



Dokumentation

Allgemeine Dienstpflicht

Aktualisierung der Dokumentation WD 3 - 3000 - 043/22

Allgemeine Dienstpflicht

Aktualisierung der Dokumentation WD 3 - 3000 - 043/22

Aktenzeichen: WD 3 - 3000 - 031/23
Abschluss der Arbeit: 17.03.2023
Fachbereich: WD 3: Verfassung und Verwaltung

Die Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages unterstützen die Mitglieder des Deutschen Bundestages bei ihrer mandatsbezogenen Tätigkeit. Ihre Arbeiten geben nicht die Auffassung des Deutschen Bundestages, eines seiner Organe oder der Bundestagsverwaltung wieder. Vielmehr liegen sie in der fachlichen Verantwortung der Verfasserinnen und Verfasser sowie der Fachbereichsleitung. Arbeiten der Wissenschaftlichen Dienste geben nur den zum Zeitpunkt der Erstellung des Textes aktuellen Stand wieder und stellen eine individuelle Auftragsarbeit für einen Abgeordneten des Bundestages dar. Die Arbeiten können der Geheimschutzordnung des Bundestages unterliegende, geschützte oder andere nicht zur Veröffentlichung geeignete Informationen enthalten. Eine beabsichtigte Weitergabe oder Veröffentlichung ist vorab dem jeweiligen Fachbereich anzuzeigen und nur mit Angabe der Quelle zulässig. Der Fachbereich berät über die dabei zu berücksichtigenden Fragen.

Inhaltsverzeichnis

1.	Einleitung	4
2.	Aktueller Stand der Diskussion	4
3.	Arbeiten der Wissenschaftlichen Dienste des Bundestages	5
3.1.	Verfassungsrechtlicher Rahmen	5
3.2.	Unions- und völkerrechtlicher Rahmen	6
4.	Literatur zum verfassungsrechtlichen Rahmen	7

1. Einleitung

Es wurde um Informationen über die aktuelle Einschätzung der Rechtswissenschaft zu der Verfassungsmäßigkeit der Einführung einer allgemeinen Dienstpflicht gebeten. Dazu liegen bereits mehrere einschlägige Arbeiten der Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages vor. Diese wurden bereits im Jahr 2022 in der Dokumentation „Allgemeine Dienstpflicht“, WD 3 - 3000 - 043/22, zusammengefasst. Die vorliegende Arbeit stellt eine Aktualisierung dieser Dokumentation dar. Diese wurde (unter 2.) um eine Übersicht über den aktuellen Stand der rechtswissenschaftlichen Diskussion ergänzt. Die Zusammenfassung der bisherigen Arbeiten der Wissenschaftlichen Dienste (unter 3.) wurde um eine Kurzinformation „Zur Einführung eines verpflichtenden sozialen Jahres“, [WD 3 - 3000 - 099/22](#); [WD 2 - 3000 - 045/22](#), aus dem Jahr 2022 ergänzt und die Aktualität der Zusammenfassung überprüft. Die Übersicht über die Literatur zum verfassungsrechtlichen Rahmen der Fragestellung wurde umfassend aktualisiert und um weitere Beiträge ergänzt, die seit dem Erscheinen der Dokumentation im Jahr 2022 veröffentlicht wurden.

2. Aktueller Stand der Diskussion

Die Einführung einer allgemeinen Dienstpflicht beschäftigt bereits seit vielen Jahren die rechtswissenschaftliche Literatur, ohne dass sich die bestehenden Meinungen erkennbar gewandelt hätten. Allerdings führten unter anderem die Äußerung des Bundespräsidenten Steinmeier zu einem sozialen Pflichtjahr und die Krise in der Ukraine dazu, dass die Möglichkeiten der Einführung einer allgemeinen Dienstpflicht wieder verstärkt diskutiert wurden.

Nach **Art. 12 Abs. 2 des Grundgesetzes** (GG)¹ „darf [niemand] zu einer bestimmten Arbeit gezwungen werden, außer im Rahmen einer herkömmlichen allgemeinen, für alle gleichen öffentlichen Dienstleistungspflicht“. „**Herkömmlich**“ ist eine Dienstleistungspflicht, wenn die bestimmte Art der Dienstleistungspflicht seit geraumer Zeit, insbesondere vor der Zeit des Nationalsozialismus, tradiert ist.² Dies ist nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts eng auszulegen.³

1 Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland vom 23.05.1949 in der im Bundesgesetzblatt Teil III, Gliederungsnummer 100-1, veröffentlichten bereinigten Fassung, zuletzt geändert am 19.12.2022 (BGBl. I S. 2478).

2 Mann, in: Sachs, Grundgesetz Kommentar, 9. Auflage 2021, Art. 12 Rn. 186; im Ergebnis wohl ebenso Scholz, in: Maunz/Dürig, Grundgesetz-Kommentar, Loseblattsammlung, 99. Ergänzungslieferung September 2022, Art. 12 Rn. 497 (Stand: Juni 2006).

3 BVerfGE 92, 91, 111.

Nach herrschender Meinung wäre eine allgemeine Dienstpflicht keine „herkömmliche Dienstleistungspflicht“ im Sinne von Art. 12 Abs. 2 GG; eine solche könnte daher nur im Rahmen einer **Verfassungsänderung** eingeführt werden.⁴

Dem stünden der herrschenden Auffassung zufolge allerdings **völkerrechtliche** und gegebenenfalls auch **unionsrechtliche Verbote der Zwangs- oder Pflichtarbeit** entgegen, wie Art. 4 Abs. 2 der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK)⁵ oder Art. 5 Abs. 2 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union (GrCh)^{6,7}. Insbesondere falle eine allgemeine Dienstpflicht nicht unter die „**üblichen Bürgerpflichten**“, die vom völkerrechtlichen und unionsrechtlichen Verbot der Zwangsarbeit ausgenommen sind (Art. 4 Abs. 3 EMRK, der für das Unionsrecht gemäß Art. 5 Abs. 2 in Verbindung mit Art. 52 Abs. 3 S. 1 GRCh ebenfalls anwendbar ist).

3. Arbeiten der Wissenschaftlichen Dienste des Bundestages

3.1. Verfassungsrechtlicher Rahmen

Die Ausarbeitung

- Möglichkeit der Einführung einer allgemeinen Dienstpflicht für Frauen und Männer nach deutschem Verfassungsrecht, Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages, WD 3 - 3000 - 154/16 (abrufbar unter: <https://www.bundestag.de/resource/blob/436784/bc12a4dff0661a0d9abca98c41457d8/WD-3-154-16-pdf-data.pdf>),

befasst sich ausführlich mit der Frage der Einführung einer allgemeinen Dienstpflicht für Frauen und Männer, deren derzeitigen verfassungsrechtlichen Grenzen und der Möglichkeit einer Einführung durch eine **Grundgesetzänderung**.

4 Vgl. Guckelberger, in: Schmidt-Bleibtreu/Hofmann/Henneke, GG, 15. Auflage 2022, Art. 12a GG; Freudenberg, Verfassungsmäßigkeit einer allgemeinen Dienstpflicht, ZRP 2022, S. 152; Kämmerer, Die allgemeine Dienstpflicht und ihre Tücken ZRP 2022, S. 258 f.; Kirschey, Möglichkeiten und Grenzen einer allgemeinen Dienstpflicht, BWV 2022, S. 200 (202); Krämer, Könnte in der Bundesrepublik Deutschland eine allgemeine Dienstpflicht eingeführt werden?, UBWV 1/2018 (S. 14 ff., insb. S. 23); Richter, Die demokratische Antwort des Staatsbürgers auf den Angriffskrieg, DÖV 2022, S. 979 (980); Schiffbauer, Verfassungsrechtliche Aspekte einer allgemeinen Dienstpflicht, GSZ-Sonderausgabe 2022, S. 55 (56 f.); Penz, AfD-Grundsatzprogramm: Wehrpflicht reloaded? Verfassungsrechtliche Grenzen für eine (Wieder-)Einführung der Wehrpflicht und einer allgemeinen Dienstpflicht, Recht und Politik 3/2016, S. 171 (172); a.A. Klenner, Gesellschaftsdienst ohne Grundgesetzänderung, ZRP 2019, S. 178 (siehe unter Punkt 4), der die Einführung einer allgemeinen Dienstpflicht im Rahmen der Schule vorschlägt.

5 Europäische Menschenrechtskonvention (Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten) vom 04.11.1950, zuletzt geändert durch Protokoll Nr. 15 vom 24.06.2013 m.W.v. 01.08.2021.

6 Charta der Grundrechte der Europäischen Union (EU Grundrechte-Charta - GrCh), ABl. C 326 vom 26.10.2012, S. 391.

7 Siehe zu Einzelheiten der unions- und völkerrechtlichen Fragestellungen unter 3.2.

Auf dieser baut die jüngste Ausarbeitung

- Einzelfragen zur rechtlichen Möglichkeit der Einführung einer allgemeinen Dienstpflicht, Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages, WD 3 - 3000 - 258/19 (abrufbar unter: <https://www.bundestag.de/resource/blob/678440/3aeca3689bbbc1fe74cec95a8b616b69/WD-3-258-19-pdf-data.pdf>),

auf und erläutert die einzelnen Tatbestandsmerkmale des Art. 12 Abs. 2 GG näher. Besonders eingegangen wird auf das Merkmal der „**herkömmlichen**“ Dienstpflicht.

Die Dokumentation

- Einführung einer allgemeinen Dienstpflicht - Initiativen und Standpunkte in den letzten 15 Jahren, Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages, WD 3 - 3000 - 165/16 (abrufbar unter: <https://www.bundestag.de/resource/blob/436804/3cbeab33e17eb8e717688be45ee74bfd/WD-3-165-16-pdf-data.pdf>),

stellt Initiativen und Standpunkte zu dem Thema im Zeitraum von 2004 bis 2016 in einer Übersicht zusammen.

Die Kurzinformation

- Zur Einführung eines verpflichtenden sozialen Jahres, Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages, WD 3 - 3000 - 099/22, WD 2 - 3000 - 045/22 (abrufbar unter: <https://www.bundestag.de/resource/blob/905156/aa7745c0f63e41bd067c80a9de77d8f1/WD-2-045-22-WD-3-099-22-pdf-data.pdf>),

fasst zunächst kurz die verfassungsrechtlichen Fragen, die sich in der Debatte über die Einführung einer allgemeinen Dienstpflicht stellen, zusammen und geht dann auf die spezielle Frage ein, ob die Einführung einer Dienstpflicht im Rahmen eines sozialen Jahres auch Ausländer erfassen könnte.

3.2. Unions- und völkerrechtlicher Rahmen

Die Ausarbeitung

- Unionsrechtliche Fragen der Einführung einer allgemeinen Dienstpflicht, Unterabteilung Europa, Fachbereich Europa, PE 6 - 3000 - 86/16 (abrufbar unter: <https://www.bundestag.de/resource/blob/437708/20e1df7cb8fafbfbe2932f57fca6f88f/PE-6-086-16-pdf-data.pdf>),

geht auf die unionsrechtlichen Vorgaben ein, die für die Einführung einer allgemeinen Dienstpflicht gelten würden. Insbesondere Art. 5 Abs. 2 der **Grundrechtecharta** stellt dafür eine hohe Hürde auf, da dieser den Arbeitszwang verbietet.

Der Sachstand

- Vereinbarkeit einer allgemeinen Dienstpflicht mit Art. 4 EMRK, Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages, WD 2 - 3000 - 083/16 (abrufbar unter: <https://www.bundestag.de/resource/blob/435758/a480927ce006d1454b4e076f65d881d6/WD-2-083-16-pdf-data.pdf>),

geht vergleichbar zu der vorherigen Ausarbeitung auf die völkerrechtlichen Grenzen ein. Art. 4 der **Europäischen Menschenrechtskonvention** schützt vor Arbeitszwang. Ausnahmen dazu sind für den Wehr- und Wehersatzdienst, den Dienst bei Notständen oder Katastrophen und den Dienst im Rahmen normaler Bürgerpflichten normiert.

Die beiden Arbeiten zeigen auf, dass eine allgemeine Dienstpflicht von 12 Monaten **unions- und völkerrechtswidrig** wäre, wenn von der verfassungsrechtlichen Gestaltungsoption durch den deutschen Verfassungsgeber Gebrauch gemacht werden würde.

In der bereits unter 3.1. aufgeführten Kurzinformation

- Zur Einführung eines verpflichtenden sozialen Jahres, Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages, WD 3 - 3000 - 099/22, WD 2 - 3000 - 045/22 (abrufbar unter: <https://www.bundestag.de/resource/blob/905156/aa7745c0f63e41bd067c80a9de77d8f1/WD-2-045-22-WD-3-099-22-pdf-data.pdf>)

werden ebenfalls völkerrechtliche Aspekte der Einführung einer Dienstpflicht im Rahmen eines sozialen Jahres erläutert, wobei insbesondere auf die Erfassung von Ausländern eingegangen wird.

4. Literatur zum verfassungsrechtlichen Rahmen

Die herrschende Meinung im Schrifttum hält eine Verfassungsänderung zur Einführung einer allgemeinen Dienstpflicht für erforderlich. So sei nach

- *Penz, AfD-Grundsatzprogramm: Wehrpflicht reloaded? Verfassungsrechtliche Grenzen für eine (Wieder-)Einführung der Wehrpflicht und einer allgemeinen Dienstpflicht, Recht und Politik 3/2016, S. 171 ff.*

die Einführung einer allgemeinen Dienstpflicht nach geltender Rechtslage verfassungs- und auch völkerrechtswidrig.

Eine instruktive Zusammenfassung der verfassungs- und völkerrechtlichen Probleme bei der Einführung einer allgemeinen Dienstpflicht bietet der Aufsatz

- *Krämer, Könnte in der Bundesrepublik Deutschland eine allgemeine Dienstpflicht eingeführt werden?, UBWV 1/2018.*

Darin wird zum einen das geltende Verfassungsrecht dargestellt. Dabei wird auf Art. 12 Abs. 2 GG und Art. 12a GG eingegangen. Insbesondere wird aufgezeigt, dass der Ersatzdienst, der im Rahmen einer wiedereingesetzten Wehrpflicht (Art. 12a GG) reaktiviert würde, im verfassungsrechtlichen Sinne nicht einer allgemeinen Dienstpflicht entspricht und mit dieser auch nicht gleichgesetzt werden kann. Der Ersatzdienst galt bisher nur unter der Bedingung der Kriegsdienstverweigerung und damit auch nur für Männer. Im Zuge einer Grundgesetzänderung könnten jedoch eine Aufhebung der Geschlechtsbegrenzung und eine Aufnahme der allgemeinen Dienstpflicht erfolgen.

Auch

- *Guckelberger, in: Schmidt-Bleibtreu/Hofmann/Henneke, GG, 15. Auflage 2022, Art. 12a GG*

sieht in Art. 12a GG in seiner derzeitigen Fassung aufgrund seiner differenzierten Ausgestaltung keine Grundlage für die Einführung einer allgemeinen Dienstpflicht. Dafür könne auch nicht der „Zivilschutzverband“ in Art. 12a Abs. 1 GG herangezogen werden, da bei der Auslegung dieses verfassungsrechtlichen Begriffs die Alternativen der Streitkräfte und des Bundesgrenzschutzes einzubeziehen seien und er damit nicht als Grundlage für die Einführung einer allgemeinen Dienstpflicht taue.

- *Schiffbauer, Verfassungsrechtliche Aspekte einer allgemeinen Dienstpflicht, GSZ-Sonderausgabe 2022, S. 55 ff.*

nähert sich der verfassungsrechtlichen Frage der Einführung einer allgemeinen Dienstpflicht ebenfalls vom Ausgangspunkt der bereits in Art. 12a GG geregelten Wehrpflicht. Die Wehrpflicht sei zwar nur einfachgesetzlich ausgesetzt, könne aber als verfassungswidrig gewordenes Verfassungsrecht nicht einfach reaktiviert werden. Art. 12a GG verstoße wegen der Anknüpfung an „Männer“ als Adressaten sowohl gegen Art. 79 Abs. 3 GG i.V.m. Art. 1 Abs. 1 GG als auch gegen Völkerrecht. Unionsrecht sei in der Konstellation hingegen nicht anwendbar. Falls doch von der Anwendbarkeit des Unionsrechts ausgegangen werden sollte, sei ein Verstoß gegen die Gleichberechtigung von Mann und Frau nach Art. 23 GrCh zu diskutieren. Wegen des Verstoßes gegen Art. 79 Abs. 3 GG i.V.m. Art. 1 Abs. 1 GG, Völkerrecht und gegebenenfalls Unionsrecht müsse Art. 12a GG entweder gestrichen oder neu konzipiert werden. Bei einer Neukonzeptionierung könne die Einführung einer allgemeinen Dienstpflicht grundsätzlich in Betracht gezogen werden. Als Anknüpfungspunkt für eine allgemeine Dienstpflicht stellt *Schiffbauer* auf den personenbezogenen Rechtsstatus „Inhaberschaft der deutschen Staatsangehörigkeit“ ab. Dabei weist er darauf hin, dass die Verpflichtung von ausländischen Staatsangehörigen das völkerrechtliche Interventionsverbot verletzen könne. Abschließend stellt er einen Mustervorschlag zur Änderung des Art. 12a GG vor.

- *Kirsche, Möglichkeiten und Grenzen einer allgemeinen Dienstpflicht, BWV 2022, S. 200 ff.*

zufolge stehen der Einführung einer allgemeinen Dienstpflicht sowohl das geltende Verfassungsrecht, als auch Unions- und Völkerrecht entgegen. Daher müsse vielmehr die Attraktivität von Freiwilligenprogrammen gesteigert werden.

- *Freudenberg, Verfassungsmäßigkeit einer allgemeinen Dienstpflicht, ZRP 2022, S. 152 ff.*

kommt ebenfalls zu dem Ergebnis, dass die Einführung einer allgemeinen Dienstpflicht derzeit nicht mit der Verfassung vereinbar wäre.

Von diesem Befund ausgehend weist

- *Kämmerer, Die allgemeine Dienstpflicht und ihre Tücken ZRP 2022, S. 258 ff.,*

darauf hin, dass eine verfassungsrechtliche Verankerung einer allgemeinen Dienstpflicht aufgrund der Grundrechtsrelevanz notwendig sei. Er betont die strenge Verhältnismäßigkeitsprüfung, die dabei vorzunehmen sei, und sieht bereits die Frage nach einem legitimen Ziel als problematisch an,

weil die angeführten Belange „zu vage und zu allgemein“ seien. Von detaillierten Festlegungen unmittelbar im Grundgesetz rät er aus rechtspolitischen Erwägungen ab. Insgesamt bezeichnet er die rechtlichen Hürden als „kaum zu überwinden“.

– *Klenner, Gesellschaftsdienst ohne Grundgesetzänderung, ZRP 2019, S. 178 ff.*

sieht die bisher diskutierten Modelle eines verpflichtenden Gesellschaftsdienstes nicht als Zwangsarbeit im Sinne des Art. 12 Abs. 3 GG an, da diese nicht auf Herabwürdigung der Betroffenen ausgerichtet sei. Eine allgemeine Dienstpflicht könne nach seiner – von der herrschenden Meinung abweichenden – Ansicht ohne Verstoß gegen das Arbeitszwangsverbot aus Art. 12 Abs. 2 GG eingeführt werden, das die Verpflichtung zu einer bestimmten Arbeit untersagt, wenn sie stattdessen als unbestimmte Arbeitspflicht ausgestaltet werde. Da eine unbestimmte Arbeitspflicht jedoch eine kaum zu rechtfertigende Beeinträchtigung des allgemeinen Persönlichkeitsrechts bedeute, komme nach Verfassungsrecht eine allgemeine Dienstpflicht lediglich innerhalb des schulischen Integrationsauftrags in Betracht. Aufgrund der Kompetenzverteilung im Grundgesetz wären die Länder für die Einführung eines schulischen Gesellschaftsdienstes zuständig.

– *Richter, Die demokratische Antwort des Staatsbürgers auf den Angriffskrieg, DÖV 2022, S. 979 ff.,*

betrachtet die Debatte um die Einführung einer allgemeinen Dienstpflicht vor dem Hintergrund des Angriffskrieges Russlands auf die Ukraine und greift die Argumentation *Klenners* auf. Er äußert jedoch Bedenken hinsichtlich einer einfachgesetzlichen Einführung eines verpflichtenden Dienstjahres während der Schulzeit, insbesondere wenn dieses auch bei der Bundeswehr absolviert werden könne. Bei Absolventen einer Hauptschule komme dies nahe an die Grenze der völkerrechtlichen Pflicht aus Art. 77 Abs. 2 und 3 Zusatzprotokoll I⁸, wonach Konfliktparteien eines bewaffneten Konflikts dafür sorgen sollen, dass Kinder unter fünfzehn Jahren weder aktiv an Feindseligkeiten teilnehmen noch in die Streitkräfte eingegliedert werden. Eine allgemeine Dienstpflicht könne daher nur durch eine Grundgesetzänderung verfassungskonform eingeführt werden. Dies stelle einen Eingriff in die Berufswahlfreiheit aus Art. 12 Abs. 1 GG dar, sodass die grundlegenden Entscheidungen verfassungsmittelbar zu regeln seien. Es fehle jedoch an einem überragend wichtigen Gemeinschaftsgut; jedenfalls stelle die gegenwärtige geopolitische Bedrohungslage aufgrund des Ukrainekrieges kein solches dar. Die Einführung einer allgemeinen Dienstpflicht sei „eine verfassungsrechtlich und politisch herausfordernde Aufgabe“. Der übrige Beitrag widmet sich der Wiedereinführung der Wehrpflicht.

8 Zusatzprotokoll zur Verhütung, Bekämpfung und Bestrafung des Menschenhandels, insbesondere des Frauen- und Kinderhandels, zum Übereinkommen der Vereinten Nationen gegen die grenzüberschreitende organisierte Kriminalität vom 15.11.2000 (BGBl. 2005 II S. 954).