

CH_VB JAAC 70.64 vom 22. November 2004

Bundesverwaltung, 2004-11-22, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/ch_vb_JAAC_70.64__

FR: CH_VB JAAC 70.64 du 22 novembre 2004

IT: CH_VB JAAC 70.64 del 22 novembre 2004

Erwägungen

E. 1

Allgemeines Im Kontext der Grundrechte lässt sich generell festhalten, dass ein Teil der Lehre den Grundrechten die Kategorie der Grundpflichten gegenüberstellt (vgl. etwa die Hinweise bei Andreas Kley, Grundpflichten Privater im schweizerischen Verfassungsrecht, Diss. St. Gallen 1989, S. 16 ff.). Angesprochen sind damit besonders wichtige Pflichten des Bürgers, die sich unmittelbar aus der Verfassung ergeben (z. B. die Militärdienstpflicht, Art. 59 Abs. 1 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 [BV], SR 101; die Verpflichtung zum Besuch des Grundschulunterrichts, Art. 62 Abs. 2 Satz 2 BV). An dieses Konzept der Grundpflichten knüpft auch der rechtlich kaum fassbare, anlässlich der Beratungen in der Bundesversammlung eingefügte Art. 6 BV über individuelle und gesellschaftliche Verantwortung an (vgl. Häfelin/Haller, Schweizerisches Bundesstaatsrecht, 5. Aufl., Zürich 2001, Rz. 206). Nach zahlreichen, zum Teil völlig gegensätzlichen politischen Forderungen zur Modernisierung der allgemeinen Wehr- und Schutzdienstpflicht setzte der Bundesrat bereits 1992 eine «Studienkommission Allgemeine Dienstpflicht (SKAD)» ein. Aufgabe der Kommission war es zu prüfen, ob die bis heute bestehende allgemeine Wehr- und Schutzdienstpflicht durch eine allgemeine Dienstpflicht sinnvoll abgelöst werden könnte. Nach vierjähriger Arbeit legte die SKAD-Kommission 1996 ihren Schlussbericht vor. Die Ergebnisse dieses Schlussberichtes wurden allerdings kein Gegenstand der politischen Debatte über eine allgemeine Dienstpflicht. In der Antwort zur Motion Lang (05.3252 vom 2.6.2005)[1] hielt der Bundesrat fest, dass der Ersatz der Wehrpflicht durch eine allgemeine Dienstpflicht nicht in Frage komme. In der Schweiz publizierte die rechtsliberale Stiftung Liber' all eine Broschüre mit Anregungen zur Einführung einer allgemeinen Dienstpflicht (vgl. Neue Zürcher Zeitung [NZZ] vom 1. September 2004). Vorgeschlagen wird ein «Life-Cycle-Modell» für eine allgemeine Dienstpflicht, welche ebenso Männer wie Frauen, aber auch in der Schweiz niedergelassene Ausländer bis ins höhere Alter umfassen soll. Angesichts der Situation, in der sich das Milizsystem befinde, müsse die allgemeine Wehrpflicht einer «Tauglichkeitsprüfung» unterzogen werden. Die Armee soll weiterhin Priorität geniessen mit dem Ziel, eine ausreichende Zahl von Soldaten rekrutieren zu können. Mit der Absicht, dem drohenden Zerfall der Milizkultur Einhalt zu

E. 2

Nationales Verfassungsrecht Zunächst ist festzuhalten, dass die Einführung einer allgemeinen Dienstpflicht eine Verfassungsrevision erfordert, welche die entsprechenden Artikel (Art. 57 ff. BV) dem Ziel der allgemeinen Dienstpflicht anpasst. Im Weiteren muss die Kompetenzverteilung zwischen Bund und Kantonen dort, wo die Regelung der allgemeinen Dienstpflicht sie betrifft (z. B. im Gesundheitswesen, Natur- und Heimatschutz usw.) angepasst werden. Ein Entscheid von Volk und Ständen ist hierfür erforderlich.

E. 3

Grundrechte-Zeitschrift [EuGRZ] 1985, 477). Danach umfasst die Zwangs- oder Pflichtarbeit jede Verpflichtung zu einer höchstpersönlichen Dienstleistung, gleichgültig ob es sich um körperliche oder geistige Arbeit handelt, sofern die Verpflichtung nicht freiwillig übernommen wird. In Art. 4 Abs. 3 EMRK ist ein Katalog von vier Tatbeständen enthalten, bei deren Vorliegen keine Zwangs- oder Pflichtarbeit gegeben ist. Nicht als Zwangs- oder Pflichtarbeit gelten u. a. Dienstleistungen militärischen Charakters, oder im Falle der Verweigerung aus Gewissensgründen in Ländern, wo diese als berechtigt anerkannt ist, sonstige an Stelle der militärischen Dienstpflicht tretende Dienstleistungen (Bst. b). Eine weitere Ausnahmebestimmung sieht Art. 4 Abs. 3 Bst. d EMRK für Arbeiten oder Dienstleistungen vor, die zu den normalen Bürgerpflichten gehören. Das Tatbestandsmerkmal «normal» wird dabei (insbesondere in der deutschen Literatur) ähnlich ausgelegt wie der Begriff «herkömmlich» in Art. 12 Abs. 2 des Grundgesetzes für die Bundesrepublik Deutschland vom 23. Mai 1949 (GG, Bundesgesetzblatt [BGBl] 1949, 1, im Folgenden: Bonner Grundgesetz; «Niemand darf zu einer bestimmten Arbeit gezwungen werden, ausser im Rahmen einer herkömmlichen allgemeinen, für alle gleichen öffentlichen Dienstleistungspflicht.»). Normal ist eine Dienstleistung demnach dann, wenn sie bereits geraume Zeit bestanden hat und im Rechtsbewusstsein traditioneller Bestandteil der Pflichtenordnung ist. Es stellt sich die Frage, ob hierunter eine allgemeine Dienstverpflichtung fällt. Im Weiteren stellt sich im Rahmen der Interpretation der zulässigen Ausnahmen neben dem verfassungsrechtlichen Gleichheitsgebot von Art.

E. 8

Darüber hinaus ist bei jeder Interpretation im IAO-Kontext zu berücksichtigen, dass Zwangsarbeit zu den so genannten «Kernarbeitsnormen» der IAO zählt (ILO Erklärung über die grundlegenden Prinzipien und Rechte bei der Arbeit, 1998[2]). Das Gutachten der Kammer für Arbeiter und Angestellte für Wien (a.a.O.) weist darauf hin, dass die Unfreiwilligkeit ein unabdingbares Kriterium von Zwangs- und Pflichtarbeit (Art. 4 Abs. 2 EMRK, IAO-Konvention Nr. 29) ist, das wesensgemäss mit einer allgemeinen Dienstpflicht verbunden zu sein scheint und dieses daher differenziert zu prüfen ist. Dabei sei zunächst zu beurteilen, ob eine die Arbeits- oder Dienstleistung generell anordnende Norm in ihrem systematischen Zusammenhang so verstanden werden kann, dass sie den einzelnen Rechtsunterworfenen die Entscheidung freistellt, Normadressaten sein zu wollen. Zweitens sei zu prüfen, ob die Betroffenen die Verpflichtung tatsächlich frei eingegangen sind (Tretter, a.a.O., S. 197). Dabei sei nur schwer vorstellbar, dass ein sozialer Pflichtdienst nicht im genannten Sinn unfreiwillig sein werde, ganz abgesehen davon, dass Einzelne darüber hinaus mit grösster Wahrscheinlichkeit die Dienstleistungen in diesem Rahmen als zumindest «bedrückend» oder mit «vermeidbaren Härten verbunden» empfinden werden. Unbestreitbar ist zunächst, dass die Ausnahmen des Abs. 3 zusammen mit Abs. 2 zu lesen sind und zum einen das Verbot der Zwangsarbeit präzisieren und zum anderen als Auslegungshilfe für Abs. 2 dienen (Villiger, Rz. 310, mit weiteren Hinweisen). In seinem Gutachten stellt sich Karl auf den Standpunkt, dass die Ausnahmetatbestände des Art. 4 Abs. 3 EMRK nicht abschliessend, sondern demonstrativ aufgezählt sind und daher in der Praxis allenfalls erweiterbar wären. Dem widerspreche jedoch, so das Gutachten der Kammer für Arbeiter und Angestellte für Wien (a.a.O.), nicht nur der Grundsatz, dass im Grundrechtskontext Ausnahmen restriktiv auszulegen sind, sondern auch die Zielsetzung des Zwangs- und Pflichtarbeitsverbots. Mit Verweis auf Tretter in Bezugnahme auf die

Strassburger Spruchpraxis wird hier festgehalten, dass es «[...] mit der Teleologie der Ausnahmetatbestände des Abs. 3 unvereinbar [wäre], ausschliesslich diskriminierende, repressive oder willkürliche Verpflichtungen decken zu wollen. Ein solcher Inhalt kann Art. 4 nicht beigegeben werden. Misst man ihm aber diesen nicht bei, so bliebe - folgt man der Judikatur der EKMR - für eine Anwendung der Ausnahmetatbestände des Abs. 3 kein Raum mehr. Das Ergebnis dieser Überlegungen scheint ein Indiz dafür zu sein, dass die umfassend taxative Aufzählung der Ausnahmetatbestände des Abs. 3 untrennbar mit der Definition der Zwangs- und Pflichtarbeit, wie sie durch die ILO-Konvention Nr. 29 erfolgt, verbunden ist. Nur unter diesem Verständnis bildet Art. 4 auch eine sinnvolle Einheit.» (Tretter, a.a.O., S. 198). Schliesslich könnte noch fraglich sein, inwiefern die Abgeltung durch eine «angemessene Entschädigung» der Qualifizierung einer Massnahme als Zwangs- oder Pflichtarbeit entgegensteht. Dazu kritisch äussert sich das Gutachten der Kammer für Arbeiter und Angestellte für Wien (a.a.O.), unter Hinweis auf Tretter, wonach die Argumentation der EKMR im Entscheid betreffend die Beschwerde 7641/76 (in der Sache X. and Y. v/the Federal Republic of Germany), Arbeits- und Dienstleistungen deshalb nicht als Zwangs- oder Pflichtarbeit zu qualifizieren, weil für sie eine «angemessene Entschädigung» geleistet wird, «[m]it dem Inhalt des Art. 4 Abs. 2 und 3 nicht vereinbar erscheint (...)».

E. 9

Fazit: Die Position, ein verpflichtender Sozialdienst wäre im Grunde verfassungsrechtlich unbedenklich (vgl. Art. 4 EMRK), ist in dieser Allgemeinheit jedenfalls nicht zu halten. Im vorliegenden Rahmen konnte auf eine Reihe von Fragen nicht eingegangen werden, auf die einzugehen jedoch bei einer umfassenden Prüfung erforderlich wäre. Hingewiesen sei namentlich auf die Frage der Konformität mit den völkerrechtlichen Verpflichtungen der Schweiz im Rahmen der IAO und nach Art. 8 Abs. 3 des internationalen Pakts vom 16. Dezember 1966 über bürgerliche und politische Rechte (UNO-Pakt II, SR 0.103.2). [1] Quelle: http://www.parlament.ch/afs/data/d/gesch/2005/d_gesch_20053252.htm zuletzt besucht am 23.05.2006 [2] Quelle: www.ilo.org/public/german/region/eurpro/bonn/ilo_kernarbeitsnormen.htm, zuletzt besucht am 23.05.2006

E. 10

Schweizerisches Bundesarchiv, Digitale Amtsdrukschriften Archives fédérales suisses, Publications officielles numérisées Archivio federale svizzero, Pubblicazioni ufficiali digitali JAAC 70.64 - Auszug aus der Stellungnahme der Direktion für Völkerrecht vom 22. November 2004 In Verwaltungspraxis der Bundesbehörden Dans Jurisprudence des autorités administratives de la Confédération In Giurisprudenza delle autorità amministrative della Confederazione Jahr 2006 Année Anno Band 70 Volume Volume Seite --- Page Pagina Ref. No 150 007 388 Das Dokument wurde durch das Schweizerische Bundesarchiv und die Bundeskanzlei konvertiert. Le document a été digitalisé par les Archives Fédérales Suisses et la Chancellerie fédérale. Il documento è stato convertito dall'Archivio federale svizzero e della Cancelleria federale.

Export aus OpenCaseLaw (CC0). Verbindlich ist allein der vom erlassenden Gericht veröffentlichte Originaltext. Quellen-URL siehe oben.