

Gutachtliche Stellungnahme

Neue Sicherheitslage in Europa und Verfassungsmäßigkeit der Wehrpflicht

Im Auftrag von Landtagspräsident Grimm soll geprüft werden, ob vor dem Hintergrund einer veränderten Sicherheitslage in Europa die Fortgeltung der Wehrpflicht noch verfassungsgemäß ist, vor allem im Blick auf Artikel 12 GG.

1. Die Debatte um die Wehrpflicht

Deutschland sieht sich zur Zeit keiner akuten militärischen Bedrohung ausgesetzt. Der Warschauer Pakt hat sich aufgelöst. Deutschland ist im Westen wie im Osten von befreundeten Staaten umgeben.

Angesichts dieser neuen Situation hat Deutschland die Zahl seiner Soldaten deutlich reduziert und ihre Dienstzeit verkürzt. Die Ausgaben für die Bundeswehr wurden gesenkt. Die Bundesregierung sieht ferner den Auftrag der Bundeswehr nicht mehr nur in der unmittelbaren Landesverteidigung. Sie hat ihn erweitert auf internationale Einsätze auch außerhalb des Nato-Gebietes.

Frankreich hat angesichts der entspannten sicherheitspolitischen Lage angekündigt, die Wehrpflicht bis zum Jahr 2002 abzuschaffen. Andere demokratische Staaten wie die USA und Großbritannien haben schon seit Jahrzehnten eine Berufsarmee. Auch im Deutschen Bundestag und in der Öffentlichkeit wird darüber diskutiert, ob die Wehrpflicht noch sinnvoll und erforderlich ist.¹

¹ S. die Anträge von Bündnis 90/Die Grünen und der PDS auf Abschaffung der Wehrpflicht, BT-Drs. 13/3552 und 13/4461. Der Verteidigungsausschuß sprach sich mit den Stimmen der CDU, SPD und FDP für die Beibehaltung der Wehrpflicht aus, s. "Die Wehrpflicht soll auch zukünftig gelten", in: Woche im Bundestag 13/96, S. 55.

Gutachten des Wissenschaftlichen Dienstes sind parlamentsinterne Stellungnahmen, die nicht für die öffentliche Diskussion außerhalb des Landtags bestimmt sind. Eine - auch nur auszugsweise - Veröffentlichung oder Verbreitung bedarf der Zustimmung des Direktors beim Landtag.

Die Befürworter der Wehrpflicht meinen, sie diene der Vorsorge für mögliche künftige Bedrohungen und garantiere die Verankerung der Bundeswehr in der Demokratie. Entfiele die Wehrpflicht, falle auch der Zivildienst weg. Dies aber führe zum Zusammenbruch vieler sozialer Dienste. Ferner hätte die Abschaffung der Wehrpflicht die Auflösung weiterer militärischer Standorte zur Folge, was den betroffenen Regionen wirtschaftlich schaden würde.²

Ob die Kosten für eine Armee aus Wehrpflichtigen oder für eine Berufsarmee höher sind, ist zwischen Befürwortern und Gegnern der Wehrpflicht umstritten.³ Die Gegner der Wehrpflicht stellen aber auch in Frage, ob eine Armee aus Wehrpflichtigen überhaupt geeignet ist, den erweiterten Auftrag der Bundeswehr auszuführen, an internationalen Einsätzen ohne Bezug zur Landesverteidigung teilzunehmen. Denn es sei zweifelhaft, ob Wehrpflichtige überhaupt zu derartigen Einsätzen verpflichtet werden dürften.⁴ Zum anderen sei es fraglich, ob der nur noch zehn Monate dauernde Grundwehrdienst⁵ den nötigen Ausbildungsstand und die erforderliche Professionalität gewährleisten könne, sei es für Auslandseinsätze oder auch für die Landesverteidigung. Als weiteres Problem wird die Wehrgerechtigkeit⁶ angeführt: Solange die allgemeine Wehrpflicht bestehe, verlange der Gleichheitsgrundsatz, daß alle dienstfähigen Wehrpflichtigen auch eingezogen werden. Falls die Zahl der Soldaten weiter reduziert werden sollte, könne die Wehrgerechtigkeit kaum aufrecht erhalten werden. Schon heute wäre sie ohne den Zivildienst kaum mehr zu gewährleisten, denn bereits jeder dritte Wehrpflichtige leiste Zivildienst. Vielfach wird deshalb die Auffassung geäußert, daß eine freiwillige Berufsarmee den heutigen Auftrag der Bundeswehr mindestens genauso gut, wenn nicht sogar besser erfüllen könne als eine Armee, in der Wehrpflichtige dienen.⁷

² Vgl. nur Theo Sommer, "Zeit zum letzten Zapfenstreich", Die Zeit vom 1.3.96.

³ Vgl. u.a. "Etat-Streit zwischen Kohl, Rühle und Waigel, FAZ vom 3.7.96; "Relikt vergangener Zeiten - Friedensforscher plädiert für Aussetzen der Wehrpflicht", FR vom 12.7.96.

⁴ Verneinend u.a. Winkler, NVwZ 1993, S. 1151 ff.; Brunner, ZRP 1991, S. 133 ff.; bejahend Walz, NZWehr 1993, S. 89 ff. m.w.N.

⁵ § 5 Abs. 1 Satz 4 WehrpflichtG.

⁶ Vgl. BVerfGE 48, 127 ff., LS 2 und S. 159 und 162; BVerfGE 69, 1, 22, 24.

⁷ Vgl. Christoph Bertram, "Soldat nur noch aus freien Stücken", Die Zeit vom 5. Juli 1996.

2. Konsequenzen für die Verfassungsmäßigkeit der Wehrpflicht

Die Diskussion um die Wehrpflicht könnte Konsequenzen auch für die verfassungsrechtliche Beurteilung der Wehrpflicht haben.

Nach Art. 12 a Abs. 1 GG können Männer vom vollendeten achtzehnten Lebensjahr an zum Dienst in den Streitkräften verpflichtet werden. Artikel 12 a Abs. 1 GG ermächtigt also zur Einführung einer zwangsweisen Militärdienstpflicht und damit zur Einschränkung der Berufsfreiheit (Art. 12 GG).⁸ Im allgemeinen muß eine Grundrechtseinschränkung dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz genügen.⁹ D.h. sie muß geeignet sein, ihren Zweck zu erfüllen; und sie muß erforderlich sein. Erforderlich ist ein Eingriff, wenn er von mehreren gleich geeigneten Mitteln dasjenige ist, welches das Grundrecht am wenigsten beeinträchtigt. Träfen die Argumente der Wehrpflichtgegner zu, wäre insbesondere die Eignung der Wehrpflicht für eine Armee fraglich, die Auslandseinsätze durchführen soll. Zweifelhaft wäre aber auch die Erforderlichkeit der Wehrdienstpflicht, wenn eine freiwillige Berufsarmee den Aufgaben der Bundeswehr gleich gut oder besser gerecht werden würde.¹⁰

Von hier aus kann nicht abschließend beurteilt werden, ob die Auffassungen der Gegner oder der Befürworter der Wehrpflicht zutreffen. Nach der bisherigen Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zur Wehrpflicht kommt es darauf aber auch nicht an, denn der Verhältnismäßigkeitsgrundsatz findet auf die Frage der Wehrpflicht keine Anwendung.

Das Bundesverfassungsgericht hat bereits in seiner ersten Entscheidung zur Wehrpflicht aus dem Jahre 1960 entschieden, daß die Bestimmung im Grundgesetz, die die Einführung der Wehrpflicht gestattet¹¹, zugleich klarstellt, daß die Wehrpflicht der Verfassung nicht widerspricht.¹² Der Verhältnismäßigkeitsgrundsatz könne bei der Entscheidung über die Einführung der Wehrpflicht keine Rolle spielen:

⁸ Artikel 17 a GG ermöglicht es, weitere Grundrechte von Soldaten einzuschränken (die Freiheit der Meinungsäußerung, die Versammlungsfreiheit, das Petitionsrecht, und das Recht auf Freizügigkeit).

⁹ S. Jarass in Jarass/Pieroth, GG, 2. Aufl. 1992, vor Art. 1 Rn. 12.

¹⁰ Vgl. dazu im einzelnen Baldus, NZWehr 1993, S. 92 ff. (im Ergebnis ablehnend); s.a. Schmidt-Bleibtreu/Klein, GG, 4. Aufl. 1995, Art. 12 a Rn. 3 (bejahend) und Gubelt in v. Münch/Kunig, GG, Bd. 1, 4. Aufl. 1992, Art. 12 a Rn. 3 (die Frage offenlassend).

¹¹ Damals noch die Kompetenznorm des Art. 73 Nr. 1 GG.

¹² S. BVerfGE 12, 45, LS 1 und S. 50.

"Die Einführung der allgemeinen Wehrpflicht ist eine Entscheidung hohen staatspolitischen Ranges; sie wirkt in alle Bereiche des staatlichen und gesellschaftlichen Lebens hinein: Allgemeinpolitische, wirtschafts- und gesellschaftspolitische Gründe von sehr verschiedenem Gewicht, die dafür oder dawider sprechen, müssen bewertet und gegeneinander abgewogen werden. Die Landesverteidigung auf der Grundlage der allgemeinen Wehrpflicht ist deshalb gegenüber der Verteidigung durch eine Freiwilligenarmee kein bloßes 'Mehr', das allein unter dem Gesichtspunkt der quantitativen Belastung der Staatsbürger beurteilt werden dürfte, sondern ein grundsätzlich 'Anderes'. Weder kann ein Gericht feststellen, daß ein Freiwilligenheer zur Landesverteidigung ebenso geeignet sei wie ein Heer mit allgemeiner Wehrpflicht, noch kann die Schwere des Eingriffs in die Freiheit der Bürger das alleinige Kriterium sein, nach dem der Gesetzgeber bei seiner Wahl zwischen dem einen oder dem anderen System verfahren müßte; beide Systeme haben daneben noch je ihre hohe Bedeutung auch in mannigfaltiger anderer Richtung, die der Gesetzgeber in Rechnung stellen darf. Das Prinzip der 'Verhältnismäßigkeit' ist hier kein adäquater Maßstab."¹³

Nach dieser Rechtsprechung ist die Wehrpflicht also verfassungsrechtlich zulässig, ohne Rücksicht darauf, ob der mit ihr verbundene Eingriff in die Berufsfreiheit der verhältnismäßig ist oder nicht. Das Bundesverfassungsgericht hat diese Rechtsprechung bislang nicht revidiert. In einer späteren Entscheidung ging es sogar soweit, die Wehrpflicht als "verfassungsrechtliche Pflicht" anzusehen.¹⁴ Diese Aussage hat das Gericht zwar wieder modifiziert, indem es auch eine Freiwilligenarmee als zulässig bezeichnete.¹⁵ Verfassungsrechtlicher Maßstab für die Zulässigkeit einer Freiwilligenarmee war für das Gericht aber allein die Frage, ob die militärische Landesverteidigung gewährleistet bleibt. Den mit der Wehrpflicht verbundenen Eingriff in die Grundrechte der Dienstpflichtigen hielt es weiterhin für zulässig:

"Aus der verfassungsrechtlichen Verankerung der allgemeinen Wehrpflicht folgt, daß ein Bundesgesetz, welches diese Pflicht in dem in Art. 12a Abs. 1 GG bezeichneten Umfang einführt, der Verfassung nicht nur nicht widerspricht, sondern eine in ihr enthaltene Grundentscheidung aktualisiert."¹⁶

In der vorläufig jüngsten Entscheidung hierzu aus dem Jahre 1985 hat das Gericht diese Rechtsprechung fortgeführt.¹⁷ Allerdings haben zwei Richter in einem Minder-

¹³ BVerfGE 12, 45, 52.

¹⁴ S. BVerfGE 28, 243, 261 (1970).

¹⁵ S. BVerfGE 48, 127 (1978), LS 1 und S. 160 f.

¹⁶ BVerfGE 48, 127, 161 unter Berufung auf BVerfGE 12, 45, 50.

¹⁷ BVerfGE 69, 1, 21 ff.

heitsvotum den Ansatz des Gerichts in Frage gestellt, aus einer Ermächtigungsnorm wie Art. 12 a GG verfassungsimmanente Grundrechtsschranken - jedenfalls im Hinblick auf das Grundrecht auf Kriegsdienstverweigerung (Art. 4 Abs. 3 GG) - abzuleiten.¹⁸ Folgte man dieser Auffassung, dürfte Art. 12 a GG auch im Verhältnis zur Berufsfreiheit (Art. 12 GG) allein die Bedeutung einer Ermächtigung haben, in die Berufsfreiheit einzugreifen. Dann würde Art. 12 a GG - wie andere Gesetzesvorbehalte im Grundgesetz auch - einen solchen Eingriff nicht per se rechtfertigen; der Eingriff müsste zumindest verhältnismäßig sein.¹⁹

Bislang jedoch hat das Bundesverfassungsgericht seine bisherige Rechtsprechung zu Art. 12 a GG nicht revidiert, wonach die Wehrpflicht ohne Rücksicht auf die Verhältnismäßigkeit ihres Eingriffs in die Berufsfreiheit verfassungsmäßig ist. Solange das Gericht bei dieser Rechtsprechung bleibt, kann die Wehrpflicht allein durch eine politische Entscheidung aufgehoben werden.

Wissenschaftlicher Dienst

¹⁸ S. Sondervotum Mahrenholz und Böckenförde, BVerfGE 69, 1, 57, 60.

¹⁹ Für eine solche Auslegung des Art. 12 a GG plädiert auch Baldus, NZWehrr 1993, S. 92 ff. Zum Gesetzesvorbehalt bei Grundrechten s. Jarass in Jarass/Pieroth, GG, 2. Aufl. 1992, vor Art. 1 Rn. 33 ff., 36.