



Kurzinformation

Zur Einführung eines verpflichtenden sozialen Jahres

Gefragt ist, ob bei Einführung eines verpflichtenden sozialen Jahres, diese Dienstpflicht auf Deutsche beschränkt werden müsste oder ob sie auch ausländische Staatsangehörige erfassen dürfte.

Hinzuweisen ist zunächst darauf, dass nach Art. 12 Abs. 2 GG niemand „zu einer bestimmten Arbeit gezwungen werden [darf], außer im Rahmen einer herkömmlichen allgemeinen, für alle gleichen öffentlichen Dienstleistungspflicht“. Ein verpflichtendes soziales Jahr wäre jedenfalls nach herrschender Meinung keine „herkömmliche“ Dienstleistungspflicht. Seine Einführung würde also eine Verfassungsänderung voraussetzen. Mit dieser würde die Bundesrepublik sich nach herrschender Meinung allerdings in Widerspruch zu völkerrechtlichen, unter Umständen sogar unionsrechtlichen, Verboten der Zwangs- oder Pflichtarbeit setzen (vgl. Art. 4 Abs. 2 EMRK, Art. 8 Abs. 3 IPBPR, Art. 5 Abs. 2, Art. 51 Abs. 1, 52 Abs. 3 GrCh). Diese enthalten zwar eine Ausnahme für „übliche Bürgerpflichten“, die von der herrschenden Meinung jedoch ähnlich wie die der „herkömmlichen Dienstleistungspflichten“ in Art. 12 Abs. 2 GG ausgelegt wird.¹

Ein auf Basis einer Verfassungsänderung eingeführtes verpflichtendes soziales Jahr müsste nicht zwingend auf Deutsche beschränkt werden. Art. 79 Abs. 3 GG, der die materiellen Grenzen der Verfassungsänderung festlegt, verbietet lediglich jede Änderung des Grundgesetzes, „durch welche die Gliederung des Bundes in Länder, die grundsätzliche Mitwirkung der Länder bei der Gesetzgebung oder die in den Artikeln 1 und 20 niedergelegten Grundsätze berührt werden.“ Dass eine – sowohl Deutsche als auch ausländische Staatsangehörige erfassende – allgemeine Dienstpflicht per se gegen einen dieser Grundsätze verstoßen würde, ist nicht ersichtlich. So wird selbst in Bezug auf Art. 12a Abs. 1 GG, der die Einführung der Wehrpflicht für „Männer“ ermöglicht, nach herrschender Meinung davon ausgegangen, dass er sich nicht (stillschweigend) auf deutsche Männer beschränkt,

1 Vgl. zum Ganzen Burgi/Wolff, in: Bonner Kommentar zum GG, Art. 12 Abs. 2 und 3, Rn. 70 ff. (Feb. 2019) m.w.N.; ferner die WD-Dokumentation „Allgemeine Dienstpflicht“ vom 20. März 2022, WD 3 - 3000 - 043/22, m.w.N. (<https://www.bundestag.de/resource/blob/894380/323ff1a1b53a4f996c12dd9aad517583/WD-3-043-22-pdf-data.pdf>). Weniger skeptisch in Bezug auf die völkerrechtliche Zulässigkeit hingegen Gelinsky, Pflichtdienst für die Gesellschaft?, Optionen und Hürden im Verfassungs- und Völkerrecht, in: Konrad-Adenauer-Stiftung (Hrsg.), Analysen und Dokumente, Nr. 316/September 2018, S. 5 ff. (https://www.kas.de/documents/252038/253252/7_dokument_dok_pdf_53608_1.pdf/78c47db3-2155-7122-ce96-efd82cc80727?version=1.0&t=1539646950520); dies., Dienstpflicht menschenrechtswidrig?, in: FAZ vom 21. Juni 2022, S. 16.

sondern auch ausländische Staatsangehörige erfasst.² Entsprechend wird in Bezug auf Art. 12a Abs. 4 Satz 1 GG, der es im Verteidigungsfalle erlaubt, „Frauen“ zu bestimmten zivilen Dienstleistungen (z.B. im Sanitäts- und Heilwesen) heranzuziehen, vertreten, dass er auch ausländische Frauen erfasst.³

Es ist auch nicht ersichtlich, dass – anders als bei der Wehrpflicht⁴– die Erstreckung eines sozialen Pflichtjahres auf ausländische Staatsangehörige zu grundsätzlichen völkerrechtlichen Problemen führen würde (die oben erwähnten, nicht mit der Staatsangehörigkeit des Pflichtigen verbundenen, natürlich ausgenommen). Völkerrechtlich beschränkt sich die Rechtsetzungszuständigkeit von Staaten nicht auf die eigenen Staatsangehörigen (Personalhoheit), sondern erfasst kraft der sogenannten Gebietshoheit alle auf dem eigenen Staatsgebiet sich aufhaltenden Personen.⁵ Ein völkerrechtlich zulässiger Anknüpfungspunkt für eine allgemeine Dienstpflicht würde nur dann fehlen, wenn sie sich auf Personen erstreckte, die weder einen (über die Staatsangehörigkeit vermittelten) personalen Bezug zur Bundesrepublik aufweisen noch einen (über den Aufenthalt vermittelten) hinreichenden Gebietsbezug. Eine Einbeziehung von sich nicht im Bundesgebiet aufhaltenden fremden Staatsangehörigen in die Dienstpflicht wäre somit problematisch. Zu einer Einschränkung der Gebietshoheit durch die Personalhoheit kann es ferner kommen, wenn dem Fremden Pflichten auferlegt werden, die mit den Treuepflichten gegenüber seinem Heimatstaat kollidieren könnten.⁶ Das drängt sich bei einem sozialen Pflichtjahr für dauerhaft im Bundesgebiet ansässige fremde Staatsangehörige allerdings (anders als bei der Wehrpflicht) nicht auf.⁷

Würde eine sowohl für Deutsche als auch für in Deutschland ansässige ausländische Staatsangehörige geltende allgemeine Dienstpflicht im Wege der Verfassungsänderung eingeführt oder ermöglicht, könnte aus der Einbeziehung ausländischer Staatsangehöriger allerdings ein gewisser Folgeregelungsbedarf entstehen. So müsste etwa geklärt werden, wie mit ausländischen Staatsangehörigen umzugehen ist, die in ihrem Heimatstaat bereits einer entsprechenden Dienstpflicht, etwa dem Wehrdienst, unterliegen. Ferner wäre bei der Ausgestaltung der Dienstpflicht durch den einfachen Gesetzgeber Art. 3 Abs. 1 GG zu berücksichtigen, der es auch verbietet, wesentlich Ungleiches ohne rechtfertigenden Grund gleich zu behandeln⁸. Die Einbeziehung von ausländischen Staatsangehörigen, die sich nur vorübergehend im Bundesgebiet aufhalten (etwa zur Durchreise

2 Vgl. Kämmerer, in: v. Münch/Kunig, GG, 7. Auflage 2021, Art. 12a Rn. 14; Jarass, in: Jarass/Pieroth, GG, 16. Aufl. 2020, Art. 12a Rn. 4 m.w.N.; a.A. Heun, in: Dreier, GG, 3. Aufl. 2013, Art. 12a Rn. 36.

3 Vgl. Jarass, in: Jarass/Pieroth, GG, 16. Aufl. 2020, Art. 12a Rn. 4 m.w.N.

4 Vgl. Gornig, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, GG, 7. Aufl. 2018, Art. 12a Rn. 32; Heun, in: Dreier, GG, 3. Aufl. 2013, Art. 12a Rn. 18.

5 Vgl. Epping, in: Ipsen, Völkerrecht, 7. Aufl. 2018, § 7 Rn. 59 ff.

6 Epping, in: Ipsen, Völkerrecht, 7. Aufl. 2018, § 7 Rn. 79.

7 A.A. möglicherweise Schiffbauer, Verfassungsrechtliche Aspekte einer allgemeinen Dienstpflicht, GSZ-Sonderausgabe 2022, S. 55 (59), der darauf hinweist, „dass eine Verpflichtung ausländischer Staatsangehöriger wegen des damit verbundenen Eingriffs in die Personalhoheit eines anderen Staates das völkerrechtliche Interventionsverbot verletzen kann.“

8 Vgl. BVerfGE 158, 282 (327 Rn. 110).

oder zu Studienzwecken) in eine allgemeine Dienstpflicht wäre vor diesem Hintergrund problematisch. Zu fordern wäre bei einem sozialen Pflichtjahr wohl ein zumindest faktisches Näheverhältnis zur Bundesrepublik bzw. ihrer Bevölkerung, das dem durch die Staatsangehörigkeit üblicherweise vermittelten vergleichbar ist.⁹

* * *

9 In diesem Sinne auch Gelinsky, Pflichtdienst, a.a.O., S. 4.