



Pflichtdienst für die Gesellschaft? Optionen und Hürden im Verfassungs- und Völkerrecht

Katja Gelinsky

- › Die Einführung einer allgemeinen Dienstpflicht wäre vom gegenwärtigen Verfassungsrecht nicht gedeckt, da das Grundgesetz Arbeitszwang prinzipiell verbietet und keine der gegenwärtigen Ausnahmeregelungen passt. Das Grundgesetz müsste also geändert werden.
- › Junge Ausländer mit dauerndem Bleiberecht können – müssen aber nicht – in den Kreis der Dienstpflichtigen einbezogen werden.
- › Die Einführung einer allgemeinen Dienstpflicht dürfte nach der Menschenrechtskonvention prinzipiell möglich sein. Ein grundsätzliches Verbot neuartiger Pflichten lässt sich der Konvention nicht entnehmen.
- › Für die völkerrechtskonforme Ausgestaltung der Dienstpflicht sind der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit und das Diskriminierungsverbot zu beachten.

Inhaltsverzeichnis

A. Einleitung	2
B. Verfassungsrechtliche Vereinbarkeit	2
C. Europarechtliche und völkerrechtliche Vereinbarkeit	5
D. Gesamtergebnis	9
Impressum	11

A. Einleitung

Die Diskussion über die Einführung einer allgemeinen Dienstpflicht ist nicht neu und nicht auf Deutschland beschränkt. Überlegungen und Initiativen zu einem verpflichtenden Dienst an der Gemeinschaft sind unter anderem aus der Schweiz und Österreich bekannt. Länderübergreifend spielen dabei Diskussionen über die Wehrpflicht sowie zunehmend Sorgen gesellschaftlicher Desintegration eine Rolle.

Die Stärkung gesellschaftlichen Zusammenhalts ist auch wesentliches Motiv für den geplanten Pflichtdienst „Service National Universel“ (SNU), der von Mitte nächsten Jahres an auf Initiative des französischen Präsidenten Emmanuel Macron in Frankreich eingeführt werden soll. Der SNU unterscheidet sich von Art und Umfang jedoch deutlich von der Dienstpflicht, über die in Deutschland diskutiert wird – auch wenn deren Konturen insgesamt noch unscharf sind. In Frankreich sollen nach bisherigem Planungsstand Jugendliche im Alter von etwa 16 Jahren für vier Wochen einen Pflichtdienst zur Stärkung nationaler Solidarität absolvieren. Für die ersten beiden Wochen ist eine Art gemeinschaftlicher Bürgerkundeunterricht geplant. In den beiden anschließenden Wochen sollen die Jugendlichen – vorzugsweise in der Ferienzeit – in der Landesverteidigung, im Umweltschutz oder in Bereichen wie Bildung, Soziales und Kultur tätig sein. In einer zweiten Phase des SNU sollen junge Menschen in Frankreich bis zum 25. Lebensjahr die Möglichkeit erhalten, für drei bis maximal zwölf Monate einen Freiwilligendienst zu absolvieren.

Sollten die französischen Pläne zum „Service National Universel“ verwirklicht werden, würde Frankreich damit in Europa eine Sonderstellung einnehmen. Gegenwärtig gibt es nach hiesigem Kenntnisstand kein europäisches Land, in dem eine allgemeine Dienstpflicht praktiziert wird. Dies mag auch ein Indiz für die Schwierigkeiten eines solchen Vorhabens sein.

Welchen Weg Deutschland geht – ob es künftig eine Pflicht zum Dienst an der Gesellschaft geben soll und wenn ja in welcher Form – ist nicht nur eine gesellschaftspolitische Frage. Auch die rechtlichen Rahmenbedingungen für die Einführung einer allgemeinen Dienstpflicht sind frühzeitig in den Blick zu nehmen. Konkret sind das vor allem die Vorschriften zum Verbot von Arbeitszwang, die aufgrund leidvoller historischer Erfahrungen zum Kanon grundlegender Freiheitsrechte gehören. Im Folgenden wird dargelegt, wie sich Pläne zur Einführung einer allgemeinen Dienstpflicht zum deutschen Grundgesetz (GG) und zur Europäischen Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten (EMRK) verhalten.

Pläne für Pflichtdienst
in Frankreich

Leidvolle historische
Erfahrungen

B. Verfassungsrechtliche Vereinbarkeit

Vereinbarkeit mit dem derzeitigen Verfassungsrecht (Art. 12, Art. 12a GG: grundsätzliches Verbot des Arbeitszwangs)

Grundsätzlich darf niemand zu einer bestimmten Arbeit gezwungen werden (Art. 12 Abs. 2, Halbsatz 1 GG). Der Verfassungsgesetzgeber lässt aber Ausnahmen zu.

Öffentliche Dienstleistungspflicht nach Art. 12 Abs. 2, Halbsatz 2 GG

Gestattet sind Tätigkeiten „im Rahmen einer herkömmlichen allgemeinen, für alle gleichen öffentlichen Dienstleistungspflicht“. Für die aktuelle Debatte ist das Merkmal „herkömmlich“ entscheidend. Es wurde eingeführt, um einen allgemeinen Arbeitsdienst wie zur Zeit des Nationalsozialismus auszuschließen.¹ Unter Berücksichtigung dieser Entstehungsgeschichte hat das Bundesverfassungsgericht (BVerfG) befunden, „herkömmlich“ seien jene Pflichten, die nach Zweck und Inhalt bereits vor der Zeit des Nationalsozialismus anerkannt waren.² Darunter fallen etwa Hand- und Spanndienste oder Feuerwehr- und Deichschutzpflichten.³ Eine allgemeine Dienstpflicht für junge Frauen und Männer zur Stärkung des gesellschaftlichen Zusammenhalts wäre ein neuartiges Gesamtkonzept und demnach nicht „herkömmlich“ im Sinne von Art. 12 Abs. 2 GG.

Neuartiger
Pflichtdienst wäre
nicht „herkömmlich“

Zum Teil wird erwogen, ob jedenfalls Tätigkeiten, die im Rahmen des früheren Zivildienstes praktiziert wurden, das Merkmal „herkömmlich“ erfüllen. Im Ergebnis wird dies aber mit guten Gründen verneint, da der Zivildienst untrennbar an die Wehrpflicht geknüpft ist. Die angedachte Dienstpflicht ist damit nicht vergleichbar, zumal sie für Männer und Frauen gelten soll.⁴

Dienstpflichten nach Art. 12 a GG

Art. 12 a GG sieht neben militärischen auch zivile Dienstpflichten vor. Bei näherer Betrachtung zeigt sich allerdings, dass die Einführung einer allgemeinen Dienstpflicht in keine der dort genannten Fallgruppen passt. Die Abs. 1 und 2 sind sachlich und personell zu eng, da sie nur den Dienst in bestimmten Verbänden (Streitkräfte, Bundesgrenzschutz, Zivilschutzverband) regeln und nur Männer in die Pflicht genommen werden. Die Abs. 3 bis 6 können eine allgemeine Dienstpflicht nicht rechtfertigen, da sie nur für den Verteidigungs- bzw. Spannungsfall gelten.

Keine passende
Ausnahmeregelung

Zwischenergebnis: Die Einführung einer allgemeinen Dienstpflicht wäre vom gegenwärtigen Verfassungsrecht nicht gedeckt, da das grundgesetzliche Verbot des Arbeitszwangs entgegensteht und keine der Grundgesetzbestimmungen passt, die Ausnahmen davon vorsehen.

Möglichkeit der Verfassungsänderung

Zur Einführung einer allgemeinen Dienstpflicht könnte das Grundgesetz jedoch geändert werden – sofern es dafür ausreichend politische Unterstützung gibt. Erforderlich wäre die Zustimmung von zwei Dritteln der Mitglieder des Bundestages sowie zwei Dritteln der Stimmen des Bundesrates (Art. 79 Abs. 2 GG). Eine Option wäre, die Einschränkung „herkömmlich“ in Art. 12 Abs. 2 GG zu streichen. Denkbar wäre auch, eine allgemeine Dienstpflicht durch Erweiterung der Ausnahmetatbestände in einem neu einzufügenden Art. 12 Abs. 4 GG zu regeln. Angesichts der grundsätzlichen Bedeutung, die eine allgemeine Dienstpflicht für die Verpflichteten und das Gemeinwesen hätte, wäre auch die Normierung in einem eigenen Grundgesetzartikel erwägenswert.

Unabhängig davon, welchen Weg man wählt, wäre inhaltlich die so genannte Ewigkeitsklausel (Art. 79 Abs. 3 GG) und damit besonders die Menschenwürdegarantie (Art. 1 Abs. 1 GG) zu beachten. Die Dienstpflichten dürften die betroffenen Männer und Frauen also nicht unverhältnismäßig belasten und ihren unantastbaren Bereich menschlicher Freiheit nicht verletzen.

Kein Verstoß gegen
die Menschenwürde

Dienstpflicht auch für Ausländer?

Es gibt Überlegungen, eine allgemeine Dienstpflicht nicht nur für deutsche Staatsangehörige einzuführen, sondern auch Ausländer einzubeziehen. Die Rede ist von Flüchtlingen und Asylbewerbern, sofern sie volljährig sind und in Deutschland leben.⁵ Damit wird der Raum für eine politische Debatte skizziert, juristische Festlegungen waren erkennbar noch nicht gewollt. Bei der Auswahl der Personengruppen, für die die Dienstpflicht gelten soll, hat der Verfassungsgesetzgeber einen weiten Gestaltungsspielraum. Zu bedenken ist, dass eine Dienstverpflichtung von Ausländern mit ungesichertem Aufenthaltsstatus schon aus praktischen Gründen schwierig wäre. Auch bedarf es einer Kohärenz zwischen dem Kreis dienstverpflichteter Personen und der bezweckten Stärkung der Bürgergesellschaft. Ein solcher Beitrag kann von abgelehnten Asylbewerbern, die das Land alsbald wieder verlassen sollen, realistischerweise nicht erwartet werden. Die folgenden Ausführungen beschränken sich deshalb auf rechtliche Fragen zur Einbeziehung von Ausländern mit unbefristetem Aufenthaltstitel in den Kreis der Dienstverpflichteten.

Wie ausgeführt, ist der Verfassungsgesetzgeber durch die „Ewigkeitsklausel“ (Art. 79 Abs. 3 GG) gebunden, er muss also die in Art. 1 GG und Art. 20 GG niedergelegten Grundsätze beachten. Ob und inwieweit der allgemeine Gleichheitssatz (Art. 3 Abs. 1 GG) im Rahmen der Menschenwürdegarantie bzw. des Rechtsstaats- und Demokratieprinzips zu berücksichtigen ist, wird in der rechtswissenschaftlichen Literatur unterschiedlich beurteilt. Sollte der Gleichheitssatz zu beachten sein, ist jedenfalls nicht ersichtlich, dass er verletzt würde, falls die allgemeine Dienstpflicht auch auf Ausländer mit unbefristetem Aufenthaltsrecht erstreckt würde. Für das Gemeinschaftsleben in einer zunehmend heterogenen Gesellschaft kommt es gerade auch auf gegenseitige Solidarität von Alteingesessenen und Zugewanderten an. Die mit der Dienstpflicht bezweckte Stärkung des gemeinschaftlichen Zusammenhalts liegt im Interesse aller, die dauerhaft Teil dieser Gemeinschaft sind. Die Dienstverpflichtung auch von Ausländern mit unbefristetem Aufenthaltsrecht wäre demnach möglich.

Davon zu unterscheiden ist die Frage, ob Ausländer mit dauerhaftem Bleiberecht zwingend in den Kreis der Dienstpflichtigen einzubeziehen wären, da sonst gegen Grundprinzipien unserer Verfassungsordnung verstoßen würde.

Wie zuvor ausgeführt, gibt es gute Gründe Ausländer, die dauerhaft in Deutschland leben, in den Kreis der Dienstpflichtigen einzubeziehen. Das bedeutet im Umkehrschluss aber nicht, dass dem Verfassungsgesetzgeber eine Eingrenzung der Dienstpflicht auf junge Deutsche versagt wäre. Eine derartige Verengung des politischen Gestaltungsspielraums lässt sich der so genannten Ewigkeitsklausel in Verbindung mit dem Grundsatz der Menschenwürde und den staatlichen Strukturprinzipien nicht entnehmen. Art. 79 Abs. 3 GG soll den Kerngehalt der grundgesetzlichen Ordnung schützen. Es ist nicht ersichtlich, dass eine Dienstpflicht, die junge Ausländer nicht einbezieht, in diesen unantastbaren Bereich eindringt. Der Verfassungsgesetzgeber kann also – muss aber nicht – Ausländer mit dauerndem Bleiberecht in den Kreis der Dienstpflichtigen einbeziehen.

Ergebnis zu B.: Zur Einführung einer allgemeinen Dienstpflicht müsste das Grundgesetz mit Zweidrittelmehrheit geändert werden. Der Verfassungsgesetzgeber könnte auch Ausländer mit unbefristetem Aufenthaltsrecht verpflichten. Eine Beschränkung der Dienstpflicht auf deutsche Staatsangehörige ist nicht zwingend, da die bezweckte Stärkung gesellschaftlicher Solidarität alle angeht, die dauerhaft in Deutschland leben.

Gegenseitige
Solidarität von
Zugewanderten und
Alteingesessenen

Kerngehalt der
grundgesetzlichen
Ordnung

C. Europarechtliche und völkerrechtliche Vereinbarkeit

Die Bedeutung des Verbots von Zwangs- oder Pflichtarbeit wird dadurch unterstrichen, dass es auch unionsrechtlich und völkerrechtlich normiert ist. Folgende Vorschriften bestimmen zum Teil fast wortgleich, dass Zwangs- oder Pflichtarbeit grundsätzlich verboten ist.

- › Art. 5 Abs. 2 Charta der Grundrechte der Europäischen Union (GRCh)
- › Art. 4 Abs. 2, Abs. 3 der Europäischen Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten (EMRK)
- › Art. 8 Abs. 3 des Internationalen Pakts über bürgerliche und politische Rechte (IPbPR)
- › Zu beachten sind außerdem die Übereinkommen der Internationalen Arbeitsorganisation (ILO), das Übereinkommen Nr. 29 vom 30. Juni 1930 sowie das Übereinkommen Nr. 105 vom 17. Januar 1957.

Die folgenden Ausführungen konzentrieren sich auf die Frage, ob die Einführung einer allgemeinen Dienstpflicht mit der EMRK vereinbar ist.

Auf die EU-Grundrechtscharta wird hier nicht näher eingegangen, da bereits fraglich ist, ob die Einführung einer allgemeinen Dienstpflicht von der GRCh erfasst wird.⁶ Sollte die Charta zu beachten sein, würde man jedenfalls zum gleichen Ergebnis wie bei der Prüfung der EMRK kommen, da Art. 52 Abs. 3 S. 1 GRCh auf die „Bedeutung und Tragweite“ der Konventionsrechte verweist.⁷

Auch die Vereinbarkeit mit Art. 8 Abs. 3 IPbPR wird hier nicht näher erörtert, da das Prüfungsergebnis wiederum nicht von dem für die EMRK abweichen dürfte.⁸

Auf das ILO-Übereinkommen Nr. 29 vom 30. Juni 1930 über Zwangs- oder Pflichtarbeit wird weiter unten im Rahmen der Prüfung von Art. 4 Abs. 2 EMRK eingegangen. Zum ILO-Übereinkommen Nr. 105 vom 17. Januar 1957 sei angemerkt, dass es in Art. 1 b die „Rekrutierung und Verwendung von Arbeitskräften für Zwecke der wirtschaftlichen Entwicklung“ verbietet. Eine allgemeine Dienstpflicht, die darauf zielen würde, personelle und finanzielle Engpässe, zum Beispiel in der Pflege, auszugleichen, wäre mit den Vertragspflichten, die Deutschland mit Unterzeichnung dieses Übereinkommens übernommen hat, also nicht vereinbar.

Vereinbarkeit mit Art. 4 Abs. 2 EMRK

Art. 4 Abs. 2 EMRK bestimmt: Niemand darf gezwungen werden, Zwangs- oder Pflichtarbeit zu verrichten.

Einschränkend listet Art. 4 Abs. 3 EMRK vier Fallkonstellationen auf, die nicht als Zwangs- oder Pflichtarbeit im Sinne von Art. 4 Abs. 2 zu bewerten sind:

- › Arbeiten während der Freiheitsentziehung
- › Militärdienst oder Ersatzdienst
- › Dienstleistungen im Fall eines Notstandes oder einer Katastrophe
- › übliche Bürgerpflichten

Verhältnis zum nationalen Recht⁹

Innerhalb der deutschen Rechtsordnung steht die EMRK nach ständiger Rechtsprechung des BVerfG im Range eines Bundesgesetzes und damit unterhalb des Grundgesetzes.¹⁰ Zugleich verweist das BVerfG auf den Grundsatz der Völkerrechtsfreundlichkeit des Grundgesetzes. Danach ist die gesamte deutsche Rechtsordnung, einschließlich der Grundrechte, im Lichte

Internationale Verbote
von Pflichtarbeit

Keine Rekrutierung
für wirtschaftliche
Zwecke

Grundsatz der
Völkerrechts-
freundlichkeit

der EMRK auszulegen.¹¹ Daraus folgt, dass „die entsprechenden Texte [der EMRK] und Judikate [des EGMR] zur Kenntnis genommen werden und in den Willensbildungsprozess [...] des Gesetzgebers einfließen“ müssen.¹² Der Gesetzgeber ist somit gehalten, die Vorschriften und Aussagen der EMRK bei der Entscheidung über den Inhalt neuer Gesetze zu berücksichtigen.

Wendet man diese Grundsätze auf Pläne zur Dienstpflicht an, so wäre der deutsche Gesetzgeber verpflichtet, die Vorschrift des Art. 4 Abs. 2 EMRK, so wie sie vom Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte in Straßburg (EGMR) ausgelegt wird, in einem Gesetzentwurf zur Dienstpflicht zu berücksichtigen. Bislang ist nicht verbindlich geklärt, ob die Einführung einer allgemeinen Dienstpflicht mit Art. 4 Abs. 2 EMRK vereinbar ist. Ein bindendes Judikat gibt es erst, wenn der Straßburger Gerichtshof diese Frage in einem Beschwerdeverfahren gegen Deutschland entschieden hat.¹³ Sollte der Gerichtshof eine Verletzung der EMRK feststellen, wären die gerügten Vorschriften zur Dienstpflicht damit aber nicht unwirksam. Die Bundesrepublik Deutschland wäre völkerrechtlich verpflichtet, die festgestellte Konventionsverletzung abzustellen (Art. 46 Abs. 1 EMRK). Es gibt jedoch keine völkerrechtliche Pflicht, die Pläne für eine Dienstpflicht von vornherein deshalb aufzugeben, weil das Vorhaben nach teilweise vertretener Auffassung¹⁴ gegen Art. 4 Abs. 2 EMRK verstößt. Der Gesetzgeber genügt seinen Verpflichtungen, wenn er die Anforderungen der EMRK in seine Pläne für eine Dienstpflicht einbezieht. Worauf es dabei inhaltlich ankommt, wird im Folgenden ausgeführt.

Noch kein bindendes
Judikat aus Straßburg

Auslegung von Art. 4 Abs. 2 und Abs. 3 EMRK

Allgemeines

Zur Definition von Zwangs- oder Pflichtarbeit zieht der Straßburger Gerichtshof das Übereinkommen Nr. 29 der Internationalen Arbeitsorganisation heran¹⁵. Das Verbot der Zwangs- oder Pflichtarbeit erfasst demnach die unfreiwillige Inanspruchnahme von Arbeitskraft, für deren Nichtleistung Sanktionen drohen. Auch wenn diese Kriterien (Zwang und Sanktion) erfüllt sind, handelt es sich jedoch nicht in jedem Fall um Zwangs- oder Pflichtarbeit und damit einen Verstoß gegen Art. 4 Abs. 2 EMRK. Welche Ausnahmen anzuerkennen sind, ist umstritten. Dabei geht es auch um die Frage, ob und unter welchen Voraussetzungen ungeschriebene Kriterien die Annahme von Zwangs- oder Pflichtarbeit ausschließen.

Umstrittene
Ausnahmekriterien

Die Einschätzung der Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages

Die Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages haben wiederholt die Ansicht vertreten, dass die Einführung einer allgemeinen Dienstpflicht nicht mit Art. 4 EMRK vereinbar ist.¹⁶ Die Argumentationslinie wird im Folgenden skizziert.

Bei der allgemeinen Dienstpflicht handle es sich um eine Tätigkeit ohne direkte Verbindung zu dem jeweiligen (angestrebten) Beruf des Verpflichteten. Zwar könne sich die ausgeübte Tätigkeit für den (späteren) Beruf als nützlich erweisen, aber die Dienstverpflichtung sei nicht berufsinhärent. Eine allgemeine Dienstpflicht sei deshalb als unverhältnismäßige Belastung und damit als Zwangsarbeit im Sinne der EMRK zu bewerten.¹⁷

Die allgemeine Dienstpflicht kann nach Ansicht der Wissenschaftlichen Dienste auch nicht als „übliche Bürgerpflicht“ (Art. 4 Abs. 3 d EMRK) gerechtfertigt werden. Als „üblich“ seien Dienstpflichten zu bewerten, die in einer freiheitlichen Demokratie als „normal“ angesehen werden.¹⁸ In der wissenschaftlichen Literatur werde das Merkmal ähnlich ausgelegt wie „herkömmlich“ in Art. 12 Abs. 2 GG. Als Beispiele würden wiederum Hand- und Spanndienste, die Feuerwehrpflicht oder Deichschutzpflichten genannt.¹⁹ Eine Gesamtschau dieser Beispiele ergebe, dass „normale“ Bürgerpflichten an einen bestimmten Umstand (z. B. Hochwasser) anknüpfen, auf einen relativ kurzen Zeitraum begrenzt und daher mäßig belastend seien. Dies sei bei einer allgemeinen Dienstpflicht nicht der Fall.²⁰

Streitpunkt „übliche
Bürgerpflicht“

Rechtsprechung und Leitlinien des EGMR

› Allgemeines

Der EGMR hat in einer Reihe von Fällen verpflichtende Dienste akzeptiert, etwa die Bestellung von Pflichtverteidigern oder die Berufung von Ärzten für Notfalldienste.²¹ Dabei handelte es sich jedoch stets um Pflichten im Rahmen frei gewählter Berufe. Soweit bekannt, hat der Gerichtshof bislang nicht entschieden, ob eine berufsunabhängige allgemeine Dienstpflicht mit der EMRK vereinbar ist. Er hat aber in anderen Fällen, in denen Verstöße gegen Art. 4 Abs. 2 EMRK gerügt wurden, Aussagen getroffen, die für die Debatte über die allgemeine Dienstpflicht relevant sind. Ferner hat der Gerichtshof Leitlinien zu Art. 4 EMRK veröffentlicht,²² die Aufschluss darüber geben können, wie der Gerichtshof entscheiden würde, sollte es zu einem Verfahren wegen der Einführung einer allgemeinen Dienstpflicht kommen.

Pflichten im Rahmen
frei gewählter Berufe

› Verhältnismäßigkeitsprüfung

Für die Entscheidung, ob eine Zwangs- oder Pflichtarbeit vorliegt, haben die Europäische Menschenrechtskommission und der Straßburger Gerichtshof wiederholt ungeschriebene Kriterien herangezogen. So wurde geprüft, ob die jeweilige Tätigkeit ungerecht („unjust“), unterdrückend („oppressiv“) oder unverhältnismäßig oder übermäßig belastend („disproportionate burden“) sei.²³

Für die Verhältnismäßigkeit von Dienstverpflichtungen kommt es nach der Rechtsprechung des Gerichtshofs auf deren Art und den Umfang an.²⁴ Ferner hat der Gerichtshof hervorgehoben, dass der Leitgedanke gesellschaftlicher Solidarität („social solidarity“)²⁵ und die Interessen des Allgemeinwohls („interests of the community at large“) zu berücksichtigen seien.²⁶ Es ist also eine umfassende Abwägung unter Berücksichtigung aller Umstände des Streitfalls vorzunehmen – eine Auslegung die viel Spielraum lässt und damit gewisse Unsicherheiten birgt. Zu welchem Ergebnis der Gerichtshof in einem etwaigen Streitfall über eine allgemeine Dienstpflicht käme, hinge jedenfalls maßgeblich von der konkreten Ausgestaltung ab.

Leitgedanke
gesellschaftlicher
Solidarität

› „übliche Bürgerpflicht“ im Sinne von Art. 4 Abs. 3 d EMRK

Die allgemeine Dienstpflicht wäre gerechtfertigt, wenn es sich dabei um eine „übliche Bürgerpflicht“ im Sinne des Art. 4 Abs. 3 d EMRK handelte.

Das Merkmal „übliche Bürgerpflichten“ hat der EGMR in mehreren Entscheidungen im Rahmen seiner Verhältnismäßigkeitsprüfung konkretisiert. Insoweit wird auf die Darstellung weiter oben verwiesen.²⁷ Es kommt also wiederum entscheidend auf die konkrete Ausgestaltung der Dienstpflicht an.

Ferner ist bei der Bestimmung „üblicher Bürgerpflichten“, wie bei der Interpretation der Konventionsnormen insgesamt, der Grundsatz dynamischer Auslegung zu berücksichtigen.²⁸ In seinen Leitlinien zu Art. 4 EMRK hebt der Gerichtshof den Charakter der EMRK als „living instrument“ hervor.²⁹ Die Bestimmungen der Konvention sind also auf der Grundlage der jeweils aktuellen sozialen und wirtschaftlichen Bedingungen zu interpretieren. Im Übrigen erinnert der Gerichtshof in seinen Leitlinien daran, dass Art. 4 EMRK autonom auszulegen sei, also unabhängig von dem innerstaatlichen Recht des Staates, gegen den Beschwerde eingelegt wurde. Unter Berücksichtigung dieser Prinzipien spricht wenig dafür, die „üblichen Bürgerpflichten“ in Anlehnung an Art. 12 Abs. 2 GG auf tradierte Pflichten zu beschränken.³⁰ In den Leitlinien des Gerichtshofs zu Art. 4 EMRK finden sich denn auch keine entsprechenden Hinweise für eine solche restriktive Interpretation.

Grundsatz
dynamischer
Auslegung

Die Bedeutung sozialen Zusammenhalts

Berücksichtigt man also auch neuere Entwicklungen, gerät besonders die Frage des sozialen Zusammenhalts in den Blick. Sie gewinnt in der Menschenrechtsdiskussion angesichts der Spannungslagen die gesellschaftliche Pluralität und Diversität mit sich bringen, vermehrt an Gewicht.³¹ Der Gerichtshof hat die Bedeutung sozialen Zusammenhalts in seiner neueren Rechtsprechung bestätigt, ohne sich aber näher dazu zu äußern.³² Insgesamt ist der EGMR bestrebt, Herausforderungen zu berücksichtigen, die sich für die Mitgliedstaaten aufgrund des sozialen Wandels bei der Ordnung des Zusammenlebens ergeben.³³ Deshalb dürfte die Motivlage, mit Hilfe einer allgemeinen Dienstpflicht den gesellschaftlichen Zusammenhalt in Deutschland zu stärken, in einem etwaigen Verfahren vor dem EGMR durchaus eine Rolle für die Gesamtabwägung spielen, ob ein Verstoß gegen das Verbot von Zwangs- oder Pflichtarbeit vorliegt. Welchen Beitrag eine allgemeine Dienstpflicht leisten könnte, um Entsolidarisierung entgegenzuwirken, wird kontrovers diskutiert. In derartigen gesellschaftspolitischen Streitfällen kommt der Rolle des innerstaatlichen Gesetzgebers nach der Rechtsprechung des Gerichtshofs besonderes Gewicht zu.³⁴ Die Straßburger Richter billigen dem nationalen Gesetzgeber dann einen weiten Ermessensspielraum zu, zumal wenn es in der zu entscheidenden Frage auch keinen europäischen Konsens gibt.³⁵ Das Ziel, welches der Gesetzgeber mit der Einführung einer allgemeinen Dienstpflicht verfolgt, ist allerdings nur ein Aspekt im Rahmen der vom Gerichtshof geforderten Gesamtabwägung. Dem behaupteten gesamtgesellschaftlichen Nutzen sind die Auswirkungen für die Dienstverpflichteten gegenüberzustellen: Von welcher Dauer ist die Verpflichtung? Wie groß ist die Belastung? Wie sind die konkreten Arbeits-, aber auch die Rahmenbedingungen? Bestehen Wahlmöglichkeiten, den Dienst der eigenen Lebensplanung sowohl zeitlich als auch inhaltlich anzupassen? Gibt es die Option beruflicher Anerkennung? Und schließlich: Welche finanziellen Regelungen werden getroffen? Das sind zentrale Aspekte, die der Gesetzgeber berücksichtigen sollte, damit die Einführung einer allgemeinen Dienstpflicht im Streitfall vom Straßburger Gerichtshof als „übliche Bürgerpflicht“ i.S.v. Art. 4 Abs. 3 d EMRK akzeptiert wird.

Politische
Kontroverse

Konkrete
Ausgestaltung
entscheidend

› „anomale“ Pflichten aufgrund von Diskriminierung

Nach der Rechtsprechung des Straßburger Gerichtshofs können sich „übliche Bürgerpflichten“ im Sinne des Art. 4 Abs. 3 d EMRK als „anomal“ erweisen, „wenn bei der Auswahl von Gruppen oder Personen, welche gehalten sind, diese zu verrichten, eine Diskriminierung erfolgt“.³⁶ Eine Diskriminierung im Sinne des Art. 14 EMRK ist auch dann anzunehmen, wenn signifikant Ungleiches gleich behandelt wird, ohne dass es dafür eine objektive und vernünftige Rechtfertigung gibt.³⁷ Wie oben dargelegt³⁸, gäbe es gute Gründe neben deutschen Staatsangehörigen auch Ausländer mit einem unbefristeten Aufenthaltsrecht in den Kreis junger Menschen einzubeziehen, die für eine gewisse Zeit Dienst an der Gemeinschaft leisten sollen. Die Dienstpflicht würde dadurch nicht „anomal“, da Nichtdeutsche mit einem unbefristeten Aufenthaltstitel ebenso davon profitieren, wenn der Zusammenhalt in der Gesellschaft wächst. Ein Verstoß gegen Art. 14 EMRK i.V. m. Art. 4 Abs. 3 d wäre also nicht anzunehmen.

Ergebnis zu C.: Der Straßburger Gerichtshof hat bislang nicht über die Vereinbarkeit einer allgemeinen Dienstpflicht mit der EMRK entschieden. Für die Gesamtabwägung, die in einem möglichen Verfahren vor dem Gerichtshof zu erwarten ist, spielt die Motivlage „Förderung des gesellschaftlichen Zusammenhalts“, vor allem aber die konkrete Ausgestaltung der Dienstpflicht eine Rolle. Ob die Einführung einer allgemeinen Dienstpflicht völkerrechtskonform gelingt, ist also eine Frage politischer Gestaltungsfähigkeit. Dass die EMRK die Einführung neuer Dienstpflichten prinzipiell sperrt, ist nach der bisherigen Rechtsprechung des Gerichtshofs und unter Berücksichtigung der Prinzipien zur Auslegung der Konvention nicht anzunehmen. Solange es kein Judikat des Gerichtshofs zur Einführung einer allgemeinen Dienstpflicht gibt, sind diese Einschätzungen aber mit gewissen Unsicherheiten behaftet.

Politische Gestal-
tungsfähigkeit gefragt

D. Gesamtergebnis

Die Einführung einer allgemeinen Dienstpflicht ist rechtlich möglich. Voraussetzung wäre jedoch eine Verfassungsänderung. Ob es dafür genügend erwünschte politische Unterstützung gibt, wird Ergebnis einer jetzt begonnenen politischen und gesellschaftlichen Debatte sein. Bei der Ausgestaltung einer allgemeinen Dienstpflicht wären die völkerrechtlichen Vorgaben zum Verbot von Zwangs- oder Pflichtarbeit zu beachten, besonders die Rechtsprechung und Leitlinien des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte zum Verbot von Zwangs- oder Pflichtarbeit (Art. 4 EMRK). Der Pflichtdienst müsste so ausgestaltet werden, dass sich für die betroffenen jungen Männer und Frauen unter Abwägung aller Umstände keine unverhältnismäßigen Belastungen ergeben. Der Dienst für die Gesellschaft müsste also zeitlich und inhaltlich vertretbar sein. Ferner wäre das Diskriminierungsverbot der EMRK zu beachten. Da die allgemeine Dienstpflicht darauf zielt, den gesellschaftlichen Zusammenhalt und das soziale Bewusstsein junger Menschen zu stärken, dürfte es gerechtfertigt sein, Ausländer mit unbefristetem Aufenthaltstitel in den Kreis der Verpflichteten einzubeziehen.

Insgesamt bleibt festzuhalten, dass die rechtlichen Hürden für die Einführung einer allgemeinen Dienstpflicht nicht unüberwindbar sind. Es wäre aber durchaus ein politischer und administrativer Kraftakt vonnöten. Auch sind jahrelange juristische Streitigkeiten nicht auszuschließen, da selbst eine noch so sorgfältig abgestimmte und ausgearbeitete Regelung nicht alle Kritiker zufriedenstellen dürfte. Eine andere Variante zur Förderung des gesellschaftlichen Miteinanders wäre die Stärkung und Aufwertung der bisherigen Freiwilligendienste. Auch insoweit wäre aber politische Gestaltungskraft gefragt, wenn substantielle Änderungen erreicht werden sollen. Wie der Zusammenhalt der Gesellschaft gestärkt werden kann – ob durch verpflichtenden oder freiwilligen Dienst an der Gemeinschaft – ist nicht juristisch vorgegeben, entscheidend ist der politische Wille. Daher ist es gut, wenn der Entscheidung eine breite politische und gesellschaftliche Debatte vorausgeht.

Risiko Rechts-
streitigkeiten

- 1 Jost Pietzcker, Das soziale Pflichtjahr – rechtlich gesehen, in: Gedächtnisschrift für Meinhard Heinze, Alfred Söllner, Wolfgang Gitter u.a. (Hrsg.), München 2005, S. 636, 640.
- 2 BVerfGE 92, 91, 111.
- 3 Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages, Möglichkeit der Einführung einer allgemeinen Dienstpflicht für Frauen und Männer nach deutschem Verfassungsrecht, Ausarbeitung WD 3-3000-154/16, S. 5.
- 4 Siehe Fn. 3, S. 6.
- 5 CDU-Generalsekretärin Annegret Kramp-Karrenbauer im Interview mit den Zeitungen der Funke-Mediengruppe, 25. August 2018.
- 6 Näher dazu: Unionsrechtliche Fragen der Einführung einer allgemeinen Dienstpflicht, Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages, Ausarbeitung PE 6 – 3000 -86/16, S. 5 f.
- 7 Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages, PE 6 – 3000 -86/16, S. 6 f.
- 8 So auch Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages, Fragen zur Einführung eines allgemeinen gesellschaftlichen und sozialen Pflichtdienstes. Rechtliche Grenzen und internationale Beispiele, Ausarbeitung WD 3 – 371/07, S. 22.
- 9 Grundlegend dazu die Entscheidung Görgülü, BVerfGE 111, 307.
- 10 Siehe dazu aus der neueren Rechtsprechung des BVerfG das Urteil des Zweiten Senats vom 12. Juni 2018 zum Streikrecht für Beamte, 2 BvR 1738/12, Rn. 126 f.
- 11 BVerfGE 111, 307, 317 – Görgülü.
- 12 BVerfGE 111, 307, 324 – Görgülü.
- 13 Die Arbeiten zu dem Unterabschnitt „Verhältnis zum nationalen Recht“ auf S. 5 wurden freundlicherweise unterstützt von Frank Schorkopf, Universitätsprofessor auf dem Lehrstuhl für Öffentliches Recht und Europarecht der Georg-August-Universität Göttingen.
- 14 Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages, siehe dazu unter Punkt C. Die Einschätzung der Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages. S. 6.
- 15 EGMR, 23. November 1983, Van der Musselle v. Belgium. Rn. 32.
- 16 Ausarbeitung WD 3 – 371/07: Fragen zur Einführung eines allgemeinen gesellschaftlichen und sozialen Pflichtdienstes. Rechtliche Grenzen und internationale Beispiele; Sachstand WD 2 – 3000 – 083/16: Vereinbarkeit einer allgemeinen Dienstpflicht mit Art. 4 EMRK.
- 17 WD 2 – 3000 – 083/16, S. 5.
- 18 WD 2 – 3000 – 083/16, S. 6.
- 19 WD 3 – 371/07, S. 21.
- 20 Dem liegt die Annahme zugrunde, dass die Dauer der allgemeinen Dienstpflicht auf ein Jahr festgesetzt wird. WD 2 – 3000 – 083/16, S. 7.
- 21 Siehe die Rechtsprechungsübersicht des EGMR zu „Slavery, Servitude, and Forced Labour“ von März 2018.
- 22 Guide on Article 4 of the European Convention on Human Rights, updated on 30 April 2018.
- 23 EGMR, 23. November 1983, Van der Musselle v. Belgium, Rn. 37.
- 24 EGMR, Guide on Article 4 of the European Convention on Human Rights, updated on April 30 2018, Rn. 23.
- 25 EGMR, 28. Juni 2011, Mihal v. Slovakia, Rn. 43.
- 26 EGMR, 4. Juni 2015, Pressemitteilung zum Fall Chitos v. Greece.
- 27 Siehe dazu unter Punkt C. Auslegung von Art. 4 EMRK, Rechtsprechung und Leitlinien des EGMR, Verhältnismäßigkeitsprüfung, S. 7.
- 28 So auch der österreichische Verfassungsrechtler Wolfram Karl in einem Kurzgutachten zur Frage der Verfassungsmäßigkeit eines verpflichtenden allgemeinen Sozialdienstes in Österreich, auf das die Schweizerische Bundeskanzlei, Direktion für Völkerrecht, in einer Stellungnahme vom 22. November 2004 zur Einführung einer allgemeinen Dienstpflicht in der Schweiz verweist.
- 29 Guide on Article 4 of the European Convention on Human Rights, updated on 30 April 2018, Rn. 7.
- 30 So im Ergebnis auch Jost Pietzcker, Das soziale Pflichtjahr – rechtlich gesehen, in: Gedächtnisschrift für Meinhard Heinze, Alfred Söllner, Wolfgang Gitter u.a. (Hrsg.), München 2005, S. 636, 645 f.
- 31 Dieser Aspekt spielte auch im EGMR-Verfahren S.A.S. v. France (Burkaverbot) eine Rolle.
- 32 EGMR, 20.6.2017, Bayev and others v. Russia, Rn. 82.
- 33 Siehe dazu EGMR, 1. Juli 2014, S.A.S. v. France.
- 34 EGMR, S.A.S. v. France, Rn. 154.
- 35 EGMR, S.A.S. v. France, Rn. 155 ff.
- 36 EGMR, 23. November 1983, van der Musselle v. Belgium, Rn. 43.
- 37 EGMR, 6. April 2000, Thlimmenos v. Greece, Rn. 44.
- 38 Siehe unter Punkt B. Dienstpflicht auch für Ausländer?, S. 4.

Impressum

Die Autorin

Dr. Katja Gelinsky ist Koordinatorin für Recht und Politik in der Hauptabteilung Politik und Beratung der Konrad-Adenauer-Stiftung. Die promovierte Juristin mit den Schwerpunkten Staats- und Verfassungsrecht ist Verfasserin zahlreicher journalistischer Berichte zu Rechtsthemen und war Redenschreiberin im Bundespräsidialamt und im Bundesministerium der Finanzen.

Konrad-Adenauer-Stiftung e. V.

Dr. Katja Gelinsky (LL.M.)

Koordinatorin für Recht und Politik
Hauptabteilung Politik und Beratung
T +49 30 / 26 996-3760
katja.gelinsky@kas.de

Thomas Köhler

Leiter der Hauptabteilung Politik und Beratung
T +49 30 / 26996-3550
thomas.koehler@kas.de

Postanschrift: Konrad-Adenauer-Stiftung e. V., 10907 Berlin

Herausgeberin: Konrad-Adenauer-Stiftung e. V. 2018, Sankt Augustin/Berlin
Gestaltung und Satz: yellow too, Pasiak Horntrich GbR
Die Printausgabe wurde bei copy print Kopie & Druck GmbH, Berlin
klimaneutral produziert und auf FSC-zertifiziertem Papier gedruckt.
Printed in Germany.
Gedruckt mit finanzieller Unterstützung der Bundesrepublik Deutschland.

ISBN 978-3-95721-472-0



Der Text dieses Werkes ist lizenziert unter den Bedingungen von „Creative Commons Namensnennung-Weitergabe unter gleichen Bedingungen 4.0 international“, CC BY-SA 4.0 (abrufbar unter: <https://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0/legalcode.de>).

Bildvermerk Titelseite
© smartboy10, iStock