

**Ingmar Soll:**

## **Die Meinungsäußerungsfreiheit in den Streitkräften - Ein Rechtsvergleich zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Republik Österreich<sup>1</sup>**

### **I. Einleitung**

Die Thematik der „Meinungsäußerungsfreiheit in den Streitkräften“ ist von zwei Rechtsgütern geprägt, die gegensätzlicher kaum sein könnten: Das Grundrecht auf Meinungsäußerungsfreiheit und die Funktionsfähigkeit der Streitkräfte.

Auf der einen Seite steht das klassische Grundrecht, das in einem langen und zähen Kampf dem Staate abgerungen wurde. In seiner Bedeutung gewachsen, weist gerade heute das Grundrecht der Meinungsäußerungsfreiheit in Deutschland einen „konstitutiven Charakter für die Verfassung“<sup>2</sup> auf bzw. stellt es in Österreich einen „Grundpfeiler der demokratischen Gesellschaft“<sup>3</sup> dar. Das freie Spiel der unterschiedlichen Meinungen, der ungehinderte Austausch der Argumente und die Diskussion in der Öffentlichkeit sind elementare Bestandteile einer demokratischen Verfassung. Sie bilden die Grundlage des Willensbildungsprozesses.

Auf der anderen Seite steht die Funktionsfähigkeit der Streitkräfte, die seit alters her immer ein gesteigertes Maß an Abhängigkeit für den einzelnen Soldaten im Vergleich zu den anderen Mitbürgern bedeutet. Der Grundsatz von „Befehl und Gehorsam“, der dem Soldaten manchmal wenig Freiraum lässt, garantiert die Funktionsfähigkeit einer Armee, die in Deutschland gemäß Art. 87 a Grundgesetz<sup>4</sup> (GG) und in Österreich gemäß Art. 79 Abs. 1 Bundesverfassungsgesetz<sup>5</sup> (B-VG) verfassungsrechtlich verankert ist. War der einzelne Soldat früher nur Befehlsempfänger und kritikloses Werkzeug der militärischen und politischen Führung, so sollten die deutschen und österreichischen Soldaten nach den Erfahrungen der Diktatur des Nationalsozialismus erstmalig integrativer Bestandteil des Staates sein. Sie sollten durch ihren militärischen Dienst nicht mehr gesellschaftspolitisch ausgegrenzt werden. Ideal ist vielmehr der „Staatsbürger in Uniform“. Hierbei ist der mitdenkende und kritische Soldat gefragt, der aus Überzeugung seinen Dienst für das Vaterland leistet. Dies bedeutet, dass der Soldat seine Meinung auch frei äußern darf. Damit befindet er sich aber in einem Spannungsverhältnis zwischen dem Grundrecht auf Meinungsäußerungsfreiheit einerseits und der Funktionsfähigkeit der Armee andererseits. Erst die Abwägung zwischen diesen beiden Gütern bestimmt den Umfang der Freiheiten des „Staatsbürgers in Uniform“.

---

<sup>1</sup> Dissertation Linz, Univ., 2000 - ISBN 3-9258-5282-2 (erschieden 2001 im LIT-Verlag, Juristische Schriftenreihe 156)

<sup>2</sup> BVerfGE 7, 198, 208; 12, 113, 125; 20, 56, 97; 69, 315, 344.

<sup>3</sup> Fall „Handyside“, EuGRZ 1977, 42.

<sup>4</sup> Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland vom 23. Mai 1949 (BGBl., S. 1), zuletzt geändert durch G zur Änd. des Grundgesetzes v. 16.7.1998, BGBl., I, S. 1822.

<sup>5</sup> Bundesverfassungsgesetz vom 1. Oktober 1920, öBGBI. 1/1920 i.d.F. von 1929 öBGBI. 1/1930 zuletzt geändert durch öBGBI. I 148/1999.

Somit stellt sich die Frage, wie weit darf und soll der Soldat im Rahmen seiner Meinungsäußerungen „gehen“. Brauchen die Streitkräfte eine Art „Friedhofsruhe“,<sup>6</sup> um den Auftrag erfüllen zu können, oder sollen die Streitkräfte offene, liberale und demokratische Züge haben, die dem Einzelnen den notwendigen Platz zur Entfaltung gewährleisten? Wann muss eine Armee die Diskussion beenden, weil sonst Gefahr für Leib und Leben der Soldaten besteht? Wann kann die Armee interne oder auch die Allgemeinheit betreffende Probleme diskutieren? Gibt es eine Leitlinie für den Soldaten, sei es als Vorgesetzter oder Untergebener, an die er sich halten kann, so dass er kein Dienstvergehen begeht? Worin bestehen die Unterschiede zwischen den beiden deutschsprachigen Ländern, die gemeinsam Mitglieder der Europäischen Union<sup>7</sup> (EU) und damit Partner in der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) sind? Wie sieht die Zusammenarbeit im Rahmen des NATO-Programms „Partnerschaft-für-den-Frieden“ aus?

Diesen Fragen nachzugehen ist das Ziel der vorliegenden Arbeit. Sie beginnt mit den europäischen Grundlagen und Gemeinsamkeiten in sicherheitspolitischer und rechtlicher Hinsicht. Es folgt die Darstellung der Rechtslagen in den beiden Staaten. Hierbei werden die Schutzbereiche der Grundrechte, deren Einschränkungsmöglichkeiten und die einfachgesetzlichen Regelungen beleuchtet. Da Freiheiten nur dann einen Gewinn für den Grundrechtsträger bedeuten, wenn sie auch durchgesetzt werden können, erfolgt bei beiden Ländern ein Blick auf die Rechtsschutzmöglichkeiten der Soldaten. Die Arbeit schließt mit dem Vergleich der deutschen und österreichischen Rechtsordnungen im Bereich der Meinungsäußerungsfreiheit für die Soldaten sowie einer Zusammenfassung.

---

<sup>6</sup> Kritisch BVerfGE 44, 197, 205 ff. in einer abweichenden Meinung.

<sup>7</sup> Nach dem am 1.11.1993 erfolgten Inkrafttreten des Vertrages über die Europäische Union (EU) ist die bisherige EWG in EG umbenannt worden. Neben dieser EG bestehen weiter die Europäische Atomgemeinschaft (EAG) und die Europäische Gemeinschaft für Kohle und Stahl (EGKS), über die sich als Dach die EU wölbt, der aber nach Ansicht des BVerfG (Urt. v. 12.10.1993 = EuGRZ 1993, 429, 441) keine eigene Rechtspersönlichkeit zukommt. Unter dem Dach der EU befinden sich auch die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) und die Zusammenarbeit in den Bereichen Justiz und Inneres.

## II. Zusammenfassung

Im vorliegenden Vergleich der Meinungsäußerungsfreiheit der Soldaten in den Streitkräften der Republik Österreich und der Bundesrepublik Deutschland wurde das Spannungsverhältnis zwischen der notwendigen Funktionsfähigkeit der Armee auf der einen Seite und dem Grundrecht auf Meinungsäußerungsfreiheit auf der anderen Seite untersucht. Die Position des Soldaten mit seinen Rechten und Pflichten in diesem Spannungsverhältnis wurde ausführlich dargestellt. Die Unterschiede und Gemeinsamkeiten beider Rechtsordnungen wurden aufgezeigt. Im Einzelnen ist die Arbeit zu folgenden Ergebnissen gelangt:

1. Die Republik Österreich und die Bundesrepublik Deutschland gehören gemeinsam der EU an, sind aber in sicherheitspolitischer Hinsicht mit unterschiedlicher Intensität innerhalb der NATO und WEU organisiert. Im Bereich des Menschenrechtsschutzes besitzt die EMRK in Österreich Verfassungsrang. Die Konvention ist unterhalb der deutschen Verfassung angesiedelt. Das Sekundärrecht der EU besitzt vor dem nationalen Recht beider Länder einen Anwendungsvorrang.

2. Der Schutzbereich der Meinungsfreiheit setzt sich in Österreich aus Art. 13 des im Jahre 1867 erlassenen Staatsgrundgesetzes und Art. 10 EMRK zusammen. In Deutschland gilt seit 1949 das Grundgesetz. Die Unterscheidung zwischen Werturteilen und reinen Tatsachenbehauptungen ist in Deutschland mit Hinweis auf den eindeutigen Wortlaut des Art. 10 EMRK abzulehnen.<sup>8</sup> Der Schutzbereich des Art. 5 GG ist unabhängig vom Wahrheitsgehalt der Äußerung eröffnet. Bei der Ausübung der Meinungsfreiheit können sich die Soldaten beider Staaten mit Ihrer privaten Meinung auf dieses Grundrecht berufen, jedoch fallen Äußerungen der Soldaten als Vertreter der Behörde Bundeswehr bzw. Bundesheer als staatliche Organisation nicht unter den Schutzbereich des Grundrechts, da sich die Schutzrichtung gerade dieses Grundrechtes gegen den Staat richtet.

3. Die Einschränkungen des Grundrechts sind unterschiedlich. In Österreich wurde neben dem formellen Gesetzesvorbehalt des Art. 13 StGG mit Art. 10 EMRK eine materielle Schranke eingeführt. Die Einschränkungen dürfen daher nur den in Art. 10 Abs. 2 EMRK aufgeführten Zwecken<sup>9</sup> dienen. In Deutschland werden die Einschränkungen formell an Art. 17 a Abs. 1 GG und materiell an Art. 5 Abs. 2 GG gemessen, wobei ein „allgemeines Gesetz“<sup>10</sup> das Grundrecht auf Meinungsfreiheit einschränken darf. Es ist aber für die deutsche Seite unbedingt zu fordern, dass das Zitiergebot gemäß Art. 19 GG auch im Soldatengesetz bei den einzelnen Tatbeständen Anwendung finden muss.<sup>11</sup> Weder in der Bundesrepublik Deutschland noch in der Republik Österreich darf die Meinungsäußerungsfreiheit alleine aufgrund des Status' als Soldat eingeschränkt werden. Eine Einschränkung darf nur aufgrund oder durch Gesetz in der von den Verfassungen vorgesehenen Art und Weise vorgenommen werden.<sup>12</sup>

---

<sup>8</sup> Siehe 3.1.4.2.4.

<sup>9</sup> Siehe 4.4.2.

<sup>10</sup> Siehe 3.2.1.3.2.

<sup>11</sup> Siehe 3.2.4.

<sup>12</sup> Siehe 3.3.2. und 4.3.2.6.

4. Die einfachgesetzlichen Regelungen des Wehrgesetzes und der Allgemeinen Dienstvorschriften in Österreich weisen keine besondere Zurückhaltungspflicht bei Meinungsäußerungen für Vorgesetzte auf, wie dies durch § 10 Abs. 6 SG in Deutschland der Fall ist. Entgegen der österreichischen Rechtsprechung beinhaltet § 49 Abs. 3 WG auch keine Abstufung der Eingriffsintensitäten zwischen den Bereichen „während des Dienstes“ und „in der Freizeit, aber innerhalb dienstlicher Unterkünfte“.<sup>13</sup> Demgegenüber wurde in Deutschland in § 15 Abs. 1 und 2 SG diese Unterscheidung vorgenommen. Zwischen Wehrpflichtigen und Berufs- bzw. Zeitsoldaten ist hinsichtlich der Pflichtenbindung keine Differenzierung vorzunehmen. Obwohl sich der österreichische Soldat gemäß § 3 Abs. 2 Satz 1 ADV in einem besonderen Treueverhältnis zur Republik befindet, ist diesem Verhältnis keine eigenständige Einschränkungsmöglichkeit<sup>14</sup> der Meinungsäußerungsfreiheit zu entnehmen.

5. Die Rechtsprechung zu der Meinungsfreiheit der Soldaten in Österreich ist nicht sehr umfangreich.<sup>15</sup> Der Grund dafür liegt in den gegenüber Deutschland unterschiedlichen Rechtsschutzmöglichkeiten. Österreich besitzt keinen eigenen Gerichtszweig für truppdienstliche Angelegenheiten, sondern nur die Verwaltungsgerichtsbarkeit. Dennoch lässt sich bei den verfügbaren Urteilen feststellen, dass der „necessity test“ ernstgenommen wird und dass gegenüber dem Zeitpunkt vor Inkrafttreten der EMRK eine Erweiterung der Meinungsfreiheit der Soldaten festzustellen ist. Grundsätzliche Aussagen zu den einzelnen relevanten Normierungen sind in Österreich eher schwierig, da sowohl der VfGH als auch der VfGH sich in ihren Urteilen strikt am Einzelfall orientieren und keine weiterführenden Erläuterungen, wie es beim BVerwG und dem BVerfG in Deutschland üblich ist, den Urteilen hinzufügen. Zudem ist das österreichische verfassungsgerichtliche Verfahren grundsätzlich als Streitiges Verfahren konzipiert. Dies unterscheidet es ganz erheblich vom deutschen Bundesverfassungsgericht, dessen Verfahren nach dem Inquisitionsprinzip ausgestaltet ist.<sup>16</sup>

6. Von besonderer Bedeutung für den Grundrechtsschutz der deutschen Soldaten ist die Auslegungsregel des BVerfG<sup>17</sup>, nach der einer Äußerung kein Sinn gegeben werden darf, den sie nach dem Wortlaut objektiv nicht hat, und es darf unter mehreren objektiv möglichen Deutungen nicht die zur Beanstandung führende herausgegriffen werden, ohne die anderen unter Angabe überzeugender Gründe auszuschließen. Darüber hinaus ist die Auslegung der Paragraphen des Soldatengesetzes grundsätzlich in der Weise vorzunehmen, dass die abstrakte Eignung für die Gefährdung der Verteidigungsbereitschaft ausreichend ist. Hingegen sind einzelne gerichtliche Entscheidungen – wie ausgeführt - im Bereich des § 15 Abs. 2 SG nicht mehr haltbar. Die Frage, ob bei § 8 SG der Regelungsgehalt in gleicher Weise für Wehrpflichtige gilt, die nur ihren Wehrdienst ableisten, wie für Soldaten, die sich freiwillig als Berufssoldaten oder Soldaten auf Zeit verpflichtet haben, ist zu bejahen. Abzulehnen sind weitere Urteile zu den §§ 7, 10 Abs. 6 SG.<sup>18</sup>

---

<sup>13</sup> Siehe 4.4.4.

<sup>14</sup> Siehe 4.3.2.6.

<sup>15</sup> Siehe 4.4.2 und 4.4.3.

<sup>16</sup> Vgl. § 26 BVerfGG.

<sup>17</sup> Vgl. BVerfGE 82, 272, 280 = NJW 1991, 95.

<sup>18</sup> Siehe 3.4.20.

7. Im Bereich des Rechtsschutzes liegt ein gravierender Unterschied darin, dass in Deutschland Truppendienstgerichte sowie die Wehrdienstsenate beim Bundesverwaltungsgericht geschaffen wurden, die sich ausschließlich mit truppendienstlichen und disziplinarrechtlichen Angelegenheiten beschäftigen. Insofern existiert in Deutschland eine Aufspaltung des Rechtsweges. Während in Österreich ausschließlich der verwaltungsgerichtliche Rechtsweg gegeben ist. Die Beschwerdefrist<sup>19</sup> und die Hemmung durch eine Aussprache<sup>20</sup> sind in beiden Ländern ebenfalls unterschiedlich geregelt. Darüber hinaus existiert im Wehrgesetz keine ausdrückliche Schutzbestimmung gegen Benachteiligungen infolge einer Beschwerdeerhebung. In den Allgemeinen Dienstvorschriften finden sich keine Bestimmungen über die Rechtsmittelbelehrung in einer der Beschwerde nicht oder nur teilweise stattgegebenen Beschwerdeerledigung. Obwohl § 13 Abs. 7 ADV die Berechtigung zur Weiterführung der Beschwerde normiert, ist in den Allgemeinen Dienstvorschriften nicht geregelt, welche Folgen eine unterbliebene, unrichtige oder unvollständige Rechtsmittelbelehrung hat.

Abschließend lässt sich feststellen, dass der heutige Soldat seine Meinung freizügiger äußern kann als in der Vergangenheit. Dieses liegt an der Existenz der EMRK und der Weiterentwicklung der Gesellschaften und infolgedessen auch der Rechtsprechung und ist grundsätzlich zu begrüßen. Die umfassenden Rechtsschutzmöglichkeiten der Soldaten stellen eine Kompensation ihrer erhöhten Pflichtenbindung gegenüber dem Staat dar. Die Funktionsfähigkeit der Streitkräfte ist hierdurch nicht beeinträchtigt. Die Grundsätze der Inneren Führung und das daraus entwickelte Leitbild des Staatsbürgers in Uniform haben den Grundstein für eine Befolgung der Befehle aus Einsicht gelegt. Dabei ist ein mitdenkender, aber auch konstruktiv kritischer Soldat in Österreich und in Deutschland das Ideal.

---

<sup>19</sup> Deutschland: 2 Wochen, Österreich: 7 Tage.

<sup>20</sup> Deutschland: nein, Österreich: ja.