

# #GIDSstatement 1 / 2023

Christian Richter

## **Die Allgemeine Dienstpflicht aus juristischer, ökonomischer und sicherheitspolitischer Sicht**

#GIDSstatement | Nr. 1/2023 | Januar 2023 | ISSN 2699-4372

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie, detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.dnb.de> abrufbar

ISSN 2699-4372

Dieser Beitrag steht unter der Creative Commons Lizenz CC BY-NC-ND 4.0 International (Namensnennung – Nicht kommerziell – Keine Bearbeitung). Weitere Informationen zur Lizenz finden Sie unter: <https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/deed.de>



#GIDSstatement wird vom German Institute for Defence and Strategic Studies (GIDS) herausgegeben.

Die Beiträge sind auf der Website des GIDS kostenfrei abrufbar: [www.gids-hamburg.de](http://www.gids-hamburg.de)

#GIDSstatement gibt die Meinung der AutorInnen wieder und stellt nicht zwangsläufig den Standpunkt des GIDS dar.

Zitiervorschlag:

Christian Richter, Die Allgemeine Dienstpflicht aus juristischer, ökonomischer und sicherheitspolitischer Sicht, #GIDSstatement 1/2023, Hamburg.

GIDS

German Institute for Defence and Strategic Studies

Führungsakademie der Bundeswehr

Manteuffelstraße 20 · 22587 Hamburg

Tel.: +49 (0)40 8667 6801

[buro@gids-hamburg.de](mailto:buro@gids-hamburg.de) · [www.gids-hamburg.de](http://www.gids-hamburg.de)

# Die Allgemeine Dienstpflicht aus juristischer, ökonomischer und sicherheitspolitischer Sicht

## Einleitung

Der russische Angriffskrieg in der Ukraine hat quasi über Nacht eine sicherheitspolitische Wende in Deutschland eingeleitet. Innerhalb kürzester Zeit kündigte die Bundesregierung ein Sondervermögen in Höhe von 100 Milliarden Euro für die Bundeswehr an, das mittlerweile auch vom Bundestag beschlossen wurde. Die Anstrengungen im Zusammenhang mit der Ertüchtigung der Bundeswehr konzentrieren sich bislang auf die materielle Ausstattung der Streitkräfte. Dagegen findet der Bereich Personal – soweit ersichtlich – derzeit nur allenfalls in Nebensätzen Berücksichtigung. Die gegenwärtige personelle Situation und die bevorstehenden Aufgaben der Bundeswehr deuten jedoch daraufhin, dass sich die Politik vermutlich auch mit dem Thema Personalgewinnung intensiv beschäftigen wird müssen.

Vor diesem Hintergrund kommt der seit dem Frühjahr 2022 wiederholt parteiübergreifend diskutierten Idee einer Allgemeinen Dienstpflicht auch eine spezifisch sicherheitspolitische Bedeutung zu.<sup>1</sup> Fanden sich anfänglich noch vereinzelt Stimmen für eine Wiedereinsetzung der Wehrpflicht, konzentrierte sich die Diskussion relativ bald auf die Einführung eines allgemeinen staatlichen Pflichtdienstes. So forderte beispielsweise auch Bundespräsident Frank-Walter Steinmeier ausdrücklich ein „soziales Pflichtjahr“.<sup>2</sup> Die CDU hat auf ihrem jüngsten Parteitag im September 2022 beschlossen, sich für die Einführung einer Allgemeinen Dienstpflicht zu engagieren.<sup>3</sup>

Die bislang diskutierten Vorschläge leiden allerdings an einer gewissen Konturenlosigkeit. So ist nicht klar, wie lange eine solche Allgemeine Dienstpflicht dauern soll.<sup>4</sup> Allen Vorschlägen gemein ist jedoch soweit ersichtlich, dass es eine Wahlpflicht geben soll, die eine Ableistung für junge Frauen und Männer neben dem sozialen Bereich auch in den Streitkräften vorsieht. Insofern wird die diskutierte Allgemeine Dienstpflicht hier als ein zwölf-monatiger Pflichtdienst, also als ein verpflichtendes Gesellschaftsjahr verstanden, das von jungen Frauen und Männern sowohl in verschiedenen zivilgesellschaftlichen Bereichen als auch bei den Streitkräften abgeleistet werden kann.

---

<sup>1</sup> So sprachen sich bereits Bodo Ramelow (DIE LINKE), der Sprecher der SPD-Bundestagsfraktion Wolfgang Hellmich sowie der stellvertretende CDU-Vorsitzende Carsten Linnemann für ein verpflichtendes Gesellschaftsjahr aus, siehe: Klenner 2022.

<sup>2</sup> Lang 2022.

<sup>3</sup> Hemicker 2022.

<sup>4</sup> ZEIT online 2022.

## Rechtliche Rahmenbedingungen

Die Idee einer Allgemeinen Dienstpflicht ist nicht neu. So wurden in der Geschichte der Bundesrepublik schon seit den 1960er Jahren des Öfteren parteiübergreifend verschiedene Vorschläge zur Diskussion gestellt.<sup>5</sup> Entsprechende Debatten finden in jüngster Zeit auch in anderen Staaten wie beispielsweise den USA statt.<sup>6</sup> Die Realisierung des Vorhabens einer Allgemeinen Dienstpflicht wäre soweit ersichtlich jedoch weltweit nahezu einzigartig. Lediglich Frankreich ist schon ansatzweise weiter. Mit dem *service national universel* (SNU) für alle Bürgerinnen und Bürger zwischen 16 und 25 Jahren möchte die französische Regierung etwas gegen die schon länger diskutierten Ursachen gesellschaftlicher Konflikte und die soziale Segregation unternehmen.<sup>7</sup> Der Pflichtanteil dauert derzeit jedoch nur einen Monat.<sup>8</sup> Vor diesem Hintergrund verwundert es nicht, dass den Vorschlägen für ein verpflichtendes Gesellschaftsjahr in Deutschland bereits das Argument der Völker- und Europarechtswidrigkeit entgegengehalten wurde.<sup>9</sup> Zudem ist eine sanktionierbare Pflicht, ein Jahr des eigenen Lebens aufzuwenden, um der Gesellschaft zu dienen, unzweifelhaft eine massive Freiheitsrechtseinschränkung. Eine verfassungsrechtliche Grundlage dafür ist bislang nicht existent, diese müsste erst geschaffen werden.<sup>10</sup>

## Verfassungsrecht

Die für die Wehrpflicht bestehende Gesetzgebungskompetenz auf Bundesebene für Verteidigung und Zivilschutz in Art. 73 Abs. 1 Nr. 1 Grundgesetz (GG) umfasst nicht eine Allgemeine Dienstpflicht. Eine Allgemeine Dienstpflicht mit der Wahlmöglichkeit, seiner Pflicht auch in den Streitkräften nachzukommen, mag die Verteidigungsfähigkeit der Bundesrepublik im Ergebnis unterstützen. Dennoch ist eine Allgemeine Dienstpflicht nicht Gegenstand der Regelungsbefugnis aus Art. 73 Abs. 1 Nr. 1 GG.<sup>11</sup> Somit müsste eine Gesetzgebungskompetenz geschaffen werden.

Ein allgemeiner Pflichtdienst von einem Jahr ist unzweifelhaft eine deutliche Beschränkung verschiedener Freiheitsrechte.<sup>12</sup> Insbesondere darf nach Art. 12 Abs. 2 Halbsatz 1 GG niemand zu einer bestimmten Arbeit gezwungen werden. Eine Subsumtion einer Allgemeinen Dienstpflicht unter der in Art. 12 Abs. 2 Halbsatz 2 GG vorgesehenen Ausnahme der „*öffentlichen Dienstleistungspflicht*“ scheidet an dem Erfordernis des „*herkömmlichen*“.<sup>13</sup> Der historische Verfassungsgeber wollte damit einer Neuauflage des Reichsarbeitsdienstes aus der Zeit des Nationalsozialismus verhindern. Das Bundesverfassungsgericht versteht unter den *herkömmlichen* Dienstleistungspflichten vor allem Deichhilfe und Feuerwehrpflichten, die heute noch vereinzelt in den Kommunen existieren. Ein allgemeiner Pflichtdienst ist, wie die Wehrpflicht, eine

<sup>5</sup> M. w. N.: Klenner 2019.

<sup>6</sup> Fukuyama 2018: 174; Nussbaum 2018: 241 ff.

<sup>7</sup> Vgl. Schulz 2020: 2.

<sup>8</sup> M. w. N.: Weber/Richter 2022: 289.

<sup>9</sup> Kirschey 2022: 203.

<sup>10</sup> Anders verhält es sich mit der 2011 nur ausgesetzten Wehrpflicht. Diese ist noch in Art. 12a GG verankert und kann unabhängig von einer bestimmten sicherheitspolitischen Situation sowie im Verteidigungs- oder Spannungsfall wiedereingesetzt werden, siehe dazu: Richter 2022.

<sup>11</sup> Degenhart 2021, Art. 73, Rn. 6.

<sup>12</sup> Art. 2 Abs. 1 i. V. m. Art. 1 Abs. 1 GG und 12 Abs. 1 GG.

<sup>13</sup> Art. 12 Abs. 2 GG: „Niemand darf zu einer bestimmten Arbeit gezwungen werden, außer im Rahmen einer herkömmlichen allgemeinen, für alle gleichen öffentlichen Dienstleistungspflicht.“

Einschränkung der Berufsfreiheit<sup>14</sup> in Form der Berufswahl und Berufsausübung für den entsprechenden Zeitraum. Die Einführung einer Allgemeinen Dienstpflicht erfordert somit eine Grundgesetzänderung. Hierfür bietet sich die Einfügung eines neuen Art. 12 Abs. 2 S. 2 GG an, der die Verpflichtung Volljähriger zu einem allgemeinen Dienstpflichtjahr erlaubt und eine nähere Regelung durch Bundesgesetz vorsieht.<sup>15</sup>

## Recht der Europäischen Union

Eine Verletzung des europäischen Beihilferechts sowie europäischer Grundfreiheiten durch ein allgemeines Dienstpflichtjahr ist nicht ersichtlich.<sup>16</sup> Im Bereich des Sekundärrechts wird die Richtlinie zur Arbeitszeitgestaltung<sup>17</sup> und die Richtlinie zur Verwirklichung des Grundsatzes der Chancengleichheit und Gleichbehandlung von Männern und Frauen in Arbeits- und Beschäftigungsverhältnissen<sup>18</sup> für ein allgemeines Dienstpflichtjahr Anwendung finden. Trotz fehlender genuiner Regelungsbefugnis der Europäischen Union, die Verantwortung für die nationale Sicherheit ist primärrechtlich eindeutig den Mitgliedstaaten vorbehalten,<sup>19</sup> hat der EuGH deren Anwendbarkeit sogar für weite Teile der Streitkräfte der Mitgliedstaaten bejaht.<sup>20</sup> Somit darf davon ausgegangen werden, dass sie auch für die Tätigkeiten eines allgemeinen Dienstpflichtjahrs Anwendung findet. Dies führt aber nicht dazu, dass das Vorhaben eines allgemeinen Dienstpflichtjahrs sekundärrechtlich problematisch wäre.

Bleibt die Europäische Grundrechtecharta (GRCh). Die GRCh ist jedoch für die Mitgliedstaaten „ausschließlich bei der Durchführung“ von Unionsrecht anwendbar.<sup>21</sup> Mangels unionaler Rechtssetzungskompetenz für ein Vorhaben wie ein allgemeines Pflichtdienstjahr ist eine Durchführung von Unionsrecht nicht gegeben. Der Umstand, dass die GRCh bei der Anwendbarkeit von Sekundärrechtsakten zu berücksichtigen ist, ist indifferent für die Frage, ob ein Mitgliedstaat ein allgemeines Pflichtjahr einführen darf.<sup>22</sup>

Folglich steht das Recht der Europäischen Union der Einführung eines allgemeinen Dienstpflichtjahres nicht entgegen.

## Völkerrecht

Die Wissenschaftlichen Dienste des Bundestages und vereinzelte Stimmen in der Literatur sind der Auffassung, dass eine Allgemeine Dienstpflicht völkerrechtswidrig sei. Sie führen an, dass jegliche Dienstverpflichtungen ohne Bezug zum Beruf stets als Verletzung des Arbeitszwangsverbots aus Art. 4 Abs. 2 Europäische Menschenrechtskonvention (EMRK) anzusehen seien.<sup>23</sup> Damit wäre eine einjährige Allgemeine Dienstpflicht als konventionswidrige Maßnahme völkerrechtswidrig. Dieses Argument

<sup>14</sup> Art. 12 Abs. 1 GG.

<sup>15</sup> Dies schlagen auch vor Weber/Richter 2022: 300.

<sup>16</sup> Ausführlich Weber/Richter 2022: 312.

<sup>17</sup> Richtlinie 2003/88/EG.

<sup>18</sup> Richtlinie 2006/54/EG.

<sup>19</sup> Art. 4 Abs. 2 S. 3 EUV.

<sup>20</sup> Vgl. auch: Lenaerts/van Nuffel 2021, Rn 11.011.

<sup>21</sup> Art. 51 Abs. 1 S. 1 Var. 2 GRCh.

<sup>22</sup> M. w. N.: Weber/Richter 2022: 314.

<sup>23</sup> Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages 2003: 11; Kirschey 2022: 203; Krämer 2018: 5; Wiemers/Petri 2011: 225.

ignoriert jedoch die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte (EGMR). Der EGMR weist ausdrücklich darauf hin, dass es sich bei der Abwesenheit von Verbindungen zwischen dem ausgeübten Beruf und der Arbeitspflicht um ein mögliches, aber nicht das stets bestimmende Kriterium handle. Zudem macht der EGMR deutlich, dass die Reichweite des Art. 4 EMRK sich nur unter Berücksichtigung aller Umstände des konkreten Einzelfalls ermitteln lasse.<sup>24</sup> Letztlich versteht der EGMR die EMRK zu Recht als *living instrument*, wodurch im Sinne von Art. 31 Abs. 3 lit. b) der Wiener Vertragsrechtskonvention (WVRK) die spätere Praxis in den Vertragsstaaten bei ihrer Anwendung zu berücksichtigen ist und neue gesellschaftliche Konsense reflektiert werden können.<sup>25</sup> Eine Allgemeine Dienstpflicht zur Stärkung sozialer Solidarität und im allgemeinen Interesse kann daher gemäß Art. 4 Abs. 3 lit. d) EMRK als Bestandteil normaler Bürgerpflichten angesehen werden.<sup>26</sup> Damit dürfte ein allgemeines Dienstpflichtjahr grundsätzlich konventionskonform gestaltbar sein.<sup>27</sup>

Ähnliches gilt für den Internationalen Pakt über bürgerliche und politische Rechte (IPbPR). Der hier einschlägige Art. 8 Abs. 3 lit. a) IPbPR steht systematisch in einem engen Zusammenhang mit dem Folterverbot, dem Recht auf Leben und dem Sklavereiverbot, also mit elementaren, auf die fundamentale Achtung der Person gerichteten Gewährleistungen.<sup>28</sup> Unstreitig verboten wird entsprechend nur eine allgemeine gesetzliche Arbeitspflicht, die strafrechtlich sanktioniert wird.<sup>29</sup> Eine einjährige Dienstpflicht mit eigenen Wahlmöglichkeiten zur Stärkung des gesellschaftlichen Zusammenhalts ist kategorial etwas anderes als ein allgemeiner gesetzlicher Arbeitszwang oder Zwangsarbeitssanktionen zu Strafzwecken. Ein allgemeines Dienstpflichtjahr verstößt folglich nicht gegen Art. 8 Abs. 3 lit. a) IPbPR.<sup>30</sup>

Zusammenfassend ist festzuhalten, dass die Einführung einer Allgemeinen Dienstpflicht eine Verfassungsänderung erfordert, aber unionsrechtlich- und völkerrechtlich konform ausgestaltet werden kann.

## Ökonomische Aspekte

Das Vorhaben eines verpflichtenden Gesellschaftsjahres erfährt zudem bereits deutliche Kritik aus ökonomischer Sicht. So hat beispielsweise der ehemalige Wirtschaftsweisen Bert Rürup darauf hingewiesen, dass Deutschland ein deutlicher Alterungsschub bevorsteht. Die Zahl der 67-jährigen wird anteilmäßig gemessen an der Gesamtgruppe der 20- bis 67-jährigen deutlich steigen. Eine sinkende Anzahl Erwerbstätiger wird also eine wachsende Anzahl von Pensionärinnen und Pensionären über höhere Steuern, Abgaben etc. finanzieren müssen. Ein gesellschaftlicher Pflichtdienst für jährlich rund 700.000 junge Menschen würde diese zeitweilig vom Arbeitsmarkt nehmen sowie deren Lebens-einkommen senken. Damit würde ihr Beitrag zur Finanzierung des Staates verringert und der Druck auf das lohnzentrierte Umlagesystem erhöht.<sup>31</sup>

Auf den ersten Blick ist diese Wirkung nicht von der Hand zu weisen. Vermutlich dürften die volkswirtschaftlichen Effekte jedoch differenzierter ausfallen. So wird dabei

<sup>24</sup> M. w. N.: Weber/Richter 2022: 307 f.

<sup>25</sup> Mit Beispielen aus der Rechtsprechung: Nußberger 2019: 424.

<sup>26</sup> Aichele 2022, Rn. 15; Pietzcker 2004: 646.

<sup>27</sup> Eingehend dazu: Weber/Richter 2022: 308 f.

<sup>28</sup> Schabas 2019, Art. 8, Rn. 1.

<sup>29</sup> Schabas 2019, Art. 8, Rn. 19.

<sup>30</sup> Weber/Richter 2022: 309.

<sup>31</sup> Rürup 2022: 12.

vernachlässigt, dass bei einem breitgefächerten Auswahlbereich, zumindest ein Teil der jungen Menschen die Chance erhält, den Berufsalltag in einem Berufsfeld kennenzulernen, das sie auch für ihren weiteren beruflichen Weg wählen möchten.<sup>32</sup> Übersehen wird zudem, dass in Deutschland derzeit 2,16 Millionen junge Menschen zwischen 20 und 34 Jahren nicht über einen Berufsabschluss verfügen.<sup>33</sup> Diese finden in der Regel nur sehr schwer einen Zugang zum Arbeitsmarkt. Durch ein allgemeines Gesellschaftsjahr könnten diese mit Erwerbstätigkeit in Berührung gebracht werden. Nicht auszuschließen ist, dass diese Menschen so die Wertschätzung und die innere Befriedigung durch geregelte berufliche Tätigkeit kennen lernen und diesen Weg weiterverfolgen. Entsprechendes gilt für junge Menschen, die sich trotz Schulabschlusses in der Arbeitslosigkeit befinden. Insofern ist eine Allgemeine Dienstpflicht möglicherweise sogar eine indirekte Maßnahme gegen Personal- und Fachkräftemangel.

Die Corona-Pandemie hat zudem die fortschreitende Segregation der Gesellschaft beschleunigt. Dem kann ein Gesellschaftsjahr entgegenwirken, indem es junge Menschen unabhängig von sozialem Status, Bildungsgrad, regionaler, religiöser und ethnischer Herkunft zusammenbringt.<sup>34</sup> Dies würde nicht nur das Miteinander in der staatlichen Gemeinschaft im privaten, sondern auch im beruflichen Bereich fördern und somit wahrscheinlich auch erwünschte ökonomische Effekte hervorrufen. Des Weiteren wird selbst von Kritikern zugestanden, dass die jungen Menschen im Rahmen ihres Gesellschaftsjahres einfachere Tätigkeiten übernehmen könnten und so die ausgebildeten Fachkräfte entlasten.<sup>35</sup> Dies dürfte indirekt die Produktivität der ausgebildeten Fachkräfte steigern.

Letztlich wird für die ökonomische Bewertung eines verpflichtenden Gesellschaftsjahres dasselbe gelten wie für die der allgemeinen Wehrpflicht: Eine nicht unbeachtliche Zahl an Studien belegt ihren volkswirtschaftlichen Vorteil, eine nicht unbeachtliche Anzahl konstatiert ihren volkswirtschaftlichen Nachteil.<sup>36</sup> Verlässliche Aussagen dürfte nur eine umfassende wissenschaftliche Untersuchung liefern, die die gegenwärtige volkswirtschaftliche Lage Deutschlands berücksichtigt. Ein verpflichtendes Gesellschaftsjahr dürfte damit aus ökonomischer Sicht aber zumindest vertretbar sein.

## Personalsituation der Streitkräfte

Derzeit leisten rund 181.976 Soldatinnen und Soldaten in der Bundeswehr Dienst als Berufssoldaten, Zeitsoldaten oder Freiwillig Wehrdienstleistende.<sup>37</sup> Der gegenwärtige Personalstand wird allerdings zumindest partiell mitunter dadurch gewährleistet, dass ehemalige Zeitsoldatinnen und Zeitsoldaten auch erfahrener Jahrgänge in den letzten Jahren in einem nicht unbedeutenden Umfang wieder eingestellt wurden.<sup>38</sup> Zudem können Reservistinnen und Reservisten mittlerweile längere Reserveübungen von bis zu zehn Monaten im Jahr ableisten und tragen so auch nicht ganz unbedeutend zur Aufrechterhaltung des Grundbetriebes der Streitkräfte bei.

<sup>32</sup> Ähnlich bereits: Grimm 2022: C 2.

<sup>33</sup> Himmelrath 2022.

<sup>34</sup> Ähnlich bereits: Grimm 2022: C 2.

<sup>35</sup> Schnellenbach 2022: C 2.

<sup>36</sup> Dinter 2004: 123; Die ökonomischen Nachteile zeigt: Schleicher 1996; die ökonomischen Vorteile der Wehrpflicht zeigt: Sehmsdorf 1998.

<sup>37</sup> Bundeswehr 2022.

<sup>38</sup> Mergener 2022: 58.

Blickt man einerseits auf die bestehenden Strukturen und andererseits auf die bevorstehenden Vorhaben und Aufgaben der Streitkräfte, rückt die Frage der Personaldeckung noch deutlicher in den Fokus. Als personalintensivste Teilstreitkraft ist dabei vorrangig das Heer zu berücksichtigen.<sup>39</sup> Die gegenwärtige Struktur des Heeres ist in ihren Grundzügen noch auf die Strukturreform HEER 2011 zurückzuführen. Diese sah nach der Aussetzung der allgemeinen Wehrpflicht den Einsatz von militärischen Großverbänden wie Brigaden und Divisionen nicht mehr prioritär vor. In der Folge verloren die Divisionen den Großteil ihrer Divisionstruppen wie beispielsweise Kampfunterstützungstruppen. Ganze Truppengattungen wie die Heeresflugabwehr wurden sogar aufgelöst.<sup>40</sup> Schon mit dem im Jahr 2016 veröffentlichten Weißbuch rückte die Landes- und Bündnisverteidigung als Aufgabe der Bundeswehr jedoch wieder in den Fokus der deutschen Sicherheitspolitik.<sup>41</sup> Bereits damals wurde das Ziel ins Auge gefasst, drei voll ausgestattete Divisionen im Jahr 2031 vorzuhalten, eine davon sollte 2026 einsatzbereit sein.<sup>42</sup>

Die derzeitige sicherheitspolitische Situation hat diese Entwicklung zum Teil beschleunigt; nun soll bereits im Jahr 2025 eine voll ausgestattete Division der Bundeswehr einsatzbereit sein.<sup>43</sup> Die drei der NATO zugesagten einsatzfähigen, also umgangssprachlich kriegstauglichen Divisionen sollen nach der derzeitigen Planung erst bis 2032 aufgestellt werden.<sup>44</sup> Um die nach den NATO-Anforderungen erforderliche *combat readiness* zu erreichen, müssen die jeweiligen Divisionen allerdings wieder über die seinerzeit aufgelösten Kampf-, Einsatz- und Führungsunterstützungselemente verfügen.<sup>45</sup> Dies sind beispielsweise Artillerie-, Aufklärungs-, Logistik-, Pionier- und Fernmeldetruppen in Bataillonsstärke.<sup>46</sup> Zudem müssen die Kampftruppenbataillone wieder über die entsprechenden Sanitätseinheiten verfügen. Vor diesem Hintergrund dürften zusätzliche Truppenaufstellungen unumgänglich sein.

Für die für das Jahr 2025 zugesagte Division soll diese aus einer Verkleinerung der Brigaden und durch Nutzung von Dienstpostenpotenzialen der noch besonders zu verschlankenden Gebirgsjägerbrigaden erfolgen.<sup>47</sup> Dieser Ansatz ist aus der gegenwärtigen Situation des Heeres und des knappen Zeitansatzes bis 2025 geboten und verständlich. Für das Ziel, im Jahr 2032 drei einsatzfähige Divisionen vorzuhalten, wird diese Vorgehensweise jedoch nicht mehr ausreichen. Insofern ist zusätzlicher Personalbedarf absehbar. Entsprechend wird zu Recht bis zum Jahr 2024 eine Personalstärke von 198.000 und bis zum Jahr 2032 eine finale Personalstärke von 203.000 Soldatinnen und Soldaten anvisiert.<sup>48</sup> Somit soll ein Personalzuwachs von 16.024 Soldaten und Soldatinnen innerhalb der nächsten zwei Jahre sowie ein Personalzuwachs von 21.024 Soldaten und Soldatinnen innerhalb der kommenden zehn Jahre erfolgen.

<sup>39</sup> Darüber hinaus ist eine effektive Landes- und Bündnisverteidigung selbstverständlich auch auf die Teilstreitkräfte bzw. Organisationsbereiche Luftwaffe, Marine, Streitkräftebasis, Sanitätsdienst sowie Cyber- und Informationsraum angewiesen. Auch diese dürften, wenn auch in deutlich geringeren Ausmaßen, zumindest tendenziell mehr Personal benötigen, wenn die Bundeswehr insgesamt *combat readiness* erreichen soll.

<sup>40</sup> Carstens 2022.

<sup>41</sup> Vgl. BMVg 2016: 88.

<sup>42</sup> DBWV 2017.

<sup>43</sup> Carstens 2022; Mais 2022b: 13.

<sup>44</sup> Klos 2022: 18.

<sup>45</sup> So auch schon: Mais 2022a: 59.

<sup>46</sup> Mais 2022a: 59.

<sup>47</sup> Vgl. Mais 2022b: 14.

<sup>48</sup> Mergener 2022: 57.

Angesichts der bevorstehenden demographischen Entwicklung und der aus ihr folgenden Reduzierung des Reservoirs an Arbeitskräften wird die Gewinnung von rund 16.024 bzw. 21.024 Soldaten und Soldatinnen allerdings zu einem höchst ambitionierten Projekt. Hinzukommt der von der Wirtschaft bereits jetzt schon beklagte Fachkräftemangel. Der Konkurrenzdruck aus der freien Wirtschaft auf dem Fachkräftemarkt wird für die Bundeswehr dadurch entsprechend höher.

Schließlich ist der Ukrainekrieg nicht geeignet, die Bereitschaft zu erhöhen, freiwillig in den Streitkräften zu dienen. Der spontane Anstieg der Bewerberzahlen zu Beginn des Ukrainekrieges ist bereits wieder abgeflacht.<sup>49</sup> Zudem ist auch eine gegenläufige Entwicklung festzustellen. Der Beginn des Ukrainekrieges sorgte dafür, dass die Anträge auf Kriegsdienstverweigerungen signifikant zunahmten.<sup>50</sup> Letztlich ist es heute immer noch so, dass der Dienst in den Streitkräften nur geringes gesellschaftliche Prestige hat.<sup>51</sup> Die Grenzen der freiwilligen Rekrutierung dürften bereits erreicht sein.

## Durchhaltefähigkeit und Reserve

Dabei ist noch nicht berücksichtigt, dass Landes- und Bündnisverteidigung auch die Führung hochintensiver Gefechte mit entsprechenden Verlusten an Material und Personal bedeutet. Sollen die der NATO zugesagten einsatzfähigen Divisionen tatsächlich auch in einem Landes- und Bündnisverteidigungsszenario bestehen können, kann der personelle Aspekt der Durchhaltefähigkeit nicht unberücksichtigt bleiben. Um Personal in aktiven Verbänden nach gefechtsbedingten Ausfällen mit adäquat ausgebildeten Soldaten und Soldatinnen zu ersetzen, sind noch mehr nichtaktive Ergänzungstruppenteile erforderlich oder eine ausreichende Anzahl an Reservistinnen und Reservisten, die individuell in aktiven Verbänden beordert sind. Die Beorderungsquote ist bislang jedoch noch nicht ausreichend.<sup>52</sup>

Das derzeitige Wehrkonzept der Freiwilligenarmee generiert zudem offenbar weniger Reservistinnen und Reservisten als seinerzeit die Wehrpflichtarmee. Eine gut ausgebildete und zahlenmäßig starke Reserve ist im Verteidigungs- und Bündnisfall jedoch erforderlich, um die Durchhaltefähigkeit der Streitkräfte zu gewährleisten. Die Ende Oktober 2022 getroffene Entscheidung, dass sechs statt der bislang geplanten fünf Heimatschutzregimenter aufgestellt werden sollen, ist zu begrüßen.<sup>53</sup> Die Heimatschutzregimenter verstärken allerdings nur indirekt die Durchhaltefähigkeit der Streitkräfte. Sie sollen nämlich nur Sicherungsaufgaben im Inland übernehmen.

## Aufwand und Grenzen

Unbestreitbar würde die Einführung eines verpflichtenden Gesellschaftsjahres einen massiven Verwaltungsaufwand erfordern – außerhalb und innerhalb der Bundeswehr. Im Jahr 2021 verließen insgesamt 768.186 junge Menschen in Deutschland die Schule, mit und ohne Abschluss.<sup>54</sup> Die Anzahl der jungen Frauen und Männer, die im Rahmen eines Gesellschaftsjahres für die Bundeswehr optieren würden, ist derzeit unbekannt. In

<sup>49</sup> Decker 2022.

<sup>50</sup> Deutschlandfunk Kultur 2022.

<sup>51</sup> Streeck 2022.

<sup>52</sup> Peters 2022; Deutscher Bundestag 2022: 118; BMVg 2022: 9 Rn 405.

<sup>53</sup> Schönfeld 2022.

<sup>54</sup> Rudnicka 2022.

jedem Fall müsste die Bundeswehr für eine nicht unbedeutende Anzahl Freiwilliger Unterbringungsmöglichkeit schaffen und zusätzliches Ausbildungspersonal abstellen. Die Einführung eines verpflichtenden Gesellschaftsjahres mit der Option des Dienstes in den Streitkräften würde die personelle Einsatzbereitschaft der Bundeswehr kurzfristig also nicht verbessern, sondern sogar Kräfte binden. Das neu gewonnene Personal müsste nämlich zunächst ausgebildet werden.

Richtig ist auch, dass bei einer Dienstzeit von zwölf Monaten nach Abzug der Ausbildungszeiten von mehreren Monaten und dem Erholungsurlaub nur wenige Monate für den tatsächlichen Dienst als vollausgebildeter Soldat verbleiben. Dies ist jedoch nur für Einsätze der Bundeswehr im internationalen Krisenmanagement problematisch. In diese werden nämlich nur länger Dienende entsandt. Für den Fall der Landes- und Bündnisverteidigung stünden die Freiwilligen sowohl unmittelbar als auch als personelle Reserve für einen kurzfristigen Aufwuchs zur Verfügung.

Zuzugeben ist auch, dass die bereits jetzt bestehenden Personaldefizite Dienstposten (Stellen) betreffen, die mit höher qualifiziertem Personal wie Unteroffizieren und Feldwebeln besetzt werden sollen.<sup>55</sup> Diese Stellen können grundsätzlich nicht mit Soldatinnen und Soldaten besetzt werden, die in der Mannschaftslaufbahn im Rahmen eines Gesellschaftsjahres ihrer Wahlpflicht nachkommen. Allerdings sind indirekte Effekte zu erwarten, wie sie zur Zeit der Wehrpflicht zu beobachten waren. So hat die Bundeswehr über Jahrzehnte in etwa rund die Hälfte ihrer Zeit- und Berufssoldaten aus dem Gros der Wehrdienstleistenden rekrutiert.<sup>56</sup> Im Übrigen dürften gewisse Stellen auch mit einem Mannschaftssoldaten oder einer Mannschaftssoldatin ausreichend kompetent besetzt sein. Dies gilt insbesondere für jene, die über eine Wahlpflicht in die Bundeswehr kommen und über eine breitere Palette von Vorqualifikationen verfügen.

Organisatorischer Ankerpunkt für die Frühphase eines verpflichtenden Gesellschaftsjahres könnte das im Jahr 2021 vom Bundesverteidigungsministerium initiierte Pilotprojekt eines Freiwilligen Wehrdienstes im Heimatschutz („*Dein Jahr für Deutschland*“) sein. *Nota bene* geht dieser auf einen Vorschlag der damaligen Verteidigungsministerin *Annegret Kramp-Karrenbauer* zurück, die ursprünglich auch ein verpflichtendes Gesellschaftsjahr vorschlug.<sup>57</sup> Jüngst hat das Verteidigungsministerium entschieden, dass der Freiwillige Wehrdienstes im Heimatschutz in den Regelbetrieb überführt werden soll.<sup>58</sup>

## Fazit: rechtlich machbar, ökonomisch vertretbar und sicherheitspolitisch geboten

Das Vorhaben eines verpflichtenden Gesellschaftsjahres ist vorbehaltlich seiner Ausgestaltung weder völkerrechtswidrig noch europarechtswidrig. Verfassungsrechtlich ist allerdings eine Grundgesetzänderung erforderlich. Ökonomische Argumente für eine Einführung sind trotz vorhandener Gegenargumente ebenfalls auszumachen. Die Personalsituation der Streitkräfte ist bereits jetzt nicht komfortabel und wird sich in naher Zukunft aufgrund der innerstaatlichen Entwicklung und angesichts internationaler Verpflichtungen vermutlich nicht verbessern. Aus Sicht der Bundeswehr besteht also Bedarf an jungen Menschen, die sich für einen Dienst in den Streitkräften entscheiden. Dass dieses Personal mit einem Modell auf rein freiwilliger Basis gewonnen werden

---

<sup>55</sup> Siehe für die Teilstreitkraft Marine: Mergener 2022: 58.

<sup>56</sup> Sommer 2003: 63.

<sup>57</sup> Manthey/Börner 2021.

<sup>58</sup> Peters 2022.

kann, dürfte fraglich sein. Daher kommt dem Vorhaben eines Pflichtjahres jenseits der Idee der Stärkung des gesellschaftlichen Zusammenhalts auch eine besondere sicherheitspolitische Bedeutung zu. Es mag zwar ein herausforderndes Projekt sein, dass kurzfristig nicht zu einer Verbesserung der personellen Einsatzbereitschaft führen würde. Langfristig würde allerdings sichergestellt, dass gravierende Personaldefizite nicht entstehen und die den internationalen Partnern zugesagten einsatzfähigen Divisionen erfolgreich gestellt werden können. Im Übrigen ist die zentrale verfassungsrechtliche Aufgabe der Bundeswehr eindeutig: im Krieg Angriffe abzuwehren und im Frieden für eine bestmögliche Effektivität der Streitkräfte zu sorgen.<sup>59</sup>

Trotz massiver Kritik hat Bundespräsident Frank-Walter Steinmeier Anfang November 2022 bekräftigt, dass er an seinem Vorschlag für eine soziale Pflichtzeit festhält.<sup>60</sup> Die Diskussion wird also andauern. Die Bundeswehr sollte sich im Sinne der Forderung des Bundespräsidenten an dieser Diskussion beteiligen.

## Literaturverzeichnis

- Aichele, Franz C. (2022), in: Karpenstein, Ulrich/Mayer, Franz C. (Hgg.), EMRK, 3. Aufl., C. H. Beck: München.
- BMVg (2016): Weißbuch 2016. Zur Sicherheitspolitik und zur Zukunft der Bundeswehr, Berlin.
- BMVg (2022): Weisung für die Reservistenarbeit in den Jahren 2023 – 2025 vom 10.11.2022 [öffentlich], Berlin.
- Bundeswehr (2022): Personalzahlen der Bundeswehr, Stand: 30.09.2022, <https://www.bundeswehr.de/de/ueber-die-bundeswehr/zahlen-daten-fakten/personalzahlen-bundeswehr>, zuletzt aufgerufen am 21.11.2022.
- Carstens, Nikolaus (2022): Für eine glaubhafte Abschreckung braucht es mindestens eine einsatzbereite Division, in: Deutscher Bundeswehrverband vom 29.05.2022, <https://www.dbwv.de/aktuelle-themen/blickpunkt/beitrag/fuer-eine-glaubhafte-abschreckung-braucht-es-mindestens-eine-einsatzbereite-division>, zuletzt aufgerufen am 21.11.2022.
- DBWV (2017): Bundeswehr soll drei volle Divisionen bekommen, 19.04.2017, <https://www.dbwv.de/aktuelle-themen/politik-verband/beitrag/bundeswehr-plaene-heer-soll-drei-volle-divisionen-bekommen/>, 21.11.2022.
- Decker, Markus (2022): Wachsendes Problem der Bundeswehr: Zahl der Kriegsdienstverweigerer verdreifacht, dafür weniger Bewerber, in: RND vom 19.09.2022, <https://www.rnd.de/politik/die-bundeswehr-hat-schwierigkeiten-nachwuchs-zu-gewinnen-RXUEER7MEFGAJM5UOY54X7Q5AY.html>, zuletzt aufgerufen am 22.12.2022.
- Degenhart, Christoph (2021), in: Sachs, Michael (Hg.), Grundgesetz. Kommentar, 9. Aufl., C. H. Beck: München.
- Deutscher Bundestag (2022): Drucksache 20/900 vom 15.03.2022, 19. Wahlperiode, Unterrichtung durch die Wehrbeauftragte. Jahresbericht 2021 (63. Bericht).
- Deutschlandfunk Kultur (2022): Wehrdienstverweigerer. Wenn Soldaten nicht in den Krieg ziehen wollen. Eva Högl im Gespräch mit Stephan Karkowsky, 20.09.2022, <https://www.deutschlandfunkkultur.de/wehrdienstverweigerer-bundeswehr-hoegl-102.html>, zuletzt aufgerufen am 21.11.2022.
- Dinter, Henrik (2004): Wehrpflicht, Freiwilligenarmee und allgemeine Dienstpflicht. Aktuelle Argumentationslinien, in: Werkner, Ines-Jacqueline (Hg.), Die

<sup>59</sup> M. w. N.: Kirchhof 2006.

<sup>60</sup> Tageschau.de 2022.

- Wehrpflicht und ihre Hintergründe, VS Verlag für Sozialwissenschaften: Wiesbaden, S. 109–125.
- Fukuyama, Francis (2018): *Identity. The Demand for Dignity and The Politics of Resentment*, Farrar Straus & Giroux: New York.
- Grimm, Veronika (2022): Brauchen wir eine Dienstpflicht? Pro und Contra, in: FAZ vom 24.06.2022, <https://www.faz.net/aktuell/karriere-hochschule/pro-und-contra-brauchen-wir-eine-dienstpflicht-18124155.html>, zuletzt aufgerufen am 16.12.2022.
- Hemicker, Lorenz (2022): Die CDU hat Lust auf die Pflicht, in: FAZ vom 10.09.2022, <https://www.faz.net/aktuell/politik/inland/cdu-parteitag-spricht-sich-fuer-gesellschaftsjahr-aus-18307335.html>, zuletzt aufgerufen am 22.11.2022.
- Himmelrath, Armin (2022): Jobperspektive für Jugendliche mit niedriger Schulbildung immer schlechter, in: Spiegel online vom 06.09.2022, <https://www.spiegel.de/panorama/bildung/schule-schlechte-chancen-fuer-jugendliche-mit-niedriger-schulbildung-a-df2031a9-d927-41c6-afb2-1949c7fc25e7>, zuletzt aufgerufen am 22.11.2022.
- Karl, Wolfram (2006): Zur Verfassungsmäßigkeit eines verpflichtenden Sozialdienstes in Österreich, in: Akyürek, Metin/Jahnel, Dietmar/Baumgartner, Dietmar (Hgg.), *Staat und Recht in europäischer Perspektive*, (Festschrift für Heinz Schäffer), Manz'sche: Wien, S. 343–360.
- Kirchhof, Ferdinand (2006): § 84 Verteidigung und Bundeswehr, in: Isensee/Kirchhof (Hgg.), *Handbuch des Staatsrechts*, Bd. IV, 3. Aufl., C.F. Müller Verlag, Heidelberg 2006, S. 633–669.
- Kirschey, Johannes (2022): Möglichkeiten und Grenzen einer allgemeinen Dienstpflicht, in: BWV 9/2022, S. 200–203.
- Klenner, Stephan (2019): Gesellschaftsdienst ohne Grundgesetzänderung, ZRP – Zeitschrift für Rechtspolitik 6/2019, S. 178–180.
- Klenner, Stephan (2022): Erlebt die Wehrpflicht ein Comeback? (FAZ Einspruch), in: FAZ vom 12.03.2022, <https://www.faz.net/aktuell/politik/inland/wehrpflicht-und-dienstpflicht-was-der-gesetzgeber-beachten-muss-17858668.html>, zuletzt aufgerufen am 20.11.2022.
- Klos, Dietmar (2022): Ausrüstungsstand und Beschaffungsplanung Division 2025, in: *Europäische Sicherheit & Technik* 11/2022, S. 18–22.
- Krämer, Ulrich (2018): Könnte in der Bundesrepublik Deutschland eine allgemeine Dienstpflicht eingeführt werden?, in: UBWV 1/2018, S. 1–6.
- Lang, Anna-Sophia (2022): Steinmeier für Pflichtdienst, in: FAZ Nr. 135 vom 13.06.2022, S. 4.
- Lenaerts, Koen/Nuffel, Piet van (2021): *EU Constitutional Law*, Oxford University Press: Oxford.
- Mais, Alfons (2022a): Herausforderungen für das Heer. Der Weg zur Einsatzbereitschaft für die Landes- und Bündnisverteidigung, in: *Europäische Sicherheit & Technik* 07/2022, S. 58–63.
- Mais, Alfons (2022b): „All in!“. Das Deutsche Heer wird konsequent auf Einsatzbereitschaft ausgerichtet. Interview mit Generalleutnant Alfons Mais, Inspekteur des Heeres, in: *Hardthöhenkurier* 5/2022, S. 11–16.
- Manthey, Florian/Börner, Sylvia (2021): Heimatschutz. Neuer freiwilliger Wehrdienst gestartet, in: BMVg vom 06.04.2021, <https://www.bmvg.de/de/aktuelles/heimatschutz-neuer-freiwilliger-wehrdienst-gestartet-5050270>, zuletzt aufgerufen am 21.11.2022.
- Mergener, Hans Uwe (2022): Bundeswehr gewinnt zu wenig Personal, in: *Europäische Sicherheit & Technik* 01/2022, S. 57–59.
- Nussbaum, Martha (2018): *The Monarchy of Fear. A Philosopher Looks at Our Political*

- Crisis, Simon & Schuster: New York.
- Nußberger, Angelika (2019): Die Europäische Menschenrechtskonvention – eine Verfassung für Europa?, in: JZ – Juristenzeitung 74 (9), S. 421–428.
- Peters, Sören (2022): Jahrestagung der Reserve. „Wir sind wieder im Spiel“, 21.10.2022, <https://www.reservistenverband.de/magazin-die-reserve/jahrestagung-der-reserve-wir-sind-wieder-im-spiel/>, zuletzt aufgerufen am 21.11.2022.
- Pietzcker, Jost (2005): Das soziale Pflichtjahr – rechtlich gesehen, in: Söllner, Alfred/Gitter, Wolfgang/Waltermann, Raimund/Giesen, Richard/Ricken, Oliver (Hgg.), Gedächtnisschrift für Meinhard Henze, C. H. Beck: München, S. 637–647.
- Richter, Christian (2022): Die demokratische Antwort des Staatsbürgers auf den Angriffskrieg. Über die gebotene Wiedereinsetzung der allgemeinen Wehrpflicht, in: DÖV 23/2022, S. 979–988.
- Rödle, Moritz (2022): „Einmal im Leben etwas für andere tun“, in: tageschau.de vom 06.11.2022, <https://www.tagesschau.de/inland/innenpolitik/steinmeier-bab-107.html>, zuletzt aufgerufen am 21.11.2022.
- Rudnicka, J. (2022): Anzahl der Schulabsolventen/-abgänger in Deutschland im Abgangsjahr 2021 nach Abschlussart, in: statista vom 03.11.2022, <https://de.statista.com/statistik/daten/studie/235973/umfrage/schulabsolventen-abgaenger-in-deutschland-nach-abschlussart/>, zuletzt aufgerufen am 21.11.2022.
- Rürup, Bert (2022): Irrweg Dienstpflicht. Gastbeitrag, in: Handelsblatt WOCHEN-ENDE Nr. 135 vom 15./16./17.07.2022, S. 12.
- Schabas, William A. (2019): U.N. International Covenant on Civil and Political Rights. Nowak’s CCPR Commentary, 3rd revised edition, N.P. Engel Publisher: Kehl.
- Schleicher, Michael (1996): Die Ökonomie der Wehrpflicht. Eine Analyse unter besonderer Berücksichtigung der Grundsätze der Besteuerung, Lang: Frankfurt am Main.
- Schnellenbach, Jan (2022): Pro und Contra. Brauchen wir eine Dienstpflicht?, in: FAZ vom 25.06.2022, S. C 2.
- Schönfels, Rüdiger von (2022): Reservistentagung in Berlin. „Wir müssen in der Lage sein, für unsere Werte einzustehen“, 24.10.2022, <https://www.bundeswehr.de/de/aktuelles/meldungen/reserve-der-bundeswehr-wichtig-wie-nie-5514894>, zuletzt aufgerufen am 21.11.2022.
- Schulz, René (2020): Allgemeiner Gesellschaftsdienst. Politischer Wille und gesellschaftliche Akzeptanz als ein Weg zum Erfolg (SWP-Aktuell, Nr. 57, Juni 2022).
- Sehmsdorf, Matthias (1998): Wehrpflicht – versus Freiwilligenarmee, Kovač: Hamburg.
- Sommer, Theo (2003): Auswahlwehrpflicht und Wehrgerechtigkeit, in: Prüfert, Andreas (Hg.), Hat die allgemeine Wehrpflicht eine Zukunft? Zur Debatte um die künftige Wehrstruktur (Forum Innere Führung, Bd. 21), Nomos: Baden Baden, S. 59–67.
- Streeck, Wolfgang (2022), Germany’s Bigger Defense Budget Won’t Make Anyone Safer, in: JACOBIN vom 09.03.2022, <https://jacobinmag.com/2022/03/germany-nato-eu-military-budget-scholz-ukraine>, zuletzt aufgerufen am 21.11.2022.
- Weber, Ferdinand/Richter, Christian (2022): Das Vorhaben eines allgemeinen Gesellschaftsjahres vor dem Verfassungs-, Völker- und Europarecht, in: AVR – Archiv des Völkerrechts 60 (3), S. 287–320.
- Wiemers, Matthias/Petri, Sandra (2011): Aussetzung der Wehrpflicht. Wiederkehr des Pflichtjahrgedankens?, in: RuP – Recht und Politik 4/2011, S. 221–226.
- Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages (2003): Rechtliche Würdigung

der Möglichkeit einer Einführung einer allgemeinen Dienstpflicht für junge Frauen und junge Männer (WF III – 180/03), 15.08.2003,<https://www.bundestag.de/resource/blob/407416/b3d790fb6fcd9e4a6c4ce444c91aef0c/wf-iii-180-03-pdf-data.pdf>, zuletzt aufgerufen am 21.11.2022.