



Immobilienkauf:  
Wo lohnt es sich?

Zum Quiz >

## WirtschaftsWoche

[UNTERNEHMEN](#)[FINANZEN](#)[ERFOLG](#)[HOCHSCHULE](#)[POLITIK](#)[TECHNOLOGIE](#)[erfolg.reich](#)[Alle Rubriken](#) ☰[Top-Themen](#) ▾[WiWo](#) > [Politik](#) > [Deutschland](#) > Wehrpflicht: Eine allgemeine Dienstpflicht bringt nichts, so Ulrich Schneider

ANZEIGE

### Top-Jobs des Tages

Presented by  
**HOTELCAREER****Presented By Hotelcareer****Guest Service Assistant (m/w/d)**  
**Empfangsmitarbeiter**

Frankfurt a. M.

**Porsche Consulting****Porsche Consulting GmbH****(Senior) Consultant (m/w/d) Automotive**  
**Financial Services**

Stuttgart, Hamburg, München, Berlin, Frankfurt

**Volkswagen Automobile Hamburg GmbH****Werkstatteleiter (m/w/d)**

Hamburg

**karriere.de**

PARITÄTISCHER WOHLFAHRTSVERBAND ZUR DIENSTPFLICHT

# „Ein Zwangsdienst bringt nichts“

Interview von Ferdinand Knauß

06. August 2018



Ulrich Schneider, Hauptgeschäftsführer des Paritätischen Wohlfahrtsverbandes, eines Zusammenschlusses mehrerer sozialer Einrichtungen.

Bild: imago images

**Die Wiedereinführung der Wehrpflicht käme auch sozialen und ökologischen Einrichtungen zugute, so Befürworter. Stimmt nicht, sagt Ulrich Schneider vom Paritätischen Wohlfahrtsverband – und macht einen Gegenvorschlag.**

---

**WirtschaftsWoche: In [Deutschland](#) ist eine Debatte über [die Wiedereinführung der Wehrpflicht](#), beziehungsweise einer **allgemeinen Dienstpflicht entbrannt. Könnte das Personalprobleme bei Ihren Mitgliedsorganisationen lösen?****

Ulrich Schneider: Nein, unsere Personalprobleme löst das nicht. Die betreffen die professionellen Erzieherinnen und Erzieher und vor allem Pflegekräfte. Wir müssen Menschen finden, die eine Ausbildung in diesem Bereich machen. Unsere Personalprobleme werden wir nur lösen, wenn diese Berufe attraktiver werden.

**Seit 2011 gibt es keine Zivildienstleistenden mehr, sondern nur noch den Bundesfreiwilligendienst. Welche Bedeutung hat der für Ihre Einrichtungen?**

Als die Wehrpflicht 2011 abgeschafft wurde, hatten wir noch 70000 Zivildienstleistende. Nur wenige davon waren in der Pflege eingesetzt, viel mehr in der Erziehung. Heute haben wir rund 39000 Bundesfreiwillige. Wir würden uns wünschen, dass es mehr wären. Aber nicht, weil wir damit die Personallücken bei den Hauptamtlichen schließen wollen. Sondern, weil das junge Menschen sind, die meist einen besonderen [Esprit](#) in unsere Einrichtungen bringen. Die haben meist auch genau die Zeit, die die examinierten hauptamtlichen Pflegekräfte nicht haben, zum Beispiel um mit einem alten Menschen einen Spaziergang im Park zu machen oder ihm vorzulesen. So etwas macht Qualität in einer Wohlfahrtseinrichtung aus. Dafür sind die Bundesfreiwilligen ungeheuer wichtig.

**Also wäre Ihnen ein Dienstpflicht doch willkommen?**

Nein, ein Zwangsdienst bringt nichts. Man muss das wollen. Für soziale Aufgaben muss man eine Ader haben. Bei einer allgemeinen Dienstpflicht ginge es um 700000 junge Menschen aus allen gesellschaftlichen Bereichen mit allen möglichen Neigungen und Hintergründen. Angesichts dieser riesigen Zahl und auch angesichts der Verfassungslage halte ich die aktuelle Diskussion eher für eine Gespensterdiskussion.



„SCHLICHT NICHT HINNEHMBAR“

**Sozialwohnungen werden immer weniger**

Wer wenig verdient, hat in vielen Städten auf dem Wohnungsmarkt kaum eine Chance. Sozialwohnungen sollen helfen. Jahrelang ging ihre Zahl zurück. Rückt die Trendwende näher?

**Sprechen Sie aus schlechten Erfahrungen mit früheren Zivildienstleistenden?**

Solche Erfahrungen gab es nur gelegentlich. Die Zivis waren eine besondere Gruppe von Menschen, die sich früher meist intensiv mit sozialen Fragen der Gesellschaft auseinandergesetzt haben. Die haben



schließlich meist ganz bewusst den Kriegsdienst mit der Waffe verweigert. In frühen Zeiten mussten sie ja sogar eine Gewissensprüfung ablegen. Viele Zivis sind nach ihrem Dienst auch im Sozialbereich geblieben. Besser als eine Dienstpflicht wäre es, den Bundesfreiwilligendienst einfach attraktiver zu gestalten.

### Was wäre dafür nötig? Mehr Geld?

Am Geld hängt schon vieles. Im Moment bekommt ein Freiwilliger 250 Euro Taschengeld. Und das bekommt er nicht vom Bund, sondern von der Einrichtung, bei der er eingesetzt ist. Das geht eigentlich nur, wenn die eigene Familie dahintersteht, die sich das leisten kann. Wenn das nicht der Fall ist, kommen die Freiwilligen mit dem bisschen Geld gar nicht über die Runden. Deswegen sagen wir: Es muss wie früher beim Ersatzdienst bundesweit dasselbe Geld geben, getragen vom Bund. Zusätzlich attraktiver könnte man den Freiwilligendienst vielleicht auch mit Credit Points machen für ein anschließendes Studium. Als ich früher Zivildienst leistete, bekam ich 0,2 Punkte auf den Numerus Clausus gutgeschrieben. Außerdem sollte man Teilzeitlösungen anbieten. Junge Menschen nach der Schule brauchen meist Zeit für den Führerschein und um sich über berufliche Möglichkeiten oder das Studium zu informieren.

### In welchen Bereichen wären mehr Bufdis besonders willkommen?

In der Erziehung und der Pflege. Die Erfahrung zu machen mit Menschen umzugehen, die wirklich auf Hilfe angewiesen sind, ist für die Entwicklung junger Menschen sehr wichtig. Entsprechende Einrichtungen kennenzulernen befördert auch die Einsicht in die Notwendigkeit des Sozialstaats.



#### Ferdinand Knauß

Reporter, Redakteur Politik  
WirtschaftsWoche Online

### Jetzt auf wiwo.de

Sie wollen wissen, was die Wirtschaft bewegt? Hier geht es direkt zu den aktuellsten Beiträgen der WirtschaftsWoche.

[Zur Startseite >](#)

#### Diesen Artikel teilen:

Artikel teilen per:



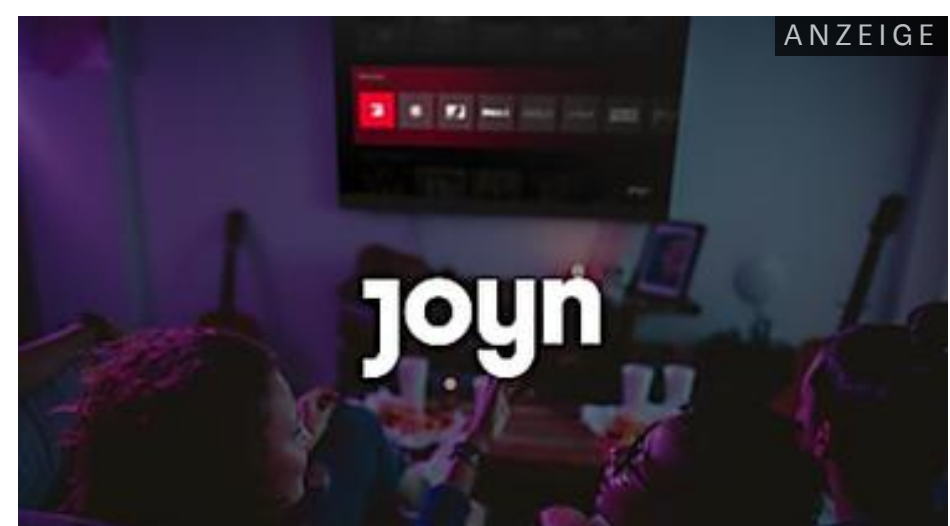
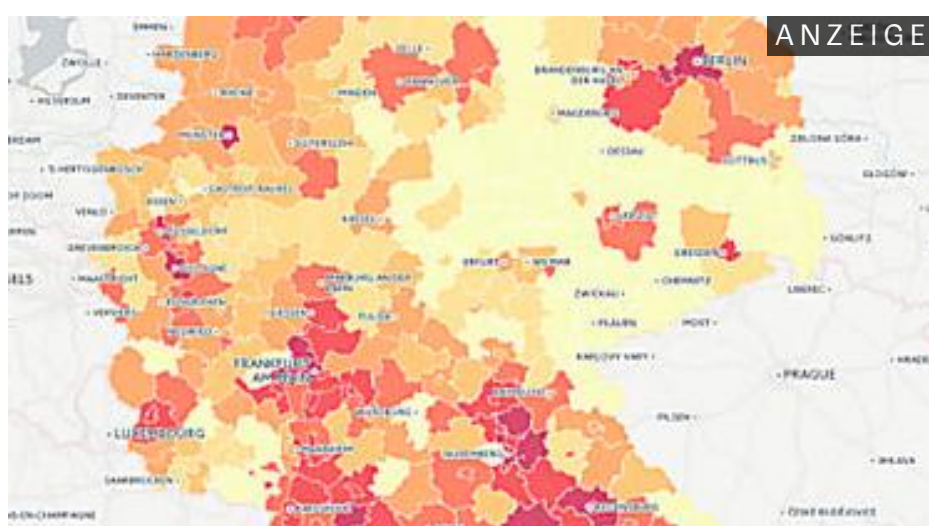
Artikel teilen per:



© Handelsblatt GmbH – Alle Rechte vorbehalten. [Nutzungsrechte erwerben?](#)

### Auch interessant:

Smartfeed |





# Ärzte verraten: „Es ist wie ein Kärcher für Ihren Darm“



SPORT1-CHEF OLAF SCHRÖDER

## Sport1-Chef Olaf Schröder: „Wer um Null Uhr noch vorm Fernseher sitzt, hat vielleicht...“

# Preisrechner 2020: Immobilienwert in nur 5 Minuten erfahren.



NEUARTIGE STUDIE

## Vermögen: Die schwierige Suche nach den Vermögen der Reichen

# Exklusive Filme und Serien. Kostenlos ansehen in der Joyn App.



EIN SKANDAL IM NRW-WAHLKAMPF

## Ein Skandal im NRW-Wahlkampf: Das Rentner-Debakel bei Mannesmann



ANZEIGE

FIT-UND-MENTAL.DE

## [Fotos] Wie du eine Faust machst, verrät viel über deine Persönlichkeit



ANZEIGE

PEGASUS DEVELOPMENT

## Schweizer Investitionsmöglichkeiten die zu Ihnen passen



ANZEIGE

REMIND.ME

## Strompreis Wahnsinn in Leipzig. So sparen Sie garantiert

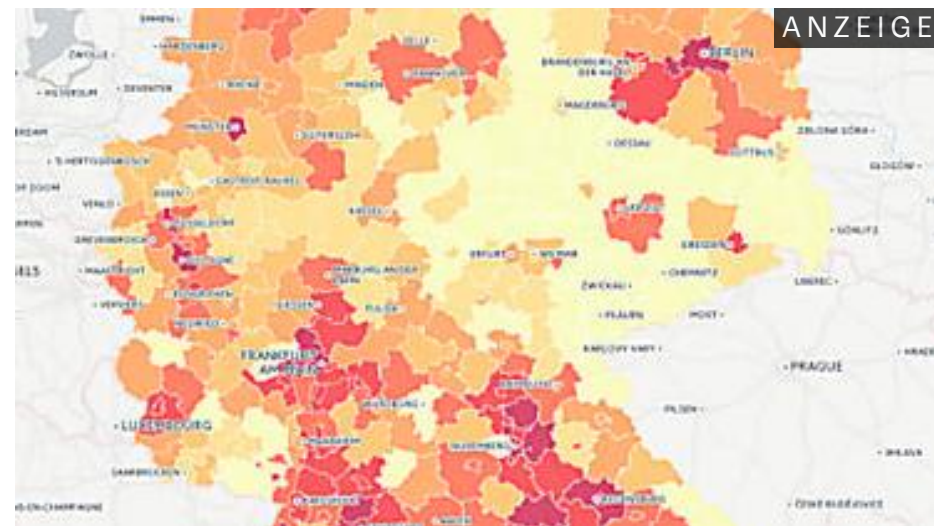
### Auch interessant:



ANZEIGE

NUTRIVIA

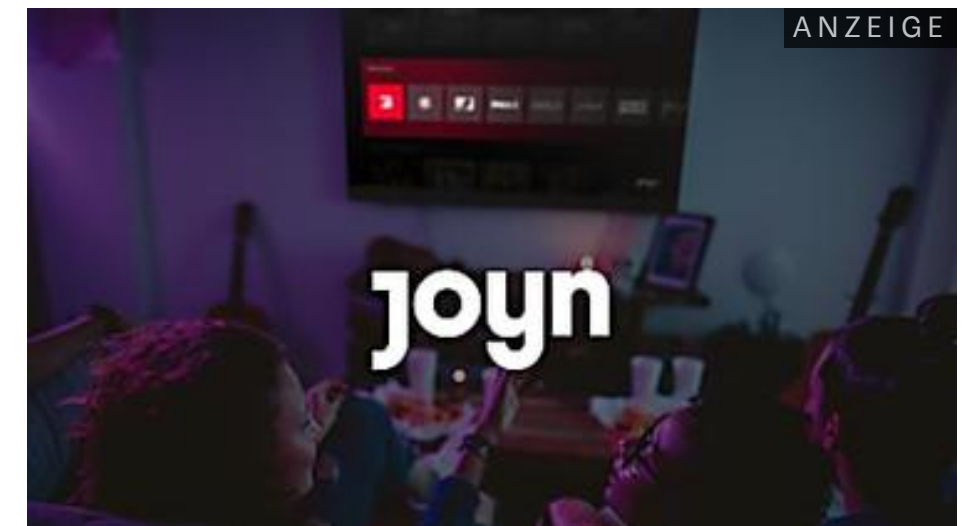
## Ärzte verraten: „Es ist wie ein Kärcher für Ihren Darm“



ANZEIGE

HOMEDAY

## Preisrechner 2020: Immobilienwert in nur 5 Minuten erfahren.



ANZEIGE

JOYN

## Exklusive Filme und Serien. Kostenlos ansehen in der Joyn App.



THOMAS REITZ IM INTERVIEW

## Thomas Reitz im Interview: „Lohndumping schadet“



TEST IN 69 STÄDTEN

## Die Trinkwasserqualität in Deutschland ist schlechter als



## Unüberwindbare Hindernisse: Das sind die gefährlichsten Grenzen der Welt





ANZEIGE

VERBRAUCHERRITTER

**Dieselfahrer in Leipzig? Bis zu 10.000€ Schadensersatz und Auto behalten**



ANZEIGE

TOURLANE.DE

**Entdecken Sie Südafrika**



ANZEIGE

MUAMA ENENCE

**Sprich 43 Sprachen auf Knopfdruck - Auch meine 60-jährige Mutter liebt dieses...**



ANZEIGE

## ■ Serviceangebote unserer Partner



BELLEVUE FERIENHAUS

**Exklusive  
Urlaubsdomizile zu  
Top-Preisen**

powered by  
**karriere.de**



STELLENMARKT

**Mit unserem Karriere-  
Portal den Traumjob  
finden**



HOMEDAY

**Jetzt passenden  
Immobilienmakler in  
Ihrer Region finden**



CV COACH

**Besteht Ihr Lebenslauf  
den Recruiter-Check?**

ANZEIGE



Finanzen  
Erfolg  
Hochschule  
Politik  
Technologie  
erfolg.reich

Themen • Kolumnen • Bilder • Videos • Dossiers • Börsenkurse • Services • Multimedia-Reportagen • Spiele

Impressum  
AGB  
Datenschutzerklärung  
Nutzungsbasierte Onlinewerbung  
Kontakt

Verlags-Services für Werbung: iqdigital.de ( Mediadaten) • Verlags-Services für Content: Business Content | Online-Archiv • Realisierung und Hosting der Finanzmarktinformationen: vwd Vereinigte Wirtschaftsdienste GmbH • Verzögerung der Kursdaten: Deutsche Börse 15 Min., Nasdaq und NYSE 20 Min. • Keine Gewähr für die Richtigkeit der Angaben. • WirtschaftsWoche ist Mitglied im VDZ.

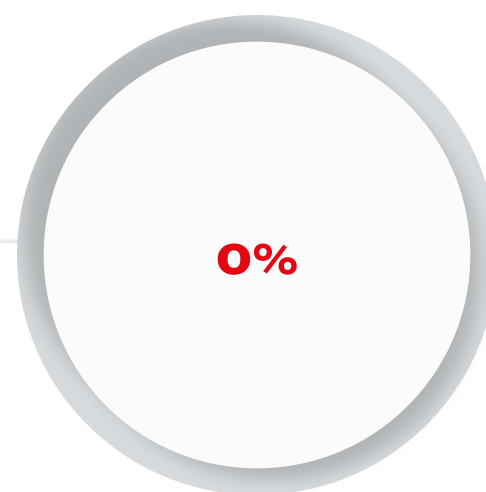
© 2020 Handelsblatt GmbH

ein Unternehmen der Handelsblatt Media  
Group GmbH & Co. KG

↑ Nach oben

Club **Abo**  
Jobs by karriere.de  
Service ▾  
🔍

**WirtschaftsWoche**



**UNTERNEHMEN**  
**FINANZEN**  
**ERFOLG**  
**HOCHSCHULE**  
**POLITIK**  
**TECHNOLOGIE**  
**erfolg.reich**

Alle Rubriken ☰

Top-Themen:























































































































































## AfD-FRAKTION IM LANDTAG SACHSEN-ANHALT

[Aktuelles](#)

[Termine](#)

[Fraktion](#)

[Parlament](#)

[Meldeportal](#)

[Presse](#)



Startseite | „Wer hat's erfunden?“ CDU kopiert AfD-Forderung nach einem allgemeinen Dienstjahr

[< Zurück](#) [Vor >](#)

„Wer hat's erfunden?“ CDU kopiert AfD-Forderung nach einem allgemeinen Dienstjahr

### **Lehmann: Original statt schlechter Kopie – Unsere Bürger lassen sich nicht täuschen!**

Nachdem die CDU-Bundesvorsitzende Annegret Kramp-Karrenbauer sich gestern für ein allgemeines Dienstjahr für Schulabgänger ausgesprochen hat, signalisiert laut

Telegram-  
Rundbrief

Datenschutzerklärung  
von  
SO GEHT'S  
telegram Rundbrief  
YouTube: Mehr erfahren  
Video laden

NEUSTE  
PRESSEMITTEILUNGEN

AfD wirkt: Bundesrat lehnt Tempolimit von

Bericht der „Volksstimme“ nun auch die CDU-Fraktion im Landtag von Sachsen-Anhalt ihre Unterstützung für diesen Vorschlag. Die AfD-Fraktion hatte bereits im Juni 2017 einen Antrag zur Einführung eines einjährigen Heimatdienstes (siehe LT-Drs. 7/1490) im Landtag gestellt, um die Persönlichkeitsentwicklung junger Menschen zu fördern und dem schrumpfenden Personalbestand bei Bundeswehr, Feuerwehr und sozialen Diensten entgegenzuwirken. Damals noch wurde die AfD-Forderung von der CDU-Fraktion rigoros abgelehnt.

[Mario Lehmann](#), Sprecher für Recht und Verfassung der AfD-Landtagsfraktion, erklärte dazu:

„Wenn es die Bundesvorsitzende vorgibt, findet die hiesige CDU-Fraktion eine Dienstpflicht für Schulabgänger plötzlich wieder ganz toll. Diese Wankelmütigkeit zeugt von der generellen Konzeptlosigkeit in den Parteilisten der CDU. Die CDU macht sich mit der heuchlerischen Vereinnahmung originärer AfD-Inhalte immer wieder lächerlich. Die Bürger können eine schlechte Kopie vom Original sehr wohl unterscheiden und lassen sich nicht täuschen.“

 Drucken

Teilen und  
Weitersagen!



130 km/h auf  
Autobahnen ab



AfD fordert  
Haushaltsklarheit  
beim  
Artensofortprogramm  
– Altparteien lehnen  
ab



Anstieg von  
Raubdelikten im  
Stadtgebiet von  
Magdeburg



AfD-Anfrage zeigt:  
Wolf „GW 688m“  
führt  
Wolfskompetenzzentrum  
vor



Nennung der Nationalität von Tatverdächtigen nun auch in Mecklenburg-Vorpommern und Sachsen

AfD: Zahlen des Finanzministeriums widerlegen Sozialministerin Grimm-Benne (SPD) – „Ideologiebefrachteter Gender-Gaga“ ist längst Realität in Sachsen-Anhalt!

AfD: „Bauschafft v noch lös Problem

U-Ausschuss zu hochriskanten Finanzgeschäften: Abwasserzweckverbände verweigern Herausgabe von Akten – AfD-Abgeordnete beantragen Durchsuchung und Beschlagnahmung



Neue Messergebnisse: Giftschlammgrube Brüchau ist undicht – AfD hatte recht, Landesregierung muss endlich handeln!



UNSER TELEGRAM-RUNDBRIEF!



LANDTAG SACHSEN-ANHALT



DIREKTKONTAKT

**AfD-Fraktion im  
Landtag Sachsen-  
Anhalt**

Fraktion im Landtag  
Sachsen-Anhalt  
Domplatz 6-9 | 39104  
Magdeburg

**Telefonzentrale**

0391 560 60 01







AKTUELL

PARTEI

FRAKTIONEN

PROGRAMM

MITGLIEDER

PRESSE

**JETZT AFD!**



[Startseite](#) | [Beiträge](#) | [Soziales](#)

## Soziales

### **-** Der Sozialstaat braucht Grenzen

Unser Land steht vor großen sozialen Herausforderungen. Die Stabilisierung der Sozialsysteme erfordert bei einer schrumpfenden und alternden Bevölkerung besondere Anstrengungen. Unsere begrenzten Mittel stehen deshalb nicht für eine unverantwortliche Zuwanderungspolitik, wie sie sich kein anderes europäisches Land zumutet, zur Verfügung.

### THEMEN & POSITIONEN

- > Demokratie in Deutschland
- > Außenpolitik | Sicherheit
- > Euro | Finanzen | EU
- > Innere Sicherheit
- > Zuwanderung |

Unser Sozialstaat kann nur erhalten werden, wenn die geforderte finanzielle Solidarität innerhalb einer klar definierten und begrenzten Gemeinschaft erbracht wird.

*Eine Auflösung des Nationalstaats führt unweigerlich zur Gefährdung unserer gewohnten sozialstaatlichen Errungenschaften.*

- + Benachteiligung von Familien beseitigen und Kinderarmut bekämpfen
- + Grundsicherung im Alter: Wer gearbeitet hat, muss später mehr haben
- + Für mehr Gerechtigkeit beim Arbeitslosengeld
- + Paritätische Finanzierung der Kranken- und Pflegeversicherung

Asyl

- > Familie | Bevölkerung
- > Bildung | Schule
- > Kultur | Medien
- > Soziales
- > Steuern | Wirtschaft | Arbeit
- > Gesundheit
- > Energie | Umwelt | Klima
- > Verkehr | Infrastruktur
- > Natur | Agrar | Verbraucher

 **THEMENFALTBLATT  
SOZIALES/RENTE | FOLGT  
IN KÜRZE**

 Drucken

Teilen und  
Weitersagen!



 **FALTBLATT  
PROGRAMMTHEME**

**JETZT AFD  
ONLINEANTRAG**



## AKTUELLE UMFRAGE

Wird geladen ...



Unser  
Mitgliedermagazin  
mit Ereignissen  
und Aktivitäten aus  
Bund und  
Ländern.



Videos mit  
Stellungnahmen,  
Interviews und  
Aufzeichnungen  
von  
Veranstaltungen.

## DIREKTKONTAKT

### Alternative für Deutschland

Bundesgeschäftsstelle  
Schillstraße 9 |  
10785 Berlin

### Telefonzentrale

030 – 2205696-0

### Mitgliederbetreuung

030 – 2205696-77

**Mo – Fr 9 – 12**

**Uhr und 13 – 17**

**Uhr**

| © 2013-2019 | Alternative für Deutschland |

| [Kontakt](#) | [Impressum](#) | [Datenschutzhinweise](#) |



Spenden mit **PayPal**



# PROGRAMM FÜR DEUTSCHLAND.

Das Grundsatzprogramm der  
**Alternative für Deutschland.**

**Alternative**  
für  
**Deutschland**

A large, stylized red arrow pointing upwards and to the right, positioned behind the text 'Alternative für Deutschland'.

<b>Präambel</b>	<b>8</b>
<b>1   Demokratie und Grundwerte</b>	<b>12</b>
1.1 Volksabstimmungen nach Schweizer Vorbild	16
1.2 Schlanker Staat für freie Bürger	17
1.3 Die Gewaltenteilung gewährleisten	19
1.4 Trennung von Amt und Mandat	19
1.5 Macht der Parteien beschränken	20
1.5.1 Parteienfinanzierung dem Verfassungsrecht anpassen	21
1.5.2 Freie Listenwahl und freies Mandat	22
1.5.3 Verkleinerung des Bundestages	23
1.5.4 Wider das Berufspolitikertum: Amtszeit begrenzen	24
1.5.5 Direktwahl des Bundespräsidenten durch das Volk	24
1.6 Lobbyismus eindämmen	25
1.6.1 Private Rentenvorsorge für Parlamentarier	26
1.6.2 Einführung eines Straftatbestandes der Steuerverschwendung	26
<b>2   Europa und Euro</b>	<b>28</b>
2.1 Ein Europa der Vaterländer	32
2.2 Kompetenzen an die Nationalstaaten zurückgeben	32
2.3 Bündelung gemeinsamer europäischer Interessen	34
2.4 Volksabstimmung über den EURO	35
2.5 Keine deutsche Haftung für ausländische Banken	40
<b>3   Innere Sicherheit und Justiz</b>	<b>44</b>
3.1 Polizei stärken und Strafjustiz verbessern	48
3.2 Weisungsfreie Staatsanwälte, unabhängige Richter und parteiferne Rechnungshöfe	49
3.3 Angriffe auf Amtspersonen härter bestrafen	50
3.4 Opferschutz statt Täterschutz	50
3.5 Waffenrecht muss nicht verschärft werden	51
3.6 Kein Datenschutz für Täter	52
3.7 Organisierte Kriminalität nachhaltig bekämpfen	52
3.8 Zivil- und Fachgerichte sind ein Standortfaktor	53
3.9 Deutsche Grenzen schützen	53

<b>4   Außen- und Sicherheitspolitik</b>	<b>54</b>
4.1 Vereinte Nationen reformieren	58
4.2 NATO als Verteidigungsbündnis	59
4.3 OSZE und europäische Sicherheitsstruktur	60
4.4 Bundeswehr stärken	61
4.4.1 Keine europäische Armee	61
4.4.2 Wehrpflicht wieder einsetzen	62
4.5 Entwicklungshilfe	63
<b>5   Arbeitsmarkt und Sozialpolitik</b>	<b>66</b>
5.1 Arbeitsmarkt von unnötiger Bürokratie befreien	70
5.2 Bundesagentur für Arbeit auflösen und kommunale Jobcenter aufwerten	70
5.3 Mindestlohn beibehalten	71
5.4 Reform der sozialen Sicherungssysteme	71
5.4.1 Finanzielle Benachteiligung von Familien beseitigen	72
5.4.2 "Aktivierende Grundsicherung" - Arbeit, die sich lohnt	72
5.4.3 Kinder und Erziehungsleistung bei der Rente berücksichtigen	73
5.4.4 Pflege durch Angehörige aufwerten	73
<b>6   Familien und Kinder</b>	<b>76</b>
6.1 Bekenntnis zur traditionellen Familie als Leitbild	80
6.2 Mehr Kinder statt Masseneinwanderung	81
6.3 Mehr Unterstützung für Familien	83
6.4 Wirtschaftliche Zukunft trotz Demografiekrise	83
6.5 Diskriminierung der Vollzeit-Mütter stoppen	84
6.6 Alleinerziehende unterstützen. Familien stärken	86
6.7 Willkommenskultur für Neu- und Ungeborene	87

## 7 | Kultur, Sprache und Identität 88

---

7.1	Deutsche Kultur, Sprache und Identität erhalten	92
7.2	Deutsche Leitkultur statt Multikulturalismus	92
7.3	Die deutsche Sprache als Zentrum unserer Identität	93
7.4	Kultur und Kunst von Einflussnahme der Parteien befreien	94
7.5	Für eine zeitgemäße Medienpolitik: Rundfunkbeitrag abschaffen	94
7.6	Der Islam im Spannungsverhältnis zu unserer Werteordnung	95
7.6.1	Der Islam gehört nicht zu Deutschland	96
7.6.2	Kritik am Islam muss erlaubt sein	96
7.6.3	Auslandsfinanzierung von Moscheen beenden	97
7.6.4	Keine öffentlich-rechtliche Körperschaft für islamische Organisationen	98
7.6.5	Keine Vollverschleierung im öffentlichen Raum	98

## 8 | Schule, Hochschule und Forschung 100

---

8.1	Forschung und Lehre: In Freiheit und als Einheit	102
8.1.1	Autonomie durch Grundfinanzierung stärken	102
8.1.2	Förderung der "Gender-Forschung" beenden	103
8.1.3	Diplom, Magister und Staatsexamen wieder einführen	103
8.1.4	Studienanforderungen erhöhen	104
8.2	Unser Schulsystem: Stark durch Differenzierung	105
8.2.1	Die Einheitsschule führt zu Qualitätsverlust	105
8.2.2	Wissensvermittlung muss zentrales Anliegen bleiben	105
8.2.3	Leistungsbereitschaft und Disziplin stärken	106
8.2.4	Politisch-ideologische Indoktrination darf es an der Schule nicht geben	106
8.2.5	Duale berufliche Bildung stärken und erhalten	107
8.2.6	Keine Inklusion "um jeden Preis". Förder- und Sonderschulen erhalten	107
8.2.7	Koranschulen schließen. Islamkunde in den Ethikunterricht integrieren	108
8.2.8	Keine Sonderrechte für muslimische Schüler	108
8.3	Nein zu "Gender-Mainstreaming" und Frühsexualisierung	108
8.3.1	Keine "geschlechterneutrale" Umgestaltung der deutschen Sprache	109
8.3.2	Geschlechterquoten sind leistungsfeindlich und ungerecht	110

## **9 | Einwanderung, Integration und Asyl** **112**

---

9.1	Keine irreguläre Einwanderung über das Asylrecht	116
9.1.1	Asylzuwanderung - für einen Paradigmenwechsel	116
9.1.2	Rückführung - Schluss mit Fehlanreizen und falscher Nachsicht	120
9.2	Einwanderung aus EU-Staaten	121
9.3	Gesteuerte Einwanderung aus Drittstaaten	122
9.4	Integration - Mehr als nur Deutsch lernen	124
9.5	Kosten der Einwanderung - Transparenz herstellen	125
9.6	Einwandererkriminalität - nichts verschleiern, nichts verschweigen	127
9.7	Einbürgerung - Abschluss gelungener Integration	128

## **10 | Wirtschaft, digitale Welt und Verbraucherschutz** **130**

---

10.1	Freier Wettbewerb sichert unseren Wohlstand	132
10.2	Soziale Marktwirtschaft statt Planwirtschaft	132
10.3	Internationale Wirtschaftspolitik neu ausrichten	133
10.4	Hohe Standards für Handelsabkommen	134
10.5	Bürokratie abbauen	135
10.6	Den Technologiestandort Deutschland voranbringen	135
10.7	Staatliche Subventionen reduzieren und befristen	136
10.8	Keine Privatisierung gegen den Willen der Bürger	136
10.9	Der Mittelstand als Herz unserer Wirtschaftskraft	137
10.10	Digitalisierung als Chance und Herausforderung	137
10.10.1	Quelloffene Software und sichere Hardware	138
10.10.2	Sichere Kommunikation als Standortvorteil und Bürgerrecht	138
10.10.3	Deutsche Literatur im Inland digitalisieren	139
10.11	Verbraucherschutz modernisieren und stärken	139
10.11.1	Lebensmittel besser kennzeichnen	140
10.11.2	Langlebige Produkte statt geplante Obsoleszenz	140
10.11.3	Textilien und Kinderspielzeug auf Schadstoffe prüfen	140
10.11.4	Wasseraufbereitung modernisieren und verbessern	141



<b>11   Finanzen und Steuern</b>	<b>142</b>
11.1 Gerechte Steuern durch AfD-Stufentarif	146
11.2 Obergrenze für Steuern und Abgaben	146
11.3 Familiensplitting einführen	147
11.4 Vermögen- und Erbschaftsteuer abschaffen, Gewerbsteuer überprüfen	147
11.5 Umsatzsteuersätze harmonisieren	148
11.6 Wettbewerb der nationalen Steuersysteme erhalten	149
11.7 Bank- und Steuergeheimnis wiederherstellen	149
11.8 Föderalismus und Eigenständigkeit stärken	149
11.9 Staatsschulden planmäßig tilgen	150
11.10 Bargeldnutzung muss uneingeschränkt erhalten bleiben	151
11.11 Geldsystem überdenken, Gold heimholen	152
<b>12   Energiepolitik</b>	<b>154</b>
12.1 Klimaschutzpolitik: Irrweg beenden, Umwelt schützen	156
12.2 Das Erneuerbare-Energien-Gesetz ist nicht reformierbar	157
12.3 Zum Schutz von Mietern und Eigentümern: Energieeinsparverordnung und Erneuerbare-Energien- Wärmegesetz abschaffen	160
12.4 Bioenergie: Subventionen beenden, Vorranginspeisung einstellen	162
12.5 Fracking: Risiken und Chancen erforschen, nicht ohne Bürgerbeteiligung	163
12.6 Kernenergie: Alternativen erforschen. Bis dahin Laufzeitverlängerung	164
<b>13   Natur- und Umweltschutz, Land- und Forstwirtschaft</b>	<b>166</b>
13.1 Intakte Natur und gesunde Umwelt	170
13.2 Unkontrollierten Ausbau der Windenergie stoppen	170
13.3 Tiere sind fühlende Wesen	171
13.4 Schächten	172
13.5 Gentechnik	172
13.6 Landwirtschaft: Mehr Wettbewerb. Weniger Subventionen	174
13.7 Fischerei, Forst und Jagd: Im Einklang mit der Natur	175
13.8 Flächenkonkurrenz: Nicht zu Lasten der Land- und Forstwirtschaft	175

<b>14   Infrastruktur, Wohnen und Verkehr</b>	<b>176</b>
14.1 Werterhalt vor Modernisierung und Neubau	180
14.2 Öffentlich-Privat-Projekte: Transparenz statt Lobby	180
14.3 Straßen- und Schienennetz : Substanz erhalten	181
14.4 Grenzüberschreitender Güterverkehr:	
Auf Schiene und Wasser verlagern	182
14.5 Freie Nutzung der Verkehrsmittel ohne Schikanen	183
14.6 Eine Perspektive für den ländlichen Raum	184
14.7 Wohnungspolitik: Baurecht vereinfachen, Wohnraum schaffen	186
14.8 Stadtentwicklung:	
Nachverdichten, aber Bausünden verhindern	188



# Präambel

*MUT ZU DEUTSCHLAND.  
FREIE BÜRGER,  
KEINE UNTERTANEN.*

---

**Wir sind Liberale und Konservative.  
Wir sind freie Bürger unseres Landes.  
Wir sind überzeugte Demokraten.**

Zusammengefunden haben wir uns als Bürger mit unterschiedlicher Geschichte und Erfahrung, mit unterschiedlicher Ausbildung, mit unterschiedlichem politischen Werdegang. Das geschah in dem Bewusstsein, dass es an der Zeit war, ungeachtet aller Unterschiede, gemeinsam zu handeln und verantwortungsbewusst zu tun, wozu wir uns verpflichtet fühlen. Wir kamen zusammen in der festen Überzeugung, dass die Bürger ein Recht auf eine echte politische Alternative haben, eine Alternative zu dem, was die politische Klasse glaubt, uns als „alternativlos“ zumuten zu können.

Dem Bruch von Recht und Gesetz, der Zerstörung des Rechtsstaats und verantwortungslosem politischen Handeln gegen die Prinzipien wirtschaftlicher Vernunft konnten und wollten wir nicht länger tatenlos zusehen. Ebenso wollten wir nicht länger hinnehmen, dass durch das Regime der EURO-Rettung längst überwundene Vorurteile und Feindseligkeiten zwischen den europäischen Völkern neu aufbrechen. Daher haben wir uns dafür entschieden, Deutschland und seinen Bürgern in allen Bereichen eine echte politische Alternative zu bieten.

Als freie Bürger treten wir ein für direkte Demokratie, Gewaltenteilung und Rechtsstaatlichkeit, soziale Marktwirtschaft, Subsidiarität, Föderalismus, Familie und die

gelebte Tradition der deutschen Kultur. Denn Demokratie und Freiheit stehen auf dem Fundament gemeinsamer kultureller Werte und historischer Erinnerungen. In der Tradition der beiden Revolutionen von 1848 und 1989 artikulieren wir mit unserem bürgerlichen Protest den Willen, die nationale Einheit in Freiheit zu vollenden und ein Europa souveräner demokratischer Staaten zu schaffen, die einander in Frieden, Selbstbestimmung und guter Nachbarschaft verbunden sind.

Wir setzen uns mit ganzer Kraft dafür ein, unser Land im Geist von Freiheit und Demokratie grundlegend zu erneuern und eben diesen Prinzipien wieder Geltung zu verschaffen. Wir sind offen gegenüber der Welt, wollen aber Deutsche sein und bleiben. Wir wollen die Würde des Menschen, die Familie mit Kindern, unsere abendländische christliche Kultur, unsere Sprache und Tradition in einem friedlichen, demokratischen und souveränen Nationalstaat des deutschen Volkes dauerhaft erhalten.

Unsere Ziele werden Wirklichkeit, indem wir den Staat und seine Organe wieder in den Dienst der Bürger stellen, so wie es der im Grundgesetz geregelte Amtseid aller Regierungsmitglieder vorsieht:

*„Ich schwöre, dass ich meine Kraft dem Wohle des deutschen Volkes widmen, seinen Nutzen mehren, Schaden von ihm wenden, das Grundgesetz und die Gesetze des Bundes wahren und verteidigen, meine Pflichten gewissenhaft erfüllen und Gerechtigkeit gegen jedermann üben werde.“*

**In diesem Sinne geben wir uns  
das nachfolgende Grundsatzprogramm.**





KAPITEL 1

# Demokratie und Grundwerte



## DEMOKRATIE UND GRUNDWERTE

Wir wollen Deutschland reformieren und an die Prinzipien und Wurzeln anknüpfen, die erst zu seinem Wirtschaftswunder und dann zu seinem jahrzehntelangen sozialen, wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Erfolg geführt haben.

Deutschlands Staatsapparat hat inzwischen ein ungutes Eigenleben entwickelt. Die Machtverteilung entspricht nicht mehr den Grundsätzen der Gewaltenteilung. Zudem ist der öffentliche Sektor über sachgerechte Grenzen hinausgewuchert. Die staatlichen Organe wieder an ihren Auftrag zu binden und den Staat an seine Kernaufgaben zu erinnern, ist wesentlicher Teil unserer Politik.

Spätestens mit den Verträgen von Schengen (1985), Maastricht (1992) und Lissabon (2007) hat sich die unantastbare Volkssouveränität als Fundament unseres Staates als Fiktion herausgestellt.

Heimlicher Souverän ist eine kleine, machtvolle politische Führungsgruppe innerhalb der Parteien. Sie hat die Fehlentwicklungen der letzten Jahrzehnte zu verantworten. Es hat sich eine politische Klasse von Berufspolitikern herausgebildet, deren vordringliches Interesse ihrer Macht, ihrem Status und ihrem materiellen Wohlergehen gilt. Es handelt sich um ein politisches Kartell, das die Schalthebel der staatlichen Macht, soweit diese nicht an die EU übertragen worden ist, die gesamte politische Bildung und große Teile der Versorgung der Bevölkerung mit politischen Informationen in Händen hat.

Nur das Staatsvolk der Bundesrepublik Deutschland kann diesen illegitimen Zustand beenden.

## 1.1 Volksabstimmungen nach Schweizer Vorbild

---

Die AfD setzt sich dafür ein, Volksentscheide in Anlehnung an das Schweizer Vorbild auch in Deutschland einzuführen. Wir wollen dem Volk das Recht geben, über vom Parlament beschlossene Gesetze abzustimmen. Dieses Recht würde in kürzester Zeit präventiv mäßigend auf das Parlament wirken und die Flut der oftmals unsinnigen Gesetzesvorlagen nachhaltig eindämmen. Zudem würden die Regelungsinhalte sorgfältiger bedacht, um in Volksabstimmungen bestehen zu können. Auch Beschlüsse des Parlaments in eigener Sache, beispielsweise über Diäten oder andere Mittelzuweisungen, würden wegen der Überprüfungsmöglichkeit der Bürger maßvolle Inhalte haben. Gesetzesinitiativen aus dem Volk haben eigene Gesetzesvorlagen zum Gegenstand und können durch die Stimmbürger angestoßen werden.

Ohne Zustimmung des Volkes darf das Grundgesetz nicht geändert und kein bedeutsamer völkerrechtlicher Vertrag geschlossen werden. Das Volk muss das Recht haben, auch initiativ über Änderungen der Verfassung selbst zu beschließen. Besonders der Abgabe nationaler Souveränität an die EU und andere internationale Organisationen über die Köpfe der Bürger hinweg ist hierdurch der Riegel vorgeschoben.

Das deutsche Volk ist ebenso mündig wie das der Schweizer, um ohne Einschränkung über jegliche Themen direkt abzustimmen. Eine natürliche Schranke ergibt sich durch Grundsätze des Völkerrechts.

Die Schweizer Erfahrung belegt, dass sich die Bürger gemeinwohlorientierter verhalten als Berufspolitiker,

► Die AfD setzt sich dafür ein, Volksentscheide in Anlehnung an das Schweizer Vorbild auch in Deutschland einzuführen.

selbst wenn Eigeninteressen damit kollidieren. Macht- und interessengetriebene Entscheidungen sind eher in rein repräsentativen Demokratien zu beobachten.

Abstimmungsfragen finanzieller Natur sind ausdrücklich erlaubt. Deutschland steht in einigen gesellschaftlichen Themen vor elementaren politischen Weichenstellungen. Die Verantwortung hierfür kann und darf keine Regierung ohne eine unmittelbare Befragung der Bürger übernehmen. Die Einführung von Volksabstimmungen nach Schweizer Modell ist für die AfD deshalb nicht verhandelbarer Inhalt jeglicher Koalitionsvereinbarungen.

## **1.2 Schlanker Staat für freie Bürger**

---

Der Staat ist für den Bürger da, nicht der Bürger für den Staat. Nur ein schlanker Staat kann daher ein guter Staat sein. Erforderlich ist ein vom Staat garantierter Ordnungsrahmen, in dem sich die Bürger frei entfalten können. Die ständige, vielfach ideologiegetriebene Expansion der Staatsaufgaben stößt an finanzielle und faktische Grenzen. Sie bedroht inzwischen den Kerngehalt der elementaren Freiheitsrechte der Bürger. Der Staat hat sich verzettelt. Es bedarf neuer Konzentration auf die vier klassischen Gebiete: Innere und äußere Sicherheit, Justiz, Auswärtige Beziehungen und Finanzverwaltung.

Aufgaben jenseits dieser vier Kerngebiete bedürfen besonderer Rechtfertigung. Wir wollen prüfen, inwieweit vorhandene staatliche Einrichtungen durch private oder andere Organisationsformen ersetzt werden können. Die gewaltige demografische Problemlage, die uns in Deutschland bevorsteht, wird uns zu einem veränderten Staatsverständnis zwingen.

Grundlage unserer politischen Überzeugungen ist ein differenziertes Menschenbild, das sich der Freiheitschancen, aber auch der Gefährdungen des Menschen stets bewusst bleibt. Wir glauben nicht an die Verheißungen politischer Ideologien oder an die Heraufkunft eines besseren, eines ‚Neuen Menschen‘. Eine Geschichtsphilosophie, die von einer Höherentwicklung der individuellen menschlichen Moral ausgeht, halten wir für anmaßend und gefährlich.

Die geschichtliche Entwicklung bleibt unabgeschlossen und offen für überraschende Wendungen und Aufbrüche, aber auch für Krisen und Katastrophen. Insofern wird es auch niemals ein ‚Ende der Geschichte‘ geben, also eine Situation, in der Politik gänzlich aufhört und das Ringen um den richtigen politischen Weg überflüssig wird. Freiheit, Stabilität und wirtschaftliches Wohlergehen müssen in jeder Generation aufs Neue errungen und gesichert werden.

Eine realistische Politik sollte sich der Unvollkommenheit und Vorläufigkeit ihrer möglichen Ergebnisse stets bewusst bleiben. Sie sollte einkalkulieren, dass kein noch so kluger politischer Akteur eine vollständige Kenntnis der Bedingungen und Möglichkeiten seines Handelns erlangen kann. Die auf vielen Politikfeldern durch die etablierten Parteien propagierte Alternativlosigkeit vermeintlicher Sachzwänge halten wir für in hohem Maße demokratie- und rechtsstaatsgefährdend.

Rechtsstaatsprinzip und Vertragstreue sowie demokratische Legitimation haben für uns Vorrang vor kurzfristigem Aktionismus und wahlwirksamer Effekthascherei. Als ‚Partei des gesunden Menschenverstandes‘ setzen wir auf das politische Urteilsvermögen und die Verantwortungs-

bereitschaft der mündigen Bürger. Richtschnur unseres Handelns ist die Grundüberzeugung, dass die Bürger das politische Geschehen so weit wie möglich selbst bestimmen können sollen.

### **1.3 Die Gewaltenteilung gewährleisten**

---

Der Staat Bundesrepublik Deutschland ist nach der deutschen Verfassungstradition von 1848, 1871 und 1919 im Grundgesetz von 1949 als Rechtsstaat mit Gewaltenteilung angelegt. Die Gewaltenteilung - eine staatsrechtliche Grundlage jeder modernen Demokratie - ist jedoch durch zahlreiche einfachgesetzliche Regelungen erheblich beeinträchtigt. Es geht dabei im Kern um die wechselseitige Kontrolle der legislativen, exekutiven und judikativen Funktionen eines Staates. Ihr Ziel ist es, überbordende unkontrollierte Ausübung von Staatsgewalt zu verhindern. Minister als Abgeordnete in Parlamenten, welche die Exekutive kontrollieren sollen, und ehemalige Politiker auf Richtersthühlen sind mit dem urdemokratischen Konstruktionsprinzip der Gewaltenteilung nicht vereinbar. Das gleiche gilt für parteipolitische Netzwerke, sofern diese über persönliche Beziehungen der Amts- und Funktionsträger die wechselseitige Machtkontrolle der Gewalten behindern oder aushöhlen.

### **1.4 Trennung von Amt und Mandat**

---

Der schwerwiegendste Verstoß gegen die Gewaltenteilung findet derzeit dadurch statt, dass die Exekutive (vollziehende Gewalt) als Regierung nicht von der Legislative (gesetzgebende Gewalt, Parlament) personell getrennt ist. Die AfD will hier gegensteuern. Jeder Beamte muss

beim Eintritt in ein deutsches Parlament - dem Prinzip der Gewaltenteilung folgend - sein Beamtenverhältnis ruhen lassen. Jedoch ausgerechnet bei den Spitzen der Exekutive ist dieses Prinzip ausgesetzt. Wer Parlamentarier ist, soll in Zukunft nicht mehr Teil der Exekutive sein dürfen und umgekehrt. Parlamentarische Staatssekretäre und Staatsminister sind ersatzlos abzuschaffen. Minister, Kanzler und Ministerpräsidenten sollen nicht mehr zugleich Parlamentsmitglieder sein. Die Funktionen von „politischen Beamten“ in der Staatsverwaltung sind ebenfalls abzuschaffen, von Ministerialdirektoren bis hin zu Polizeipräsidenten. Die Mitarbeiter der öffentlichen Verwaltung haben unabhängig und loyal zu sein. Beamten- und Richterstellen sind nach Qualifikation und fachlicher Leistung zu besetzen (Artikel 33 Absatz 2 GG). Die „Parteibuchwirtschaft“ muss beendet werden. Ämterpatronage ist unter Strafe zu stellen.

### **1.5 Macht der Parteien beschränken**

---

Parteien sollen am politischen System mitwirken (Art. 21 Abs. 1 GG), es aber nicht beherrschen. Die Allmacht der Parteien und deren Ausbeutung des Staates gefährden unsere Demokratie. Diese Allmacht ist Ursache der verbreiteten Politikverdrossenheit und nicht zuletzt auch Wurzel der gesellschaftsschädigenden Politischen Korrektheit und des Meinungsdictats in allen öffentlichen Diskursen. Nur direkt-demokratische Entscheidungen des Volkes können die Parteien wieder in das demokratische System integrieren. Die Abgeordneten unserer Parlamente haben ihre Funktion als Mandatare der Bürger verloren. Ihre Loyalität gilt zuerst der politischen Partei, der sie angehören. Von ihr erhalten sie ihre Wahlchancen und ihre Wahl sichert

typischerweise ihren Lebensunterhalt. Mit dieser Abhängigkeit von der Partei geht die Entfremdung vom Wähler einher.

### **1.5.1 Parteienfinanzierung dem Verfassungsrecht anpassen**

---

Die Parteienfinanzierung muss verfassungskonform auf einen angemessenen Umfang begrenzt werden. Bis 1959 gab es in der Bundesrepublik keine staatliche Finanzierung der Parteien. Ab 1959 wurde das Institut der sogenannten Wahlkampfkostenerstattung geschaffen. Inzwischen ist durch das Parteiengesetz ein Finanzierungssystem unter dem Begriff der „staatlichen Teilfinanzierung“ entstanden. Danach haben die Parteien einen rechtlichen Anspruch auf jährlich wiederkehrende Zahlungen. Diese betragen im Jahr 2015 159,2 Millionen EURO. Zusätzlich haben die Abgeordneten der Parlamente Ansprüche auf Mitarbeiterpauschalen, zum Beispiel jeder Bundestagsabgeordnete auf 20.000 EURO pro Monat. In 2015 bedeutet dies allein für den Bundestag jährliche Kosten in Höhe von 172 Millionen für ca. 7.000 Mitarbeiter. Darüber hinaus werden ohne gesetzliche Grundlage den Fraktionen des Bundestages Finanzmittel zur Verfügung gestellt für sogenannte wissenschaftliche Beratung, in 2015 in Höhe von 83 Millionen EURO. Ohne direkten Zusammenhang zum Parteiengeschehen gibt es noch die juristische Konstruktion sogenannter parteinaher Stiftungen. Dabei handelt es sich um Vereine, die durch jährliche Direkt-Zuweisungen aus Mitteln des Bundeshaushaltes finanziert werden, im Jahr 2015 in der Grundförderung mit 95 Millionen EURO.



Insgesamt handelt es sich bei dem derzeitigen System der Parteienfinanzierung um ein weitgehend verdecktes System, bei dem den Parteien ein Vielfaches der Mittel zufließt, welche im Parteiengesetz eigentlich als Höchstbetrag festgelegt sind. Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichtes sind sowohl die Form dieser Finanzierung wie die Höhe der fließenden Mittel als verfassungswidrig einzustufen.

Die verdeckte Parteienfinanzierung ist gänzlich aus dem Ruder gelaufen und macht mittlerweile jährlich etwa 600 Millionen EURO aus, also das Vierfache der eigentlichen – verfassungsgerichtlich gedeckelten – Parteienfinanzierung.

Die AfD will, dass die gesamte staatliche Parteienfinanzierung auf eine neue gesetzliche Grundlage gestellt wird. Oberster Maßstab für die Neuregelung ist eine transparente und summenmäßig begrenzte Zuschuss-Finanzierung ausschließlich an die Parteien nach Maßstäben der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichtes. Alle Mittel der Parteienfinanzierung sind entgegen derzeitiger Praxis der unbeschränkten Kontrolle der Rechnungshöfe zu unterwerfen. Die Feststellungen des Rechnungshofes sind der Öffentlichkeit zugänglich zu machen. Unabdingbar ist auch eine restriktive und Korruption vermeidende Neuordnung der Spendenregelungen. Ferner soll den deutschen Parteien die Beteiligung an Unternehmen sowie die Annahme von Firmen-Spenden verboten werden.

### **1.5.2 Freie Listenwahl und freies Mandat**

---

Die politische Klasse Deutschlands hat das Wahlrecht und die Wahlverfahren im Laufe der Zeit immer trickreicher

ausgenutzt und angepasst, um den Einfluss des Volkes zu minimieren. Mit der nach Grundgesetz und Bundeswahlgesetz deklarierten Personenwahl ist es nicht weit her. Dem Wähler werden starre Wahllisten der Parteien zum Ankreuzen vorgelegt. Die Erststimme hat auf die konkrete personelle Besetzung des Parlaments eine nur geringe Auswirkung. In Wahrheit wird über die „sicheren Listenplätze“ die Zusammensetzung der Parlamente durch die Parteien gesteuert.

► Die AfD strebt eine Neugestaltung des Wahlsystems an, die dem Wähler die Entscheidung über die personelle Zusammensetzung der Parlamente zurückgeben und das „freie Mandat“ der Abgeordneten stärken soll.

Die AfD strebt eine Neugestaltung des Wahlsystems an, die dem Wähler die Entscheidung über die personelle Zusammensetzung der Parlamente zurückgibt und das „Freie Mandat“ der Abgeordneten stärken soll. Wir treten für die „freie Listenwahl“ bei Landtags- und Bundestagswahlen ein, mit der Möglichkeit des Kumulierens, Panaschierens und Streichens von Kandidaten.

Die AfD will zudem künftig die Erringung eines Abgeordnetenmandates an eine festgesetzte Soll-Zahl von Wählerstimmen knüpfen. Im Falle einer niedrigen Wahlbeteiligung bedeutet dies eine Verkleinerung der Parlamente.

### 1.5.3 Verkleinerung des Bundestages

---

Wir dringen ferner auf eine deutliche Verkleinerung des Bundestages und der Länderparlamente. Eine Reduzierung der Zahl von derzeit etwa 2.500 Parlamentariern und der mit dieser einhergehenden Verwaltung würde zu einer enormen Kosteneinsparung und Erhöhung der Arbeitsqualität führen. Ein Bundestagsabgeordneter vertritt etwa 128.000 Einwohner, in den USA beträgt das Verhältnis im Vergleich 1:600.000. Für den Bundestag erachten wir die

vom Bund der Steuerzahler vorgeschlagene Zahl von 471 Parlamentariern als Obergrenze für völlig ausreichend.

### **1.5.4 Wider das Berufspolitikertum: Amtszeit begrenzen**

---

Die sich fortsetzende Tendenz zum Berufspolitikertum hat der Monopolisierung der Macht Vorschub geleistet und die unübersehbare Kluft zwischen dem Volk und der sich herausgebildeten politischen Klasse vergrößert. Vetternwirtschaft, Filz, korruptionsfördernde Strukturen und verwerflicher Lobbyismus sind die Folge.

Die Amtszeitbegrenzung von Mandatsträgern kann dieser gesellschaftsschädigenden Entwicklung entgegenwirken und das Machtmonopol der Parteien beschneiden. So können wir unser Ideal des Bürgerabgeordneten wiederherstellen.

Konkret fordern wir eine Amtszeitbegrenzung für Abgeordnete auf höchstens vier Legislaturperioden. Diese Regelung gilt nicht für direkt gewählte Abgeordnete.

### **1.5.5 Direktwahl des Bundespräsidenten durch das Volk**

---

Derzeit wird der Bundespräsident in der Bundesversammlung vorgeschlagen und gewählt. Diese besteht zur einen Hälfte aus den Mitgliedern des Bundestages und zur anderen Hälfte aus Mitgliedern, die aus den Parlamenten der Bundesländer nach den Grundsätzen der Verhältniswahl gewählt wurden. Die Auswahl des Kandidaten findet hinter verschlossenen Türen durch Absprachen der Parteien

► Um die Wahl des Bundespräsidenten transparenter und unabhängiger von Parteien durchführen zu können, wollen wir den Bundespräsidenten direkt durch das Volk wählen lassen.

statt. Um die Wahl des Bundespräsidenten transparenter und parteienunabhängiger zu machen, bedarf es einer Änderung des Art. 54 des Grundgesetzes für die Direktwahl durch das Volk.

## **1.6 Lobbyismus eindämmen**

---

Wir wollen, dass Bundestagsabgeordnete ihre volle Arbeitskraft der parlamentarischen Arbeit widmen. Das Mandat darf nicht unter bezahlten Nebentätigkeiten leiden. Der überbordende Lobbyismus in Brüssel und Berlin muss eingedämmt werden.

Die Nebentätigkeiten der Abgeordneten haben ein für unsere Demokratie bedrohliches Ausmaß angenommen. Der Umfang der Nebentätigkeiten vieler Abgeordneter führt zwangsläufig zu Abstrichen bei ihrer parlamentarischen Aufgabenerledigung. Viele Abgeordnete nutzen ihr politisches Mandat, um sich lukrative Nebentätigkeiten zu beschaffen mit dem Ziel der persönlichen Bereicherung.

Der größte Schaden für unsere Demokratie jedoch entsteht dadurch, dass ein Großteil der Nebentätigkeiten im Dunstkreis des Lobbyismus oder gar der Korruption anzusiedeln ist. Aus guten demokratischen Gründen wollen wir die Regelungen der Nebentätigkeiten für Parlamentarier und zur Abgeordnetenbestechung deutlich verschärfen. Abgeordnete dürfen ausschließlich eine früher ausgeübte Tätigkeit in angemessenem Umfang fortführen. Die AfD legt bereits heute im § 19 Absatz 2 der Satzung für ihre eigenen Mitglieder strenge Regelungen fest. Ferner setzen wir uns für ein Lobbyisten-Gesetz mit konkreten Rechten, Pflichten und Sanktionen für Mandatsträger und Lobbyisten ein, das

vorbildlichen Regelungen anderer Demokratien standhält. Das Ziel ist, den Lobbyismus zu kontrollieren, die Transparenz der Nebentätigkeiten herzustellen und die Arbeitsqualität des Parlaments zu sichern. Die Arbeit von Organisationen, die sich die Kontrolle des Lobbyismus zum Ziel gesetzt haben, begrüßen wir insoweit ausdrücklich.

### **1.6.1 Private Rentenvorsorge für Parlamentarier**

---

Ebensolchen Reformbedarf sehen wir bei der Altersversorgung der Bundestagsabgeordneten. Sie haben sich ein Pensionssystem geschaffen, das keine eigenen Beitragsleistungen vorsieht. Nach einem halben Arbeitsleben (27 Jahre) haben die Parlamentarier bereits den Maximalanspruch von derzeit 6.130 EURO erreicht, im Vergleich hierzu erhält ein Arbeitnehmer mittleren Einkommens nach 43 Berufsjahren und jahrelanger Rentenbeitragszahlungen eine Bruttomonatsrente von unter 1.200 EURO. Die AfD möchte das kostspielige und den Steuerzahler übermäßig belastende Versorgungsmodell der Abgeordneten grundlegend reformieren und z. B. die Parlamentarier auf eine private Rentenvorsorge verweisen.

### **1.6.2 Einführung eines Straftatbestandes der Steuerverschwendung**

---

Während Steuerhinterziehung auch bei vergleichsweise kleinen Beträgen in Deutschland verfolgt und bestraft wird, bleibt die – ebenso gemeinwohlschädigende – Steuerverschwendung straffrei. Skandalöse Baukostenüberschreitungen, unsinnige Beschaffungsmaßnahmen und verschwenderische Prestige-Projekte von Amtsträgern und Behördenleitern bleiben aufgrund der gegenwärtigen

Rechtslage weitgehend straffrei. Die AfD will einen neuen Straftatbestand der Haushaltsuntreue einführen. Die Regelung soll die Rechte der Steuerzahler stärken und die Bestrafung von groben Fällen der Steuergeldverschwendung durch Staatsdiener und Amtsträger ermöglichen.





KAPITEL 2

# Europa und Euro



## *EUROPA UND EURO*

---

Die große Vielfalt der verschiedenen nationalen und regionalen kulturellen Traditionen macht das Besondere unseres Kontinents aus.

Wir sind dagegen, die EU in einen zentralistischen Bundesstaat umzuwandeln. Stattdessen treten wir dafür ein, die EU zurückzuführen zu einer Wirtschafts- und Interessengemeinschaft souveräner, lose verbundener Einzelstaaten in ihrem ursprünglichen Sinne. Wir wollen in Freundschaft und guter Nachbarschaft zusammenleben.

Wir lehnen die „Vereinigten Staaten von Europa“ ebenso ab wie eine EU als Bundesstaat, aus der kein Austritt mehr möglich ist. Unser Ziel ist ein souveränes Deutschland, das die Freiheit und Sicherheit seiner Bürger garantiert, ihren Wohlstand fördert und seinen Beitrag zu einem friedlichen und prosperierenden Europa leistet.

Sollten sich unsere grundlegenden Reformansätze im bestehenden System der EU nicht verwirklichen lassen, streben wir einen Austritt Deutschlands oder eine demokratische Auflösung der Europäischen Union und die Neugründung einer Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft an.

## 2.1 Ein Europa der Vaterländer

---

Wir stehen für die Freiheit der europäischen Nationen von fremder Bevormundung. Rechtsstaatliche Strukturen, wirtschaftlicher Wohlstand und ein stabiles, leistungsgerechtes Sozialsystem gehören in die nationale Verantwortung.

Wir unterstützen Strukturreformen, um die internationale Wettbewerbsfähigkeit der europäischen Staaten zu stärken, wenden uns jedoch entschieden gegen eine Transferrunion und zentralistische Tendenzen.

Die Politik in Europa ist durch eine schleichende Entdemokratisierung gekennzeichnet, die EU ist zu einem undemokratischen Konstrukt geworden, dessen Politik von demokratisch nicht kontrollierten Bürokratien gestaltet wird. Damit die Staaten Europas wieder zu Leuchttürmen für Freiheit und Demokratie in der Welt werden können, ist eine grundlegende Reform der EU erforderlich.

## 2.2 Kompetenzen an die Nationalstaaten zurückgeben

---

Die politischen Eliten haben mit dem Vertrag von Maastricht 1992 und besonders mit dessen Veränderung in Lissabon 2007 den Versuch unternommen, die EU unumkehrbar zu einem Staat fortzuentwickeln. Dies geschah trotz der Volksabstimmungen in Frankreich und den Niederlanden von 2005. In beiden Ländern hatten die Bürger den sogenannten Verfassungsvertrag zur Gründung eines europäischen Großstaates abgelehnt. Die politische Führung der großen EU-Länder will dieses Projekt jedoch

gegen den offenkundigen Mehrheitswillen der Völker in der EU auf Biegen und Brechen durchsetzen. Wir fordern im Gegenteil das Subsidiaritätsprinzip konsequent beizubehalten und Kompetenzen an die Nationalstaaten zurückzugeben.

Die Vision eines europäischen Großstaates läuft zwangsläufig darauf hinaus, dass die EU-Einzelstaaten, mit den sie tragenden Völkern, ihre nationale Souveränität verlieren. Aber nur die nationalen Demokratien, geschaffen durch ihre Nationen in schmerzlicher Geschichte, vermögen ihren Bürgern die nötigen und gewünschten Identifikations- und Schutzräume zu bieten. Nur sie ermöglichen größtmögliche individuelle und kollektive Freiheitsrechte. Nur sie können diese hinreichend sichern. Die Versprechen, durch multinationale Großstaaten und internationale Organisationen einen Ersatz für funktionierende demokratische Nationalstaaten zu schaffen, werden nicht eingehalten und sind nicht einhaltbar. Es handelt sich dabei um ideengeschichtlich alte Utopien. Sie zu realisieren, hat stets großes Leid über die Menschen gebracht. Stabile demokratische Nationalstaaten sind das Fundament einer friedlichen Weltordnung. Internationale Organisationen ohne Staatscharakter, die auf freier Übereinkunft beruhen, können dabei hilfreich sein.

Die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft (EWG) hat im westlichen Europa über Jahrzehnte (1957 bis 1993) zu Frieden und Prosperität beigetragen. Doch die Europäische Union hat sich im Lauf der Jahre Kompetenzen angeeignet, für die es in den europäischen Verträgen keine Grundlage gibt. Die zunehmende Zentralisierung von Hoheitsrechten und die Bestrebungen, einen europä-

► Die politische Führung der großen EU-Länder will die Europäische Union um jeden Preis und gegen den Mehrheitswillen der europäischen Völker zu einem Einheitsstaat umgestalten. Wir fordern stattdessen, die Nationalstaaten zu erhalten und ihnen wieder mehr Kompetenzen zu geben.

ischen Bundesstaat zu schaffen, sind irrational und nicht zukunftsfähig. Die Alternative für Deutschland lehnt diese Bestrebungen strikt ab. Die Organe der EU, vor allem der Ministerrat, die EU-Kommission und das Parlament sind unzureichend demokratisch legitimiert. Dieser systembedingte Mangel sowie die „Bürgerferne“ der Amtsträger haben das Entstehen eines überbordenden Macht- und Verwaltungsapparates begünstigt.

### **2.3 Bündelung gemeinsamer europäischer Interessen**

---

Die AfD spricht sich dafür aus, in der Außenpolitik gesamt-europäische Interessen zu bündeln, ohne die Nationalstaaten in ihrer Souveränität, demokratischen Mitwirkung und Rechtsgestaltung einzuschränken. Eine formelle gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik der EU (GASP) lehnen wir ebenso ab wie einen gemeinsamen Europäischen Auswärtigen Dienst. Stattdessen setzen wir uns dafür ein, die zwischenstaatliche Abstimmung unter den europäischen Partnerländern zu intensivieren und, wo möglich, gemeinschaftlich zu agieren.

Wir befürworten ein flexibles Netzwerk europäischer Staaten, an dem jeder europäische Staat jeweils nach seinen Möglichkeiten teilnehmen kann, wie dies zum Beispiel in der Westeuropäischen Union der Fall war. Beitritte nicht-europäischer Staaten sollten aus kulturellen und geographischen Gründen nicht in Betracht gezogen werden. So lehnen wir auch den Beitritt der Türkei zur EU ab.

In der Beziehung zu außereuropäischen Staaten sind die außen- und sicherheitspolitischen Interessen Deutschlands zu berücksichtigen.

## 2.4 Volksabstimmung über den EURO

---

Wir fordern, das Experiment EURO geordnet zu beenden. Sollte sich der Bundestag dieser Forderung nicht anschließen, muss über den Verbleib Deutschlands im Währungsverbund eine Volksabstimmung durchgeführt werden.

Die heutige EURO-Zone war schon immer, und lange vor ihrer politischen Planung in den 1990er Jahren, ein Gebiet mit wirtschaftlichen, währungspolitischen und kulturellen Unterschieden. Nach allen geschichtlichen Erfahrungen hat es sich nicht für eine einheitliche, suprastaatliche Währungsunion geeignet und hätte über die Freihandelszone der EWG nicht hinausgehen dürfen. Die Einführung des EURO war von Anfang an ein rein politisches Projekt. Alle Warnungen von Ökonomen und Historikern wurden ignoriert. Seit 1999 waren die EURO-Wechselkurse der nationalen Währungen im heutigen EURO-Raum festgeschrieben, und es kam auch zu faktisch einheitlichen Zinssätzen. Damit waren den Ländern diese zwei marktwirtschaftlich zentralen, unabdingbaren Korrektive genommen, die bis 1998 die Unterschiede in der Wirtschaftskraft der EURO-Länder jahrzehntelang erfolgreich ausgeglichen hatten. Der notwendige Ausgleich von Produktivitätsunterschieden durch nominale Auf- und Abwertungen wird seitdem durch den EURO verhindert. Die wirtschaftlichen Entwicklungsmöglichkeiten der Eurostaaten werden damit verringert. Die EURO-Zone ist daher seit vielen Jahren vom Durchschnitt des weltweiten Wirtschaftswachstums abgehängt. Dem Anspruch von Lissabon nach sollte sie die „dynamischste und innovativste Wirtschaftszone der Welt“ werden.

Nach inzwischen siebzehn Jahren der systembedingt erzwungenen, marktfernen Währungsregulierung ist die Gemeinschaftswährung ohne ständige massive Vermögens-transfers in solche EU-Staaten, die einer Währungsunion nicht gewachsen sind, nicht mehr überlebensfähig. Der gemeinsame EURO ist eine grundlegende Fehlkonstruktion. Die durch ihn hervorgerufenen Spannungen können schon seit Beginn der Target-Salden-Ausufahrung 2008 und besonders seit Beginn der EURO-„Dauerrettung“ 2010 nur noch über interventionistische, rechtswidrige, permanente und weitgehend deutsche Kredithilfen und Haftungsübernahmen oder durch EZB-Käufe (EZB = Europäische Zentralbank) von im freien Markt nicht verkäuflichen Staatsanleihen aufrecht erhalten werden. Aber diese Hilfen mittels EFSF (Europäisches Finanzaufsichtssystem), ESM (Europäischer Stabilitätsmechanismus), OMT (Geldpolitische „Outright“-Geschäfte), Target und Bankenunion behandeln nur die Symptome und kaufen Zeit, anstatt die Ursachen für die struktur- und kostenbedingte mangelnde Wettbewerbsfähigkeit der Wirtschaft und die nicht tragfähige Verschuldung vieler Mitgliedsstaaten zu beheben. Die Nehmerländer der „Rettungsaktivitäten“ werden durch viel zu niedrige Zinsen animiert, Kredite aufzunehmen, die sie in dieser Höhe von privaten Marktteilnehmern nie erhalten würden.

Auf diese Weise wird die in den EU-Verträgen limitierte Schuldentragfähigkeit dieser Länder mit unabsehbaren Folgen überspannt. Die Transferzahlungen verstärken bereits aufgebaute ökonomische und politische Spannungen zwischen den Geber- und Nehmerstaaten, so dass die Kosten, den EURO-Raum zu erhalten, seinen Nutzen inzwischen weit übersteigen und die europäischen Integrati-

onsmöglichkeiten überdehnen. Schon mittelfristig sind die politisch-realen und gegen den Willen der Mehrheit der Bürger erzwungenen Dauertransfers keinesfalls durchzuhalten. Die Kredit- und Haftungsbeträge sind auch für den Hauptgaranten Deutschland zu groß.

Die suprastaatliche EURO-Rettungspolitik verletzt in der Praxis der Staatsanleihenmärkte permanent das Verbot der Staatsfinanzierung durch die EZB und das Verbot der Haftung für Schulden anderer Mitgliedstaaten (Art. 123 und 125 AEUV (Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union)). Gemäß Artikel 110 Grundgesetz sowie nach geltender Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts (Lissabon-Urteil vom 30.06.2009) gehört die Hoheit über Staatsausgaben zum „Kernbestand und unveräußerlichen Teil der staatlichen Souveränität“. EU, EZB und ESM greifen mit ihrer Rettungspolitik unzulässig in diese Souveränitätsrechte ein. Diese Politik bricht zudem alle den Wählern seit den 1990er-Jahren politisch und vertraglich gegebenen Versprechen, „niemals eine Haftung Deutschlands für Fremdschulden“ zuzulassen. Damit sind die wesentlichen Grundlagen der ursprünglichen deutschen Zustimmung zum Maastricht-Vertrag und zur EURO-Einführung entfallen.

Die EU-Politik, Hilfe an Bedingungen zu knüpfen, ist unglaublich, weil es keinen Sanktionsmechanismus für ein Missachten der Auflagen gibt. Da die EURO-Zone den Fall einer Staatsinsolvenz nicht vorsieht, werden heute Kredite selbst dann nicht verweigert, wenn Auflagen für die Kreditvergabe nicht erfüllt sind. Damit sind die Geberländer immer erpressbar – ein gravierender Konstruktionsfehler der EU-Vertragspolitik.

► Der gemeinsame EURO ist eine grundlegende Fehlkonstruktion. Aus der Währungsunion entwickelte sich zwangsläufig eine Schuldenunion. Wir fordern, das EURO-Experiment geordnet zu beenden.



Der EURO beschädigt das hohe Gut des friedlichen Zusammenlebens der Völker, welche die Eurokratie in diese Schicksalsgemeinschaft gezwungen hat. Seine Installation führte zu Missgunst und Streit zwischen den Nationen. Da Krisenländer unter dem Dach der Einheitswährung gezwungen sind, ihre Wettbewerbsfähigkeit durch reale, „interne Abwertungen“ und eine damit verbundene energische Sparpolitik („Austeritätspolitik“) wiederherzustellen anstatt dafür eigene Währungsspielräume auszunutzen, sind innereuropäische Spannungen eine systembedingte Folge des EURO.

Der EURO und die damit zusammenhängenden „Rettingsmaßnahmen“ oder gar Vorschläge für eine „EU-Wirtschaftsregierung“ sind illegitime und illegale Eingriffe in die demokratischen Entscheidungsstrukturen der beteiligten Nationalstaaten. Die bereits derzeit aufgetürmten Haftungsrisiken in Höhe dreistelliger Milliardenbeträge waren zu keiner Zeit Gegenstand der Haushaltsberatungen nationaler Parlamente. Der EURO kann und darf als kontinentales Großexperiment nicht fortgeführt werden. Das Vermächtnis aus der Geschichte Europas ist der demokratische Rechtsstaat und ein friedliches Miteinander souveräner Staaten. Die Installation des EURO-Währungsraums ist geeignet, diese kulturellen Errungenschaften zu zerstören. Um dem vorzubeugen, muss das waghalsige Experiment unverzüglich abgebrochen werden.

Die AfD setzt sich dafür ein, die deutsche Mitwirkung an der wirtschaftlich und rechtlich falschen Fortsetzung dieser „Rettings“-Politik zu beenden und bei mangelnder Einsicht der Partnerstaaten aus dem EURO-Verbund auszutreten. Alternativ zum deutschen Austritt kann eine

gemeinsame geordnete Auflösung angeboten werden. Die AfD geht dabei von folgender Erkenntnis aus: Die Korrektur einer fast 20-jährigen Fehlentwicklung wird sehr schmerzhaft. Doch sie ist unvermeidbar, weil es unverantwortlich ist, in einem System zu verharren, in dem jeder weitere garantierte Kredit etwa für Griechenland mit absoluter Sicherheit verloren ist. Nach dem Grundsatz, wonach niemand schlechtem (da verlorenem) Geld gutes hinterherwirft, ist dieses Verhalten dringend geboten. Die mit diesem Ausstieg verbundenen einmaligen Kosten werden beherrschbarer und niedriger sein als die, welche ein Verbleiben im EURO-Verbund mit sich bringt. Jeder Aufschub einer solchen Problemlösung erhöht die Risiken.

Eine Bundesregierung mit AfD-Beteiligung muss das Recht in Anspruch nehmen, die Vereinbarungen über die EURO-Währungsunion zu kündigen und sich dabei auf den Fortfall der Geschäftsgrundlage bzw. Vertragsvereitelung zu berufen. Ein Austritt Deutschlands aus der Währungsunion ist aus nationalem und auch europäischem Interesse zwingend erforderlich. Das Bundesverfassungsgericht hat in seinem Maastricht-Urteil (1993) konstatiert, dass einem Ausscheiden Deutschlands keine institutionellen Vorkehrungen entgegenstehen, wenn das Ziel einer Stabilitätsgemeinschaft verfehlt wird. Deutschland wird sehr deutlich machen, dass der Austritt nicht gegen die Partnerländer gerichtet ist, sondern dass es um die Korrektur der katastrophalen Fehlentwicklung des EURO zum Wohle aller Länder der EURO-Zone geht. Generell verlieren dann alle Vereinbarungen, die im Zusammenhang mit der Gemeinschaftswährung EURO stehen, für Deutschland ihre Gültigkeit. Der ESM vergibt sofort keine neuen Kredite mehr, die mit dem deutschen Anteil besichert sind, und er

wird für Deutschland abgewickelt. Die anderen Rettungsmechanismen laufen für Deutschland aus. Zahlungen in die aktuellen Rettungsinstrumente werden auf die konkret gegebenen Zusagen begrenzt.

## **2.5 Keine deutsche Haftung für ausländische Banken**

---

Wir wenden uns gegen die fortschreitende europäische Vergemeinschaftung von Haftungsrisiken aus Bankgeschäften. Die „Bankenunion“ ist ebenso wie die Konzentration der Bankenaufsicht bei der EZB ein weiterer Schritt in die Haftungs- und Transferunion über die bereits in der Währungsunion bestehenden Haftungsmechanismen hinaus. Leistungsfähige Staaten (wie Deutschland) sollen noch mehr für die politischen Verfehlungen anderer EU-Länder aufkommen. Damit können jene Staaten, die schon bisher ihre wirtschafts- und finanzpolitischen Ziele verfehlt haben, mit dieser Politik fortfahren; sie setzen dabei darauf, dass die nachteiligen Folgen ihrer Politik von der EU-Gemeinschaft getragen werden, vor allem von Deutschland. Praxis war dies bisher nur bei den Staatsfinanzen (Ausgleich der Defizite durch andere). Nunmehr sollen auch die kommunal verankerten Sparkassen, die Genossenschaftsbanken und die private Bankenwirtschaft dieser Umverteilung unterworfen werden, der Haftung aller für alle. Geplant ist dies unter den Stichworten „Bankenunion“ und „europäische Einlagensicherung“.

Unter dem Dach der EZB ist bereits eine Aufsicht über alle betroffenen Banken geschaffen worden. Als Vorwand dient die Behauptung, Finanzkrisen und Kettenreaktionen durch einheitliche Beurteilungen besser abwehren zu können. In

der Doppelrolle der intransparenten EZB sehen wir einen gravierenden Interessenkonflikt: Die Bank ist zugleich Gläubigerin und Aufsichtsbehörde der von ihr abhängigen Geschäftsbanken. Wir treten dafür ein, die nationale Souveränität über die Banken- und Finanzdienstleistungen wiederherzustellen; dieser Wirtschaftsbereich ist für ein reibungsloses Funktionieren unserer Volkswirtschaft lebenswichtig.

Deshalb verlangt die AfD, dass die deutschen Banken ihren Haftungsverbund auf die nationale Ebene begrenzen und wie bisher eigene Verbundlösungen schaffen können, die den unterschiedlichen Profilen der Banken Rechnung tragen. Diese Forderung nach Beschränkung der Bankenhaftung auf die nationale Ebene ist für die AfD nicht verhandelbarer Inhalt jeglicher Koalitionsvereinbarungen.

► Die AfD verlangt, dass deutsche Banken nicht für Fehlentscheidungen ausländischer Banken in Mithaftung genommen werden dürfen. Deutsche Sparguthaben dürfen nicht dazu verwendet werden, um im Ausland entstandene Risiken abzusichern.

Die Bankenaufsicht muss vollständig in nationalen Händen liegen, unabhängig von vereinheitlichten EU-Standards. Die deutsche Bankenaufsicht sollte jederzeit in der Lage sein, Standards zur Eigenkapitalunterlegung von Geschäften aufzustellen und durchzusetzen.

Als Partei der sozialen Marktwirtschaft will die AfD erreichen, dass in letzter Konsequenz Insolvenzen von Banken ohne Beteiligung des Steuerzahlers möglich sind. Die Haftung für falsches oder zu riskantes Handeln von Banken darf nicht durch das Argument der „Systemrelevanz“ unterlaufen werden. Systemrelevante Banken müssen im Fall einer drohenden Insolvenz zunächst durch Verzehr des Eigenkapitals und dann durch Umwandlung von Fremdkapital in Eigenkapital rekaptalisiert werden. Die fast unverzinslichen Sparguthaben und Girokonten-

bestände sind davon unter allen Umständen auszunehmen. Fremdkapitalgeber, Manager und Gesellschafter der Banken müssen vor Spareinlegern oder gar Steuerzahlern in Haftung treten. Handlung und Haftung müssen beieinander bleiben.

Die derzeitigen Eigenkapitalvorschriften für das Bankwesen führen mittelfristig unweigerlich zu einer weiteren Eskalation der Bankenkrise. Deshalb fordern wir, dass Banken auch für Staatsanleihen entsprechend dem realen Risiko Eigenkapital als Risikopuffer vorhalten. Es ist untragbar, dass Griechenland-Anleihen mit einem geringeren Risiko bewertet werden als Kredite für den deutschen Mittelstand. Ferner halten wir eine deutlich erhöhte Eigenkapitalquote für Banken, Hedgefonds und „Schattenbanken“ für unerlässlich.

Bis zum Austritt aus dem Eurowährungsverbund sind die Target-2-Salden, also die Salden der nationalen Notenbanken gegenüber der EZB, einmal im Jahr auszugleichen. Auch die Kreditvergabe an Staaten wird wieder mit Sicherheiten unterlegt. Dies können auch Bodenschätze oder Rechte an ihnen sein.







KAPITEL 3

# Innere Sicherheit und Justiz



## INNERE SICHERHEIT UND JUSTIZ

Wir wollen den Rechtsstaat stärken und dem Recht wieder zur Durchsetzung verhelfen. Erstens müssen sich die Bürger auf das Recht und ihr Recht verlassen können. Zweitens müssen sich die Organe und Institutionen des Staats wieder an das Recht halten. Vor einem Staat, der das Recht mit Füßen tritt, sind auch die Bürger nicht sicher.

Die Einhaltung des Rechts ist die Grundvoraussetzung für die Gewährleistung der Inneren Sicherheit. Sie ist eine Kernaufgabe unseres Staates. Sie garantiert ein friedliches Zusammenleben der Menschen in einer offenen und freien Gesellschaft, unabhängig von ihrer Herkunft und Religion. Sie ist Voraussetzung für unsere Freiheit, für Wohlstand und Demokratie.

Die Innere Sicherheit in Deutschland nimmt immer mehr ab. Die Ursachen hierfür sind vielfältig. Um die Lage zu verbessern, sind Veränderungen bei Polizei und Justiz erforderlich. Auch sind deren Eingriffsmöglichkeiten an die Herausforderungen anzupassen sowie nicht zuletzt diejenigen Ursachen zu bekämpfen, die zu erhöhter Kriminalitätsbelastung geführt haben und voraussichtlich auch weiter führen werden.

Die AfD fordert daher einen „sicherheitspolitischen Befreiungsschlag“, um den Schutz der Bürger an erste Stelle zu setzen. Andere Belange haben sich dem unterzuordnen. Wir wollen einen klaren Systemwechsel hin zu Behörden, die zum maximalen Schutz der Bürger in der Lage sind: Ausländerbehörden, Polizei und Strafverfolgung. Wir wollen den Sicherheitsbehörden bessere und moderne Vorschriften geben.

### 3.1 Polizei stärken und Strafjustiz verbessern

---

Die Polizei ist ausgezehrt: Jahrelange so genannte „Polizeireformen“ haben zu einem deutlichen Personalabbau geführt. Dies führte in allen Bereichen zu unzumutbaren und unverantwortlichen Mangelsituationen. Daher sind, um sie zu beheben, die Stellenpläne im erforderlichen Maß aufzustocken und die Ausrüstung auf den modernsten Stand zu bringen. Vor allem im IT-Bereich sollten in Bund und Ländern einheitliche Standards gelten. Zur besseren Evaluierung ist eine Kriminalstatistik ohne politische Vorgaben als möglichst getreues Abbild der Realität zu erstellen und durch eine Dunkelfeldstudie zu ergänzen.

Die AfD setzt sich für eine schnelle Verbesserung der Justizorganisation, für eine Wiederherstellung unseres Rechtssystems und für einen effektiven Rechtsschutz der Bürger ein. Die Justiz muss in allen Bereichen wieder schneller und zuverlässiger arbeiten.

Vor dem Hintergrund der steigenden Brutalität jugendlicher Krimineller und der gravierenden Problematik jugendlicher Intensivtäter halten wir es für wichtig und zweckmäßig, auf volljährige Täter das Erwachsenenstrafrecht anzuwenden und das Strafmündigkeitsalter auf zwölf Jahre zu senken. Der Staat muss durch die konsequente Bestrafung schwerer Delikte Signale der Warnung und Prävention aussenden sowie den verloren gegangenen Respekt bei diesen jugendlichen Serientätern wiederherstellen.

Wir sind dafür, das Anordnen der Untersuchungshaft schon dann möglich zu machen, wenn der dringende Tat-

► Wir wollen die Polizei und Justiz stärken, um sie in die Lage zu versetzen, Verbrechen effektiver zu bekämpfen. Vor dem Hintergrund der steigenden Brutalität jugendlicher Krimineller ist auf volljährige Täter das Erwachsenenstrafrecht anzuwenden und das Strafmündigkeitsalter auf zwölf Jahre zu senken.

verdacht eines Verbrechens im Sinne des § 12 Abs. 1 StGB besteht.

Die Strafjustiz hat derzeit mit einer Strafprozessordnung zu arbeiten, die noch aus dem 19. Jahrhundert stammt. Sie ist personell zu stärken, die Verfahren sind durch geeignete Verfahrensmaßnahmen zu beschleunigen, doch dabei sind selbstverständlich die verfassungsrechtlichen Anforderungen an ein faires Verfahren zu wahren. Die Möglichkeiten des Strafbefehlsverfahrens sind ebenso wie die des beschleunigten Strafverfahrens zu verbessern. Das Rechtsmittelsystem ist so zu gestalten, dass zügigere Entscheidungen möglich werden, indem insbesondere Urteilsaufhebungen und Zurückweisungen zur Neuverhandlung abgeschafft werden.

### **3.2 Weisungsfreie Staatsanwälte, unabhängige Richter und parteiferne Rechnungshöfe**

---

Die AfD will die Einflussnahme der politischen Parteien auf das Ernennen von Richtern und Staatsanwälten beenden und für die Zukunft ausschließen. Auch wollen wir die Praxis ändern, dass die Staatsanwaltschaft weisungsgebunden und im Einzelfall dem Justizminister berichtspflichtig ist. Die Unabhängigkeit der dritten Gewalt muss durch eine Selbstverwaltung der Justiz ausgebaut werden, wie es in vielen anderen europäischen Ländern bereits üblich ist. Wir unterstützen daher den Modellvorschlag des Deutschen Richterbundes, einen Justizwahlausschuss und einen Justizverwaltungsrat einzurichten. Insbesondere die Verfassungsgerichte und Rechnungshöfe sind vor parteipolitischer Einwirkung zu schützen.

### 3.3 Angriffe auf Amtspersonen härter bestrafen

---

Der immer mehr um sich greifenden Aggressivität gegen Amtspersonen im weiteren Sinne (Polizeibeamte, Feuerwehrangehörige und sonstige Rettungskräfte) ist dadurch zu begegnen, dass tätliche Angriffe auf diesen Personenkreis mit einer Freiheitsstrafe von mindestens drei Monaten zu ahnden sind. Hierzu sehen wir auch einen neuen Straftatbestand als erforderlich an, der Polizisten auch dann vor Angriffen besonders schützt, wenn diese Angriffe anlasslos erfolgen.

### 3.4 Opferschutz statt Täterschutz

---

Statt den Täterschutz immer weiter ausufern zu lassen, wollen wir den Fokus wieder darauf richten, den Opferschutz sachorientiert zu verbessern.

Nicht therapierbare alkohol- und drogenabhängige sowie psychisch kranke Täter, von denen erhebliche Gefahren für die Allgemeinheit ausgehen, sind nicht in psychiatrischen Krankenhäusern, sondern in der Sicherungsverwahrung unterzubringen.

Lockerungen und Urlaube im Strafvollzug dürfen nur mit Zustimmung der Staatsanwaltschaft möglich sein. Der erhebliche Anteil von Ausländern gerade im Bereich der Gewalt- und Drogenkriminalität begegnet derzeit nur halbherzigen ausländerrechtlichen Maßnahmen, insbesondere können sich ausländische Kriminelle sehr häufig auf Abschiebungshindernisse berufen und sind auf diese Weise vor Abschiebung sicher. Die Ausweisungsvoraussetzungen sind herabzusetzen und das Ausweisungsverfahren ist zu straffen, indem die Strafgerichte die Ausweisung von Kri-

minellen schon zugleich mit dem Strafurteil aussprechen. Ferner sind gesetzliche Abschiebungshindernisse zu entschärfen. Außerdem sind durch Vereinbarung mit ausländischen Staaten Aufnahmekapazitäten für sonst nicht abschiebbare Personen außerhalb Deutschlands zu schaffen, ggf. muss für gefährliche Kriminelle Sicherungshaft verhängt werden können. Wir fordern, die Einbürgerung Krimineller zuverlässig zu verhindern, den Anspruch auf Einbürgerung abzuschaffen, den früheren Status Quo des Abstammungsprinzips (galt bis 2000) wieder einzuführen sowie den Verlust der Staatsbürgerschaft bei bestimmten Tatbeständen im Rahmen geltenden Rechts zu forcieren.

▶ Ausländische Straftäter müssen viel schneller als bisher abgeschoben werden.

### **3.5 Waffenrecht muss nicht verschärft werden**

---

Ein liberaler Rechtsstaat muss seinen Bürgern vertrauen. Er muss es nicht nur ertragen können, dass Bürger legal Waffen erwerben und besitzen, sondern muss die Handlungsfreiheit seiner Bürger bewahren und freiheitsbeschränkende Eingriffe minimieren.

Die AfD widersetzt sich jeder Einschränkung von Bürgerrechten durch ein Verschärfen des Waffenrechts. Die Kriminalisierung von Waffenbesitz schreckt Täter nicht ab, sondern macht Opfer wehrloser. Eine Verschärfung des Waffenrechts wird nicht verhindern, dass Terroristen und andere Verbrecher illegal Waffen erwerben, mit ihnen handeln und sie nutzen. Ein strengeres Waffenrecht wäre ein weiterer Schritt in die Kriminalisierung unbescholtener Bürger und in den umfassenden Überwachungs- und Bevormundungsstaat.

### 3.6 Kein Datenschutz für Täter

---

Das Recht auf informationelle Selbstbestimmung ist für uns ein wichtiges Gut. Die Grundsätze des Datenschutzes müssen gewährleistet werden. Gleichwohl ist zu überprüfen, ob die Sicherheit der Bürger sowie von Wirtschaft und Industrie vor Spionage bei dieser Frage angemessen berücksichtigt wird. Im Zweifel ist das Recht der Bürger auf Sicherheit höher zu bewerten als das eines Straftäters auf informationelle Selbstbestimmung. Bei der Implementierung von Datenschutzmaßnahmen ist immer der Mehraufwand für die Ermittlungspersonen und die Justiz zu berücksichtigen und sinnvoll abzuwägen. Ziel muss es sein, die Lebensbedingungen für die Mehrheit der Bürger zu verbessern. In der Vergangenheit hat ein ideologisch motiviertes übertriebenes Maß an Datenschutzmaßnahmen die Sicherheitsbehörden gelähmt und unverhältnismäßig bürokratisiert. Die Folge ist mangelnde Sicherheit für rechtschaffene Bürger und Datenschutz für Täter. Die Grundsätze des Zeugnisverweigerungsrechtes aus beruflichen und persönlichen Gründen bleiben unberührt.

### 3.7 Organisierte Kriminalität nachhaltig bekämpfen

---

Die organisierte Kriminalität (OK) muss nachhaltiger bekämpft werden. Dazu gehört, Gewinne aus Straftaten besser abzuschöpfen und folgerichtig die bereits bestehenden rechtlichen Instrumente des Verfalls und der Einziehung besser zu nutzen. Die Mehrzahl der Täter im Bereich der organisierten Kriminalität sind Ausländer. Sie auszuweisen, muss vereinfacht werden. Deshalb ist für diesen

Personenkreis bei entsprechendem Verdacht die OK-Zugehörigkeit als Ausweisungsgrund einzuführen.

### **3.8 Zivil- und Fachgerichte sind ein Standortfaktor**

---

Eine leistungsfähige Justiz im Zivil- und Arbeitsrecht wie auch sonst in der Fachgerichtsbarkeit (z.B. Verwaltungs- und Finanzgerichtsbarkeit) stellt einen wichtigen Standortvorteil für die Entscheidungen der Privatwirtschaft dar. Zügig und effizient hergestellte Rechtssicherheit macht Deutschland als Wirtschaftsstandort attraktiv. Bessere personelle wie sachliche Ausstattung der Gerichte ist hierfür unverzichtbar und daher zu stärken. Die AfD fordert, das Rückwirkungsverbot einzuhalten und wendet sich konsequent gegen echte und unechte Rückwirkung.

### **3.9 Deutsche Grenzen schützen**

---

Die Alternative für Deutschland betrachtet den bloßen Schutz der europäischen Außengrenzen als unzureichend und fordert den Aufbau eines flächendeckenden deutschen Grenzschatzes unter dem Dach der Bundespolizei. An Deutschlands Außengrenzen sollen wieder betriebsbereite Grenzübergangsstellen bereitstehen, die je nach Gefährdungslage jederzeit in Betrieb genommen werden können. Zum Schutz der grünen Grenze sollen nach österreichischem Vorbild Bundeswehrangehörige herangezogen werden können, sowie gegebenenfalls Schutzzäune oder ähnliche Barrieren errichtet werden.

► An Deutschlands Außengrenzen sollen wieder betriebsbereite Grenzübergangsstellen bereitstehen.







KAPITEL 4

# Außen- und Sicherheitspolitik

## *AUSSEN- UND SICHERHEITSPOLITIK*

---

Die Bundesrepublik verfolgt eine orientierungslose Anpassungspolitik. Dies führt dazu, dass zunehmend andere Staaten und Institutionen die deutsche Außen- und Sicherheitspolitik beeinflussen und steuern. Sicherheitspolitische Entscheidungs- und Handlungsfähigkeit in Deutschland und Europa sind erodiert. Deswegen ist Deutschland zunehmend auf den Schutz und die Unterstützung von Bündnispartnern, besonders der USA, angewiesen und kann eigene Interessen nicht angemessen vertreten.

Die AfD tritt deshalb dafür ein, zur deutschen Außen- und Sicherheitspolitik eine langfristige ressortübergreifende Gesamtstrategie zu erarbeiten und umzusetzen. Dabei müssen die nationalen Interessen und das Wohl des deutschen Volkes im Mittelpunkt stehen.

Als eine der großen Wirtschaftsnationen liegt es im deutschen Interesse, zu allen Staaten gute Beziehungen zu entwickeln und zu pflegen. In internationalen Bündnissen und Organisationen mitzuwirken, ist ein Grundpfeiler deutscher Außen- und Sicherheitspolitik. Diese Zusammenarbeit wird durch zwischenstaatliche Kooperationen ergänzt.

## 4.1 Vereinte Nationen reformieren

---

Die Vereinten Nationen sind für Fragen der Sicherheit und des Friedens in der Welt unverzichtbar. Die AfD setzt sich dafür ein, dass Deutschland als aktives Mitglied der Vereinten Nationen beim Lösen und Bewältigen internationaler Konflikte eine aktive und konstruktive Rolle spielt. Ziel muss es sein, internationale Krisenherde diplomatisch zu entschärfen, um humanitäre Katastrophen und den Verlust der Heimat von Bevölkerungsgruppen zu vermeiden, auch um unkontrollierten Wanderungsbewegungen in Richtung Europa entgegenzuwirken. Wir treten dafür ein, sich in innere Angelegenheiten anderer Staaten nicht einzumischen. Organisationen und international agierende Konzerne, die Einfluss auf die Innenpolitik anderer Länder oder deren Eliten zu nehmen versuchen, um ihre politischen oder wirtschaftlichen Interessen durchzusetzen, sind darin zu beschränken.

Die AfD ist dafür, die Vereinten Nationen, einschließlich des Sicherheitsrates, zu stärken und zu reformieren. Den veränderten Gewichtungen in der Welt sollte Rechnung getragen werden. Als eine weltweit anerkannte Nation und als drittgrößter Beitragszahler der UN fordern wir für Deutschland einen ständigen Sitz im UN-Sicherheitsrat. Aufgrund des Völkergewohnheitsrechts und in Übereinkunft mit den früheren Siegermächten haben sich die Grundzüge der Feindstaatenklausel grundlegend gewandelt. Es bleibt die Aufgabe, diese nun endgültig zu streichen.

Die AfD bejaht eine Fürsorgepflicht Deutschlands für die im Ausland lebenden deutschen Minderheiten.

## 4.2 Nato als Verteidigungsbündnis

---

Die Mitgliedschaft in der Nato entspricht den außen- und sicherheitspolitischen Interessen Deutschlands, soweit sich die Nato auf ihre Aufgabe als Verteidigungsbündnis beschränkt. Wir setzen uns dafür ein, den europäischen Teil der atlantischen Allianz deutlich zu stärken. Um dieses Ziel zu erreichen, ist es unabdingbar, die militärischen Fähigkeiten der deutschen Streitkräfte wiederherzustellen, um Anschluss an die strategischen und operativen Erfordernisse zu finden. Diese von der AfD geforderte Wiederherstellung soll nicht nur die Landesverteidigung als zentrale Aufgabe der Bundeswehr sicherstellen, sondern die deutschen Streitkräfte auch in erforderlichem Maß zur Bündnisverteidigung und Krisenvorsorge befähigen.

Die AfD sieht im Bestreben, Verpflichtungen gegenüber den Nato-Bündnispartnern berechenbar zu erfüllen, eine wichtige Aufgabe deutscher Außen- und Sicherheitspolitik, um auf diesem Weg mehr Gestaltungsmacht und Einfluss zu entfalten. Wir treten dafür ein, dass jedes Engagement in der Nato im Einklang mit den deutschen Interessen steht und einer zielgerichteten Strategie entspricht. Die Nato muss so reformiert werden, und die Streitkräfte der europäischen Partnerstaaten sind so zu restrukturieren, dass sie die Sicherheit in Europa und an seiner Peripherie gewährleisten können.

Nato-Einsätze außerhalb des Bündnisbereichs, an der sich deutsche Streitkräfte beteiligen, sollten grundsätzlich unter einem UN-Mandat stattfinden und nur, wenn deutsche Sicherheitsinteressen berücksichtigt werden.

▶ Die Mitgliedschaft in der Nato entspricht den außen- und sicherheitspolitischen Interessen Deutschlands, soweit sich die Nato auf ihre Aufgabe als Verteidigungsbündnis beschränkt.

Die Bündnispartner und Deutschland arbeiten gleichberechtigt und in gegenseitigem Respekt zusammen und stimmen sich in wichtigen internationalen Fragen ab. Vor diesem Hintergrund steht 70 Jahre nach dem Ende des Zweiten Weltkrieges und 25 Jahre nach der Beendigung der Teilung Europas die Neuverhandlung des Status alliierter Truppen in Deutschland auf der Tagesordnung. Dieser muss an die wiedergewonnene deutsche Souveränität angepasst werden. Die AfD setzt sich für den Abzug aller auf deutschem Boden stationierten alliierten Truppen und insbesondere ihrer Atomwaffen ein.

### **4.3 OSZE und europäische Sicherheitsstruktur**

---

Ein unverzichtbares Instrument der europäischen Friedensordnung ist die OSZE. Ihre Rolle in europäischen Konflikten wollen wir gestärkt und ausgebaut sehen. Ziel ist es, Krisenregionen zu stabilisieren.

Das Verhältnis zu Russland ist für Deutschland, Europa und die Nato von maßgeblicher Bedeutung, denn Sicherheit in und für Europa kann ohne Russlands Einbindung nicht gelingen. Wir setzen uns daher dafür ein, Konflikte in Europa friedlich zu regeln und dabei die jeweiligen Interessen zu berücksichtigen.

Die AfD vertritt eine Außenpolitik, die darauf verpflichtet ist, die außen- und sicherheitspolitischen, die wirtschaftlichen und kulturellen Interessen Deutschlands zu wahren. Wir sind für die Freiheit der Handelswege, der internationalen Kommunikation (wie die des Internets), für den Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen und für die gleichberechtigte, faire Nutzung der globalen Ressourcen.

## 4.4 Bundeswehr stärken

---

Die deutschen Streitkräfte sind derzeit nur noch bedingt einsatzbereit. Durch politische Fehlentscheidungen und grobes Missmanagement wurden sie über nahezu drei Dekaden hinweg vernachlässigt. Sie müssen in vollem Umfang wieder in die Lage versetzt werden, ihre Aufgaben wirkungsvoll und nachhaltig zu erfüllen.

Dies ist die Voraussetzung dafür, dass Nato, EU und internationale Staatengemeinschaft Deutschland als gleichberechtigten Partner wahrnehmen.

### 4.4.1 Keine europäische Armee

---

Gemeinsame europäische Streitkräfte lehnt die AfD ab und hält an einer umfassend befähigten Bundeswehr als Eckpfeiler deutscher Souveränität fest. Dies schließt eine ständige Kooperation deutscher Streitkräfte mit denen der Bündnispartner ein.

► Gemeinsame europäische Streitkräfte lehnt die AfD ab und hält an einer umfassend befähigten Bundeswehr als Eckpfeiler deutscher Souveränität fest.

Im Ergebnis benötigt Deutschland Streitkräfte, deren Führung, Stärke und Ausrüstung an den Herausforderungen künftiger Konflikte orientiert sind und höchsten internationalen Standards entsprechen, die gründlich und an den modernen Einsatzerfordernissen orientiert ausgebildet werden und die eine am Wohl der Truppe orientierte Verwaltung mit deutlich reduzierter Bürokratie vorhalten.

Eng damit verbunden sind unverzichtbare nationale wehrtechnische Fähigkeiten, um in Schlüsseltechnologien national unabhängig zu bleiben, mit der Weltspitze Schritt zu halten und Arbeitsplätze in Deutschland zu sichern.



Sicherheit und Freiheit Deutschlands und seiner Verbündeten sind im Finanzhaushalt mehr als heute angemessen zu berücksichtigen. Umfang und Ausrüstung der Streitkräfte müssen sich nach deren Aufgaben und den außen- und sicherheitspolitischen Erfordernissen richten.

Ebenfalls geboten ist, die Nachrichtendienste umfangreich zu reorganisieren und zu reformieren. Sie sind ein wichtiges Mittel, Gefahren im In- und Ausland zu erkennen und abzuwehren. Die bisher praktizierte Finanzierung nach Kassenlage lehnt die AfD ab.

#### 4.4.2 Wehrpflicht wieder einsetzen

---

Art. 87a des Grundgesetzes bestimmt: „Der Bund stellt Streitkräfte zur Verteidigung auf.“ Die Landesverteidigung ist eine gesamtstaatliche Aufgabe. Sie betrifft den Kern staatlicher Existenz und unserer freiheitlich-demokratischen Grundordnung. Daher ist der Auftrag der Bundeswehr Verpflichtung für jeden Staatsbürger. Wir erkennen den Ausnahmefall des Rechts auf Kriegsdienstverweigerung aus Gewissensgründen an, sehen aber den Wehrdienst junger Männer aus allen gesellschaftlichen Schichten in den Streitkräften als Regelfall an.

Durch die Rückkehr zur Allgemeinen Wehrpflicht schaffen wir die Voraussetzungen dafür,

- ▶ dass sich die Bevölkerung mit „ihren Soldaten“ und „ihrer Bundeswehr“ identifiziert, mit Streitkräften, die in der Bevölkerung fest verankert sind,
- ▶ dass sich das Bewusstsein für die wehrhafte Demokratie wiederbelebt,

▶ Die AfD tritt dafür ein, für alle männlichen deutschen Staatsbürger im Alter zwischen 18 und 25 Jahren den Grundwehrdienst wieder einzusetzen.

- ▶ dass nachhaltig Nachwuchs aus allen Gesellschaftsschichten gewonnen wird und damit eine intelligenter Armee möglich wird,
- ▶ dass ein breites Potential an Reservendienstleistenden entsteht.

Deshalb tritt die AfD dafür ein, für alle männlichen deutschen Staatsbürger im Alter zwischen 18 und 25 Jahren den Grundwehrdienst wieder einzusetzen. Die Dauer des Wehrdienstes richtet sich nach dem, was für die Sicherheit notwendig ist. Sie muss eine gründliche militärische Ausbildung ermöglichen. Kriegsdienstverweigerer leisten Wehrrersatzdienst. Frauen sollen die Möglichkeit haben, freiwillig in den Streitkräften zu dienen.

#### **4.5 Entwicklungshilfe**

---

Entwicklungshilfe sollte stets „Hilfe zur Selbsthilfe“ sein. Hiervon zu trennen ist die humanitäre Hilfe, die sogenannten Transfers. Es liegt im deutschen Interesse, wenn die Menschen in Entwicklungsländern eine Perspektive für ein menschenwürdiges Leben in ihrer Heimat erhalten. Die Auswanderung von Menschen in wirtschaftlicher Not nach Deutschland löst die Probleme vor Ort nicht.

Angesichts des riesigen Bedarfs an Unterstützung der Entwicklungsländer einerseits und der Begrenztheit der Mittel andererseits ist angezeigt, die Maßnahmen zu konzentrieren. Nur solche Projekte sind zu unterstützen, die das Empfängerland bzw. die einheimischen Unternehmen nach Ablauf der Projektdauer ohne fremde Hilfe selbständig weiterführen können.

Dabei muss die Hilfe zur Selbsthilfe die sicherheitspolitische und außenwirtschaftliche Interessenlage Deutschlands stärker als bisher berücksichtigen.

Um die Entwicklungshilfe in die außenpolitische Gesamtstrategie einzuordnen, soll sie zukünftig in das Auswärtige Amt eingegliedert werden. Die Entwicklungshilfe-Organisationen in Deutschland (GIZ, KfW Kapitalhilfe, etc.) sind zu straffen und besser zu koordinieren.

Vorrang in der Entwicklungshilfe haben Maßnahmen, die investiv und organisatorisch durch private Unternehmen vor Ort begleitet werden können.

Fluchtursachen in den Herkunftsländern müssen bekämpft werden, auch wenn dies für die westliche Wirtschaft nachteilig ist.







KAPITEL 5

# Arbeitsmarkt und Sozialpolitik

## *ARBEITSMARKT UND SOZIALPOLITIK*

---

Die Arbeitswelt soll es allen Bürgern ermöglichen, ein selbstbestimmtes Leben in relativem Wohlstand zu führen. Weil dieser Anspruch mit den Zielen der Wirtschaft nicht unbedingt deckungsgleich ist, muss der Staat einen angemessenen Ordnungsrahmen schaffen.

Dieser Rahmen darf diejenigen nicht zu sehr einschränken, die viel leisten können und wollen, und gleichzeitig diejenigen nicht aus dem Rahmen fallen lassen, die nicht

in der Lage sind, für sich selbst zu sorgen. Die politische Gestaltung der Bedingungen des Erwerbslebens und aller Systeme, die den Erwerbslosen ausreichende Existenzbedingungen gewährleisten, gehört daher zu den bedeutungsvollsten Politikfeldern moderner Staatlichkeit.



## 5.1 Arbeitsmarkt von unnötiger Bürokratie befreien

---

Das geltende Arbeitsrecht ist in zahlreiche Einzelgesetze aufgespalten, die durch Richterrecht zu einem System zusammengefügt werden müssen. Dieser Zustand währt seit vielen Jahren und ist mit Grundsätzen qualitätsvoller Gesetzgebung nicht vereinbar. Zudem sind ungezählte Einzelfragen Gegenstand einer unübersichtlichen und regional unterschiedlichen Einzelfallrechtsprechung, welche eine angemessene Berechenbarkeit der Rechtslage kaum mehr möglich macht. Daher ist es dringend geboten, ein Arbeitsgesetzbuch zu schaffen, das sowohl die Einzelgesetze systematisch zusammenführt als auch der überbordenden und uneinheitlichen Rechtsprechung ein Ende bereitet.

## 5.2 Bundesagentur für Arbeit auflösen und kommunale Jobcenter aufwerten

---

Die AfD will die Bundesagentur für Arbeit auflösen und ihre Aufgaben vor allem auf kommunale Jobcenter übertragen. Danach gibt es nur noch einen öffentlichen Dienstleister am Arbeitsmarkt: das kommunale Jobcenter. Das entspricht einer flächendeckenden Ausdehnung des bereits praktizierten „Optionsmodells“ bei Leistungen nach dem SGB II.

Die Leistungen nach dem Bundeskindergeldgesetz soll zweckmäßigerweise die Finanzverwaltung auszahlen. Dabei handelt es sich ohnehin um eine steuerliche Familienförderung, die der Bundesagentur für Arbeit lediglich gemäß § 368 Abs. 3 SGB II übertragen ist. Die kommunal organisierten Jobcenter betreuen alle Empfänger von

► Die AfD will die Bundesagentur für Arbeit auflösen und ihre Aufgaben vor allem auf kommunale „Jobcenter“ übertragen. Danach gibt es nur noch einen öffentlichen Dienstleister am Arbeitsmarkt: das kommunale „Jobcenter“.

öffentlichen Leistungen aus Anlass der eingetretenen Arbeitslosigkeit. Daneben betreuen sie die Berufsanfänger. Alle Anliegen bezogen auf „Arbeitslosigkeit und Lohnersatzleistung“ werden durch eine Verwaltungsbehörde, das kommunale Jobcenter, geklärt.

### **5.3 Mindestlohn beibehalten**

---

Der gesetzliche Mindestlohn ist mit dem Wesen der Sozialen Marktwirtschaft eng verbunden. Er korrigiert im Bereich der Entlohnung die Position der Niedriglohneempfänger als schwache Marktteilnehmer gegenüber den Interessen der Arbeitgeber als vergleichsweise starke Marktteilnehmer. Er schützt sie auch vor dem durch die derzeitige Massenmigration zu erwartenden Lohndruck. Insbesondere erlaubt der Mindestlohn eine Existenz jenseits der Armutsgrenze und die Finanzierung einer, wenn auch bescheidenen, Altersversorgung, die ansonsten im Wege staatlicher Unterstützung von der Gesellschaft zu tragen wäre. Mindestlöhne verhindern somit die Privatisierung von Gewinnen bei gleichzeitiger Sozialisierung der Kosten. Die Alternative für Deutschland befürwortet es daher, den gesetzlichen Mindestlohn beizubehalten.

### **5.4 Reform der sozialen Sicherungssysteme**

---

Leitbild für uns ist die Familie, für die wir in der Sozialversicherung Abgabengerechtigkeit wollen. Die AfD will die Leistung von Eltern durch die Geburt, Versorgung und Erziehung von Kindern nicht nur ideell, sondern auch materiell anerkennen. Dazu hat das Bundesverfassungsgericht den Gesetzgeber bereits verbindlich aufgefordert. Wir wollen die derzeitigen finanziellen Nachteile von Familien mit Kindern gegenüber Kinderlosen korrigieren.

### **5.4.1 Finanzielle Benachteiligung von Familien beseitigen**

---

Familien sind gegenüber Kinderlosen in dramatischer Weise finanziell benachteiligt. Familienarmut und eine anhaltend niedrige Geburtenrate sind die Folge. Kinder werden in Politik und Medien als karrierehemmender Ballast dargestellt. Es ist Zeit, die Leistung der Eltern finanziell und ideell anzuerkennen.

Deutschland hat die niedrigste Geburtenrate in ganz Europa. Grund ist zum einen eine Zunahme der Kinderlosen, zum anderen ein Rückgang der Mehrkindfamilien. Wenn wir dieser demografischen Fehlentwicklung nicht gegensteuern, werden unsere Renten-, Kranken- und Pflegeversicherungssysteme zusammenbrechen.

Die AfD steht für grundlegende Reformen zum Wohle Deutschlands. Das betrifft auch die Sozialversicherungen. Nur so können die Systeme auch zukünftig leistungsfähig bleiben. Die hohen Abgaben wirken sich negativ auf die Einkommen der Arbeitnehmer aus. Auch der wirtschaftliche Erfolg Deutschlands leidet darunter.

### **5.4.2 „Aktivierende Grundsicherung“ - Arbeit, die sich lohnt**

---

Die AfD will eine „Aktivierende Grundsicherung“ als Alternative zum Arbeitslosengeld II (sogenanntes „Hartz IV“). Dabei schmilzt der staatliche Unterstützungsbetrag der Grundsicherung mit wachsendem Einkommen immer weiter ab, bis ab einem bestimmten Einkommen Einkommensteuer zu entrichten ist, statt einen staatlichen Unter-

stützungsbetrag zu erhalten. Das erzielte Einkommen soll nicht wie bisher vollständig mit dem Unterstützungsbetrag verrechnet werden. Stattdessen verbleibt dem Erwerbstätigen stets ein spürbarer Anteil des eigenen Verdienstes. Dadurch entsteht Arbeitsanreiz. Wer arbeitet, wird auf jeden Fall mehr Geld zur Verfügung haben als derjenige, der nicht arbeitet, aber arbeitsfähig ist (Lohnabstandsgebot). Missbrauchsmöglichkeiten sind auszuschließen.

### **5.4.3 Kinder und Erziehungsleistung bei der Rente berücksichtigen**

---

Ein reformiertes Renten- und Steuersystem soll sicherstellen, dass kinderreiche Familien aus unteren und mittleren Einkommensgruppen nicht mehr am Rande des Existenzminimums leben müssen und ausreichende eigene Rentenansprüche aufbauen. Daher wollen wir bei der Rente die Kinderzahl und die Erziehungsleistung stärker als bisher berücksichtigen. Durch eine spezielle Förderung von Mehrkindfamilien möchte die AfD zudem dazu ermutigen, sich für mehr Kinder zu entscheiden.

► Wer durch die Erziehung von Kindern im Beruf zurückstecken musste, ist im Alter bei der Rente benachteiligt. Wir wollen daher die Kinderzahl und die Erziehungsleistung stärker als bisher bei der Rente berücksichtigen.

### **5.4.4 Pflege durch Angehörige aufwerten**

---

Die Pflege älterer Menschen durch einen Dienst oder durch ein Heim wird höher vergütet als die Pflege durch einen Angehörigen. Pflegenden Angehörigen werden oft mit organisatorischen und finanziellen Problemen alleingelassen. Wir wollen die Fürsorge für pflegebedürftige Familienangehörige in einer vertrauten familiären Umgebung stärken.

In Deutschland werden derzeit mehr als 70 Prozent der Pflegebedürftigen zu Hause gepflegt. Dabei sind die Pflegesätze für Pflegedienste in allen Pflegestufen doppelt so hoch wie die für eine Pflege durch Angehörige.

Die AfD möchte die Rahmenbedingungen derart gestalten, dass sich erwachsene Kinder bewusst für die Pflege der Eltern entscheiden können. Als Grundlage für die häusliche Pflege sind das Beratungsangebot für pflegewillige Angehörige in Form eines umfassenden Betreuungsnetzwerkes zu verbessern und die Pflegesätze an die Leistungen für Pflegedienstleister anzugleichen.

Die AfD will Familienarbeit in der Pflege als Beitrag für das Gemeinwohl gesellschaftlich anerkennen. Die individuelle häusliche Pflege muss zu einem Hauptbestandteil der sozialen Sicherungssysteme werden.







KAPITEL 6

# Familien und Kinder



## *FAMILIEN UND KINDER*

---

Der AfD ist es ein wichtiges Anliegen, gewachsene kulturelle und regionale Traditionen und bewährte Institutionen zu schützen. Sie geben den Menschen Halt und Bindung.

Insbesondere Ehe und Familie garantieren als Keimzellen der bürgerlichen Gesellschaft den über Generationen gewachsenen gesellschaftlichen Zusammenhalt und genießen daher zu Recht den besonderen Schutz des Staates.



## 6.1 Bekenntnis zur traditionellen Familie als Leitbild

---

Die Wertschätzung für die traditionelle Familie geht in Deutschland zunehmend verloren. Den Bedürfnissen der Kinder und Eltern gerecht zu werden, muss wieder Mittelpunkt der Familienpolitik werden.

► Die Alternative für Deutschland bekennt sich zur traditionellen Familie als Leitbild. Ehe und Familie stehen nach dem Grundgesetz zu Recht unter dem besonderen Schutz des Staates.

Die zunehmende Übernahme der Erziehungsaufgabe durch staatliche Institutionen wie Krippen und Ganztags-schulen, die Umsetzung des „Gender-Mainstreaming“-Projekts und die generelle Betonung der Individualität untergraben die Familie als wertgebende gesellschaftliche Grundeinheit. Die Wirtschaft will Frauen als Arbeitskraft. Ein falsch verstandener Feminismus schätzt einseitig Frauen im Erwerbsleben, nicht aber Frauen, die „nur“ Mutter und Hausfrau sind. Diese erfahren häufig geringere Anerkennung und werden finanziell benachteiligt.

Die Alternative für Deutschland bekennt sich zur traditionellen Familie als Leitbild. Ehe und Familie stehen unter dem besonderen Schutz des Grundgesetzes. In der Familie sorgen Mutter und Vater in dauerhafter gemeinsamer Verantwortung für ihre Kinder. Die originären Bedürfnisse der Kinder, die Zeit und Zuwendung ihrer Eltern brauchen, stehen dabei im Mittelpunkt.

Es sollte wieder erstrebenswert sein, eine Ehe einzugehen, Kinder zu erziehen und möglichst viel Zeit mit diesen zu verbringen. Die AfD möchte eine gesellschaftliche Wertediskussion zur Stärkung der Elternrolle und gegen die vom „Gender-Mainstreaming“ propagierte Stigmatisierung traditioneller Geschlechterrollen anstoßen. Kinder sind kein

karrierehemmender Ballast, sondern unsere Zukunft. Wenn ein Elternteil die Erziehungsleistung allein tragen muss, bedarf es besonderer Unterstützung.

## **6.2 Mehr Kinder statt Masseneinwanderung**

---

Den demografischen Fehlentwicklungen in Deutschland muss entgegengewirkt werden. Die volkswirtschaftlich nicht tragfähige und konfliktträchtige Masseneinwanderung ist dafür kein geeignetes Mittel. Vielmehr muss mittels einer aktivierenden Familienpolitik eine höhere Geburtenrate der einheimischen Bevölkerung als mittel- und langfristig einzig tragfähige Lösung erreicht werden.

Die Geburtenrate in Deutschland liegt mit einem relativ konstanten Wert von 1,4 seit über vierzig Jahren weit unter dem bestanderhaltenden Niveau. Jede fünfte Frau bleibt heute kinderlos, unter Akademikerinnen war es 2012 sogar jede dritte. Familien mit mehr als zwei Kindern finden sich überwiegend in sozial schwächeren Schichten, während in der Mittelschicht das Geburteneintrittsalter der Frauen immer weiter steigt und die Anzahl kinderreicher Familien sinkt. Auch sind jährlich rund 100.000 Abtreibungen nach der Beratungsregel (soziale Indikation) zu beklagen. Gleichzeitig steigt die Lebenserwartung kontinuierlich an, so dass sich die Bevölkerungsstruktur gravierend ändert. Im Jahr 2060 werden Prognosen des Statistischen Bundesamts zufolge nur noch 65 bis 70 Millionen Menschen in Deutschland leben gegenüber 81 Millionen 2015.

Nehmen die Verschiebung der Alterspyramide und die mangelnde Orientierung der Zuwanderung am Bedarf des Arbeitsmarktes weiter zu, wird dies sinkende Renten, eine

Überlastung der berufstätigen Jahrgänge durch Steuern und Abgaben und eine verminderte Wirtschaftsleistung zur Folge haben. Die sozialen Sicherungssysteme werden in eine finanzielle Schieflage geraten.

Um den Auswirkungen dieses markanten demografischen Trends entgegenzuwirken, setzen die derzeitigen Regierungsparteien auf eine fortgesetzte, von Bedarf und Qualifikation abgekoppelte Masseneinwanderung hauptsächlich aus islamischen Staaten. Dabei hat sich in den vergangenen Jahren gezeigt, dass insbesondere muslimische Migranten in Deutschland nur ein unterdurchschnittliches Bildungs- und Beschäftigungsniveau erreichen. Dass die Geburtenrate unter Migranten mit mehr als 1,8 Kindern deutlich höher liegt als unter deutschstämmigen Frauen, verstärkt den ethnisch-kulturellen Wandel der Bevölkerungsstruktur.

Der Versuch, diese Entwicklungen über noch mehr Einwanderung zu kompensieren, birgt durch mangelnde Integration und Kettenmigration insbesondere in den großen Städten die Gefahr, dass sich weitere Parallelgesellschaften bilden. Durch das sich Ausbreiten der konfliktträchtigen Multi-Minoritätengesellschaften erodieren der soziale Zusammenhalt, das gegenseitige Vertrauen und die öffentliche Sicherheit als unverzichtbare Elemente eines stabilen Gemeinwesens. Der durchschnittliche Bildungsstand wird weiter sinken.

Durch eine größere Wertschätzung der Elternarbeit sowie einer Bildungs- und Familienpolitik, die sich an den Bedürfnissen von Familien orientiert und junge Menschen zur Familiengründung ermutigt, soll die Geburtenrate

mittel- bis langfristig wieder ein tragfähiges Niveau erreichen. Die Lücke zwischen Kinderwunsch, den nach wie vor 90 Prozent der jungen Deutschen hegen, und der Zahl der geborenen Kinder soweit wie möglich zu schließen, sehen wir als zentrale politische Aufgabe.

### 6.3 Mehr Unterstützung für Familien

---

So muss eine alternative Familienpolitik die Familie als wertegabende Grundeinheit finanziell und ideell stärken. Die derzeit bestehenden finanziellen Nachteile, die Familien mit Kindern gegenüber Kinderlosen erleiden, müssen korrigiert werden. Insbesondere muss es auch in den bildungsnahen, mittleren Einkommensschichten wieder möglich sein, zukunftsgerichtet für eine große Familie zu sorgen, ohne sich dabei einem Armutsrisiko auszusetzen. Ein geeignetes Mittel dafür wäre z.B. die Bereitstellung zinsloser Darlehen für Eltern zum Erwerb von Wohneigentum, deren Schuldsumme sich mit jedem neugeborenen Kind vermindert. Die vielschichtigen Hürden für Akademikerinnen, sich schon während des Studiums oder in den ersten Berufsjahren für ein Kind zu entscheiden, wollen wir beseitigen. Studenten, die während oder kurz nach Abschluss des Studiums Eltern werden, soll die Rückzahlung von Bafög-Darlehen erlassen werden. Durch eine spezielle Förderung von Mehrkindfamilien möchte die AfD dazu ermutigen, sich für mehr Kinder zu entscheiden.

► Wer ein oder mehrere Kinder großgezogen hat, soll entsprechend früher in Rente gehen dürfen als Erwerbstätige, die sich dieser gesellschaftlichen Aufgabe nicht stellen wollten oder konnten.

### 6.4 Wirtschaftliche Zukunft trotz Demografiekrise

---

Gleichzeitig mit dem Anheben der Geburtenrate sind die vorhandenen Potentiale in Deutschland besser auszuschöpfen. Hierzu dienen eine optimierte Aus- und Wei-

terbildung sowie flexible Modelle einer sich parallel zum Anstieg der Lebenserwartung verlängernden Lebensarbeitszeit. Neben dem Ausmaß der körperlichen Belastung durch den jeweiligen Beruf sollte z.B. auch die Anzahl der Kinder, für die ein Rentner während seiner Erwerbstätigkeit aufgekommen ist, für den Zeitpunkt des abschlagsfreien Renteneintritts ausschlaggebend sein. Die nach wie vor Millionen zählenden Arbeitslosen sowie die Leistungsbereitschaft einer zunehmend aktiveren älteren Bevölkerung dürfen nicht vernachlässigt werden. In Mangelberufen sind adäquate Arbeitsbedingungen und eine marktgerechte Entlohnung geboten. Schließlich gilt es, die fortgesetzte Abwanderung eigener (Hoch-)Qualifizierter zu vermeiden. Bereits ausgewanderte Deutsche sind mit speziell auf sie zugeschnittenen Initiativen zur Rückkehr zu motivieren.

Eine graduelle Abnahme der Bevölkerungszahl darf in Deutschland als einem der am dichtesten besiedelten Länder der Welt kein Tabu sein. Neue Techniken der Automatisierung und Digitalisierung bieten Deutschland die Chance, auch bei einer abnehmenden Zahl an Arbeitskräften die Wirtschaftskraft Deutschlands ohne gravierende Wohlstandsverluste zu erhalten.

Mittels der skizzierten familien- und migrationspolitischen Maßnahmen soll eine krisenhafte Zuspitzung der demografischen Entwicklung vermieden und langfristig eine stabilere Bevölkerungsstruktur herbeigeführt werden.

## **6.5 Diskriminierung der Vollzeit-Mütter stoppen**

---

Den Bedürfnissen unserer Kinder nach individueller Betreuung muss wieder Rechnung getragen werden. Eltern

kleiner Kinder ist dafür der gesellschaftliche, finanzielle und arbeitsmarktliche Druck zur doppelten Berufstätigkeit zu nehmen. Wir brauchen eine tatsächliche Wahlfreiheit ohne eine Diskriminierung elterlicher Betreuung.

Die aktuelle Familienpolitik in Deutschland wird bestimmt durch das politische Leitbild der voll erwerbstätigen Frau, so dass die Anzahl außerfamiliär betreuter Kleinkinder stetig ansteigt. Die sichere Bindung an eine verlässliche Bezugsperson ist aber die Voraussetzung für eine gesunde psychische Entwicklung kleiner Kinder und bildet die Grundlage für spätere Bindungs- und Beziehungsfähigkeit. Die AfD fordert daher, dass bei unter Dreijährigen eine Betreuung, die Bindung ermöglicht, im Vordergrund steht. Die Krippenbetreuung darf nicht einseitig staatlich bevorzugt werden. Stattdessen sollen die häusliche Erziehung und Fremdbetreuung gleichberechtigt nebeneinander stehen. Eine tatsächliche Wahlfreiheit schließt elterliche und familiennahe Betreuung durch Großeltern, Kinderfrauen und Tagesmütter mit ein, wobei alle Betreuungsformen finanziell realisierbar sein müssen.

► Kinder brauchen beide Eltern: Nach einer Trennung soll es für beide Elternteile im Sinne des Kindeswohl es gewährleistet sein, weiterhin an der elterlichen Sorge und dem Umgang gleichberechtigt teilzuhaben.

Die Qualität in Krippen muss sich insbesondere hinsichtlich des Betreuungsschlüssels an international geforderten Standards orientieren.

Berufstätigkeit soll Eltern nicht anhaltend überlasten oder zu Gewissenskonflikten führen. Familie und Beruf sind nur vereinbar, wenn junge Eltern ausreichend Zeit haben, um ihrer Elternrolle und ihrer Erziehungspflicht gerecht zu werden. Daher hält die AfD ein Umdenken in der Arbeitswelt für förderlich. Weder familienbedingte Erwerbspausen noch Teilzeitarbeit sollten sich negativ auf den



beruflichen Status und die weitere berufliche Entwicklung auswirken.

## **6.6 Alleinerziehende unterstützen. Familien stärken**

---

Die Alternative für Deutschland will die finanziellen Belastungen Alleinerziehender und Unterhaltspflichtiger korrigieren. Nach Auflösung der Paarbeziehung ergeben sich derzeit vielfach Schwierigkeiten bei der gemeinschaftlichen Ausübung des Erziehungsrechts. Nach einer Trennung muss es für beide Elternteile im Sinne des Kindeswohles gewährleistet sein, weiterhin an der elterlichen Sorge und dem Umgang gleichberechtigt teilzuhaben.

Die Anzahl Alleinerziehender mit minderjährigen Kindern nimmt in Deutschland stetig zu, obwohl dieses Lebensmodell in der Regel gravierende Nachteile für alle Beteiligten, insbesondere aber für die betroffenen Kinder mit sich bringt. Zusätzlich zu der emotional belastenden Situation sind sowohl die Alleinerziehenden als auch die Unterhaltspflichtigen einem erhöhten Armutsrisiko ausgesetzt.

Die AfD strebt eine stärkere Anerkennung der Leistungen von Eltern im Steuer-, Sozialversicherungs- und Rentenrecht an. Dadurch werden neben den zusammenlebenden Familien auch Alleinerziehende und Unterhaltzahlende besser vor Armut geschützt.

Wir wenden uns entschieden gegen Versuche von Organisationen, Medien und Politik, Einelternfamilien als fortschrittlichen oder gar erstrebenswerten Lebensentwurf zu propagieren. Der Staat sollte stattdessen das Zusam-

menleben von Vater, Mutter und Kindern durch finanzielle und andere Hilfen in Krisensituationen stärken.

## 6.7 Willkommenskultur für Neu- und Ungeborene

---

Die Alternative für Deutschland setzt sich für eine Willkommenskultur für Neu- und Ungeborene ein. In Deutschland kommen auf rund 700.000 Lebendgeburten pro Jahr ca. 100.000 Schwangerschaftsabbrüche. Dabei liegt nur bei drei bis vier Prozent eine medizinische oder kriminologische Indikation vor, in allen anderen Fällen wird der Schwangeren nach einer Beratung eine Bescheinigung ausgestellt, die ihr eine straffreie Abtreibung aus „sozialen Gründen“ ermöglicht. Ein Schwangerschaftsabbruch stellt eine einschneidende Erfahrung für die Betroffenen dar und kann zu langanhaltenden Schuldgefühlen, psychosomatischen Beschwerden oder depressiven Reaktionen führen.

► Die Alternative für Deutschland steht für eine Kultur des Lebens und ist in Einklang mit der deutschen Rechtsprechung der Meinung, dass der Lebensschutz bereits beim Embryo beginnt.

Die AfD steht für eine Kultur des Lebens und ist im Einklang mit der deutschen Rechtsprechung der Meinung, dass der Lebensschutz bereits beim Embryo beginnt. Wir fordern daher, dass bei der Schwangerenkonfliktberatung das vorrangige Ziel der Beratung der Schutz des ungeborenen Lebens ist. Werdenden Eltern und alleinstehenden Frauen in Not müssen finanzielle und andere Hilfen vor und nach der Entbindung angeboten werden, damit sie sich für ihr Kind entscheiden können. Adoptionsverfahren sind in diesem Zusammenhang zu vereinfachen.

Die AfD wendet sich gegen alle Versuche, Abtreibungen zu bagatellisieren, staatlicherseits zu fördern oder sie gar zu einem Menschenrecht zu erklären.





KAPITEL 7

# Kultur, Sprache und Identität

## *KULTUR, SPRACHE UND IDENTITÄT*

---

Deutschland gehört zu den großen europäischen Kulturnationen. Deutsche Schriftsteller und Philosophen, deutsche Musiker, bildende Künstler und Architekten, in jüngerer Zeit auch deutsche Designer und Filmemacher, haben wesentliche Beiträge zu ihren jeweiligen Disziplinen im weltweiten Maßstab geleistet.

Kultur ist außerdem die zentrale Klammer, in der sich auch ein neues Politikverständnis sehen muss. Unser aller Identität ist vorrangig kulturell determiniert. Sie kann nicht dem freien Spiel der Kräfte ausgesetzt werden. Vielmehr soll ein Bewusstsein gestärkt werden, welches kulturelle Verbundenheit wahrnimmt, fördert und schützt.

Für die AfD ist der Zusammenhang von Bildung, Kultur und Identität für die Entwicklung der Gesellschaft von zentraler Bedeutung.

## **7.1 Deutsche Kultur, Sprache und Identität erhalten**

---

Die AfD erachtet es als eines ihrer vorrangigen politischen Ziele, dieses große Kulturerbe für die kommenden Generationen nicht nur zu bewahren, sondern es im Zeitalter der Globalisierung und Digitalisierung weiterzuentwickeln und seine unverwechselbaren Eigenheiten zu erhalten. Deutschland wird weltweit auch wegen seiner einzigartigen Theater- und Orchesterlandschaft beachtet. Die AfD setzt sich dafür ein, Kultur zu den Pflichtaufgaben des Staates auf den Ebenen des Bundes und der Länder zu erklären.

## **7.2 Deutsche Leitkultur statt Multikulturalismus**

---

Die Alternative für Deutschland bekennt sich zur deutschen Leitkultur, die sich im Wesentlichen aus drei Quellen speist: erstens der religiösen Überlieferung des Christentums, zweitens der wissenschaftlich-humanistischen Tradition, deren antike Wurzeln in Renaissance und Aufklärung erneuert wurden, und drittens dem römischen Recht, auf dem unser Rechtsstaat fußt. Gemeinsam liegen diese Traditionen nicht nur unserer freiheitlich-demokratischen Grundordnung zugrunde, sondern prägen auch den alltäglichen Umgang der Menschen miteinander, das Verhältnis der Geschlechter und das Verhalten der Eltern gegenüber ihren Kindern. Die Ideologie des Multikulturalismus, die importierte kulturelle Strömungen auf geschichtsblinde Weise der einheimischen Kultur gleichstellt und deren Werte damit zutiefst relativiert, betrachtet die AfD als ernste Bedrohung für den sozialen Frieden und für den Fortbestand der Nation als kulturelle Einheit. Ihr gegenüber müssen der Staat und die Zivilgesellschaft die deutsche kulturelle Identität als Leitkultur selbstbewusst verteidigen.

### 7.3 Die deutsche Sprache als Zentrum unserer Identität

---

Unsere Kultur ist untrennbar verbunden mit der über Jahrhunderte gewachsenen deutschen Sprache. Diese spiegelt auf vielfältigste Weise die Geistesgeschichte, das Selbstverständnis dieses Raumes in der Mitte Europas und die Werthaltungen der Deutschen wider, die sich zwar stets verändern, aber dennoch einen einzigartigen Kernbestand aufweisen. Das Band der Sprache ist im allgemeinen Bewusstsein zu halten und zu schützen. Als zentrales Element deutscher Identität muss die deutsche Sprache dem Vorbild vieler anderer Länder folgend als Staatssprache im Grundgesetz festgeschrieben werden.

► Als zentrales Element deutscher Identität muss die deutsche Sprache dem Vorbild vieler anderer Länder folgend als Staatssprache im Grundgesetz festgeschrieben werden.

Darüber hinaus fordert die AfD einen Aktionsplan, um die deutsche Hochsprache sowie die historisch gewachsenen regionalen Dialekte als immaterielles Kulturerbe der Menschheit langfristig zu erhalten und zu stärken. Dabei einzubeziehen sind das Goethe-Institut und andere kulturpolitische Instrumente, um für das Erlernen des Deutschen weltweit zu werben und dieses durch bilaterale Abkommen, Studienförderprogramme usw. nach Kräften zu fördern.

Auf EU-Ebene will die AfD dafür sorgen, dass das Deutsche dem Englischen und Französischen auch in der alltäglichen Praxis gleichgestellt wird.

Im Inland sieht die AfD mit Sorge, wie die deutsche Sprache im Sinne einer falsch verstandenen „Internationalisierung“ durch das Englische ersetzt oder „gegendert“ wird. Politisch „korrekte“ Sprachvorgaben lehnen wir entschieden ab.



## 7.4 Kultur und Kunst von Einflussnahme der Parteien befreien

---

Die AfD will den Einfluss der Parteien auf das Kulturleben zurückdrängen, gemeinnützige private Kulturstiftungen und bürgerschaftliche Kulturinitiativen stärken und die Kulturpolitik generell an fachlichen Qualitätskriterien und ökonomischer Vernunft anstatt an politischen Opportunitäten ausrichten. Die aktuelle Verengung der deutschen Erinnerungskultur auf die Zeit des Nationalsozialismus ist zugunsten einer erweiterten Geschichtsbetrachtung aufzubrechen, die auch die positiven, identitätsstiftenden Aspekte deutscher Geschichte mit umfasst. Kulturpolitik im engeren Sinn soll nach Ansicht der AfD weiterhin im Kompetenzbereich der Länder verbleiben. Die Erhaltung und Förderung der vielfältigen kulturellen Landschaft sowie die Stärkung der Wirtschaftlichkeit kultureller Einrichtungen sind Anliegen der AfD.

## 7.5 Für eine zeitgemäße Medienpolitik: Rundfunkbeitrag abschaffen

---

Die Alternative für Deutschland steht für eine an den Grundrechten ausgerichtete Medienpolitik. Die Idee der Kommunikationsfreiheit, möglichst jedermann den Betrieb von Medien und insbesondere die Berichterstattung durch Medien zu ermöglichen und so eine natürliche Vielfalt zu generieren, steht für uns dabei im Zentrum. Diese wollen wir fördern, Einschränkungen und Hindernisse dagegen abbauen.

Folgerichtig sieht die AfD grundlegenden Reformbedarf bezüglich des öffentlich-rechtlichen Rundfunks in

► Die Zwangsfinanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks ist umgehend abzuschaffen und in ein Bezahlfernsehen umzuwandeln.

Deutschland. Dessen Zwangsfinanzierung ist umgehend abzuschaffen und in ein Bezahlfernsehen umzuwandeln. Eine Opt-Out-Regelung soll es den bisherigen Beitragszahlern ermöglichen, zu einem Stichtag ihren Bezug ganz oder teilweise zu kündigen. Der Empfang wird verschlüsselt bzw. passwortgeschützt, sodass nur noch freiwillige Zahler über einen Zugang verfügen. Der öffentlich-rechtliche Rundfunk wird so zu einem Bürgerrundfunk, welches ausschließlich von seinen zahlenden Zuschauern und nicht mehr von der Politik abhängig ist. Entsprechend ist auch die Rundfunkkontrolle anzupassen. Ähnlich wie ein Kirchengemeinderat oder der Aufsichtsrat von Aktiengesellschaften sollen seine Kontrollgremien von den Zuschauern gewählt werden. Nur dann ist das Prädikat „staatsfern“ auch gerechtfertigt.

Weiter hat sich der öffentlich-rechtliche Rundfunk auf wertvolle Inhalte wie hochwertige Berichterstattung, Bildung, Kunst und Kultur zu konzentrieren und darf kostspielige Unterhaltung nur noch dann bieten, wenn er auch die notwendigen Einnahmen dafür erzielt.

## **7.6 Der Islam im Spannungsverhältnis zu unserer Werteordnung**

---

Die AfD bekennt sich uneingeschränkt zur Glaubens-, Gewissens- und Bekenntnisfreiheit. Sie fordert jedoch, der Religionsausübung durch die staatlichen Gesetze, die Menschenrechte und unsere Werte Schranken zu setzen. Einer islamischen Glaubenspraxis, die sich gegen die freiheitlich-demokratische Grundordnung, unsere Gesetze und gegen die jüdisch-christlichen und humanistischen Grundlagen unserer Kultur richtet, tritt die AfD klar entge-

gen. Die Rechtsvorschriften der Scharia sind mit unserer Rechtsordnung und unseren Werten unvereinbar. Dies wird auch durch die für die islamische Staatenwelt bedeutendste Kairoer Erklärung vom 4.8.1990 dokumentiert.

### 7.6.1 Der Islam gehört nicht zu Deutschland

---

► Viele gemäßigte Muslime leben rechtstreu sowie integriert und sind akzeptierte und geschätzte Mitglieder unserer Gesellschaft. Sie gehören zu Deutschland. Der Islam gehört aber nicht zu Deutschland.

Der Islam gehört nicht zu Deutschland. In seiner Ausbreitung und in der Präsenz einer ständig wachsenden Zahl von Muslimen sieht die AfD eine große Gefahr für unseren Staat, unsere Gesellschaft und unsere Werteordnung. Ein Islam, der unsere Rechtsordnung nicht respektiert oder sogar bekämpft und einen Herrschaftsanspruch als allein-gültige Religion erhebt, ist mit unserer Rechtsordnung und Kultur unvereinbar. Viele Muslime leben rechtstreu sowie integriert und sind akzeptierte und geschätzte Mitglieder unserer Gesellschaft. Die AfD verlangt jedoch zu verhindern, dass sich islamische Parallelgesellschaften mit Scharia-Richtern bilden und zunehmend abschotten. Sie will verhindern, dass sich Muslime bis zum gewaltbereiten Salafismus und Terror religiös radikalieren.

### 7.6.2 Kritik am Islam muss erlaubt sein

---

Religionskritik, auch Kritik am Islam, ist im Rahmen der allgemeinen Gesetze rechtmäßig als Teil des Grundrechts der freien Meinungsäußerung. Religiöse Satire und Karikaturen sind ebenfalls von der Meinungs- und Kunstfreiheit geschützt. Die AfD wendet sich gegen eine Diffamierung von Islamkritik als „Islamophobie“ oder „Rassismus“.

### 7.6.3 Auslandsfinanzierung von Moscheen beenden

---

In den Berichten der Ämter für Verfassungsschutz wird eine Reihe von Vereinen aufgeführt, deren Aktivitäten sich gegen den freiheitlichen Verfassungsstaat und seine Gesetze richten und die als extremistisch verboten werden müssen. Die Bandbreite solcher Vereine reicht vom „legalistischen“ Islam, der für seine verfassungswidrigen Ziele unsere Gesetze ausnutzt, bis zum Salafismus. Sowohl die Innere Sicherheit unseres Staates wie die Integration von Muslimen werden durch solche Vereine konkret gefährdet.

Die AfD verlangt, verfassungsfeindlichen Vereinen den Bau und Betrieb von Moscheen wegen der Gefahr zu untersagen, dass die dort verbreitete Lehre gegen das Grundgesetz und unsere Rechtsordnung verstößt und zu politisch-religiöser Radikalisierung führt.

Die Finanzierung des Baus und Betriebs von Moscheen durch islamische Staaten oder ausländische Geldgeber bzw. ihre Mittelsmänner soll unterbunden werden. Islamische Staaten wollen durch den Bau und Betrieb von Moscheen den Islam in Deutschland verbreiten und ihre Macht vergrößern. Die wachsende Einflussnahme des islamischen Auslands ist mit dem freiheitlichen Verfassungsstaat und der Integration von hier lebenden Muslimen nicht vereinbar.

Imame sollen in deutscher Sprache an deutschen Universitäten ausgebildet werden, unabhängig von Weisungen des islamischen Auslands und von muslimischen Verbänden. Von aus dem islamischen Ausland entsandten Imamen

geht die Gefahr rechts- und verfassungswidriger Indoktrination der Moscheebesucher aus.

Das Minarett lehnt die AfD als islamisches Herrschaftssymbol ebenso ab wie den Muezzinruf, nach dem es außer dem islamischen Allah keinen Gott gibt. Minarett und Muezzinruf stehen im Widerspruch zu einem toleranten Nebeneinander der Religionen, das die christlichen Kirchen in der Moderne praktizieren.

#### **7.6.4 Keine öffentlich-rechtliche Körperschaft für islamische Organisationen**

---

Die AfD lehnt es ab, islamischen Organisationen den Status einer Körperschaft des öffentlichen Rechts zu verleihen, weil sie die rechtlichen Voraussetzungen nicht erfüllen.

Islamische Organisationen erstreben den Körperschaftsstatus mit seinen Privilegien, um ihre Macht zu stärken. Voraussetzung für den Körperschaftsstatus ist eine ausreichende Repräsentanz, die Gewähr der Dauer sowie die Achtung des freiheitlichen Staatskirchenrechts. Letzteres verlangt die Anerkennung der Religionsfreiheit, der weltanschaulichen Neutralität des Staates und der Parität der Religionen und Bekenntnisse.

#### **7.6.5 Keine Vollverschleierung im öffentlichen Raum**

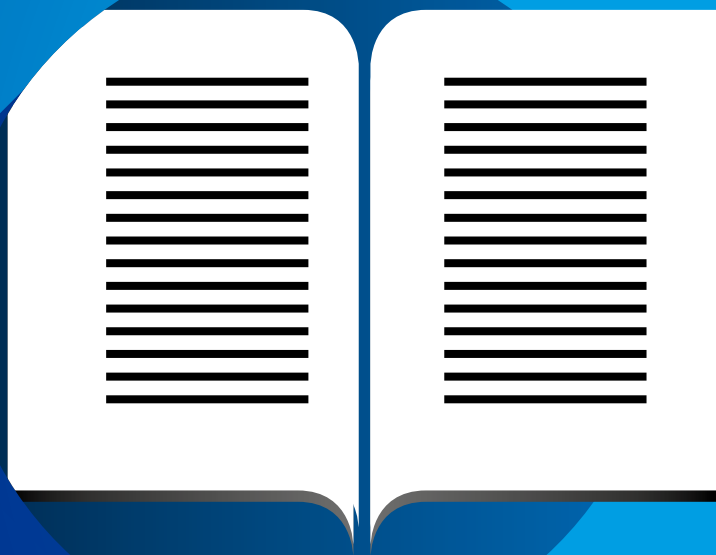
---

Die AfD fordert ein allgemeines Verbot der Vollverschleierung in der Öffentlichkeit und im öffentlichen Dienst. Burka oder Niqab errichten eine Barriere zwischen der Träge-

rin und ihrer Umwelt und erschweren damit die kulturelle Integration und das Zusammenleben in der Gesellschaft. Ein Verbot ist daher notwendig und nach einem Urteil des EuGH rechtmäßig.

Im öffentlichen Dienst soll kein Kopftuch getragen werden; in Bildungseinrichtungen weder von Lehrerinnen noch Schülerinnen in Anlehnung an das französische Modell.

Der Integration und Gleichberechtigung von Frauen und Mädchen sowie der freien Entfaltung der Persönlichkeit widerspricht das Kopftuch als religiös-politisches Zeichen der Unterordnung von muslimischen Frauen unter den Mann.





KAPITEL 8

# Schule, Hochschule und Forschung



## **8.1 Forschung und Lehre: in Freiheit und als Einheit**

---

Die AfD fühlt sich dem Humboldtschen Bildungsideal verpflichtet. Die Freiheit von Forschung und Lehre sind unabdingbare Grundvoraussetzungen für wissenschaftlichen Fortschritt. Deshalb müssen die Hochschulen über Art und Umfang ihres Studienangebotes frei entscheiden können. Der Wissenschaftsbetrieb muss vor ausufernden bürokratischen Regelungen geschützt werden und die Wissenschaft muss frei von ideologischen Zwängen sein.

Das Ethos der Wissenschaft, zu dem die Kritikfähigkeit, Unvoreingenommenheit und der Respekt vor anderen Wissenschaftlern und ihren Leistungen gehört, ist zu stärken. Deutsch soll als Lehrsprache erhalten werden.

Die Einheit von Forschung und Lehre ist das Alleinstellungsmerkmal der Universitäten und Hochschulen mit Universitätsstatus. Deshalb sollten ausschließlich diese das Promotions- und Habilitationsrecht besitzen.

### **8.1.1 Autonomie durch Grundfinanzierung stärken**

---

Deutschland verfügt über eine differenzierte Hochschul-landschaft von Universitäten und Fachhochschulen, über die Kunst- und Musikhochschulen bis zu den Theologischen und Pädagogischen Hochschulen. Sie erfüllen auf hohem Niveau unterschiedliche Aufgaben und Ziele. Um den Anschluss an die internationale Spitzenforschung und Lehre wieder zu erreichen, sind Universitäten entsprechend auszustatten.

Die Studienabschlüsse müssen wieder klare Inhalte und Fertigkeiten vermitteln und ein eindeutiges Profil haben. Pädagogische Hochschulen für Grund-, Haupt- und Realschullehramt sind flächendeckend wieder einzuführen. Berufsbezogene Studienfächer und das duale System sind zu stärken. Auch kleine Fächer müssen erhalten werden, um die Vielfalt der Lehre und Forschung zu bewahren.

Die Freiheit von Forschung und Lehre ist nur durch eine verlässliche staatliche Grundfinanzierung gewährleistet. Die AfD fordert deshalb, die oft politisch-ideologische Vergabe von staatlichen Drittmitteln durch eine Erhöhung der Grundfinanzierung zu ersetzen.

### **8.1.2 Förderung der „Gender-Forschung“ beenden**

---

Die Gender-Forschung erfüllt nicht den Anspruch, der an seriöse Forschung gestellt werden muss. Ihre Methoden genügen nicht den Kriterien der Wissenschaft, da ihre Zielsetzung primär politisch motiviert ist. Bund und Länder dürfen daher keine Sondermittel für die Gender-Forschung mehr bereitstellen. Bestehende Genderprofessuren sollten nicht mehr nachbesetzt, laufende Gender-Forschungsprojekte nicht weiter verlängert werden.

► Die Gender-Forschung erfüllt nicht den Anspruch, der an seriöse Forschung gestellt werden muss. Bestehende Gender-Professuren sollen nicht mehr nachbesetzt, laufende Gender-Forschungsprojekte nicht weiter verlängert werden.

### **8.1.3 Diplom, Magister und Staatsexamen wieder einführen**

---

Die Änderung des bewährten Studiensystems durch die Einführung von Bachelor- und Masterstudiengängen (Bologna-Prozess) war insgesamt ein Missgriff. Speziell nach dem Bachelor-Abschluss ist die Qualifikation der

Absolventen für den Arbeitsmarkt häufig nicht zufriedenstellend. Unbeschadet der Gültigkeit erworbener Bachelor- und Mastergrade fordert die AfD die Rückkehr zu den bewährten Studienabschlüssen Diplom, Magister und Staatsexamen und den entsprechenden Regularien. Bei diesen Studiengängen sind Studienplatzwechsel dann auch wieder problemlos möglich.

Planwirtschaftliche Zielvorgaben zu Studentenzahlen, Studienerfolg und Frauenanteil lehnen wir ab. Auch für Studienabschlüsse darf es keine Quoten geben.

#### **8.1.4 Studienanforderungen erhöhen**

---

Die AfD begrüßt die zentrale Rolle der MINT-Fächer (Mathematik, Informatik, Naturwissenschaften und Technik) für die Wettbewerbs- und Innovationsfähigkeit unseres Landes. Es soll Aufnahmeprüfungen insbesondere für technische, naturwissenschaftliche und medizinische Studienfächer geben. Ständig sinkende schulische Anforderungen haben dazu geführt, dass mit bestandem Abitur die Hochschulreife nicht mehr gesichert ist. Die Anforderungen an Studenten dürfen sich keinesfalls dem gesunkenen Niveau anpassen, sondern müssen sich an den international höchsten Standards ausrichten. Die AfD fordert deshalb leistungs- und eignungsbezogene Auswahlverfahren für verschiedene Hochschultypen. Es gilt „Qualität vor Quantität“.

## 8.2 Unser Schulsystem: Stark durch Differenzierung

---

Eine Politik, die eine nach unten nivellierende Einheitsschule anstrebt und dabei einen Qualitätsverlust in Kauf nimmt, bedroht die Zukunftsfähigkeit junger Menschen und die Konkurrenzfähigkeit unserer Wirtschaft. Wir befürworten uneingeschränkt das Leistungsprinzip. Schüler haben ein Recht darauf, in einem nach oben und unten durchlässigen Schulsystem Erfolge und Niederlagen zu erfahren.

► Schüler haben unterschiedliche Begabungen und Bedürfnisse. Deshalb lehnt die AfD alle Arten von Gesamt- oder Einheitsschulen ab.

### 8.2.1 Die Einheitsschule führt zu Qualitätsverlust

---

Ständig sinkende Anforderungen haben dazu geführt, dass Schüler nicht mehr die Grundkenntnisse besitzen, die in der Berufsausbildung oder im Studium benötigt werden. Ebenfalls fehlt es an der erforderlichen Allgemeinbildung, die zur verantwortungsvollen Wahrnehmung der staatsbürgerlichen Rechte und Pflichten notwendig ist. Es ist falsch, Eltern und Jugendlichen einzureden, nur derjenige Bildungsweg sei erfolgreich, der zu einer Hochschule führe. Ein gegliedertes Schulsystem muss die Begabungen und Stärken von Schülern erkennen und fördern.

### 8.2.2 Wissensvermittlung muss zentrales Anliegen bleiben

---

Die Bildungsstandards in allen Schulformen müssen sich an den höchsten in Deutschland ausrichten, um unseren Schulabgängern die besten Chancen in Ausbildung und Studium zu sichern. Die Wissensvermittlung (Kenntnisse, Fähigkeiten, Fertigkeiten, Lernstrategien) muss zentrales Anliegen der

Schule bleiben. Wir wollen uns dafür einsetzen, dass an den Oberschulen wieder Bildungsinhalte im Mittelpunkt eines vom Fachlehrer geleiteten Unterrichts stehen und Kompetenzen ihnen untergeordnet bleiben. Leistungsanforderungen und Notengebung müssen bundesweit vergleichbar sein. Zugangsvoraussetzung für das Gymnasium dürfen allein landesweit verbindliche Leistungskriterien sein. Das Abitur muss wieder eine Hochschulreifeprüfung werden.

### **8.2.3 Leistungsbereitschaft und Disziplin stärken**

---

Leistungsbereitschaft und Disziplin sind Voraussetzung für eine erfolgreiche Wissensvermittlung. Die Erziehung der Schüler dazu ist in erster Linie Aufgabe der Eltern. Das entsprechende Verhalten der Schüler kann nur durchgesetzt werden, wenn den Lehrern die dazu geeigneten Maßnahmen zur Verfügung stehen und deren Durchsetzung nicht ständig hinterfragt wird. Schulverweigerung, Null-Bock-Mentalität, Disziplinlosigkeit, Mobbing und Gewalt in der Schule sind nicht zu tolerieren und unter Einbeziehung der Erziehungsberechtigten angemessen zu ahnden. Die Wahlfreiheit zwischen Halbtags- und Ganztagsklassen muss erhalten bleiben.

### **8.2.4 Politisch-ideologische Indoktrination darf es an der Schule nicht geben**

---

Das Klassenzimmer darf kein Ort der politischen Indoktrination sein. An deutschen Schulen wird oft nicht die Bildung einer eigenen Meinung gefördert, sondern die unkritische Übernahme ideologischer Vorgaben. Ziel der schulischen Bildung muss jedoch der eigenverantwortlich denkende Bürger sein.

Eine einseitige Hervorhebung der Homo- und Transsexualität im Unterricht lehnen wir ebenso entschieden ab wie die ideologische Beeinflussung durch das „Gender-Mainstreaming“. Das traditionelle Familienbild darf dadurch nicht zerstört werden. Unsere Kinder dürfen in der Schule nicht zum Spielball der sexuellen Neigungen einer lauten Minderheit werden.

### **8.2.5 Duale berufliche Bildung stärken und erhalten**

---

Die duale Ausbildung in Unternehmen und staatlichen Berufsschulen ist ein Erfolgsmodell. Jedoch gefährden das Streben nach immer höheren Abiturienten- und Akademikerquoten sowie unzureichende Kenntnisse von Haupt- und Realschulabsolventen den Nachwuchs in den Ausbildungsberufen. Zahlreiche Lehrstellen können aus Mangel an ausreichend qualifizierten Bewerbern nicht besetzt werden. Berufliche Fach- und Meisterschulen müssen als tragende Säulen der beruflichen Bildung und des lebenslangen Lernens erhalten und gestärkt werden.

► Die ideologisch motivierte Inklusion „um jeden Preis“ lehnen wir ab. Die AfD setzt sich für den Erhalt der Förder- und Sonderschulen ein.

### **8.2.6 Keine Inklusion um „jeden Preis“. Förder- und Sonderschulen erhalten**

---

Die Behindertenrechtskonvention der Vereinten Nationen stellt unsere bewährten Förder- und Sonderschulen keineswegs in Frage. Die Forderung, behinderten Kindern Teilhabe am Bildungssystem zu garantieren, ist bereits umfassend und erfolgreich erfüllt. Die ideologisch motivierte Inklusion „um jeden Preis“ verursacht erhebliche Kosten und hemmt behinderte wie nicht behinderte

Schüler in ihrem Lernerfolg. Die AfD setzt sich deshalb für den Erhalt der Förder- und Sonderschulen ein. Die Eltern sollen auch weiterhin das Recht haben, ihre Kinder in diese Einrichtungen zu schicken.

### **8.2.7 Koranschulen schließen. Islamkunde in den Ethikunterricht integrieren**

---

Soweit ein bekenntnisorientierter islamischer Religionsunterricht stattfindet, fordern wir eine Islamkunde in deutscher Sprache für alle muslimischen Schüler. Die Lehrer sollten von verfassungstreuen Islamwissenschaftlern an deutschen Universitäten ausgebildet werden, die nicht von islamischen Verbänden beeinflusst sein dürfen. Solange der Islam keine echte Reformation durchlaufen hat, fordern wir die Schließung von Koranschulen wegen der unkontrollierbaren Gefahr einer radikalen verfassungsfeindlichen Indoktrination.

### **8.2.8 Keine Sonderrechte für muslimische Schüler**

---

Wir lehnen Sonderrechte für muslimische Schüler ab und fordern die Teilnahme am Sportunterricht und an Klassenfahrten ohne Ausnahme. Muslimische Schüler und ihre Eltern haben auch weibliche Lehrkräfte als Vertreter unserer Werte und unserer staatlichen Ordnung uneingeschränkt zu akzeptieren.

### **8.3 Nein zu „Gender-Mainstreaming“ und Frühsexualisierung**

---

Die Gender-Ideologie und die damit verbundene Frühsexualisierung, staatliche Ausgaben für pseudowissen-

schaftliche „Gender-Studies“, Quotenregelungen und eine Verunstaltung der deutschen Sprache sind zu stoppen. Gleichberechtigung muss wieder Chancengleichheit bedeuten.

Viele der im Bereich des „Gender-Mainstreamings“ vertretenen Ansichten widersprechen den Ergebnissen der Naturwissenschaft, der Entwicklungspsychologie und der Lebenserfahrung. Wir wenden uns daher gegen jede staatliche Förderung von „Gender-Studies“.

Die Gender-Ideologie marginalisiert naturgegebene Unterschiede zwischen den Geschlechtern und wirkt damit traditionellen Wertvorstellungen und spezifischen Geschlechterrollen in den Familien entgegen. Das klassische Rollenverständnis von Mann und Frau soll durch staatlich geförderte Umerziehungsprogramme in Kindergärten und Schulen systematisch „korrigiert“ werden. Die AfD lehnt diese Geschlechterpädagogik als Eingriff in die natürliche Entwicklung unserer Kinder und in das vom Grundgesetz garantierte Elternrecht auf Erziehung ab.

Ebenso fordert die AfD, keine Frühsexualisierung in Krippen, Kindergärten und an den Schulen zuzulassen und die Verunsicherung der Kinder in Bezug auf ihre sexuelle Identität einzustellen.

### **8.3.1 Keine „geschlechterneutrale“ Umgestaltung der deutschen Sprache**

---

Die deutsche Sprache wird abstrus umgestaltet, damit sich die Geschlechteraufhebung auch im alltäglichen Sprachgebrauch wiederfindet. Die AfD lehnt die behördlich verord-



neten geschlechterneutralen Worterfindungen als Eingriff in die natürlich gewachsene Kultur und Tradition unserer Sprache ab.

### **8.3.2 Geschlechterquoten sind leistungsfeindlich und ungerecht**

---

► Die AfD lehnt Geschlechterquoten im Studium oder in der Arbeitswelt generell ab, da Quoten leistungsfeindlich und ungerecht sind und andere Benachteiligungen schaffen.

Die AfD lehnt Geschlechterquoten im Studium oder in der Arbeitswelt generell ab, da Quoten leistungsfeindlich und ungerecht sind und andere Benachteiligungen schaffen. Die AfD vertritt die Meinung, dass Quoten kein geeignetes Mittel zur Gleichberechtigung von Mann und Frau darstellen. Auch die Einrichtung spezieller Frauenstudiengänge lehnen wir ab. Die AfD unterstreicht stattdessen die grundrechtlich garantierte Gleichberechtigung von Mann und Frau (im Sinne von Chancengleichheit). Eine Gleichstellungspolitik im Sinne von Ergebnisgleichheit lehnt die AfD hingegen ab.







KAPITEL 9

# Einwanderung, Integration und Asyl

## *EINWANDERUNG, INTEGRATION UND ASYL*

---

Gerade beim politischen Thema Asyl und Einwanderung verantwortet ein ideologisch vergiftetes Klima der „politischen Korrektheit“ Sprachverbote und Sprachregelungen. Verstöße führen zu gesellschaftlicher Stigmatisierung, teilweise sogar zu beruflichen Nachteilen; diese Art von Umgang mit unangepassten Meinungen war in der Vergangenheit Merkmal totalitärer Staaten, aber nicht von freien Demokratien. Fehlentwicklungen im Asyl- und Einwanderungsbereich sollen um eines befürchteten Umschwungs der öffentlichen Meinung willen nicht zur Sprache kommen; gleichzeitig soll vom völligen Versagen der Asyl- und Einwanderungspolitik der vergangenen Jahre durch die herrschenden Parteien abgelenkt werden. Eine offene Diskussion wird damit verhindert.

Das alles führt zu ungerechten Pauschalverdächtigungen gegenüber der Mehrzahl der rechtstreuen, integrierten ausländischen Mitbürger als auch der rechtstreuen Asylbewerber. Die AfD fordert daher das selbstverständliche Recht auf freie Rede für freie Bürger wieder ein. Niemand darf Angst haben, seine Meinung zur Einwanderungs- und Asylpolitik zu sagen. Dem Grundrecht auf freie Meinungsäußerung muss auch auf diesem Politikfeld wieder zur uneingeschränkten Geltung verholfen werden.

Deutschland ist aufgrund seiner geografischen Lage, seiner Geschichte, Bevölkerung und dichten Besiedelung kein klassisches Einwanderungsland, erst recht nicht als Ziel einer Masseneinwanderung, wie wir sie im Jahre 2015 erlebt haben.

Dennoch wandern seit Jahrzehnten Menschen nach Deutschland ein. Damit ist es de facto ein Einwanderungsland, ohne dass es dafür einen dementsprechenden Rechtsrahmen gäbe. Kanada und Australien sind uns Vorbilder darin, wie Einwanderungsländer eine gesellschafts-, sozial- und arbeitsmarktverträgliche Einwanderung regeln. Der deutsche „Sonderweg“ hingegen führt bisher fast ausschließlich zu einer Einwanderung in die Sozialsysteme und den Niedriglohnsektor, anstatt in den qualifizierten Arbeitsmarkt.

Das will die AfD ändern: wir fordern einen Paradigmenwechsel in der 1) Asylzuwanderung, 2) in der Handhabung der EU-Personenfreizügigkeit, 3) in der qualifizierten Zuwanderung aus Drittstaaten sowie 4) bei der Integration von Einwanderern dieser drei Kategorien.

## 9.1 Keine irreguläre Einwanderung über das Asylrecht

---

### 9.1.1 Asylzuwanderung - für einen Paradigmenwechsel

---

Eine Völkerwanderung historischen Ausmaßes fordert Europa heraus. Im Hinblick auf Bevölkerungsexplosion, kriegerische und religiöse Konflikte und Klimaextreme in vielen Ländern, insbesondere des afrikanischen Kontinents und des Nahen und Mittleren Ostens, stehen wir erst am Anfang weltweiter, bislang unvorstellbarer Wanderungsbewegungen in Richtung der wohlhabenden europäischen Staaten.

Die aktuelle deutsche und europäische Asyl- und Flüchtlingspolitik kann deshalb so nicht weitergeführt werden. Die unzutreffende Bezeichnung „Flüchtling“ für fast alle Menschen, die irregulär nach Deutschland einreisen, um hier dauerhaft zu bleiben, ist Ausdruck dieser verfehlten Politik. Es ist demgegenüber notwendig, zwischen politisch Verfolgten und (Kriegs-) Flüchtlingen, die unmittelbar vor ihrer Einreise echten, kriegsbedingten Gefahren ausgesetzt waren, einerseits und irregulären Migranten andererseits zu unterscheiden. Echte Flüchtlinge will auch die AfD schützen, solange die Fluchtursache im Heimatland andauert. Irreguläre Migranten aber, die, anders als Flüchtlinge, nicht verfolgt werden, können keinen Flüchtlingsschutz beanspruchen. Entfällt der Fluchtgrund durch Beendigung von Krieg, politischer oder religiöser Verfolgung im Herkunftsland der Flüchtlinge, endet deren Aufenthaltserlaubnis. Die betroffenen Flüchtlinge müssen

Deutschland wieder verlassen. Dazu soll Deutschland im Verbund mit den europäischen Partnerländern Rückkehrhilfen gewähren. Es dient dem inneren und äußeren Frieden, wenn die in ihre Herkunftsländer zurückkehrenden Flüchtlinge ihren Beitrag zum politischen, wirtschaftlichen und sozialen Wiederaufbau ihres Heimatlandes leisten. Ihre Rückkehr sollte durch ein internationales Wiederaufbauprogramm unterstützt werden.

Die überkommene Politik der großzügigen Asylgewährung im Wissen um massenhaften Missbrauch führt nicht nur zu einer rasanten, unaufhaltsamen Besiedelung Europas, insbesondere Deutschlands, durch Menschen aus anderen Kulturen und Weltteilen. Sie ist auch für den Tod vieler Menschen auf dem Mittelmeer verantwortlich. Die AfD will diese zynisch hingenommene Folge eines irreführenden Humanitarismus vermeiden und die daraus entstehende Gefahr sozialer und religiöser Unruhen sowie eines schleichenden Erlöschens der europäischen Kulturen abwenden.

► Es ist notwendig, zwischen politisch Verfolgten und Kriegsflüchtlingen einerseits und irregulären Migranten andererseits zu unterscheiden.

Die gesamteuropäische Asylpolitik ist wegen des Bruchs des Dublin-Abkommens durch südliche EU-Länder, zuletzt aber auch durch das Verschulden der deutschen Bundesregierung gescheitert. Die AfD setzt sich daher für eine vollständige Schließung der EU-Außengrenzen ein und fordert den aus politischen und anderen Gründen flüchtenden Menschen folgende Option anzubieten:

In der Herkunftsregion von Flüchtlingsbewegungen, wie z.B. Nordafrika, werden Schutz- und Asylzentren in sicheren Staaten eingerichtet. Vorrangiges Ziel ist, solche Aufnahmeeinrichtungen unter UN- oder EU-Mandat zu betreiben. Anträge auf Schutz sollen danach nur noch dort



gestellt und entschieden werden. Antragsteller in Deutschland und Europa sind ausnahmslos zur Rückkehr in diese Zentren zu verpflichten.

Sollten sich solche Aufnahmeeinrichtungen nicht innerhalb überschaubarer Zeit international organisieren lassen, dann wird Deutschland eigenständig in sicheren Staaten geschützte Aufnahmeeinrichtungen nach ortsüblichem Standard und ortsüblicher Grundversorgung einrichten.

Dazu müssen Staaten gefunden werden, die vertraglich den Betrieb einer Aufnahmeeinrichtung auf dem Botschaftsgelände oder einer sonstigen Liegenschaft ermöglichen, wie es dem „australischen Modell“ entspricht. In diesen regionalen Aufnahmeeinrichtungen werden Außenstellen des BAMF sowie der Verwaltungsgerichtsbarkeit angesiedelt, die für die Durchführung des Asyl- und Rechtsmittelverfahrens für Asylsuchende aus der Region die Alleinzuständigkeit erhalten.

Schutzsuchende aus diesen Regionen, die in Deutschland eintreffen und hier ihre Anträge stellen, werden ausnahmslos zur Durchführung des Asylverfahrens zur zuständigen Aufnahmeeinrichtung in der Herkunftsregion begleitet.

Nach Anerkennung eines Schutzgrundes wird ihnen die sichere Reise nach Deutschland ermöglicht.

An allen deutschen Grenzübergängen, an denen eine unregelmäßige Einwanderung stattfindet, sind strenge Personkontrollen einzuführen, um illegale Grenzübertritte zu verhindern. Solange es weltweite Wanderungsbewegungen

in Richtung Deutschland gibt und solange die Dysfunktionalität der europäischen Grenzsicherung andauert, befürworten wir Sicherungsmaßnahmen an den deutschen Grenzen zur Verhinderung jeder unkontrollierten Einwanderung. Dies schließt die Bewachung der „grünen Grenze“ ein.

Die AfD will das individuelle Asylgrundrecht durch die grundgesetzliche Gewährleistung eines Asylgesetzes (institutionelle Garantie) ersetzen. Die Genfer Konvention von 1951 und andere, veraltete supra- und internationale Abkommen sind an die globalisierte Gegenwart mit ihren weltweiten Massenmigrationen anzupassen. Das Asylrecht darf nicht länger als ein Vehikel der Masseneinwanderung missbraucht werden.

► An allen deutschen Grenzen, an denen derzeit (noch) unregelte Einwanderung stattfindet, sind strenge Personenkontrollen einzuführen, um illegale Grenzübertritte zu verhindern.

Die Entscheider des Bundesamts für Migration und Flüchtlinge mussten seit Ende 2014 die Pauschalanerkennung ganzer Volksgruppen vornehmen, anstatt Einzelentscheidungen zu treffen. Nachprüfungen von Identität, Herkunft, Staatsangehörigkeit usw. fanden nicht statt, was zum Missbrauch geradezu einlädt. Die Entscheider müssen wieder unabhängig von Weisungen werden, wie dies bis 2002 der Fall war. Nur so lässt sich ihre politische Instrumentalisierung zur Steuerung der Anerkennungsquote verhindern.

Auch die Lebensbedingungen in heimatnahen Flüchtlingslagern in Folge von Kriegen müssen auf einem Niveau gehalten werden, das eine Weiterwanderung überflüssig macht. Mit einem Bruchteil der Finanzmittel, die wir für die Bewältigung der irregulären Migration im Inland aufwenden müssen, können wir ungleich mehr Menschen vor Ort helfen, und den Auswanderungsdruck dort vermindern.

### 9.1.2 Rückführung - Schluss mit Fehlanreizen und falscher Nachsicht

---

Der wichtigste (Fehl-)Anreiz, über das Asylrecht in das deutsche Sozialsystem einzuwandern, ist bereits seit Jahrzehnten die fehlende Durchsetzung der Ausreisepflicht gegenüber Ausländern, die unter keinem Gesichtspunkt bleibeberechtigt sind.

Rückführungen in die Herkunftsländer werden auf mannigfache Weise sabotiert. Daran beteiligt sind die Ausreisepflichtigen, inländische Helfer und teilweise auch die Herkunftsländer. Kampagnen der Einwanderungslobby und Medien zielen auf immer neue Bleiberechte. Landesregierungen halten sich häufig nicht an das Bundes-Abschieberecht, verschleppen seine Durchsetzung und setzen es vielfach praktisch außer Kraft.

Die AfD will diese Missachtung des Rechtsstaats beenden. Sie fordert, das Abschieberecht zu ertüchtigen, zu vereinfachen und es konsequent anzuwenden; wo dies nicht geschieht, hat die Rechts- und Fachaufsicht des Bundes sofort einzugreifen. Die Ausländerbehörden müssen auf die uneingeschränkte Rückendeckung der Politik vertrauen können. Alle rechtskräftig abgelehnten Asylbewerber sind unverzüglich außer Landes zu bringen, sofern sie nicht entsprechende Ausreisepflichtigen freiwillig befolgen. Gewährung oder Streichung von Entwicklungshilfe und die Visapolitik müssen zum Hebel für die Kooperationsbereitschaft der Herkunftsstaaten bei der Rücknahme ihrer Staatsangehörigen werden. Vollziehbar ausreisepflichtigen Ausländern dürfen nicht gleichzeitig Anreize zum Bleiben gegeben werden. Unter

anderem ist ihre Sozialhilfe dauerhaft auf ein rechtlich zulässiges Minimum in Sachleistungen zurückzuführen. Obstruktionen bei der zur Rückführung erforderlichen Passbeschaffung und Täuschungen der Behörden sind zu ahnden. Altfall- und Bleiberechtsregelungen wollen wir streichen, denn als „Belohnung“ für langjährige Verweigerungshaltung konterkarieren sie diese Absicht.

Eine freiwillige Ausreise ist besser als eine Abschiebung. Gerade wer aus rein wirtschaftlichen Motiven Asyl in Deutschland beantragt hat, kann – ggf. durch Gewährung einmaliger Starthilfe - zur freiwilligen Rückkehr bewogen werden.

Die AfD bekennt sich dazu, ökonomische Fluchtursachen zu vermeiden, auch wenn dies für die westliche Wirtschaft zunächst Nachteile mit sich bringen könnte. Dazu gehört beispielsweise ein Exportstopp für hochsubventionierte landwirtschaftliche Erzeugnisse nach Afrika, die dort die lokalen Märkte ruinieren und den Menschen ihre Lebensgrundlage nehmen. Dasselbe gilt für den Export von Waffen, Altkleidern, Giftmüll und andere westliche Abfallprodukte sowie für die EU-Fischerei vor den afrikanischen Küsten.

## **9.2 Einwanderung aus EU-Staaten**

---

Das europäische Freizügigkeitsrecht hat in seiner Ausprägung der Personenfreizügigkeit zu massiven Wanderungsbewegungen innerhalb der EU aus den ärmeren in die reicheren Staaten, besonders nach Deutschland, allein zum Zweck des Sozialhilfebezugs geführt. Zwar sieht das deutsche Recht - in Einklang mit der Freizügigkeitsrichtli-

nie - gewisse Einschränkungen der Ansprüche auf Sozialleistungen vor; allerdings sind diese nicht ausreichend, um den Missbrauch des großzügigen deutschen Sozialsystems durchgreifend zu verhindern. Die Praxis bietet viele Möglichkeiten der Umgehung und des Unterlaufens der schwach ausgeprägten rechtlichen Sicherungen.

Die AfD fordert deshalb eine umfassende und durchgreifende Neuausrichtung des europäischen Rechts mit dem Ziel der Wiedergewinnung nationaler Handlungsmöglichkeiten zur Beendigung des massenhaften Missbrauchs von Rechten, die mit der europäischen Freizügigkeit einhergehen. Sollte dies keine Wirkung entfalten, dann fordern wir, die EU-Personenfreizügigkeit dahingehend einzuschränken, dass dem aufnehmenden Staat eine kontrollierte Steuerung der EU-Zuwanderung durch Arbeitnehmer und Familienangehörige möglich ist.

Mit Priorität fordert die AfD, allen EU-Ländern die Möglichkeit zu eröffnen, den Anspruch auf steuerfinanzierte Sozialleistungen für EU-Bürger und ihre Familienangehörigen von einer vierjährigen, versicherungspflichtigen Beschäftigung ohne staatliche Zuschüsse abhängig zu machen. Die direkte Einwanderung in die Sozialsysteme muss verhindert werden. Gegenstehendes europäisches Recht muss entsprechend geändert werden.

### **9.3 Gesteuerte Einwanderung aus Drittstaaten**

---

Wir setzen uns für eine maßvolle legale Einwanderung nach qualitativen Kriterien ein, soweit ein unabweisbarer Bedarf weder durch einheimische Potentiale noch durch Zuwanderung aus der EU gedeckt werden kann.

Im Vordergrund stehen die Interessen Deutschlands als Sozialstaat, Wirtschafts- und Kulturnation. Für den Arbeitsmarkt qualifizierte Einwanderer mit hoher Integrationsbereitschaft sind uns willkommen. Die langjährigen Erfahrungen anderer westlicher Einwanderungsländer müssen wir uns zu Nutze machen. Davon strikt zu trennen ist die unregelte Asylzuwanderung, die dem Wirtschaftsstandort Deutschland nicht nutzt und der Gesellschaft schadet.

Die Versorgung unseres Landes mit qualifizierten Arbeitskräften muss in erster Linie über die vollständige Erschließung der einheimischen Potentiale erfolgen. Hierzu zählen eine umfassende Aus- und Weiterbildung, die Integration von immer noch Millionen zählenden Arbeitslosen in den Arbeitsmarkt und die Beendigung der Diskriminierung von älteren Arbeitnehmern und von Alleinerziehenden. Teilweise kann die legale Zuwanderung aus EU-Staaten dazu beitragen.

► Wir befürworten eine maßvolle legale Einwanderung aus Drittstaaten nach qualitativen Kriterien. Im Vordergrund stehen dabei die Interessen Deutschlands als Sozialstaat, Wirtschafts- und Kulturnation.

Auch die fortgesetzte Auswanderung inländischer Hochqualifizierter muss reduziert und die bereits Ausgewanderten müssen zur Rückkehr ermutigt werden. Die Anwerbung in Drittländern kommt erst dann zum Zuge, wenn zuvor sämtliche dieser Möglichkeiten zur Arbeitskräftegewinnung und -qualifizierung genutzt wurden. Die gesteuerte Einwanderung aus Drittstaaten ist jedoch kein Weg, um die demografische Krise zu lösen. Die ungesteuerte, überwiegend illegale Zuwanderung von Unqualifizierten auf dem Umweg der Asylantragstellung steigert das Fachkräftepotential nicht.

Deutschland steht mit anderen Hochtechnologienationen in einer Konkurrenz um die Gewinnung wirklich qualifizierter Zuwanderer. Das rechtliche Instrumentarium, um in diesem Wettstreit bestehen zu können, bedarf einer durchgreifenden Überarbeitung. Vorbild hierfür könnte ein auf deutsche Verhältnisse angepasstes „kanadisches Modell“ sein. Es muss in erster Linie auf Einwanderungswillige aus dem Ausland Anwendung finden. Nur in Einzelfällen sollte es auch schon in Deutschland befindlichen Ausländern ohne Daueraufenthaltsberechtigung offen stehen, wie zum Beispiel Ausländern aus Drittstaaten, die in Deutschland ein Studium absolviert haben.

Für eine Einwanderung in diesem Sinne müssen vor der Einreise die Integrationsfähigkeit, die Qualifikation, Sprachkenntnisse und ein Arbeitsplatzangebot ausschlaggebend sein.

Über Qualität und Quantität der Einwanderung selbst zu bestimmen, ist herausragendes Merkmal staatlicher Souveränität; das muss uneingeschränkt auch für Deutschland gelten.

#### **9.4 Integration - Mehr als nur Deutsch lernen**

---

Die multikulturelle Gesellschaft ist gescheitert. Um mit Einwanderern in der Zukunft friedlich zusammenleben zu können, ist deren Integration unerlässlich. Nur so lässt sich auch das weitere Vordringen von Gegen- und Parallelgesellschaften in unserem Land verhindern.

Gelingende Integration fordert von Einwanderern jeden Alters nach einer angemessenen Zeit die Beherrschung der

deutschen Sprache in Wort und Schrift, die Achtung und gelebte Bejahung unserer Rechts- und Gesellschaftsordnung sowie den Verdienst des eigenen Lebensunterhalts. Assimilation als weitestgehende Form der Integration ist zwar anzustreben, aber nicht erzwingbar.

Jeder Einwanderer hat eine unabdingbare Bringschuld, sich zu integrieren; er muss sich seiner neuen Heimat anpassen, nicht umgekehrt. Eine fortgesetzte Zuwanderung von Menschen mit denkbar schlechten Integrationsaussichten verschärft die bestehenden Probleme und ist daher unverantwortlich. Gute Integrationsaussichten müssen für eine Einreise mit der Absicht eines dauerhaften Aufenthalts künftig Bedingung sein. Der Daueraufenthalt setzt gelungene Integration voraus. Wer sich der Integration verweigert, muss sanktioniert werden und letztendlich auch sein Aufenthaltsrecht verlieren können.

Der hohe Standard unseres Bildungssystems ist der wichtigste Grund für die Stellung Deutschlands als eine der führenden Wirtschaftsnationen. Eine Absenkung der schulischen und beruflichen Anforderungen aus Gründen einer vermeintlich besseren Integration darf es nicht geben.

## 9.5 Kosten der Einwanderung - Transparenz herstellen

---

Einwanderung in die sozialen Systeme ist Alltag. Beispiele liefert die Rechts- und Lebenswirklichkeit aller Zu- und Einwanderungsgruppen. Angebliche Sicherungsmechanismen entpuppen sich als wirkungslos, als von der Rechtsprechung außer Kraft gesetzt, durch EU-Recht relativiert oder als äußerst betrugsanfällig.

► Jeder Einwanderer hat eine unabdingbare Bringschuld, sich zu integrieren; er muss sich seiner neuen Heimat anpassen, nicht umgekehrt. Wer sich der Integration verweigert, muss sanktioniert werden und letztendlich auch sein Aufenthaltsrecht verlieren können.



Niedrigqualifizierte wandern überwiegend über missbräuchliche Asylanträge zu und sind auf die steuerfinanzierten sozialen Sicherungssysteme angewiesen. Qualifizierte Einwanderer bevorzugen Staaten mit geringer Steuerlast.

Ausnahmslos jeder Asylantragsteller wandert in das soziale System ein, da ihm ab Grenzübertritt Leistungsansprüche zustehen. Nach seiner Anerkennung gilt dasselbe für nachziehende Familienmitglieder. Die AfD fordert, die schrankenlosen Möglichkeiten des Familiennachzugs für anerkannte Asylbewerber zu beenden, weil dies sonst einen direkten und dauerhaften Nachzug in das soziale Netz ermöglicht.

Die Kosten der Massenzuwanderung sind intransparent. Schätzungen erreichen Größenordnungen von hunderten Milliarden EURO. Es reicht nicht, nur die Zahl der Sozialleistungsempfänger mit dem Regelsatz zu multiplizieren. Hinzu kommt eine enorme Fülle versteckter Kosten für die Flüchtlingsbetreuung und -versorgung auf allen Verwaltungsebenen. Im Gefolge der Massenzuwanderung ist eine kartellähnliche Migrationsindustrie entstanden, die vielerorts die Preise diktiert. Es gibt keine umfassende Kostenanalyse und -darstellung. Sie ist der politischen Führung in Bund und Ländern auch höchst unerwünscht.

Die AfD fordert, die Finanzierung der Zuwanderung grundsätzlich neu zu ordnen. Die Kosten sollen auf allen Ebenen der Verwaltung völlig transparent und vollständig dargestellt werden. Die wirtschaftliche Verwendung von Steuermitteln muss auch im Einwanderungssektor konsequent durchgesetzt werden. Einen „Flüchtlings-Soli“ lehnt die AfD vehement ab.

Zu den Kosten der Einwanderung gehören nicht nur die kurzfristigen, sondern auch die langfristigen Kosten. Die Staatsangehörigkeit von SGB-II-Beziehern wird nicht aufgeschlüsselt und ist geheim. Damit ist die Zahl der als asylberechtigt Anerkannten, die dauerhaft im sozialen Netz verbleiben, nicht bekannt. Integrationserfolge oder -misserfolge können auf diese Weise nicht evaluiert werden. Die AfD fordert auch hier vollständige Transparenz.

## **9.6 Einwandererkriminalität - nichts verschleiern, nichts verschweigen**

---

Millionen Menschen aus anderen Kulturkreisen ohne die für eine Integration erforderlichen Qualifikationen werden mit falschen Versprechungen nach Deutschland gelockt. In ihrer Heimat haben sie alle Brücken abgebrochen. Enttäuschte Hoffnungen auf Wohlstand bergen die Gefahr, dass viele in die Kriminalität abgleiten.

Nicht nur im Schlepptau der unregelten Massenzuwanderung steigt die Kriminalität an. Gleiches gilt hinsichtlich fehlender Grenzkontrollen zu einigen östlichen EU-Mitgliedsstaaten. Doch Statistiken über den Asyl- oder Migrationshintergrund der Tatverdächtigen bzw. Täter werden aus politischen Gründen kaum geführt, geheim gehalten oder geschönt. Teilweise verschweigen oder verharmlosen öffentliche Stellen und Medien die durch die Asylzuwanderung verursachten Probleme. Eine Reform der Kriminalstatistik ist daher Ziel der AfD.

Einwanderungsbedingte Kriminalität ist wegen ihrer Einbettung in Familien-, Clan- und kulturelle Strukturen und aufgrund der Sprachbarriere sehr schwer zu bekämpfen.

Der derzeitige Rechtszustand, nach dem aufenthaltsbeendende Maßnahmen für diese Straftäter kaum möglich sind, muss geändert werden. Wir wollen die rechtlichen Möglichkeiten schaffen, um ausländischen Straftätern leichter und schneller das Aufenthaltsrecht entziehen zu können. Dies ist ein wirkungsvolles Mittel zur Bekämpfung der einwanderungsbedingten Kriminalität.

Die AfD fordert, dem Schutz der Bürger vor einwanderungsbedingter Kriminalität oberste Priorität einzuräumen. Das verlangt einen Systemwechsel von der Fesselung der Sicherheitsbehörden durch nationale und EU-Vorschriften hin zur Neukonzeption von Ausländerbehörden, Polizei und Strafverfolgung als effiziente Gefahrenabwehrbehörden. Sie müssen zum bestmöglichen Schutz der Bürger vor einwanderungsbedingter Kriminalität ebenso wie zur Unterbindung von Asyl- und Rechtsmissbrauch gesetzlich aufgefordert und in der Lage sein. Das schließt eine Abkehr von EU-Richtlinien im Einwanderungs- und Asylbereich mit ein, die zur Entmachtung der nationalen Ausländerbehörden bei gleichzeitig massiver Vermehrung von Ansprüchen geführt haben.

### **9.7 Einbürgerung - Abschluss gelungener Integration**

---

Die Verleihung der deutschen Staatsangehörigkeit ist Abschluss einer erfolgreichen Integration, nicht aber deren Ausgangspunkt.

Für die AfD ist die deutsche Staatsangehörigkeit untrennbar mit unserer Kultur und Sprache verbunden. Die Staatsangehörigkeit hat in den vergangenen Jahren einen

schleichenden Bedeutungsverlust erfahren. Kinder bekommen unter bestimmten Bedingungen automatisch die deutsche Staatsangehörigkeit, auch wenn kein Elternteil Deutscher ist. Gleichzeitig wurden die Möglichkeiten der doppelten Staatsangehörigkeit erweitert.

Die AfD lehnt den „Doppelpass“, also den Erwerb der deutschen Staatsangehörigkeit bei gleichzeitigem Fortbestand oder Erwerb einer anderen Staatsangehörigkeit, grundsätzlich ab, was wohlbegründete Sonderfälle aber nicht ausschließt. Darüber hinaus müssen die Anforderungen für eine Einbürgerung deutlich erhöht werden.

Die deutsche Staatsangehörigkeit darf nur an mündige Einwanderer verliehen werden. Damit unvereinbar ist der automatische Erwerb der deutschen Staatsangehörigkeit für Kinder ausländischer Elternpaare, der zu erheblichem Missbrauch geführt hat. Diese Kinder sollen die deutsche Staatsangehörigkeit nur dann erhalten, wenn mindestens ein Elternteil bereits Deutscher ist. Das Territorialprinzip wollen wir aus diesen Gründen wieder aus dem Gesetz streichen.





KAPITEL 10

# Wirtschaft, digitale Welt und Verbraucher- schutz

## **10.1 Freier Wettbewerb sichert unseren Wohlstand**

---

Durch marktwirtschaftlichen Wettbewerb ergeben sich die besten ökonomischen Ergebnisse. Das unsubventionierte Angebot, von dem sich die Marktteilnehmer den größten Vorteil versprechen, setzt sich dauerhaft durch. Deshalb gilt für die AfD: Je mehr Wettbewerb und je geringer die Staatsquote, desto besser für alle. Denn Wettbewerb schafft die Freiheit, sich zu entfalten und selbst zu bestimmen, privates Eigentum an Gütern und Produktionsmitteln erwerben zu können, eigenverantwortlich Verträge zum eigenen Vorteil und zum allgemeinen Wohl zu schließen, zwischen verschiedenen Anbietern, Produkten, Dienstleistungen oder Arbeitsplätzen wählen zu können, ertragsbringende Chancen zu nutzen, aber auch ein mögliches Scheitern selbst zu verantworten.

Voraussetzung jeglichen wirtschaftlichen Wettbewerbs sind gleiche und eindeutige Regeln für alle Marktteilnehmer unabhängig von deren Größe oder Rechtsform sowie staatlich garantierte Rechtssicherheit. Gegebenenfalls erforderliche staatliche Eingriffe – zum Beispiel um Monopole zu verhindern und Marktversagen entgegenzuwirken – sind auf das notwendige Minimum zu begrenzen und müssen für in- und ausländische Investoren kalkulierbar sein. Dies durchzusetzen ist Aufgabe der Wettbewerbspolitik.

## **10.2 Soziale Marktwirtschaft statt Planwirtschaft**

---

Anknüpfend an unsere Vorstellungen von der Rolle des Staates plädieren wir im Bereich der Wirtschaft für eine Ordnungsethik auf der Grundlage der Sozialen Marktwirt-

schaft, wie sie von Walter Eucken, Alfred Müller-Armack und Wilhelm Röpké entwickelt und von Ludwig Erhard umgesetzt wurde. Zentrale Prinzipien sind Eigentum, Eigenverantwortlichkeit und freie Preisbildung. Der Schutz des Privateigentums ist dabei genauso unentbehrlich wie offene Märkte, Vertragsfreiheit und ein freier Wettbewerb mit entsprechender Wettbewerbspolitik und Monopolkontrolle.

► Zentrale Prinzipien unserer wirtschaftspolitischen Leitlinien sind Eigentum, Eigenverantwortlichkeit und freie Preisbildung.

Jede Form von staatlicher Planwirtschaft führt früher oder später zu Fehlallokationen und Korruption. Dabei gilt für uns wie für die Väter der Sozialen Marktwirtschaft: Wirtschaft ist immer Mittel zum Zweck, niemals Selbstzweck. Die größte Hypothek für das Funktionieren der Sozialen Marktwirtschaft stellt unseres Erachtens gegenwärtig die beispiellose EURO-Rettungspolitik der Staaten des EU-RO-Währungsverbundes und die Manipulation der Geldpolitik durch die Europäische Zentralbank dar. Hier werden grundlegende Marktmechanismen wie der Zusammenhang von Sparen und Investieren ausgehebelt, Haftungsgrundsätze verletzt und das Verhältnis zwischen Gläubigern und Schuldern schwer beeinträchtigt.

### 10.3 Internationale Wirtschaftspolitik neu ausrichten

---

Den Außenhandel will die AfD ebenso marktwirtschaftlich ausrichten wie die inländische Wirtschaftsordnung. Die internationalen Handelsbeziehungen sind vorzugsweise multilateral auf der Basis von Verträgen mit der Welt handelsorganisation zu regeln. Handelsabkommen sollen deutsche Sicherheitsstandards in keinem Fall unterlaufen. Das marktwirtschaftliche Prinzip der Gleichbehandlung ist zu beachten. Inländische wie ausländische Unternehmen



müssen rechtlich gleichgestellt werden. Unsere Bürger bleiben der Souverän unseres Staates, die Regulierungshoheit des Parlamentes darf nicht eingeschränkt werden.

#### **10.4 Hohe Standards für Handelsabkommen**

---

Internationaler Handel ist die Grundlage unseres Wohlstands und des friedlichen Miteinanders. Wirtschaftliche Sanktionen halten wir grundsätzlich für falsch. Handelschranken wollen wir in Europa und weltweit abbauen. Außenwirtschaftliche Maßnahmen von übergeordneter Bedeutung müssen der deutschen Souveränität Rechnung tragen. Daher befürwortet die AfD internationale Handelsabkommen, aber dabei sind der Grundsatz der Gleichbehandlung sowie deutsche Industrie-, Sozial- und Umweltstandards zu berücksichtigen. Zeitlich begrenzte Ausnahmen sind nur für solche Volkswirtschaften angemessen, die sich noch auf dem Stand eines Entwicklungslandes befinden. Verhandlungen im multilateralen Bereich und innerhalb zwischenstaatlicher Organisationen sind transparent zu führen und mögliche Abkommen offenzulegen.

Jegliche Übertragung von Souveränitäts- und Hoheitsrechten in Freihandelsabkommen auf Sonderschiedsgerichte ist abzulehnen. Zwar sind Schiedsgerichte in der Wirtschaft grundsätzlich bewährte Instrumente, aber in Handelsabkommen muss das Verhältnis von nationaler Justiz und Schiedsgerichten so geregelt sein, dass gegen Entscheidungen von Schiedsgerichten auf Wunsch eines Beklagten jederzeit die Berufung vor ordentlichen Gerichten möglich ist.

Die AfD lehnt daher Handelsabkommen grundsätzlich ab, wenn diese intransparent und nicht öffentlich sowie ohne Beteiligung des Bundestages verhandelt werden, ohne ausgewogene Interessenwahrung der beteiligten Parteien gestaltet sind und unzulässig in nationales Recht eingreifen. Aus diesen Gründen werden von uns auch TTIP, TISA und CETA abgelehnt.

In jedem Falle liegen Abkommen, die etwa durch Investitionsschutzregeln oder Bestrebungen zur regulatorischen Harmonisierung über reine Handelsabkommen hinausgehen, in nationaler Kompetenz. Nur durch Beteiligung des Bundestages ist eine ausreichende demokratische Legitimation gewährleistet.

## 10.5 Bürokratie abbauen

---

Die AfD will ein investitions- und innovationsförderndes wirtschaftliches Umfeld. Wir wollen auf breiter Front deregulieren und Bürokratie abbauen. Mit Sorge beobachten wir zu viele und ineffiziente Regulierungen. Wir wollen unternehmerischen Geist neu entfachen und Unternehmensgründern dadurch helfen, dass wir bürokratische Hindernisse beseitigen. Bürokratieabbau darf sich dabei nicht nur auf eine bessere Ausgestaltung der Regeln beschränken, sondern beinhaltet auch eine Überprüfung der Notwendigkeit bestehender Regeln.

► Die AfD will ein investitions- und innovationsförderndes wirtschaftliches Umfeld. Wir wollen auf breiter Front deregulieren und Bürokratie abbauen.

## 10.6 Den Technologiestandort Deutschland voranbringen

---

Die AfD will den Standort Deutschland durch eine innovations- und technologiefördernde Politik weiter voran-

bringen. Wissenschaftliche Erkenntnisse sollen leichter in marktfähige Produkte umgesetzt werden können. Unternehmergeist wollen wir fördern. Die Selbständigkeit soll auch für junge Menschen wieder eine echte, erstrebenswerte Option werden und nicht als arbeitsmarktpolitisches Instrument missbraucht werden, um die Arbeitslosenstatistik zu entlasten.

### **10.7 Staatliche Subventionen reduzieren und befristen**

---

Den Subventionsdschungel von EU, Bund, Ländern, Kommunen und der Sonderfonds wollen wir so konsequent lichten, wie dies eine Prüfung auf Wirksamkeit und Effizienz nahelegt. Sofern im Einzelfall Subventionen wirtschaftspolitisch sinnvoll erscheinen, sind sie zeitlich zu befristen.

Jenseits der Daseinsvorsorge darf der Staat nur in Ausnahmefällen unternehmerisch tätig sein. Die demokratisch legitimierten Organe der jeweiligen staatlichen Ebene üben die volle Kontrolle über die Wirtschaftstätigkeit der öffentlichen Hand aus.

### **10.8 Keine Privatisierung gegen den Willen der Bürger**

---

Über Privatisierungen sollen Bürgerentscheide auf der jeweiligen staatlichen Ebene entscheiden, insbesondere bei der öffentlichen Daseinsvorsorge und in Bezug auf öffentliches Wohn- und Grundeigentum. Geheime Privatisierungsverträge lehnt die AfD ab.

► Unsere Mittelstandspolitik ist Ordnungspolitik. Die AfD lehnt Subventionen generell ab. Wir wollen gleiche Regeln für alle – ob groß, ob klein, in jeder Branche. Unser Ziel ist ein schlanker, aber starker Staat.

## **10.9 Der Mittelstand als Herz unserer Wirtschaftskraft**

---

Unsere Mittelstandspolitik ist Ordnungspolitik. Wir wollen gleiche Regeln für alle – ob groß, ob klein, in jeder Branche. Neben der Steuerpolitik besteht unser Beitrag für den Mittelstand im Bürokratieabbau und einem Ende der Überregulierung. Jede Regelbefolgung verursacht Kosten, die bei Großunternehmen geringer ins Gewicht fallen als beim Mittelstand.

Wir wollen daher deutliche Vereinfachungen zum Beispiel beim Hunger nach statistischen Daten, beim betrieblichen Beauftragtenwesen, bei betrieblichen Sicherheitsbestimmungen oder auch beim Mindestlohn. Und nicht zuletzt legen wir unseren politischen Schwerpunkt auf folgende Standortbedingungen: öffentliche Sicherheit und bessere Infrastruktur. Unser Ziel ist ein schlanker, aber starker Staat.

## **10.10 Digitalisierung als Chance und Herausforderung**

---

Die Digitalisierung ist aus der modernen Gesellschaft nicht mehr wegzudenken. Sie bestimmt fast alle Lebensbereiche, übernimmt an vielen Stellen Regelaufgaben und mobilisiert die Kommunikation in hohem Maße. Aus diesem Grund ist entgegen anderer Bestrebungen dem Datenschutz ein hoher Stellenwert einzuräumen und sein Wirkungsbereich auf alle personenbezogenen Merkmale auszuweiten. Die freie Meinungsäußerung und die freie Entfaltung der Persönlichkeit brauchen einen starken Datenschutz. Die AfD setzt sich für kostenfreies WLAN in öffentlichen Einrichtungen (z.B. Bibliotheken) ein.

### **10.10.1 Quelloffene Software und sichere Hardware**

---

Die öffentliche Verwaltung arbeitet auf allen Ebenen mit sensiblen Daten der Bevölkerung. Dabei werden in der Regel Computer mit Betriebssystemen und Software ausländischer Hersteller eingesetzt. Für Sicherheitsaktualisierungen können diese Hersteller jederzeit auf diese Computer zugreifen. Die Benutzer haben keine Möglichkeit die Aktualisierungen zu prüfen. Diese Zugriffsmöglichkeiten sind intransparent und können auch durch Cyber-Kriminelle oder Geheimdienste ausgenutzt werden. Die Angriffsvektoren für einen Cyber-Krieg sind dadurch vielfältiger.

Die AfD fordert deshalb zumindest für die öffentliche Verwaltung in Deutschland den Einsatz von Betriebssystemen und Programmen, die über quelloffene Software erstellt wurden und die im Vorfeld überprüft werden konnten, ob unautorisierte Zugriffe möglich sind. Die Hardware der Verwaltungen ist aus Sicherheitsgründen zentral zu beschaffen und auf Manipulationen zu prüfen. Eine im Inland erfolgte Montage geprüfter Hardwarekomponenten wird die sicherheitstechnischen Anforderungen weiter erhöhen.

### **10.10.2 Sichere Kommunikation als Standortvorteil und Bürgerrecht**

---

In Deutschland arbeiten nicht nur die staatlichen Stellen vorwiegend mit nicht in Deutschland hergestellter Software. Die Industrie ist ebenfalls betroffen. Ein ungewollter Informationsabfluss ist nicht nur möglich, sondern wahrscheinlich. So kann die Forderung nach nationalen

Software-Entwicklungen auch als Wirtschaftsvorteil für die Gesamtheit deutscher Unternehmen gesehen werden, die durch Industriespionage jährlich viele Milliarden EURO verlieren. Ende-zu-Ende-Verschlüsselung darf nicht verboten oder anderweitig behindert werden. Die AfD sieht sichere Kommunikation als Bürgerrecht an.

### **10.10.3 Deutsche Literatur im Inland digitalisieren**

---

Die Digitalisierung der deutschen Literatur ist eine von Deutschland zu leistende, hoheitliche Aufgabe. Sie geht über den rein technischen Vorgang hinaus, und bedarf ähnlich wie der Umgang mit historischen Artefakten in einem Museum der professionellen Fürsorge, die durch Experten für deutsche Sprache und Literatur zu leisten ist. Möglichen Lizenzzahlungen an ausländische Unternehmen zum Lesen digitalisierter deutscher Literatur ist durch Gesetzgebung vorzubeugen.

### **10.11 Verbraucherschutz modernisieren und stärken**

---

Der Verbraucherschutz muss verbessert und den sich schnell wandelnden technischen und ökonomischen Bedingungen angepasst werden. Wir wollen Transparenz durch Information, um Haftung und Kontrolle zu ermöglichen. Dies erfordert auch die Stärkung verbraucherschützender Einrichtungen wie der Stiftung Warentest und der Verbraucherzentralen. Kompetenzen im Verbraucherschutz, die an die Europäische Union abgegeben wurden, sind nach dem Subsidiaritätsprinzip zu überprüfen und ggf. in nationale Kontrolle zurückzuführen. Europäische

oder internationale Harmonisierung von Standards darf zu keiner Abschwächung erreichter Schutzniveaus führen.

### **10.11.1 Lebensmittel besser kennzeichnen**

---

Die in Deutschland im größeren Umfang in Verkehr gebrachten Lebensmittel müssen mit genauen Angaben zu Herkunft, Inhaltsstoffen und Qualität besser und verständlicher gekennzeichnet werden. Chemisch angereicherte funktionelle Lebensmittel sowie Nahrungsergänzungsmittel sind unter pharmazeutische Prüfverfahren zu stellen. In Langzeitstudien ist die Unbedenklichkeit nachzuweisen.

### **10.11.2 Langlebige Produkte statt geplante Obsoleszenz**

---

Den Versuchen einzelner Hersteller, die Lebensdauer ihrer Produkte zum Nachteil des Kunden künstlich zu verkürzen (geplante Obsoleszenz), ist durch unabhängige Produkttests und der zeitnahen Veröffentlichung der Ergebnisse entgegenzuwirken. Wir wollen, dass diese Tests häufiger und regelmäßig durchgeführt werden.

### **10.11.3 Textilien und Kinderspielzeug auf Schadstoffe prüfen**

---

Waren, die möglicherweise risikobehaftete chemische Stoffe enthalten, sind einem strengen Prüfverfahren zu unterziehen, bevor sie in Deutschland in Verkehr gebracht werden dürfen. Dies gilt besonders für importierte Textilien und Kinderspielzeug. Kinderspielzeug und für Kinder hergestellte Gebrauchsgegenstände müssen frei sein von

Kunststoffweichmachern und anderen schädigenden Substanzen. Hier wie auch bei anderen Produktgruppen dürfen Konformitätszeichen wie z.B. das CE-Zeichen nur nach neutralen Fremdprüfungen verwendet werden.

#### **10.11.4 Wasseraufbereitung modernisieren und verbessern**

---

Wasser ist lebensnotwendig, aber zunehmend belastet. Im Abwasser finden sich neben Nitraten immer mehr Medikamentenrückstände, Nanopartikel, Plastikfäden und Drogenrückstände. Die Analyse und Aufbereitung des Wassers zu Trinkwasser muss sich diesen neuen Herausforderungen stellen. Die Wasseraufbereitung ist zu modernisieren und zu verbessern. Die Einleitung von Schadstoffen in den Wasserkreislauf muss durch vorbeugenden Gewässerschutz verringert werden, damit Trinkwasser in Zukunft nicht zu einer Gesundheitsgefahr für die Verbraucher wird. Die kommunalen, dezentralen Wasserversorgungsbetriebe wollen wir unterstützen. Eine Privatisierung und damit Kommerzialisierung der Grundversorgung mit Trinkwasser lehnen wir ab.







KAPITEL 11

# Finanzen und Steuern

## *FINANZEN UND STEUERN*

---

Wir wollen Deutschland reformieren. Das geht nicht ohne eine umfassende Reform des Steuerrechts. Wir treten für ein einfacheres und gerechteres Steuersystem ein, das mit niedrigen Steuern vor allem Mittel- und Geringverdiener finanziell entlastet.



### 11.1 Gerechte Steuern durch AfD-Stufentarif

---

Wir wollen einen geänderten Einkommensteuertarif mit wenigen Stufen und einen deutlich höheren Grundfreibetrag. Der Grundfreibetrag soll an das pfändungsfreie Einkommen angepasst werden. Der geltende Steuertarif bewirkt eine übermäßige Belastung vor allem der Mittelschicht und führt zu versteckten Steuererhöhungen durch die sogenannte kalte Progression. Die kalte Progression wollen wir durch eine Indexierung des Stufentarifs beseitigen. Die Indexierung erfasst den Grundfreibetrag, die Steuerstufen und die abzugsfähigen Pauschalen, um schleichende Steuererhöhungen zu vermeiden.

Die AfD strebt eine rechtsformneutrale Besteuerung an. Damit entfallen rein steuerliche Motive für komplexe gesellschaftsrechtliche Strukturen mit zusätzlichem Arbeitsaufwand bei Unternehmen und Behörden. Gewinne aus unternehmerischen Tätigkeiten bei den Gesellschaftern und Einzelunternehmern müssen rechtsformunabhängig über alle Ebenen einer identischen Ertragsteuerbelastung unterliegen.

### 11.2 Obergrenze für Steuern und Abgaben

---

Wir wollen die staatliche Macht über den Bürger begrenzen. Dazu ist es erforderlich, die Staatsaufgaben zu reduzieren und den finanziellen Staatszugriff auf die Einkommen und Vermögen der Bürger zu reduzieren. Die AfD will die Bürger nicht stärker mit Steuern und Abgaben belasten. Analog zur Schuldenbremse wollen wir eine verbindliche Steuer- und Abgabenbremse im Grundgesetz, um die maximale Summe der Belastung auf einen bestimmten

Prozentsatz im Verhältnis zum Bruttoinlandsprodukt festzuschreiben. Steuern und Abgaben sollen in Zukunft nicht mehr beliebig erhöht werden können. Steuererhöhungen und neue Steuern darf es nur im Rahmen der Steuer- und Abgabebremse geben.

► Wir treten für ein einfacheres und gerechteres Steuersystem ein, das mit niedrigen Steuern vor allem Mittel- und Geringverdiener finanziell entlastet.

### 11.3 Familiensplitting einführen

---

Eltern, die Kinder bekommen und großziehen, haben für ihre Erwerbsbiographie erhebliche Erschwernisse. Zudem entstehen ihnen gegenüber Kinderlosen erhöhte Lebenshaltungskosten, die im derzeitigen Steuersystem nicht angemessen berücksichtigt werden. Daher liegt es nahe, analog dem heutigen Ehegattensplitting, die Gesamtfamilie als Erwerbsgemeinschaft zu verstehen. Das hat zur Folge, dass die Summe der erzielten Einkünfte aller Familienmitglieder durch die Zahl der Familienmitglieder geteilt wird. Die jeweiligen Teilbeträge werden dann einzeln versteuert. Die Summe der so ermittelten Teilbeträge ergibt die Gesamtsteuerschuld (Familiensplitting). Seine tiefere Berechtigung erfährt diese Betrachtungsweise dadurch, dass die Kinder regelhaft die späteren Abgabebürger werden, welche die Gemeinschaftslasten des Staates für alle Bürger zu tragen haben.

### 11.4 Vermögen- und Erbschaftsteuer abschaffen, Gewerbesteuer überprüfen

---

Die AfD tritt für eine Reform der Finanzierung der Kommunen ein. In diesem Zusammenhang ist eine Überprüfung der Gewerbesteuer vorzunehmen, weil sie ertragsunabhängige Bestandteile in ihrer Bemessungsgrundlage enthält. Anstelle der Gewerbesteuer könnte den Kommu-

nen ein Zugang zu anderen Steuerquellen ermöglicht werden. Die Ausgestaltung muss dem Prinzip der Selbstverwaltung entsprechen, wonach den Kommunen originäre Gestaltungsrechte bei Bestimmung von Steuergegenstand und der Steuererhebung zustehen.

Die AfD will die derzeit zur Erhebung ausgesetzte Vermögensteuer und die Erbschaftsteuer abschaffen. Beide sind Substanzsteuern, d.h. sie werden unabhängig von der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit des Steuerbürgers erhoben. Sie greifen auf Vermögen zu, die typischerweise aus versteuertem Einkommen entstanden sind. Sowohl der Verwaltungsaufwand für ihre Erhebung ist überproportional hoch als auch ihr Ertrag für die Staatseinnahmen nur marginal.

Hinzu kommt, dass die Erbschaftsteuer besonders mittelstandsfeindlich ist und Fehlanreize setzt im Hinblick auf den nachhaltigen Umgang mit erwirtschaftetem Vermögen beim Übergang zur nächsten Generation. Im Erbfall kann sie zur Veräußerung von Unternehmen oder deren wirtschaftlichen Aufgabe führen. Zudem lassen sich verschiedene Vermögensformen nicht rechtssicher bewerten.

## **11.5 Umsatzsteuersätze harmonisieren**

---

Die AfD will die Umsatzsteuersätze im deutschen Steuerrecht harmonisieren. Umsatzsteuerbefreiungen und Ermäßigungen sollte es nur im Bereich der Daseinsvorsorge geben.

Die AfD will die Umsatzsteueroption für Kleinunternehmer erweitern.

## 11.6 Wettbewerb der nationalen Steuersysteme erhalten

---

Die AfD will die nationale Steuererhebungscompetenz beibehalten und befürwortet den Wettbewerb nationaler Steuersysteme.

Die AfD wendet sich entschieden gegen ein eigenes Steuererhebungsrecht der Europäischen Union.

## 11.7 Bank- und Steuergeheimnis wiederherstellen

---

Die langjährigen Regierungsparteien haben das Steuerwie auch das Bankgeheimnis faktisch aufgehoben. Die Möglichkeit zur Kontenabfrage steht den Behörden offen. Die Kontenabrufersuchen der Finanzbehörden steigen dramatisch. Der Bürger darf nicht zum gläsernen Untertan werden. Datenaustauschprogramme wie FATCA und Swift dürfen nicht zur Überwachung der Bürger missbraucht werden. Zudem wird durch den Austausch von Steuerdaten das Steuergeheimnis ausgehöhlt. Steuerdaten deutscher Bürger sind sensible Daten und sollten vom Staat vertraulich behandelt und nicht mit anderen Institutionen oder fremden Staaten ausgetauscht werden.

Die AfD setzt sich daher für die Wiederherstellung des Bank- und Steuergeheimnisses ein.

## 11.8 Föderalismus und Eigenständigkeit stärken

---

Die AfD steht für selbständige und starke Gebietskörperschaften. Wir wollen regionale und lokale Selbstverwaltung

► Die AfD will die nationale Steuererhebungscompetenz beibehalten und befürwortet den Wettbewerb nationaler Steuersysteme. Die AfD wendet sich entschieden gegen ein eigenes Steuererhebungsrecht der Europäischen Union.



ermöglichen und Subsidiarität garantieren, damit regionale Eigen- und Besonderheiten gepflegt werden können. Deutschland ist stets, anders als Frankreich, ein föderaler Staat gewesen. Wir wollen dem Föderalismus wieder mehr Gewicht verleihen.

Der Länderfinanzausgleich muss so überarbeitet werden, dass die Nehmerländer nach Gewährung von Ausgleichsleistungen nicht besser gestellt sind als die Geberländer. Die AfD setzt sich dafür ein, die Bund-Länder-Finanzen neu zu ordnen, um Kompetenzgerangel zu unterbinden und klare Verantwortlichkeiten zu schaffen. Bund, Länder und Kommunen brauchen eigene Finanzierungsquellen, aus denen sie ihre Tätigkeiten selbst finanzieren.

Eine klare Aufgabenzuteilung soll Wettbewerb zwischen den Bundesländern ermöglichen. Wir fordern eigenverantwortliche Länder und Kommunen, die auch für sich genommen insolvenzfähig sein müssen. Wie auf europäischer Ebene befürworten wir hier die Nichtbeistandsklausel, so dass Rettungsprogramme des Bundes für überschuldete Kommunen oder Länder verboten sind.

### **11.9 Staatsschulden planmäßig tilgen**

---

Die AfD strebt die Rückkehr zu ausgeglichenen Staatshaushalten an. Sie befürwortet die schrittweise Rückführung der ausgeuferten öffentlichen Verschuldung. Nachfolgende Generationen sollen nicht die Folgen der bisherigen kurzsichtigen Schuldenpolitik auferlegt werden. Hierzu müssen wir die staatliche Verschuldung planmäßig verringern, um insbesondere auch höhere Zinsaufwendungen im Falle eines allgemein steigenden Zinsniveaus bewältigen

zu können. Das derzeit niedrige Zinsniveau gefährdet die Alterssicherung weiter Teile der Bevölkerung und kann deshalb nicht auf Dauer aufrechterhalten werden.

### **11.10 Bargeldnutzung muss uneingeschränkt erhalten bleiben**

---

Bargeldnutzung ist ein bürgerliches Freiheitsrecht. Wir treten dafür ein, das Bargeld uneingeschränkt als gesetzliches Zahlungsmittel zu erhalten – auch entgegen anders gerichteter Bestrebungen der Bundesregierung, des Internationalen Währungsfonds (IWF), der Europäischen Zentralbank (EZB) und einiger EU-Mitgliedsstaaten. Ein bargeldloser Staat unterstellt allen Bürgern unterschiedslos und pauschal mafiöse Schwarzgeldgeschäfte, kriminelle Rotlicht- oder gar Terrorabsichten. Mit einem liberalen, freiheitlichen Rechtsstaat sind solche Kontrollmöglichkeiten nicht vereinbar. Rein elektronisches Geld macht Bürger und Wirtschaft davon abhängig, dass die für die Zahlungsvorgänge notwendigen Datenverarbeitungssysteme nicht ausfallen. Wäre Geld nur noch elektronisch existent, könnte es in Krisenzeiten einfach gelöscht oder temporär gesperrt werden oder nicht mehr zuzuordnen sein, etwa im Falle eines erfolgreichen Cyberangriffs.

Ursächliches Kernproblem ist die von der Politik herbeigeführte Überschuldung von Staaten. Mit der Bargeldabschaffung würde die Rolle des Geldes als unantastbarer Wertspeicher massiv eingeschränkt. Sie würde die überfallartige finanzielle Enteignung aller Geldvermögen ermöglichen – ohne die sonst mögliche Gegenwehr, sich ins Bargeld zu flüchten. Auch Anleiheninhaber oder Lebensversicherungssparer könnten ihrer allmählichen Enteignung durch Negativzinsen dann nur noch durch

Umschichtung in andere, risikoreichere Anlageklassen entkommen.

Ein Bargeldverbot würde bedeuten, dass sämtliche Zahlungsvorgänge nur noch elektronisch stattfinden können. Dies eröffnet Staat und Banken die totale Überwachung und Kontrolle über alle Geldströme und Wirtschaftsaktivitäten, über jede finanzielle Handlung der Bürger, unter Umständen sogar über deren Aufenthaltsorte. Aus dem gläsernen Bankkunden würde der gläserne Mensch – Vollüberwachung bis hinein in private, ja intimste Lebensbereiche. Die an totalitäre Staaten erinnernde Kontrolle würde das gesellschaftliche Leben grundlegend ändern: Jede finanzielle Aktivität zwischen Menschen würde transparent; Ausweichmaßnahmen der Bürger, um sich einen Rest an Privatheit zu bewahren, würden vermutlich unter dem Deckmantel der Kriminalitätsabwehr mit repressiven Maßnahmen bekämpft.

### 11.11 Geldsystem überdenken, Gold heimholen

---

Unsere Sorge gilt auch dem Geldsystem selbst. Die Zentralbanken verfolgen eine interventionistisch-künstliche Nullzinspolitik und werden diese wohl fortsetzen – bis hin zu negativen Zinssätzen. Solche schweren Eingriffe in die finanziellen Eigentums- und Freiheitsrechte der Bürger führen letztlich zwingend zu einem nicht wünschenswerten weiteren Machtzuwachs des Staates und des Finanzsektors. Aus Sorge um unser Geld werden wir auch darüber nachdenken müssen, ob grundsätzliche Reformen am Geldsystem und dem Kartell aus Zentral- und Geschäftsbanken notwendig sind. Damit Deutschland bei

► Damit Deutschland bei einer demokratischen Entscheidung hin zu stabilem Geld alle Optionen offen hat, wollen wir das Gold der Bundesbank ausschließlich in Deutschland aufbewahren.

einer demokratischen Entscheidung hin zu stabilem Geld alle Optionen offen hat, sollte das Gold der Bundesbank ausschließlich in Deutschland gelagert werden.





KAPITEL 12

# Energiepolitik

## 12.1 Klimaschutzpolitik: Irrweg beenden, Umwelt schützen

---

Das Klima wandelt sich, solange die Erde existiert. Die Klimaschutzpolitik beruht auf hypothetischen Klima-Modellen basierend auf computergestützten Simulationen des IPCC („Weltklimarat“). Kohlendioxid (CO<sub>2</sub>) ist kein Schadstoff, sondern ein unverzichtbarer Bestandteil allen Lebens.

Der IPCC versucht nachzuweisen, dass die von Menschen verursachten CO<sub>2</sub>-Emissionen zu einer globalen Erwärmung mit schwerwiegenden Folgen für die Menschheit führen. Hierzu beruft man sich auf Computermodelle, deren Aussagen durch Messungen oder Beobachtungen nicht bestätigt werden. Seit die Erde eine Atmosphäre hat, gibt es Kalt- und Warmzeiten. Wir leben heute in einer Warmzeit mit Temperaturen ähnlich der mittelalterlichen und der römischen Warmzeit. Die IPCC-Modelle können diese Klimaänderungen nicht erklären.

Im 20. Jahrhundert stieg die globale Mitteltemperatur um etwa 0,8 Grad. Seit Ende der 90er Jahre des letzten Jahrhunderts gibt es jedoch im Widerspruch zu den IPCC-Prognosen keinen weiteren Anstieg, obwohl in diesem Zeitraum die CO<sub>2</sub>-Emissionen stärker denn je gestiegen sind.

IPCC und deutsche Regierung unterschlagen die positive Wirkung des CO<sub>2</sub> auf das Pflanzenwachstum und damit auf die Welternährung. Je mehr es davon in der Atmosphäre gibt, umso kräftiger fällt das Pflanzenwachstum aus.

Unter dem Schlagwort „Klimaneutrales Deutschland 2050“ durch „Dekarbonisierung“ missbraucht die deutsche Regierung die steigende CO<sub>2</sub>-Konzentration zur „Großen Transformation“ der Gesellschaft, mit der Folge, dass die persönliche und wirtschaftliche Freiheit massiv eingeschränkt wird. Die hierzu geplante zwangsweise Senkung der CO<sub>2</sub>-Emissionen um mehr als 85 Prozent würde den Wirtschaftsstandort schwächen und den Lebensstandard senken. Auf dem Weg dorthin wird auch unsere bisher sichere Stromversorgung destabilisiert und weiter verteuert, außerdem soll die Wärmeerzeugung durch fossile Energieträger praktisch auf Null gebracht werden.

Die AfD sagt daher „Ja zum Umweltschutz“, macht aber Schluss mit der „Klimaschutzpolitik“ und mit den Plänen zur Dekarbonisierung und „Transformation der Gesellschaft“. Die Wahrnehmung des CO<sub>2</sub> nur als Schadstoff werden wir beenden und alle Alleingänge Deutschlands zum Reduzieren der CO<sub>2</sub>-Emissionen unterlassen.

CO<sub>2</sub>-Emissionen wollen wir nicht finanziell belasten. Klimaschutz-Organisationen werden nicht mehr unterstützt.

## **12.2 Das Erneuerbare-Energien-Gesetz ist nicht reformierbar**

---

Jede erfolgreiche Energiepolitik muss drei Ziele verfolgen. Die Stromerzeugung muss sicher, kostengünstig und umweltverträglich sein. Dieser Dreiklang war im deutschen Energieversorgungssystem immer gegeben, wurde aber mit dem Erneuerbare-Energien-Gesetz (EEG) aufgegeben.

► Das Klima wandelt sich, solange die Erde existiert. Die Klimaschutzpolitik der Bundesregierung beruht auf bisher unbewiesenen hypothetischen Klimamodellen.



Das EEG und die Energiewende gefährden die Stromversorgung. Sie treiben technisch bedingt den Strompreis hoch. Windenergieanlagen zerstören das Bild unserer Kulturlandschaften und sind überdies für Vögel eine tödliche Gefahr.

Der von Wind und Sonne erzeugte Strom schwankt beständig zwischen Null und voller Leistung. Die installierte Leistung dieser volatilen Stromerzeuger beträgt bereits mehr als 80 Gigawatt und müsste daher ausreichen, Deutschland selbst bei maximalem Verbrauch vollständig mit Strom zu versorgen. Real aber haben diese „EE-Anlagen“ in der Vergangenheit im Durchschnitt nur einen Bruchteil ihrer Nennleistung geliefert, an vielen Tagen im Jahr sogar nur wenige Prozent. Deshalb können diese Anlagen kein einziges herkömmliches Großkraftwerk ersetzen. Außerdem erzwingen sie einen massiven Ausbau der Leitungsnetze, der zu weiteren erheblichen Kosten führt. Die steigende Zahl der volatilen Stromerzeuger gefährdet zunehmend die Netzstabilität. Entsprechend stark ist die Zahl der stabilisierenden Netzeingriffe gestiegen, die nötig wurden, Stromausfälle bis hin zum Totalausfall zu vermeiden.

Das EEG ist staatliche Planwirtschaft und eine Abkehr von der Sozialen Marktwirtschaft. Begründet mit dem „Klimaschutz“ werden die sonst nicht marktfähigen Anlagen massiv subventioniert. Das geschieht durch staatliche Zwangsvermarktung mittels Vorrang einspeisung und zwanzigjähriger garantierter Einspeisevergütung. Die Kosten dieser Subventionierung von mittlerweile 27 Milliarden EURO jährlich werden mittels EEG-Umlage auf die Verbraucher abgewälzt. Der Strompreis hat sich in den

letzten zehn Jahren bereits verdoppelt. Ein Ende dieses Preisanstiegs ist nicht absehbar. Im Ergebnis findet eine gigantische Umverteilung von Vermögen statt, von der Bevölkerung und Wirtschaft hin zu den wenigen Subventionsgewinnern.

Trotz der immer höheren Zahl an EE-Anlagen ist der CO<sub>2</sub>-Ausstoß seit 2000 wegen des abrupten Ausstiegs aus der Kernenergie unverändert geblieben. Große Flächen, auch in Wäldern, verwandeln sich durch EE-Anlagen in Industriegebiete - mit allen nachteiligen Auswirkungen auf die Natur und die Menschen. Das Gleiche vollzieht sich jetzt mit dem Ausbau der Hochspannungsnetze. Das Errichten weiterer EE-Anlagen stößt an Grenzen.

► Die AfD tritt daher dafür ein, das EEG ersatzlos abzuschaffen. Die AfD wird sich dafür einsetzen, dass das als verfassungs- und europarechtswidrig eingestufte EEG vom Bundesverfassungsgericht geprüft wird.

Flächendeckender Starkwind an wolkenlosen Tagen führt schon jetzt zu nicht nutzbarem Stromüberschuss. Gegenteilige Wetterlagen führen zu elektrischer Unterversorgung, die sich nur durch konventionelle Erzeugung ausgleichen lässt. Überschussstrom zu nutzen, wäre nur mit großen Stromspeichern möglich. Aber die gibt es nicht. Es gilt der Satz: „Ohne große Stromspeicher ist die Energiewende nicht möglich, mit großen Stromspeichern ist sie nicht bezahlbar.“

Es liegen in der Zwischenzeit valide Rechtsgutachten vor, die das EEG als verfassungs- und europarechtswidrig einstufen. Es wird u.a. aufgezeigt, dass die EEG-Umlage zu Unrecht von dem Stromkunden erhoben wird. Das einzig zulässige Finanzierungsinstrument sei die Steuer. Das EEG enthalte auch keine Verpflichtung der Letztverbraucher, die EEG-Umlage zu zahlen.

Die AfD tritt daher dafür ein, das EEG ersatzlos abzuschaffen. Es darf kein Tabu sein, den Umfang bestehender Subventionsverpflichtungen aus dem EEG infrage zu stellen. Die AfD will einzelne Energieträger weder bevorzugen noch benachteiligen. Wir wollen die Vorrang einspeisung von Strom generell abschaffen. Quoten-/Auktionsmodelle, um mit ihnen staatlich-planwirtschaftliche Ziele in der Energiepolitik durchzusetzen, lehnen wir ab. Netzkosten sind auf alle Stromerzeuger verursachungsgerecht umzulegen. Die Stromsteuer wollen wir streichen und so die Stromkunden sofort entlasten. Unser Ziel ist es, das deutsche Stromversorgungssystem wieder auf jenen Stand der Technik zu bringen, der eine sichere, kostengünstige und umweltverträgliche Stromversorgung sicherstellt. Die AfD wird sich dafür einsetzen, dass das als verfassungs- und europarechtswidrig eingestufte EEG vom Bundesverfassungsgericht geprüft wird.

### **12.3 Zum Schutz von Mietern und Eigentümern: Energieeinsparverordnung und Erneuerbare-Energien-Wärmegesetz abschaffen**

---

Durch Verbrennen von Erdgas, Öl und Kohle werden etwa 80 Prozent der global verbrauchten Primärenergie erzeugt und dabei jenes CO<sub>2</sub> freigesetzt, das für einen von Menschen induzierten Klimawandel verantwortlich sein soll. Ein Großteil dieser Energie wird für das Erzeugen von Wärme und Kälte in Gebäuden eingesetzt. Da die Dekarbonisierung bis 2050 den CO<sub>2</sub>-Ausstoß um mehr als 85 Prozent verringern soll, sind die Gebäude nach der Energieeinsparverordnung (EnEV) entsprechend stark zu dämmen. Die erforderliche Restwärme ist gemäß Erneuer-

bare-Energien-Wärmegesetz (EEWärmeG) weitestgehend durch „Erneuerbare Energien“ (EE) zu erzeugen.

Wie bei EEG und Energiewende reden Regierung und Profiteure die erforderlichen Kosten zum Umsetzen dieser Maßnahmen klein oder verschweigen sie. Die Kosten liegen auch in diesem Fall bei mehr als 3.000 Milliarden EURO. Tragen müssen diese zusätzlichen Kosten die Gebäudeeigener und Mieter. Wie von Fachleuten nachgewiesen, werden die erhofften Wirkungen nur bei wenigen Gebäudekonstruktionen mit zuvor sehr schlechter Wärmedämmung erreicht. Daneben verursacht das Dämmen an den Gebäuden häufig massive Schäden, als Folge z.B. von mangelhaftem Luftaustausch, aber auch von Durchfeuchtung, Algen- und Pilzbefall der Außenwände. Historische und denkmalgeschützte Fassaden werden zerstört. Zudem erhöhen die überwiegend genutzten Dämmmaterialien aus Polystyrol (Hartschaumplatten) die Brandgefahr.

Ein messbar geringerer Energieverbrauch wird hingegen nur selten erreicht. Oft tritt das Gegenteil ein, da die Dämmmaterialien das Eindringen der durch die Sonne erzeugten Wärme verhindern. Für die Erzeugung von Wärme und Kälte sind die EE gegenüber der Energie aus fossilen und Kernbrennstoffen auch langfristig nicht wettbewerbsfähig. Die seit Jahren immer wieder beschworenen Verknappungsszenarien sind stillschweigend aufgegeben worden. Hightech-Wärme- und Kälteanlagen - z.B. unter Nutzung der Brennwerttechnik und der Kraft-Wärme-Kopplung – lassen für EE nur einen geringen Spielraum. Hierzu zählt die Nutzung von Erd- und Luftwärme mittels Wärmepumpen oder Solarthermie.

► Die staatliche Bevormundung der Besitzer von Gebäuden, der Wohneigentümer und Mieter für Maßnahmen zur Wärmedämmung und Erhöhung der Energie-Effizienz in Gebäuden ist zu beenden.

► Wir setzen uns dafür ein, die Subventionierung und Vorranginspeisung des Stroms aus Biogasanlagen durch Abschaffen des EEG zu beenden. Die Subventionierung der Biokraftstoffe durch das Quotensystem ist einzustellen.

Die staatliche Bevormundung der Besitzer von Gebäuden, der Wohneigentümer und Mieter für Maßnahmen zur Wärmedämmung und Erhöhung der Energie-Effizienz in Gebäuden ist zu beenden. EnEV und EEWärmeG führen zu einem rasanten Anstieg der Baukosten und dienen als Rechtfertigung für Luxussanierungen. Dadurch sind die Mieten vieler Wohnungen für Bürger mit mittleren und geringen Einkommen kaum noch bezahlbar. Auch aus diesen Gründen setzt sich die AfD dafür ein, die EnEV und das EEWärmeG ersatzlos zu streichen.

#### **12.4 Bioenergie: Subventionen beenden, Vorranginspeisung einstellen**

---

Die „Erneuerbaren Energien“ lieferten 2014 etwa 11 Prozent der in Deutschland verbrauchten Primärenergie. Gut 7 Prozent oder zwei Drittel wurden aus Biomasse gewonnen. Das teilt sich auf zu je 3,3 Prozent in die Wärme- und die Stromerzeugung und zu 0,8 Prozent in die Herstellung von Biotreibstoffen.

Die Wärmeenergie aus Biomasse wird sowohl zu Heizzwecken als auch für Prozesse in der Industrie eingesetzt. Der Strom aus Biomasse wird über das EEG massiv subventioniert. Die Stromgestehungskosten über Biogasanlagen sind mit bis zu 215 EURO je Megawattstunde am höchsten. Der Betrieb solcher Anlagen im ländlichen Raum belastet häufig die Umwelt. Biotreibstoffe werden in großtechnischen Anlagen produziert und über ein Quotensystem indirekt subventioniert. Die Zwangsbeimischung erhöhte den Preis von Diesel und Benzin 2014 um etwa 0,4 Cent je Liter.

Wegen des geringen Wirkungsgrades der Photosynthese von weniger als ein Prozent ist der Verbrauch landwirtschaftlicher Nutzfläche für Bioenergie unangemessen groß. Sie steht damit in Konkurrenz zur Erzeugung von Nahrungsmitteln. Dagegen ist es sinnvoll, für das Gewinnen von Bioenergie biologische Abfälle zu verwerten.

Daher setzt sich die AfD dafür ein, die Subventionierung und Vorrangspeisung des Stroms aus Biogasanlagen durch Abschaffen des EEG zu beenden. Die Subventionierung der Biokraftstoffe durch das Quotensystem ist einzustellen.

## **12.5 Fracking: Risiken und Chancen erforschen, nicht ohne Bürgerbeteiligung**

---

Das „Fracking“ genannte Verfahren zur Erschließung unterirdischer Energieträger bringt Risiken mit sich, eröffnet aber auch neue Möglichkeiten der Energieversorgung. Wir wollen die Technik, Vorteile und Risiken des Fracking nach den bestehenden strengen deutschen Umwelt- und Bergbaugesetzen erforschen. Sollten die Risiken beherrschbar erscheinen, wollen wir Fracking entwickeln und mögliche Standorte erkunden lassen. Daher setzt sich die AfD dafür ein, das im April 2015 in den Bundestag eingebrachte restriktive „Fracking-Gesetz“ zurückzuziehen.

Über die wirtschaftlichen und politischen Vorteile des Fracking im Vergleich zu den realen Risiken ist die Bevölkerung sachlich zu informieren. Den kommerziellen Einsatz des Fracking zur Erdöl- und Erdgasförderung an neuen Standorten lehnt die AfD ab, solange die Energieversorgung Deutschlands anderweitig sichergestellt ist.

Die endgültige Entscheidung über den Einsatz der Fracking-Technik an geeigneten Standorten müssen letztlich die vor Ort betroffenen Bürger fällen.

## **12.6 Kernenergie: Alternativen erforschen. Bis dahin Laufzeitverlängerung**

---

► Solange die Stromversorgung nicht ausreichend gesichert ist, setzt sich die AfD dafür ein, eine Laufzeitverlängerung der noch in Betrieb befindlichen Kernkraftwerke übergangsweise zu gestatten.

Die überhasteten Ausstiegsbeschlüsse aus der Kernkraft von 2002 und 2011 waren sachlich nicht begründet und wirtschaftlich schädlich. Solange die Stromversorgung am Ort und zur Zeit der Nachfrage nicht gesichert ist, setzt sich die AfD dafür ein, eine Laufzeitverlängerung der noch in Betrieb befindlichen Kernkraftwerke übergangsweise zu gestatten. Der Import von Strom aus unsichereren ausländischen Kernkraftwerken ist weder für den Wirtschaftsstandort Deutschland sinnvoll, noch trägt er zur Reduzierung der Risiken durch die Kernkraft bei.

Radioaktive Reststoffe sollten dezentral, zugänglich und katalogisiert in gesicherten Orten eingelagert werden, wo jederzeit der Zugriff möglich ist, um sie mit technischem Fortschritt wieder aufbereiten zu können. Eine zentrale Endlagerung an einem später kaum mehr zugänglichen Ort halten wir für den falschen Weg.

Wir wollen die Forschung zur Kernenergie sowie Reaktor- und Kraftwerkstechnik wieder erlauben. Dabei sind selbstverständlich die nötigen Sicherheitsstandards einzuhalten. Die Nutzung der Kernenergie ist jedoch kein Selbstzweck und ihre zukünftige Ersetzung denkbar. Deshalb sind alle übrigen Energieformen weiter mit Nachdruck zu erforschen.









KAPITEL 13

# Natur- und Umweltschutz, Land- und Forstwirtschaft

## *NATUR- UND UMWELTSCHUTZ, LAND- UND FORSTWIRTSCHAFT*

Wir stehen dafür, dass wir gegenüber nachfolgenden Generationen eine Verantwortung haben. Wir wollen eine intakte und vielfältige Natur erhalten. Eine gesunde Umwelt ist die Lebensgrundlage für alle Menschen und zukünftige Generationen. Naturschutz darf nicht zu Lasten der Menschen gehen.

Es muss aber im Meer genau wie zu Lande auch Gebiete geben, in denen die Natur völlig sich selbst überlassen bleibt. Diese nutzungsfreien Zonen sichern das Überleben von vielen seltenen Pflanzen- und Tierarten.

### 13.1 Intakte Natur und gesunde Umwelt

---

Die AfD steht für einen Umwelt- und Naturschutz, der den Menschen nicht als Fremdkörper und Störenfried betrachtet, sondern in ein umfassendes Handlungskonzept einbezieht. Wir lassen uns dabei von der Erkenntnis leiten, dass eine gesunde und artenreiche Umwelt die Lebensgrundlage für alle Menschen und zukünftige Generationen darstellt. Daher sind Vorkehrungen zu treffen, die Schutzgüter, wie Boden, Wasser, Luft, Landschaft, Tiere und Pflanzen, zu schützen. Schwerpunkte der Umweltpolitik der AfD sind deshalb u.a., den Landschaftsverbrauch zu vermindern, die Schadstoffeinträge in Böden und Gewässer zu verringern und die Luftqualität zu verbessern. Auch ein effektiver Lärmschutz gehört dazu.

Die AfD spricht sich, bis zur fundiert nachgewiesenen Unschädlichkeit für Mensch und Tier, ausdrücklich gegen den Einsatz des von der WHO als wahrscheinlich krebserzeugend eingestuften Glyphosat beim Pflanzenschutz aus.

### 13.2 Unkontrollierten Ausbau der Windenergie stoppen

---

Den weiteren Ausbau der Windenergie in Deutschland lehnen wir ab. Er bringt mehr Schaden als Nutzen. Windenergieanlagen sind nur noch ausnahmsweise an Standorten zuzulassen, an denen keine Beeinträchtigungen für Menschen, Tiere oder das Landschaftsbild zu erwarten sind. Bei der Standortwahl sind die Menschen vor Ort durch Bürgerentscheide zu beteiligen.

► Den weiteren Ausbau der Windenergie in Deutschland lehnen wir ab.

### 13.3 Tiere sind fühlende Wesen

---

Die AfD setzt sich für eine konsequente Umsetzung der Tierschutzgesetze ein. Tiere sind Mitgeschöpfe und keine Sachgegenstände. Ausnahmen für grausame oder unnötige Tierversuche darf es auch nicht in der Wissenschaft geben. Als fühlende Wesen haben Tiere ein Recht auf eine artgerechte Haltung im privaten wie im kommerziellen Bereich. Die gesetzlich vorgeschriebene artgerechte Haltung von Tieren muss in der Landwirtschaft (bei nicht artgerechten Massentierhaltungen), im Zoo, im Zirkus (Verbot der Haltung von großen Wildtieren), in Delphinarien und in der Haustierhaltung durchgesetzt werden.

Für den Transport von Schlachttieren fordert die AfD, dass immer der nächstgelegene Schlachthof angefahren werden muss und der Transport von Schlachttieren nur über kurze Distanzen innerhalb von Deutschland erlaubt ist.

Tierhaltende Betriebe, welche der Lebensmittelproduktion dienen, sind dafür verantwortlich, dass ihre Produkte frei von Antibiotikarückständen und multiresistenten Keimen (MRSA) sind. Die Anzahl der Antibiotika-Behandlungen ist in Anbetracht der zunehmenden Ausbreitung multiresistenter Keime zu minimieren. Um den Gesundheitsschutz der Bevölkerung zu erhöhen, sind tierhaltende Betriebe der Lebensmittelproduktion, die Antibiotika einsetzen, dafür verantwortlich, dass die Tiere frei von Antibiotika-Resistenzen sind, bevor die Produkte in die Lebensmittelweiterverarbeitung gelangen. Für die Humanmedizin wichtige Antibiotika dürfen in der Tierhaltung nicht verwendet werden.

### 13.4 Schächten

---

Nach dem Vorbild von gesetzlichen Regelungen, die schon in Dänemark, Norwegen, Schweden, der Schweiz und weiteren europäischen Ländern gelten, lehnt die AfD Schächten (betäubungsloses Töten bzw. Schlachten) von Tieren ab. Es ist mit dem Staatsziel Tierschutz nicht vereinbar und muss ohne Ausnahme verboten sein. Die Ausnahmeregelung für Religionsgemeinschaften in Paragraph 4a (2) des deutschen Tierschutzgesetzes ist zu streichen. Die AfD lehnt auch das Schächten mit vorheriger Elektrokurzzeitbetäubung ab. Das Wort Kurzzeitbetäubung bedeutet, dass das Tier nur beim Halsschnitt kurz betäubt ist, zum Ausbluten aber wieder wach ist.

### 13.5 Gentechnik

---

Die faszinierende Welt der Gene scheint wie ein offenes Buch in den Händen der Wissenschaft zu liegen. Sie soll Krankheiten vermeiden und den Hunger in der Welt stillen. Schon heute kann diese Technologie international Erfolge in der Medizin vorweisen: die Genomsequenzierung erlaubte die Entwicklung von Medikamenten und Impfstoffen gegen den in Westafrika grassierenden Ebola-Virenstamm 2014, sie erlaubte die schnellere Bekämpfung des EHEC-Ausbruchs im Jahr 2011 und sie kommt in der personalisierten Krebstherapie zum Einsatz und erlaubt dort zielgerichtetere, damit effektivere und schonendere Therapien. Die Bundesrepublik Deutschland als Hochtechnologiestandort und Medizintechnikstandort darf den Anschluss an die internationale Forschung und Entwicklung in diesem Bereich nicht verlieren und ihren Bewohnern den Zugang zu innovativen Therapieformen nicht verschließen.

Gleichzeitig aber ist das komplexe Zusammenspiel von Genom, Stoffwechsel und Umgebung momentan noch unzureichend bekannt, so dass die Risiken des Einsatzes von gentechnischen Veränderungen auf Organismen wie Mensch, Flora und Fauna nur sehr schwer abzuschätzen sind. Ebenso sind die Risiken des Einsatzes von gentechnisch veränderten Organismen im komplexen Ökosystem schwer vorherzusagen.

Aus diesem Grunde öffnet sich die AfD der Forschung und Entwicklung im Bereich der Gentechnik. Der Einsatz in Medizintechnik und Landwirtschaft ist nur nach sorgfältigster Prüfung durch benannte Stellen in klar definiertem Rahmen zu genehmigen. Auf einer vorherigen praktischen Erprobung in abgeschlossener Umgebung ist dabei zu bestehen. Die entsprechenden Zulassungsverfahren können ähnlich dem Medizinproduktegesetz (MPG), dem Arzneimittelgesetz (AMG) und dem Lebens- und Futtermittelgesetzbuch (LFGB) entworfen werden. Gentechnisch veränderte Futter- und Lebensmittel oder aus diesen gewonnene weiterführende Produkte sind zu kennzeichnen.

► Der Einsatz von Gentechnik in Medizin und Landwirtschaft ist nur nach sorgfältigster Prüfung durch benannte Stellen in klar definiertem Rahmen zu genehmigen. Gentechnisch veränderte Futter- und Lebensmittel oder aus diesen gewonnene weiterführende Produkte sind zu kennzeichnen.

Die Patentierung von genetischem Material und von Saatgut geht einher mit einem zunehmenden Konzentrationsprozess im kommerziellen Saatguthandel. Daher setzt sich die AfD dafür ein, die Abhängigkeit unserer Nahrungsmittelversorgung von wenigen multinationalen Großkonzernen zu verringern, die Saatgutvielfalt zu erhalten und damit auch die Biodiversität unserer Nahrungsmittel.



### **13.6 Landwirtschaft: Mehr Wettbewerb. Weniger Subventionen**

---

Die AfD tritt dafür ein, dass landwirtschaftliche Flächen der Nahrungsmittelproduktion dienen und nicht zunehmend für andere Zwecke herangezogen werden. So lehnen wir jegliche Form der Bodenspekulation durch international tätige Konzerne und den vermehrten Anbau von Biomasse zur Energiegewinnung ab. Die AfD ist davon überzeugt, dass moderne bäuerliche Betriebe mit Verwurzelung in den Regionen am besten geeignet sind, umwelt- und marktgerecht zu produzieren. Anzustreben ist eine nachhaltige Erzeugung von gesunden, hochwertigen und rückstandsfreien Nahrungsmitteln sowie marktgerechte Preise von landwirtschaftlichen Produkten. Auch hier fordern wir eine detaillierte Lebensmittelinformation und Herkunftskennzeichnung. Die per EU-Richtlinien eingeschränkte Informationspflicht der Hersteller führt zu einer Irreführung der Verbraucher.

Dies kann mit unterschiedlichen landwirtschaftlichen Betriebsformen erreicht werden. Die AfD wird die Rahmenbedingungen für eine umweltgerecht produzierende mittelständische Landwirtschaft verbessern. Die EU-Subventionen nach dem Gießkannenprinzip sowie bürokratische Überreglementierungen sind Schritt für Schritt zurückzufahren. Die Landwirte brauchen wieder mehr Entscheidungsfreiheit. Der Beruf des Landwirts muss wieder attraktiver werden.

### **13.7 Fischerei, Forst und Jagd: Im Einklang mit der Natur**

---

Fischerei ist Kulturgut. Unsere Fischer sind beim Beseitigen von Wettbewerbsnachteilen zu unterstützen und an der Fangmengenfestlegung zu beteiligen. Die Bindung der Fangquote an den Kutter verhindert einen Generationswechsel in der Fischerei und macht Nachwuchsarbeit unmöglich. Daher ist diese Regelung abzuschaffen. Heimische Fischereiprodukte müssen auch überregional unterstützt werden. Wir lehnen es ab, die Stellnetzfischerei in Ostseeschutzgebieten zu verbieten und die Naturschutz-Kernzonen auszuweiten.

► Die AfD tritt dafür ein, dass landwirtschaftliche Flächen der Nahrungsmittelproduktion dienen und nicht zunehmend für andere Zwecke herangezogen werden.

Die AfD setzt sich für eine naturgemäße Waldwirtschaft ein, die eine ganzheitliche Betrachtung des Waldes in seiner ökonomischen, ökologischen und sozialen Funktion zum Ziel hat. Die AfD bekennt sich zu den bewährten Grundsätzen der waidgerechten Hege und Jagd. Wir sehen Jäger als Naturschützer, deren Fachkenntnisse wieder stärker berücksichtigt werden müssen.

### **13.8 Flächenkonkurrenz: Nicht zu Lasten der Land- und Forstwirtschaft**

---

Bauvorhaben und der Ausbau der Infrastruktur gehen oft zu Lasten landwirtschaftlich produktiver Flächen. Äcker, Wiesen und Wälder erachten wir für besonders wertvoll. Naturschutzfachliche Ausgleichsmaßnahmen sind zu reduzieren und in aller Regel so zu gestalten, dass sie nicht zu Lasten land- und forstwirtschaftlicher Flächen gehen.





KAPITEL 14

# Infrastruktur, Wohnen und Verkehr

## *INFRASTRUKTUR, WOHNEN UND VERKEHR*

---

Voranschreitender Verfall kennzeichnet den Zustand vieler öffentlicher Bauten - sowohl im Verkehrsnetz (Straßen, Brücken, Schienen, Leitungs- und Datennetze) als auch beim öffentlichen Hochbau (Schulen, Universitäten, Krankenhäuser, Kultureinrichtungen, Behördenbauten, Sportanlagen usw.).

Die öffentliche Ver- und Entsorgung leidet bei Strom, Wasser, Gas, Fernwärme, Abwasser, Straßendienst, Stadtreinigung und Grünpflege unter Verfall und Planungschaos. Nach jahrelangen substanzgefährdenden Einsparungen ist ein massiver Investitionsstau eingetreten.

## 14.1 Werterhalt vor Modernisierung und Neubau

---

Bei der Reparatur und Modernisierung wollen wir die Kommunen in die länderübergreifende Gesamtplanung einbinden. Priorität hat der Werterhalt vor der Modernisierung und dem Neubau.

Entscheidungen für Neubauprojekte dürfen erst nach vorausgegangener umfassender Bedarfsplanung und nach unparteiischer Fach- und Kostenprüfung gefällt werden. Vorrang müssen fachlich begründete Entscheidungen haben, die durch die Politik anzuerkennen sind.

Interventionen in die technische Projektabwicklung durch Politiker sind konsequent zu unterbinden. Die Politik ist ausschließlich im Vorfeld der Planungen für die Formulierung des Bedarfs und des Projektumfanges verantwortlich. Die mangelhafte Personalausstattung bei den öffentlichen Fachbehörden ist umgehend zu beseitigen.

## 14.2 Öffentlich-Privat-Projekte: Transparenz statt Lobby

---

Die Rechnungshöfe sind bei öffentlichen Bauvorhaben und Öffentlich-Privat-Projekten (ÖPP) gesetzlich zwingend mit einer dreistufigen (projektvorbereitenden, planungsbegleitenden und baubegleitenden) fachtechnischen Prüfung und Kostenüberwachung zu beauftragen. Zu erwägen ist der Aufbau eines steuerbegünstigten deutschlandweiten Investitionsfonds oder Anleihefonds zur Finanzierung von Infrastrukturmaßnahmen unter Beteiligung der öffentlichen Hand, der (Versicherungs-)Wirtschaft und privaten Anteilseignern. Die Fondsverwaltung muss in transparenten und demokratischen Strukturen organisiert sein.

Wegen der bei ÖP-Projekten bei der öffentlichen Hand verbleibenden Risiko- und Garantiepfllichten sind besondere Schutz- und Vorsorgemaßnahmen bei der Entscheidungsfindung erforderlich. Überhöhte Beraterkosten, private Schiedsgerichtsverfahren, mangelnde Qualitätskontrollen und Lobby-Zugehörigkeit bei den Beratern werden wir nicht tolerieren.

Unternehmen der Öffentlichen Versorgung und der Daseinsvorsorge müssen in transparenten und demokratischen Strukturen organisiert werden. Die Leistungen sind an die Bürger grundsätzlich zu Gestehungspreisen abzugeben. Betriebsüberschüsse, Kapitalrücklagen oder Konzessionsabgaben dürfen keinesfalls als versteckte Steuern der Konsolidierung von Haushalten dienen, sondern müssen für Reparaturen, Modernisierungen und Neuinvestitionen eingesetzt werden.

### **14.3 Straßen- und Schienennetz: Substanz erhalten**

---

Die Reparatur, der Werterhalt und die Beseitigung von Engpässen in Straßen und Schienennetzen haben im Verkehrsbereich Vorrang vor spektakulären Großprojekten.

Verkehrswegegroßprojekte sind aus Kostengründen nicht an private Konsortien zu übergeben, sondern von der Öffentlichen Hand auszuschreiben und zu realisieren. Bei einzelnen Großprojekten wie Flughäfen usw., die nicht im Routinebereich eines eingespielten Straßenbaureferates liegen, ist jedoch so weit wie möglich Sachverstand privater Firmen einzubeziehen.

- ▶ Unternehmen der Öffentlichen Versorgung und der Daseinsvorsorge müssen in transparenten und demokratischen Strukturen organisiert werden. Die Leistungen sind an die Bürger grundsätzlich zu Gestehungspreisen abzugeben.



Eine großräumige europaweite Verkehrsplanung für Straßen, Schienen, Wasserwege und im Luftverkehr ist in einen ständig fortzuschreibenden Bundesverkehrswegeplan einzubinden. Dieser Plan darf nicht an den nationalen Interessen einzelner EU-Mitgliedsstaaten, denen der Länder oder denen von Politikern ausgerichtet werden.

Der grenzüberschreitende Verkehr, der groß- und kleinräumige Güterverkehr, der öffentliche, der private und der individuelle Personennah- und Fernverkehr, auch der Fußgänger- und Radverkehr, sind von Beginn an in alle Planungen zu integrieren.

#### **14.4 Grenzüberschreitender Güterverkehr: Auf Schiene und Wasser verlagern**

---

Die AfD tritt dafür ein, die Straßen, so weit als möglich, vom grenzüberschreitenden Massentransport schwerer Güter zu entlasten und diese auf die Schiene und auf Wasserstraßen zu verlagern.

Schienennetze und Bahnstationen sind dringend für den schnellen Personenfernverkehr, für den Gütertransport, für schnellen Güterumschlag sowie für Lärmschutz zu ertüchtigen und zu modernisieren.

Die Straßennutzungsgebühren für schwere LKW müssen nach der tatsächlichen Fahrbahnbelastung und dem Fahrbahn-Zerstörungsgrad durch schwere Achslasten erhoben werden. Das Erhebungssystem lässt sich vereinfachen, indem die tatsächlich gefahrenen Gesamtkilometer und die Fahrzeugklassen im Erhebungszeitraum erfasst werden.

## 14.5 Freie Nutzung der Verkehrsmittel ohne Schikanen

---

Die AfD ist strikt gegen verkehrspolitische Schikanen, Kostenerhöhungen und vernachlässigte Verkehrswege, mit denen ein Umstieg auf den öffentlichen Nah- und Fernverkehr erzwungen werden soll.

Die Autofahrer werden auf Deutschlands Straßen durch immer mehr und nicht nachvollziehbare Geschwindigkeitsbeschränkungen behindert. Die Kommunen nutzen dies dann vorrangig als zusätzliche Einnahmequelle. Bald droht auch ein allgemeines Tempolimit auf allen Autobahnen. Die AfD fordert „Freie Fahrt für freie Bürger“ und lehnt alle Beschränkungen aus anderen Gründen als der Verkehrssicherheit ab. Kein Tempolimit auf Autobahnen, 100 km/h auf Landstraßen und 50 km/h innerorts auf allen Durchgangsstraßen, jederzeit. Ein zu hoher Lärmpegel ist ggf. durch Lärmschutzmaßnahmen zu reduzieren. Der Ausstoß von Feinstaub bei Kfz mit Dieselmotoren ist durch Weiterentwicklung der Motor- und Abgastechnik zu minimieren.

Das Erforschen, Entwickeln und Fördern moderner Verkehrsstrukturen und Verkehrssysteme sowie von neuartigen Verkehrslenk- und Leitsystemen muss für eine moderne Verkehrspolitik ständige Begleitung und zentrale Aufgabe werden.

► Die AfD ist strikt gegen verkehrspolitische Schikanen, Kostenerhöhungen und vernachlässigte Verkehrswege, mit denen ein Umstieg auf den öffentlichen Nah- und Fernverkehr erzwungen werden soll.

## 14.6 Eine Perspektive für den ländlichen Raum

---

Die traditionellen Instrumente zur Förderung ländlicher Räume genügen nicht mehr, um die flächenhaft fortschreitenden Siedlungsverluste aufzuhalten oder gar umzukehren.

Dem wachsenden Zuzugsdruck in die Zentren der Wachstumsgebiete steht eine rückläufige Nachfrage nach Wohnraum in der Fläche gegenüber. Die Landbevölkerung nimmt immer schneller ab. Ursachen sind Überalterung, Strukturmängel und Strukturverarmung, Geburtenrückgang und fehlende Arbeitsplätze. Das zieht weitere Verluste an Attraktivität nach sich und schwächt die ländlichen Regionen. Derzeitige Prognosen der Bevölkerungsentwicklung weisen auf einen stetigen Rückgang der Einwohnerzahl Deutschlands hin. Dieser wird begleitet von einer fortschreitenden Entvölkerung ländlicher Gebiete vor allem in der Mitte und im Osten Deutschlands.

Die AfD will die ländlichen Regionen stärken. Wir wollen die Attraktivität des ländlichen Raumes mit einem aktiven Gemeindeleben und einem funktionierenden gesellschaftlichen Zusammenhalt erhalten bzw. wiederherstellen. Die Entwicklung des ländlichen Raums muss in Deutschland wieder mehr beachtet werden. Die Lebensverhältnisse sind nicht gleichwertig, obwohl das Gesetz dieses raumordnerische Ziel vorgibt. Vielmehr hat das raumordnerische Konzept der „Zentralen Orte“ Konzentrationen gefördert und urbane Entwicklungen beschleunigt. Aber nur mit gesunden Strukturen in den Dörfern werden diese peripheren Räume nicht weiter degenerieren.

Zu einem lebenswerten ländlichen Raum zählen für uns eine intakte bäuerliche Landwirtschaft, eine funktionsfähige mittelständische Wirtschaft und eine ausreichende Infrastruktur. Diese umfasst alle für die Daseinsvorsorge notwendigen Einrichtungen wie Schulen, medizinische Versorgung und Breitband-Kommunikation. Nur durch zielgerichtete Investitionen und eine kluge Ansiedlungspolitik lässt sich für junge Familien im ländlichen Raum eine Perspektive schaffen und die derzeit negative demografische Entwicklung umkehren.

Für die in Deutschland sehr unterschiedlichen ländlichen Räume kann es kein einheitliches Leitbild geben. Deshalb wollen wir individuelle Entwicklung zulassen, um den besonderen Möglichkeiten und Fähigkeiten in den einzelnen Regionen vor Ort Raum zu geben. Wir wollen deshalb das in Deutschland dominierende landesplanerische Konzept der „Zentralen Orte“ überprüfen. Insbesondere wollen wir im ländlichen Raum künftig das Subsidiaritätsprinzip konsequent anwenden. Politische Aufgaben, Zuständigkeiten und Entscheidungskompetenzen wollen wir dezentralisieren, soweit kein überörtlicher Regelungs- und Koordinierungsbedarf besteht. Das grundgesetzlich verankerte Selbstverwaltungs- und Selbstbestimmungsrecht der Kommunen wollen wir wiederbeleben. Die Benachteiligung ländlicher Gemeinden bei der Finanzverteilung wollen wir beenden, um den Kommunen ihre Handlungsfähigkeit zurückzugeben.

Solange die vorbeschriebenen Wiederbelebungsaktionen noch nicht greifen, setzt sich die AfD dafür ein, die ländliche Infrastruktur durch mobile Lösungen zu verbessern. Beispiele dafür sind fahrende Versorgung für den täglichen

► Die AfD will die ländlichen Regionen stärken. Zu einem lebenswerten ländlichen Raum zählen für uns eine intakte bäuerliche Landwirtschaft, eine funktionsfähige mittelständische Wirtschaft und eine ausreichende Infrastruktur.

Bedarf, für Verwaltungsdienstleistungen, mobile Weiterbildungs- und Kulturangebote, mobile Gesundheitsversorgung, mobile Altenbetreuung und Betreuung Jugendlicher. Schnelles Internet für alle ist in jedem Fall anzustreben.

Die AfD tritt dafür ein, dass die in Deutschland in ihren historischen Siedlungsgebieten ansässigen autochthonen Minderheiten und Volksgruppen unter staatlichem Schutz stehen.

### **14.7 Wohnungspolitik: Baurecht vereinfachen, Wohnraum schaffen**

---

Der Zuzugsdruck in die deutschen Großstädte und rund um die attraktiven Wirtschaftsräume steigert den Wohnungsbedarf, erhöht die Grundstücksnachfrage und belastet den Immobilienmarkt.

Überproportional steigende Nebenkosten begleiten die steigenden Wohnungspreise in den Zentren, verschärfen die Marktsituation und mindern zugleich das Angebot von preiswertem Wohnraum in bevorzugten Gebieten. Einen-gende Baubestimmungen, unwirtschaftliche Dämmvorschriften und bürokratische Gestaltungsvorgaben treiben die Immobilienpreise, die Baukosten und die Wohnkosten weiter in die Höhe.

Das unmäßige Anheben von Grundsteuer und Grunderwerbssteuer ist ebenfalls kostentreibend, für Bauherren investitionshemmend und schlägt auf die Wohnkosten für Mieter und Eigentümer gleichermaßen durch.

Weder „Mietpreisbremsen“ noch „Kappungsgrenzen“ bringen Entspannung am Wohnungsmarkt. Dies vermögen nur eine große Zahl von Neubauten und eine höhere Eigentumsquote. In Deutschland ist der private Anteil am Wohneigentum weit geringer als im Durchschnitt der europäischen Nationen. Wohneigentum muss vor allem für die Bezieher kleinerer Einkommen erschwinglicher werden.

► Wir wollen mehr Wohneigentum schaffen. Wohneigentum fördert die Heimatbindung und den Wunsch, das eigene Umfeld zu bewahren und zu erhalten.

Wir wollen Bundesbaugesetze, die um Ballungsgebiete herum eine ausreichende Baulandausweisung auch für die Ballungsgebietszentren ermöglichen. Diese sind dem Planungshoheitsrecht der betroffenen Umlandgemeinden vorzuziehen.

Wohneigentum schafft Heimatbindung und fördert den Wunsch, das eigene Umfeld zu bewahren und zu erhalten. Wirtschaftlich berechenbare, stabile Eigentums- und Mietverhältnisse stärken auf Dauer das gesellschaftliche Wohlergehen, fördern den Zusammenhalt der Generationen und können auch der Landflucht entgegenwirken.

Die gemeinnützigen Wohnungsbaugenossenschaften und Wohnungsgesellschaften sind zu stärken. Entlastung bringen auch Eigentumsbeteiligungen in modernen Genossenschaftsformen, mit denen neuer Wohnraum gewonnen und vorhandener Wohnraum modernisiert werden kann.

Familiengerechte Wohnformen in Stadtrandlagen und in ländlichen Gebieten können die Zentren entlasten und der großflächigen Entvölkerung und Verarmung auf dem Land entgegenwirken. Voraussetzung dafür ist allerdings eine durchgängig modernisierte und leistungsfähige Infrastruktur.

## **14.8 Stadtentwicklung: Nachverdichten, aber Bausünden verhindern**

---

Neu zu schaffende Stadtbezirke müssen nach den neuesten Erkenntnissen der Stadtplanung gestaltet werden.

Beim Verdichten und Modernisieren von Stadtbezirken sollen die sozialen, kulturellen, gewerblichen, verkehrstechnischen und ökologischen Belange miteinander verbunden und von Anfang an umfassend geplant werden. Die AfD bekennt sich zur strikten Umsetzung der Handlungsempfehlungen der Bundesstiftung Baukultur gemäß dem Bericht 2014/15, lehnt jedoch die Energiewende selbst und daher auch die damit verbundenen Empfehlungen ab.

Eine Nachverdichtung von Wohngebieten soll nur solange zulässig sein, bis die Fehlentwicklungen am Wohnungsmarkt beseitigt sind. Ansonsten behält das Vorbeschriebene aber auch bei der geregelten Erweiterung der Städte Gültigkeit. Eine städtebaulich sinnvolle Entlastung der Immobiliennachfrage lässt sich nur durch nachträgliche Verdichtung von locker bebauten Bezirken und durch Aufstocken, Umnutzen und Schließen von Baulücken erreichen. Erst nachrangig ist der Bau neuer Stadtbezirke anzustreben, es sei denn ausreichend Erweiterungsflächen sind vorhanden. Als wichtiges Hilfsmittel zur Nachverdichtung kann auch die Wiedereinführung der Staffelbauordnung dienen.

Allerdings muss sie anders als früher in der Nachkriegszeit nun stadtplanerisch optimal ausgestaltet sein, um die Wiederholung alter Bausünden in Gestalt „riesiger Betonklötze“ zu verhindern.





# Beschlossen auf dem Bundesparteitag in Stuttgart am 30.04./01.05.2016

## **V.i.S.d.P.:**

Alternative für Deutschland (AfD),  
vertreten durch den Vorstand,  
dieser vertreten durch die Bundessprecher  
Prof. Dr. Jörg Meuthen und Dr. Alexander Gauland  
Schillstraße 9  
10785 Berlin

Telefon: 030/22 05 69 60

Telefax: 030/22 05 69 62 9

E-Mail: kontakt@afd.de

Internet: www.afd.de

www.afdkompakt.de

Facebook: facebook.com/alternatiefuerde

facebook.com/afdkompakt

Twitter: twitter.com/afd

twitter.com/afdkompakt

Youtube: afdkompakt.tv

Instagram: instagram.com/afd.bund

instagram.com/afdkompakt

## **Das Programm der AfD finden Sie auch unter**

[www.afd.de/grundsatzprogramm](http://www.afd.de/grundsatzprogramm)

## **Unterstützen Sie uns mit Ihrer Spende:**

[www.afdpenden.de](http://www.afdpenden.de)

[paypal@alternatiefuer.de](mailto:paypal@alternatiefuer.de)

## **Bankverbindung für Ihre Spende:**

Alternative für Deutschland

Berliner Volksbank

IBAN: DE94 1009 0000 2661 2620 20

BIC: BEVODE33

Bitte geben Sie im Betreff mit an:

Spende + vollständige Adresse bzw. Mitglieds-ID

## **Mitglied werden – Mitmachen – Mitentscheiden:**

[www.afd.de/mitmachen](http://www.afd.de/mitmachen)



## Der Bundesfreiwilligendienst

Der Bundesfreiwilligendienst ist ein Angebot an Frauen und Männer jeden Alters, sich außerhalb von Beruf und Schule für das Allgemeinwohl zu engagieren – im sozialen, ökologischen und kulturellen Bereich oder im Bereich des Sports, der Integration sowie im Zivil- und Katastrophenschutz.

Freiwilliges Engagement lohnt sich: Als Freiwillige oder Freiwilliger sammeln Sie wertvolle Lebenserfahrung. Als Einsatzstelle profitieren Sie von engagierter Unterstützung, die Ihrer Arbeit zusätzliche Inspiration verleiht.

### Ziele des Bundesfreiwilligendienstes

Der Bundesfreiwilligendienst ist ein engagementpolitisches Projekt: Er soll eine neue Kultur der Freiwilligkeit in Deutschland schaffen und möglichst vielen Menschen ein Engagement für die Allgemeinheit möglich machen.

Die Aussetzung des Wehrdienstes und damit auch des Zivildienstes zum 1. Juli 2011 war eine große gesellschaftliche Herausforderung. Der Bundesfreiwilligendienst sollte helfen, die Folgen der Aussetzung des Zivildienstes zumindest teilweise zu kompensieren. Alle nach dem Zivildienstgesetz anerkannten Dienststellen und -plätze wurden daher automatisch als Einsatzstellen und Plätze des Bundesfreiwilligendienstes anerkannt.

### Voraussetzungen für die Freiwilligen

Im Bundesfreiwilligendienst kann sich jeder engagieren, der die Vollzeitschulpflicht erfüllt hat: Menschen jeden Alters nach Erfüllung der Vollzeitschulpflicht (je nach Bundesland mit 16, manchmal auch schon mit 15 Jahren), Männer und Frauen. Jüngere Freiwillige erwerben und vertiefen ihre persönlichen und sozialen Kompetenzen, ältere Freiwillige bringen ihre eigene Lebens- und Berufserfahrung ein. Eine Altersgrenze nach oben gibt es nicht.

### Dauer und Einsatzstellen des Bundesfreiwilligendienstes

In der Regel dauert der Bundesfreiwilligendienst zwölf Monate, mindestens jedoch sechs und höchstens 18 Monate. In Ausnahmefällen kann er bis zu 24 Monate geleistet werden.

Beim Bundesfreiwilligendienst handelt es sich grundsätzlich um einen ganztägigen Dienst. Für Freiwillige über 27 Jahren ist aber auch ein Teilzeitdienst von mehr als 20 Stunden wöchentlich möglich. Weitere Infos zu den genauen gesetzlichen Rahmenbedingungen finden Sie in der Rubrik [BFD \(Bundesfreiwilligendienst\) \(Bundesfreiwilligendienst\) von A bis Z](#) unter dem jeweiligen Stichwort.

Einsatzstellen werden von gemeinwohlorientierten Einrichtungen angeboten. Dazu zählen Mitgliedseinrichtungen der Wohlfahrtsverbände (Arbeiterwohlfahrt, Caritas, Deutsches Rotes Kreuz, Diakonie, Paritätischer Wohlfahrtsverband, Zentralwohlfahrtsstelle der Juden in Deutschland), aber auch nicht-verbandsgebundene Krankenhäuser, Pflegeeinrichtungen, Kinderheime, Kindertagesstätten, Schulen, Jugendeinrichtungen, Einrichtungen der Behindertenhilfe, Erholungsheime, Mehrgenerationenhäuser, Selbsthilfegruppen, Sportvereine, Museen, Kultureinrichtungen, Einrichtungen des Zivil- und Katastrophenschutzes, Träger ökologischer Projekte und Kommunen.

Alle zurzeit aktiven Einsatzstellen im Bundesfreiwilligendienst können über die Einsatzstellensuche abgerufen werden.

[zur Einsatzstellensuche](#)

## AUSARBEITUNG

---

**Thema:** **Argumente für die Einführung einer allgemeinen  
Dienstpflicht**

Fachbereich III                      Verfassung und Verwaltung

Tel.: 

Bearbeiter: 

Abschluss der Arbeit: 24. Februar 2004

Reg.-Nr.: WF III - 018/04

---

Ausarbeitungen von Angehörigen der Wissenschaftlichen Dienste geben **nicht die Auffassung des Deutschen Bundestages, eines seiner Organe oder der Bundestagsverwaltung** wieder. Vielmehr liegen sie in der fachlichen Verantwortung des einzelnen Verfassers und der Fachbereichsleitung. Die Ausarbeitungen sind dazu bestimmt, das Mitglied des Deutschen Bundestages, das sie in Auftrag gegeben hat, bei der Wahrnehmung des Mandats zu unterstützen. Der Deutsche Bundestag behält sich die Rechte der Veröffentlichung und Verbreitung vor. Diese bedürfen der Zustimmung des Direktors beim Deutschen Bundestag.

<b>Inhaltsverzeichnis</b>		<b>Seite</b>
1.	Einleitung	3
2.	Definition der "allgemeinen Dienstpflicht"	4
3.	Argumente für eine "allgemeine Dienstpflicht"	5
3.1.	Allgemeines	5
3.2.	Pressestimmen zur allgemeinen Dienstpflicht	8
4.	Gruppierungen bzw. Organisationen, die eine allgemeine Dienstpflicht befürworten	9

## 1. Einleitung

Bei jeder Diskussion über die Beibehaltung der Wehrpflicht bzw. deren Abschaffung, zumindest aber Aussetzung, ergibt sich gleichzeitig die Frage, was in diesem Fall mit dem Zivildienst als einer nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts gegenüber dem Wehrdienst sekundären verfassungsrechtlichen Grundpflicht geschieht.

Unbestritten ist der enge Zusammenhang zwischen dem Grundwehrdienst und dem Zivildienst, d.h. wird der Grundwehrdienst, worauf zur Zeit vieles hindeutet, aufgehoben bzw. ausgesetzt, hat dies notwendigerweise die gleichen Konsequenzen für den Zivildienst zur Folge.<sup>1</sup>

Hinzu kommt, dass infolge der erneuten Reduzierung des Umfangs der Streitkräfte längst nicht mehr alle tauglichen Wehrpflichtigen zum Grundwehrdienst herangezogen werden können. Deshalb werden seit Juli 2003 nach einer Weisung des Bundesministeriums der Verteidigung nur noch die mit Tauglichkeitsgrad 1 (T 1) und T 2 Gemusterten einberufen, alle anderen Tauglichkeitsgrade, Verheiratete u.a. werden grundsätzlich nicht mehr berücksichtigt. Lediglich die mit T 3 Gemusterten können auf Antrag zum Grundwehrdienst herangezogen werden.

Angesichts dieser auch für den Zivildienst zu beobachtenden, nach höchstrichterlicher Rechtsprechung verfassungswidrigen Praxis<sup>2</sup> stellt sich erneut die Frage der Wehrrechtlichkeit und einer allgemeinen Dienstpflicht für Männer und Frauen.<sup>3</sup>

In einer Rede des früheren Bundespräsidenten Richard von Weizsäcker auf der 34. Kommandeurtagung der Bundeswehr am 5. Oktober 1993 in Mainz führte das deutsche Staatsoberhaupt u.a. aus:

*"(...) Es lohnt sich allerdings die Suche nach Möglichkeiten einer Anpassung. Zweck der Wehrpflicht ist letztlich die Sicherung von Frieden, Freiheit und eigener, rechtsstaatlicher Lebensform. Wenn wir heute ein erweitertes Sicherheitserfordernis angesichts veränderter, keineswegs nur auf Waffengewalt beruhender Gefahr für diese Sicherheit denken und dabei die zunehmende Bedeutung nichtmilitärischer Mittel betonen, so liegt es nahe, die jungen Bürger für entsprechend angepasste, breit angelegte Aufgabenfelder in die Pflicht zu nehmen.*

- 
- 1 Vgl. **Ekkehard Lippert**, Allgemeine Dienstpflicht als Sicherheits- und sozialpolitischer Ausweg?, in: "Aus Politik und Zeitgeschichte" - Beilage zur Wochenzeitung Das Parlament 1995, B 6, S. 37 ff. [39 f.].
  - 2 Vgl. dazu BVerfG, Beschluss vom 20. Dezember 1960, BVerfGE 12, 45 [50 ff.]; Beschluss vom 5. November 1974, BVerfGE 38, 154 [167]; Urteil vom 13. April 1978, BVerfGE 48, 127 [128, Leitsatz 6; 161]; Urteil vom 24. April 1985, BVerfGE 69, 1 [21, 24]; BVerwG, Urteil vom 26. Februar 1993, Neue Juristische Wochenschrift (NJW) 1993, S. 2065 f.
  - 3 Eindeutig eine Dienstpflicht für Frauen ablehnend: **Ingrid Anker/Ingrid Wecker**, Keine Pflicht zur Pflege - Gedanken über eine allgemeine Dienstpflicht, S. 22, in: Information für die Truppe - Zeitschrift für Innere Führung 5/1993, S. 20 ff.

*Die Vorzüge einer allgemeinen Dienstpflicht als Ergänzung zur Wehrpflicht sind ernsthaft zu prüfen, trotz ungelöster Fragen wie denen der Kosten und einer gerechten Einbeziehung der Frauen. Was wir bisher nur im Nebeneinander von Wehrpflicht und Entwicklungsdienst haben, wäre dann durch die Ergänzung mit einem ausgebauten und differenzierten Zivildienst anzustreben.*

*Ein solcher Gedanke zielt auf dreierlei, auf die Deckung eines drängenden gesellschaftlichen Bedarfs im Sinne einer erweiterten Sicherheit, auf eine höhere innere Bereitschaft junger Menschen zur Mitverantwortung und auf eine Lösung des Problems mangelnder Dienstgerechtigkeit. Wenn heute ein Viertel aller Wehrpflichtigen weder Wehr- noch Zivildienst leistet, so leidet die Solidarität in der Gesellschaft. Wer also aus gutem Grunde die Wehrpflicht beibehalten will, sollte sich der Prüfung einer Reform der Dienste nicht verschließen.*

*Ich habe hier keine konkreten Vorschläge zu machen, stehe aber dem Gedanken einer allgemeinen Dienstpflicht positiv gegenüber (...)"<sup>4</sup>*

Aufschlussreich ist in diesem Zusammenhang auch die Forderung des Bundesverwaltungsgerichts bereits im Jahr 1993,<sup>5</sup> eine Nichtheranziehung von verfügbaren Wehrpflichtigen laufe dem verfassungsrechtlichen Gebot der Wehrgerechtigkeit zuwider. Bleibe die allgemeine Wehrpflicht bestehen, sei der Gesetzgeber u.a. verpflichtet, das Verhältnis von Wehr- und Zivildienst etwa im Sinn eines **Ersatzdienstes** für jeden nicht zum Wehrdienst Einberufenen neu zu regeln.<sup>6</sup>

## 2. Definition der "allgemeinen Dienstpflicht"

Eine einheitliche Umschreibung des Begriffs "allgemeine Dienstpflicht" besteht nicht.

In Art. 12 Abs. 2 führt das Grundgesetz (GG) die Begriffe "Arbeit" und "öffentliche Dienstleistungspflicht" sowie die "Zwangsarbeit" (Art. 12 Abs. 3 GG) an.

Unter "Arbeit" ist jede körperliche und geistige Tätigkeit zu verstehen (**positiver Regelungsbereich**), durch die nicht nur Nebenpflichten erfüllt werden (**negative Abgrenzung**).

"Öffentliche Dienstleistungspflicht" ist die im Interesse der staatlichen Gemeinschaft geleistete Tätigkeit, die nicht nur im Erbringen von Geld- und Sachleistungen besteht, etwa die im jeweiligen Landesrecht festgelegte Pflicht, im Katastrophenfall zur Dienstleistung verpflichtet zu sein. "Zwangsarbeit" betrifft die Arbeit innerhalb der gerichtlich angeordneten Freiheitsentziehung.

---

4 Verteidigung von Recht und Freiheit bleibt Kern des soldatischen Auftrags, in: Bulletin der Bundesregierung Nr. 83 vom 8. Oktober 1993, S. 945 [948 f.].

5 Urteil vom 26. Februar 1993, NJW 1993, S. 2065, rechte Spalte.

6 Zu Konzepten für eine Dienstpflicht aus dem sicherheitspolitischen Raum, vgl. **Lippert**, Allgemeine Dienstpflicht, S. 42 f.

Als Unterfälle der allgemeinen Staatsbürgerpflicht sind die Wehr- und Ersatzdienstpflicht (für Männer) (Art. 12 a GG) und die Hilfsdienstpflicht für Frauen (Art. 12 a Abs. 4 GG) zu nennen.<sup>7</sup>

Kriterien für eine "allgemeine Dienstpflicht" sind somit:

- Verpflichtung aller Staatsbürger (Männer und Frauen) ab Eintritt der Volljährigkeit bis zu einem bestimmten Höchstalter,
- Sold, Verpflegung, Unterkunft, Dienstbekleidung, freie Heilfürsorge,
- Dienst zum Wohl der Allgemeinheit,
- vorrangige Sicherstellung der Wehrpflicht.

### 3. Argumente für eine "allgemeine Dienstpflicht"

Im Folgenden wird unterstellt, dass weder verfassungsrechtliche noch völkervertragsrechtliche Hindernisse für die Einführung einer "allgemeinen Dienstpflicht" bestehen.<sup>8</sup>

#### 3.1. Allgemeines

Eine "allgemeine Dienstpflicht" müsste - nicht zuletzt auch in finanzieller Hinsicht - attraktiv ausgestattet sein. Als "Berufsfindungsjahr" sollte sie<sup>9</sup> eine möglichst große Bandbreite von Berufen aufweisen, die im weitesten Sinn - wenn auch nicht unbedingt im arbeitsrechtlichen Verständnis - als öffentliche Dienstleistungen anzusehen sind (von der Bundeswehr bis zum Kindergarten, von der Feuerwehr bis zum Entwicklungsdienst, von der Altenpflege bis zum Umweltschutz, vom Polizeidienst bis zum Katastrophenschutz bis hin zum Dienst in internationalen Organisationen etc.).

Eine allgemeine Dienstpflicht leistet im Hinblick auf den mit dem voraussichtlichen Wegfall des Zivildienstes bei Aufhebung/Aussetzung der allgemeinen Wehrpflicht verbundenen Pflegenotstand - manche sprechen sogar von einem Zusammenbruch - einen

---

7 Vgl. **Manfred Gubelt**, Rn. 77 ff., 84 ff., 90 ff. zu Art. 12, in: Ingo von Münch/Philip Kunig, Grundgesetz-Kommentar, Band 1, 5., neu bearbeitete Auflage, München 2000.

8 Vgl. dazu etwa: **Peter Dreist**, Darf eine allgemeine Dienstpflicht die Wehrpflicht ersetzen? - Verfassungs- und europarechtliche Aspekte der Zulässigkeit einer allgemeinen Dienstpflicht, in: Zeitschrift für Ausbildung, Fortbildung und Verwaltungspraxis für die Bundeswehrverwaltung (UBWV) 2003, S. 441 ff. [444 ff.]; **Jost Pietzker**, Gutachten zu Rechtsfragen der Einführung einer allgemeinen Dienstleistungspflicht, Bonn 1991, S. 9 ff., 17 ff., 27 ff., 47 ff.; [REDACTED], Rechtliche Würdigung der Möglichkeit einer Einführung einer allgemeinen Dienstpflicht für junge Männer und Frauen, Deutscher Bundestag - Wissenschaftliche Dienste - WF III G - 180/03 -, in: Perspektiven für Freiwilligendienste und Zivildienst in Deutschland (Bericht der Kommission Impulse für die Zivilgesellschaft), Berlin 2004, S. 90 ff.; **Ulrike Engels**, Probleme der Einführung einer allgemeinen Dienstpflicht (Europäische Hochschulschriften, Reihe II, Rechtswissenschaft, Band 2615) Frankfurt a. Main 1999, S. 27 ff.; 66 ff.; 87 ff.; 101 ff.

9 Vgl. **Ulrike Engels**, Probleme der Einführung einer allgemeinen Dienstpflicht, S. 20.

wichtigen Beitrag zur Deckung eines drängenden gesellschaftlichen Bedarfs, der zumindest auf absehbare Zeit nicht gelöst werden kann.<sup>10</sup>

Es bestehen begründete Zweifel, ob sich genügend junge Menschen zu einem freiwilligen Einsatz im Bereich der sozialen Dienste bereits finden werden. Angesichts des ständig wachsenden Individualismus, des Rückzugs in die private Sphäre, des Werteverfalls in der Gesellschaft könnte eine allgemeine Dienstpflicht diesen Erscheinungsformen begegnen.

Vor allem im sozialen Bereich (Alten-/Pflegedienste) werden, wie erwähnt, Dienstleistende unabweisbar benötigt werden. Auf diese Weise könnte erreicht werden, dass Hilfspersonal bereit steht, mit dem der Sozialstaat grundlegende Notdiensthilfen kostengünstig gewährleisten könnte.

Mit der Einführung einer allgemeinen (sozialen) Dienstpflicht könnte auch das Bewusstsein für eine über individuelle Interessen hinausgehende Mitverantwortung in breiten Bevölkerungsschichten geweckt und gefördert werden und so unter Umständen eine "Kultur des Helfens" entstehen.

Zwischenmenschliche Solidarität als auch die Erfüllung notwendiger gesellschaftlicher Aufgaben könnten bewirkt werden. Grundlegende Voraussetzung hierfür ist allerdings dass diese solidarische Mitverantwortung primär bereits in der Familie geweckt wird. Sie könnte der Tendenz, sich gesamtgesellschaftlichen Aufgaben zu entziehen, begegnen und die Verantwortung des Einzelnen für das Gesamtwohl stärken. Dem egoistischen, auf Konsum und Materialismus gerichteten Glücksstreben kann so entgegengewirkt werden.

In die Gesellschaft kann mit der Einführung der allgemeinen Dienstpflicht ein "soziales Lernen" verstärkt eingebracht und eine soziale Kompetenz erworben werden.

Die allgemeine **Schulpflicht** belegt das grundsätzliche Funktionieren einer Dienstpflicht. Eine Pädagogik, die lediglich auf eine freiwillige Kooperation aufbaut, ohne auch bestimmte Pflichten zu statuieren und durchzusetzen, kann letztlich nicht erfolgreich sein. Dies gilt entsprechend im Rahmen der allgemeinen Dienstpflicht; hier können und sollen junge Frauen, vor allem aber junge Männer, soziale und karitative Tätigkeiten einüben. Die Emanzipation beginnt nicht während des Grundwehrdienstes, sondern bei Ausübung der genannten Tätigkeiten.

---

10 **Ulrike Engels**, Probleme der Einführung einer allgemeinen Dienstpflicht, S. 18 f.; **Michael Köhler**, Allgemeine Dienstpflicht für junge Erwachsene?, in: Zeitschrift für Rechtspolitik (ZRP) 1995, S. 140 ff. [140 f.].



Eine allgemeine Dienstpflicht kann das erwähnte, seit langem beklagte gesellschaftspolitisch bedeutsame Problem mangelnder Dienstgerechtigkeit lösen, zumindest aber abmildern, wenn nicht nur Männer, sondern auch Frauen einen derartigen Dienst leisten.<sup>11</sup>

Auf dem "Umweg" über eine allgemeine Dienstpflicht kann die "Wehrpflicht" (für Männer) abgesichert werden, da in diesem Fall der Wehrdienst als eine der wichtigsten Alternativen im Rahmen dieses Dienstes die Umwandlung der Bundeswehr in eine Berufsarmee verhindern würde. Wie bislang, könnte sich der Nachwuchs an Offizieren und Unteroffizieren, Berufs- und Zeitsoldaten aus den allen Volksschichten entstammenden Wehrpflichtigen rekrutieren.

Zugleich entfiere für Wehrpflichtige auch die "lästige Alternative", sich bei einer Wehrdienstverweigerung auf sein Gewissen berufen und diese Entscheidung gegebenenfalls vor dem Ausschuss für Wehrdienstverweigerer plausibel darlegen zu müssen.

Ein Dienst an der Allgemeinheit auf freiwilliger Basis ist gut für verhältnismäßig wenige Menschen, die sich hier bereits engagieren. Soll allerdings auch die große Mehrheit in die Pflicht genommen werden, die vor allem am eigenen Fortkommen, an einem übersteigerten Individualismus ausgerichtet ist ("Entsolidarisierung der Gesellschaft"), ist eine Dienstpflicht angezeigt, zumindest aber empfehlenswert.

Eine allgemeine Dienstpflicht könnte einen wichtigen Beitrag zur Lösung von nationalen und internationalen Konflikten leisten. Damit wäre auch dem Auftrag der Verfassung zur völkerverbindenden Friedensförderung entsprochen. Personell unterbesetzte Dienste (Umweltschutz bis Entwicklungshilfe) könnten mit für den Träger kostengünstigem Hilfspersonal ausgeführt werden und bisher unerledigte Projekte zum Abschluss bringen.<sup>12</sup>

Schließlich spricht für die Einführung einer allgemeinen Dienstpflicht die nach wie vor hohe Zahl der Arbeitslosen. Diese könnten in den beispielhaft aufgeführten Bereichen - zusätzlich zu jungen Männern und Frauen - sinnvolle Beschäftigungen finden und ausführen und so das oft zu hörende Argument widerlegen, sie seien für die Gesellschaft "nutzlose" Randgruppen. Dienstpflichten in den vielfältigsten Bereichen werden im Wesentlichen akzeptiert und auch ohne größere Probleme ausgeführt, wenn, wie erwähnt, Anreize geschaffen werden.<sup>13</sup>

---

11 **Ulrike Engels**, Probleme der Einführung einer allgemeinen Dienstpflicht, S. 22 f.

12 Kritisch dazu: **Ulrike Engels**, Probleme der Einführung einer allgemeinen Dienstpflicht, S. 24.

13 Zu Einzelheiten vgl. **Berthold Meyer**, Wehrpflicht und Bundeswehrreform, [http://www.bundestag.de/dasparlament/2000/43/Beilage/2000\\_43-...](http://www.bundestag.de/dasparlament/2000/43/Beilage/2000_43-...), S. 5 f. (Stand: 18. Februar 2004)

### 3.2. Pressestimmen zur allgemeinen Dienstpflicht

Auffallend ist, dass sich nur wenige Zeitungskommentare der letzten Jahre mit der allgemeinen Dienstpflicht, und dann auch nur für Männer, befassen und diese auch befürworten.

Gerold Büchner führt in der "Berliner Zeitung" vom 26. November 2000<sup>14</sup> aus, der hessische Ministerpräsident habe sich dafür ausgesprochen, die Wehrpflicht durch eine allgemeine Dienstpflicht, allerdings nur für Männer, zu ersetzen. Jeder junge Deutsche könne sich entscheiden, ob er Soldat werde oder ein Jahr lang soziale Aufgaben übernehme. Ein "bürgerschaftliches Pflichtjahr" stärke die zwischenmenschliche Solidarität.

In seinem Bericht "CDU-Vorstoß: Dienstpflicht für junge Männer" in der "Welt"<sup>15</sup> führt Hans-Jürgen Leersch aus, nach Ansicht des entwicklungspolitischen Sprechers der Unionsfraktion müsse sich die Gleichberechtigung auch auf die Pflichten erstrecken; deshalb dürfe das Pflichtjahr nicht länger nur auf den Wehr- und Zivildienst für Männer beschränkt bleiben. Die deutsche Gesellschaft, sei auf dem besten Weg, den Staat als Dienstleistungsunternehmen darzustellen, der den Einzelnen zwar zu unterstützen habe, jedoch keine Pflichten vorschreiben dürfe. Mit dieser Einstellung sei aber "kein Staat mehr zu machen". Die Einführung eines gemeinnützigen Jahres sei eine Möglichkeit, dieser negativen Entwicklung wirksam zu begegnen.

In seinem Leitartikel betont Konrad Adam,<sup>16</sup> Bedarf für ein soziales Pflichtjahr bestehe in einer alternden Gesellschaft wie der deutschen mehr als genug. Angesichts der Tatsache, dass die Zahl der über 60-jährigen die der unter 20-jährigen bereits heute deutlich übertreffe, sei die Dienstpflicht nicht den Jüngeren, sondern den neuen, den jungen Alten abzufordern, die stolz darauf seien, das Defizitmodell des Alters überwunden zu haben. Wer das könne, könne noch mehr. Pflichten ließen sich auch im Alter erfüllen, vorausgesetzt, man halte sie für erforderlich.

In einem Aufsatz legen Julian Hömberg und Johannes Arnade<sup>17</sup> dar, die allgemeine Dienstpflicht (für junge Männer) müsse "bürgerschaftliche Pflicht" sein, sei es als Soldat oder im zivilen Bereich. So könne die Bundeswehr als Bürgerarmee erhalten bleiben.

---

14 Deutscher Bundestag - Pressedokumentation vom 27. 11. 2000.

15 Deutscher Bundestag - Pressedokumentation vom 20. 4. 2000.

16 "Dienstpflicht im Alter", Deutscher Bundestag - Pressedokumentation, "Die Welt", 20. 8. 2001.

17 "Bundeswehr/Der Bürger in Uniform verliert an politischem Rückhalt. Beruf oder Berufung" ?, "Rheinischer Merkur", Deutscher Bundestag, Pressedokumentation vom 24.8.2001

In einem Essay macht Cathrin Kahlweit<sup>18</sup> darauf aufmerksam, eine allgemeine Dienstzeit für beide Geschlechter werde die Frage von Wehr- und Geschlechtergleichheit abschließend beantworten und sie gleichzeitig in einem weiter gefassten Kontext überführen: eine von virtuellen Erlebniswelten und wachsender Individualisierung geprägte Gesellschaft müsse darüber nachdenken, ob sie ihre nachwachsende Generation auf dem geraden Weg zwischen Schulbereich und Arbeitsplatz zu einem Umweg zwingen, also zu einem Dienst an der Gemeinschaft, der unvorhergesehene Lebenserfahrungen beschere, zur Solidarität erziehe, gesellschaftliches Engagement zur selbstverständlichen Pflicht erkläre. Soziales Engagement brauche Übung, warum solle man diese Übung ungeübt nicht verordnen? Aufgaben gebe es genug, die Stellenanzeigen für Zivildienstleistende bewiesen es. Natürlich könne der Wehrdienst eine mögliche Variante der Dienstpflicht sein. Nicht die Einbeziehung von Mädchen in die zeitlich zu begrenzende Gemeinschaftsarbeit sei dabei ein Beitrag zur Gleichstellung der Geschlechter, sondern umgekehrt die Einübung der jungen Männer in soziale und karitative Tätigkeiten. Emanzipation fange nicht beim Spürpanzer an, sondern bei der "Schnabeltasse".

Markus Decker führt in seinem Kommentar u.a. aus,<sup>19</sup> es gebe ein gutes Argument für die Einführung einer allgemeinen Dienstpflicht: der Einzelne habe eine Verpflichtung der Gemeinschaft gegenüber, denn eine Gemeinschaft (Staat) funktioniere nach dem Mechanismus von Geben und Nehmen. Zahlreiche Gegenargumente seien letztlich nicht überzeugend, da der Grundgedanke besage, dass eine Gemeinschaft, die sich selbst als "sozialer Selbstbedienungsladen" definiere, scheitern werde.

#### **4. Gruppierungen bzw. Organisationen, die eine allgemeine Dienstpflicht befürworten**

Die Gruppierungen, die sich ausdrücklich für eine allgemeine Dienstpflicht einsetzen, sind, soweit ersichtlich, zahlenmäßig denkbar gering. Nach Recherchen im Internet zählen dazu:

Die Pro-Bürger-Partei<sup>20</sup> fordert in einem Diskussionspapier zu Bundeswehr, Wehrpflicht und allgemeiner Dienstpflicht unter Ziffer 4 die Einführung eines allgemeinen Pflichthalbjahres für alle Heranwachsenden und deren Integration in Bundeswehr,

---

18 "Pflichtübung in Solidarität - ein allgemeines Dienstjahr für alle Jugendlichen könnte Wehr- und Zivildienst ersetzen", Süddeutsche Zeitung, München, Deutscher Bundestag - Pressedokumentation vom 12.4.2002.

19 "Allgemeine Dienstpflicht - vom Geben und Nehmen", Mitteldeutsche Zeitung, Deutscher Bundestag - Pressedokumentation vom 12.4.2002

20

[http://www.pbpartei.de/infothek/k\\_Verteidigungspolitik/09\\_Diskussionspapier\\_zur\\_Bundeswehr\\_Wehrpflicht](http://www.pbpartei.de/infothek/k_Verteidigungspolitik/09_Diskussionspapier_zur_Bundeswehr_Wehrpflicht) S. 6, Ziffern 4 und 5 (Stand: 18. Februar 2004)

THW, Deutsches Rotes Kreuz, Zivildienst und andere Dienste. Dabei sei Studienanfängern der Zutritt zum Studium erst nach Ableistung des Pflichthalbjahres zu ermöglichen. Den Heranwachsenden/Jugendlichen sei dabei eine freie Auswahl ihres Platzes zu ermöglichen.

Nach Ziffer 5 sind alle rechtmäßig in Deutschland lebenden Jugendlichen zu diesem allgemeinen Pflichthalbjahr heranzuziehen. Dasselbe gelte auch für Gäste, die nicht die deutsche Staatsbürgerschaft besäßen, aber rechtmäßig hier lebten. Ausländische Mitbürger, die sich dieser Verpflichtung entzögen oder im Land ihrer Staatsbürgerschaft keinen vergleichbaren Dienst geleistet hätten, sei für 10 Jahre die Wiedereinreise in die Bundesrepublik Deutschland zu verwehren.

Die Junge Union Landau<sup>21</sup> fordert eine allgemeine Dienstpflicht für junge Männer und junge Frauen, die auch bei der Bundeswehr abgeleistet werden könne. Dafür sollten ca. 50 000 Plätze bei den Streitkräften als Quelle der Nachwuchsrekrutierung zur Verfügung stehen. Die Frage der Wehrgerechtigkeit stelle sich mangels Pflicht zum Dienst in den Streitkräften nicht mehr. Die Dauer der Dienstpflicht in vielfältigen Bereichen solle sechs Monate betragen. Beim Dienst in der Bundeswehr zwischen sieben und 23 Monaten sollten für die Soldaten deutlich erhöhte Dienstbezüge bereitgestellt werden. Die Zeit der allgemeine Dienstpflicht sei keine vertane Zeit. Der Dienst in sozialen Einrichtungen könne Mitmenschlichkeit und Verständnis für Menschen fördern, denen es nicht gut gehe. Einem ungezügelter Individualismus, der den Zusammenhalt der Gesellschaft gefährde, könne so entgegengetreten werden. Der Dienst vermittele soziale Kompetenzen und soziale Erfahrungen.<sup>22</sup>

Der Mecklenburg-Vorpommern-Rat der Jungen Union hat sich mit ähnlicher Begründung für die Einführung einer allgemeinen Dienstpflicht ausgesprochen.<sup>23</sup>

Der Verband der Kriegs- und Wehrdienstopfer, Behinderten und Rentner (VdK) befürchtet einen Zusammenbruch der sozialen Dienste, wenn der Zivildienst aufgehoben wird. Er fordert deshalb ein soziales Pflichtjahr für junge Frauen und nicht wehrdienstleistende Männer mit entsprechender sozialer Absicherung. Ein Pflichtdienst fülle nicht nur absehbare Personallücken, sondern diene auch der Persönlichkeitsbildung junger

---

21 <http://www.alexander-kupper.de/ju/junge-union.phb?site=ak-wehrpf..> (Stand: 17. Februar 2004)

22 Ähnlich die "Acht Thesen zur allgemeinen Dienstpflicht", beschlossen in Gelnhausen vom Landesausschuss der Jungen Union Hessen vom 11. Oktober 2003. Allerdings soll die allgemeine Dienstpflicht danach mindestens 12 Monate dauern, um die notwendigen Kenntnisse zu erwerben und um eine sinnvolle Restdienstzeit zu gewährleisten. Eine Dienstverlängerung sei möglich (These 4).

23 <http://jothch.net/jumv/news/details.phb?a=19> (Stand: 17. Februar 2004); Baden-Württemberg: [http://www.cdu.org./jubawue/presse/psm01/2001\\_23.htm](http://www.cdu.org./jubawue/presse/psm01/2001_23.htm) (Stand: 17. Februar 2004)

Menschen. U.a. mache der Dienst das Zusammenleben menschlich, weil er dazu beitrage, dass Alte, Behinderte und Kranke nicht allein gelassen würden.<sup>24</sup>



---

24 <http://www.sonntagsblatt.de/artikel/2000/3/3-deb.htm>

# Dr. Anna Christmann und Filiz Polat zur allgemeinen Dienstpflicht / Ausweitung auf Geflüchtete

Bürgerschaftliches Engagement

Integration, Migration & Flucht

Zum Vorschlag der CDU, eine allgemeine Dienstpflicht einzuführen und diese auch auf Geflüchtete auszuweiten, erklären **Dr. Anna Christmann** und **Filiz Polat**:

**Dr. Anna Christmann**, Sprecherin für Bürgerschaftliches Engagement:

"Die Debatte um die Dienstpflicht ist verfehlt. Es gibt längst einen Freiwilligendienst mit Fluchtbezug, diesen will die Bundesregierung aber in diesem Jahr auslaufen lassen. Während die CDU die Dienstpflicht für alle fordert, streicht die Koalition im Haushaltsentwurf 2019 das Sonderprogramm ersatzlos. Erst vor wenigen Wochen haben Union und SPD den Antrag der grünen Bundestagsfraktion, die Plätze für Freiwillige zu verdoppeln, abgelehnt. Statt Debatten über die Medien zu führen, sollte die Bundesregierung das Sonderprogramm für Freiwilligenarbeit mit Fluchtbezug mitsamt der finanziellen Ressourcen und der höheren Flexibilität in die Regeldienste überführen. Insgesamt hapert es beim Freiwilligendienst an der finanziellen und organisatorischen Unterstützung, dem begleitenden Bildungsprogramm und der Anerkennung für freiwilliges Engagement zum Beispiel durch erleichterten Zugang zu Ausbildung oder Studium. Ehrenamtliches Engagement hält die Gesellschaft zusammen, die CDU instrumentalisiert es für ihre politischen Zwecke."

**Filiz Polat**, Sprecherin für Migrationspolitik:

"Erst schließt die Bundesregierung einen Großteil der Geflüchteten durch restriktive Zugangsbeschränkungen vom Bundesfreiwilligendienst aus, nun lässt sie das Programm ganz auslaufen. Trägerorganisationen und Freiwillige sind die Leidtragenden. Wir haben zuletzt im Mai die Zugangsbeschränkungen zum Bundesfreiwilligendienst stark kritisiert. Auf Gehör sind diese Anregungen nicht gestoßen. Diese Integrationsverhinderungstaktik der Union ist schädlich für unsere Gesellschaft. Wir müssen endlich die Chance nutzen, eine moderne Einwanderungsgesellschaft zu gestalten und Hürden bei der Integration abzubauen. Hauptsache Schlagzeilen produzieren, anstatt sich tatsächlich um Lösungen zu kümmern."

**Die Fraktionspressestelle auf Twitter: @GruenSprecher**



Filiz Polat  
*Sprecherin für Migrations- und Integrationspolitik*



Dr. Anna Christmann  
*Sprecherin für Innovations- und Technologiepolitik – Sprecherin für Bürgerschaftliches Engagement*

# Freiheit und Sicherheit.



**Grundsätze für Deutschland.**

**Das Grundsatzprogramm.**

Beschlossen vom 21. Parteitag  
Hannover, 3. – 4. Dezember 2007

**CDU**

## **Gliederung**

	Seite
Präambel: Christlich demokratische Politik für Deutschland im 21. Jahrhundert	3
I. Wir christliche Demokraten	
1. Wer wir sind – Menschenbild und Grundwerte der CDU	5
2. Unser Gesellschaftsbild	11
– Freie Entfaltung der Person	11
– Zusammenhalt unserer Gesellschaft	13
II. Herausforderungen unserer Zeit – Gestaltungsanspruch der CDU	
1. Herausforderungen unserer Zeit	15
– Die bedrohte Schöpfung	15
– Die globalisierte Welt	16
– Die Anforderungen der Wissensgesellschaft	17
– Die gefährdete Sicherheit	18
– Der demografische Wandel	19
2. Chancengesellschaft Deutschland – Frei und sicher leben	19
III. Starke Familien – Menschliche Gesellschaft	
1. Neue Lebensverläufe – Neues Miteinander der Generationen	22
2. Das Fundament unserer Gesellschaft stärken – Wahlfreiheit für Familien schaffen	25
IV. Bildungs- und Kulturnation Deutschland – Antworten auf die Wissensgesellschaft	
1. Mehr Bildung für alle. Von Anfang an, ein Leben lang	30
2. Neugieriges Deutschland: Forschung sichert Wohlstand	38
3. Kultur: Ausdruck nationaler Identität und Weltoffenheit	40
V. Erneuerung der Sozialen Marktwirtschaft in der globalisierten Welt	
1. Grundsätze einer Ordnung für Wohlstand, Teilhabe und Sicherheit	45



2. Soziale Marktwirtschaft in der globalisierten Welt	48
3. Wirtschaft und Arbeit	51
4. Den demografischen Wandel gestalten – Soziale Sicherheit für alle Generationen	56
5. Solide Finanzen, solides Deutschland	63
6. Auf historischen Leistungen aufbauen – Die neuen Länder voran bringen	66
 VI. Die Schöpfung und das Leben bewahren – Für eine lebenswerte Umwelt	
1. Die Würde des Menschen schützen – Vom Beginn bis zum Ende des Lebens	69
2. Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen	70
3. Zukunft für die Landwirtschaft und den ländlichen Raum	76
 VII. Aktive Bürger, Starker Staat, Weltoffenes Land	
1. Bürgergesellschaft stärken – Eigeninitiative fördern	78
2. Für einen starken Staat: Freiheit und Sicherheit für die Bürger	81
3. Integrationsland Deutschland	88
 VIII. Deutschlands Verantwortung und Interessen wahrnehmen	
1. Deutschlands Chance Europa	91
2. Für Freiheit und Frieden eintreten – Deutschlands Rolle in der Welt	99

Anhang: Stichwortverzeichnis

## **Präambel**

### **Christlich demokratische Politik für Deutschland im 21. Jahrhundert**

Wir Christliche Demokraten bekennen uns im Bewusstsein unserer Verantwortung vor Gott und den Menschen mit diesem Grundsatzprogramm zu unseren Werten und Zielen und geben Antworten auf die Herausforderungen unserer Zeit.

Die CDU ist die Volkspartei der Mitte. In ihr sind auch heute die politischen Strömungen lebendig, aus denen sie nach 1945 entstanden ist: die christlich-soziale, die liberale und die wertkonservative. Wir orientieren uns am christlichen Bild vom Menschen und seiner unantastbaren Würde und davon ausgehend an den Grundwerten Freiheit, Solidarität und Gerechtigkeit. Wir streben nach dem richtigen Verhältnis der Grundwerte zueinander.

In einer sich ändernden Welt bleibt es unser Auftrag, Werte und Wirklichkeit zusammen zu denken und entsprechend zu handeln. Die Einsicht in die Fehlbarkeit des Menschen bewahrt uns vor der Gefahr, Politik zu ideologisieren und zeigt uns die Grenzen der Politik auf.

Die Union hat die entscheidenden Weichenstellungen in der Geschichte der Bundesrepublik Deutschland vorgenommen. Heute stellen wir uns mit gleicher Entschlossenheit den Herausforderungen des 21. Jahrhunderts.

Nach 1949 legte die CDU mit den grundlegenden Richtungsentscheidungen wie der Sozialen Marktwirtschaft, der Westbindung und der Europäischen Einigung die Fundamente für eine freiheitliche, gerechte und dynamische Entwicklung unseres Landes.

Die CDU hat gegen Widerstände an der Wiedervereinigung Deutschlands festgehalten. Als sich die Chance bot, konnte nach bitteren Jahrzehnten der Teilung die Einheit unseres Vaterlandes in Frieden und Freiheit unter Führung der CDU vollendet werden. Deutschland kann stolz sein auf das, was es geleistet hat. Die CDU hat maßgeblichen Anteil an dieser Erfolgsgeschichte.

Deutschland ist zum ersten Mal in der Geschichte nur von Freunden und Partnern umgeben. Dazu haben unsere Freunde in Amerika und Europa einen wesentlichen Beitrag geleistet. Nie zuvor war der Traum der Gründungsväter Europas so greifbar nahe: ein Europa vereint in Frieden und Freiheit, wirtschaftlich stark, sozial und bereit, mehr Verantwortung in der Welt zu übernehmen. Vertrauen und Verlässlichkeit leiten uns bei der weiteren Einigung und Entwicklung unseres Kontinents.

Diese Wirtschafts- und Gesellschaftsordnung der Freiheit in Verantwortung ist unser Modell für eine internationale Ordnungspolitik. Die Globalisierung erfordert eine neue Dimension der Sozialen Marktwirtschaft und bietet die Chance, global soziale und ökologische Standards zu setzen.

Angesichts der Herausforderungen des 21. Jahrhunderts ist ein neues Verständnis von Sicherheit notwendig: Es umfasst gleichermaßen die innere und äußere Sicherheit in einer Welt mit immer neuen Bedrohungen. Es umfasst aber auch die soziale Sicherheit unter den Bedingungen einer globalisierten Wirtschaft und der demografischen Veränderungen sowie die des Zusammenhalts in unserer Gesellschaft und die Sicherheit, auch in Zukunft in einer lebenswerten Umwelt leben zu können, die jede Generation für die nächste bewahrt.

Wir wollen Deutschland voranbringen, indem wir die bürgerlichen Werte und Tugenden stärken, die unser Land erfolgreich gemacht haben.

Unser Leitbild für Deutschland ist die Chancengesellschaft, in der die Bürger frei und sicher leben. Sie steht für Respekt vor Leistung und Erfolg. Und wir wollen die soziale Verankerung in die gesellschaftliche Mitte auch für jene, die bisher davon ausgeschlossen sind. Die Schlüssel für bessere Chancen auf dem Arbeitsmarkt liegen insbesondere in gleichen Bildungschancen und lebenslangem Lernen.

Unsere ethischen Überzeugungen und unsere reiche Erfahrung geben uns die Kraft und die politische Vernunft, um die Bundesrepublik Deutschland im Geiste der Freiheit, der

Gerechtigkeit, der Sicherheit und als Chance für alle Menschen zu gestalten. Auf dieser Grundlage handeln wir gemeinsam mit den Bürgerinnen und Bürgern in unserem Land für eine gute Zukunft.

## **I. WIR CHRISTLICHE DEMOKRATEN**

### **1. Wer wir sind – Menschenbild und Grundwerte der CDU**

#### **Die Volkspartei der Mitte**

1. Die Christlich Demokratische Union Deutschlands ist die Volkspartei der Mitte. Sie wendet sich an alle Menschen in allen Schichten und Gruppen unseres Landes. Unsere Politik beruht auf dem christlichen Verständnis vom Menschen und seiner Verantwortung vor Gott.
2. Das christliche Verständnis vom Menschen gibt uns die ethische Grundlage für verantwortliche Politik. Dennoch wissen wir, dass sich aus christlichem Glauben kein bestimmtes politisches Programm ableiten lässt. Die CDU ist für jeden offen, der Würde, Freiheit und Gleichheit aller Menschen anerkennt und die hieraus folgenden Grundüberzeugungen unserer Politik bejaht. Auf diesem Fundament baut unser gemeinsames Handeln in der CDU auf.
3. Die CDU wurde von Bürgerinnen und Bürgern gegründet, die nach dem Scheitern der Weimarer Republik, den Verbrechen des Nationalsozialismus und angesichts des kommunistischen Herrschaftsanspruchs nach 1945 die Zukunft Deutschlands mit einer christlich geprägten Volkspartei gestalten wollten. In ihr fanden sich katholische und evangelische Christen, Frauen und Männer aus allen Regionen und sozialen Schichten zusammen. Die CDU hat konservative, liberale und christlich-soziale Wurzeln. Auf der Grundlage gemeinsamer Wertüberzeugungen haben Mitglieder der CDU im Parlamentarischen Rat an der Erarbeitung des Grundgesetzes aktiv mitgewirkt und für Jahrzehnte die politischen Grundentscheidungen im freien Teil Deutschlands bestimmt – zum Beispiel die Soziale Marktwirtschaft, alle großen Sozialgesetze, die Einbindung der Bundesrepublik Deutschland in die westliche Werte- und Verteidigungsgemeinschaft und die

Einigung Deutschlands und Europas. Der CDU im sowjetisch besetzten Teil Deutschlands blieb dies verwehrt.

4. Die geistigen und politischen Grundlagen der CDU sind in der Sozialethik der christlichen Kirchen, in der liberalen Tradition der Aufklärung, in der wertkonservativen Pflege von Bindungen und dem Wissen darum, dass der Staat nicht allmächtig sein darf, sowie im christlich und patriotisch motivierten Widerstand gegen den Nationalsozialismus zu finden. Zur Identität der CDU gehören auch die friedliche Revolution von 1989, die die kommunistische Diktatur der DDR überwand, und die Wiedervereinigung unseres Vaterlandes. Die Leistungen und die Erfahrungen von Bürgerinnen und Bürgern aus den neuen Ländern bereichern unser Gemeinwesen und die CDU. Die Christlich Demokratische Union Deutschlands ist die Partei der deutschen Einheit.

### **Das christliche Menschenbild**

5. Für uns ist der Mensch von Gott nach seinem Bilde geschaffen. Aus dem christlichen Bild vom Menschen folgt, dass wir uns zu seiner unantastbaren Würde bekennen. Die Würde aller Menschen ist gleich, unabhängig von Geschlecht, Hautfarbe, Nationalität, Alter, von religiöser und politischer Überzeugung, von Behinderung, Gesundheit und Leistungskraft, von Erfolg oder Misserfolg und vom Urteil anderer. Wir achten jeden Menschen als einmalige und unverfügbare Person in allen Lebensphasen. Die Würde des Menschen – auch des ungeborenen und des sterbenden – ist unantastbar.

6. Aus der Würde des Menschen erwächst sein Recht auf die freie Entfaltung der Persönlichkeit und zugleich die Verantwortung gegenüber dem Nächsten. Der Mensch besitzt die Freiheit zur sittlichen Entscheidung. Er steht nach christlichem Verständnis in der Verantwortung vor Gott und vor seinem Gewissen und ist auf Gemeinschaft mit seinen Mitmenschen angelegt.

7. Jeder Mensch ist Irrtum und Schuld ausgesetzt. Darum sind auch der Planungs- und Gestaltungsfähigkeit der Politik Grenzen gesetzt. Diese Einsicht bewahrt uns vor

ideologischen Heilslehren und einem totalitären Politikverständnis. Sie schafft Bereitschaft zur Versöhnung.

8. Wir verstehen den Menschen als Teil der Schöpfung. Es steht ihm nicht zu, nach Belieben über die Natur zu verfügen. Sie ist uns zur Gestaltung und Bewahrung anvertraut. Wir sind dafür verantwortlich, wie wir sie den nachfolgenden Generationen weitergeben.

9. Auf diesem Menschenbild beruhen die Grundlagen der demokratischen Rechts- und Verfassungsstaaten. Das gilt auch für diejenigen, die Würde, Gleichheit und Freiheit des Menschen nicht aus dem christlichen Glauben herleiten.

### **Unsere Grundwerte: Freiheit, Solidarität und Gerechtigkeit**

10. Unser Gemeinwesen lebt von geistigen Grundlagen, die weder selbstverständlich noch für alle Zeiten gesichert sind. Es ist die besondere Selbstverpflichtung der CDU, die christlich geprägten Wertgrundlagen unserer freiheitlichen Demokratie zu bewahren und zu stärken. Sie sind Maßstab und Orientierung unseres politischen Handelns. Aus ihnen leiten sich unsere Grundwerte Freiheit, Solidarität und Gerechtigkeit her. Sie erfordern, begrenzen und ergänzen einander und sind gleichrangig. Ihre Gewichtung untereinander sinnvoll zu gestalten, ist unsere Aufgabe und Kern der politischen Auseinandersetzung. Die Grundwerte als unteilbare Menschenrechte gelten universell und über unsere nationalen Grenzen hinaus.

### **Freiheit**

11. Der Mensch ist frei geschaffen. Als sittliches Wesen soll er vernünftig und verantwortlich entscheiden und handeln. Selbst ein totalitäres System kann ihm die innere Freiheit nicht nehmen. Die Freiheit des anderen bedingt und begrenzt die eigene Freiheit. Wer Freiheit für sich fordert, muss die Freiheit seines Mitmenschen anerkennen. Freiheit umfasst Rechte und Pflichten. Sie ist immer Freiheit in Verantwortung. Es ist Aufgabe der Politik, den Menschen den notwendigen Freiheitsraum zu sichern und sie für das Gemeinwesen in die Pflicht zu nehmen.

12. Der Mensch entfaltet sich in der Gemeinschaft. Wer sich von mitmenschlichen Verpflichtungen löst, macht sein Leben nicht frei, sondern arm und einsam. So wie es Abhängigkeiten gibt, die den Menschen erniedrigen, so gibt es Bindungen, in denen Freiheit sich erst entfaltet.

13. Recht sichert Freiheit, indem es die personale Würde des Menschen schützt. Es regelt das geordnete und friedliche Zusammenleben der Menschen. Einschränkungen der Freiheit sind zulässig, soweit sie zur Wahrung der Freiheit erforderlich sind. Die Verwirklichung der Freiheit bedarf der sozialen Gerechtigkeit. Die Verhältnisse, unter denen der Mensch lebt, dürfen der Freiheit nicht im Wege stehen. Jeder muss die Chance auf ein selbstbestimmtes Leben haben. Leistung und Eigentum müssen geachtet und geschützt sein. Die materiellen Grundlagen der Freiheit sind zu sichern.

14. Freiheit ermöglicht und braucht die eigenverantwortliche Lebensgestaltung. Deshalb ist das gesellschaftliche Leben nach dem Prinzip der Subsidiarität zu ordnen: Was der Bürger allein, in der Familie und im freiwilligen Zusammenwirken mit anderen besser oder ebenso gut leisten kann, soll seine Aufgabe bleiben. Staat und Kommunen sollen Aufgaben nur übernehmen, wenn sie von den einzelnen Bürgern oder jeweils kleineren Gemeinschaften nicht erfüllt werden können. Der Grundsatz der Subsidiarität gilt auch zwischen kleineren und größeren Gemeinschaften sowie zwischen freien Verbänden und staatlichen Einrichtungen. Subsidiarität verlangt, dass die größeren Gemeinschaften, auch die staatliche Ebene, tätig werden, wenn gesellschaftspolitische Erfordernisse die Leistungskraft der Einzelnen oder der kleineren Gemeinschaften überfordern.

15. Freiheit verwirklicht sich im praktischen Leben durch Selbstverantwortung und Mitverantwortung. Der Bürger soll Freiheit in der Familie, Nachbarschaft, Arbeitswelt und Freizeit sowie in Gemeinde und Staat erfahren und leben. Er soll teilnehmen und mitverantworten, wählen und entscheiden. Er darf weder in die Rolle des Bevormundeten gedrängt noch zum bloßen Empfänger staatlicher Leistungen erniedrigt werden. Selbständiges Urteil und verantwortliche Mitarbeit schützen ihn vor der Verführung durch

Ideologien. Wir wollen den Sinn für Verantwortung und Gemeinwohl, für Pflichten und Bürgertugenden stärken.

16. Die eigene Leistung gehört zur freien Entfaltung der Person. Seine Würde und sein Recht hat der Mensch unabhängig von jeder Leistung, aber eigene Leistungsfähigkeit zu erfahren, ist eine wichtige Quelle seiner Lebenskraft. Leistung ist ein unentbehrlicher Antrieb. Es gilt daher, persönlichen Leistungswillen und Initiative zu fördern, ob auf Erwerb gerichtet oder nicht. Ohne persönliche Leistung kann kein Gemeinwesen gedeihen, Wohlstand erlangen und bewahren.

17. Zur Freiheit gehört die Bereitschaft, sich für sie einzusetzen und sie nach außen und innen zu verteidigen. Wir bekennen uns zu wehrhafter Demokratie und Rechtsstaatlichkeit. Wer frei ist, hat die Pflicht, für die Freiheit derer einzutreten, denen Freiheit vorenthalten wird. Freiheit darf nicht auf wenige Völker oder gesellschaftliche Gruppen beschränkt sein. Wir wollen Freiheit für alle Menschen und leisten dazu unseren Beitrag.

### **Solidarität**

18. Solidarität ist ein Gebot der Nächstenliebe und entspricht der sozialen Natur des Menschen. Das Ziel, ein menschenwürdiges Leben für alle zu ermöglichen, verpflichtet uns zu solidarischem Handeln. Solidarität muss vor allem den Menschen gelten, die noch nicht, nicht mehr oder dauerhaft nicht sich selbst die Grundlagen eines freien Lebens schaffen können.

19. Jeder hat das Recht auf und die Pflicht zur Solidarität und trägt mit seiner Arbeit und Leistung dazu bei, dass die Gemeinschaft für den Einzelnen eintreten kann. Wir bekennen uns zu dieser wechselseitigen Verantwortung. Elementare Formen der Solidarität sind Hilfe und Unterstützung im unmittelbaren persönlichen Miteinander - in der Familie, unter Freunden und Nachbarn und in privaten Gemeinschaften. Dort aber, wo die Kräfte des Einzelnen überfordert sind, müssen die Gemeinschaft und der Staat helfen.



20. Die soziale Sicherung beruht auf dem Grundgedanken der Solidarität. Gemeinschaftlich werden die Risiken abgesichert, die der einzelne allein nicht bewältigen kann. Es werden weder Almosen noch eine kostenlose Versorgung gewährt, wohl aber ein Leben in sozialer Sicherheit ermöglicht. Wer Solidarität übt, ist zum Verzicht bereit. Wer auf die Solidarität des Staates baut, hat auch Pflichten dem Staat gegenüber. Die soziale Sicherung hat befriedende und befreiende Wirkung. Solidarität verbietet es, das System der sozialen Sicherung zu missbrauchen.

21. Solidarität erfordert Subsidiarität. Subsidiarität erfordert eigenverantwortliches Handeln. Der Staat soll dem Bürger dieses Handeln ermöglichen und erleichtern.

22. Solidarität verpflichtet uns gegenüber künftigen Generationen. Ohne die Solidarität zwischen den Generationen erreichen wir keine Generationengerechtigkeit. Alle politischen Entscheidungen müssen dieser Verantwortung gerecht werden. Wir dürfen nicht auf Kosten unserer Kinder und Kindeskiner leben. Wir dürfen auch nicht auf Kosten unserer Mitmenschen in anderen Teilen der Welt leben. Wir setzen uns für eine weltweite Solidarität der Völkergemeinschaft ein. Ohne sie ist die Kluft zwischen Arm und Reich nicht zu überwinden und die Bewahrung der Schöpfung nicht möglich.

## **Gerechtigkeit**

23. Grundlage der Gerechtigkeit ist die Gleichheit aller Menschen in ihrer von Gott gegebenen Würde und Freiheit. Gerechtigkeit wahrt diese Würde und Freiheit. Gerechtigkeit verlangt, Gleiches gleich und Ungleiches ungleich zu behandeln. Im Rechtsstaat heißt Gerechtigkeit gleiches Recht für alle. Recht schützt vor Willkür und Machtmissbrauch. Es sichert Freiheit auch für den Schwächeren.

24. Gerechte Chancen zu schaffen, ist die notwendige Ergänzung der Gleichheit vor dem Recht. Jeder soll die gleiche Möglichkeit haben, sich in Freiheit so zu entfalten, wie es seinen persönlichen Fähigkeiten entspricht. Wir setzen uns dafür ein, dass jeder Mensch seine Lebenschancen frei und verantwortlich wahrnehmen kann. Dafür bietet die

Chancengesellschaft die Voraussetzungen und Möglichkeiten. Sie wächst auf dem Boden möglichst gerecht verteilter Lebenschancen. Das erfordert gleiche Startchancen in Bildungswege und in die Arbeitswelt. Dazu gehört nicht, Unterschiede in den persönlichen Anlagen des Einzelnen zu leugnen. Wir wollen gleiche Chancen eröffnen, nicht gleiche Ergebnisse versprechen.

25. Gerechtigkeit fordert Belastungen angemessen zu verteilen. Deshalb ist es gerecht, dass die Stärkeren einen größeren Beitrag für unser Gemeinwesen leisten als die Schwächeren.

Auch wenn wir uns mit äußerster Anstrengung für mehr Gerechtigkeit in unserer Gesellschaft einsetzen, wissen wir, dass absolute Gerechtigkeit nicht erreichbar ist. Wir fühlen uns den Schwachen und sozial Benachteiligten besonders verpflichtet. Niemand darf verloren gehen, keiner darf vergessen werden.

26. Wo das Recht der Menschen auf ein menschenwürdiges Leben missachtet wird, wo die Freiheit Einzelner, bestimmter Gruppen oder ganzer Völker unterdrückt wird, herrschen Gewalt und Unfrieden. Wir treten ein für die Achtung der Menschen- und Bürgerrechte und die Überwindung sozialer und wirtschaftlicher Not. Damit leisten wir einen Beitrag zum Frieden zwischen den Völkern und für eine gerechtere Welt.

## **2. Unser Gesellschaftsbild**

27. Die geistigen Grundlagen unserer christlich demokratischen Union befähigen uns, die Herausforderungen von Gegenwart und Zukunft zu bewältigen. Politik kann gerade in Zeiten des Umbruchs Rahmenbedingungen schaffen, die in Gesellschaft und Staat Kräfte zur Beantwortung drängender Fragen freisetzen. Unsere Politik für Deutschland zielt auf eine Gesellschaft, die jedem Freiheit sichert und alle im Bewusstsein ihrer Zusammengehörigkeit verbindet.

### **Freie Entfaltung der Person**

28. Auf der Suche nach Lebenssinn und Lebensglück müssen alle die Chance haben, sich so zu entwickeln, wie es ihren Neigungen und Fähigkeiten entspricht. Nach christlichem

Verständnis gelingt freie Entfaltung nur in der Gemeinschaft. Das Verhältnis von Individuum und Gesellschaft ist wechselseitige Bereicherung. Der Einzelne kann seine volle Identität nur in der Beziehung zu anderen entfalten. Die Gesellschaft ist für ihre Entwicklung und Zukunftsfähigkeit auf freie, selbstbewusste Persönlichkeiten angewiesen. Das zeichnet die Chancengesellschaft aus. In ihr kann jeder Einzelne Kreativität und Innovation entfalten. Diese freie Entfaltung in der Chancengesellschaft ermöglicht gleichzeitig ihren inneren Zusammenhalt.

29. Die CDU vertraut auf die Fähigkeit und die Bereitschaft der Bürgerinnen und Bürger, ihre Angelegenheiten selbst in die Hand zu nehmen. Aufgabe der Politik ist es, die Eigenverantwortung der Bürger zu fördern und, wo immer es erforderlich ist, Hilfe zur Selbsthilfe zu bieten. Um Verantwortung übernehmen zu können, muss der Mensch seine Kräfte und Anlagen frei entwickeln.

In der Familie erlebt der Mensch zuerst das Wechselspiel von Freiheit und Verantwortung. Zugleich geht aus den Familien die Vielfalt der Persönlichkeiten mit ihren Fähigkeiten hervor, auf die unsere Gesellschaft angewiesen ist. Die CDU will Ehe und Familie als Fundament der Gesellschaft stärken und setzt sich nachdrücklich für eine familien- und kinderfreundliche Gesellschaft und für ein gutes Miteinander der Generationen ein.

Erziehung und Bildung schaffen wesentliche Voraussetzungen für die freie Entfaltung der Person und für die Fähigkeit zur Wahrnehmung von Freiheitsrechten und Bürgerpflichten. Die CDU will differenzierte Bildungsangebote so verbessern, dass jeder die beste Chance auf die Entwicklung seiner Anlagen wahrnehmen kann.

Der Mensch entfaltet sich auch in der Arbeit. Deshalb ist Vollbeschäftigung das Ziel der CDU. Die Soziale Marktwirtschaft ermöglicht dem Bürger die Teilnahme am Wettbewerb und die Erfahrung seiner Leistungsfähigkeit. Wettbewerb hat für die CDU nicht nur in der Wirtschaft eine wichtige Funktion. Wir sind davon überzeugt, dass fairer Wettbewerb Menschen anspricht, das Beste aus ihren Fähigkeiten zu machen.

Der demokratische Rechtsstaat garantiert seinen Bürgern Räume der freien Entfaltung und schützt sie vor Diskriminierungen. Die CDU steht für diese Balance von Freiheit und Ordnung.

30. Die Gleichberechtigung von Frauen und Männern ist ein Grundrecht. Ziel unserer Politik ist, für Frauen und Männer, Mädchen und Jungen gleiche Chancen zu schaffen und Benachteiligungen in allen Bereichen abzubauen. Wir stehen für eine Gleichstellungspolitik, die Frauen und Männer gleichermaßen im Blick hat. Dazu gehören für uns gleiche Berufschancen, Aufstiegsmöglichkeiten und Lohngleichheit im Erwerbsleben, die Aufwertung der Familienarbeit und die bessere Vereinbarkeit von Familie und Beruf. Die spezifischen Sichtweisen und Erfahrungen, die Frauen einbringen, sind von großer Bedeutung für unsere Gesellschaft. Wir fördern auf allen Ebenen die Mitwirkung von Frauen.

### **Zusammenhalt unserer Gesellschaft**

31. Wo der Mensch sich frei entfalten kann, entsteht Gemeinsinn. Das Prinzip der Subsidiarität ermöglicht Gemeinsinn und bürgerschaftliches Engagement. Die CDU strebt eine Gesellschaft an, in der freie und mündige Bürger zusammenhalten und füreinander einstehen: die Jungen für die Alten, die Alten für die Jungen, die Starken für die Schwachen und die Schwachen für die Starken. Die Gesellschaft muss gemeinsam Verantwortung dafür tragen, dass jeder in ihr seinen Platz finden kann.

32. Der Zusammenhalt unserer Gesellschaft hat sein Fundament in unserer Zusammengehörigkeit als Nation. Unsere gemeinsame Sprache, unsere Geschichte sowie das Leben und Handeln in einem wieder vereinten Nationalstaat begründen ein patriotisches Zusammengehörigkeitsgefühl. Wir bekennen uns zu unserer schwarz-rot-goldenen Fahne und zu unserer Nationalhymne als Symbole unserer Demokratie. Die Nation ist eine Verantwortungsgemeinschaft für die Vergangenheit, für die Gegenwart und für die Gestaltung der Zukunft. Jeder, der zu uns kommt und auf Dauer bei uns bleiben will, ist aufgefordert, sich mit diesem Land und seiner Geschichte vertraut zu machen und dadurch seinen Platz in unserem Land zu finden.

33. Ohne die gemeinsame Wertschätzung unseres freiheitlichen Gemeinwesens, ohne Patriotismus, ohne die Bereitschaft, in Heimat und Nation Pflichten zu erfüllen, Verantwortung zu übernehmen und Solidarität zu üben, kann ein Staat nicht gedeihen. Unsere Geschichte ist voller Erfahrungen und großer Leistungen in Wissenschaft und Kunst, in Wirtschaft und Politik. Wir blicken zurück auf eine beachtliche Tradition von Rechtsstaat, Verfassung und guter Verwaltung, wir haben den Sozialstaat begründet und die soziale Marktwirtschaft entwickelt, wir leben seit vielen Jahrzehnten in Frieden und in einer stabilen Demokratie als Teil der europäischen Völkerfamilie, und wir haben die Wiedervereinigung friedlich vollendet. Zu unserer Identität gehört aber auch, dass wir die beschämenden Jahre des menschenverachtenden Nationalsozialismus als dauernde Mahnung bewusst halten, sie nicht verdrängen und gegen nichts aufrechnen. Patriotismus bedeutet für uns, im Bewusstsein der Vergangenheit unseres Landes seine Zukunft verantwortlich zu gestalten.

34. Nur mit dem klaren Bekenntnis zu uns selbst als einer durch Geschichte und Kultur geprägten Gemeinschaft freier Bürger können wir Integration und Teilhabe überzeugend fordern. Denn Teil dieser Gesellschaft zu sein, heißt, an ihrer Geschichte, ihren Traditionen und Erfahrungen, ihren Formen und Normen des Zusammenlebens, also an ihrer Kultur teilzuhaben. Das gilt für jeden Deutschen und für Zugewanderte oder Zuwandernde und ihre Kinder.

Bedingungen unseres Zusammenlebens sind zuerst: die deutsche Sprache zu beherrschen, achtungsvoll dem Mitbürger zu begegnen und zu Leistung und Verantwortung bereit zu sein. Jeder Bürger muss zudem die für uns alle verbindlichen kulturellen Grundlagen unserer gesellschaftlichen und politischen Ordnung anerkennen. Das sind Werte, die unserer Geschichte als einer europäischen Nation entstammen und in unser Grundgesetz eingegangen sind: die Unantastbarkeit der Würde jedes Menschen, sein Recht auf die freie Entfaltung seiner Persönlichkeit, die Gleichwertigkeit der Menschen und die sich aus ihr ableitende Gleichheit der Rechte der Bürger, die Anerkennung der Lebensentwürfe und geistigen Orientierungen anderer und damit auch der Respekt vor der Freiheit des religiösen Bekenntnisses.

35. Die CDU versteht die Aufgabe der gesellschaftlichen Integration in umfassendem Sinne. Jeder muss sich frei entfalten und am sozialen, politischen, wirtschaftlichen und kulturellen Leben teilhaben können. Dabei ist für die CDU die Integration von Zuwanderern und ihren Kindern in unsere Gesellschaft eine politische Schlüsselaufgabe. Sie führt zu gleichberechtigter Teilhabe, zu wechselseitigem Verständnis und zugleich zur Identifikation mit unserem Land.

36. Unsere politische Kultur ist geprägt von den Gemeinsamkeiten der europäischen und den Besonderheiten der deutschen Geschichte. Dazu gehören vor allem die föderale und die konfessionelle Tradition, das besondere Verhältnis zwischen Staat und Kirche und die Verantwortung, die den Deutschen aus den Erfahrungen zweier totalitärer Regime auch für die Zukunft erwächst.

37. Diese kulturellen Werte und historischen Erfahrungen sind die Grundlage für den Zusammenhalt in unserer Gesellschaft und bilden unsere Leitkultur in Deutschland. Wir wollen sie mit Leben erfüllen.

Unsere Kultur ist in Geschichte, Gegenwart und Zukunft europäisch geprägt und orientiert. Diese europäische Dimension wird im Zuge der fortschreitenden Einigung Europas weiter an Bedeutung gewinnen.

## **II. HERAUSFORDERUNGEN UNSERER ZEIT – GESTALTUNGSANSPRUCH DER CDU**

### **1. Herausforderungen unserer Zeit**

38. Wir leben in einer Zeit epochaler Veränderungen. Die Gefährdungen unserer Umwelt, die Folgen der Globalisierung, die Anforderungen der Wissensgesellschaft, neue Bedrohungen unserer Freiheit und der demografische Wandel sind die wichtigsten Beispiele solcher Herausforderungen. Wir müssen sie annehmen, uns auf sie einstellen und Chancen, die mit ihnen auch verbunden sind, für eine verantwortungsvolle und zukunftsfähige Politik im 21.

Jahrhundert nutzen. Dafür müssen wir aber auch zu Veränderungen bereit sein. So ist etwa unser Land aufgefordert, Fehlentwicklungen und Strukturschwächen des Sozialstaats zu korrigieren. Die CDU als die große Volkspartei in der Mitte unserer Gesellschaft will bewahren, was unser Land voranbringt, und verändern, was unser Land belastet.

### **Die bedrohte Schöpfung**

39. Die Schöpfung wurde uns nach christlichem Verständnis zur Gestaltung und Bewahrung anvertraut. Heute müssen wir feststellen: Die Schöpfung ist bedroht.

40. Neue technologische Entwicklungen führen den Menschen an ethische Grenzen. So tragen biomedizinische und gentechnische Forschung wesentlich zur Heilung von Krankheiten und Linderung von Leid bei. Sie bergen aber zugleich Risiken: Wenn sich grenzenloser Erkenntnisdrang und gewissenlose Vermarktung verbinden, sind Schöpfung und Menschenwürde in Gefahr. Auch die Freiheit der Forschung hat die Unantastbarkeit der Würde des Menschen und die Schöpfung zu achten.

41. Der globale Klimawandel gefährdet unsere Lebensgrundlagen und die Entwicklungschancen der nachfolgenden Generationen. Die Nachfrage nach Energie und der Verbrauch fossiler Energieträger steigen weltweit. Die erhöhten Treibhausgasemissionen und die damit verbundene Klimaerwärmung haben weit reichende Konsequenzen für Mensch und Natur: Abschmelzen von Gletschern, Anstieg des Meeresspiegels, Versauerung der Meere, Überflutungen, Wassermangel, Artensterben, neue Wüsten und Dürrekatastrophen – Katastrophen, die zudem Menschen in Armut stürzen und aus ihrer Heimat in die Migration zwingen.

### **Die globalisierte Welt**

42. Globalisierung bedeutet weltweite Öffnung politischer, wirtschaftlicher und kommunikativer Grenzen. Sie ist gekennzeichnet durch die Mobilität der Menschen und den Austausch von Ideen und Informationen, von Gütern, Leistungen und Kapital sowie durch die Vernetzung der Märkte. Sie ist Ausdruck von Freiheit und verstärkt den Wettbewerb.

43. Die Globalisierung ist ein unumkehrbarer, politisch wie wirtschaftlich fruchtbarer Entwicklungsprozess, der weltweit zunehmend mehr Menschen gesellschaftliche, politische und ökonomische Chancen eröffnen kann. Wir wollen die Globalisierung so gestalten, dass weltweit Demokratie und Menschenrechte gestärkt und soziale und ökologische Ziele gefördert werden. Das Bewusstsein, in einer gemeinsamen Welt zu leben, wächst. Die Globalisierung führt aber auch zu einer anderen Verteilung von Armut und Reichtum in der Welt – zwischen Ländern und innerhalb einzelner Länder. Migration ist auch eine Folge von Globalisierung.

44. Die internationale Vernetzung der Güter- und Dienstleistungsmärkte verstärkt den internationalen Wettbewerb der Standorte, der immer mehr zu einem Wettbewerb der Regionen im Weltmaßstab wird. Globale Finanzmärkte ermöglichen es, Kapital weltweit aufzunehmen und anzulegen. Regionen mit Zukunftspotential und Aussichten auf hohe Renditen fließt Kapital zu, das in weniger attraktiven Regionen fehlt oder verloren geht. Ähnliches gilt für den Markt der Talente und des Wissens. Damit erfährt der weltweite Wettbewerb von Standorten und Wirtschaftssystemen eine neue Dimension. Diese Entwicklung verringert zugleich die nationalen Steuerungsmöglichkeiten und macht einen internationalen Ordnungsrahmen notwendiger denn je.

45. Viele Menschen in Deutschland erleben die Globalisierung und die Anforderungen, die mit ihr einhergehen, als Bedrohung ihres Arbeitsplatzes, der eigenen beruflichen Zukunft und der bislang für selbstverständlich gehaltenen sozialen Absicherung. Diese Ängste gilt es ernst zu nehmen. Deutschland hat jedoch seit jeher von der Öffnung von Grenzen und der zunehmenden Verschmelzung der internationalen Märkte profitiert – Unternehmer durch breitere Marktchancen ebenso wie Arbeitnehmer durch höherwertige Arbeitsplätze, Verbraucher durch mehr und bessere Produkte ebenso wie Anleger durch vielfältige Investitionsmöglichkeiten. Wenn wir uns im globalen Wettbewerb behaupten, sichern wir für unser Land auch künftig die wirtschaftlichen Grundlagen von sozialer Sicherheit und Stabilität und erschließen uns jeden Tag neue Chancen zu ihrer Weiterentwicklung. Möglichst alle Menschen müssen an diesen Wachstumschancen, an Wissen und Kapital teilhaben können. Wer hierfür die Bedingungen schafft, handelt sozial.



## **Die Anforderungen der Wissensgesellschaft**

46. Die moderne Informations- und Kommunikationstechnologie treibt die Entwicklung zur Wissensgesellschaft voran. Der Anteil des Wissens an der Wertschöpfung nimmt zu. Damit entstehen völlig neue Wissensbereiche und Beschäftigungsmöglichkeiten.

47. Das Wissen der Zukunft ist vernetzt und interdisziplinär. Dadurch ändern sich auch die Zugänge zum Wissen. Die Gewinnung, Organisation und Nutzung von Wissen ist schon heute zentral für die Erwirtschaftung von Wohlstand und die Schaffung von Lebenschancen für jeden Einzelnen wie für unsere Gesellschaft als Ganzes. Wissen wird zur wichtigsten Ressource. Darin liegt zwar eine große Chance für ein Land wie Deutschland, das immer arm an Rohstoffen war und auf eine große Bildungs- und Forschungstradition zurückblickt. Darin liegt aber auch eine große Herausforderung angesichts dynamischer neuer Wettbewerber auf den Weltmärkten.

48. In dem Maße, in dem heute das Wissen der Menschheit wächst und der wissenschaftlich-technische Fortschritt bislang Unbekanntes erschließt, wächst die Bedeutung von Bildung. Denn dem Einzelnen gelingt es kaum noch, die immer größer werdende Menge der Informationen, die zur Verfügung steht, zu neuem Wissen zu verarbeiten. Wissen ist ungleich verteilt und veraltet schneller. Umso schwieriger ist es, möglichst viele Menschen daran teilhaben zu lassen. Teilhabe möglichst vieler ist aber die unabdingbare Voraussetzung, damit die Chancengesellschaft in Deutschland Realität wird.

## **Die gefährdete Sicherheit**

49. Erstmals in seiner Geschichte ist unser Land ausschließlich von Freunden und Partnern umgeben. Doch zugleich können Deutschland und Europa heute von überall auf der Welt her bedroht werden. Katastrophen und ihre Folgen, das Scheitern von Staaten, Bürgerkriege, Armut, Hunger, Seuchen und Umweltzerstörung oder grenzüberschreitende Kriminalität wirken sich auch auf uns aus. Terroristen, die über Grenzen hinweg agieren, und die Verbreitung von Massenvernichtungswaffen stellen große Gefahren dar. Die Auseinandersetzung um den Zugang zu natürlichen Ressourcen und Energiequellen, von denen auch der Wohlstand und die Freiheit Deutschlands abhängen, birgt Risiken für den

Frieden in der Welt.

50. Spätestens seit den Terroranschlägen des 11. September 2001 wissen wir, wie verwundbar freie und offene Gesellschaften sind und vor welchen Herausforderungen unser Land und die internationale Staatengemeinschaft stehen. In der globalisierten Welt werden wir unmittelbar konfrontiert mit den Auswirkungen asymmetrischer Bedrohungen. Diese Entwicklungen fordern uns nicht nur als Staat heraus, sondern auch unsere Gesellschaft und unsere Kultur.

Neue Bedrohungen für die Sicherheit entstehen auch im Inneren. So sind unser freiheitlicher demokratischer Verfassungsstaat, seine Werte und Normen bedroht durch Links- und Rechtsextremismus, gewaltbereiten Fundamentalismus, Terrorismus und organisierte Kriminalität.

## **Der demografische Wandel**

51. Während die Weltbevölkerung stark wächst, werden wir Deutsche weniger. Unsere Geburtenrate gehört zu den niedrigsten weltweit und reicht seit langem nicht mehr aus, den Bevölkerungsstand zu erhalten. Zugleich leben die Menschen in Deutschland erfreulicherweise länger. Die Bevölkerungspyramide wird auf den Kopf gestellt.

52. Eine kleiner werdende Gesamtbevölkerung mit einem immer höheren Anteil von älteren Menschen wird unsere Gesellschaft verändern. Künftig werden viele Ältere keine Kinder und Enkel haben; familiäre Netze werden ausgedünnt. Eine kinderarme, alternde Gesellschaft steht in einer Welt des raschen Wandels vor großen Bewährungsproben.

53. Immer weniger Erwerbstätige müssen für immer mehr Menschen sorgen, die nicht im Erwerbsleben stehen. Die Aufwendungen für Rentner und Pensionäre werden weiter zunehmen. Unsere bisher bewährten sozialen Sicherungssysteme sind diesen Entwicklungen nicht gewachsen: Sie müssen der veränderten Situation angepasst werden. Zwischen den Generationen muss es gerecht zugehen. Zugleich wird die Bevölkerungsentwicklung in den Regionen Deutschlands unterschiedliche Auswirkungen haben. Wir streben eine Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse in allen Teilen Deutschlands an.

Insgesamt ist es eine politische Querschnittsaufgabe, sich den Herausforderungen des demografischen Wandels zu stellen, denn er hat Auswirkungen auf nahezu alle Lebensbereiche.

54. Die Herausforderungen, vor denen wir stehen, beunruhigen und verunsichern viele Menschen. Die CDU gibt mit diesem Programm Antworten, die geleitet sind von der Überzeugung, dass Bewährtes erhalten bleiben muss, wir aber auch mit den notwendigen Veränderungen die Chancen für die Gestaltung der Zukunft nutzen müssen.

## **2. Chancengesellschaft Deutschland – Frei und sicher leben**

55. Das christliche Menschenbild leitet uns auch in Zukunft. Jeder Mensch hat das Recht auf die freie Entfaltung seiner Person. Jeder trägt aber auch Verantwortung für seinen Mitmenschen. Unser Leitbild der Chancengesellschaft trägt dieser Balance von Entfaltung und Verantwortung, von Freiheit und Sicherheit Rechnung. Dieses Leitbild entspricht dem aus dem christlichen Menschenbild abgeleiteten Grundverständnis.

Die Chancengesellschaft ist der Kern einer menschlichen Gesellschaft. Sie befähigt den Menschen und eröffnet Möglichkeiten. Wir stehen für Respekt vor Leistung und Erfolg, für das Recht auf eine neue Chance im Falle des Scheiterns und für Solidarität gegenüber den Schwachen.

Wir wollen die soziale Verankerung in die gesellschaftliche Mitte auch für jene, die bisher davon ausgeschlossen sind. Die soziale Herkunft des einzelnen darf nicht über seine Zukunft entscheiden. Für die CDU ist Chancengerechtigkeit und damit die Befähigung zu eigenverantwortlicher Lebensgestaltung das Ziel, nicht die Gleichheit der Ergebnisse. Jeder Mensch ist ein unverwechselbares Individuum, das es zu schützen und bewahren gilt. Für uns steht dieser freie und verantwortliche Mensch im Mittelpunkt aller unserer politischen Überlegungen, nicht der Staat.

Die Soziale Marktwirtschaft des 20. Jahrhunderts ermöglichte „Wohlstand für Alle“. Wir halten daran fest, schaffen aber mit „Chancen für Alle“ die Voraussetzungen, dass sich auch im 21. Jahrhundert die positiven Wirkungen der Sozialen Marktwirtschaft voll entfalten können. Dafür gestalten wir Bedingungen, die Leistungsbereitschaft und Tüchtigkeit, Vertrauen in die eigene Kraft, soziale Verantwortung und Gemeinsinn stärken.

### **Frei leben**

56. In Zeiten, in denen Vieles in Bewegung gerät, müssen wir alle den Mut zur Freiheit aufbringen. Ohne Freiheit können Chancen nicht genutzt werden. Wir müssen auf die Kraft der Freiheit und damit auf uns selbst vertrauen, um die Zukunft zu gewinnen.

Die großen Herausforderungen einer sich rasch ändernden Welt anzunehmen und zu bewältigen, erfordert nicht nur Leistungswillen, Ausdauer und Disziplin, sondern vor allem Neugier und Kreativität. Nur mit neuen und mutigen Ideen – mit wissenschaftlichen, kulturellen, sozialen, wirtschaftlichen, politischen – werden wir das Land bleiben können, in dem wir gut und gerne leben.

Der Staat soll Freiheit sichern. Dazu muss er sich oft mehr zurücknehmen, manchmal aber stärker hervortreten, etwa um die Chancen unserer Jugend zu fördern.

### **Sicher leben**

57. In Zeiten, in denen Vieles in Bewegung gerät, brauchen die Menschen Vertrauen auf ein Leben in Sicherheit. Es ist Aufgabe der Politik, für die Menschen Rahmenbedingungen zu schaffen, in denen sie ein sicheres Leben führen können.

Sicherheit hat heute viele Dimensionen. Die Stärkung der Familie und des Zusammenhalts der Generationen, die Verbesserung von Erziehung und Bildung sowie die Erneuerung der Sozialen Marktwirtschaft schaffen die Bedingungen für soziale Sicherheit. Sozial sicher lebt, wer sich auf Solidarität verlassen kann, wem immer wieder Chancen eröffnet werden, auch neue Chancen, an der globalen Wissensgesellschaft teilzuhaben.

Kulturelle Identität bietet den Menschen in unserem Land die Sicherheit, aus der heraus sie die Kraft zur Gestaltung ihrer Zukunft schöpfen. Wenn wir uns dessen versichern, was uns leitet, dann gewinnen wir inneren Halt, um Freiheit in Verantwortung wahrnehmen zu können. Die gesellschaftliche Integration von Zuwanderern auf der Basis der Leitkultur in Deutschland ist ein wichtiger Beitrag zur kulturellen Sicherheit.

Das Ziel unserer Politik der inneren Sicherheit ist es, mit Augenmaß die Möglichkeiten des Staates zur Gefahrenabwehr und Kriminalitätsbekämpfung zu verbessern. Angesichts weltweiter Bedrohungen gegen unsere Art zu leben ist sie kaum mehr von einer Politik der äußeren Sicherheit zu trennen. Innere und äußere Sicherheit müssen daher zusammenhängend betrachtet werden.

Der Schutz unserer natürlichen Lebensgrundlagen, zu dem auch der schonende Umgang mit unserer Umwelt und unserem Klima gehört, eröffnet für nachfolgende Generationen die Perspektive, sicher leben zu können.

58. Die CDU steht für eine Gesellschaft, in der Freiheit, Solidarität und Gerechtigkeit gelebt werden. Wenn die Grundwerte im richtigen Verhältnis zueinander stehen, ist auch das Bedürfnis der Menschen nach Sicherheit erfüllt. Freies und sicheres Leben verwirklicht sich in der Chancengesellschaft.

### **III. STARKE FAMILIEN – MENSCHLICHE GESELLSCHAFT**

#### **1. Neue Lebensverläufe – Neues Miteinander der Generationen**

59. Nicht nur die äußeren Verhältnisse haben sich verändert, sondern auch der Charakter der Lebensphasen und die Rolle der Generationen. Eine sensible und zukunftsorientierte Politik muss Antworten suchen, die den neuen Lebensverläufen der Menschen entsprechen und dabei berücksichtigen, dass man heute älter wird und dabei gesünder bleibt.

60. Junge Menschen haben heute weniger als früher die Chance, das gesellschaftliche Miteinander schon in der Familie einzuüben. Unterschiedliche Lebensentwürfe, die früher durch verschiedene Lebensarten und berufliche Ausrichtungen in einer Großfamilie ganz selbstverständlich waren, stehen immer seltener als vielfältige familiäre Vorbilder bereit, an denen sich Kinder und Jugendliche orientieren können. Die junge Generation braucht für ein gelingendes Leben nicht nur viel Wissen, sondern auch soziale Kompetenzen, damit sie ihr Leben meistern kann. Auch in der Jugend gilt: jeder muss sich anstrengen, so gut er kann. Eine Politik, die Menschen zu Eigenverantwortung und Solidarität motiviert, handelt sozial.

61. Durch die Länge von Schul-, Berufsausbildung und Studium rückt die Existenz- und Familiengründung zeitlich eng zusammen. Gleichzeitig ruht auf der Generation der Erwachsenen eine besondere Verantwortung für das Funktionieren des Zusammenlebens der

Generationen: Sie erzieht die Kinder, kümmert sich um die älteren Familienmitglieder, bringt ihren Anteil in den Generationenvertrag ein und muss im höheren Maße als früher für das eigene Alter vorsorgen. Die Vereinbarkeit von Familie und Beruf ist ein Kernbestandteil christlich demokratischer Politik. Wir wollen, dass diejenigen, die in unseren Familien Arbeit und Verantwortung übernehmen, die breite Unterstützung aus allen Teilen der Gesellschaft erfahren und in den Sozialversicherungen wie im Steuersystem besser gestellt werden.

62. In naher Zukunft lebt etwa ein Drittel der Gesellschaft ein Drittel seiner Lebenszeit nach dem Ausscheiden aus dem Erwerbsleben. Es ist falsch, vom Ruhestand zu sprechen. Im Gegenteil, die Älteren sind eine große Chance und mit ihrer Lebenserfahrung ein gewaltiges Kapital für unsere Gesellschaft. Sie sind bereit, sich einzubringen. Wir wollen mehr und bessere Angebote, um unsere älteren Mitbürger einzuladen, mit Kindern und Jugendlichen, mit Eltern und Erwerbstätigen ein lebendiges Miteinander zu gestalten. Jeder hat eine Aufgabe. Alle werden gebraucht.

63. Ein neues Verständnis einer Gesellschaft des langen Lebens wollen wir für die Gesundheitspolitik. Gesundheitspolitik in einer alternden Gesellschaft kann nicht nur bedeuten, das Leben mit Hilfe der Hochleistungsmedizin zu verlängern, sondern auch die Lebensqualität zu verbessern. Deshalb wollen wir die Eigenverantwortung stärken und die Prävention zu einer eigenständigen Säule im Gesundheitswesen ausbauen. Lebensqualität im Alter heißt auch, dass Menschen so lange wie möglich ein selbstbestimmtes und eigenständiges Leben in der gewohnten Umgebung führen können. Hierzu müssen entsprechende Angebote entwickelt werden.

Wie wir mit den Pflegebedürftigen und Menschen mit Behinderungen umgehen, entscheidet über die soziale Qualität unseres Gemeinwesens. Auch wer pflegebedürftig ist, will ein selbstbestimmtes Altern möglichst in der vertrauten Umgebung und nicht ausgeschlossen werden. Auch wenn Familien nicht selbst pflegen können, wollen sie wissen und sich darum kümmern, dass es ihren Eltern und Großeltern gut geht. Pflegebedürftige Menschen und Pflegekräfte brauchen mehr Unterstützung durch freiwilliges Engagement. Wir wollen eine

bessere Kooperation zwischen Familien, Institutionen, hauptamtlichen Pflegekräften und Ehrenamt aus der Nachbarschaft.

64. Ein neues Verständnis vom Alter und vom Ende der Erwerbstätigkeit bestimmt unsere Politik zum Ende der Erwerbsarbeit. Viele Menschen können und wollen länger arbeiten. Nicht nur die Gesellschaft und das Ehrenamt, auch die Wirtschaft und die Unternehmen brauchen in verstärktem Maße das Wissen, das Engagement und die Tatkraft älterer Menschen. Viele von ihnen erleben es als eine Form der Altersdiskriminierung, wenn sie gegen ihren Willen aus dem Arbeitsleben oder einer ehrenamtlichen Tätigkeit ausscheiden müssen. Wir wollen mehr Flexibilität in diesen Bereichen.

65. Im zunehmenden Maße leiden viele Menschen unter einem Mangel an Zuwendung und unter Einsamkeit. Es gibt seelische Armut in reichen Gesellschaften. Menschen brauchen Menschen, damit es ihnen gut geht.

66. Die sozialen Fragen von heute sind von einer anderen Qualität als in der Vergangenheit und sie erfordern eine andere politische Herangehensweise. Mit traditionellen Methoden allein, wie mehr Geld, mehr Personal und mehr Vorschriften, ist den neuen sozialen Herausforderungen nur unzureichend beizukommen: Ob es sich darum handelt, die Nachbarschaft und ganze Stadtviertel nicht veröden zu lassen, Menschen mit Behinderung nicht auszugrenzen, die Integration von Zuwanderern zu einem Erfolg zu führen – all das erfordert mehr als staatliche Maßnahmen. Um die großen Fragen unserer Zeit erfolgreich anzugehen, brauchen wir neu gelebte Solidarität und Eigeninitiative aus der Mitte der Gesellschaft.

67. Die CDU ist nicht die Partei, die reflexartig vom Staat die Lösung aller gesellschaftlichen Probleme erwartet. Sie ist deshalb besser als andere dazu in der Lage, Antworten auf die sozialen Herausforderungen zu finden. Das Prinzip der Subsidiarität ist heute aktueller denn je. Die CDU will die kleinen Einheiten stärken, aus denen beides erwächst: Entfaltung und Zusammenhalt, Eigenverantwortung und Solidarität. Die erste und wichtigste Gemeinschaft ist die Familie.



## **2. Das Fundament unserer Gesellschaft stärken – Wahlfreiheit für Familien schaffen**

68. Familien werden immer wichtiger und sind das Fundament unserer Gesellschaft. Familie ist überall dort, wo Eltern für Kinder und Kinder für Eltern dauerhaft Verantwortung tragen. Sie ist der Ort, an dem Partnerschaft und Solidarität gelebt und der Sinn für Gerechtigkeit vermittelt wird. In ihr reift der Mensch zur Persönlichkeit heran und entfaltet sich zur Freiheit in Verantwortung. Hier werden Werte gelebt, die sich aus dem christlichen Verständnis vom Menschen ergeben – seiner unveräußerlichen Würde und seiner Mitmenschlichkeit.

69. Familie ist nicht alleine die junge Familie mit kleinen Kindern oder Jugendlichen. Sie umfasst alle Generationen. Die Generationenbeziehungen zwischen Kindern, Eltern, Großeltern und Urgroßeltern sind heute wichtiger denn je und müssen gestärkt werden. Wir schätzen die solidarischen Leistungen von Familien über lange Zeiträume und unterstützen Familien auch in den späteren Lebensabschnitten.

70. Die Ehe ist unser Leitbild der Gemeinschaft von Mann und Frau. Sie ist die beste und verlässlichste Grundlage für das Gelingen von Familie. In der Ehe kommt die gemeinsame Verantwortung von Vätern und Müttern für ihre Kinder verbindlich zum Ausdruck. Auch in Ehen, die ohne Kinder bleiben, übernehmen Männer und Frauen dauerhaft füreinander Verantwortung. Deshalb steht die Ehe unter dem besonderen Schutz unseres Grundgesetzes.

71. Ehe und Familie sind das zuverlässigste soziale Netz, wenn Menschen Menschen brauchen. Familienbeziehungen bleiben ein Leben lang bestehen. Noch nie zuvor haben Eltern und Kinder eine so lange gemeinsame Lebenszeit gehabt wie heute.

Dennoch gibt es immer weniger Familien. Gegenwärtig ist jede nachfolgende Generation um ein Drittel kleiner als die vorhergehende. Das ist der Widerspruch unserer Zeit: Eine reiche Gesellschaft ist arm an Kindern. Die vielen individuellen Entscheidungen summieren sich zu einer Entwicklung, die weit reichende Folgen hat sowohl für die Lebensqualität der Menschen als auch für Wohlstand und Wohlfahrt der Gesellschaft.

72. Zu einem glücklichen Leben gehören für die große Mehrheit von Frauen und Männern Familie und Kinder. Kinder binden uns an das Leben und bereiten Freude. Wer sich für Kinder entscheidet, glaubt an die Zukunft und beweist Zuversicht und Optimismus. Kinder bereichern unser Leben. Deshalb kann von einem Bedeutungsverlust der Familie keine Rede sein, ganz im Gegenteil.

73. Die Entscheidung für Ehe, Kinder und Familie ist eine persönliche Entscheidung, die wir unterstützen: Staat und Gesellschaft dürfen aber den Menschen nicht vorschreiben, wie sie zu leben haben.

74. Wir wollen die Voraussetzungen dafür schaffen, dass viele Familien- und Kinderwünsche in Erfüllung gehen können. Manch eine aufgeschobene oder aufgehobene Entscheidung, Kinder und Familie zu haben, hat gesellschaftliche Ursachen, die wir verändern können und verändern müssen – gerade weil wir Familienwerte engagiert bewahren wollen. Wir wollen Familien stärken und familienfreundliche Strukturen schaffen. Hierzu gehört auch die Unterstützung von Familien, deren Kinderwunsch nur mit medizinischer Hilfe verwirklicht werden kann.

Ziel unserer Familienpolitik ist es, den Familien Gerechtigkeit widerfahren zu lassen; ein Leben mit Kindern und die Verwirklichung von Kinder- und Familienwünschen zu erleichtern. Wir wollen starke Familien, in denen die Kinder zu starken Persönlichkeiten heranwachsen, fähig zu Eigenverantwortung und Solidarität.

75. Unsere Politik für die Familien orientiert sich an traditionellen Werten und neuen Wirklichkeiten. Familien leben nicht für sich allein, sie sind eingebettet in ein kulturelles und soziales Umfeld, umgeben von Strukturen, die ihnen helfen oder aber es ihnen schwer machen, Familie zu leben - und die wir gestalten müssen.

### **Für eine familienfreundliche Gesellschaft**

76. In der Familie lernen Menschen soziale Tugenden, wechselseitige Verpflichtungen, Vertrauen und Verantwortung. Hier erfahren sie das Miteinander der Generationen. Hier werden Menschen angenommen unabhängig von Leistung und Versagen. Familien brauchen

ein Klima, in dem sie sich entfalten können. Die Familienwerte, wie wir sie kennen, sind elementar für die Entwicklung des Einzelnen, aber auch für den sozialen Zusammenhalt. Familienwerte in diesem Sinne und aus diesen Gründen zu bewahren, ist uns eine Verpflichtung.

77. Zu dem Klima gehören auch die Anerkennung der gleichen Entfaltungsrechte der Geschlechter und der Wunsch von jungen Männern und Frauen nach Entfaltung in Familie und Beruf. Familienwerte verpflichten Frauen und Männer gleichermaßen.

78. Es ist das Ziel unserer Familienpolitik, die Voraussetzungen dafür zu schaffen, dass sich möglichst viele Menschen für ein Leben mit Kindern entscheiden. Es geht deshalb darum, echte Wahlfreiheit zu schaffen, damit Eltern entscheiden können, ob und wie sie Familie und Beruf miteinander vereinbaren. In der bürgerlichen Familie des 21. Jahrhunderts werden sich häufig beide Eltern sowohl um die wirtschaftliche Basis als auch um die emotionale Qualität der Familie kümmern. Gerade weil Liebe und Zuwendung, wechselseitige Verantwortung und Verpflichtung in der Familie eine Zukunft haben sollen, müssen wir Familie neu denken und gestalten. Zu den Familienwerten gehören Hingabe und Verlässlichkeit, aber auch Respekt vor der Individualität und den Entfaltungswünschen des Partners und der Kinder.

79. Alle, die Kindern Leben schenken und in anderer Weise Familie leben, verdienen Respekt und Anerkennung für die große Verantwortung, die sie übernehmen. Allein erziehende Mütter und Väter erbringen diese bedeutende Leistung nicht selten unter besonderen Schwierigkeiten, bei denen sie Unterstützung brauchen.

80. Wir respektieren die Entscheidung von Menschen, die in anderen Formen der Partnerschaft ihren Lebensentwurf verwirklichen. Wir erkennen an, dass auch in solchen Beziehungen Werte gelebt werden, die grundlegend für unsere Gesellschaft sind. Dies gilt nicht nur für nicht-eheliche Partnerschaften zwischen Frauen und Männern. Dies gilt auch für gleichgeschlechtliche Partnerschaften. Wir werben für Toleranz und wenden uns gegen jede Form von Diskriminierung. Eine Gleichstellung mit der Ehe zwischen Mann und Frau als Kern

der Familie lehnen wir jedoch ebenso ab wie ein Adoptionsrecht für gleichgeschlechtliche Paare.

### **Familien-Zeit einräumen**

81. Familien brauchen Zeit: Eltern für die Kinder, Kinder für die Eltern – Zeit für Zuwendung und Fürsorge, Zeit für gemeinsame Aktivitäten und individuelle Interessen. Wir wollen keine Gesellschaft, in der nur ökonomische Interessen zählen. Deshalb haben wir das Elterngeld eingeführt. Mehr Eltern haben dadurch die Chance, sich ihrem Kind im ersten Lebensjahr ohne finanzielle Sorgen intensiver und gemeinsam zu widmen, ohne die berufliche Perspektive aus den Augen zu verlieren. In einer nächsten Stufe gilt es, die Vereinbarkeit von Familie und Beruf auch mit Blick auf die Pflege von Eltern oder Großeltern zu schaffen. Pflegeleistungen und Erziehungsleistungen sind gleichermaßen als Familienarbeit anzuerkennen.

82. Wichtiger als manch staatliche Maßnahme für den Alltag der Familien ist eine moderne und familienfreundliche Arbeitszeit in Wirtschaft, Unternehmen und Verwaltung. Viele Unternehmen haben längst bewiesen, dass Rücksichtnahme auf Kinder und Familien möglich ist und für beide Seiten einen Gewinn bringt. Eine familienfreundliche Arbeitswelt macht Betriebe, Unternehmen und öffentliche Einrichtungen attraktiv für die besten Köpfe und stärkt Bindung und Loyalität. Wir erkennen die Leistung der Tarifparteien auf diesem Gebiet an und fordern sie auf, Grundsätze und Strategien für eine bessere Balance von Arbeit und Leben in den Tarifverträgen zu verankern. Wir brauchen familiengerechte Arbeitsplätze und nicht arbeitsplatzgerechte Familien.

83. Familie und Beruf zu vereinbaren ist Aufgabe von Müttern und Vätern. Partnerschaftliche Aufteilung von Erziehung erfüllt das Bedürfnis des Kindes nach Mutter und Vater und kann ein Schlüssel zur Vereinbarkeit von Familie und Beruf sein. Väter, die die Erziehung ihrer Kinder übernehmen, müssen die gleiche gesellschaftliche Anerkennung erhalten wie Mütter.

### **Mehr Familiengerechtigkeit**

84. Nicht zuletzt brauchen Familien finanzielle Unterstützung. Familienförderung ist unserem Verständnis nach keine soziale Wohltat, sondern ein gerechter Ausgleich für die enormen Leistungen, die die Familien erbringen und eine Investition in die Zukunft der

Gesellschaft. Sie eröffnet Wahlmöglichkeiten, wo materielle Zwänge herrschen. Sie kommt daher den Kindern zugute und trägt zugleich zur Stärkung von familiärer Verantwortung bei. Voraussetzung ist, dass die finanzielle Förderung von Familien effizienter und für die Familien überschaubarer wird. Wir wollen alle Maßnahmen in einer Familienkasse bündeln.

85. Der besonderen Rolle der Ehe als partnerschaftliche Verantwortungsgemeinschaft und Kern der Familie muss auch weiterhin steuerlich spürbar Rechnung getragen werden. Wir treten aber dafür ein, das Ehegattensplitting voll zu erhalten und zu einem Familiensplitting zu erweitern, damit die besonderen Belastungen von Familien mit Kindern besser ausgeglichen werden. Familien mit Kindern müssen steuerlich besser gestellt sein als Kinderlose. Zudem sollen alle Familien mit Kindern einen Splitting-Vorteil haben. Außerdem müssen gezielte Anreize gesetzt werden, damit sich Eltern für mehrere Kinder entscheiden. Wir brauchen nicht nur mehr Familien in der Gesellschaft, sondern auch mehr Kinder in den Familien. Gerade Eltern, die sich für drei oder mehr Kinder entscheiden, brauchen besondere Unterstützung.

86. Eltern üben zugunsten ihrer Kinder Verzicht. Dies kommt der ganzen Gesellschaft zugute. Deshalb müssen Eltern in der gesetzlichen Rentenversicherung grundsätzlich besser gestellt werden als kinderlose Versicherte. Wir wollen dafür die Berücksichtigung von Zeiten der Kindererziehung deutlich verbessern.

### **Unsere Zukunft: Kinder**

87. Kinder brauchen Kinder, um sich zu entfalten und soziale Tugenden zu lernen. Wir wollen auch deshalb den bedarfsgerechten Ausbau von Einrichtungen für Kinder aller Altersklassen, in denen diese auf Wunsch der Eltern flexibel und verlässlich betreut werden und die zugleich einen Beitrag zu Erziehung und Bildung leisten. Für mehr Vielfalt im Angebot der Kinderbetreuung begrüßen wir insbesondere auch private Initiativen und Kindergärten in freier Trägerschaft. Den Kindergartenbesuch wollen wir mittelfristig beitragsfrei ermöglichen und für das letzte Jahr verpflichtend machen; Voraussetzung ist eine solide und nachhaltige Finanzierung. Mittelfristig soll es auch einen Rechtsanspruch auf einen Krippen- oder Tagespflegeplatz geben. Familien brauchen Entlastung und eine unterstützende soziale

Infrastruktur. Damit Familien und Kinder sich gut entwickeln können, müssen Eltern und Kindertageseinrichtungen, Schulen, Kinder- und Jugendhilfe besser als gegenwärtig zusammenwirken.

Mittelfristig wollen wir ein Betreuungsgeld für Eltern schaffen, die ihre Kinder vom vollendeten 1. bis zum 3. Lebensjahr zu Hause betreuen und keinen Platz in einer Kindertagesstätte beanspruchen.

88. Recht und Pflicht zur Erziehung der Kinder liegen in erster Linie bei den Eltern. Der Staat kann und soll die Erziehungsleistung der Eltern nicht ersetzen. Er muss aber leicht zugängliche Angebote der Erziehungsberatung und -hilfe vorhalten und im Bedarfsfalle mit aufsuchender Arbeit bei Jugendlichen und Eltern Unterstützung leisten. Er muss darüber hinaus seiner Schutzpflicht Kindern gegenüber gerecht werden. Gewalt gegen Kinder und ihrer Verwahrlosung muss entschlossen entgegengetreten werden. Das Wohl der Kinder in unserem Land ist uns ein besonderes Anliegen.

89. Kinder sind unsere Zukunft. Deutschland muss wieder ein Land werden, in dem das Leben mit Kindern leichter und selbstverständlich wird. Das ist eine Aufgabe, die alle angeht.

#### **IV. BILDUNGS- UND KULTURNATION DEUTSCHLAND – ANTWORTEN AUF DIE WISSENSGESELLSCHAFT**

##### **1. Mehr Bildung für alle. Von Anfang an, ein Leben lang**

90. Bildung ist der Schlüssel für individuelle Lebenschancen und hat überragende Bedeutung für die Werte, die wir bewahren – und für die Werte, die wir entfalten wollen. Nur bessere Bildung für mehr Menschen wird Wohlstand nachhaltig sichern. Sie wird es ermöglichen, die Herausforderungen der Zukunft zu bewältigen und die Chancen des Wandels zu ergreifen.

91. Die Freiheit und die Würde des Menschen, der Reichtum und die Fülle menschlicher Möglichkeiten kommen erst zur Entfaltung, wenn die Talente und Fähigkeiten junger Menschen von Anfang an gefördert, gefordert und entwickelt werden. Leistungsbereitschaft und Leistungsfähigkeit entwickeln sich am besten in einem Klima der Neugier und des Entdeckergeistes auch außerhalb der Schule.

92. Die soziale Herkunft von Menschen darf nicht über ihre Zukunft entscheiden. Aufstieg durch Bildung, so lautet unser gesellschaftspolitisches Ziel. Alle müssen einbezogen, keiner darf zurückgelassen werden. Armut beginnt allzu oft als Bildungsarmut. Die Teilhabe aller an Bildung und Ausbildung ist ein Gebot der Chancengerechtigkeit.

93. Die soziale Sicherheit und der gesellschaftliche Zusammenhalt erfordern, dass wir Kinder zu starken Persönlichkeiten heranbilden, die Vertrauen haben in ihre eigenen Fähigkeiten, soziale Rücksicht lernen und fähig sind zu Eigenverantwortung und Solidarität.

94. Durch ein freies, gerechtes und leistungsfähiges Bildungswesen werden wir jene Werte weitergeben und bewahren können, auf denen Wohlstand und Sicherheit gründen. Um unsere moralischen und ökonomischen Werte zu vermitteln, ist Bildung von strategischer Bedeutung.

95. Eine Wissensgesellschaft lebt davon, möglichst jede Begabung zu entdecken und von früh an zu fördern: Es kann gar nicht genug gut ausgebildete Menschen geben. Wenn Menschen länger leben und arbeiten, ist es ein Gebot ökonomischer und sozialer Vernunft und eine Verpflichtung für jeden, in allen Phasen des Lebens neue Kompetenzen zu erwerben. Lebenslanges Lernen wird zur besten Versicherung gegen die Wechselfälle des Lebens. Wenn sich das Wissen rascher als früher erneuert und künftige Berufe anspruchsvoller werden, dann ist die Frage einer optimalen Bildung und Ausbildung die soziale Frage des 21. Jahrhunderts.

96. Um sie zu beantworten, orientieren wir uns an mehreren Leitlinien. Wir wollen mehr Differenzierung, mehr Flexibilität und Durchlässigkeit im Bildungswesen. Wir wollen Qualität und Leistung auf allen Gebieten verbessern. Wir wollen das Lernen in und mit der Praxis aufwerten und den Bildungsbegriff so erweitern, dass er den bewahrenswerten Idealen wie



auch den neuen Notwendigkeiten gerecht wird. Wir wollen Bildung von Anfang an und ein Leben lang, und das aus humanen, sozialen und ökonomischen Gründen. Es ist, bei Kindern wie bei Erwachsenen, besser, gerechter und ökonomischer, in Bildung und Weiterbildung zu investieren, als zu versuchen, durch Transferzahlungen oder soziale Maßnahmen Fehlentwicklungen zu korrigieren. Oft genug gelingt dies auch nicht mit viel Geld. Deshalb orientieren wir uns an der Maxime: Vorbeugen statt nachbessern.

### **Bildung von Anfang an**

97. Kinder und junge Menschen sind kreativ und aufgeschlossen, wenn man ihnen eine entsprechende Umgebung bietet. Wir wollen deshalb Familien stärken sowie neue und anregende Bildungsorte für Kinder schaffen. Eine stärkere Verzahnung von frühkindlicher und schulischer Bildung ist nötig. Die Trennung von Bildung und Betreuung halten wir für künstlich und nicht mehr zeitgemäß. Kinder brauchen frühzeitig eine anregende Umgebung, in der sie die Welt spielerisch erforschen und entdecken können. Betreuungs- und Kindertagesstätten sind auch Bildungseinrichtungen. Deshalb wollen wir die Voraussetzungen dafür schaffen, dass die Drei- bis Zehnjährigen individuell entsprechend ihren Fähigkeiten und Begabungen gefördert werden. Wir treten für eine Weiterentwicklung der Fachkräfteausbildung ein, Laufbahnen müssen durchlässiger werden.

98. Das vielfältige gegliederte Schulwesen hat sich bewährt und erfolgreich weiterentwickelt. Das Konzept der Einheitsschule lehnen wir ab. Unsere Devise lautet vielmehr: Für jeden Abschluss einen Anschluss. Es müssen die richtigen Rahmenbedingungen geschaffen werden, damit die Schulen stetig besser und den Schülern gerecht werden. Jeder Schüler kann etwas und hat eine Schule verdient, die es schafft, seine Stärken zu stärken. Wir erwarten, dass eine Schule unter ähnlichen Bedingungen keine schlechtere Bilanz aufweist als vergleichbare Schulen.

99. Für den Wettbewerb der Schulen um die beste Bildung wollen wir neue Wege gehen. Wir wollen verbindliche nationale Standards und eine wirksame, öffentlich sichtbare Evaluierung, dann aber auch mehr Freiheit und Eigenverantwortung für die Schulen, um ihren Weg für eine bessere Unterrichtsqualität zu finden. Wir müssen einen neuen Schwerpunkt auf

eine fundierte empirische Bildungsforschung und eine kontinuierliche Bildungsberichterstattung legen. Beschlossene Bildungsstandards müssen in allen sechzehn Ländern konsequent umgesetzt werden. Die Zusammenarbeit zwischen den Ländern muss Vergleichbarkeit vor allem bei den Abschlussprüfungen und damit Mobilität ermöglichen. Wir halten an der öffentlichen Verantwortung für das Schul- und Bildungswesen fest, Bildungseinrichtungen in freier Trägerschaft sind ein unverzichtbarer Bestandteil dieses Bildungswesens.

100. Mehr Eigenverantwortung ist der bessere Weg, dieser Aufgabe gerecht zu werden und die Schulen zu befähigen, ihren Auftrag umfassend zu erfüllen. Lehrer leisten einen herausragend wichtigen Beitrag für unsere Gesellschaft. Ihre Ausbildung ist der Schlüssel für die erzieherische Kraft der Schule. Neben der differenzierten und fundierten fachlichen Ausbildung muss die pädagogische Praxis im Mittelpunkt stehen. Aus- und Fortbildungen müssen die erworbenen Kompetenzen regelmäßig ergänzen und aktualisieren. Schulqualität setzt eine ausreichende Zahl qualifizierter Lehrerinnen und Lehrer voraus. Auch für sie muss sich Leistung lohnen.

101. Der Auftrag von Schule und Lehrern geht über die Vermittlung von Wissen weit hinaus. Junge Menschen brauchen auch Werte und soziale Tugenden, um ihr Leben erfolgreich zu meistern. Die Achtung vor Demokratie und Rechtsstaat muss immer wieder neu vermittelt werden. Politische Bildung ist unverzichtbar, den Schüler- und Jugendaustausch in Europa gilt es zu fördern. Musische und religiöse Bildung sind notwendig für eine ganzheitliche Entwicklung der Persönlichkeit. Die CDU tritt dafür ein, dass konfessioneller Religionsunterricht in allen Ländern zum Kanon der Pflichtfächer zählt. Neben dem evangelischen und katholischen Religionsunterricht soll bei Bedarf auch Unterricht in anderen Religionen in deutscher Sprache mit in Deutschland ausgebildeten Lehrern und unter staatlicher Schulaufsicht angeboten werden.

102. Bildung beginnt nicht erst in der Schule, und sie hört nicht mit der Schule auf. Die eigentliche Schul-, Bildungs- und Ausbildungsphase in der Jugend muss kürzer werden, früher beginnen und früher enden, dafür aber immer wieder durch Bildungsphasen im weiteren

Lebensverlauf ergänzt werden. Die Fähigkeit, lebenslang zu lernen, muss am Lebensanfang begründet, in Schule und Ausbildung gefördert und durch eine hochwertige und sinnvolle Weiterbildung in allen Phasen des Lebens ergänzt werden. Hierzu gehört auch die Verantwortung der Unternehmen, jungen Menschen Ausbildungsplätze anzubieten und die Fort- und Weiterbildung von Mitarbeitern zu ermöglichen.

### **Vielfalt, Differenzierung und Flexibilität**

103. Zu den Stärken unseres Bildungswesens gehört die Vielfalt an Lernkonzepten und Lernwegen. Wir bekennen uns zu einem begabungsgerechten, differenzierten Schulwesen, das sowohl praxis- als auch theorieorientierte Ausbildungsmöglichkeiten eröffnet. Die verschiedenen Wege müssen dabei so durchlässig und flexibel wie möglich bleiben. Spitzenleistungen sind für die Zukunft unseres Landes von großer Bedeutung. Hochbegabte müssen entsprechend gefördert werden.

104. Die CDU befürwortet den bedarfsgerechten Ausbau von Ganztagschulen unter Einbeziehung von Vereinen und ehrenamtlichem Engagement. Wir verbinden damit die Erwartung, dass die Ganztagschulen einen pädagogisch strukturierten Tagesrhythmus bieten, der sowohl die herkömmlichen Schulfächer als auch Gesundheitserziehung und Sport, musisch-künstlerische Tätigkeiten und die Vermittlung von sozialen Kompetenzen umfasst.

105. Lernschwache und Menschen mit Behinderung brauchen Förderung und Hilfen, die auf ihre individuellen Bedürfnisse eingehen. Das selbstverständliche Miteinander von Behinderten und Nichtbehinderten, ihren Stärken und Schwächen, ist Kindern schon früh zu vermitteln, damit Barrieren in den Köpfen und im Verhalten gar nicht erst entstehen.

### **Qualität und Leistung**

106. Wir wollen, dass Qualität und Leistung wesentliche Kriterien für das gesamte Bildungswesen sind. In dem Prinzip „Fordern und Fördern“ sehen wir eine allgemeine Maxime für das pädagogische und bildungspolitische Handeln. Sinn und Zweck aller Anstrengungen ist es, bei allen jungen Menschen die Stärken auszubauen, ihren Glauben an sich und ihre Fähigkeiten zu fördern, sie immer wieder die nützliche Erfahrung machen zu lassen, etwas erreichen zu können.

Diese Prinzipien und Maximen gelten nach unserem Verständnis für alle, so vielfältig die Unterschiede nach Talenten, Herkunft oder Begabungen auch sein mögen. Wer von anderen etwas fordert oder ihnen etwas zutraut, was sie leisten können, handelt sozial.

107. Wir wollen deshalb mehr und bessere Bildung für alle. Darüber hinaus wollen wir möglichst viele Schülerinnen und Schüler zu Spitzenleistungen befähigen. Die verbindliche Festlegung von überprüfbaren Lerninhalten und Schlüsselkompetenzen in Kerncurricula leistet hierfür einen entscheidenden Beitrag.

108. Bildung für alle, soziale Durchlässigkeit und Spitzenleistungen sind nur denkbar mit Sprachkompetenz. Sprache ist der Schlüssel für Bildung und Ausbildung, für Integration in den Beruf und in die Gesellschaft. Ein zunehmender Anteil der Kinder, insbesondere mit Migrationshintergrund, verfügt nur über ungenügende Deutschkenntnisse. Damit alle Kinder vom ersten Tag in der Schule mitsprechen und gleichberechtigt an Bildung und Ausbildung teilhaben können, brauchen wir eine gezielte Sprachförderung im Kindergarten, verbindliche Sprachtests vor der Einschulung, bei erkannten Defiziten eine intensive Förderung und schulbegleitende Sprachprogramme. Hierbei ist das Elternhaus intensiv einzubeziehen. Gleichzeitig sollen die Mehrsprachigkeit und die interkulturelle Kompetenz dieser Kinder stärker erkannt und gezielt gefördert werden. Für alle Schüler gilt: Ab der ersten Klasse sollen sie neben der deutschen Sprache altersgerecht mindestens eine Fremdsprache erlernen.

109. Die Qualität der Hochschulausbildung und damit auch die Qualifikation von Hochschulabsolventen und Forschern sind von entscheidender Bedeutung in der Wissensgesellschaft. Wir wollen Qualifikationsvorsprünge sichern und Deutschlands Stellung als international anerkannte Talentschmiede weiterentwickeln. Dieses Ziel zu erreichen, setzt ein differenziertes System von Universitäten, pädagogischen Hochschulen, Musik- und Kunsthochschulen, Fachhochschulen, Berufsakademien sowie privaten Hochschulen voraus. Jeder Hochschultyp soll in seiner Entwicklung gefördert werden. Damit staatliche Hochschulen ihren Aufgaben gerecht werden können, bedarf es einer angemessenen Grundausstattung aus dem Staatshaushalt. Mit sozialverträglichen Studienbeiträgen sollen die Hochschulen ihre Lehrangebote gezielt verbessern und besondere Lehrprofile entwickeln können. Exzellenz auch in der Lehre muss zum Selbstverständnis deutscher Hochschulen gehören.

Studentinnen und Studenten müssen ermutigt werden, ihre Stärken weiter zu entwickeln, sei es bei praxisorientierten Studiengängen oder bei der wissenschaftlichen Ausbildung und in

der Forschung. Ein Wechsel zwischen den Hochschultypen muss bei entsprechender Qualifikation möglich sein. Verstärkter internationaler Studentenaustausch fördert den Erwerb von Schlüsselqualifikationen, die später dem Wirtschaftsstandort Deutschland zugute kommen werden. Hierzu trägt auch eine bessere Vereinbarkeit von Studium, wissenschaftlicher Karriere und Familie bei. Voraussetzung ist ebenso eine Ausweitung des Stipendienwesens.

110. Die Einheit von Forschung und Lehre bleibt eine wesentliche Voraussetzung für die Erfolgsgeschichte der deutschen Hochschulen. Damit sie diesen Weg fortsetzen können, muss universitäre Spitzenforschung gefördert und der Wettbewerb der Hochschulen weiter gestärkt werden. Wir wollen für die Hochschulen mehr Freiheit und Eigenverantwortung und weniger staatliche Vorgaben. Wir werden Forschung in Deutschland von bürokratischen Fesseln befreien.

### **Praktisches Wissen und Können**

111. Wir wollen Theorie und Praxis wieder in ein vernünftiges Gleichgewicht bringen. Viele praktische Berufe brauchen in Zukunft mehr theoretisches Wissen als früher. In vielen akademischen Berufen ist es von Vorteil, früher und intensiver mit der Praxis in Berührung zu kommen. Wir wollen das Lernen in und mit der Praxis aufwerten. Berufsakademien und Fachhochschulen sind auch deshalb eine Erfolgsgeschichte, weil ihnen diese wechselseitige Durchdringung von Theorie und Praxis, Beruf und Studium besonders gut gelungen ist.

112. Für die berufliche Bildung in Deutschland ist das duale System das Modell zur Verbindung von Theorie und Praxis. Es ist ein Standortvorteil im internationalen Wettbewerb und die beste Vorbeugung gegen Jugendarbeitslosigkeit. Betriebe und Schulen tragen in ihm gemeinsame Verantwortung für die Ausbildung. Es bietet Grundlagen für Einstiegs- und Aufstiegschancen und für das lebenslange berufliche Lernen. Dabei gilt es auch, Mädchen und Jungen bei ihrer Berufsorientierung Lust auf die Vielfalt der Wege und Ausbildungsmöglichkeiten zu machen.

Manche junge Menschen sind nicht in der Lage, auf Anhieb eine reguläre Berufsausbildung erfolgreich zu absolvieren. Ihnen wird heute zu oft bescheinigt, was sie nicht können, statt ihnen zu bescheinigen, was sie können. Für uns gilt: Jeder kann etwas. Deshalb brauchen leistungsschwächere Jugendliche zusätzliche Einstiegschancen, die zu arbeitsmarktverwertbaren und bescheinigten Qualifikationen führen und Anschlüsse offen halten. Jeder Einstieg in Ausbildung ist besser als keine Ausbildung.

Dazu brauchen wir flexible Wege in der dualen Ausbildung. Hierzu dienen mehr qualifizierte Stufenausbildungen sowie insbesondere Ausbildungsbausteine als abgegrenzte und standardisierte Lerneinheiten, die eigenständig bescheinigt und als Ausbildungsleistung angerechnet werden. Daneben ist die Zusammenarbeit aller Beteiligten, insbesondere zwischen den allgemeinbildenden Schulen und den Einrichtungen der beruflichen Bildung zu verstärken. Die duale Ausbildung soll auch dadurch attraktiver werden, dass die Übergangs- und Anrechnungsmöglichkeiten für die Zulassung von Absolventen einer beruflichen Ausbildung zum Hochschulstudium verbessert werden.

113. Junge Menschen entfalten ihre kreative Kraft, wenn sie sich am Beginn ihres Berufslebens gebraucht und ermutigt fühlen. Die Rahmenbedingungen müssen deshalb so gestaltet sein, dass die privaten und öffentlichen Arbeitgeber mehr als bislang bereit sind, Ausbildungsplätze anzubieten. Dabei setzen wir auf Freiwilligkeit, Verantwortungsbewusstsein und gezielte Anreize statt auf staatlichen Zwang.

114. Zu den Anforderungen der Arbeitswelt gehört es, mobil zu sein. Deshalb brauchen wir einen europäischen Bildungsraum, in dem Ausbildungsgänge und Bildungsabschlüsse vergleichbar sind und gegenseitig anerkannt werden.

### **Bildung ganzheitlich**

115. Wir sind im Bildungswesen einem großen Erbe verpflichtet. Bildung ist die Anregung aller Kräfte des Menschen, damit dieser sich entfalten und zu einer sich selbst bestimmenden Individualität und Persönlichkeit entwickeln kann. Wir werden das Bildungswesen bewahren, indem wir es erneuern. Gerade in einer unübersichtlichen, aber chancenreichen Zeit gewinnt

die Allgemeinbildung eine neue Bedeutung. Und wir wollen das Wissen darum lebendig halten, dass Ideen und Ideale ihren eigenen Wert besitzen. Zugleich werden wir an unseren Schulen die ökonomische und die mathematisch-naturwissenschaftliche Bildung verstärken.

Eine Bildungs- und Forschungspolitik, deren Horizont nur die praktische Verwertbarkeit kennt, wird auch diese verfehlen. Teilhabe, Sicherheit und Wohlstand für alle durch Bildung für alle wird es nur geben, wenn Bildung ihren Sinn und Zweck in sich selber trägt und ihr Wert anerkannt wird.

## **2. Neugieriges Deutschland: Forschung sichert Wohlstand und Entwicklung**

116. Wissenschaft und Forschung entscheiden über den materiellen und immateriellen Wohlstand einer Gesellschaft und tragen zur Bewältigung der großen Herausforderungen der wachsenden Weltbevölkerung bei. Sie sind wesentlich für Fortschritte in Medizin, Welternährung, Sicherheit, Kommunikation, umweltfreundlicher Mobilität und Energieversorgung. Die Geisteswissenschaften bieten zudem unverzichtbares Orientierungswissen in einer sich schnell verändernden Welt.

Der Ideenreichtum und die Kreativität der Menschen sind wesentliche Vorteile Deutschlands im globalen Wettbewerb. Nur mit Entdeckergeist und Erfindungsreichtum können wir überzeugende Antworten auf die Frage geben, wovon und wie wir morgen leben wollen. Neue Ideen für künftigen Wohlstand erfordern zum einen den höheren Stellenwert der Forschung im öffentlichen Bewusstsein und zum anderen die Umsetzung in marktfähige Produkte in Deutschland. Als größte Volkswirtschaft in Europa muss Deutschland eine führende Rolle in der Forschung und Entwicklung von Schlüsseltechnologien des 21. Jahrhunderts einnehmen, um seine internationale Wettbewerbsfähigkeit zu erhalten und weiter zu stärken.

117. Die CDU bekennt sich zur Freiheit von Wissenschaft und Forschung. Chancen und Risiken der Forschung sind gewissenhaft abzuwägen. Die Freiheit der Forschung findet ihre Grenzen dort, wo die unantastbare Würde des Menschen verletzt oder die Schöpfung gefährdet ist.



118. Deutschland nimmt auf vielen Gebieten der Forschung eine internationale Spitzenposition ein, die es auszubauen gilt. Gerade die Grundlagenforschung, die in erster Linie dem Erkenntnisgewinn und nur mittelbar wirtschaftlichem Nutzen dient, bedarf der staatlichen Unterstützung. Die Forschung an Hochschulen hat einen besonderen Anspruch auf Forschungsförderung, weil hier auch der größte Teil des wissenschaftlichen Nachwuchses ausgebildet wird.

119. Neue Ideen führen dann zu künftigem Wohlstand und Entwicklung, wenn eine stärkere Umsetzung von grundlegenden Erkenntnissen in konkrete Anwendungen, insbesondere in marktfähige Produkte und Dienstleistungen gelingt. Zukunftsorientiertes Forschen verlangt nach der Vernetzung und strategischen Allianzen von Grundlagen- und angewandter Forschung, von Hochschulen, Forschungseinrichtungen und Wirtschaft. Innovationsleistungen sind meist nicht mehr geniale Entdeckungen Einzelner. Nationale Grenzen werden durch internationale Forschungsk Kooperationen und Unternehmen aufgehoben. Deshalb müssen wir die Kräfte auf allen Ebenen stärker bündeln.

120. Zu moderner Forschung gehört das Denken über Fachgrenzen hinweg. Die Probleme und Herausforderungen unserer Zeit erfordern in zunehmendem Maße interdisziplinäre Ansätze. Zukunftsorientierte Lösungen entstehen oft in fachübergreifenden Forschungsprojekten. Die CDU erwartet die Bereitschaft zum Zusammenwirken von allen Disziplinen, von Geistes-, Sozial-, Natur- und Ingenieurwissenschaften.

121. Wissenschaft, Wirtschaft und Staat tragen gemeinsam Verantwortung für Innovationen und für die Zukunft des Technologie- und Forschungsstandortes Deutschland. Die Ausgaben für Forschung und Entwicklung sollen bis zum Jahr 2015 auf vier Prozent des Bruttoinlandsprodukts gesteigert werden. Hierzu sind entsprechende Anstrengungen der Unternehmen, des Bundes und der Länder in Deutschland notwendig. Die Finanzpolitik muss sich dabei als Innovationsmotor verstehen und durch steuerliche Anreize die Rahmenbedingungen für zusätzliche Investitionen schaffen. Sie bilden eine wichtige Voraussetzung für mehr Innovationsfähigkeit in Deutschland.

122. Der Transfer von Forschungsergebnissen in die Wirtschaft läuft vor allem über innovative Netzwerke. Der gegenseitige Austausch zwischen Wissenschaftlern, Unternehmern und Kapitalgebern muss als vitales Element unseres Forschungssystems ausgebaut und gestärkt werden. Ausgründungen aus den Hochschulen und damit die Schaffung neuer wissens- und technologiebasierter Unternehmen sowie die Ansiedlung innovationskräftiger Unternehmen insbesondere aus dem Ausland, müssen gefördert und unterstützt werden. Insbesondere bei Hochtechnologieunternehmen ist der Weg vom Forschungsergebnis zu einem marktfähigen Produkt besonders schwierig und bedarf gezielter Anreize.

123. Insbesondere der Mittelstand, der Deutschlands Wirtschaft prägt und die Mehrzahl der Arbeitsplätze in unserem Land schafft, verfügt oftmals nicht über eigene Forschungsabteilungen. Die Stärkung seiner Forschungs- und Innovationskraft ist uns besonders wichtig. Dafür sind transparente, leicht zugängliche Förderinstrumentarien und vor allem Forschungsk Kooperationen notwendig. Regionale Akteure in Wirtschaft, Wissenschaft und Politik müssen bei der Identifikation und beim Ausbau von Innovationspotentialen Unterstützung durch Bund und Länder finden. Ebenso muss die Heranführung des Mittelstandes an die europäische Forschungsförderung weiter verstärkt werden.

124. Damit Innovationen gelingen, dürfen Forscher nicht durch unnötige bürokratische Hürden behindert werden. Forschung braucht flexible Organisationsformen und mehr Experimentierfreude bei der Ausgestaltung wissenschaftlicher Institutionen. Freiheit und Eigenverantwortung, Exzellenz und Wettbewerb sowie ein hohes Ausbildungsniveau sind die Leitlinien der CDU.

### **3. Kultur: Ausdruck nationaler Identität und Weltoffenheit**

125. Deutschland ist eine europäische Kulturnation, geprägt vor allem durch die christlich-jüdische Tradition und die Aufklärung. Kunst und Kultur formen nicht nur die Identität des Einzelnen, sondern auch die unserer ganzen Nation. Wir wollen das reiche kulturelle Erbe unseres Landes bewahren, das geprägt ist durch die Vielfalt seiner Länder und Regionen.

126. Kulturelle Vielfalt gehört zur Lebendigkeit unserer Gesellschaft, trägt zur Lebensqualität in Deutschland bei und fördert die Bereitschaft, Neues zu wagen. Unser kulturelles Leitbild ist ein weltoffenes Deutschland, das auf der Grundlage seiner Traditionen aufgeschlossen ist für die Begegnung mit anderen Kulturen. Die kulturelle Vitalität und Attraktivität Deutschlands beruht bis heute auch auf dem Austausch mit anderen Völkern und Kulturen.

127. Wir bekennen uns zur Freiheit der Kunst. Staat und Politik sind nicht für die Kunst, ihre Ausdrucksformen oder Inhalte zuständig, wohl aber für die Bedingungen, unter denen Kunst und Kultur gedeihen können. Kunst ist eine besondere Form der Auseinandersetzung mit der Wirklichkeit. Sie lebt von Neugier und Wagnis. Die Stärkung kreativer Potenziale ist entscheidend auch für die Wettbewerbsfähigkeit Deutschlands. Die Kulturwirtschaft ist ein wichtiger Standortfaktor. Die CDU bekennt sich zur Förderung von Kunst und Kultur als herausragende öffentliche Aufgabe für Bund, Länder und Kommunen. Das gilt für die Bewahrung des kulturellen Erbes ebenso wie für die Förderung der zeitgenössischen Kunst. Hierzu zählen künstlerische Spitzenleistungen ebenso wie die Breitenkultur, tradierte ebenso wie populäre Ausdrucksmöglichkeiten sowie Beiträge der Vertriebenen, der Spätaussiedler und von Zuwanderern. Kulturförderung ist keine Subvention, sondern eine unverzichtbare Investition in die Zukunft unserer Gesellschaft.

128. Neben der staatlichen Verantwortung ist bürgerschaftliches Engagement in der Kulturförderung unersetzlich. Wir wollen die Rahmenbedingungen für private Kulturförderung durch Stiftungen, Mäzenatentum und Sponsoring weiter verbessern.

129. Lebendige Erinnerung ist Teil unserer Kultur und umfasst für uns die gesamte deutsche Geschichte mit allen Höhen und Tiefen.

Prägend für die Bundesrepublik Deutschland sind die Erfahrungen aus der Zeit des Nationalsozialismus, insbesondere die Singularität des Holocausts.

Einen besonderen Rang besitzt auch die Aufarbeitung der SED-Diktatur. Herausragende Bedeutung kommt der friedlichen Revolution vom Herbst 1989 und der Wiedervereinigung

zu. Die Geschichte des Kommunismus in der DDR ist nicht lediglich ein ostdeutsches Ereignis, sondern - wie die Geschichte des Nationalsozialismus - Teil der deutschen Nationalgeschichte wie der europäischen Geschichte.

Das gilt auch für das Schicksal der Heimatvertriebenen. Das Gedenken an die Opfer der Vertreibung und ihr kulturelles Erbe gehören in den Erinnerungsbogen des ganzen Volkes. Ebenso wenig werden wir die großartige Aufbauleistung und die Integration der Vertriebenen und Flüchtlinge nach dem Zweiten Weltkrieg vergessen.

Ein angemessenes würdiges Gedenken an die Freiheits- und Widerstandsbewegungen, die Friedens- und Versöhnungsbeiträge und die wirtschaftlichen und politischen Aufbauleistungen ist nicht nur für einen ehrlichen Umgang mit der eigenen Geschichte unverzichtbar, sondern auch konstitutiv für das Selbstverständnis der Nation und ihre demokratische Traditionsbildung. Dazu gehört insbesondere die Ablehnung jeglicher Form von totalitären und diktatorischen Systemen.

Vor allem Bildung und Wissenschaft, Literatur und Kunst sind aufgerufen, zum Bewusstsein und zur Auseinandersetzung mit der ganzen deutschen Geschichte beizutragen.

130. Ohne Kultur entsteht keine Bildung, ohne Bildung wächst keine Kultur. Kulturelle Bildung ist unerlässlich, um dem Einzelnen zu helfen, seine Persönlichkeit zu entfalten und an Demokratie und Gesellschaft teilzuhaben. Die kulturelle Dimension ist eine wesentliche Voraussetzung zur Vermittlung von Orientierung und Wissen. Insbesondere junge Menschen müssen frühzeitig an Kunst und Kultur herangeführt werden. Nur so können in Zukunft Angebot und Nachfrage für künstlerische Berufe und Kultureinrichtungen nachwachsen. Kulturelle Bildung muss in der Familie beginnen und darf mit der Schule nicht aufhören. Für die CDU ist kulturelle Bildung ein unverzichtbarer Bestandteil des öffentlich verantworteten und geförderten Bildungssystems.

131. Die deutsche Sprache ist mehr als ein Mittel der Verständigung. Sie ist ein herausragendes Merkmal der Kultur unseres Landes und ein die Gesellschaft einigendes Band.

Deshalb haben wir eine besondere Verantwortung für den sorgfältigen und behutsamen Umgang mit der deutschen Sprache.

132. Die auswärtige Kultur- und Bildungspolitik dient der Vermittlung deutscher Sprache und Kultur und soll den Dialog der Kulturen der Welt ebenso fördern wie die Demokratie und Menschenrechte. Die Arbeit von Auslandsschulen und Wissenschaftseinrichtungen sowie kultureller Mittlerorganisationen für ein authentisches Bild unseres Landes im Ausland muss gestärkt werden. Auswärtige Kulturpolitik fördert das Ansehen Deutschlands in der Welt und die Zusammenarbeit Deutschlands mit seinen internationalen Partnern auch im wirtschaftlichen Bereich.

133. Freie Medien sind ein wesentliches Element unserer demokratischen Ordnung, ein besonders schützenswertes Kulturgut und ein bedeutender Wirtschaftsfaktor mit einer herausgehobenen Verantwortung. In einer sich schnell wandelnden Medienwelt kommt es vor allem auf die Sicherung der Vielfalt und Qualität der Medieninhalte, aber auch auf die internationale Wettbewerbsfähigkeit deutscher Medienanbieter an. Im Interesse der Unabhängigkeit der Medien wie der Politik lehnen wir eine unmittelbare oder mittelbare finanzielle Beteiligung von politischen Parteien an Medien und Medienunternehmen ab.

Zur Vielfalt der Medienangebote gehört auch das bewährte duale System von öffentlich-rechtlichem und privatem Rundfunk. Medienpolitik muss dafür sorgen, dass ein fairer Wettbewerb stattfinden kann, der beiden Systemen angemessene Entwicklungschancen gewährt. Der öffentlich-rechtliche Rundfunk muss vor allem eine Grundversorgung mit Bildung, Kultur und Information gewährleisten. Er ist damit Kulturförderer und Kulturproduzent zugleich. Ihm kommt ebenso eine besondere Verantwortung für die Integration und Repräsentation von Menschen mit Migrationshintergrund und ihrer Lebenswirklichkeit zu.

134. Medienanbieter und Journalisten sind angesichts ihrer besonderen Einflussmöglichkeiten in hohem Maße mitverantwortlich für das gesellschaftliche und kulturelle Leben sowie für die politische Bildung. Die Vermittlung einer grundlegenden Medienkompetenz als Orientierungshilfe gehört zum Bildungs- und Erziehungsauftrag von Familie, Kindergarten und Schule. Medienanbieter haben eine Verantwortung vor allem

gegenüber jungen Menschen. Dieser müssen sie auch durch entsprechende Selbstverpflichtungen gerecht werden. Der Jugendschutz muss für die jeweiligen Altersstufen stetig weiterentwickelt, seine Maßstäbe präziser gesetzt und Verstöße spürbar geahndet werden.

## **V. ERNEUERUNG DER SOZIALEN MARKTWIRTSCHAFT IN DER GLOBALISIERTEN WELT**

135. Die Globalisierung ist eine von Menschen gemachte Entwicklung, die wir beeinflussen und gestalten können. Wenn wir darauf achten, dass unsere Politik wirtschaftlich vernünftig und sozial gerecht ist, dann ist die Globalisierung nicht das Ende des Sozialstaats und der Sozialen Marktwirtschaft. Vielmehr kann sie der Beginn ihrer weltweiten Akzeptanz sein. Eine neue Wirtschaftspolitik muss die Standards der Sozialen Marktwirtschaft international verankern. Damit erreicht die Soziale Marktwirtschaft eine neue Dimension.

136. Für die CDU basiert die Gestaltung der Globalisierung auf einer internationalen Verständigung über Bedingungen einer humanen und gerechteren Ordnung für die Welt. Diese muss zum Ziel haben, dass alle Menschen von mehr Freiheit und Wohlstand durch die Globalisierung profitieren können. Sie muss dafür sorgen, dass die gewonnene wirtschaftliche Freiheit dem Menschen dient.

137. Die Soziale Marktwirtschaft ist für die CDU das Erfolgsmodell, das es uns auch in Zukunft ermöglicht, in Freiheit, Wohlstand und Sicherheit zu leben. Die CDU bekennt sich zu diesem Wirtschafts- und Gesellschaftsmodell auch als Antwort auf die Herausforderungen der globalisierten Welt.

138. Die CDU ist die Partei der Sozialen Marktwirtschaft. Sie hat mit Ludwig Erhard die Soziale Marktwirtschaft in der Nachkriegszeit gegen vielfache Widerstände durchgesetzt und die Bundesrepublik Deutschland mit ihr erfolgreich gemacht. Die CDU lehnt sozialistische und andere Formen des Kollektivismus ab. Dies gilt auch für einen ungezügelter Kapitalismus, der allein auf den Markt setzt und aus sich heraus keine Lösung der sozialen Fragen unserer Zeit

findet. Die Soziale Marktwirtschaft bleibt auch im wiedervereinigten Deutschland und im Zeitalter der Globalisierung unser Leitbild.

## **1. Grundsätze einer Ordnung für Wohlstand, Teilhabe und Sicherheit**

139. Die Soziale Marktwirtschaft geht vom einzelnen Menschen als Geschöpf Gottes aus, dessen Würde unantastbar ist. Sie ist eine Ordnung, in der Freiheit, Solidarität und Gerechtigkeit einander erfordern und ergänzen.

140. Die Soziale Marktwirtschaft ist mehr als ein Wirtschaftssystem. Sie ist ein Gesellschaftsmodell. Sie sorgt für Rahmenbedingungen, in denen sich die schöpferischen Kräfte der Einzelnen gemeinsam entfalten können. Damit ist die Soziale Marktwirtschaft die wirtschaftlich-soziale Ordnung der freiheitlichen Demokratie. Denn sie ist vom gleichen Impuls getragen wie die Staatsverfassung: Es geht ihr um die Wahrung der Würde und Freiheit des Menschen vor Übergriffen des Staates und vor der Willkür von Mitmenschen. Sie trägt so wesentlich zur inneren Stabilität des Gemeinwesens bei.

141. Die Soziale Marktwirtschaft bezieht ihre Stärke daraus, dass Freiheit und Verantwortung, Wettbewerb und Solidarität eine Einheit bilden und einander fördern. Sie ist die untrennbare Verbindung von freiheitlicher Wirtschafts- und solidarischer Sozialordnung. Die Soziale Marktwirtschaft ist sozial, weil sie den Menschen die Möglichkeit gibt, ihrer Bestimmung zur Selbstständigkeit gemäß zu leben und für sich und für die Ihren selbst zu sorgen. Sie ist sozial, weil sie die Kräfte der Einzelnen in ein gesellschaftliches Zusammenwirken führt. Sie ist sozial, weil sie die Solidarität, auf der unsere staatlich organisierten Systeme der sozialen Sicherung beruhen, ökonomisch ermöglicht. Soziale Marktwirtschaft ermöglicht die Chance auf Wohlstand und Sicherheit für alle. Soziale Marktwirtschaft bedeutet Teilhabe auch für die, die einen angemessenen Lebensstandard nicht aus eigener Kraft erarbeiten können. So verwirklicht sie soziale Gerechtigkeit.

142. Die Soziale Marktwirtschaft vereint Leistungswillen und Solidarität. Einrichtungen der Solidarität dürfen nicht den Leistungswillen des Einzelnen lähmen. Leistung ist eine wesentliche Grundlage für Wohlstand. Auf dieser Grundlage kann der soziale Frieden gesichert werden.



143. Die Soziale Marktwirtschaft ist eine Wettbewerbsordnung. Politik in der Sozialen Marktwirtschaft ist Ordnungspolitik. Die Soziale Marktwirtschaft eröffnet den Unternehmen leistungsfördernde Freiheitsräume und schafft für die Bevölkerung ein umfassendes Angebot an Gütern und Dienstleistungen. Sie ermöglicht es jedem, eigenverantwortlich am Markt tätig zu sein. Sie setzt einen handlungsfähigen Staat voraus, der die Wettbewerbsvoraussetzungen sicherstellt. Dazu gehören die Gewerbe- und Vertragsfreiheit, der Schutz vor Marktbarrieren und der Schutz vor Machtmissbrauch durch marktbeherrschende Unternehmen und das Ermöglichen von Markttransparenz. In der Sozialen Marktwirtschaft ist der Schutz des Eigentums Voraussetzung dafür, dass es Nutzen für die Allgemeinheit stiften und damit seiner Sozialpflichtigkeit gerecht werden kann.

144. Unternehmer und Unternehmensführer sind mit ihrer Kreativität und Leistungsbereitschaft eine tragende Säule der Sozialen Marktwirtschaft. Für den Erfolg unseres Landes ist es wichtig, dass Frauen und Männer bereit sind, ein Unternehmen zu gründen und Risiken zu übernehmen. Die ganze Gesellschaft profitiert von Unternehmen, die produktiv arbeiten und Gewinne erzielen. Das Streben nach Gewinn dient der Sicherung und Fortentwicklung des Unternehmens und damit auch der Erfüllung gesellschaftlicher Aufgaben. Die CDU bekennt sich zum freiheitlichen und sozialverantwortlichen Unternehmertum. Unternehmer und Unternehmensführer schaffen zukunftsfeste Arbeitsplätze und prägen auch mit ihrem Ruf und ihrer kulturellen Identität das Ansehen Deutschlands in der Welt. Unternehmer brauchen zum erfolgreichen Handeln Freiräume sowie geeignete Rahmenbedingungen und Anreize. Dabei sollte sich die Unternehmensentwicklung auf die finanzielle Situation des Unternehmers oder des Unternehmensführers auswirken.

145. Wer unternehmerisch handelt, übernimmt Verantwortung. Das gilt für die geschäftlichen und gesellschaftlichen Beziehungen, gegenüber Umwelt und zukünftigen Generationen und ganz unmittelbar gegenüber Mitarbeiterinnen, Mitarbeitern und ihren Familien. Dazu gehört auch, dass Unternehmen die Gleichstellung von Mann und Frau auf allen Ebenen bis zu den höchsten Führungspositionen fördern, sowie die Berücksichtigung des

Prinzips gleicher Lohn für gleiche und gleichwertige geleistete Arbeit. Weitblickende Unternehmen wissen, dass dies in ihrem eigenen Interesse liegt. Das Leitbild der Sozialen Marktwirtschaft ist der haftende Eigentümer-Unternehmer. Für angestellte Manager muss deshalb auch in Deutschland die persönliche Haftung gestärkt werden.

146. Soziale Partnerschaft, Tarifautonomie und Mitbestimmung in Form der Unternehmensmitbestimmung und der betrieblichen Mitbestimmung sind Grundlagen unserer Wirtschafts- und Sozialordnung und Ausdruck der Sozialethik der christlichen Kirchen. Unser Verständnis von der Würde des arbeitenden Menschen verlangt seine Teilhabe an Entscheidungen, die die Bedingungen für seine Arbeitswelt setzen.

147. Die Arbeitnehmer tragen ebenso wie die Unternehmer mit ihrer Arbeit, ihrer Leistungsfähigkeit und ihrer Leistungsbereitschaft ganz wesentlich zum Erfolg ihrer Unternehmen, der Volkswirtschaft insgesamt und damit zum Wohlstand und Entwicklung unseres Landes bei. Sie leisten damit zugleich einen wesentlichen Beitrag zur Sicherung ihrer Existenz und der ihrer Angehörigen.

Die Unternehmen brauchen gut ausgebildete, kreative und motivierte Mitarbeiter, um erfolgreich sein zu können. Die Arbeitnehmer benötigen Mitwirkungsmöglichkeiten, Verantwortung und Freiräume, um ihre Fähigkeiten umfassend und erfolgreich entfalten zu können. Bildung und Weiterbildung sichern ihre Beschäftigungs- und Leistungsfähigkeit. Zugleich bedürfen Arbeitnehmer für ihre eigene Lebensplanung einer grundlegenden arbeits- und sozialrechtlichen Absicherung. Sie haben einen Anspruch auf angemessene Teilhabe am gesellschaftlichen Wohlstand.

148. Zur Fortentwicklung eines Unternehmens und der Sicherung von Beschäftigung in Deutschland kann die Verlagerung von Arbeitsplätzen auch ins Ausland notwendig sein. Wir erwarten aber von den Unternehmern, dass sie solche Entscheidungen verantwortungsvoll unter Berücksichtigung der sozialen und gesellschaftlichen Folgen treffen und sich für den Standort Deutschland einsetzen.

## **2. Soziale Marktwirtschaft in der globalisierten Welt**

149. Nicht durch Abschottung und Überregulierung, sondern nur durch mehr Freiheit und Wettbewerb können wir die Stärke der Sozialen Marktwirtschaft erhalten. So viel teurer wir im internationalen Vergleich sind, so viel besser müssen wir sein. Wir brauchen in einer dynamischen Welt ein neugieriges, innovatives und kreatives Deutschland. Wirtschaftlicher Erfolg hängt heute stärker denn je von Technologie, Talenten und Toleranz ab. Nur eine offene und vielfältige Gesellschaft schafft das kreative Umfeld, in dem Ideen geboren werden und Wohlstand durch Innovation gesichert wird.

150. Die CDU berücksichtigt als Volkspartei bei der Gestaltung der Globalisierung gleichermaßen die Interessen von Unternehmern wie Arbeitnehmern, Leistungsträgern wie Leistungsempfängern, städtischen wie ländlichen Regionen. Auf der Basis unseres christlichen Wertefundaments treten wir dafür ein, dass auch die Menschen in weniger entwickelten Regionen der Welt bessere Perspektiven erhalten, selbst wenn dies für uns in Deutschland mehr wirtschaftliche Konkurrenz bedeutet. Unser Ziel ist mehr Chancengerechtigkeit, national wie international. Wir wollen unseren Einfluss in der Welt nutzen. Im Kampf gegen Armut, Hunger, Seuchen, Analphabetentum, Korruption, Verstöße gegen Menschenrechte, Diskriminierung und kriegerische Konflikte halten wir die wachsende internationale Handelsverflechtung und fortschreitende Öffnung der Märkte für eine wichtige Antriebskraft.

151. Die Wirtschafts- und Wertegemeinschaft der Europäischen Union ist ein erfolgreiches Modell dafür, dass Marktöffnung und Wettbewerb bei gleichzeitiger Wahrung nationaler Identitäten und Berücksichtigung von rechtlichen, sozialen und ökologischen Standards zum Nutzen aller funktionieren können. Gleichzeitig ist Europa gegenüber anderen Macht- und Wirtschaftszentren der Welt ein starker Akteur in der Durchsetzung eines gerechten Ordnungsrahmens für die globalisierte Wirtschaft. Wir wollen die EU für die Wahrnehmung dieser wichtigen Zukunftsaufgabe stärken.

152. Wir setzen uns dafür ein, die Handlungsfähigkeit, Stärke, Transparenz und Effizienz der bestehenden internationalen Organisationen zu verbessern. Sie sind das geeignete Mittel, um die Gestaltung einer freien und humanen Weltordnung voranzubringen. Wirtschaftlich starke Staaten müssen ihre Verantwortung wahrnehmen, um auch den Interessen wirtschaftlich schwacher Staaten zu mehr Geltung zu verhelfen. Die CDU will die bestehenden Institutionen der Völkergemeinschaft für die weltweite Durchsetzung der Menschenrechte und unabdingbarer ökologischer und sozialer Mindeststandards nutzen. Kinderarbeit und die Ausbeutung von Arbeitnehmern dürfen nicht toleriert werden.

153. Die CDU steht seit jeher für eine Politik, die auf die positive Gestaltungskraft freier Märkte und fairen Wettbewerbs vertraut. Der multilaterale Freihandel ist für uns die entscheidende Voraussetzung für globales Wirtschaftswachstum und Gerechtigkeit. Öffnung der Märkte für Handel und Kapital sowie internationaler Wettbewerb müssen unter fairen Bedingungen stattfinden. Diese vergleichbaren und fairen Wettbewerbsbedingungen sind heute noch nicht gegeben. Deshalb werden wir uns dafür einsetzen, dass international anerkannte Standards durchgesetzt werden. Bestehende Handelshemmnisse sind konsequent abzubauen.

154. Der Markt ist nicht immer in der Lage, aus sich heraus die Bildung von Monopolen und Kartellen zu verhindern. Damit internationale, private wie staatliche Akteure an ungebremster Machtentfaltung gehindert werden, ist ein Schutz der Freiheit der internationalen Märkte notwendig. Das erfordert eine international abgestimmte Wettbewerbsordnung.

155. Unsere wirtschaftspolitischen Überzeugungen stehen zunehmend in einem Wettstreit mit den Handlungen von Staaten, die durch aktives Eingreifen nationale wirtschaftsstrategische Ziele durchzusetzen versuchen. Wir wollen auch diese Staaten von der Richtigkeit des freien und fairen Wettbewerbs überzeugen und den internationalen Ordnungsrahmen stärken. Solange jedoch verzerrte Wettbewerbsbedingungen herrschen und unsere nationalen Interessen in Bereichen von zentraler strategischer Bedeutung bedroht sind, kann es legitim sein, diese Interessen durch eigenes staatliches Handeln durchzusetzen. Im Zweifelsfall hat jedoch dabei die Freiheit des Marktes Vorrang.

156. Klar definierte geistige Eigentumsrechte sind die Grundlage für ein langfristiges Forschungs- und Entwicklungsengagement und damit eine wichtige Voraussetzung für unseren wirtschaftlichen Erfolg. Weltweit wird das Recht auf Eigentum an Patenten und Ideen jedoch vielfältig missachtet. Gerade für den Innovationsstandort Deutschland ist es zentral, in der Welthandelsorganisation verbindliche und akzeptierte Regeln zum Schutz geistigen Eigentums zu entwickeln, durchzusetzen und zu festigen.

157. Global tätige Unternehmen können sich nationaler Gesetzgebung zunehmend entziehen. Da die ordnungspolitische Gestaltung von Märkten nie vollkommen sein kann und Überregulierung zu ökonomischen Hemmnissen führt, setzen wir auf verantwortungsbewusste Unternehmen. Freiwillige Verpflichtungen wie der „Global Compact“ der Vereinten Nationen oder die Leitsätze der OECD für multinationale Unternehmen müssen deshalb unterstützt werden.

158. Der globale Finanzmarkt trägt zur Erhöhung des Wohlstands in der Welt bei und ermöglicht in Form von Investitionen den wirtschaftlichen Aufstieg vieler Schwellenländer. Offene Märkte und freie Wettbewerber sichern Attraktivität und Liquidität des deutschen Kapitalmarktes. Fonds auf der Suche nach Anlagemöglichkeiten, wie die Private-Equity-Fonds, können auch in Deutschland dazu beitragen, Unternehmen wettbewerbs- und innovationsfähiger zu machen. Allerdings übersteigen die Finanzmittel einzelner privater Investmentgruppen mittlerweile die Marktmacht von Unternehmen und Großbanken um ein Vielfaches. Wir wollen deshalb die bestehenden internationalen Organisationen nutzen, um für einen verlässlichen Ordnungsrahmen und mehr Transparenz an den weltweiten Handelsplätzen und Finanzmärkten zu sorgen.

159. Die Verbraucher sind aufgrund des internationalen Wettbewerbs günstigerer Preise und vielfältigerer Produkte zum einen Nutznießer, zum anderen aber auch Mitgestalter der Globalisierung. Durch ihre Kauf- und Anlageentscheidungen nehmen sie ständig auch Einfluss auf den Markterfolg einzelner Produkte und Hersteller. Viele in Deutschland angebotene ausländische Produkte werden nicht unter den gleichen sozialen, rechtlichen und

ökologischen Bedingungen hergestellt wie Produkte aus Deutschland. Wir wollen die Entscheidungsgrundlage für den verantwortungsbewussten Verbraucher verbessern und deshalb die Transparenz durch Einführung von international gültigen und verlässlichen Gütesiegeln fördern.

### **3. Wirtschaft und Arbeit**

160. Viele Menschen haben in den letzten Jahrzehnten Vertrauen in die Soziale Marktwirtschaft verloren. Es entstand der Eindruck, dass sie zentrale wirtschaftliche und gesellschaftliche Probleme – allen voran die hohe Arbeitslosigkeit – nicht lösen kann. Nicht jedoch die Soziale Marktwirtschaft steht der Lösung dieser Probleme im Wege, sondern die oftmalige Verletzung ihrer Grundprinzipien. Durch die Globalisierung werden die Versäumnisse besonders deutlich.

161. Wir müssen uns wieder stärker auf die grundlegenden Ordnungsprinzipien der Sozialen Marktwirtschaft besinnen und sie in die richtige Balance bringen, um die Ziele Vollbeschäftigung, stetiges und angemessenes Wirtschaftswachstum, solide Haushalte und stabile soziale Sicherungssysteme zu erreichen. Dazu gehört auch, die Schöpfung zu bewahren und schonend mit den natürlichen Ressourcen umzugehen. Dann sind wir auch künftig das Land von Freiheit und Gerechtigkeit, Aufstieg und Sicherheit, Miteinander und Füreinander. Leitlinie muss das Subsidiaritätsprinzip sein. Es muss gelten: So wenig Staat wie möglich, so viel Staat wie nötig. Deutschland braucht grundlegende Reformen, damit wir unseren Wohlstand sichern und mehren können und damit es gerecht zugeht. Dabei misst sich soziale Gerechtigkeit vorrangig an den Lebenschancen der Bürger.

162. Durch solche Reformen wird die Soziale Marktwirtschaft den Bürgern wieder besser ermöglichen können, ihre Lebensumstände in eigener Verantwortung zu gestalten statt passive Leistungsempfänger zu sein. Gesellschaftliche Teilhabe und politische Teilhabe bedürfen einander. Nur gemeinsam können Soziale Marktwirtschaft und Demokratie gelingen und Vertrauen gewinnen.

### **Mehr Wettbewerb, mehr Freiheit, mehr Teilhabe**

163. Die Wettbewerbsfähigkeit eines Wirtschaftsstandorts lebt von der Dynamik seiner Unternehmen. Deutschlands Wirtschaft ist begründet auf einer jahrhundertealten Tradition des Handwerks, des Mittelstands, des Handels, der Freien Berufe, der Industrie, einer gut ausgebildeten Facharbeiterschaft sowie einer wohnortnahen Versorgung einerseits und leistungsstarken, global wettbewerbsfähigen und international erfolgreichen Unternehmen andererseits. Mittelständische Unternehmen, Dienstleistungs- und Handwerksbetriebe sowie die Freien Berufe sind das Rückgrat unserer Wirtschaft. Sie schaffen den Großteil der Ausbildungs- und Arbeitsplätze. Aufgabe des Staates ist es daher, gerade Existenzgründer und kleine und mittlere Unternehmen durch optimale Rahmenbedingungen zu fördern. Mehr Markt bedeutet mehr Chancen für erfolgreiche Existenzgründungen. Wir wollen die Staatsquote senken, Bürokratie abbauen, das Arbeitsrecht überschaubar und flexibel sowie das Steuerrecht wettbewerbsfähig gestalten und die Bedingungen für die Unternehmensfinanzierung verbessern.

164. Unser Ziel ist es, Vertrauen als Voraussetzung für mehr Investitionen in Deutschland zu schaffen. Wir wollen Deutschland als attraktiven Standort von Unternehmenszentralen und als Investitionsstandort, auch für internationale Risikokapitalgeber, stärken und einen hohen Anteil der industriellen Wertschöpfung im eigenen Land erzielen. Dem Finanzplatz Deutschland kommt für Wachstum und Beschäftigung eine hohe Bedeutung zu.

165. Wir müssen mehr Freiheit und Wettbewerb ermöglichen. Dies heißt vor allem, Märkte zu öffnen und offen zu halten, unlauteren Wettbewerb zu unterbinden und der Konzentration wettbewerbsgefährdender wirtschaftlicher Macht entgegenzuwirken. Wir wollen staatliche Subventionen begrenzen und abbauen sowie weiterhin Wirtschaftsbetriebe mit staatlicher Beteiligung privatisieren. Auch für die kommunale Ebene gilt: Die öffentliche Hand soll nur dann tätig werden, wenn eine Leistung nicht ebenso gut oder besser durch Private erbracht werden kann.

166. Viele Aufgaben der Wettbewerbspolitik haben sich im europäischen Binnenmarkt auf die europäische Ebene verlagert. Vor dem Hintergrund der stärkeren Herausforderungen des Binnenmarktes und der Globalisierung wollen wir, dass die Wettbewerbskontrolle der EU unter Berücksichtigung der nationalen Wettbewerbsbehörden und –ordnungen modernisiert und weiterentwickelt wird.

167. Wettbewerb ist eine wesentliche Voraussetzung für einen starken Verbraucherschutz. Denn jede den Wettbewerb mindernde Monopolisierung schränkt die Vielfalt und die Wahlfreiheit der Verbraucher ein. Verbraucherrechte sind Bürgerrechte. Verbraucherschutz ist eine politische Querschnittsaufgabe. Er ist Teil einer umfassenden Verbraucherpolitik, die ein ausgewogenes Gleichgewicht zwischen Verbraucher- und Wirtschaftsinteressen sucht, damit in Deutschland ein hohes Maß an Lebensqualität erhalten bleibt. Es gilt, durch eine Balance zwischen Selbstbestimmung und staatlichem Schutz ein Optimum an Verbraucherschutz anzustreben. Zuverlässige, umfassende und sachliche Informationen über Produkte und deren Qualität ermöglichen eigenverantwortliches Konsumverhalten. Unser Leitbild ist das des mündigen und informierten Verbrauchers. Verbraucherschutz ist nicht alleine Sache des Staates, sondern er ist auf die Mitwirkung und Verantwortung von Erzeugern, Verarbeitern, Anbietern und Verbrauchern angewiesen. Wir wollen keine staatliche Konsumlenkung.

168. Zu einem attraktiven Wirtschaftsstandort gehört eine funktionierende Infrastruktur. Gerade für Deutschland als Transitland im Herzen Europas bedeutet die wirtschaftliche Integration Europas anwachsende Verkehrsströme. Bessere Nutzung, weiterer bedarfsgerechter Ausbau und die intelligente Gestaltung der Verkehrsinfrastruktur in allen Bereichen sind auch eine entscheidende Voraussetzung für mehr Wachstum. Das gilt auch vor dem Hintergrund von Entwicklungschancen von Ballungszentren und dem ländlichen Raum. Die Notwendigkeit der Weiterentwicklung der Infrastruktur besteht dabei sowohl in den neuen als auch in den alten Ländern. Der daraus resultierende hohe Investitionsbedarf kann nicht allein durch die öffentlichen Haushalte abgedeckt werden. Daher müssen im Sinne der Nachhaltigkeit rentable Möglichkeiten der privaten Finanzierung der Verkehrsinfrastruktur



intensiver als bisher genutzt werden. Darüber hinaus ist für die Standortqualität eine sichere, umweltfreundliche und wirtschaftliche Energieversorgung von elementarer Bedeutung.

169. Für eine erfolgreiche Erneuerung der Sozialen Marktwirtschaft ist Deutschland auf die Leistungs- und Innovationsfähigkeit seiner Menschen und der Wirtschaft angewiesen. Wir wollen Zukunftsmärkte erschließen. Innovationen, neue Produkte und Dienstleistungen aus Deutschland werden vor allem dann eine Chance auf dem Weltmarkt haben, wenn sie auch in Deutschland zum Einsatz kommen. Aus dem Land der Erfindungen und Patente muss wieder ein Land auch der Umsetzung von Ideen werden. Deutschland muss helle Köpfe und zupackende Visionäre hervorbringen, weltweit um sie werben und hierfür auch attraktive Rahmenbedingungen bieten. Fachkräfte in Handwerk, Dienstleistung und Industrie werden dringend gebraucht.

### **Arbeit für Alle**

170. Arbeit für Alle ist ein Kernstück sozialer Gerechtigkeit. Arbeit ermöglicht Selbstverwirklichung, stiftet Lebenssinn und ist eine entscheidende Voraussetzung für gesellschaftliche Teilhabe. Alle werden gebraucht; keiner darf ausgegrenzt werden. Arbeit schafft Einkommen und Wohlstand. Die Soziale Marktwirtschaft will Vollbeschäftigung. Diesem Ziel sind Staat und Tarifpartner verpflichtet. Massenarbeitslosigkeit ist unerträglich, nicht hinnehmbar und ökonomisch schädlich. Entstehende Perspektivlosigkeit kann ganze Familien erfassen und zu einer Beeinträchtigung der Lebenschancen über Generationen hinweg führen.

171. Die Arbeitslosigkeit in Deutschland ist hauptsächlich strukturell bedingt. Wir brauchen deshalb nicht nur mehr nachhaltiges Wachstum, sondern zielgerichtete Bildungsinvestitionen und eine umfassende Reform des Arbeitsmarktes. Wir wollen bessere Beschäftigungschancen für Ältere, gering Qualifizierte und Langzeitarbeitslose. Gerade sie fühlen sich von Freiheit und Teilhabe ausgeschlossen.

172. In Bezug auf den Arbeitsmarkt geht es um einen fairen Ausgleich zwischen den legitimen Schutzbedürfnissen der Arbeitnehmer, den Beschäftigungschancen der

Arbeitslosen und den Interessen der Unternehmen. Schutzbestimmungen auf dem Arbeitsmarkt bzw. das Arbeitsrecht sollen so ausgestaltet sein, dass sie Arbeitslosigkeit nicht begünstigen. Eine Flexibilisierung des Kündigungsschutzes, die die Beschäftigungsaussichten für Erwerbslose verbessert, ist daher ein Gebot der Gerechtigkeit. Es muss gelten: Vorfahrt für Arbeit. In diesem Sinne muss die Aufgabe des fairen Interessenausgleichs gemeinsam mit den Tarifvertragsparteien angenommen werden.

173. Die Tarifautonomie ist ein Garant für die Stabilität des Standortes Deutschland. Sie gehört unverzichtbar zum Ordnungsrahmen der Sozialen Marktwirtschaft. Die Tarifvertragsparteien haben damit begonnen, auf die sich verändernde Arbeitslandschaft des 21. Jahrhunderts flexible Antworten zu finden. Starre Branchentarifverträge, die alle Betriebe gleich behandeln, sind keine ausreichende Antwort. Die Gewerkschaften und die Arbeitgeberverbände sind aufgerufen, weitere Teile ihrer Verantwortung in die Betriebe abzugeben. So können zentral vereinbarte Rahmentarifverträge dezentral nach den spezifischen Bedürfnissen ausgefüllt werden. Diesen Prozess wollen wir durch eine rechtssichere Gestaltung betrieblicher Bündnisse ergänzen. Die Mitbestimmung werden wir als Interessenvertretung der Arbeitnehmer zukunftsfähig, betriebsnah und beschäftigungsfreundlich fortentwickeln. Sie muss die zunehmende internationale Verflechtung der Unternehmen berücksichtigen.

174. Die CDU will im Rahmen sozialer Kapitalpartnerschaft die Möglichkeiten weiterentwickeln, den einzelnen Arbeitnehmer stärker als bisher am Erfolg und Kapital der Unternehmen zu beteiligen. Dies eröffnet den Beschäftigten zusätzliche Einkommensquellen, eine zusätzliche Vorsorge für das Alter, schafft mehr Gerechtigkeit und steigert die Identifikation der Mitarbeiter mit ihrem Unternehmen. Entsprechende Instrumente, auch der Insolvenzversicherung, müssen möglichst betriebsbezogen sein und die besonderen Verhältnisse des einzelnen Unternehmens berücksichtigen. Zudem stärkt die Beteiligung am Unternehmenskapital die Eigenkapitalquote der Unternehmen.

175. Gesellschaftlicher Wohlstand kommt von Arbeit. Mehr Wachstum und mehr Arbeit bedingen einander. Durch die Nutzung flexibler Arbeitszeitmodelle, z. B. von

Jahresarbeitszeitkonten, kann die Arbeit flexibler und produktiver organisiert werden. Die CDU ermuntert die Tarifpartner in diesem Zusammenhang, die Möglichkeiten der Insolvenzabsicherung von Arbeitszeitkonten auszuloten.

176. Mit dem Erreichen einer gesetzlichen oder betrieblichen Altersgrenze begründete unfreiwillige Ausgrenzung vom Arbeitsleben wird häufig zu Recht von den Betroffenen als unwürdig empfunden. Altersgrenzen haben ihren Sinn für die Bemessung der Rentenansprüche. Wer aber darüber hinaus arbeiten will, darf daran grundsätzlich nicht gehindert werden. Die Arbeitswelt und die Arbeitskräfte müssen sich in gegenseitiger Wechselwirkung so weiterentwickeln, dass die demografischen Veränderungen bestmöglich gemeistert werden können.

177. Alle Bürger sollen Existenz sichernde Einkommen erzielen können. Für unsere Arbeitsmarktpolitik gilt: Leistung muss sich lohnen. Es entspricht dem Grundsatz der Leistungsgerechtigkeit, dass man, wenn man arbeitet, mehr hat, als wenn man nicht arbeitet. Wir wollen Rahmenbedingungen, die eine legale Beschäftigung auch für gering Qualifizierte in einfacher Arbeit mit entsprechend beschäftigungsfreundlichen Löhnen und Gehältern attraktiver machen. Hierfür wollen wir niedrig entlohnte Arbeitnehmer finanziell unterstützen. Dies soll auch Arbeitsuchende motivieren, Beschäftigungschancen zu ergreifen, und die Arbeitgeber ermuntern, neue Arbeitsplätze zu schaffen. Wir wollen Arbeit statt Arbeitslosigkeit fördern.

178. Wir wollen in Deutschland keinen Wettbewerb um die niedrigsten Löhne. Sittenwidrige Löhne, die den ortsüblichen Branchenlohn deutlich unterschreiten, müssen deshalb verboten sein.

179. Hohe Lohnzusatzkosten tragen zur Arbeitslosigkeit und Schwarzarbeit bei. Wir wollen die Lohnzusatzkosten senken und die Sozialkosten von den Arbeitskosten schrittweise und möglichst weitgehend entkoppeln und damit auch die Verlagerung von Arbeitsplätzen ins Ausland oder in die Schwarzarbeit verhindern.

#### **4. Den demografischen Wandel gestalten – Soziale Sicherheit für alle Generationen**

180. Solidarität und soziale Sicherheit kommen nicht in erster Linie vom Staat. Der Mensch ist von Natur aus ein soziales, auf Gemeinschaft hin angelegtes Wesen, zur Solidarität fähig und verpflichtet. Von der Familie über die Nachbarschaft, das Ehrenamt, Vereine und Initiativen bis hin zu den Kirchen und christlichen Gemeinschaften gibt es viele soziale Orte und Institutionen, die täglich Solidarität leben. Entsteht Solidarität nicht immer wieder neu aus der Mitte der Gesellschaft heraus, wird sie eines Tages fehlen, wenn es um die Grundlagen der sozialen Sicherheit geht. Ehe, Familie, Kindergarten, Schule und Berufsausbildung sind für die Lebenschancen der Menschen und für ihr späteres soziales Wohlergehen wichtiger als vieles andere.

Die Träger der Wohlfahrtspflege erbringen wichtige Leistungen für die Gesellschaft auf der verfassungsrechtlich legitimierten Basis der Subsidiarität.

181. Die CDU ist einer sozialen Politik verpflichtet, die die Lebenschancen der Menschen und das Miteinander in der Gesellschaft verbessert. Eine nur auf finanzieller Zuwendung beruhende Vorstellung von Sicherheit und Solidarität lehnen wir ab. Nur eine Kombination aus Eigenverantwortung, staatlichen Leistungen und bürgerschaftlichem Engagement kann die Sicherheit schaffen, die die Menschen brauchen.

182. Der Sozialstaat hat Großes geleistet. Er bleibt unverzichtbar. Die Systeme der sozialen Sicherung sind maßgeblich von der CDU gestaltet. Durch die solidarische Absicherung von Risiken geben sie den Menschen Sicherheit. Sie haben breiten Wohlstand, sozialen Frieden und Teilhabe gebracht. Sie können aber ihre Aufgabe in Zukunft nur erfüllen, wenn sie weiter entwickelt und verändert werden. Ziel ist der aktivierende Sozialstaat, der den Einzelnen verstärkt motiviert und in die Lage versetzt, im Rahmen seiner Möglichkeiten Eigeninitiative und Eigenverantwortung zu übernehmen.

183. Bei der Gestaltung der sozialen Sicherungssysteme orientieren wir uns an drei Grundsätzen: Sie müssen das Prinzip der Eigenverantwortung stärken, dem Prinzip der Generationengerechtigkeit entsprechen und dürfen das Prinzip der Leistungsgerechtigkeit

nicht verletzen. Ihre Abhängigkeit von der Erwerbsarbeit muss reduziert werden. Deshalb müssen soziale Sicherheit und Erwerbsarbeit weiter entkoppelt sowie die Finanzierung auf breitere Basis gestellt werden. Unsere sozialen Sicherungssysteme müssen unterschiedlichen Bedürfnissen, Lebensphasen und Lebenslagen Rechnung tragen. Dabei müssen Grundrisiken zuverlässig für alle abgesichert sein. Die Bereitschaft und Fähigkeit zur individuellen Vorsorge müssen gestärkt werden. In allen Sicherungssystemen müssen Wettbewerb, Transparenz, Effizienz, Kosten- und Verantwortungsbewusstsein und das Subsidiaritätsprinzip gestärkt werden. Wir werden Missbrauch von sozialen Leistungen und Schwarzarbeit entschieden bekämpfen, denn sie untergraben die Solidarität.

### **Krankenversicherung**

184. Die CDU will, dass auch in Zukunft jeder in Deutschland – unabhängig von Einkommen, Alter oder gesundheitlichem Risiko – eine gute, wohnortnahe medizinische Versorgung erhält und alle am medizinischen Fortschritt teilhaben können. Freie Arztwahl und freie Gesundheitsberufe gehören zum Kern eines freiheitlichen Gesundheitswesens.

185. Aufgrund des demografischen Wandels und des medizinischen und medizinisch-technischen Fortschritts müssen Struktur, Organisation und Finanzierung der gesetzlichen und der privaten Krankenversicherung zukunftsweisend weiterentwickelt werden. Eigenverantwortung, Vorsorge und Prävention müssen weiter gestärkt, Effizienz- und Wirtschaftlichkeitspotenziale ausgeschöpft sowie individuelle Wahlmöglichkeiten und Entscheidungsspielräume eröffnet werden.

186. Es liegt in der Verantwortung und im Interesse jedes Einzelnen, durch eine gesundheitsbewusste Lebensweise Krankheiten vorzubeugen und seine Gesundheit zu erhalten. Die Prävention wird deshalb zu einer eigenständigen Säule neben der Akutbehandlung, der Rehabilitation und der Pflege ausgebaut. Ein wichtiger Schritt zur Stärkung von Eigenverantwortung, Prävention und Gesundheitsförderung ist der Ausbau von Bonus-Modellen, Wahl- und Selbstbehalttarifen.

187. Um Qualität, Versorgungssicherheit und Finanzierbarkeit unseres freiheitlichen und selbstverwalteten Gesundheitswesens zu erhalten, wollen wir den Qualitätswettbewerb stärken. Dafür müssen Leistungen und Kosten transparenter werden.

188. In der gesetzlichen Krankenversicherung wird die an das Arbeitseinkommen gekoppelte Finanzierung stufenweise durch solidarische Prämienelemente ergänzt. Diese werden so bald wie möglich durch ein solidarisches Prämienmodell mit Kapitalbildung ersetzt. Menschen mit geringen Einkommen erhalten einen sozialen Ausgleich. Da Kinder eine der wichtigsten Voraussetzungen für die Fortführung der Solidarsysteme sind, wird ihre Versicherung künftig von der Allgemeinheit getragen. Sozialer Ausgleich und Versicherung der Kinder werden aus Haushaltsmitteln finanziert. Mit dieser schrittweisen Abkopplung der Gesundheits- von den Arbeitskosten erhält die Krankenversicherung eine zukunftsfähige Finanzierung.

### **Alterssicherung**

189. Die Alterssicherung in Deutschland ruht auf drei Säulen: der gesetzlichen Rentenversicherung, der betrieblichen und der privaten Vorsorge.

190. Die umlagefinanzierte gesetzliche Rentenversicherung ist gegenwärtig die wichtigste Form der Alterssicherung. Sie beruht auf dem Generationenvertrag. Die Veränderungen im Altersaufbau der Bevölkerung und die langfristig sinkende Zahl der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten führen dazu, dass zunehmend weniger Arbeitende einer ständig wachsenden Zahl an Rentnerinnen und Rentnern gegenüberstehen. Der Generationenvertrag muss deshalb auf eine neue, stabile Basis gestellt werden, die den jüngeren Menschen eine sichere Lebensplanung ermöglicht und Älteren ein hohes Maß an Verlässlichkeit bietet.

191. Die aktive Generation erwirtschaftet durch ihre Beiträge einen großen Teil des Einkommens der nicht mehr arbeitenden Generation und sichert durch ihre Kinder den Fortbestand der Solidargemeinschaft. Auch deshalb treten wir für eine familienfreundliche Gesellschaft ein, die die Mehrfachbelastungen von Erziehenden anerkennt und honoriert.

192. Die gesetzliche Rentenversicherung muss auch künftig einen spürbaren Bezug zur Beitragsleistung aufweisen und darf ein bestimmtes Sicherungsniveau nicht unterschreiten ohne dabei die Beitragszahler zu überlasten. Die gesetzliche Rentenversicherung geriete in eine Legitimationskrise, wenn sie nur noch Leistungen erbringen würde, die in anderen Sicherungssystemen beitragsfrei bezogen werden können. Eine Mindestversorgung für alle, wie eine Grundsicherung, wäre die Konsequenz.

193. Die gesetzliche Rente ist mehr als ein Instrument zur Armutsvermeidung im Alter. Sie schafft für jeden Einzelnen ein Stück Freiheit und honoriert die Leistungen, die durch die Zahlung von Beiträgen, die Erziehung von Kindern oder die Pflege von Angehörigen erbracht worden sind. Sie erbringt auch in der Zukunft notwendige Leistungen an Hinterbliebene und Menschen, die krankheitsbedingt nicht mehr im Erwerbsleben stehen.

194. Allein wird die gesetzliche Rente künftig den gewohnten Lebensstandard im Alter nicht mehr sichern können. Daher ist es notwendig, dass andere Formen der Vorsorge, wie die private und die betriebliche Alterssicherung, dazu beitragen, den Lebensstandard im Alter zu sichern. Solche Vorsorgeformen sind effizient und zielgerichtet zu fördern.

195. Die betriebliche Altersversorgung gewinnt weiter an Bedeutung. Von den Arbeitnehmern wird zunehmend Mobilität und Flexibilität erwartet. Dem müssen die Rahmenbedingungen für die betriebliche Altersversorgung Rechnung tragen. Wir treten auch für persönliche, außerhalb der Unternehmen geführte Altersvorsorgekonten ein, auf die Arbeitgeber und Arbeitnehmer einzahlen können und die kurzfristig zu Anwartschaften (Unverfallbarkeitsfristen) führen. Der Anspruch auf diese betriebliche Rente muss bereits nach kurzen Laufzeiten eingeräumt werden.

### **Pflegeversicherung**

196. Die von der Union eingeführte Pflegeversicherung hat sich bewährt. Sie muss auch in Zukunft einen verlässlichen Beitrag zur Absicherung des Pflegerisikos leisten und eine hohe Qualität von Betreuung und Pflege bieten. Eine umfassende Pflicht zur Absicherung ist auch in Zukunft unverzichtbar. Sie entbindet jedoch den Einzelnen nicht davon, seine

Eigenverantwortung und Eigeninitiative zur Absicherung des Pflegerisikos und zur Gestaltung der Pflege wahrzunehmen.

197. Um die soziale Pflegeversicherung auf eine zukunftsfähige Finanzierungsbasis zu stellen, soll die Umlagefinanzierung stufenweise um solidarische Prämienelemente ergänzt und im Sinne der Generationengerechtigkeit baldmöglichst durch ein kapitalgedecktes solidarisches Prämienmodell ersetzt werden. Bei der Höhe der Prämie soll die Erziehungsleistung von Eltern berücksichtigt und ein sozialer Ausgleich aus Haushaltsmitteln vorgenommen werden.

198. Prävention und Rehabilitation sollen Vorrang vor Maßnahmen der Pflege haben. „Ambulant vor stationär“ ist unser Grundsatz. Neue Wohn- und Betreuungsformen müssen entwickelt und gestärkt werden. Durch Pflegebudgets, die von den Pflegebedürftigen eigenverantwortlich im ambulanten, teilstationären oder stationären Bereich eingesetzt werden können, und durch die Pflegezeit wollen wir die häusliche Pflege stärken und das Engagement der pflegenden Angehörigen besser würdigen.

199. Veränderungen in der Struktur und Finanzierung der Pflegeversicherung eröffnen Chancen, die Leistungen der Pflegeversicherung zu dynamisieren und die Pflegebedürftigkeit – vor allem zugunsten von Menschen mit eingeschränkter Alltagskompetenz, wie zum Beispiel Demenz – neu zu definieren. Ziel ist es, ein real konstantes Niveau der Pflegeleistung sicherzustellen und einen steigenden Zuzahlungsbedarf zu Lasten der Pflegebedürftigen, ihrer Angehörigen und der Sozialhilfeträger zu verhindern.

### **Arbeitslosenversicherung**

200. Die Arbeitslosenversicherung bietet auch in Zukunft bei Arbeitslosigkeit eine zeitlich begrenzte Absicherung eines erheblichen Teils der aus der vorangegangenen Beschäftigung erzielten Einkommenshöhe. Durch Arbeitsvermittlung, Erhalt und Wiederherstellung der Beschäftigungsfähigkeit erfüllt sie weitere wichtige soziale, gesundheitliche und ökonomische Funktionen.



201. Die Arbeitslosenversicherung bleibt eine solidarische Versicherung, die jedem die Absicherung eines prozentual gleich hohen Einkommensanteils über einen angemessenen Zeitraum gewährt und die Risiken des Einzelnen solidarisch mindert. Die Bezugsdauer des Arbeitslosengeldes muss auch an die Dauer der Beitragszahlung gekoppelt sein. Aus Sicht der CDU ist die Arbeitslosenversicherung mit Blick auf die Notwendigkeit eines flexibleren Arbeitsmarktes von hoher Bedeutung.

202. Die Arbeitslosenversicherung ermöglicht Arbeitslosen, nicht die erste angebotene Tätigkeit aus Existenznot annehmen zu müssen, sondern eine ihren Fähigkeiten entsprechende zu finden. Andererseits müssen Arbeitslose ihre Verpflichtung zur Flexibilität erkennen und zumutbare Arbeit annehmen. Wir wollen bei Eintritt der Arbeitslosigkeit stärkere Möglichkeiten und Anreize zur Arbeitsaufnahme bei einer weiterhin ausgewogenen Absicherung schaffen.

203. Die Arbeitslosenversicherung muss Beschäftigung fördernd ausgerichtet und grundsätzlich auf ihre Versicherungsfunktion beschränkt sein. Unser erstes Ziel ist mehr Beschäftigung am ersten Arbeitsmarkt – auf dieses Ziel hin wollen wir die Instrumente der aktiven Arbeitsmarktpolitik ausrichten. Gesamtgesellschaftliche Aufgaben, wie die Herstellung von Ausbildungsfähigkeit, werden je nach Zuständigkeit aus Haushaltsmitteln finanziert.

### **Unfallversicherung**

204. Die gesetzliche Unfallversicherung übernimmt bei Arbeitssicherheit, Unfallverhütung und Gesundheitsschutz des Arbeitnehmers eine wichtige Rolle. Sie ist eine wesentliche Stütze von Prävention, medizinischer Versorgung und Rehabilitation. Die selbstverwaltete gesetzliche Unfallversicherung muss sich künftig in ihren größeren Verantwortungsgemeinschaften noch stärker an wirtschaftlichen Kriterien messen lassen und auf Unfälle bei legaler Beschäftigung beschränken.

### **Soziale Sicherheit für Menschen mit Behinderungen**

205. Wir wollen die Teilhabe und die Selbstbestimmung von Menschen mit Behinderungen für die Zukunft sichern. Das bedeutet für Menschen mit Behinderungen, gleichberechtigt an allem – am geistigen, sozialen, kulturellen, beruflichen und politischen Leben der Gesellschaft – teilnehmen zu können. Dafür wollen wir die Rahmenbedingungen schaffen.

Behinderungen sind häufig mit mehr oder weniger starken Einschränkungen verbunden, die nicht immer kompensiert werden können. Die solidarische Gesellschaft stützt Menschen mit Behinderungen dort, wo Förderung angezeigt ist und individuelle Nachteile auszugleichen sind, aber sie bevormundet sie nicht durch übertriebene Fürsorge.

206. Es gilt, den selbstverständlichen Umgang zwischen Behinderten und Nichtbehinderten, ihren Stärken und Schwächen, schon von klein auf zu lernen. Dies gelingt am besten durch gemeinsame Erziehung und Bildung in Familien, frühkindlichen Einrichtungen und Schulen. Wie in der Pflege und in betreuten Wohnformen gilt auch hier in Abstimmung mit den Menschen mit Behinderungen und ihren Angehörigen der Grundsatz „ambulant vor stationär“. Dies bedeutet für die Kinder, dass ein gemeinsames wohnortnahes Erleben von behinderten und nicht behinderten Kindern im Vordergrund stehen muss. Die Teilhabe behinderter Menschen am Arbeitsleben ist zu fördern mit dem Ziel, mehr Beschäftigungsverhältnisse am ersten Arbeitsmarkt anbieten zu können.

207. Wir wollen ein Lebensumfeld schaffen, in dem sich alle Menschen – auch solche mit Behinderungen und gebrechliche Menschen – gut bewegen können. Dafür ist Barrierefreiheit die notwendige Voraussetzung. Viele behinderte Menschen sind in ihrer Mobilität stark eingeschränkt. In Stadt- und Wohnraumplanung muss das Bewusstsein für das Bedürfnis nach Barrierefreiheit gestärkt werden.

## **5. Solide Finanzen, solides Deutschland**

### **Schuldenabbau und Neuverschuldungsverbot**

208. Die Schuldenlast in Deutschland ist schon jetzt erdrückend. Zudem wird ein zu geringer Teil der finanziellen Leistungskraft unseres Landes in die Zukunft investiert. Die demografische Entwicklung in Deutschland wird die sozialen Sicherungssysteme und die

öffentlichen Haushalte in steigendem Maße belasten. Deshalb müssen wir den Schuldenstand entschlossen zurückführen. Eine dem Grundsatz der konsequenten Entschuldung folgende Politik stärkt das Vertrauen und die Investitionsbereitschaft von Bürgern und Unternehmern in den eigenen Wirtschaftsstandort. Schulden von heute sind Steuern von morgen.

209. Der Wohlstand unseres Landes ist gefährdet, wenn der Staat auf Dauer mehr ausgibt, als er einnimmt. Stoppen wir die Verschuldung nicht, wird der Staat in Zukunft wichtige Aufgaben nicht mehr erfüllen können. Wir wollen ein Land, das die Zukunft seiner Kinder sichert und das nicht auf ihre Kosten lebt. Wir wollen ein Land, in dem der Staat finanziell in der Lage ist, den sozial Schwächeren zu helfen. Mit Blick auf die Menschen, die auf Hilfe angewiesen sind und auch im Sinne der Generationengerechtigkeit gilt: Staatsverschuldung ist unsozial.

210. Zur Begrenzung der Neuverschuldung ist es in einem ersten Schritt notwendig, den Begriff der „öffentlichen Investitionen“ in einem strengeren Sinn zu definieren. Nur noch solche Investitionen dürfen über Kredite finanziert werden, die Werte bzw. Vermögen schaffen. Zudem müssen Schulden aus kreditfinanzierten Investitionen in der Regel nach Ablauf eines bei ihrer Aufnahme festgelegten Zeitplans wieder getilgt sein. Damit stellen wir sicher, dass die verfassungsrechtlichen Verschuldungsregeln die Kreditaufnahme wirksam begrenzen und eine Schuldenbremse eingeführt wird. Spätestens bis zur Mitte des nächsten Jahrzehnts wollen wir auf allen Ebenen ein grundsätzliches Neuverschuldungsverbot einführen, das die Möglichkeiten der Neuverschuldung auf unabwendbare Ausnahmetatbestände begrenzt. Es soll im Grundgesetz, in allen Landesverfassungen und für die kommunale Ebene verankert werden.

211. Wir streben eine gemeinsame Vereinbarung zur Entschuldung zwischen Bund, Ländern und Kommunen an. In Zeiten des wirtschaftlichen Aufschwungs ist, parallel zur Zurückführung des öffentlichen Schuldenstands, Vorsorge für künftige Konjunkturschwankungen zu treffen. Zudem sollten sämtliche Aufgaben und Ausgaben aller Ebenen immer wieder kritisch auf ihre Notwendigkeit und Wirksamkeit geprüft werden. Um

eine transparente öffentliche Haushaltsführung sicherzustellen, wollen wir Bund, Länder und Kommunen auf die Buchführung nach kaufmännischen Grundsätzen verpflichten.

212. Arbeit für Alle und solide Staatsfinanzen bedingen einander. Wir werden deshalb das Gefüge der Staatseinnahmen so erneuern, dass der Faktor Arbeit entlastet wird. Wir wollen die Lohnzusatzkosten von den Arbeitskosten abkoppeln, um so die Schaffung von mehr Arbeitsplätzen in Deutschland zu ermöglichen. Deshalb wollen wir die direkten Steuern und Sozialbeiträge senken und diese Entlastung über die indirekten Steuern finanzieren. Wichtig ist: Die Entlastungen bei den direkten Steuern und Sozialbeiträgen müssen mindestens so groß sein wie die zusätzlichen Belastungen bei den indirekten Steuern.

## **Reform der Finanzverfassung**

213. Der Föderalismus in Deutschland braucht eine transparente Finanzverfassung. Die Verantwortlichkeiten der verschiedenen staatlichen Ebenen müssen für den Bürger nachvollziehbar sein. Nur dann kann er politische Entscheidungen zuordnen und zur Grundlage seiner Wahlentscheidungen machen. Auf die Einhaltung des Konnexitätsprinzips ist daher strikt zu achten.

Die Finanzverfassung muss die unterschiedlichen Ausgangssituationen berücksichtigen, vergleichbare Rahmenbedingungen in den Ländern schaffen und Anreize setzen, um deren Wirtschafts- und Finanzkraft zu stärken. Wir stehen für föderalen Wettbewerb unter fairen Bedingungen. Die Selbstbehalte für die Länder beim Zuwachs der eigenen Wirtschaftskraft sind deshalb zu vergrößern. Es muss nach einer Übergangsregelung bis 2019 ein einfacher Finanzausgleich ohne Sonderregelungen für alle Länder möglich sein. Auch der Solidarpakt läuft zu diesem Zeitpunkt aus.

214. Wir wollen den Ländern mehr finanzielle Eigenverantwortung ermöglichen und dafür entsprechende Voraussetzungen im Steuerrecht schaffen. Länder, die die Verschuldungsgrenzen der Verfassung und ihren Beitrag zum Erreichen der Maastricht-Kriterien nicht einhalten, müssen sich künftig einem Sanierungsprogramm unterwerfen.

215. Wir wollen mit einem Haushaltsnotlagegesetz ein Frühwarnsystem einführen. Es stellt sicher, dass künftig nicht erst nach der Feststellung von Haushaltsnotlagen gehandelt wird. Zur Bedingung für Hilfen des Bundes soll der Abschluss eines Sanierungsstaatsvertrages zwischen Bund und dem betroffenen Land gemacht werden.

216. Auch den Kommunen muss mehr Eigenverantwortung ermöglicht werden. Ihre finanzielle Leistungskraft wirkt sich auf den Alltag der Bürger unmittelbar aus. Deshalb werden wir die kommunalen Steuern so fortentwickeln, dass die Leistungsfähigkeit der Kommunen für ihre Bürger sichergestellt wird.

## **Steuern – einfach und gerecht**

217. Mit ihren Steuern stellen die Bürger dem Staat die notwendigen finanziellen Mittel zur Verfügung, die er zur Erfüllung seiner Aufgaben braucht. Damit die Bürger das Steuerrecht akzeptieren, muss es den Prinzipien folgen: einfach, niedrig, gerecht. Es entspricht unseren Grundwerten von Solidarität und Gerechtigkeit, dass finanziell Leistungsfähige stärker in die Pflicht genommen werden als Schwache. Zugleich darf das Steuerrecht den finanziellen Freiraum der Bürger nicht durch überzogene Steuersätze einschränken. Ein Steuersystem mit niedrigen Steuersätzen fördert Leistung und Initiative und ermöglicht den Bürgern, Vorsorge zur Absicherung von Lebensrisiken treffen zu können. Ein einfaches Steuersystem schafft mehr Gerechtigkeit als ein kompliziertes, welches jedem Einzelfall gerecht zu werden versucht. Je komplizierter es ist, desto mehr Vorteile hat derjenige, der sich teure Beratung leisten kann, ohne die er in der Regel nicht in der Lage ist, alle Steuersparmöglichkeiten zu nutzen.

218. Eine zukunftsweisende Unternehmensbesteuerung muss von dem Grundsatz ausgehen, dass Unternehmen in erster Linie Wirtschafts- und nicht Steuersubjekte sind. Sie muss die Steuerlast so gestalten, dass es sich lohnt, in unserem Land Betriebe zu gründen und fortzuentwickeln, Arbeitsplätze zu schaffen und in Forschung und Entwicklung zu investieren. Steuerpolitik ist auch Innovationspolitik. Sie soll, unabhängig von der Rechtsform des Unternehmens, Wettbewerbsneutralität gewährleisten sowie einfach und überschaubar sein. Dabei müssen wir uns auf die zunehmende weltweite Vernetzung der Volkswirtschaften einstellen.

## **6. Auf historischen Leistungen aufbauen – Die neuen Länder voranbringen**

219. Mit dem Volksaufstand vom 17. Juni 1953 und besonders mit der friedlichen Revolution von 1989 haben die Menschen in der ehemaligen DDR in Vertrauen auf Freiheit, Demokratie und Soziale Marktwirtschaft die Voraussetzungen für die Wiedervereinigung Deutschlands geschaffen. Auf diese historische Leistung können alle Deutschen – aus Ost und West – stolz sein. Die neuen Länder mit ihren großen historischen und kulturellen Traditionen geben dem deutschen Föderalismus neue Impulse.

220. Die neuen Länder haben einen tief greifenden Umbruch von der totalitären Diktatur zur Demokratie und von der zentralen Planwirtschaft zur Sozialen Marktwirtschaft gestaltet. Durch Engagement und Solidarität in ganz Deutschland, historisch einmalige finanzielle Transferleistungen, Fleiß und Aufbauwillen, sind viele Regionen aufgeblüht und präsentieren sich als moderner Teil Deutschlands im Herzen Europas.

221. Bei Reformen im Bildungsbereich, der Beschleunigung von Planungsverfahren, beim Bürokratieabbau und im engen Zusammenwirken von Wirtschaft, Wissenschaft und Technik haben die neuen Länder und ihre Bürger eine Vorreiterrolle übernommen.

222. Die Folgen von kommunistischer Diktatur, deutscher Teilung und Misswirtschaft sowie der historisch einmalige Verlust der bürgerlichen Mittelschichten sind noch nicht überwunden. Eine selbsttragende Wirtschaftsentwicklung ist noch nicht erreicht. Trotz vieler Modernisierungserfolge bestehen Defizite in der öffentlichen Infrastruktur und in der Wirtschaftsstruktur fort.

223. Mit der Osterweiterung der Europäischen Union entstehen neue Chancen, aber auch ein zusätzlicher Wettbewerbsdruck für die schwach strukturierte ostdeutsche Wirtschaft. Hierauf wie auf die Anforderungen der Globalisierung insgesamt sind viele kleinere und mittlere Unternehmen noch nicht ausreichend vorbereitet.

224. Der demografische Wandel trifft den Osten Deutschlands stärker als den Westen. Drastischer Geburtenrückgang, Alterung sowie die Abwanderung vieler leistungsbereiter, hoch qualifizierter junger Menschen zehren an den ohnehin knappen Ressourcen. Die Geschichte der Bundesrepublik hat vielerorts gezeigt, dass der Wandel von Abwanderungsregionen zu Zukunftsregionen möglich ist. Ziel der Politik der CDU ist es, dass die Regionen im östlichen Deutschland für die Menschen attraktive Lebensbedingungen bieten.

225. Wir brauchen auch in den neuen Ländern eine Stärkung der Bürgergesellschaft – als Grundlage für Demokratie, Rechtsstaat und soziale Marktwirtschaft. Nur eine funktionierende Bürgergesellschaft kann für den Wirtschaftsaufschwung und die Stabilität unserer freiheitlich-demokratischen Gesellschaft sorgen. Wir benötigen nicht nur in den neuen Ländern mehr Freiraum für marktwirtschaftliche Prozesse und wettbewerbsorientierte Politik, für umfangreiche Öffnungs- und Experimentierklauseln gegenüber dem Bundesrecht. Die Menschen müssen größere Chancen erhalten, ihre Zukunft eigenverantwortlich in die Hand zu nehmen. Damit schaffen wir die Bedingungen, dass Leistungsträger mit ihrem Wissen in ihrer Heimat bleiben und Investoren mit ihrem Kapital in die neuen Länder kommen. Ein besonderes Augenmerk richtet die CDU auf die Integration junger Führungskräfte in die regionalen Arbeitsmärkte. Durch Kooperationen aller Akteure soll somit zur demografischen Stabilisierung der Regionen beigetragen werden.

226. Vor allem in Großstädten, Ballungsräumen und Tourismuszentren entstehen innovative, wirtschaftlich dynamische Wachstumsregionen. Wir wollen unternehmerische Initiative dort unterstützen, wo sie zu einer wettbewerbsfähigen Unternehmensstruktur aus Mittelstand und großen, überregional agierenden Unternehmen führt. Hierfür müssen wir Fördermittel auf die Wachstumsregionen mit ihrer Vernetzung aus technologieorientierter Wirtschaft, Wissenschaft und Kultur konzentrieren. Es gilt, Spitzenforschung und Hochtechnologie mit Unternehmen und Kapitalgebern zu verbinden, um weltmarktfähige Produkte zu entwickeln.

227. Wachstumsregionen müssen durch leistungsfähige Infrastrukturen, insbesondere durch einen attraktiven Personenverkehr, mit strukturschwachen Regionen verbunden werden, damit auch diese am Aufschwung teilhaben können. In den Regionen mit geringerer Bevölkerungsdichte und fehlenden Ballungszentren müssen wir uns auf die Förderung bestimmter Sektoren und Branchen konzentrieren. Die Förderung besonders benachteiligter Regionen in den neuen Ländern durch die Europäische Union muss fortgeführt werden, um im internationalen Standortwettbewerb Schritt zu halten.

228. Die neuen Länder benötigen Solidarpaktmittel bis 2019 in der zugesagten vollen Höhe. Die Mittel sind zweckgerecht für die Schließung noch bestehender Infrastrukturlücken,



gezielte Investitionsförderung und zum Ausgleich der unterproportionalen Finanzkraft der Kommunen einzusetzen, um eine selbsttragende wirtschaftliche Entwicklung und weitere Modernisierung zu erreichen.

229. Der weitere Ausbau der transnationalen Verkehrsinfrastruktur ist eine zentrale Voraussetzung für den Wirtschaftsaufschwung. Die europäischen Verkehrswege insbesondere mit Mittel- und Osteuropa sowie in den Ostseeraum müssen zügig ausgebaut werden.

230. Nachhaltige Investitionen in Wirtschaft und Infrastruktur gelingen nur, wenn die demografische Entwicklung berücksichtigt wird. Zu gering ausgelastete Infrastrukturen müssen der Bevölkerungsentwicklung angeglichen und unterschiedliche Standards in Daseinsfürsorge und Verwaltung akzeptiert werden. Der Staat hat aber für die Wahrung von Mindeststandards zu sorgen. Die Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse bleibt unser Ziel. Eigeninitiative muss vor Ort entwickelt werden. Lebensqualität wird in Zukunft nicht nur in den neuen Ländern unterschiedlich zu definieren sein.

## **VI. DIE SCHÖPFUNG UND DAS LEBEN BEWAHREN – FÜR EINE LEBENSWERTE UMWELT**

### **1. Die Würde des Menschen schützen – Vom Beginn bis zum Ende des Lebens**

231. Die unantastbare Würde des Menschen als Geschöpf Gottes ist menschlicher Verfügung nicht zugänglich und ist zu schützen. Der Mensch ist immer Subjekt, er darf niemals Objekt sein. Die Würde des Menschen ist auch für die Bewertung bioethischer Herausforderungen Ausgangs- und Orientierungspunkt. Sie erfordert Achtung und Schutz des menschlichen Lebens in allen Phasen. Das noch nicht geborene Leben bedarf beginnend mit der Verschmelzung von Samen und Eizelle unseres besonderen Schutzes und unseres kritischen Umgangs mit den sich weiter entwickelnden Möglichkeiten der Pränataldiagnostik. Wir treten für ein Verbot der Präimplantationsdiagnostik (PID) ein. Mit den hohen Abtreibungszahlen, die sich auch aus Spätabtreibungen ergeben, finden wir uns nicht ab. Wir müssen Frauen und Männern dabei helfen, sich für das Leben zu entscheiden.

232. Heilung, Leidminderung und die helfende Begleitung von Menschen in lebensbedrohlichen Situationen sind Ausdruck von Humanität, Solidarität und der im christlichen Glauben begründeten Nächstenliebe. Behinderte, Kranke, Sterbende und Menschen in anderen schwierigen Lebensphasen haben ein Anrecht auf ein menschenwürdiges Leben. Wir unterstützen die Palliativmedizin, die Hospize und andere Formen der Sterbebegleitung, die Sterbenden die letzte Lebensphase und ihnen und ihren Angehörigen ein würdiges Abschiednehmen erleichtern. Aktive Sterbehilfe lehnen wir ab. Wir wollen die Bereitschaft zur Organspende stärken.

233. Die biomedizinische Forschung bietet Lösungen für Zukunftsprobleme und trägt wesentlich zur Heilung von Krankheiten und Linderung von Leid bei. Chancen und Risiken sind gewissenhaft abzuwägen. Die Achtung der unantastbaren Würde des Menschen hat für uns Vorrang vor der Freiheit der Forschung und der Sicherung von Wettbewerbsfähigkeit. Wir wollen die Beibehaltung des konsequenten Embryonenschutzes und wenden uns gegen verbrauchende Embryonenforschung. Dafür setzen wir uns auch auf europäischer und internationaler Ebene ein. Das Klonen von Menschen lehnen wir ab.

## **2. Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen**

234. Nach christlichem Verständnis sind Mensch, Natur und Umwelt Schöpfung Gottes. Sie zu schützen, ist unser Auftrag. Das Prinzip der Nachhaltigkeit ist fester Bestandteil christlich-demokratischer Politik: Wir wollen unseren Nachkommen eine Welt bewahren und hinterlassen, die auch morgen noch lebenswert ist. Die nachfolgenden Generationen haben ein Recht auf wirtschaftliche Entwicklung, sozialen Wohlstand und eine intakte Umwelt.

235. Ein zukunftsorientierter Umwelt- und Klimaschutz schafft Chancen für neue Arbeitsplätze. Ökologische Bildung, Forschung und Entwicklung, Umwelttechnologien, Umwelt- und Klimaschutz und darauf aufbauende Innovationen müssen daher nachhaltig gefördert werden. Die weltweit führende Rolle Deutschlands bei den Umwelttechnologien wollen wir im Interesse des Klima- und Umweltschutzes weiter ausbauen. Auf diese Weise

kann ein wesentlicher Beitrag zur Wertschöpfung im eigenen Lande, zur Schaffung neuer Arbeitsplätze und zur Stärkung des Mittelstands geleistet werden.

236. Armutsbekämpfung und Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen gehören untrennbar zusammen. Auch Armut führt zu Übernutzung der Natur. Letztlich werden dadurch die biologische Vielfalt und damit auch Grundlagen der dort lebenden Menschen zerstört. Für uns ist Umweltschutzpolitik daher ein wichtiger Bestandteil der Außen- und Entwicklungspolitik und ein Beitrag zur globalen Gerechtigkeit.

237. Nach unserem Verständnis widersprechen sich wirtschaftliche Entwicklung und Umweltschutz nicht. Besonders in einer Zeit, in der die Grenzen der ökologischen Belastbarkeit der Erde immer deutlicher werden, gilt: Nachhaltiges wirtschaftliches Wachstum ist nur unter Berücksichtigung des Umwelt- und Klimaschutzes möglich. Darüber hinaus ist ein effizienter und sparsamer Ressourceneinsatz auch zunehmend ein Kosten- und Standortvorteil. Aus diesem Grunde setzen wir uns für eine ökologische und soziale Marktwirtschaft ein, die mit verstärkter Forschung und Entwicklung, gezielten Anreizsystemen und Förderprogrammen sowie einem umweltorientierten ordnungspolitischen Rahmen vorgegebene Umweltziele verfolgt. Dazu gehört für uns auch, dass langfristig auf Ressourcenverbrauch oder Umweltbelastungen Abgaben statt Steuern erhoben werden. Damit kommen die Erlöse den Belangen des Umwelt- und Klimaschutzes wieder zweckgebunden zugute.

238. Die CDU steht für einen sorgsamen und sparsamen Umgang mit den endlichen Ressourcen, eine positive Einstellung zur Forschung und Entwicklung sowie einen Umwelt- und Naturschutz, der Kreativität und Verantwortung der Menschen fördert. Wichtig ist eine qualitativ hochwertige Umweltbildung. Gemeinsam mit Schulen, Kommunen, Ländern, Umwelt- und Naturschutzverbänden sowie Land- und Forstwirten wollen wir umweltbewusstes Verhalten in der Gesellschaft verankern.

## **Das Klima schützen**

239. Der globale Klimawandel ist zur ernststen Gefahr für die Schöpfung und die Lebenschancen künftiger Generationen geworden. Wir sehen es als ethische Pflicht und vordringliche politische Zukunftsaufgabe, dieser Entwicklung entgegenzusteuern: Die CDU setzt sich dafür ein, dass Deutschland weiterhin eine führende Rolle beim Klimaschutz einnimmt und international als Impulsgeber auftritt. Gemeinsam mit möglichst vielen Industrie-, Schwellen- und Entwicklungsländern wollen wir den globalen Klimaschutz vorantreiben. Ein internationales Klimaschutzabkommen für die Zeit nach 2012, das auf dem Kyoto-Protokoll aufbaut, marktwirtschaftliche Anreize enthält und die aktive Einbindung bislang abseits stehender Industrie-, Schwellen- und Entwicklungsländer ermöglicht, ist dabei ein wichtiger Schritt.

240. Deutschland hat sich verpflichtet, den Ausstoß von Treibhausgasemissionen bis 2012 um 21 Prozent zu reduzieren. Bis 2020 wollen wir die Treibhausgasemissionen um mindestens 30 Prozent gegenüber 1990 senken. Dabei halten wir es für wesentlich, dass auch die anderen Industrieländer sich zu einer weitreichenden Reduzierung der Emissionen verpflichten.

241. Wir verfolgen eine Klima-Doppelstrategie, die verbindliche Grenzwerte für den Treibhausgasausstoß festlegt und die Einsatz und Entwicklung klimaschonender Technologien fördert. Kohlendioxid muss weltweit einen angemessenen Preis erhalten, damit sich Investitionen in klimaverträgliche Technologien rechnen. Dazu dient der Handel mit Emissionsrechten ebenso wie der Technologietransfer in Entwicklungs- und Schwellenländer mit Hilfe klimagerechter Entwicklungsprojekte. Unser Ziel ist es, dass die Erwärmung der Erdatmosphäre auf maximal 2 Grad Celsius im Vergleich zur vorindustriellen Ausgangssituation begrenzt wird.

242. Das Einsparen von Energie, die Erhöhung der Energieeffizienz und die Nutzung erneuerbarer Energien sind tragende Säulen unserer Politik für den Klimaschutz. Gleichzeitig ist es notwendig, bereits jetzt Strategien für eine Begrenzung der negativen Folgen des Klimawandels zu entwickeln. Dazu gehören beispielsweise ein verstärkter Hochwasser- und Küstenschutz. Darüber hinaus müssen Anpassungsstrategien für eine Landnutzung unter geänderten klimatischen Bedingungen entwickelt werden.

## **Die Energieversorgung sichern**

243. Die Nachfrage nach Energie steigt weltweit. Angesichts der Abhängigkeit Deutschlands vom Import knapper und teurer Energierohstoffe ist eine Energieversorgung, die sicher, umweltfreundlich und wirtschaftlich bereitgestellt wird, eine politische Frage von überragender Bedeutung. Wir wollen die Risiken der Importabhängigkeit mindern. Bezugsquellen und Lieferwege von Energierohstoffen müssen auf eine breitere Basis gestellt und Energiepartnerschaften mit Liefer- und Transitstaaten ausgebaut und intensiviert werden. Durch eine gemeinsame Energiepolitik in der Europäischen Union wollen wir die Energieversorgung auf eine sichere Grundlage stellen.

244. Wir treten dafür ein, die Energievorräte sparsamer zu nutzen, den Ausbau der heimischen erneuerbaren Energiequellen zu beschleunigen und effizientere Erzeugungstechnologien zu entwickeln. Erhebliche Potentiale sehen wir in der energetischen Gebäudesanierung. Bis 2020 streben wir eine Verdopplung der Energieproduktivität im Vergleich zu 1990 an. Dazu tragen auch dezentrale Energieerzeugungseinrichtungen bei.

245. Grundlage einer sicheren, umweltverträglichen und wirtschaftlich tragbaren Energieversorgung ist ein breit gefächertes und ausgewogener Energiemix. Den Einsatz fossiler Energieträger wollen wir so klimaverträglich wie möglich gestalten und damit die Voraussetzungen schaffen, dass in Deutschland einer der umweltverträglichsten Kraftwerksparks der Welt entsteht.

246. Die erneuerbaren Energien als heimische Energieträger können einen wesentlichen Beitrag zur Erhöhung der Versorgungssicherheit und zum Klimaschutz leisten. Sie bieten Chancen für ein umweltverträgliches Wachstum, innovative Geschäftsfelder und neue Arbeitsplätze. Wir wollen den eingeschlagenen Weg hin zum Einsatz nachwachsender Rohstoffe sowie anderer regenerativer Energiequellen konsequent fortsetzen. Dazu gehören, die Entwicklungschancen der Windenergie im Offshorebereich sowie der Solar-, Bio- und Geothermie zu nutzen. Darüber hinaus wollen wir Technologien für die Energiespeicherung forcieren.

247. Durch geeignete Anreize für technologische Innovationen wollen wir den Einsatz von erneuerbaren Energien vorantreiben. Bis zum Jahr 2020 streben wir für Deutschland einen Anteil regenerativer Energien am Gesamtenergieverbrauch in Höhe von mindestens 20 Prozent an. Neben dem verstärkten Einsatz der erneuerbaren Energien im Strom- und Treibstoffbereich muss ihr Anteil an der Wärme- und Kältegewinnung erhöht werden. Ziel ist, dass die erneuerbaren Energien bis zum Jahr 2050 den Hauptanteil an der Energiebereitstellung in Deutschland tragen.

248. Auf absehbare Zeit kann auf den Beitrag der Kernenergie zur Stromerzeugung in Deutschland nicht verzichtet werden. Sie ermöglicht es, den Zeitraum zu überbrücken, bis neue klimafreundliche und wirtschaftliche Energieträger in ausreichendem Umfang verfügbar sind. Im Rahmen unserer Klimaschutzstrategie streben wir eine Laufzeitverlängerung von sicheren Kernkraftwerken an. Für uns ist dabei vorrangig, das größtmögliche Sicherheitsniveau jeder Anlage zu gewährleisten. In diesem Zusammenhang kommt der sicheren Endlagerung radioaktiver Abfälle eine große Bedeutung zu. Die CDU setzt sich dafür ein, dass die vorhandene Wissenschafts-, Technologie- und Sicherheitskompetenz Deutschlands erhalten bleibt. Nur so kann Deutschland seinen Beitrag zur stetigen Verbesserung der Sicherheit kerntechnischer Anlagen weltweit leisten und gleichzeitig Arbeitsplätze in Deutschland sichern.

249. Energieforschung und neue innovative Energietechnologien sind für eine zukunftsfähige Energieversorgung unverzichtbar. Wir wollen eine breit angelegte und offene Energieforschung und Technikentwicklung fördern, die einen Beitrag zur Erschließung aller klimaschonenden Energieträger und Weiterentwicklung klimaverträglicher Energieerzeugungstechnologien sowie zum rationellen Ressourceneinsatz leistet. Moderne saubere Kohle- und Gaskraftwerke gehören dazu, ebenso wie die Forschung im Bereich der Kernfusion. Gerade in der Entwicklung energiesparender Produkte und Dienstleistungen liegt eine große Wachstumschance für unsere Unternehmen und für die Schaffung neuer Arbeitsplätze.

250. Um den Anstieg der Energiepreise zu begrenzen, wollen wir auf einen funktionierenden Wettbewerb im Strom- und Gasmarkt hinwirken. Wir setzen uns ein für den Abbau von Wettbewerbshemmnissen und den beschleunigten Ausbau einer frei zugänglichen Infrastruktur für den grenzüberschreitenden Strom- und Gashandel im europäischen Wirtschaftsraum.

### **Mobilität umweltverträglich gestalten**

251. Mobilität ist ein Grundbedürfnis moderner Gesellschaften und die Voraussetzung für wirtschaftliche Entwicklung und Wohlstand. Diesem Bedürfnis gilt es Rechnung zu tragen, ohne dass Deutschland flächendeckend im Stau steckt oder die Gesundheit unserer Bürger beeinträchtigt wird.

Wir unterstützen konsequent die Verringerung der Umweltbelastungen in allen Verkehrsbereichen und fördern entsprechende Entwicklungen. Den Verkehrslärm wollen wir verringern und die Luftbelastung reduzieren. Intelligente verkehrslenkende Maßnahmen, eine konsequente Senkung der Schadstoffgrenzwerte, die steuerliche Förderung schadstoffarmer Fahrzeuge, die Einbeziehung des Luftverkehrs in den Emissionshandel sowie die Stärkung des Öffentlichen Personennahverkehrs sind für uns Mittel der Wahl. Im Hinblick auf eine umweltgerechte Verkehrsgestaltung kommt auch dem Schiffs- und Schienenverkehr eine wachsende Bedeutung zu. Darüber hinaus werden wir Anreize für die Weiterentwicklung sparsamer Antriebstechniken setzen und den Einsatz alternativer Kraftstoffe befördern.

252. Mit ökologisch wirksamen Rahmenbedingungen und marktwirtschaftlichen Mitteln wollen wir die Klimaverträglichkeit des Luft-, Schiffs- und Kraftfahrzeugverkehrs erhöhen. Wir halten es für notwendig, den CO<sub>2</sub>-Ausstoß von Neuwagen durch verbesserte Motortechnik, Einsatz von Biokraftstoffen und andere Maßnahmen deutlich zu senken. Den Kraftstoffeinsatz aller Kraftfahrzeuge wollen wir verstärkt reduzieren – dies schont Umwelt und Geldbeutel der Verbraucher gleichermaßen.

### **Die Vielfalt der Natur schützen**

253. Angesichts des dramatischen, weltweiten Rückgangs der Artenvielfalt setzen wir uns für eine Stärkung der internationalen Zusammenarbeit im Bereich des Umwelt- und

Naturschutzes ein. Wir wollen die Entwicklungsländer bei der Bewahrung der biologischen Vielfalt und der entwicklungsorientierten Nutzung unterstützen und die Instrumente zum Schutz der biologischen Vielfalt wirkungsvoll weiterentwickeln. Vorrangig gilt es, ein europa- und weltweites System von Schutzgebieten und Gebieten mit differenzierter Nutzung zu Lande und auf See als weltweites Netz des Lebens einzurichten. Auch in diesem Zusammenhang setzen wir uns für die Einrichtung einer eigenständigen Umweltorganisation der Vereinten Nationen ein. Ebenso treten wir für eine völkerrechtlich bindende Regelung für den Schutz der Wälder, vor allem den Schutz der Urwälder, ein.



### **Für den Tierschutz eintreten**

254. Der Respekt vor der gesamten Schöpfung verpflichtet uns zu einem verantwortungsvollen Verhalten gegenüber unseren Mitgeschöpfen. Der Schutz der Tiere ist für uns ein wichtiges Anliegen. Wir setzen uns dafür ein, Tiere artgerecht zu halten und sie als Teil der Schöpfung zu achten und zu schützen. Tierversuche sollen soweit möglich reduziert und durch alternative Methoden ersetzt werden.

### **Unser Naturerbe: Ein Stück Heimat**

255. Die vielfältigen Natur- und Kulturlandschaften Deutschlands sind ein besonders wertvoller Teil unserer Heimat. Wir wollen dieses reichhaltige nationale Naturerbe auch für zukünftige Generationen erhalten.

256. Boden und unbebaute Fläche müssen als endliche Ressource besonderen Schutz erfahren gerade im vergleichsweise dicht besiedelten Deutschland. Die Nutzung von Flächenreserven, insbesondere auch die Schließung von Bebauungslücken in den Innenstädten, muss Vorrang vor der Inanspruchnahme von Flächen auf der grünen Wiese haben. Der Flächenverbrauch soll stark gesenkt werden; unsere Politik wird dafür die Rahmenbedingungen schaffen.

### **3. Zukunft für die Landwirtschaft und den ländlichen Raum**

257. Die CDU will eine flächendeckende und lebendige Land- und Forstwirtschaft in Deutschland. In der Produktion hochwertiger Nahrungsmittel sehen wir den Schwerpunktauftrag unserer Landwirtschaft. Die Land- und Forstwirte erzeugen auch wichtige nachwachsende Rohstoffe und erneuerbare Energien. Seit Generationen pflegen sie unsere Kulturlandschaft und prägen den ländlichen Raum. Sie tun dies im Bewusstsein der Verantwortung für Mensch, Tier, Natur und Umwelt. Sie sind wichtige Auftraggeber für Handwerk und Gewerbe. Gleichzeitig sichern Land- und Forstwirtschaft die Grundlagen für Erholung, Freizeit und Tourismus.

258. Bei der Bewahrung und Schonung der Ressourcen spielt das private Eigentum an Grund und Boden eine wichtige Rolle. Die Selbstverantwortung und Identifikation der Menschen mit ihrem Eigentum sind wirksamer als Auflagen des Staates. Die im Umwelt- und Naturschutz im Interesse der Allgemeinheit erbrachten Leistungen müssen honoriert werden. Sie sollten vorrangig über vertragliche Vereinbarungen gestaltet werden.

259. Leitbild der CDU ist eine multifunktionale und unternehmerische Landwirtschaft, die sich zu ihren bäuerlichen Wurzeln bekennt und zugleich Kreativität und Innovationen fördert. Wir halten es für richtig, dass sich der Staat, wo möglich, aus der Steuerung der Agrarmärkte zurückzieht und Bürokratie und Überregulierung vermeidet. Mehr denn je werden damit Marktorientierung, Kreativität, gute Ausbildung und gutes Management wichtige Schlüsselqualifikationen. Wir werden die Land- und Forstwirte darin bestärken. Dabei machen wir keinen Unterschied zwischen Betriebsformen und Produktionsrichtungen, konventionellem und ökologischem Landbau. Vielfalt und Marktorientierung der deutschen Land- und Ernährungswirtschaft bedeuten für uns auch, sowohl auf internationalen wie auch auf regionalen Märkten präsent zu sein.

260. Wir wollen, dass auch im Rahmen der europäischen Agrarpolitik die Produktions- und Arbeitsbedingungen der Landwirte verbessert werden. Unser Ziel sind faire Wettbewerbsbedingungen auf den europäischen und internationalen Agrarmärkten. Wir setzen uns dafür ein, dass die gesetzlichen Rahmenbedingungen in der Europäischen Union harmonisiert und Aspekte des Umwelt-, Natur-, Verbraucher- und Tierschutzes auch international stärker berücksichtigt und abgestimmt werden.

261. Wir wollen lebendige und lebenswerte ländliche Räume. Sie sind Orte für Wirtschaft, Kultur, Natur und Erholung. Sie brauchen Entwicklungsperspektiven, die den dort lebenden Menschen gute Lebens-, Bildungs- und Arbeitsbedingungen ermöglichen. Unser Augenmerk gilt insbesondere den strukturschwachen ländlichen Regionen. Sie benötigen auch weiterhin eine aktive Förderung bei der Entwicklung der sozialen und technischen Infrastruktur und Unterstützung bei der Stärkung ihrer Wirtschaftskraft.

262. Der Anbau von nachwachsenden Rohstoffen bzw. die Nutzung erneuerbarer Energien bietet weit über die Land- und Forstwirtschaft hinaus große Chancen für eine neue wirtschaftliche und technologische Dynamik. In diesem Bereich wollen wir die führende Rolle Deutschlands unter Wahrung einer umweltschonenden Bewirtschaftung weiter sinnvoll ausbauen.

263. Die grüne Gentechnik kann zukünftig einen wichtigen Beitrag sowohl zur Ernährungssicherung als auch zur Energiesicherheit leisten. Gegenüber wirtschaftlichen Überlegungen muss der Frage der Sicherheit und Unbedenklichkeit Vorrang eingeräumt werden. Den Einsatz der grünen Gentechnik zur effizienteren Nutzung von Rohstoffen, Rohstoffsicherung und zur Herstellung von Energiepflanzen gilt es, sorgfältig zu erforschen. Nach einer erfolgreichen Forschung soll auch die praktische Umsetzung in Deutschland zu neuen Produkten führen können.

264. Verstärkt fördern wollen wir eine multifunktionale Landwirtschaft, bei der neben dem Anbau auch die Verarbeitung und Vermarktung der Produkte über regionale Wirtschaftskreisläufe stattfindet.

## **VII. AKTIVE BÜRGER, STARKER STAAT, WELTOFFENES LAND**

### **1. Bürgergesellschaft stärken – Eigeninitiative fördern**

265. Unsere freiheitlich-demokratische Grundordnung und ihre politischen Institutionen bilden das Fundament für eine lebendige Demokratie. Unser Ziel ist es, die Akzeptanz und das Ansehen dieser Ordnung fortwährend zu festigen. In einer stark sich verändernden Welt hängt die Zukunftsfähigkeit unseres Landes davon ab, dass Bürgerinnen und Bürger Verantwortung für andere übernehmen und dies als Ausdruck ihrer persönlichen und gesellschaftlichen Freiheit verstehen. Wir wollen ein partnerschaftliches und vertrauensvolles Verhältnis zwischen Bürgern und Staat. Wir wollen einen Staat, der dem Bürger zur Seite steht, der gewährleistet, sichert, hilft, befähigt und der jeweils kleineren Einheit Freiheit und Selbstverantwortung ermöglicht.

266. Demokratische Beteiligung des Bürgers drückt sich in Wahlen und Abstimmungen, aber auch in vielfältigen Formen des bürgerschaftlichen Engagements aus. Unsere lebendige Demokratie benötigt freiwilliges und unentgeltliches Engagement für das Gemeinwohl und baut auf aktive Bürger.

267. Bürgersinn stiftet gesellschaftlichen Zusammenhalt. Der Einsatz der Bürger ist durch nichts zu ersetzen. Jeder hat Fähigkeiten, die das Gemeinwesen bereichern können. Jeder Einzelne trägt Mitverantwortung für das Gemeinwohl. Bürgersinn und Verantwortungsbewusstsein zeigen sich in Ehe und Familie, der Kirche, der Arbeitswelt, in Vereinen, Verbänden und Bürgerinitiativen sowie in Kommunen und Staat.

268. Ohne ehrenamtliches Engagement würde unsere Gesellschaft verarmen. Menschen, die ein Ehrenamt ausüben, die freiwillige soziale Arbeit leisten oder bürgerschaftliche Projekte zum Leben erwecken und finanziell unterstützen, müssen gefördert und dürfen nicht durch Vorschriften und Reglementierungen entmutigt werden.

269. Wir wollen Bürger, die offen für bürgerschaftliches Engagement und die Übernahme von Verantwortung sind. Ehrenamtsbörsen und Freiwilligenagenturen können ehrenamtliche Tätigkeit unterstützen und organisieren. Wir setzen uns für die Anerkennung von ehrenamtlicher Arbeit und des Freiwilligenjahrs in den Berufsbiographien ein.

270. Viele Menschen, insbesondere auch Unternehmerinnen und Unternehmer, leisten wertvolle Beiträge für unser Gemeinwohl. Mit einer weiteren Verbesserung des Stiftungs-, Gemeinnützigkeits- und Steuerrechts wollen wir ihr Engagement unterstützen.

271. Verbände und andere gesellschaftliche Organisationen und Gruppen gehören zu einer aktiven und freien Bürgergesellschaft. Sie bestimmen ihre Aufgaben innerhalb der Grenzen des Gemeinwohls selbständig. Sie treiben die gesellschaftliche und politische Diskussion voran.

## **Sport**

272. Sport eint, bildet, aktiviert, begeistert und integriert. Sport trägt zur Ausbildung humaner Werte wie Toleranz, Fairness, Leistung, Wettbewerb, Verantwortung, Erkennen eigener Grenzen und Achtung anderer bei. So kann der Sport ganz wesentlich zu einer friedlicheren und besseren Welt beitragen.

Sport ist ein Sympathieträger unseres Landes! Die Präsenz in den Medien macht Sport für jeden erlebbar, ist ein bedeutender Wirtschaftsfaktor, sichert und schafft Arbeitsplätze. Es ist ein vorrangiges Anliegen unserer Sportpolitik, den Sport in seiner Gesamtstruktur nachhaltig zu unterstützen, seine Autonomie und Eigenverantwortung zu stärken.

Die Vereine sind die Basis des deutschen Sports. Die verlässliche Förderung der Vereine und der dort ehrenamtlich Tätigen sind wesentliche Ziele unserer Sportpolitik. Sport, Bewegung und Ernährung leisten einen wichtigen Beitrag zur Erhaltung der Gesundheit. Die Eigenverantwortung des Einzelnen im Bereich der Gesundheitsvorsorge sollte durch Anreize gestärkt werden. Prävention durch Sport und Bewegung entlastet unsere Sozialsysteme.

Intakte Sportstätten und eine vielfältige Sportinfrastruktur sind unabdingbare Voraussetzungen für ein reges Sporttreiben in Breite und Spitze.

### **Spitzensport und Breitensport angemessen fördern**

273. Wir bekennen uns zum Leistungsprinzip im Sport, zu einem humanen Spitzensport. Spitzensport übt eine wichtige Vorbildfunktion für den Breitensport aus. Die Sportförderung bei der Bundeswehr, der Bundespolizei und dem Zoll ist für den deutschen Spitzensport unverzichtbar und in bisherigem Umfang beizubehalten. Auch die Wirtschaft soll Spitzensportlern berufliche Perspektiven ermöglichen.

Bei der gezielten und systematischen Förderung des talentierten Nachwuchses müssen sportliche, schulische und berufliche Bildung aufeinander abgestimmt und koordiniert werden. Wir setzen uns für den Ausbau von Eliteschulen des Sports ein.

Leistungen von Menschen mit Behinderungen, ob im Bereich des Breiten- oder Spitzensportes, faszinieren, sind Ausdruck von unbändigem Willen und Einsatz. Sport und Bewegung stärkt die persönliche Leistungsfähigkeit, gibt Selbstvertrauen, erleichtert räumliche und soziale Mobilität und ist eine wirksame Lebenshilfe.

Die Möglichkeiten und Anreize für Menschen mit Behinderungen, Sport treiben zu können, müssen erweitert werden. Der (barrierefreie) Zugang zu Sportstätten muss gewährleistet sein.

### **Kampf dem Doping**

274. Doping zerstört die Grundwerte des Sports, täuscht die Mitstreiter im Wettkampf, die Zuschauer und gefährdet nicht zuletzt die Gesundheit der Sportlerinnen und Sportler. Die Akzeptanz des Spitzensportes hängt entscheidend von einer glaubwürdigen und erfolgreichen Bekämpfung des Dopings ab.

Doping ist auch im Fitness- und Freizeitbereich anzutreffen und bedarf gemeinsamer Bekämpfung durch Sport, Politik, Wirtschaft, Medien und nicht zuletzt der ganzen Gesellschaft.

## **2. Für einen starken Staat: Freiheit und Sicherheit für die Bürger**

275. Unser Staat dient der Würde und der Freiheit des Menschen. Er bezieht seine Autorität insbesondere aus seiner Bindung an die Grundrechte. Er soll das Wohl des Einzelnen und der Gemeinschaft fördern. In einem demokratischen Gemeinwesen gibt es kein Recht ohne Pflicht und keine Freiheit ohne Verantwortung.

276. Zu den Kernaufgaben des Staates gehört, die Grundrechte zu schützen und Machtmissbrauch zu verhindern. Er soll den Bürger vor Gefährdungen von innen und außen schützen und seiner Verantwortung für Freiheit und Frieden nachkommen. Er soll die freie Entfaltung der Person ermöglichen, die Schwachen stärken und für die solidarische Absicherung vor Risiken sorgen, die der Einzelne nicht tragen kann. Zudem hat der Staat die für das menschliche Zusammenleben unerlässliche Ordnung zu erhalten und fortzuentwickeln sowie die Freiheit und Vielfalt der gesellschaftlichen Kräfte zu wahren. Er hat die natürlichen Lebensgrundlagen für uns und zukünftige Generationen zu erhalten und zur Bewahrung der Schöpfung beizutragen.

277. Damit sich der Staat auf seine Kernaufgaben konzentrieren kann, darf er weder mit Anforderungen überfrachtet werden noch solche Aufgaben behalten oder an sich ziehen, deren Übernahme den Grundsätzen der Eigenverantwortung, Freiheit und Subsidiarität widerspricht. Ein leistungsfähiger öffentlicher Dienst ist die Voraussetzung für eine verlässliche öffentliche Infrastruktur. Das Berufsbeamtentum bleibt für die Wahrnehmung hoheitlicher Aufgaben unverzichtbar. Wir wollen einen starken, aber schlanken Staat.

### **Freiheit in Verantwortung vor Gott und den Menschen**

278. Unser freiheitlicher Staat lebt von Voraussetzungen, die er selbst nicht garantieren kann. Wertüberzeugungen lassen sich nicht staatlich verordnen. Sie bilden vielmehr den gewachsenen gesellschaftlichen Konsens, aus dem heraus Freiheit und Verantwortung gelebt werden.

279. Wir bekennen uns zur Präambel des Grundgesetzes und damit zu unserer Verantwortung vor Gott und den Menschen. Das Grundgesetz beruht auf Werten, die christlichen Ursprungs sind. Sie haben unser Land und unsere Gesellschaft grundlegend geprägt. Sie im Bewusstsein zu halten, zu bewahren und ihnen Geltung zu verschaffen, verstehen wir nicht nur als Aufgabe der christlichen Kirchen, sondern auch als eine vorrangige Aufgabe von Staat und Bürgern. Christliche Symbole müssen im öffentlichen Raum sichtbar bleiben. Sie sind ebenso zu schützen wie die christlich geprägten Sonn- und Feiertage.

280. Gleichzeitig erkennen wir an, dass auch andere Religionen Werte vermitteln, die einen positiven Einfluss auf unsere Gesellschaft und unsere freiheitliche Grundordnung ausüben können. Wir achten alle Religionszugehörigkeiten. Dies erwarten wir ebenso von allen Angehörigen der unterschiedlichen Religionen. Besondere Verantwortung tragen wir für die jüdischen Gemeinden in Deutschland. Sie sind Teil unserer Kultur und ein unverzichtbarer Bestandteil unserer Gesellschaft. Mit ihrem gesellschaftlichen Engagement tragen sie zugleich zum Ansehen Deutschlands in der Welt bei.

281. Wir bekennen uns zur Eigenständigkeit und Unabhängigkeit der christlichen Kirchen und der anerkannten Religionsgemeinschaften. Wir sehen sie in der Mitverantwortung für das Gemeinwohl und bekennen uns daher zum bestehenden System der Erhebung von Kirchensteuern. Wir anerkennen ihre vorbildlichen Leistungen im praktischen Dienst am Nächsten. Die Freiheit der Kirchen und Religionsgemeinschaften, in die Gesellschaft hinein zu wirken, muss unantastbar bleiben. Unsere freiheitliche Rechtsordnung garantiert das Recht auf freie Religionsausübung. Wir erwarten von den Staaten und Regierungen in aller Welt, dass sie in ihren Ländern Religionsfreiheit gewähren. Wir wollen den ständigen Dialog der Religionen unterstützen.

### **Freiheitlich-demokratische Grundordnung**

282. Grundlage für das Zusammenleben der Menschen in Deutschland ist die Werteordnung des Grundgesetzes. Auf diesem bewährten Fundament hat sich unsere Nation in einem demokratischen, freiheitlichen, sozialen und föderalen Rechtsstaat vereint.

283. Wir bekennen uns zur repräsentativen Demokratie, die politische Führung und demokratische Verantwortung miteinander verbindet. Repräsentative Demokratie schließt Elemente unmittelbarer Demokratie nicht aus. Diese können das repräsentative System auf den regionalen Ebenen sinnvoll ergänzen.

284. Wir leben in einer Gesellschaft mit verschiedenen Weltanschauungen, Meinungen und Interessen. Das erfordert eine demokratische Willensbildung, in der die widerstreitenden Meinungen und Interessen zu Mehrheiten zusammengefasst werden, ohne die Anliegen und



Überzeugungen der Minderheiten nicht zu beachten. Das Mehrheitsprinzip verbindet sich mit dem Schutz der Minderheiten.

285. Politische Parteien tragen eine besondere Verantwortung für Staat und Gesellschaft. Sie greifen gesellschaftliche Anliegen auf, wirken an der politischen Willensbildung mit und fördern die aktive Teilnahme der Bürger am politischen Leben. Sie erfüllen ihren Auftrag, wenn sie das Vertrauen der Bürger gewinnen und klare sachliche und personelle Angebote zur Entscheidung stellen. Ihre Meinungsbildung und Arbeit müssen transparent sein.

Volksparteien wenden sich an alle Menschen in Deutschland. Die CDU als die Volkspartei der Mitte ist ganz besonders in der Lage, unterschiedliche Interessen zu bündeln und auf das Gemeinwohl hin auszurichten.

286. Unserer freien Gesellschaft entsprechen Freiheit und Verantwortung der Medien. Sie wirken bei der Bildung der öffentlichen Meinung mit und tragen zur Kontrolle staatlicher Macht bei. Ihre Unabhängigkeit und Vielfalt sind hierfür die Voraussetzung.

### **Freiheit und Sicherheit im Rechtsstaat**

287. Freiheit zu sichern und das Zusammenleben der Menschen zu ordnen, ist Aufgabe des Rechts. Im Rechtsstaat unterliegt die Ausübung staatlicher Gewalt der Bindung an Recht und Gesetz. Das Recht gibt unserer Gesellschaft einen Ordnungsrahmen. Es setzt Werte und zieht dem Machbaren dort Grenzen, wo Menschenwürde und Freiheit bedroht sind. Unser Rechtsstaat gewährt uns Rechtssicherheit.

288. Freiheit und Sicherheit sind elementare Grundbedürfnisse des Menschen. Sie schließen sich nicht aus, sondern bedingen einander. Aus dem hoheitlichen Anspruch des Staates auf das Gewaltmonopol resultiert seine Verpflichtung, Freiheit und Sicherheit zu gewährleisten. Der Staat, der sich nicht gegen seine Feinde verteidigt, verspielt die Freiheit seiner Bürger. Wir brauchen daher Wachsamkeit gegenüber jeder Form von Intoleranz, Extremismus und Gewalt. Es darf keine Toleranz gegenüber Intoleranz geben. Nach den leidvollen Erfahrungen mit extremistisch motivierter Gewalt sind wir uns der großen Verantwortung im Kampf gegen rechts- und linksextreme Gruppierungen bewusst.

289. Die Verhinderung von Straftaten, der Schutz vor Gefahren für die öffentliche Sicherheit und Ordnung sowie die Aufklärung und Ahndung von Verbrechen und Vergehen sind unabdingbare Voraussetzungen für ein friedliches Zusammenleben. Verhinderung von Kriminalität ist eine gesamtgesellschaftliche Aufgabe. So müssen sich Familie und Staat unterstützt durch die Medien insbesondere des Kampfes gegen die Gewalt von Jugendlichen annehmen, die sich vielfach aus nicht gelungener Integration, falsch verstandenem Rollenverhalten und Perspektivlosigkeit ergibt. Nur wer ohne Angst um sich, seine Familie und sein Eigentum leben kann, hat Vertrauen in unseren Staat. Wer die Sicherheit vernachlässigt, setzt die Akzeptanz des Staats aufs Spiel.

290. Bagatellisierung von Kriminalität ist der falsche Weg. Wer Recht bricht und sich damit gegen die Werteordnung unserer Gesellschaft stellt, muss mit konsequenter Verfolgung und zügiger Bestrafung rechnen. Polizei und Justiz schützen vor Kriminalität. Eine wehrhafte Demokratie muss es ihren staatlichen Organen erlauben, im Rahmen festgelegter Grenzen die zur Kriminalitätsbekämpfung notwendige Technik zu nutzen und sich die hierfür notwendigen Informationen zu beschaffen. Datenschutzinteressen sind mit dem Interesse an einer wirksamen Kriminalitätsbekämpfung in Einklang zu bringen. Datenschutz darf nicht zum Täterschutz werden.

291. Der international operierende Terrorismus und die organisierte Kriminalität nehmen zu. Die Bürger müssen davor geschützt werden. Die internationale Zusammenarbeit von Strafverfolgungsbehörden und Justiz muss ausgebaut werden. Grenzenloser Kriminalität muss unbegrenzt Recht entgegengehalten werden können.

292. Der politische Islamismus und der terroristische Islamismus, die jeweils ihre radikale Interpretation des Islam über unsere Verfassung stellen, sind eine besondere Gefahr für die Menschen in Deutschland, auch für die verfassungstreue Mehrheit unter den Muslimen. Wir werden den gesellschaftlichen Zusammenhalt aller Demokraten über die Religionsgrenzen hinweg aktiv fördern und zugleich den gewaltbereiten Fundamentalismus konsequent bekämpfen.

293. Wer die Sicherheit im Innern verbessern will, muss die Polizei stärken. Die innere Sicherheit hat durch die neuen Herausforderungen eine globale Dimension bekommen. Instrumente und Organe der inneren und äußeren Sicherheit müssen miteinander verzahnt werden. In einem nationalen Sicherheitskonzept ist die Zusammenarbeit zwischen Bund, Ländern und Kommunen zu verbessern.

Bestandteil eines solchen Konzepts zur Stärkung des Heimatschutzes ist auch die Bundeswehr. In besonderen Gefährdungslagen muss ihr Einsatz im Innern möglich sein. Die Streitkräfte sollen ihre besonderen Fähigkeiten bei der Bewältigung von terroristischen Gefahren und im Katastrophenschutz ergänzend zur Polizei von Bund und Ländern im Rahmen festgelegter Grenzen einbringen können.

### **Entbürokratisierung vorantreiben**

294. Wir lehnen einen Staat ab, der alle Lebensbereiche der Menschen regelt. Wir wenden uns gegen Überregulierung durch Gesetze und Verordnungen und Überbürokratisierung der Verwaltung. Bürgerliche Freiheit und Soziale Marktwirtschaft dürfen nicht in einer Normenflut ertrinken. Bestehende Gesetze und Vorschriften sind regelmäßig auf den Sinn ihres Fortbestandes zu überprüfen. Die Notwendigkeit neuer Gesetze und Vorschriften ist vom Gesetzgeber zu prüfen und zu belegen. Es gilt der Grundsatz: Wenn es nicht notwendig ist, ein Gesetz zu erlassen, dann ist es notwendig, kein Gesetz zu erlassen. Einfachgesetzliche Regelungen und Verordnungen sind künftig grundsätzlich nur zeitlich befristet in Kraft zu setzen. Gesetze müssen verständlich und so kurz wie möglich sein. Die Übersichtlichkeit und Systematik des Rechts müssen weiter verbessert werden. Verwaltungsprozesse und Behördenstrukturen sind zu vereinfachen, die Angebote des E-Governments zu erweitern.

295. Bürokratieabbau muss mit einer Bestimmung der Ziele des Staates beginnen. Überflüssige Bürokratie zugunsten einer leistungsfähigen bürgernahen Verwaltung abzubauen, ist eine dringende und ständige Aufgabe - im Interesse der Bürger, der Wirtschaft und des Staates. Die Bürger können und wollen mehr mit und in unserer Gesellschaft tun, als ihnen eine unübersichtliche und undurchsichtige staatliche Zuständigkeitsverteilung erlaubt. Wir wollen für alle staatlichen Ebenen, wie für die europäische Ebene, klare Zuständigkeiten

und Verantwortungsbereiche. Es gilt, auf allen Ebenen die Anstrengungen zur Entbürokratisierung zu bündeln.

### **Effektive Justiz und konsequenter Justizvollzug**

296. Die unabhängige Justiz ist das Rückgrat unseres Rechtsstaats. Sie schützt die Bürger vor Willkür und Machtmissbrauch und sorgt dafür, dass jeder zu seinem Recht kommt.

Lange Verfahrensdauern vereiteln die zügige Wiederherstellung des Rechtsfriedens. Wir wollen die Leistungsfähigkeit der Gerichte und Staatsanwaltschaften erhalten und wo nötig verbessern.

297. Der Justizvollzug muss den Sicherheitsinteressen der Bürger Rechnung tragen. Eine Wiedereingliederung ehemaliger Straftäter in die Gesellschaft ist unser Ziel, aber vor dauerhaft gefährlichen Straftätern müssen die Bürger auch dauerhaft geschützt werden. Sicherheit und Resozialisierung stehen nicht im Widerspruch zueinander. Auch Resozialisierung hat sich dem Ziel unterzuordnen, die Bürger vor Kriminalität zu schützen. Opferschutz geht vor Täterschutz.

### **Sozialstaatlichkeit**

298. Freiheitlicher Rechtsstaat und Sozialstaat ergänzen sich. Ein gerechtes Sozialsystem muss die Rahmenbedingungen eines menschenwürdigen Daseins für alle sichern und Hilfe in unverschuldeten Notlagen garantieren. Soziale Gerechtigkeit hat sich insbesondere gegenüber den Schwachen zu bewähren. Sozialstaatliche Daseinsvorsorge darf nicht zur Entmündigung durch den Staat führen. Sie muss die Leistungsfähigkeit des Einzelnen fördern und sein solidarisches Engagement fördern - auch hier gilt das Subsidiaritätsprinzip.

### **Föderalismus und kommunale Selbstverwaltung**

299. Die föderale Struktur Deutschlands ist Ausdruck von gewachsenem kulturellem und geschichtlichem Selbstverständnis, von Heimat und Identität seiner Bürger. Föderalismus und kommunale Selbstverwaltung sind wesentliche Ordnungsprinzipien unseres Staates. Wir wollen sie erhalten und weiterentwickeln. Sie tragen dazu bei, die Freiheit der Menschen zu sichern und staatliche Macht aufzuteilen. Sie ermöglichen, die Eigenarten und besonderen Interessen einzelner Regionen und Gemeinden zu fördern. In den Städten und Kommunen

entscheidet sich tagtäglich neu, ob unser Gemeinwesen funktioniert. Im unmittelbaren Lebensumfeld der Menschen beweist sich durch lebendiges Engagement, durch Mitbestimmung und Teilhabe an den örtlichen Entscheidungsprozessen die Akzeptanz unseres Gemeinwesens durch die Bürgerinnen und Bürger. Im Zuge der fortschreitenden Europäisierung und Globalisierung sind die selbstverwalteten Kommunen der wichtigste Bezugs- und Ankerpunkt unserer Gesellschaft.

300. Öffentliche Aufgaben sollen im Sinne der Bürgernähe auf kommunaler Ebene erfüllt werden, wo immer dies möglich und sinnvoll ist. Eine ausreichende Finanzausstattung der Kommunen ist sicherzustellen. Bei der Kompetenzaufteilung zwischen Bund, Ländern und Kommunen müssen das Subsidiaritäts- und das Konnexitätsprinzip Anwendung finden.

301. Die Mitwirkung der Länder an der Gesetzgebung und Verwaltung des Bundes ist ein wichtiger Grundsatz unserer föderalen Ordnung. Dies gilt auf für die Kooperation der Länder untereinander, die wir stärken wollen. Zuständigkeiten und politische Verantwortlichkeiten bei Bund, Ländern und Kommunen müssen erkennbar sein.

302. Der Föderalismus gewinnt vor dem Hintergrund der Globalisierung und der Erweiterung und Vertiefung der Europäischen Union an Bedeutung. Deutschland bereichert den Prozess der europäischen Integration durch seine föderalen Strukturen und die damit verbundenen Erfahrungen.

### **3. Integrationsland Deutschland**

303. Für die CDU ist die Integration von Zuwanderern, insbesondere von Kindern und Jugendlichen der zweiten und dritten Generation, in unsere Gesellschaft eine politische Schlüsselaufgabe. Wir verstehen Integration als einen fortschreitenden positiven Prozess in der Verantwortung der Migranten, der Politik und der gesamten Gesellschaft. Migration und Integration sind zu gestalten; wir verstehen sie als Chance und Bereicherung. Unsere Politik muss sich an den gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Interessen Deutschlands orientieren, die europäische Dimension von Migration konsequent berücksichtigen, sich ihrer

humanitären Verpflichtungen und ihrer Verantwortung im Hinblick auf die weniger entwickelten Länder bewusst sein.

304. Wir brauchen eine kontrollierte Zuwanderung von gut ausgebildeten, leistungsbereiten und integrationswilligen Menschen, die bei uns leben, arbeiten, unsere Werte und unser Land als ihre Heimat annehmen wollen. Für diese Menschen muss Deutschland attraktiv sein. Sie sind ein Gewinn für unser Land.

305. Wir halten in historischer Verantwortung an unserer Politik der Aufnahme deutscher Spätaussiedler bei gleichzeitiger Verbesserung der Lebensgrundlagen in den Herkunftsgebieten fest.

306. Deutschland ist ein weltoffenes und tolerantes Land, in dem Deutsche und Zuwanderer friedlich zusammen leben und arbeiten. Deutschland hat immer wieder Menschen aufgenommen und diese zumeist erfolgreich integriert, damit sie ihre Talente entfalten, unser Land geistig, kulturell und sozial befruchten und weiter voranbringen konnten. Durch ihre Leistungen haben sie sich Anerkennung erworben. Gleichzeitig gewährt die Bundesrepublik Deutschland zahlreichen Menschen aus humanitären Gründen Zuflucht, wie es der aus unserem christlich geprägten Menschenbild entspringenden Verantwortung entspricht.

307. Deutschland ist Integrationsland. Integration bedeutet die Einbindung in das gesellschaftliche Gefüge sowie die Akzeptanz kultureller Vielfalt auf der Grundlage allgemein geteilter und gelebter Grundwerte. Integration bedeutet auch, Verantwortung für unser Land zu übernehmen. Ein unverbundenes Nebeneinander und Parallelgesellschaften, in denen unsere Rechtsordnung missachtet wird, lehnen wir ab. Wer in Deutschland leben möchte, muss die zentralen Werte und Normen unserer freiheitlich-demokratischen Grundordnung akzeptieren und annehmen, ohne seine Herkunft zu verleugnen und seine Wurzeln aufzugeben. Wo aber Menschenrechte und Demokratie in Frage gestellt werden, gibt es kein Recht auf kulturelle Differenz. Dies gilt insbesondere für den Grundsatz der Gleichberechtigung von Frauen und Männern. Darüber müssen sich alle einig sein,

Zuwanderer wie Aufnehmende. Wer sich der Integration dauerhaft verweigert, muss mit Sanktionen rechnen.

308. Deutschkenntnisse sind der Schlüssel zur Integration. Klare und nachvollziehbare Anforderungen stellen für uns kein Hindernis, sondern die Grundlage für gesellschaftliche Integration dar. Unser Grundsatz lautet Fordern und Fördern. Die CDU steht für eine umfassende Integrationsförderung. Integration betrifft alle Politikfelder.

309. Gelingende Integration fordert den Einzelnen und liegt auch in der Verantwortung der Gesellschaft und des Staates. Sie braucht das Zusammenwirken aller und berührt alle Lebensbereiche. Integration entscheidet sich im Zusammenleben vor Ort in den Kommunen. Gefordert sind insbesondere die Kirchen, die Religionsgemeinschaften, Kultur- und Bildungseinrichtungen, Migrantenorganisationen, die Medien, der Sport, Stiftungen, Vereine und Verbände, Unternehmen und Gewerkschaften. Dabei profitieren wir alle von einer erfolgreichen Integration und einer gesteuerten Zuwanderung, sowohl in Wirtschaft und Arbeit, als auch im alltäglichen Leben miteinander.

310. Die Einbürgerung als Ausdruck eines erfolgreichen Integrationsprozesses wird von uns als Verwirklichung gleichberechtigter Teilhabe mit allen Rechten und Pflichten verstanden. Dies ist ein entscheidender Moment im Leben des Einzelnen, der damit seine Loyalität gegenüber unserem Staat zum Ausdruck bringt. Dies gilt es anzuerkennen und angesichts rückläufiger Einbürgerungszahlen mit Augenmaß zu fördern.

311. Die CDU hat den Nationalen Integrationsplan angestoßen und steht für ein politisches Gesamtkonzept, das Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik, Familien-, Bildungs- und Ausländerpolitik zu einer neuen Integrationspolitik verknüpft. Auf diesem Wege kommen wir zu einer partnerschaftlichen Gesellschaft.



## **VIII. DEUTSCHLANDS VERANTWORTUNG UND INTERESSEN**

### **WAHRNEHMEN**

#### **1. Deutschlands Chance Europa**

312. Die CDU ist die deutsche Europapartei. Von Beginn an hat sie den europäischen Einigungsprozess leidenschaftlich vorangetrieben. Von Konrad Adenauer mutig eingeleitet, von Helmut Kohl auch nach Erlangen der Deutschen Einheit weiter vertieft, setzen wir uns für die Fortsetzung der Integration Europas ein. Die Europäische Union ist im Interesse aller Mitgliedsstaaten und deren Bürger. Die Stärke Europas ist immer auch die Chance Deutschlands.

313. Europa ist eine Kultur- und Wertegemeinschaft. Es eint seine Bewohner in dem Bewusstsein einer eigenen europäischen Identität. Die Nationalstaaten und die Identität ihrer Völker sind prägende Bestandteile eines Europas der Einheit in Vielfalt. Die gemeinsamen Traditionen, die religiösen, ideen- und geistesgeschichtlichen Fundamente unseres Kontinents verbinden seine Völker über nationale und regionale, politische und wirtschaftliche Unterschiede hinweg.

314. Das christliche Bild vom Menschen ist als Teil des gemeinsamen europäischen Erbes wesentlich für die europäische Identität. Es bleibt auch im Zeitalter der Globalisierung die Grundlage für die Gestaltung der gemeinsamen Zukunft in Europa.

315. Im eigenen Interesse muss Deutschland eine aktive Rolle bei der Vollendung der Einheit Europas übernehmen. Ein geeintes Europa kann am besten unsere Interessen im Zeitalter der Globalisierung gemeinsam mit den transatlantischen Partnern, mit denen uns gemeinsame Werte, Freiheit, Demokratie und Rechtsstaatlichkeit verbinden, wahrnehmen.

316. Die europäische Einigung ist die größte politische Erfolgsgeschichte unseres Kontinents. Sie ist Modell und Orientierungspunkt für viele Teile der Welt. Seit dem Zweiten Weltkrieg bringt sie Europa Freiheit, Frieden und Wohlstand. Die Europäische Einigung ist der Schlüssel,

um dies dauerhaft zu gewährleisten. Heute garantiert uns die Europäische Union mehr Sicherheit im Innern und nach außen. Wir sind überzeugt: Die Europäische Union ist die beste Antwort auf Herausforderungen wie Globalisierung, Migration, neue Bedrohungen unserer Sicherheit, Klimawandel und Energiesicherheit.

Kein einzelner Mitgliedsstaat kann allein diese Herausforderungen meistern. Die Deutschen und ihre Partner in der Europäischen Union sind in einer Schicksalsgemeinschaft vereint. Die Souveränität der einzelnen Mitgliedsstaaten entfaltet sich wirkungsvoll nur dadurch, dass sie gemeinschaftlich ausgeübt wird.

317. Wesentlich für die Europäische Union ist ihre Akzeptanz durch ihre Bürger. Sie muss bei den Bürgern neue Überzeugungskraft gewinnen, weil Frieden, Wohlstand und Sicherheit heute für die meisten Europäer selbstverständlich sind. Wir wollen mit unserer Politik das Vertrauen der Bürger in die Europäische Union stärken.

318. Wir wollen, dass insbesondere junge Menschen aktiv an der Gestaltung der Europäischen Integration mitwirken. Das setzt eine intensive Unterrichtung über die Politik und die Geschichte Europas voraus. Wir wollen ein starkes und handlungsfähiges Europa. Die Europäische Union muss sich daher gemäß dem Subsidiaritätsprinzip auf jene Aufgaben konzentrieren, die die europäische Ebene besser als die Nationalstaaten mit ihren Regionen und Kommunen erfüllen kann. Daher ist es notwendig, die Aufgabenstruktur bei künftigen EU-Vertragsänderungen zu überprüfen. Dabei muss es auch möglich sein, Aufgaben auch teilweise auf die Mitgliedsstaaten wieder zurückzuführen. Die Europäische Union muss demokratisch, transparent, handlungsfähig, unbürokratisch und bürgernah gestaltet werden.

319. Der Einsatz der Finanzmittel der Europäischen Union soll gezielter, effizienter und zukunftsorientierter gestaltet, das Finanzierungssystem grundlegend und entsprechend der Wirtschaftskraft der einzelnen Mitgliedsstaaten reformiert werden, ohne dass die Europäische Union eigene Kompetenzen zur Steuererhebung oder zur öffentlichen Kreditaufnahme erhält. Auch in diesem Zusammenhang werden wir den Menschen

verdeutlichen, welche Vorteile Europa für sie hat und welche Zukunftsperspektiven sich ihnen eröffnen.

320. Die Europäische Union als eine Union der Bürger und der Mitgliedsstaaten steht mit dem Vertrag von Lissabon auf einer neuen Grundlage, die auf den gemeinsamen Werten und dem europäischen Menschenbild – das maßgeblich durch Christentum, Judentum, Antike und Aufklärung geprägt ist – aufbaut. Die Charta der Grundrechte ist ein Ausdruck dieser Werte. Wir treten für einen Gottesbezug ein. An dem langfristigen Ziel, eine Verfassung für die Europäische Union zu schaffen, halten wir fest.

321. Der Nationalstaat wird sich wandeln, aber auf Dauer Bestand haben. Im Rahmen der ihr von den Mitgliedsstaaten zugewiesenen Kompetenzen arbeitet die Europäische Union nach bundesstaatlichen Prinzipien und Methoden.

322. Wir wollen die Demokratie in der Europäischen Union und die Rechte des Europäischen Parlaments weiter stärken. Europäisches Parlament und Rat der Europäischen Union müssen gleichberechtigt an jeder europäischen Gesetzgebung im Sinne eines Zweikammersystems mitwirken. Die nationalen Parlamente der Mitgliedsstaaten müssen auch in Zukunft die Übertragung von Hoheitsbefugnissen der Mitgliedsstaaten auf die Europäische Union legitimieren. Sie sollen auch eine wichtige Rolle bei der Kontrolle des Subsidiaritäts- und Verhältnismäßigkeitsprinzips übernehmen. Das Bürgervotum bei der Wahl des Europäischen Parlaments muss sich in der Wahl des Präsidenten der Kommission durch das Europäische Parlament widerspiegeln. Darüber hinaus befürworten wir ein persönlichkeitsbezogenes Europa-Wahlrecht.

323. Politische Parteien auf europäischer Ebene tragen zur Herausbildung eines europäischen politischen Bewusstseins und zum Ausdruck des Willens der Bürger der Europäischen Union bei. Wir Christliche Demokraten erfüllen diesen Auftrag als Mitglied der Europäischen Volkspartei (EVP). Die europäischen Parteien müssen verstärkt ihren Beitrag leisten, eine europäische Öffentlichkeit herzustellen z. B. durch stärkere Personalisierung der europäischen Politik.

324. Deutschland als Land in der Mitte Europas ist auf gute Beziehungen zu seinen Nachbarn angewiesen. Als die bevölkerungsreichste und größte Volkswirtschaft der Europäischen Union haben wir unseren Beitrag zum europäischen Einigungswerk als selbstbewusstes, weltoffenes und Brücken schlagendes Land zu leisten. Wir sind überzeugt: Europa gelingt nur gemeinsam – im gleichberechtigten Miteinander der großen wie der kleineren, der älteren wie der neuen Mitgliedsstaaten. Frankreich ist der wichtigste Partner Deutschlands in Europa. Diese Beziehung wollen wir ausbauen, damit Frankreich und Deutschland weiterhin Vorreiter bei der Gestaltung der Europäischen Union sind.

325. Für uns ist Europa vor allem auch ein Europa der Regionen. Die Vielfalt und die Eigenständigkeit der Regionen und Kommunen Europas müssen dauerhaft bewahrt werden. Vor allem die Grenzregionen sind die Gebiete, in denen die Realität europäischer Integration in besonderem Maße erfahren und gelebt werden kann. Die wechselseitige Kenntnis und Verständigung über politische, kulturelle, sprachliche, historische und gesellschaftliche Besonderheiten der Nachbarregionen ist Grundlage für die grenzüberschreitende Kooperation. Deshalb wollen wir in Grenzregionen den Erwerb der Sprache unserer Nachbarn fördern. Grenz- und grenzübergreifende Regionen sind damit wichtige Bausteine des europäischen Einigungsprozesses und sollten diese wichtige Brückenkopffunktion bewusst einnehmen.

326. Heimatliche Verwurzelung, nationale Identität und europäische Gemeinsamkeit ergänzen und bedingen sich. Wir treten für ein internationales und europäisches Volksgruppen- und Minderheitenrecht, das Recht auf die Heimat, eigene Sprache und Kultur ein.

327. Auch in einem vereinten Europa mit zunehmend offenen Grenzen erfüllen Heimatvertriebene und Volksgruppen eine wichtige Brückenfunktion zwischen den Nationen. Auch die Deutschen, die in ihrer Heimat außerhalb der Bundesrepublik Deutschland geblieben sind, können diese wichtige Funktion zwischen Deutschland und seinen Nachbarn

beim weiteren Zusammenwachsen Europas wahrnehmen. Vertreibungen jeder Art müssen international geächtet und verletzte Rechte anerkannt werden.

328. Die bisherigen Erweiterungsrounds der Europäischen Union haben die Zone der Stabilität ausgeweitet und Deutschland politischen und wirtschaftlichen Nutzen gebracht. Für viele Menschen auch auf dem westlichen Balkan und in Osteuropa ist die Europäische Union zum Leitbild einer offenen Gesellschaft, eines friedlichen Miteinanders der Völker und damit zum Hoffnungsträger für ihre politische und wirtschaftliche Zukunft geworden. Die Europäische Union muss ihrer Verantwortung gegenüber den Völkern in diesen europäischen Regionen gerecht werden.

Die Vollmitgliedschaft in der Europäischen Union kann nicht in jedem Fall die einzige Antwort hierauf sein. Nicht nur die Erfüllung der Beitrittskriterien ist der Maßstab für die Aufnahme neuer Mitglieder, sondern auch die Aufnahmefähigkeit der Europäischen Union selbst. Wir halten eine privilegierte Partnerschaft der Europäischen Union mit der Türkei für die richtige Lösung.

329. Die weitere Vertiefung der Europäischen Union bestimmt wesentlich den künftigen Erweiterungsprozess. Zusammenhalt und Handlungsfähigkeit müssen verbessert werden, der Integrationsprozess weiter vorangehen. Der europäische Erweiterungsprozess muss zur Stärkung der europäischen Identität beitragen. Assoziierungsverträge und besondere Partnerschaften sowie multilaterale Kooperationsmodelle wie der Europäische Wirtschaftsraum können als Zwischenschritte oder auch als dauerhafte Lösungen vereinbart werden. Nur europäische Staaten können der Europäischen Union beitreten.

330. Für die Sicherheit und den Wohlstand der Europäischen Union und ihrer Mitgliedsstaaten sind die Stabilität und der Wohlstand der Staaten in ihrer unmittelbaren Nachbarschaft von zentraler Bedeutung. Die Europäische Union braucht daher maßgeschneiderte Abkommen und gute Beziehungen mit ihren Nachbarn.

331. Die gemeinsame europäische Währung stärkt den Zusammenhalt und die wirtschaftliche Kraft der Mitgliedsländer. Durch sie wurde die politische Einigung faktisch

unumkehrbar. Die Zollunion, der Binnenmarkt und der Euro haben wesentlich zur Stabilität, zum Wohlstand und zur globalen Konkurrenzfähigkeit Europas beigetragen. Europa ist ein wesentlicher Teil unserer Antwort auf die Globalisierung, denn es macht uns stark im internationalen Wettbewerb.

Die Vollendung und Weiterentwicklung des gemeinsamen Binnenmarkts bleibt eine Daueraufgabe. Der Nutzen des gemeinsamen Marktes darf nicht durch Überregulierung geschmälert werden. Die Europäische Union muss intensive Anstrengungen unternehmen, um verstärkt Wirtschaftswachstum zu schaffen, auf dem Weltmarkt ihren Platz zu behaupten und ihre Wettbewerbschancen zu verbessern. Dazu zählen uneingeschränkte Unabhängigkeit der Europäischen Zentralbank und die strikte Einhaltung des Europäischen Stabilitäts- und Wachstumspaktes. Ebenso müssen Forschung, Entwicklung und Ausbildung erheblich gefördert werden.

332. Technischer Fortschritt ist der wichtigste Faktor für hohe Produktivität und Wirtschaftswachstum. Auch die Europäische Union braucht eine Hochtechnologiestrategie, damit auf Dauer in Europa gut bezahlte und konkurrenzfähige Arbeitsplätze erhalten bleiben.

333. Wir wollen, dass Europa eine Wohlstandsregion bleibt. Wir vertreten die Soziale Marktwirtschaft als europäisches Wirtschafts- und Sozialmodell. In wichtigen Bereichen der Sozial- und auch der Umweltpolitik müssen europaweit einheitliche Mindeststandards verankert werden, die einen fairen Wettbewerb ermöglichen, das Wettbewerbsgefälle innerhalb der Europäischen Union begrenzen und keinen Mitgliedsstaat überfordern. Nur gemeinsam können wir als Europäische Union auch globale, von unseren Werten geprägte Standards durchsetzen. Dabei messen wir der transatlantischen Wirtschaftspartnerschaft hohe Priorität bei.

334. Ein wichtiges Ziel ist es, den Bewegungsspielraum für Bürger und Unternehmen durch den Abbau von Vorschriften und Verwaltungskosten zu erweitern. Ein europäischer unabhängiger Normenkontrollrat kann hierzu einen wesentlichen Beitrag leisten. Auch bei der Umsetzung von europäischem Recht in deutsches Recht muss eine Überreglementierung vermieden werden.

335. Das Gemeinschaftsrecht muss vereinfacht und die Qualität der Folgenabschätzung europäischer Rechtsetzungsvorhaben erhöht werden. Auch in der Europäischen Union muss es eine regelmäßige Überprüfung anhängiger Rechtsetzungsvorhaben geben, wie dies in Deutschland durch das Prinzip der Diskontinuität erreicht wird. Unser Ziel ist ein modernes Europa mit günstigen Standortbedingungen.

336. Die Gewährleistung der Inneren Sicherheit gehört zu den Kernaufgaben nationaler und europäischer Politik. Mit der schrittweisen Verwirklichung des Gemeinsamen Raumes der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts leistet die Europäische Union einen wichtigen Beitrag zu mehr Freiheit und Freizügigkeit für die Bürger. Gleichzeitig ermöglicht sie eine effektivere Bekämpfung von Terrorismus und sonstigen Formen internationaler Kriminalität.

337. Auf der Grundlage des entschlossenen und aktiven Eintretens für unsere gemeinsamen Werte brauchen wir insbesondere einen verbesserten grenzüberschreitenden Informationsaustausch der Polizei- und Sicherheitsbehörden der Mitgliedsstaaten. Die vorhandenen Informationssysteme müssen ausgebaut und unter Einsatz neuester technischer Entwicklungen an die neuen Herausforderungen der Kriminalitäts- und Terrorismusbekämpfung angepasst werden. Hierfür brauchen wir auch eine Stärkung gemeinsamer Institutionen wie EUROPOL und EUROJUST und engere direkte Kooperation der nationalen Polizeibehörden. Die wirksame Bekämpfung der illegalen Migration, die schrittweise Entwicklung einer gemeinsamen europäischen Asylpolitik und ein verstärkter europäischer Erfahrungsaustausch zu Fragen der Integration sind weitere Aufgaben, denen wir uns auf der europäischen Ebene stellen werden.

338. Wir wollen eine gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik eingebettet in eine integrierte Sicherheitsstrategie, die auch die Energie- und Rohstoffsicherheit umfasst. Sie ist im Interesse unseres Landes. Die Europäische Union muss den Prozess der Globalisierung nach ihren Interessen und Werten gemäß der Größe ihrer Bevölkerungszahl und ökonomischen Leistungskraft entscheidend mitgestalten. Dafür ist es notwendig, dass auch die politischen und institutionellen Voraussetzungen geschaffen werden, damit die

Europäische Union mit einer Stimme sprechen kann und handlungsfähig ist. Dann wird sie sich auch überzeugend mit ihren reichen Erfahrungen beim Aufbau einer regionalen Friedensordnung auf gemeinschaftlicher Grundlage und eines Binnenmarktes als ein attraktiver Partner für andere Weltregionen anbieten können.

339. Ein unverzichtbarer Teil unseres erweiterten Sicherheitsverständnisses ist die Entwicklungszusammenarbeit. Die Europäische Union ist die größte Gebergemeinschaft. Um die dafür erforderliche Akzeptanz in der Bevölkerung zu erhalten, ist es jedoch dringend erforderlich, dass die Mittelvergabe und -verwendung transparent ausgestaltet sowie eng mit den nationalen Politiken abgestimmt wird. Sie muss dem Prinzip Hilfe zur Selbsthilfe, die insbesondere den Menschen vor Ort zugute kommen muss, entsprechen und vor allem gute Regierungsführung und effiziente Verwaltung einschließlich Korruptionsbekämpfung fördern.

340. Die Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik (ESVP) muss als verteidigungspolitische Komponente der Europäischen Union ausgebaut werden. Wir bekennen uns zu einer europäischen Verteidigung einschließlich einer politischen und militärischen Beistandsverpflichtung komplementär zur NATO. Die Europäische Union muss daher über Möglichkeiten des eigenen militärischen Handelns verfügen können. Mit der Bundeswehr trägt Deutschland entscheidend zur Entwicklung der Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik bei. Wir setzen uns auch weiterhin für eine Integration nationaler Einheiten in europäische Sicherheitsstrukturen mit einer europäischen Armee als Fernziel ein.

341. Die transatlantischen Beziehungen waren stets eine wichtige Grundlage für Frieden, Freiheit und Wohlstand in Deutschland und Europa. Sie bleiben auch in der Zukunft von herausragender Bedeutung. Deshalb setzt sich die CDU dafür ein, in der Partnerschaft zu den USA immer wieder gemeinsame Standpunkte zu suchen. Dabei wird der Ausbau unserer wirtschaftlichen Zusammenarbeit immer wichtiger. Gemeinsam wollen wir mit unseren transatlantischen Partnern USA und Kanada auf der Basis unserer Wertgrundlagen das Gewicht der westlichen Wertegemeinschaft stärken.



342. Die Europäische Union und die USA sind die über Handel und Investitionen am stärksten verbundenen Wirtschaftsräume der Welt. Angesichts der fortschreitenden Verflechtung in den transatlantischen Wirtschaftsbeziehungen setzen wir uns dafür ein, Handelshemmnisse zu überwinden und langfristig einen transatlantischen Markt zu schaffen. Wir treten im transatlantischen Verhältnis für ein selbstbewusstes Europa ein, das sich nicht als Gegengewicht, sondern als Partner der USA versteht.

## **2. Für Freiheit und Frieden eintreten – Deutschlands Rolle in der Welt**

343. Freiheit, Solidarität und Gerechtigkeit sind Richtschnur für unsere Außen-, Sicherheits- und Entwicklungspolitik. Dies entspricht unserer Verpflichtung, die Freiheit und die Sicherheit der Menschen in Deutschland zu gewährleisten. Wir wollen Gefahren von unserem Land abwehren und uns zugleich weltweit für die Schaffung von Frieden und Freiheit sowie die Geltung der Herrschaft des Rechts und der universellen Menschenrechte einsetzen. So schaffen und erhalten wir die Voraussetzungen dafür, dass unser Land sich in Frieden mit anderen Ländern gesellschaftlich, kulturell und wirtschaftlich austauschen, seinen Wohlstand mehren und seine Gesellschaft entwickeln kann.

344. Seit dem Ende des Kalten Krieges haben sich die Bedingungen unserer Außen- und Sicherheitspolitik grundlegend verändert. Die bipolare Weltordnung gehört der Vergangenheit an. Spätestens am 11. September 2001 hat die freie Welt erfahren, dass wir heute asymmetrischen Bedrohungen ausgesetzt sind, die weit außerhalb unserer Grenzen entstehen können. Wir wollen die internationalen Beziehungen weiter intensivieren, damit Interessenkonflikte möglichst kooperativ und gewaltfrei gelöst werden.

345. Im Zeitalter der Globalisierung ist jedes Land unser Nachbar. Zerfallende Staaten sind häufig Rückzugsräume für den Transnationalen Terrorismus und das internationale Verbrechen. Der Aufbau von und der Einsatz für Rechtsstaatlichkeit und Demokratie in fernen Regionen dient unmittelbar unseren eigenen Interessen und ist aktive Sicherheitsvorsorge. Demokratie und Rechtsstaatlichkeit schaffen Stabilität, auf die wir als exportabhängige Volkswirtschaft besonders angewiesen sind. Wir müssen nicht nur regional, sondern auch global bereit sein, gemeinsam mit anderen Demokratien im Rahmen internationaler Organisationen Verantwortung zu übernehmen. Dabei folgen wir dem Konzept der vernetzten Sicherheit: Ohne Sicherheit keine Entwicklung, ohne Entwicklung keine Sicherheit.

346. Um unserer internationalen Verantwortung gerecht zu werden, sind die Mittel und Instrumente für die Außen-, Sicherheits- und Entwicklungspolitik den Aufgaben und Verpflichtungen entsprechend bereitzustellen. Erfolgreiche Außenpolitik muss den nationalen

Interessen unseres Landes folgen. Dazu gehört die Erkenntnis: Wenn wir international Solidarität üben, werden wir von anderen Staaten selbst Solidarität erfahren. Es entspricht daher unserem Interesse, unsere Politik nicht national zu verengen, sondern auf einen gerechten Interessenausgleich auszurichten.

347. Erfolgreiche Außenpolitik setzt intellektuelle und wirtschaftliche Leistungsfähigkeit sowie Attraktivität unserer Gesellschaftsordnung und Kultur voraus. Sie muss verlässlich sein, um das Vertrauen unserer Partner und Verbündeten zu erhalten, und erteilt daher nationalen Sonderwegen eine Absage. Nicht zuletzt muss sie von dem Willen, der Entschlossenheit und der Fähigkeit getragen sein, für unsere Werte, Überzeugungen und Interessen im Dialog mit anderen Kulturen einzutreten. Wir wollen den außen- und sicherheitspolitischen Diskurs in unserem Land und in der Europäischen Union intensivieren.

348. Um die außenpolitischen Herausforderungen der Zukunft zu meistern, wollen wir die Europäische Union weiterentwickeln, die transatlantische Partnerschaft pflegen und ausbauen sowie die globale Ordnung stärken. Zur Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit unserer Wirtschaft wollen wir die transatlantische Wirtschaftsintegration vertiefen.

349. Die NATO bleibt für die Sicherheit Deutschlands und Europas unverzichtbar und das primäre Instrument unserer Sicherheits- und Verteidigungspolitik. Dabei muss die NATO der ständige Ort des transatlantischen sicherheitspolitischen Dialoges sein.

350. Die transatlantische Gemeinschaft basiert auf einem weltweit einzigartigen Fundament gemeinsamer Werte. Mit den USA und Kanada verbindet uns eine bewährte Partnerschaft und Freundschaft, die wir weiter ausbauen wollen. Beide Staaten wurden von Europäern gegründet. Die Prinzipien der amerikanischen Unabhängigkeitserklärung waren am Ende des 18. Jahrhunderts Vorbild für die europäischen Länder, zunächst in Frankreich 1789, dann auch in Deutschland.

Insbesondere den USA haben wir zu verdanken, dass Deutschland und Europa vom Nationalsozialismus und Kommunismus befreit wurden. Ohne die Unterstützung der USA wären die deutsche Einheit und die europäische Wiedervereinigung so nicht möglich

gewesen. Mit unseren transatlantischen Partnern USA und Kanada immer wieder gemeinsame Standpunkte zu suchen und zu vertreten, wird zunehmend wichtiger. Wir wollen auf der Basis unserer gemeinsamen Wertgrundlagen das Gewicht der westlichen Wertegemeinschaft stärken.

351. Wir stellen uns der besonderen historischen Verantwortung Deutschlands gegenüber Israel. Wir treten für das Existenzrecht Israels als jüdischer Staat in sicheren Grenzen ein. Deutschland und Europa müssen dazu beitragen, die Krisen des Nahen und Mittleren Ostens in partnerschaftlicher Zusammenarbeit mit den Ländern der Region zu bewältigen und den Nahost-Konflikt zu lösen. Dazu gehört ein existenzfähiger palästinensischer Staat.

352. Wir setzen uns für ein friedliches Miteinander der westlichen Demokratien mit den islamisch geprägten Staaten ein. Wir achten und schätzen die reiche kulturelle Tradition der islamischen Welt. Es ist in unserem Interesse, die moderaten Kräfte in den muslimisch geprägten Gesellschaften auf ihrem Weg zu Rechtsstaatlichkeit und Demokratie zu unterstützen. Islamischer Fundamentalismus und islamisch motivierter Terrorismus sind zunächst eine Bedrohung für die islamisch geprägten Gesellschaften selbst, aber auch für uns. Wir müssen bereit und fähig sein, den islamistischen Terrorismus und Fundamentalismus gemeinsam mit der großen Mehrheit der Muslime zu bekämpfen und ihm den Nährboden zu entziehen.

353. Deutschland, Europa und der Westen insgesamt haben ein großes Interesse an guten Beziehungen zu Russland. Wir streben eine strategische Partnerschaft der Europäischen Union mit Russland an, die auf den universellen Werten des Europarates gründet. Dabei sind auch die Interessen der mittel- und osteuropäischen Staaten zu berücksichtigen. Wir wollen mit Russland die wirtschaftliche, politische und gesellschaftliche Zusammenarbeit intensivieren. Durch einen offenen und umfassenden Dialog wollen wir die demokratische Entwicklung, die Rechtsstaatlichkeit, die Medienvielfalt und die Bürgergesellschaft in Russland stärken.

354. Unseren Nachbarkontinent Afrika wollen wir bei seinen Bemühungen um nachhaltige Entwicklung, Stabilität und gute Regierungsführung unterstützen, damit die Menschen dort eine bessere Lebensperspektive haben. Wir streben eine enge Zusammenarbeit mit der Afrikanischen Union an. Ein besonderes Problem bilden die weit verbreitete Armut, Hunger, mangelnde Bildungschancen und die Ausbreitung von Seuchen und Krankheiten. Gewaltsame Konflikte, Instabilität und Ordnungslosigkeit in Afrika können uns in Europa nicht gleichgültig sein, sind wir doch von den Auswirkungen - nicht zuletzt in Form von wachsenden Migrationsströmen - unmittelbar betroffen.

355. Der Partnerschaft mit Lateinamerika, mit dem Europa durch Geschichte und Werte eng verbunden ist, messen wir einen hohen Stellenwert bei. Wir bestärken dabei auch aufstrebende Länder wie Brasilien und Mexiko, bei der Lösung globaler Probleme mehr Verantwortung zu übernehmen. Durch die Kooperation mit unseren Partnerparteien leisten wir in vielen Ländern einen Beitrag zur Stärkung der Demokratie.

356. Um die vielfältigen Herausforderungen durch die Veränderungen in Asien besser bewältigen und unsere Interessen wahren zu können, müssen wir die Zusammenarbeit zwischen Europa und den Ländern Asiens intensivieren und durch Kooperation und verbindliche Partnerschaften gestalten. Aufgrund ihrer wachsenden Bedeutung wollen wir China und Indien dabei unterstützen, verantwortungsbewusste Teilhaber an und Gestalter der internationalen Ordnung zu werden.

357. Wir treten ein für die Fortsetzung der weltweiten Abrüstung, die Stärkung der Rüstungskontrolle und eine europäisch koordinierte Handhabung der Rüstungsexporte. Die Verhinderung der Weiterverbreitung von Massenvernichtungswaffen und ihrer Trägertechnologien fördert den Weltfrieden und trägt zu unserer Sicherheit bei. Wir werden darauf hinwirken, dass die internationale Gemeinschaft mit Entschlossenheit und Geschlossenheit auf solche Kräfte einwirkt, die gegen internationale Regeln und Abkommen verstoßen.

358. Wir stehen für einen umfassenden und vernetzten Ansatz ein, der das gesamte sicherheitspolitische Instrumentarium berücksichtigt und in einem Gesamtkonzept zusammenführt. Wir brauchen eine enge ressortübergreifende Zusammenarbeit und wir wollen bei Einsätzen zur Krisenbewältigung die zivilen und militärischen Instrumente der Vereinten Nationen, der NATO und der EU wirksamer miteinander koordinieren.

359. Der Auftrag der Bundeswehr lässt sich nicht mehr auf die klassische Bündnis- und Landesverteidigung auf eigenem Territorium begrenzen. Im Konzept vernetzter Sicherheit ist die Bundeswehr ein unverzichtbares Instrument sowohl für die Landes- und Bündnisverteidigung unter neuen Vorzeichen als auch für internationale Krisenvorsorge und Krisenbewältigung im gesamten Einsatzspektrum. Zudem muss die Bundeswehr zum Zwecke des Heimatschutzes auch über den Katastrophenschutz hinaus im Innern eingesetzt werden können.

360. Die Bundeswehr muss auch in Zukunft Einsätze bestehen und internationale Verpflichtungen Deutschlands erfüllen können. Deswegen muss die Transformation unserer Streitkräfte konsequent weiter umgesetzt und die Bundeswehr bedarfsgerecht finanziert werden. Nur so kann die Bundeswehr ihren anspruchsvollen Verpflichtungen nachkommen und Deutschland bleibt in der Welt von morgen sicherheitspolitisch handlungsfähig, bündnisfähig und gestaltungsfähig.

361. Die Bundeswehr steht für erfolgreiche Streitkräfte in der Demokratie. Sie hat den Wandel von der Armee der Abschreckung über die Armee der Einheit zur Armee im Einsatz für den Frieden vollzogen und sich dabei bewährt. Für uns bleibt die Bundeswehr Instrument einer im Grundgesetz und im Völkerrecht verankerten Politik.

Die Soldaten der Bundeswehr leisten Hervorragendes und haben durch die Einsätze im Ausland das Ansehen unseres Landes weltweit vermehrt. Wir bekennen uns zur Wehrpflicht. Sie hat sich unter wechselnden sicherheitspolitischen Rahmenbedingungen bewährt und wird den sicherheitspolitischen Herausforderungen angepasst und entsprechend weiterentwickelt. Einsatzbereitschaft und Durchhaltefähigkeit der Bundeswehr werden nur durch eine

ausreichende Zahl qualifizierter Reservisten gewährleistet. Die Grundlage hierfür ist die allgemeine Wehrpflicht. Wir wollen den Zivildienst als Ersatzdienst erhalten. Er hat große sozial- und jugendpolitische Bedeutung.

362. Die Vereinten Nationen besitzen die größte Legitimität, um globale Probleme anzugehen. Die Vereinten Nationen müssen handlungsfähiger und durchsetzungsstärker werden, um Menschenrechten, Freiheit, Demokratie und Rechtsstaatlichkeit zum weltweiten Durchbruch zu verhelfen und zur Bewahrung der Schöpfung und zur Weiterentwicklung des Völkerrechts beizutragen.

363. Bei der Reform des Sicherheitsrats befürworten wir einen ständigen Sitz für die Europäische Union. Auf dem Weg zu diesem Ziel bleibt Deutschland bereit, mit der Übernahme eines ständigen Sicherheitsratssitzes mehr Verantwortung zu übernehmen.

364. Wir treten für eine zunehmend integrierte Weltwirtschaft mit einem freien und gerechten Welthandel ein und wollen deshalb Institutionen wie die Welthandelsorganisation stärken. Für Deutschland ist die Sicherheit internationaler Handelswege ein vitales Interesse. Damit wird es unserem Land besser möglich, sich an der weltweiten Mehrung von Wohlstand zu beteiligen. Zugleich fördert freier und gerechter Handel die Überwindung von Armut und trägt damit zur ökonomischen und politischen Stabilisierung von Staaten bei, die sonst zu scheitern drohen.

365. Es liegt in Deutschlands Interesse, bei der Bewältigung der Entwicklungsprobleme vieler Länder – Armut, Unterentwicklung, Menschenrechtsverletzungen, Seuchen, Umweltzerstörung, Kriege, Terrorismus und Staatszerfall – mitzuwirken. Unsere Entwicklungspolitik der partnerschaftlichen Zusammenarbeit ruht auf drei Säulen: Erstens der Verantwortung für die unter Armut Leidenden und für die Schöpfung auf Grundlage unseres christlichen Menschenbildes; zweitens der Abwehr von Risiken und drittens der Stärkung unserer politischen, wirtschaftlichen und wissenschaftlichen Partnerschaften. Entwicklungspartnerschaft bedeutet für uns, dass wir eigene Reforminitiativen stärken und Mitverantwortung der Entwicklungsländer einfordern.

366. Entwicklungspolitik ist wertgebunden. Sie ist Teil einer Weltordnungspolitik. Wir sehen in freiheitlicher Demokratie, Rechtsstaatlichkeit, guter Regierungsführung und einer sozial verpflichteten marktwirtschaftlichen Ordnung, die zugleich die natürlichen Lebensgrundlagen schützt, den besten Weg, Entwicklung in armen Ländern zu fördern. Diese Ziele sind Kernelemente unserer Entwicklungspolitik. Entwicklungszusammenarbeit, die langfristig wirken soll, setzt konsequente eigene Anstrengungen insbesondere vonseiten der politischen Entscheidungsträger und der Eliten in den Entwicklungsländern voraus. Wir leisten Hilfe zur Selbsthilfe.

367. Wir erkennen die Leistungen der in der Entwicklungszusammenarbeit Tätigen an. Kirchen und Nichtregierungsorganisationen helfen der Bevölkerung in Entwicklungsländern unmittelbar. Den politischen Stiftungen kommt eine herausgehobene Rolle bei der Förderung des Staatsaufbaus, der Förderung von Rechtsstaatlichkeit, von Parlaments- und Parteienberatung, demokratischer Grundsätze sowie der Durchsetzung der Menschenrechte in Entwicklungsländern zu. Auch durch die Verbesserung der Rahmenbedingungen für wirtschaftliches Engagement kann die Privatwirtschaft verstärkt für entwicklungspolitische Ziele gewonnen werden. Mit der Privatwirtschaft zu kooperieren erlangt ebenso größere Bedeutung wie die zivil-militärische Zusammenarbeit.

368. Die hohe Zahl privater Spenden zeigt die Bereitschaft der Menschen zum Teilen. Der Staat hat die Aufgabe, private Initiativen zu fördern. Wir stehen zur internationalen Verpflichtung, die Mittel für die öffentliche Entwicklungszusammenarbeit auf 0,7 Prozent des Bruttonationaleinkommens zu steigern.

369. Sicherheit, Entwicklung und Menschenrechte gehören zusammen. Menschenrechte sind unteilbar. Die CDU wird auch künftig ihre Stimme erheben, wenn Demokratie, Freiheit, Rechtsstaatlichkeit und Minderheitenrechte in Gefahr sind. Menschenrechte und Grundfreiheiten müssen in aller Welt gegenüber dem Souveränitätsprinzip Vorrang haben. Wir leisten unseren Beitrag zum Aufbau einer freien, friedlichen und gerechten Welt.



## Stichwortverzeichnis zum neuen CDU-Grundsatzprogramm

*Hingewiesen wird auch auf Ziffern, in denen sich Sinnentsprechungen und Wortvarianten der entsprechenden Stichwörter finden.*

<b>Stichworte</b>	<b>Ziffern</b>
Alterssicherung	s. Soziale Sicherung
Ältere Menschen (Senioren)	52, 59, 61, 62, 63, 64, 65, 171, 176, 190, 194, 195
Arbeit	29, 82, 170, 175
Arbeitgeber	82, 113, 175, 177, 195
Arbeitnehmer	45, 147, 150, 152, 172, 173, 174, 177, 195
Arbeitslosenversicherung	s. Soziale Sicherung
Arbeitsmarkt	112, 171, 172, 177, 201, 203, 225
Ausbildung	61, 92, 95, 100, 102, 103, 108, 112, 113, 114, 124, 163, 331
Behinderte	105, 206, 207, 232
Berufstätigkeit	30, 45, 60, 61, 77, 78, 81, 83, 111, 112, 163
Bildung	29, 48, 87, 90, 92, 94, 95, 96, 97, 99, 101, 102, 103, 106, 107, 108, 115, 130, 132, 171, 206, 221, 235, 309, 311, 354
Bildungswesen	96, 99, 103, 106, 115
Biomedizin	40, 233
Bundeswehr	293, 340, 359, 360, 361
Bürger / bürgerschaftlich	14, 15, 21, 26, 29, 31, 34, 78, 128, 167, 181, 225, 276, 285, 291, 293, 296, 307, 314, 320
Bürgergesellschaft	225, 265, 266, 267, 268, 269, 270, 271, 353

Bürgerrechte	s. Menschenrechte
Bürokratieabbau	163, 221, 259, 295
Chance	13, 24, 28, 29, 30, 38, 43, 45, 47, 48, 55, 56, 57, 58, 81, 90, 92, 112, 115, 117, 150, 161, 163, 171, 172, 177, 180, 181, 199, 223, 225, 233, 235, 246, 249, 262, 303, 312, 331
Chancengesellschaft	24, 28, 48, 55, 58
Christlich	1, 2, 3, 4, 5, 6, 9, 10, 27, 28, 39, 55, 61, 68, 101, 125, 146, 150, 232, 234, 279, 281, 306, 314, 365
Demografie	38, 51, 185, 208, 224, 225, 230
Demokratie / demokratisch	9, 10, 17, 29, 32, 33, 43, 50, 101, 129, 130, 132, 140, 162, 219, 220, 225, 266, 282, 283, 284, 290, 307, 315, 318, 322, 345, 352, 353, 355, 362, 366, 367, 369
Ehe	29, 70, 71, 73, 80, 85, 180, 267
Ehegattensplitting	85
Ehrenamt	63, 64, 104, 180, 266, 268, 272, 269
Eigentum	13, 143, 156, 174, 258, 289
Eigenverantwortung / Selbstverantwortung	14, 29, 74, 93, 100, 110, 124, 181, 186, 196, 214, 216, 258, 265, 274
Eltern	62, 63, 68, 69, 71, 78, 81, 85, 86, 87, 88, 97, 108, 197, 286
Energie	41, 49, 243, 245, 257, 313, 338
• Energieeffizienz	242, 244
• Energieforschung	249, 263

• Energieversorgung	116, 168, 243, 245, 249, 250, 313, 314
• Erneuerbare Energien	244, 246, 247, 257, 260, 262
• Kernenergie	248
Entwicklungspolitik	236, 239, 241, 253, 335, 339, 343, 345, 346, 361, 362, 364-369
Erziehung	29, 57, 81, 83, 86, 87, 88, 97, 193, 197, 206
Europa	33, 34, 36, 37, 114, 123, 125, 129, 151, 220, 250, 300, 310, 311, 312, 323, 331, 333, 335, 337, 340, 341, 342, 349, 350, 351, 353-356
Europäische Union	151, 166, 168, 223, 227, 243, 254, 292, 299, 309, 314-322, 324, 325-336, 338, 339, 340, 342, 344, 348, 349, 359, 363
Familie	29, 57, 60, 61, 63, 67, 68, 69, 70, 71, 72, 73, 74, 75, 76, 77, 78, 79, 80, 81, 82, 83, 84, 85, 87, 130, 134, 145, 180, 191, 206, 267, 289, 311
Familiensplitting	85
Finanzen	87, 121, 163, 164, 168, 183, 185, 187, 188, 199, 203, 208, 209, 210, 212, 213, 214, 216, 228, 319
Forschung	40, 109, 110, 116, 117, 118, 119, 120, 121, 122, 123, 124, 156, 218, 226, 233, 235, 237, 238, 249, 263, 331
Föderalismus / föderal	36, 213, 219, 279, 299-302
Freiheit / freie Entfaltung der Person	2, 9-17, 23, 24, 26, 27, 28, 29, 34, 38, 42, 49, 55, 56, 58, 68, 91, 99, 117, 127, 136, 137, 138, 140, 141, 143, 144, 149, 154, 155, 165, 167, 187, 233, 265, 266, 271-276, 278, 283, 284, 285, 291, 299, 307, 315, 316, 336, 341, 343, 362, 369
Frieden	20, 26, 33, 49, 129, 142, 276, 316, 317, 338, 341, 343, 357, 361

Generation	8, 22, 29, 41, 57, 59, 60, 61, 69, 71, 76, 145, 170, 191, 234, 239, 255, 273, 300
Gerechtigkeit	10, 13, 23, 24, 25, 55, 58, 68, 74, 92, 138, 141, 150, 153, 161, 170, 172, 174, 177, 217, 236, 298, 343
• Chancengerechtigkeit / gerechte Chancen	24, 55, 92, 150
• Familiengerechtigkeit	84, 85, 86
• Generationengerechtigkeit / Generationensolidarität	22, 53, 190, 209
• Leistungsgerechtigkeit	177, 183
Gesundheit	63, 184, 186, 187, 188, 204, 251, 272
Gewerkschaften	173, 309
Gleichberechtigung	30, 307
Globalisierung	38, 42, 43, 45, 135, 136, 139, 150, 159, 160, 166, 223, 299, 302, 314, 315, 316, 331, 338, 345
Grundgesetz	3, 34, 70, 210, 279, 282, 361
Grundwerte	10, 58, 217, 307
Handwerk	163, 169, 257
Haushalt	109, 161, 168, 188, 197, 203, 208, 210, 211, 215
Heimat	33, 129, 255, 295, 299, 304, 326, 327, 359
Hochschulen	109, 110, 111, 118, 119, 122
Identität	4, 28, 33, 57, 125, 144, 151, 299, 313, 314, 326, 329
Integration	34, 35, 57, 66, 108, 129, 133, 289, 302, 303,

	304, 307-311, 325, 337
Jugend	56, 59, 60, 61, 62, 69, 87, 101, 102, 106, 112, 113, 130, 134, 289, 303
Justiz	290, 291, 296, 297
Kinder	22, 29, 34, 35, 52, 60, 61, 62, 68, 69, 70, 71, 72, 73, 74, 78, 79, 81, 82, 83, 84, 85, 86, 87, 88, 89, 93, 96, 97, 105, 108, 152, 188, 191, 193, 206, 209, 234, 303
Kirche	4, 36, 146, 180, 267, 279, 281, 309, 367
Klimaschutz	57, 235, 237, 239, 241, 242, 244, 246, 248, 249, 252
Kommunalpolitik	14, 127, 165, 211, 216, 228, 238, 267, 299, 300, 301, 309, 318, 325
Krankenversicherung	s. Soziale Sicherung
Kultur	34, 35, 36, 37, 50, 56, 57, 75, 125-134, 219, 226, 255, 280, 306, 307, 309, 313, 323, 326, 343, 347
Kündigungsschutz	s. Arbeitsmarkt
Landwirtschaft	257, 259, 260, 262, 264
Lebensschutz	5, 26, 231, 232, 234
Leistung, Leistungsfähigkeit	4, 5, 13, 14, 15, 16, 19, 29, 33, 34, 42, 55, 69, 76, 79, 84, 88, 91, 96, 103, 106, 107, 108, 112, 119, 127, 129, 142, 144, 147, 150, 162, 163, 165, 169, 177, 187, 192, 193, 197, 199, 208, 216, 217, 219, 220, 224, 225, 227, 249, 258, 259, 273, 277, 295, 296, 298, 304, 306, 336, 338, 347, 367
Leitkultur	37, 57
Lohnzusatzkosten	179, 212

Markt	42, 44, 45, 47, 116, 119, 122, 138, 143, 150, 151, 153, 154, 155, 157, 158, 159, 163, 165, 166, 169, 250, 259, 260, 331, 338, 342
Medien	133, 134, 274, 283, 286, 289, 309, 349, 353
Menschenbild	5-9, 55, 306, 320, 365
Menschenrechte	10, 26, 43, 132, 150, 152, 307, 343, 362, 367
Menschenwürde	2, 5, 6, 9, 13, 16, 23, 34, 40, 68, 91, 117, 139, 140, 146, 231, 233, 275, 287
Mitbestimmung	146, 173, 299
Mittelstand	123, 163, 226, 235
Mobilität	42, 99, 195, 251
Nation	32, 33, 34, 125, 129, 255, 282, 311, 313, 318, 321, 326
NATO	340, 349, 358
Naturschutz	238, 253, 258
Neue Länder	4, 219, 220, 221, 222, 224-228, 230
Neuverschuldungsverbot	210
Ordnungspolitik	143, 366
Patriotismus	33
Pflege	63, 81, 186, 193, 206
Pflegeversicherung	s. Soziale Sicherung
Polizei	290, 293, 337
Prävention	63, 185, 186, 198, 204, 272

Rechtsstaat	13, 17, 23, 29, 33, 101, 225, 282, 287, 296, 315, 345, 352, 353, 362, 367, 369
Rentenversicherung	s. Soziale Sicherung
Schulden	s. Haushalt
Schulsystem	96, 98, 99, 100, 104, 108, 112, 115
Sicherheit	20, 45, 50, 55, 57, 58, 93, 137, 161, 180, 181, 182, 187, 204, 248, 263, 284, 285, 286, 290, 294, 313, 326, 332, 333, 334, 335, 339, 340, 343, 345, 346, 349, 357, 359, 364, 369
Solidarität	18, 19, 20, 21, 22, 33, 55, 57, 58, 60, 67, 68, 74, 93, 138, 141, 142, 180, 181, 183, 217, 220, 232, 343, 346
Solidarpakt	213, 228
Sozial	4, 13, 18, 20, 25, 26, 33, 43, 45, 53, 55, 57, 59, 60, 63, 66, 67, 71, 75, 76, 87, 92, 93, 101, 104, 106, 108, 135, 139, 144, 146, 147, 148, 151, 152, 159, 161, 179, 180, 181, 182, 183, 188, 197, 208, 209, 234, 279, 298
Sozialstaat	3, 13, 20, 33, 38, 182, 298
Soziale Marktwirtschaft	3, 29, 33, 55, 57, 135, 137, 138, 139, 140, 141, 142, 143, 160, 162, 170, 225, 237, 294, 333
Soziale Sicherung	20, 141, 188, 194
• Arbeitslosenversicherung	200, 201, 202, 203
• Pflegeversicherung	196, 197, 198, 199
• Rentenversicherung	86, 189, 190, 192
• Unfallversicherung	204
Sport	104, 272, 273, 274, 309

Staatsaufgaben	14, 273
Steuern	61, 85, 121, 163, 208, 212, 214, 216, 217, 218, 237, 251, 270
Subsidiarität	14, 21, 31, 67, 161, 183, 297, 315, 319
Tarifautonomie	146, 173
Tarifparteien	s. Arbeitgeber und Gewerkschaften
Terrorismus	49, 50, 291, 292, 293, 336, 337, 345, 352, 365
Tierschutz	254, 260
Transatlantische Partnerschaft	315, 333, 341, 342, 348, 349, 350
Umwelt	38, 49, 57, 145, 234, 235, 236, 237, 238, 243, 245, 246, 251, 252, 253, 254, 257, 258, 260, 262, 333, 365
Umweltschutz	235, 236, 237, 254
Unfallversicherung	s. Soziale Sicherung
Universitäten	s. Hochschulen
Unternehmer	122, 144, 145, 147, 148, 150, 157, 208, 226, 259, 270
USA	341, 342, 350
Vaterland	4
Verbraucher	45, 159, 167, 252, 259, 260
Volkspartei	1, 3, 38, 150, 285, 323
Vollbeschäftigung	29, 161, 170
Wettbewerb	29, 42, 44, 45, 47, 99, 110, 112, 116, 124, 133, 141, 143, 149, 151, 153, 154, 155, 158, 163, 165, 166, 167, 178, 183, 187, 213, 218, 223,



	225, 226, 227, 233, 250, 260, 331, 333, 348
Wiedervereinigung	4, 33, 129, 219, 350
Wirtschaftsstandort	109, 148, 163, 164, 168, 208
Wissenschaft	116, 117, 118, 120, 121, 122, 123, 124, 129, 132, 221, 226, 248, 365
Wissensgesellschaft	38, 46, 57, 95, 109
Wohlstand	16, 47, 49, 55, 71, 90, 94, 115, 116, 119, 136, 137, 141, 142, 147, 149, 158, 161, 170, 175, 182, 209, 234, 251, 316, 317, 330, 331, 333, 341, 343, 364
Würde	s. Menschenwürde
Zivildienst	361
Zuwanderung	304, 309



Werkstattgespräch Dienstpflicht:

# Das Deutschlandjahr















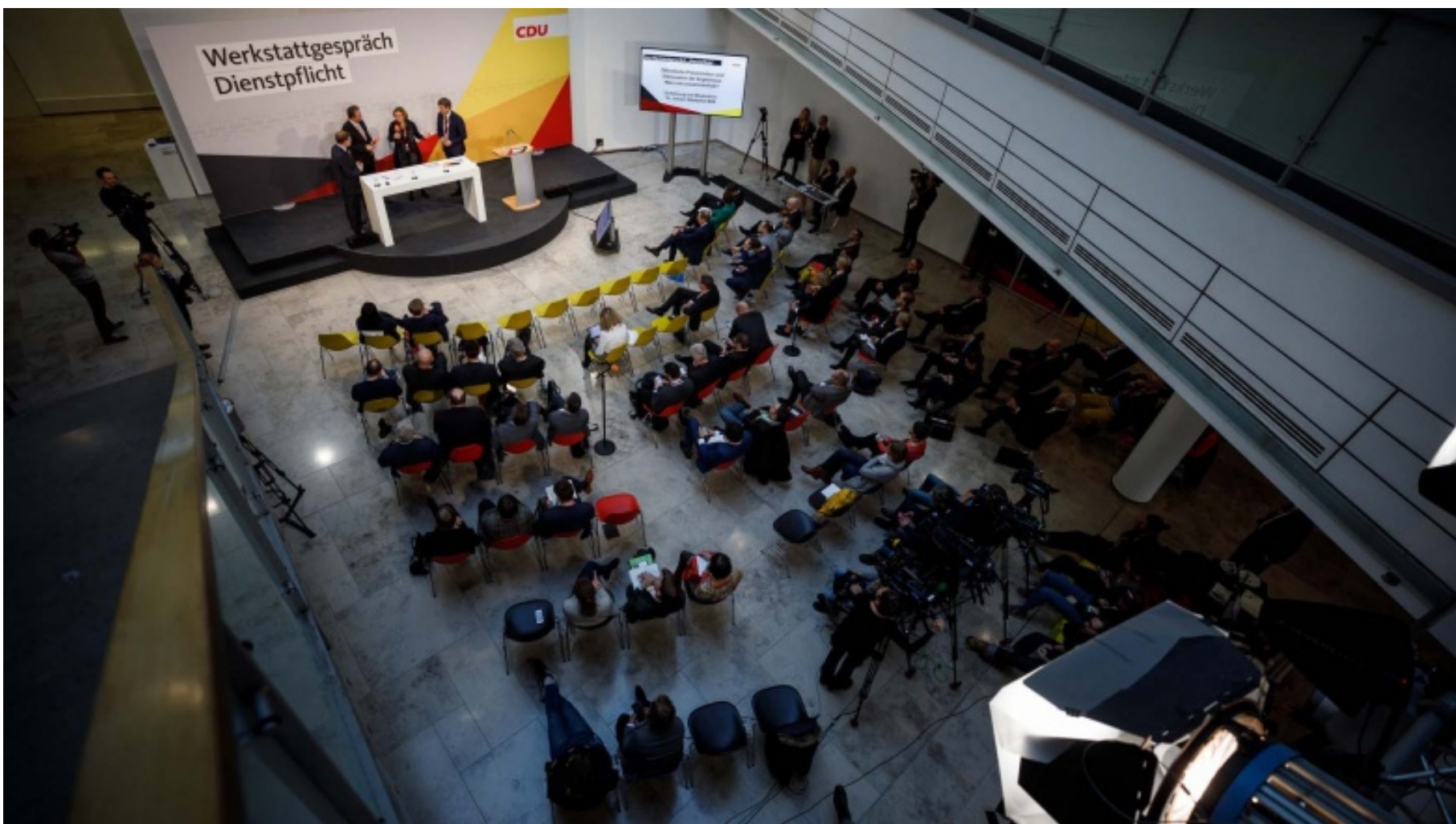


















*Freiwillige Feuerwehr, THW, Rotes Kreuz und viele mehr – sie alle leben vom freiwilligen Engagement der Bürgerinnen und Bürger. Doch Studien zeigen, dass die Bereitschaft schwindet, sich langfristig ehrenamtlich zu engagieren. Als mögliche Lösung wird in der CDU die Einführung einer allgemeinen Dienstpflicht diskutiert. Der Ursprung dieses Vorschlags geht auf die Gespräche zurück, die die CDU-Vorsitzende Annegret Kramp-Karrenbauer im Rahmen der Zuhör-Tour mit den CDU-Mitgliedern vor Ort geführt hatte. Die Ergebnisse fanden Eingang in den Prozess zur Erarbeitung des neuen Grundsatzprogramms. Bei dem hochkarätig besetzten Werkstattgespräch im Berliner Konrad-Adenauer-Haus diskutieren externe Experten und CDU-Politiker das Für und Wider einer allgemeinen Dienstpflicht.*









# Das Deutschlandjahr

Ziele, Debatte, Rechtsfragen



## **I. Ausgangslage**

Die CDU Deutschlands diskutiert über ein „Deutschlandjahr“. Vorgeschlagen wurde hierbei unter anderem ein verpflichtendes Dienstjahr, weitere Diskussionen fokussierten ein Jahr der freiwilligen Einbringung. Diese Ideen wurden im Rahmen der Zuhör-Tour 2018 von vielen Teilnehmern angeregt. CDU-Vorsitzende Annegret Kramp-Karrenbauer konkretisierte Ende November 2019 die Ideen im Rahmen des „Werkstattgespräch Dienstpflicht“.

Bereits auf dem 31. Parteitag in Berlin, aber auch auf dem 32. Parteitag der CDU in Leipzig wurden zahlreiche Anträge über die Ausgestaltung des „Deutschlandjahrs“ eingebracht. Die Quintessenz aus diesen Anträgen und auch dem Werkstattgespräch sollen nun im Rahmen des Grundsatzprogrammprozesses weiterentwickelt werden.

Für das Thema „Dienst für die Gesellschaft“ und die Diskussion um seine Ausgestaltung wollen wir uns ausreichend Zeit nehmen. Dabei sollen die unterschiedlichen Varianten eines verpflichtenden oder eines freiwilligen Dienstes abgewogen werden.

## **II. Worum geht es in der Debatte?**

### **Zusammenhalt**

Beim Dienst für die Gesellschaft geht es darum, was uns als Gesellschaft zusammenhält. Das Verhältnis zwischen Bürger und Staat ist geprägt von Rechten und Pflichten. Wir alle stehen in der Verantwortung, uns einzubringen im Sinne des Gemeinwohls. Diese Haltung ist bei Christdemokraten besonders ausgeprägt, denn wir denken immer Freiheit und Verantwortung zusammen.

### **Leistung für die Gesellschaft**

Uns geht es dabei um mehr, als die bindende Wirkung der ehemaligen Wehrpflicht oder eines Ersatzdienstes. Es geht darum, was jeder Einzelne für die Gesellschaft tun kann. Die Vorschläge zu Dienstpflicht, Wehrpflicht, Freiwilligendiensten oder mehr bürgerschaftlichem Engagement gehen weit über ganz konkrete Fragen und Aufgaben hinaus. Für viele Mitglieder der CDU bringen sie zum Ausdruck, worum es den Anhängern der christlich-demokratischen Mitte im Herzen wirklich geht: Es ist ein zutiefst bürgerlicher Gedanke,

seinem Land und der Gesellschaft etwas zurückgeben zu wollen. Es geht darum, wie wir ein besseres Verhältnis zwischen dem Recht des Einzelnen auf ein selbstbestimmtes Leben und der Pflicht gegenüber der Gemeinschaft in diesem Land herstellen können, als wir es bisher haben.

### **Integrationskraft**

Eine alle Menschen eines Jahrganges umfassende Dienstpflicht kann darüber hinaus eine stark integrierende Wirkung haben – in beide Richtungen. Junge Menschen, die selbst oder in zweiter oder dritter Generation aus anderen Ländern oder sogar Kulturen kommen, werden durch den Dienst enger an unser Gemeinwesen herangeführt. Gemeinsam fördert ein solcher Dienst den Austausch in die jeweils andere Richtung.

### **Ehrenamt**

Den vielen Freiwilligen in Deutschland gilt unser großer Dank und unsere Anerkennung. Ihr Einsatz ist unverzichtbar, sie sind „Helden des Alltags“. Sie tragen erheblich zum Zusammenhalt bei. Wir wollen, dass sich zukünftig noch mehr junge Menschen ehrenamtlich engagieren. Dazu wollen wir ehrenamtliche Arbeit weiter entlasten, unterstützen und ausbauen. Ehrenamtliche Arbeit darf nicht in Konkurrenz zu einer Dienstpflicht treten.

### **III. Welche Aufgaben können in einer „Dienstpflicht“ übernommen werden?**

Das Spektrum denkbarer Dienste ist breit. Es umfasst u.a.:

- soziale Dienste, z. B. in Kinderhort, Obdachlosenbetreuung oder Pflegediensten
- Betreuungs- und Bewegungshilfe, z. B. in Vereinen oder zur Jugendfreizeit
- religiöse und kirchliche Dienste, z. B. bei Jugend- oder Seniorenveranstaltungen rund um Kirche, Synagoge, Moschee oder anderen mehr
- kulturelle Dienste, z. B. in Theatern oder Museen
- ökologische Dienste, z. B. zum Umwelt- oder Naturschutz im Wattenmeer oder in Forsten, zur Biotoppflege und Artenzählung
- Rettungsdienste
- (technische) Hilfsdienste, Zivil- und Katastrophenschutz, z. B. beim THW
- Landesverteidigung, hier die Bundeswehr

#### **IV. Wie könnte eine „Dienstpflicht“ organisiert werden?**

Der Gedanke, dass Pflegeleistungen von widerwillig tätigen jungen Menschen übernommen werden, ist wenig ansprechend. Pflichtzuweisungen in bestimmte Bereiche sind daher nicht zielführend. Vielmehr sollen alle jungen Menschen selbst entscheiden, welche Aufgabe für sie in Frage kommt – wir wollen hier für den Fall eines verpflichtenden Dienstes größte Wahlmöglichkeit. Idealerweise vereinbaren beide Seiten den Dienst direkt miteinander. Das führt zu einer größeren Identifikation mit der Aufgabe und dem Bereich.

Für die Zeit des Dienstes muss eine umfassende soziale Absicherung erfolgen. Dazu zählen neben Kranken-, Pflege- oder Rentenversicherung auch Unterkunftskosten und Heimfahrten sowie ein „Taschengeld“, beispielsweise auf 450-Euro-Basis.

#### **V. Warum Dienstpflicht statt freiwilliger Dienst?**

Junge Menschen, die heute schon einen freiwilligen Dienst leisten, haben fast durchweg hohe soziale Kompetenz, ein hohes Verantwortungs- und Pflichtbewusstsein und eine enge Bindung an Staat und Gesellschaft.

Ziel muss es sein, mit einem solchen Dienst nicht nur diese Gruppe sondern alle zu erreichen. Ein besonderer Mehrwert für unsere Gesellschaft entsteht dann dadurch, wenn sich Menschen aus unterschiedlichen Gruppen und Milieus begegnen und austauschen.

#### **VI. Bisherige Dienstpflicht oder freiwillige Dienste**

Bereits die aktuelle Debatte über die Ausgestaltung eines „Deutschlandjahrs“ zeigt, dass es eine Vielzahl an Meinungen und Argumenten zu diesen Vorschlägen gibt. Diese Debatte trägt sich durch Politik und Gesellschaft. Dabei diskutieren die Beteiligten nicht nur das Pro und Contra, sondern auch die rechtlichen Fragen.

#### **Wehr- und Ersatzdienst**

Bis zum Jahr 2011 wurden junge Männer in Deutschland zum Wehrdienst einberufen. Wer stattdessen einen Wehersatzdienst leisten wollte, konnte diesen bei THW, Feuerwehr, Rotem Kreuz oder anderen sozialen Diensten leisten. Davon haben viele junge Männer

Gebrauch gemacht. Mit dem Aussetzen der Wehrpflicht gab es auch keinen Ersatzdienst mehr. Stattdessen werden seither freiwillige Dienste befördert und beworben.

### **Bundesfreiwilligendienst**

Am 1. Juli 2011 startete die CDU-geführte Bundesregierung den Bundesfreiwilligendienst (BFD). Rund 40 000 Frauen und Männer engagierten sich Ende 2018 im BFD: Vor allem in Kindergärten, Schulen, kulturellen Einrichtungen, Krankenhäusern und Pflegeeinrichtungen sind sie aktiv. Aber auch im Naturschutz, dem Zivil- und Katastrophenschutz sowie im Bereich der Integration leisten viele Ehrenamtler ihren Dienst.

### **Freiwilliges soziales oder ökologisches Jahr**

Ein freiwilliges soziales oder ökologisches Jahr leisten vor allem junge Frauen und Männer – unter anderem in sozialen Einrichtungen von Jugendzentrum bis Altenpflege, in Sportvereinen oder für den Umwelt- und Naturschutz.

## **VII. Dienstpflicht – die rechtlichen Fragen**

Ein verpflichtender Dienst ist auf Grundlage derzeitiger Gesetze in Deutschland nicht ohne weiteres möglich. Deshalb muss mit der Debatte um eine Dienstpflicht eine Debatte um Gesetzesänderungen geführt werden.

### **Das Grundgesetz (GG)**

Das Grundgesetz erlaubt schon jetzt, junge Männer zum Dienst in der Bundeswehr, im Bundesgrenzschutz oder in Zivilschutzverbänden heranzuziehen (GG, Art. 12a). Die Einberufung zum Dienst wurde aber 2011 ausgesetzt.

In Artikel 12 (2) steht aber auch: „Niemand darf zu einer bestimmten Arbeit gezwungen werden, außer im Rahmen einer herkömmlichen allgemeinen, für alle gleichen öffentlichen Dienstleistungspflicht.“ Zu klären wäre in dieser Debatte, welcher Art diese „Dienstpflicht“ sein darf. Hierzu zählen laut Legal Tribune online (LTO) vom 9.8.2018 nur Dienste, die mit der Landesverteidigung in Zusammenhang stehen. Dass zur Landesverteidigung zumindest auch pflegerische Dienste in Krankenhäuser oder Reparatur- und Bergungseinsätze bei Feuerwehr und THW zählen, scheint unstrittig. Allgemeine soziale Dienste wie Kinderbetreuung zählen aber laut allgemeiner Einschätzung nicht dazu.

## **Die Europäische Menschenrechtskonvention (EMRK)**

Auch nach der EMRK darf eine allgemeine Dienstpflicht nicht grundsätzlich eingeführt werden. Der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte ordnet einen verpflichtenden gesellschaftlichen und sozialen Pflichtdienst unter den Begriff Zwangsarbeit ein.

Auch nach der EMRK dürfen verpflichtende Dienste zum Landesschutz eingeführt werden. Anders als das Grundgesetz wird aber nicht nach Geschlechter unterschieden; der Dienst trafe hiernach alle Geschlechter.

## **VIII. Wann soll eine „Dienstpflicht“ einsetzen?**

Ziel ist es, dass jeder Jugendliche ein gesellschaftliches soziales oder ökologisches Pflichtjahr absolvieren soll. Darüber hinaus sollen aber auch interessierte ältere Menschen Möglichkeiten für einen Dienst an der Gesellschaft haben. Eine Dienstpflicht könnte, so eine der Erkenntnisse aus dem Werkstattgespräch, im Rahmen eines Kontenmodells über einen längeren Zeitraum für alle Lebensalter geregelt werden.

## **IX. Fazit**

Unstrittig ist, dass ein sozialer, ökologischer oder anderer Dienst an der Gesellschaft grundsätzlich zu begrüßen ist. Die CDU unterstützt ausdrücklich die angebotenen Möglichkeiten eines freiwilligen sozialen oder ökologischen Jahres, des Bundesfreiwilligendienstes, weitere Angebote der Länder und andere mehr. Die CDU will in einem ersten Schritt auf dem Weg zu einem „Deutschlandjahr“ diese Dienstleistungen über eine bessere Anerkennungskultur mehr als bisher anerkennen, unterstützen und öffentlich machen.

Darüber hinaus kann auch ein verpflichtender Dienst sinnvoll sein, wie es schon während der Zuhör-Tour deutlich angesprochen wurde. Wie eine solche Dienstpflicht aussehen kann, wird intensiv im Rahmen der Arbeiten am CDU-Grundsatzprogramm diskutiert.

Stand: 29. November 2019



Foto: manu/adobe.Stock.com

# Brauchen wir eine allgemeine Dienstpflicht?

## Pro



Hedi Thelen MdL, stellv. Vorsitzende der Frauen Union der CDU

Viele Jahre war es Ziel der Politik, die Ausbildungs- und Studienzeiten zu verkürzen. Die Verschulung des Studiums über den Bologna-Prozess, zum Teil verkürzte Schulzeiten bis zum Abitur und die Aussetzung der Wehrpflicht führen heute zu deutlich jüngeren Berufsanfängern als noch vor 10 Jahren.

Gleichzeitig hören wir Klagen über fehlende Reife junger Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter – egal ob mit dualer Ausbildung, Fachschulausbildung oder Studium.

Auf der anderen Seite empfinden auch viele junge Menschen das Bedürfnis, sich eine Auszeit aus dem „Lernstress“ zu nehmen und z. B. über Work & Travel oder als Au-Pair andere Länder und Menschen und sinnvolles Tun erleben zu können.

Ein soziales Dienstjahr bietet jungen Menschen die große Chance, die eigene Persönlichkeit positiv zu bilden. Sie können Erfahrungen in Lebens- und Aufgabenbereichen sammeln, die ihnen einen viel breiteren und tieferen Einblick in viele Facetten unserer Gesellschaft ermöglichen. Sie können erleben, dass sie selbst anderen Menschen helfen können, dass sie positiv in ihren Aufgaben wirken können und ein wichtiger Teil unserer Gesellschaft sind.

Nicht zuletzt leben sie mit ihrem Dienst Solidarität. Solidarität mit einer Gesellschaft,

die ihnen bis dahin viel Positives geboten hat: von Kitas bis zu Schulen und Universitäten, einer guten Infrastruktur, Gesundheitsversorgung u. v. m.

Kurze Dienstzeiten, z. B. nur 6 Monate, sehe ich kritisch. Positives eigenes Handeln braucht Anlernzeit. Außerdem müssen die Interessen derer gewahrt werden, die entsprechende „Dienststellen“ anbieten. Damit auch sie profitieren, sollte das Dienstjahr grundsätzlich ein Jahr dauern.

Ich bin von den positiven Wirkungen eines sozialen Pflichtdienstes für alle Beteiligten überzeugt und hoffe, dass sich verfassungskonforme Wege hierfür finden lassen. Soweit ein Pflichtdienst nicht möglich ist, muss das freiwillige soziale Jahr ausgebaut und durch stärkere finanzielle und sonstige Anreize (z. B. in der Rente) attraktiver werden.

Foto: Tobias Koch

Die Frage nach einer Stärkung des Gemeinsinns durch einen Dienst an der Gemeinschaft – ob freiwillig oder verpflichtend – bewegt viele Menschen an der Basis der CDU. Bei der Zuhör-Tour im Rahmen des Prozesses um ein neues CDU-Grundsatzprogramm kam das Thema oft zur Sprache.



Foto: Halfpoint/adobe.Stock.com

Der Vorschlag für eine allgemeine Dienstpflicht ist seit der Aussetzung der Wehrpflicht schon ein paar Mal diskutiert worden. Unabhängig von der schwierigen Rechtslage – es müsste der von den Müttern und Vätern verfasste Wortlaut des Grundgesetzes geändert werden – stellt sich die Frage, was muten wir den Frauen hier noch zu? Spätestens seit der Diskussion um eine Gleichstellungspolitik in der Lebensverlaufsperspektive wissen wir, dass die unterschiedlichen Biografieverläufe von Frauen und Männern kumulative Effekte haben. Diese sind häufig für geringe Rentenansprüche verantwortlich. Junge Frauen haben überdurchschnittlich gute Schulzeugnisse, entscheiden sich dann für eine Ausbildung oder ein Studium. Danach wollen sich die meisten im Beruf etablieren, ehe eine Familiengründung erfolgt und die Entscheidung für Kinder fällt. Schon jetzt ist das durchschnittliche Geburtenalter, vor allem bei höher qualifizierten Frauen, fast bei 30 Jahren angekommen. Eine Entwicklung, die auch aus medizinischer Sicht nicht gut ist. Im weiteren Lebensverlauf sind es gerade die Frauen, die einen Großteil der sogenannten „Sorgearbeit“ übernehmen. Für private Sorgearbeit wenden Frauen um die Hälfte mehr Zeit als Männer auf. Der „Gender Care Gap“ zwischen Männern und Frauen für unbezahlte Sorgearbeit beträgt 52 Prozent! In den Be-

rufen der erwerbsfähigen Sorgearbeit sind mehrheitlich Frauen tätig. Beispielsweise sind 87 Prozent der in Pflegediensten und 85 Prozent der in Pflegeheimen Beschäftigten Frauen. Ähnlich sieht es in der Kindererziehung und -betreuung aus. Wenn nach der Kinder-Familienphase dann den Frauen eine kontinuierliche Erwerbsarbeit möglich ist, kommt oft die Pflege von Verwandten hinzu.

Die Frauen Union setzt sich schon seit langem für die bessere Bezahlung von Berufen in der Kinderbetreuung, Häuslichen Pflege oder Altenpflege ein. Das ist eine zwingende Notwendigkeit, um armutsvermeidende Rentenansprüche durch eigenes Erwerbseinkommen zu erzielen. Ein verpflichtendes Dienstjahr konterkariert dies!

Eine Zeiterhebungsstudie des Statistischen Bundesamtes hat ergeben, dass die unbezahlte Arbeitszeit jene der bezahlten Sorgearbeit um das 1,7 fache übersteigt. Was wir brauchen, ist eine stärkere Anerkennung der jetzt schon freiwillig geleisteten Arbeit, z.B. auch bei der Berufsausbildung etwa in den Gesundheits- und Sozialberufen. All das verdeutlicht – Frauen brauchen keine Dienstverpflichtung, sie leisten freiwillig ihren großen Anteil für das Gemeinwohl. Ziel der Diskussion muss es sein, den Fokus auf das Mögliche und Richtige zu richten – für mehr Gleichstellung im Lebensverlauf.

## Contra



Foto: Tobias Koch

Ingrid Petzold, stellv. Vorsitzende der Frauen Union der CDU

## Wichtige Erfahrung

### **Brauchen wir eine allgemeine Dienstpflicht?**

Das Problem ist die Selbstverständlichkeit - mit der wir zum Arzt gehen, wenn wir krank sind oder frische Luft atmen, wenn wir nach draußen gehen. Dass dies ganz und gar nicht selbstverständlich ist, erkennen viele Menschen erst, wenn sie nach einem Unfall nicht mehr laufen können oder auf Reisen den Smog chinesischer Großstädte einatmen.

Für uns als Gesellschaft ist es wichtig, die vielen Dinge wertzuschätzen, die in Deutschland besser klappen als in beinahe allen anderen Ländern der Welt. Eine allgemeine Dienstpflicht ist für junge Leute die beste Gelegenheit, diese Wertschätzung zu kultivieren. In Krankenhäusern, Pflegeheimen oder der Bahnhofsmission kommen sie in Kontakt mit Menschen, denen es gerade nicht so gut geht. In Naturschutzorganisationen können junge Menschen lernen, wie rasant ihre Eltern Ressourcen verbrauchen - und es selber besser machen. Als Rekruten in der Bundeswehr machen sie sich klar, wie fragil der Frieden auf der Welt ist - selbst in Europa. Erfahrungen, die zum Erwachsenwerden dazugehören.

Eine allgemeine Dienstpflicht ist vor allen Dingen eine Chance für junge Menschen - und gleichzeitig ein Beitrag für eine Gesellschaft, von der junge Leute schon profitiert haben und noch profitieren werden. Dafür muss das Grundgesetz geändert werden: Denn eine solche Dienstpflicht muss auch für Frauen gelten und nicht, wie bislang vom Grundgesetz festgelegt, nur für Männer. Diese Regelung ist schon lange nicht mehr zeitgemäß. In Auslandseinsätzen auf der ganzen Welt zeigen Soldatinnen, dass sie ein wichtiger Teil der Bundeswehr sind. Es gibt damit keinen Grund, sie von einer allgemeinen Dienstpflicht auszunehmen.



## 100.000 Plätze mehr

### Grüne fordern Ausbau der Freiwilligendienste

Die zivilen Freiwilligendienste sollen nach dem Willen von Bündnis 90/Die Grünen ausgebaut werden. In einem entsprechenden Antrag ([19/4551](#)), den der Bundestag vergangene Woche ohne Aussprache zur weiteren Beratung in die Ausschüsse überwies, fordern die Grünen die Bereitstellung von weiteren 100.000 Plätzen in den nationalen und internationalen Freiwilligendiensten. Dies käme einer Verdopplung gleich. Derzeit leisten etwa 100.000 Menschen Dienst in einem der zivilen Freiwilligendiensten, rund 40.000 im Bundesfreiwilligendienst (BFD) und 60.000 in Rahmen eines Freiwilligen Sozialen Jahres (FSJ) oder Freiwilligen Ökologischen Jahres (FÖJ) oder im Internationalen Jugendfreiwilligendienst.

Die Grünen wollen zudem erreichen, dass das zum Jahresende auslaufende Sonderprogramm "Bundesfreiwilligendienst mit Flüchtlingsbezug" in allen Freiwilligenprogrammen weitergeführt wird. Im BFD soll auch die Möglichkeit für einen Dienst für Minderjährige geschaffen werden. Zusätzlich wollen die Grünen Anreize für einen freiwilligen Dienst setzen. So sollen allen Freiwilligen Vergünstigungen in Kultur-, Sport- und Freizeiteinrichtungen sowie im Öffentlichen Personennahverkehr und nach Abschluss ihrer Dienstzeit ein kostenloses Interrail-Ticket gewährt werden. Außerdem soll das gezahlte Taschengeld in allen Freiwilligendiensten auf das gleiche Niveau gehoben werden.

*Dienstplicht* Der erst kürzlich von CDU-Generalsekretärin Annegret Kramp-Karrenbauer in die Diskussion gebrachte Wiedereinführung der Wehrpflicht beziehungsweise Einführung einer allgemeinen Dienstplicht erteilen die Grünen eine klare Absage. "Ein erzwungenes, motivationsloses Engagement wird Idee und Anspruch von gesellschaftlichem Engagement nicht gerecht", heißt es im Antrag.

Der Bundesfreiwilligendienst war im Jahr 2011 von der damaligen Familienministerin Kristina Schröder (CDU) als Ersatz für den durch die Aussetzung der Wehrpflicht wegfallenden Zivildienst geschaffen worden. Das FSJ existiert bereits seit 1963. Der BFD steht im Gegensatz zum FSJ und FÖJ nicht nur Jugendlichen bis zum 27. Lebensjahr offen, sondern allen Altersgruppen über 18 Jahren. Die Dienstzeiten im BFD, dem FSJ und dem FÖJ betragen zwischen sechs und zwölf Monaten, in Ausnahmefällen bis zu zwei Jahren.

Im kommenden Jahr plant der Bund mit Ausgaben von 167 Millionen für den BFD und weiteren 96 Millionen Euro für das FSJ, FÖJ und den Internationalen Jugendfreiwilligendienst.

Stephan Hebel, Freier Journalist, Frankfurt am Main

## Nicht mit Zwang

### **Brauchen wir eine allgemeine Dienstpflicht?**

Man kann durchaus für Dinge eintreten, die zunächst unrealistisch erscheinen. Das könnte sogar ruhig öfter vorkommen, denn Visionen sind besser als ihr Ruf. Auf die Sache mit der Wehr- oder Dienstpflicht trifft das allerdings weniger zu. Sie ist nicht nur unrealistisch, weil mit der Wehrpflicht auch die Ungerechtigkeiten, die sie zuletzt mit sich brachte, wieder eingeführt würden. Sondern auch, weil die Idee sich ziemlich heftig am Grundgesetz stößt. Vom Fehlen parlamentarischer Mehrheiten ganz abgesehen.

Nein, der Vorschlag widerspricht auch einem zentralen Element, durch das das Engagement für das Große und Ganze erst seinen vollen Wert gewinnt. Das ist die Freiwilligkeit. Wer beklagt, dass zu viele nur an eigene Interessen denken, sollte sich - ob als Politiker oder zum Beispiel als Wirtschaftsführer - vorbildlich verhalten und konsequent am Gemeinwohl orientieren. Das würde womöglich mehr bewirken als gesetzlich verfügter Zwang. Wer in dieser Gesellschaft wenig verdient oder verzweifelt einen Kita-Platz sucht, darf sich schon mal fragen, wie weit die Gemeinwohl-Orientierung bei den Entscheidungsträgern reicht.

Die Debatte über Wehr- und Dienstpflicht hat zudem einen faden Beigeschmack: Hier und da stellt sich der Eindruck ein, die allgemeine Pflicht werde zum Dienst an der Gesellschaft ins Feld geführt, obwohl es in Wahrheit vor allem oder ausschließlich darum geht, die Löcher in der Bundeswehr zu stopfen (was kaum gelingen würde) und den konservativen Flügel der Union zu bedienen.

Wer eine solidarische Gesellschaft will, sollte dafür werben - und politisch daran arbeiten, statt über Zwang zu reden.



## Parlament

### Sitzverteilung im 19. Deutschen Bundestag

Durch die 22. Änderung des Bundeswahlgesetzes vom 3. Mai 2013 ist ein neues Verfahren zur Berechnung der Sitzverteilung im Bundestag eingeführt worden. Beibehalten wird das System der personalisierten Verhältniswahl, in dem die Personenwahl im Wahlkreis (Erststimme) nach den Grundsätzen der Mehrheitswahl mit der Verhältniswahl nach Landeslisten der Parteien (Zweitstimme) kombiniert wird. Neu ist, dass Wählerstimmen in zwei Verteilungsstufen mit je zwei Rechenschritten in Mandate umgerechnet werden. Allen vier Rechenschritten liegt das Verfahren "Sainte-Laguë/Schepers" zugrunde, das bereits zur Bundestagswahl 2009 angewendet wurde. Bei der Sitzverteilung werden nur Parteien berücksichtigt, die mindestens fünf Prozent der abgegebenen Zweitstimmen erhalten oder in mindestens drei Wahlkreisen ein Direktmandat errungen haben.

#### Direktmandate und Landeslisten

Fraktion	Direktmandate	Landeslisten	gesamt
CDU/CSU	231	15	246
SPD	58	94	152
AfD	2	87	89
FDP		80	80
Die Linke	5	64	69
BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN	1	66	67
fraktionslos	2	4	6
<b>Bundestag gesamt</b>	<b>299</b>	<b>410</b>	<b>709</b>

Stand: 28.01.2019





---

**Ausarbeitung**

---

**Unionsrechtliche Fragen der Einführung einer allgemeinen Dienstpflicht**

## **Unionsrechtliche Fragen der Einführung einer allgemeinen Dienstpflicht**

Aktenzeichen: PE 6 - 3000 - 86/16  
Abschluss der Arbeit: 17. Juni 2016  
Fachbereich: PE 6: Fachbereich Europa

---

Die Arbeiten des Fachbereichs Europa 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 des Fachbereichs Europa 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 unterliegen, geschützte oder andere nicht zur Veröffentlichung geeignete Informationen enthalten. Eine beabsichtigte Weitergabe oder Veröffentlichung ist vorab der Fachbereichsleitung anzuzeigen und nur mit Angabe der Quelle zulässig. Der Fachbereich berät über die dabei zu berücksichtigenden Fragen.

## **Inhaltsverzeichnis**

<b>1.</b>	<b>Einleitung</b>	<b>4</b>
<b>2.</b>	<b>Allgemeine Dienstpflicht im Anwendungsbereich des Unionsrechts</b>	<b>4</b>
2.1.	Arbeitnehmerfreizügigkeit, Art. 45 AEUV	4
2.2.	Art. 5 Art. 2 GRCh	5
<b>3.</b>	<b>Unionsrechtliche Anforderungen an die Einrichtung einer allgemeinen Dienstpflicht</b>	<b>6</b>
3.1.	Schutzbereich von Art. 5 Art. 2 GRCh	6
3.2.	Rechtfertigung	7
<b>4.</b>	<b>Unionsrechtliche Anforderungen an die Ausgestaltung einer allgemeinen Dienstpflicht</b>	<b>7</b>

## 1. Einleitung

Die Ausarbeitung setzt sich mit den unionsrechtlichen Vorgaben im Hinblick auf die Einführung einer allgemeinen Dienstpflicht in einem Mitgliedstaat der Europäischen Union (EU) auseinander. In diesem Rahmen geht die Ausarbeitung zunächst auf die Eröffnung des Anwendungsbereichs des Unionsrechts ein (hierzu 1.). Anschließend wird auf die Frage eingegangen, ob und welche Prämissen des Unionsrechts der Einführung einer allgemeinen Dienstpflicht potenziell entgegenstehen (hierzu 2.). Abschließend erfolgt eine Darstellung der unionsrechtlichen Anforderungen an die Ausgestaltung einer allgemeinen Dienstpflicht (hierzu 3.).

Angesichts der Vielzahl von Ausgestaltungsmöglichkeiten liegt den folgenden Ausführungen das Verständnis einer allgemeinen Dienstpflicht entsprechend den Aufgaben des Bundesfreiwilligendienstes zugrunde. Gemäß § 1 Bundesfreiwilligendienstgesetz engagieren sich in diesem Dienst Frauen und Männer für das Allgemeinwohl, insbesondere im sozialen, ökologischen und kulturellen Bereich sowie im Bereich des Sports, der Integration und des Zivil- und Katastrophenschutzes. Dementsprechend wird im Folgenden davon ausgegangen, dass die allgemeine Dienstpflicht nicht die Natur eines Wehrersatzdienstes entsprechend dem früheren Zivildienst hat (§ 1 Zivildienstgesetz).

## 2. Allgemeine Dienstpflicht im Anwendungsbereich des Unionsrechts

Die Maßstäblichkeit des Unionsrechts für die Einführung und Ausgestaltung einer allgemeinen Dienstpflicht setzt voraus, dass hierfür grundsätzlich der Anwendungsbereich des Unionsrechts eröffnet ist.

### 2.1. Arbeitnehmerfreizügigkeit, Art. 45 AEUV

Dies ergibt sich nicht bereits aus der primärrechtlichen Arbeitnehmerfreizügigkeit (Art. 45 Vertrag über die Arbeitsweise der EU (AEUV)). Als Arbeitnehmer ist jeder anzusehen, der eine tatsächliche und echte Tätigkeit ausübt, wobei Tätigkeiten außer Betracht bleiben, die einen so geringen Umfang haben, dass sie sich als völlig untergeordnet und unwesentlich darstellen.<sup>1</sup> Das wesentliche Merkmal des Arbeitsverhältnisses besteht darin, dass jemand während einer bestimmten Zeit für einen anderen nach dessen Weisung Leistungen erbringt, für die er als Gegenleistung eine Vergütung erhält.<sup>2</sup> Als tatsächliche und echte Tätigkeiten werden indes nur solche tatsächlich erbrachte Leistungen angesehen, die auf dem Beschäftigungsmarkt üblich sind.<sup>3</sup> Vor diesem Hintergrund sowie ausgehend von der Annahme, dass Pflichtdienstleistende unterstützende, zusätzliche Tätigkeiten verrichten und keine hauptamtlichen Kräfte ersetzen würden,

---

<sup>1</sup> EuGH, Rs. C-228/07 (Petersen), Rn. 45.

<sup>2</sup> EuGH, Rs. C-456/02 (Trojani), Rn. 15; EuGH, Rs. C-194/04 (Kranemann), Rn. 12.

<sup>3</sup> EuGH, Rs. C-456/02 (Trojani), Rn. 24.



sprechend die überwiegenden Argumente dafür, dass sie nicht als Arbeitnehmer im Sinne von Art. 45 AEUV anzusehen sind.<sup>4</sup>

## 2.2. Art. 5 Art. 2 GRCh

Die Einführung und Ausgestaltung einer allgemeinen Dienstpflicht könnte mit Blick auf das Verbot der Zwangs- und Pflichtarbeit aus Art. 5 Art. 2 Grundrechtecharta (GRCh) in den Anwendungsbereich des Unionsrechts fallen.

Gemäß Art. 51 Abs. 1 S. 1 GRCh gilt die Charta für die Mitgliedstaaten „bei der Durchführung des Rechts der Union“. Soweit die Mitgliedstaaten Unionsrecht durchführen und damit an die Charta gebunden sind, „achten sie die Rechte, halten sich an die Grundsätze und fördern deren Anwendung entsprechend ihren jeweiligen Zuständigkeiten und unter Achtung der Grenzen der Zuständigkeiten, die der Union in den Verträgen übertragen wurden“. Durchführung im Sinne des Art. 51 Abs. 1 GRCh verlangt jedenfalls einen hinreichenden Zusammenhang von einem gewissen Grad, der darüber hinausgeht, dass die fraglichen Sachbereiche benachbart sind oder der eine von ihnen mittelbare Auswirkungen auf den anderen hat.<sup>5</sup> Der erforderliche „hinreichende Zusammenhang von einem gewissen Grad“ hängt insbesondere davon ab, ob „eine Durchführung einer Bestimmung des Unionsrechts bezweckt wird, welchen Charakter diese Regelung hat und ob mit ihr nicht andere als die unter das Unionsrecht fallenden Ziele verfolgt werden, selbst wenn sie das Unionsrecht mittelbar beeinflussen kann“.

Die Frage, ob die Mitgliedstaaten bei der Einführung einer allgemeinen Dienstpflicht „bei der Durchführung des Unionsrechts“ im Sinne von Art. 51 Art. 1 GRCh handeln, lässt sich abschließend erst anhand der konkreten Ausgestaltung der Dienstpflicht und der sich hieraus ergebenden Bezüge zum Unionsrecht beurteilen. Mit Blick auf eine entsprechende Dauer der Dienstpflicht und der zeitlichen Inanspruchnahme der Dienstverpflichteten besteht prima facie jedenfalls die Möglichkeit, dass hiermit Beschränkungen der Dienstverpflichteten in ihren Grundfreiheiten (insbesondere Art. 45 und 49 AEUV) und ihrem allgemeinen Freizügigkeitsrecht (Art. 21 AEUV) verbunden sind.<sup>6</sup> Darüber hinaus könnten die Mitgliedstaaten in Abhängigkeit von der konkreten Ausgestaltung der Dienstpflicht beispielsweise auch dadurch „bei der Durchführung des Unionsrechts“ handeln, dass durch eine allgemeine Dienstpflicht der „Zugang zur Beschäftigung [...]

---

<sup>4</sup> Vgl. dementsprechend Landessozialgericht Baden-Württemberg, Beschluss vom 27. August 2012 – L 13 AS 2352/12 ER-B.

<sup>5</sup> EuGH, Rs. C-206/13 (Siragusa), Rn. 24, vgl. auch EuGH, Rs. C-617/10 (Åkerberg Fransson), Rn. 26 ff.; EuGH, Rs. C-399/11 (Melloni), sowie der vom BVerfG geäußerte Vorbehalt in BVerfGE 133, 277 (315), wonach der Begriff der Durchführung nicht so verstanden werden dürfe, dass „für eine Bindung der Mitgliedstaaten durch die in der Grundrechte-Charta niedergelegten Grundrechte der Europäischen Union jeder sachliche Bezug einer Regelung zum bloß abstrakten Anwendungsbereich des Unionsrechts oder rein tatsächliche Auswirkungen auf diese ausreiche“.

<sup>6</sup> Zur Anwendbarkeit der GRCh bei einer Beschränkung von Grundfreiheiten vgl. EuGH, Rs. C-60/00 (Carpenter), Rn. 40; EuGH, Rs. C-390/12 (Pfleger), Rn. 30 ff.; zur Wirkung der Unionsgrundrechte als Schranken-Schranken bei Beschränkungen der Grundfreiheiten durch die Mitgliedstaaten vgl. Wollenschläger, in: Hatje/Müller-Graff (Hrsg.), EnzEuR Bd. 1, 2015, § 8, Rn 16.

und zur Berufsausbildung“ gemäß Art. 1 lit. a) der Richtlinie 2006/54/EG<sup>7</sup> unter Verstoß gegen den Grundsatz der Chancengleichheit und Gleichbehandlung von Männern und Frauen in Arbeits- und Beschäftigungsfragen verzögert wird. In diesen Fällen könnten die Mitgliedstaaten bei der Durchführung des Unionsrechts handeln und wären damit auch an das Verbot aus Art. 5 Art. 2 GRCh gebunden.

### **3. Unionsrechtliche Anforderungen an die Einrichtung einer allgemeinen Dienstpflicht**

Sofern die Mitgliedstaaten bei der Einrichtung einer allgemeinen Dienstpflicht im Anwendungsbereich der GRCh handeln, könnte das Verbot der Zwangs- und Pflichtarbeit gemäß Art. 5 Art. 2 GRCh der Dienstpflicht entgegenstehen.

#### **3.1. Schutzbereich von Art. 5 Art. 2 GRCh**

Das Verbot der Zwangs- und Pflichtarbeit in Art. 5 Art. 2 GRCh beruht auf der Erwägung, dass der Einsatz der eigenen Arbeitskraft grundsätzlich der autonomen Entscheidung des Einzelnen unterliegen muss.<sup>8</sup> Da die Rechte in Art. 5 Abs. 2 GRCh und in Art. 4 Abs. 2 der Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten (EMRK) inhaltlich identisch sind und es gemäß Art. 52 Abs. 3 S. 1 keine abweichende Auslegung beider Rechte geben darf, ist die Rechtsprechung des EGMR zu Art. 4 Abs. 2 EMRK verbindlich. Mit Blick auf die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte (EGMR) lässt sich der Schutzbereich des Art. 5 Abs. 2 GRCh dahingehend definieren, dass unter Zwangs- oder Pflichtarbeit jede Verpflichtung zu einer höchstpersönlichen Dienstleistung körperlicher oder geistiger Natur fällt, sofern diese nicht freiwillig übernommen, sondern unter Strafandrohung oder in einer vergleichbaren bedrohlichen Lage eingegangen wird.<sup>9</sup> Ungeachtet der umstrittenen Frage, ob die Arbeit zusätzlich unterdrückend sein oder zwangsläufig inakzeptable Härten zur Folge haben muss oder ob die mit der Arbeit verbundenen Belastungen in einem völlig unangemessenen Verhältnis zu den erwarteten Vorteilen stehen müssen, ist jedenfalls eine umfassende, einzelfallbezogene und den Menschenwürdebezug berücksichtigende Gesamtwürdigung erforderlich.<sup>10</sup>

Über Art. 52 Abs. 3 S. 1 GRCh findet auch für Art. 5 Art. 2 GRCh der Negativkatalog des Art. 4 Art. 3 EMRK Anwendung, der bestimmte Verpflichtungen vom Schutzbereich ausnimmt. Für die Einrichtung einer Dienstpflicht sind hierbei insbesondere Dienstleistungen, die verlangt werden, wenn Notstände oder Katastrophen das Leben oder das Wohl der Gemeinschaft bedrohen (Art. 4 Art. 3 lit. c) EMRK) sowie Arbeiten oder Dienstleistungen, die zu den üblichen Bürgerpflichten

---

<sup>7</sup> Richtlinie 2006/54/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 5. Juli 2006 zur Verwirklichung des Grundsatzes der Chancengleichheit und Gleichbehandlung von Männern und Frauen in Arbeits- und Beschäftigungsfragen (Neufassung), ABl. L 204 vom 26.7.2006, S. 23, abrufbar unter <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TEXT/PDF/?uri=CELEX:32006L0054&qid=1466166970467&from=DE>.

<sup>8</sup> Zur Entstehungsgeschichte vgl. Borowsky, in: Meyer (Hrsg.), Charta der Grundrechte der Europäischen Union, 4. Aufl. 2014, Art. 5, Rn. 12 ff.

<sup>9</sup> Vgl. EGMR, Urteil vom 7. Januar 2010, Rantsev/Zypern und Russland), Nr. 25965/04, Rn. 276 ff. sowie Calliess, in: Calliess/Ruffert (Hrsg.), EUV/AEU, 4. Aufl. 2011, Art. 5 GRCh, Rn. 10.

<sup>10</sup> Vgl. hierzu Wissenschaftliche Dienste, Sachstand WD 2 – 3000 – 083/16 vom 15. Juni 2016, S. 4 f.

gehören (Art. 4 Abs. 3 lit. d) EMRK), von Bedeutung. Arbeiten im Rahmen einer EMRK-konformen Dienstleistung im Fall von Notständen und Katastrophen sowie jede Arbeit, die zu den normalen Bürgerpflichten gehört, stellen demnach von vornherein keine verbotene Zwangs- oder Pflichtarbeit dar.<sup>11</sup>

Vor diesem Hintergrund stellt sich die Frage nach der Auslegung des Begriffs „übliche Bürgerpflichten“. Hierzu werden jedenfalls solche Verpflichtungen gezählt, die von jedem Bürger einer demokratischen Gesellschaft erwartet werden können, soweit sie zumutbar sind. Beispiele für zumutbare Solidarleistungen sind die hergebrachten „Hand- und Spanndienste“ im Kommunalrecht, belastende Mitwirkungspflichten von Arbeitgebern bei der Steuererhebung, Pflichten zur Deichhilfe und zum Feuerwehrdienst oder eine ersatzweise Abgabe in Deutschland.<sup>12</sup> Diese Beispiele lassen darauf schließen, dass eine allgemeine Dienstpflicht – vorbehaltlich ihrer konkreten Ausgestaltung – über die in Art. 4 Abs. 3 lit. d) EMRK genannte Schutzbereichsbegrenzung des Verbots von Zwangs- und Pflichtarbeit hinausginge und dementsprechend auch mit Art. 5 Art. 2 GRCh unvereinbar wäre.<sup>13</sup>

### 3.2. Rechtfertigung

Aufgrund der Identität von Art. 5 Abs. 2 GRCh mit dem vorbehaltlos gewährten Art. 4 Abs. 1 EMRK ist ein Rückgriff auf die allgemeine Schrankenklausele des Art. 52 Abs. 1 GRCh ausgeschlossen. Die aus Art. 52 Art. 3 GRCh folgende Maßgeblichkeit der konventionsrechtlichen Schrankenregelungen bewirkt, dass die Vorbehaltlosigkeit einer EMRK-Gewährleistung auch für das entsprechende Grundrecht der GRCh greift. Verstöße gegen die dort normierten Verbote sind daher grundsätzlich nicht rechtfertigungsfähig. Nur im Kriegs- und Notstandsfall kann das Verbot der Kriegs- und Zwangsarbeit eingeschränkt werden (Art. 15 EMRK).

## 4. Unionsrechtliche Anforderungen an die Ausgestaltung einer allgemeinen Dienstpflicht

Sofern die Einrichtung einer allgemeinen Dienstpflicht in den Anwendungsbereich von Art. 5 Abs. 2 GRCh fällt und in ihrer konkreten Ausgestaltung insbesondere mit der in Art. 4 Abs. 3 lit. d) EMRK genannte Schutzbereichsbegrenzung vereinbar wäre, wäre des Weiteren zu beachten, dass die entsprechenden Pflichten mit Blick auf Art. 21 GRCh und Art. 14 EMRK rechtlich wie tatsächlich in nichtdiskriminierender Weise verteilt sein sowie gemäß Art. 23 GRCh die Gleichheit von Frauen und Männern achten müssten.

- Fachbereich Europa -

---

<sup>11</sup> Vgl. EGMR, Urteil vom 18. Oktober 2011 (Graziani-Weiss/Österreich), Nr. 31950/06, Rn. 48 ff.

<sup>12</sup> Vgl. EGMR, Urteil vom 18. Juli 1994 (Karlheinz Schmidt/Deutschland), Nr. 13580/88 sowie Calliess, in: Calliess/Ruffert (Hrsg.), EUV/AEUV, 4. Aufl. 2011, Art. 5 GRCh, Rn. 15.

<sup>13</sup> Vgl. dementsprechend auch Wissenschaftliche Dienste, Sachstand WD 2 – 3000 – 083/16 vom 15. Juni 2016, S. 6 f.



## Presse

### [Keine Wiedereinführung der Wehrpflicht. Auslandseinsätze beenden.](#)

Veröffentlicht: 07. August 2018

„Die Forderung nach einer Wiedereinführung der Wehrpflicht als allgemeine Dienstpflicht für junge Frauen und Männer bei der Bundeswehr ist eine rückwärtsgewandte Idee, die wir klar ablehnen“ erklärt Jan Schalauske, Landesvorsitzender der Partei DIE LINKE. Hessen. „Statt einer Zwangsverpflichtung für militärische Dienste sollte die Bundeswehr schnellstmöglich aus allen Auslandseinsätzen abgezogen werden. Ebenso halten wir nichts von Zwangsdiensten bei sozialen und kulturellen Einrichtungen, wie etwa in der Pflege.“

Anstatt Millionenbeträge für den Kriegsdienst zu verschleudern, sollte man diese Mittel in das Pflegesystem investieren. Hier wird dringend Geld benötigt, um die Arbeitsbedingungen attraktiver zu machen, die Beschäftigten in der Pflege zu entlasten und diese Tätigkeit endlich höher wertzuschätzen. Zudem sollte der Bundesfreiwilligendienst besser gefördert, und die verschiedensten sozialen Träger intensiver unterstützt werden, um ausreichende Angebote für junge Menschen anzubieten, wie sie sich für die Gesellschaft einbringen können.“

[Zurück](#) [Weiter](#)



Kategorie: Pressemitteilungen

Suchen ...

- [Pressemeldungen](#)
- [Pressesprecher](#)

## vernetzt

- [facebook](#) [YouTube](#) [Instagram](#) [Twitter](#)

## Mitglied werden:



Aufstehen und weitermachen! Kämpfe mit uns gemeinsam für ein solidarisches Miteinander und mehr soziale Gerechtigkeit für alle. Wir stehen gemeinsam gegen Rassismus und rechte Hetze. Sei dabei und engagiere Dich - bei Dir vor Ort, auf Aktionen und Demos und als Mitglied der LINKEN: <https://www.die-linke.de/mitmachen/mitglied-werden/>

## Pressekontakt:



**Michael Müller**  
Allerheiligentor 2-4  
60311 Frankfurt/M.  
0163-7616831  
069-706502  
[michael.mueller@die-linke-hessen.de](mailto:michael.mueller@die-linke-hessen.de)

## Beratung:



## Infobrief



Links:

[Die LINKE](#) (bundesweit)

[Die Linksfraktion im Bundestag](#)

[Die Linksfraktion im Landtag](#)

[dieLINKE.sds](#)

[Kreisverbände](#) in Hessen

Politische Bildung

[Rosa Luxemburg Stiftung](#)

[Kommunelinks](#)

**Politik:**

[Positionen](#)

[Aktionen](#)

[Programm](#)

**Presse:**

[Pressemeldungen](#)

[Pressesprecher](#)

Dokumente

**Über uns / Partei:**

[Landesvorstand](#)

[In den Parlamenten](#)

[Landesrat](#)

[Landesgeschäftsstelle](#)

[Kommissionen](#)

[Kreisverbände](#)

[Zusammenschlüsse](#)

[Landesparteitage](#)

**Aktiv werden:**

[Mitglied werden](#)

[Spenden](#)

[Kontakt](#)

[Termine](#)

[Politische Bildung](#)

[DIE LINKE. hilft](#)

**Service:**

[Download](#)

[Infobrief/Newsletter](#)

[Impressum](#)

[Datenschutz](#)

[Sitemap](#)

[Login](#)

[Archiv 2007-2015](#)

[Suche](#)

## **Kontakt:**

**DIE LINKE. Landesverband Hessen**

Allerheiligentor 2-4, 60311 Frankfurt am Main

Tel.:069/706502 - Fax.:069/7072783

[kontakt@die-linke-hessen.de](mailto:kontakt@die-linke-hessen.de)





[Sprunglink zum Inhalt](#)

- [Kontakt.](#)
- [Sitemap.](#)
- [Stellenbörse.](#)
- [Transparenzseite.](#)



[English](#)



[Français](#)

[Unternavigation überspringen](#)

EKD-Text 84

- [Vorwort](#)
- [Zum Anlass](#)
- Allgemeine Dienstpflicht - Würdigung der Argumente
- [Freiwilligendienste als Alternative?](#)
- [Dokumentation von Freiwilligendiensten](#)
- [Zusammenfassende Empfehlungen](#)
- [Mitglieder der Arbeitsgruppe](#)
- [Fussnoten](#)

## Freiheit und Dienst

**Eine Argumentationshilfe der Evangelischen Kirche in  
Deutschland zur Frage einer allgemeinen Dienstpflicht und zur  
Stärkung von Freiwilligendiensten**

- [Vorhergehende Seite](#)
- [Nächste Seite](#)

# Allgemeine Dienstpflicht - Würdigung der Argumente



- [Freiheit und Dienst \(pdf\)](#) (151,78 kB)

Zunächst sind die Argumente zu würdigen, die von den Befürwortern einer allgemeinen Dienstpflicht angeführt werden:

#### a. Argumente für eine Dienstpflicht

- a. Die Befürworter einer allgemeinen Dienstpflicht betonen, sie stelle ein Konzept dar, mit dem Verantwortung für das Gemeinwesen gelernt und übernommen werden könne. Mit dem Ende des Zivildienstes gehe zudem eine Sozialisationsmöglichkeit für junge Männer in Richtung eines sozialen und fürsorglichen Engagements verloren, die wegen der dominanten sozialen Geschlechterrollen auf freiwilliger Basis kaum genutzt werden würde. Ein "Gesellschaftsjahr" für junge Männer und Frauen wird als Ausprägung und Form sozialen Lernens angesehen, die den sozialen Zusammenhang stärken und die gesellschaftliche Integration fördern würde.
- b. Der Staat sei heute insbesondere im Pflege- und Sozialbereich und angesichts der zu erwartenden demographischen Entwicklung an einer Leistungsgrenze angelangt. Auch hinsichtlich des Umweltschutzes könne eine allgemeine Dienstpflicht einen Beitrag leisten.

Auch in dem schon zitierten Votum der Kammer für Öffentliche Verantwortung der EKD heißt es entsprechend:

"Eine allgemeine Dienstpflicht für Frauen und Männer wurde in der Geschichte der Bundesrepublik Deutschland immer dann empfohlen, wenn eine besondere Situation in der Gesellschaft als Notstand empfunden wurde. Dabei handelte es sich um sehr unterschiedliche Situationen: Anfang der 50er Jahre z. B. sah man in ihr eine Lösung, um die Jugendarbeitslosigkeit zu lindern; Anfang der 60er Jahre, um die überfüllten Universitäten zu entlasten; Ende der 70er Jahre, um den Personalbedarf der Streitkräfte, gegebenenfalls auch mit Frauen, zu sichern. Heute erscheint die allgemeine Dienstpflicht als Lösung angesichts des Personalmangels in den sozialen, besonders den pflegerischen Berufen."

- c. Von den Befürwortern einer allgemeinen Dienstpflicht wird als Analogie auf die Schulpflicht bzw. den Erziehungsauftrag der Schule verwiesen. Die Erfahrungen, die Schüler während der Übernahme sozialer Verantwortung z. B. im Rahmen eines Praktikums sammeln, werden als Beleg für die wichtige erzieherische Rolle derartiger Tätigkeiten angesehen.
- d. Als weiteres Argument für die Einführung einer allgemeinen Dienstpflicht wird die Lastenverteilung zwischen Frauen und Männern angeführt. Weil nur Männer zum Wehrdienst eingezogen werden, stünden auch sie nur vor der Frage, diesen zu verweigern und stattdessen Zivildienst zu leisten. Eine allgemeine Dienstpflicht aber müsse im Sinne der Gleichberechtigung zwischen Mann und Frau nach Art. 3 Abs. 2 und 3 GG und des entsprechenden Gleichbehandlungsgebotes für Männer und Frauen gelten.

#### b. Argumente gegen eine Dienstpflicht

Als Argumente gegen die Einführung einer allgemeinen Dienstpflicht lassen sich folgende Punkte festhalten:

- a. Vor juristischen und organisatorischen Bedenken wird vor allem ein grundsätzliches Argument gegen eine allgemeine Dienstpflicht geltend gemacht:

Es wird angefragt, ob der erhoffte Beitrag zur Solidarität in einer Gesellschaft und zu einer

Kultur des Gemeinsinns unter den Bedingungen eines Pflichtjahres überhaupt gegeben sein könne. Die Entwicklung von Solidarität und Gemeinsinn setze Freiwilligkeit voraus. Ein allgemeines Pflichtjahr könne dazu führen, dass diejenigen, die es abgeleistet haben, sich von der Notwendigkeit eines weiteren Engagements tendenziell befreit fühlen.

- b. Grundsätzliche juristische Bedenken gegen eine allgemeine Dienstpflicht werden unter Berufung auf Art. 12 Abs. 2 und 3 GG vorgetragen: Die Einführung einer allgemeinen Dienstpflicht durch einfaches Gesetz würde gegen diese Bestimmungen verstoßen, weil es sich hierbei nicht um eine "herkömmliche", d.h. seit langem bestehende Dienstpflicht handele. Nach Art. 12 Abs. 2 GG dürfe außerhalb einer solchen herkömmlichen Dienstleistungspflicht "niemand zu einer bestimmten Arbeit gezwungen werden". Nach herrschender Meinung gewähre Art 12 GG ein einheitliches Grundrecht, das die im Nationalsozialismus angewandten Formen des Arbeitszwangs und der Zwangsarbeit mit ihrer Herabwürdigung der menschlichen Persönlichkeit ausschließen solle.

Sollte eine allgemeine Dienstpflicht an Stelle der Wehrpflicht eingeführt werden, die eine Wahl zwischen der Erfüllung dieser Dienstpflicht durch den Wehrdienst oder durch allgemeine soziale Dienste ermöglichen würde, wäre die Beseitigung der Verfassungsforderung nach der "Herkömmlichkeit" dieser Pflicht erforderlich. Diese könne nur durch eine entsprechende Grundgesetzänderung (d.h. mit der Zustimmung von zwei Dritteln der Mitglieder des Bundestages und zwei Dritteln der Stimmen des Bundesrates) geschehen.

- c. Die Einführung einer allgemeinen Dienstpflicht könne internationale Vereinbarungen, an die die Bundesrepublik Deutschland völkerrechtlich gebunden ist - insbesondere Art. 4 der Europäischen Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten (EMRK) - berühren [3]. Nach Abs. 2 dieses Artikels darf "niemand gezwungen werden, Zwangs- oder Pflichtarbeit zu verrichten". Ausnahmen nach Abs. 3 sind Pflichten im Rahmen des Wehr- und Ersatzdienstes, Dienste im Falle von Notständen und Katastrophen und die Wahrnehmung normaler, d.h. üblicher Bürgerpflichten.

Es sei demnach sehr wahrscheinlich, dass eine allgemeine Dienstpflicht gegen die EMRK verstößt. Ein Gutachten des Wissenschaftlichen Dienstes des Deutschen Bundestages zur Zulässigkeit einer allgemeinen Dienstpflicht vom 15.08.2003 kommt zu dem Ergebnis, "dass es sich bei diesen Dienstpflichten um 'Zwangs- oder Pflichtarbeit' im Sinne des Art. 4 Abs. 2 EMRK" handeln würde.

Demgegenüber kommt ein Rechtsgutachten der Universität Tübingen vom 24.09.2004 zu folgendem Ergebnis: "Die Einführung eines verpflichtenden Gesellschaftsjahres kann mit Art. 4 Abs. 2 EMRK ... vereinbar sein. Für die Frage, ob sich diese Inpflichtnahme als 'Zwangs- oder Pflichtarbeit' darstellt, kommt es auf eine umfassende Gesamtbewertung der Umstände an. Art. 4 Abs. 3 lit. b) EMRK belegt, dass auch einschneidende Pflichten konventionskonform sind, wenn sie nur von hinreichenden Interessen des Allgemeinwohls getragen werden. Eine konkrete Abwägung von Vor- und Nachteilen lässt sich nur im Angesicht eines konkreten Regelungsvorschlags und unter Verwendung hinreichend gesicherter Prognosen und Folgeabschätzungen vornehmen." [4] Allerdings spricht sich das Gutachten in seinem Gesamturteil gegen einen Pflichtdienst aus.

- d. Auf unterschiedliche Auswirkungen einer allgemeinen Dienstpflicht auf Männer und Frauen hat schon die Kammer für Öffentliche Verantwortung der EKD in ihrem Votum hingewiesen:

"Gerade im Blick auf Frauen ist ... zu sagen, dass sie in unserer Gesellschaft besondere soziale Lasten übernehmen. Viele scheiden durch die Geburt und die Erziehung der Kinder für bestimmte Zeiten aus dem beruflichen Leben aus. Auch wird in aller Regel die häusliche Pflege der alten und kranken Familienangehörigen, soweit das erforderlich ist, von Frauen

übernommen. Ohnehin ist für junge Frauen die Phase beruflicher Qualifikation in aller Regel kürzer als für Männer. Die Zeit zwischen Schulabschluss und den Erziehungsaufgaben in der Familie darf durch ein Pflichtjahr nicht noch weiter verkürzt werden."

Zwar werde mittlerweile kaum mehr bestritten, dass die Erziehung von Kindern und die Fürsorge für Ältere eine Aufgabe ist, die Frauen wie Männer gleichermaßen zu übernehmen haben. In der Praxis veränderten sich die überkommenen Rollenmuster aber nur langsam [5].

Ohne flankierende Maßnahmen zur Erhöhung der Partizipation von Männern an der privat zu leistenden Fürsorgearbeit bestehe daher die Gefahr, dass Frauen durch die Einführung einer allgemeinen Dienstpflicht doppelt belastet würden.

- e. Hinzu komme, dass der Lebensabschnitt des jüngeren Erwachsenenalters durch Mehrfachbelastung durch Bildung, Berufseinstieg und Familiengründung bereits heute massiv überfrachtet sei. Dieser Lebensstau, der durch ein soziales Pflichtjahr noch weiter verstärkt werde, wird als einer der Hauptgründe der gegenwärtigen Fertilitätskrise angesehen. Wegen der kürzeren Fertilitätsspanne träfe eine weitere Verdichtung dieser Lebensphase junge Frauen besonders stark.
- f. Auch die Befürworter einer allgemeinen Dienstpflicht konzedieren, dass die Frage der Finanzierung einer solchen Pflicht ungelöst sei. Auszugehen sei von einer Jahrgangsstärke von bis zu 800.000 Männern und Frauen. Zur Zeit werden ca. 80.000 Männer jährlich zum Wehrdienst eingezogen, ca. 90.000 leisten Zivildienst.
- g. Neben der Frage nach der Finanzierbarkeit stelle sich auch die nach der Organisierbarkeit einer allgemeinen Dienstpflicht. Angesichts der großen Zahl derer, die grundsätzlich im Rahmen einer allgemeinen Dienstpflicht herangezogen werden müssten, ergäbe sich vermutlich ein erneutes Problem der Dienstgerechtigkeit. Es gäbe notwendig Ausnahmen und Durchbrechungen und es sei fraglich, ob überhaupt genügend Einsatzstellen vorhanden wären [6].
- h. Zu klären wäre außerdem das Verhältnis zu den regulären Beschäftigungsverhältnissen im Bereich der sozialen Dienste (Krankenschwestern / Pflegepersonal). Die Gegner einer allgemeinen Dienstpflicht befürchten, dass es mit ihrer Einführung zu einer weiteren Entprofessionalisierung der sozialen Dienste kommen könne und qualifizierte Fachkräfte durch Dienstleistende verdrängt würden.

Im Votum der Kammer für Öffentliche Verantwortung der EKD von 1991 heißt es dazu:

"Die Zahl der Hilfskräfte durch eine allgemeine Dienstpflicht zu vergrößern, würde ... die professionell in der Pflege Tätigen weiter ins Abseits rücken, die gesellschaftliche Akzeptanz dieser Berufe zusätzlich entwerten und hätte damit eher negative Auswirkungen auf die Berufswahl junger Menschen ... Der entgegengesetzte Weg verspricht eher Abhilfe. Die Akzeptanz der Berufe im Pflegebereich muss gestärkt, ihr Image durch Professionalisierung und bessere Entlohnung aufgewertet werden. Die Dienstpflicht würde den Trend in die falsche Richtung verstärken. Zudem führt eine allgemeine Dienstpflicht zur Entwertung freiwilliger Tätigkeit, ohne die soziales Handeln in der Gesellschaft nicht vorstellbar ist."

Generell wird von den Kritikern einer allgemeinen Dienstpflicht angeführt, es lasse sich nicht sicherstellen, dass die abzuleistenden Dienste letztlich arbeitsmarktneutral sein werden.

- i. Auf das Argument, für einen mit dem Ende der Wehrpflicht wegfallenden Zivildienst könne nur im Rahmen einer allgemeinen Dienstpflicht Ersatz geschaffen werden, reagieren die Wohlfahrtsverbände schon jetzt mit der Praxis, dass seit längerem Zivildienststellen in großem Rahmen durch andere, reguläre Arbeitsverhältnisse ersetzt werden. Bei manchen

Trägern treffe das inzwischen auf bis zu zwei Drittel aller ehemaligen Zivildienststellen zu. Eine weitere Reduzierung der Zahl der Zivildienstleistenden (parallel zu einer kleineren Zahl von Wehrpflichtigen in einer Einsatzarmee) bzw. ihr Wegfall wäre danach bei einer angemessenen Übergangszeit ein zu bewältigendes Problem.

- j. Zwar gebe es im Ausland gesetzlich unterschiedlich verankerte und verschieden ausgestaltete Modelle von Freiwilligendiensten, aber nirgendwo in Europa eine allgemeine Dienstpflicht.

- [Seite drucken](#)
- [nach oben](#)

[Impressum](#) | [Newsletter](#) | [Datenschutz](#)

© 1996-2017 Evangelische Kirche in Deutschland  
Herrenhäuser Straße 12 | 30419 Hannover  
Tel: 0800 - 50 40 60 2  
Internet: [www.ekd.de](http://www.ekd.de) | E-Mail: [info@ekd.de](mailto:info@ekd.de)

# Allgemeine Dienstpflicht ist nicht mit dem Grundgesetz vereinbar



**28.11.2019 | CDU-Chefin Annegret Kramp-Karrenbauer hat eine allgemeine Dienstpflicht für Schulabgänger **ins Gespräch gebracht**. Eine Idee, die die Freien Demokraten ablehnen. "Wir brauchen keine allgemeine Dienstpflicht, denn unser Staat soll Freiheit garantieren und nicht als Vormund oder Erzieher auftreten", sagt FDP-Chef Christian Lindner mit Blick auf ein Werkstattgespräch der CDU zu dem Thema. Auch Fraktionsvize Stephan Thomae schaltet sich in die Debatte ein: "Eine allgemeine Dienstpflicht ist nach unserer festen Überzeugung nicht mit dem Grundgesetz vereinbar und strikt abzulehnen."**

Der FDP-Chef fügte hinzu: "Ein ganzes Lebensjahr junger Menschen würde verstaatlicht, nur damit die CDU sich parteipolitisch profilieren kann. Aus unserer Sicht verstößt eine Dienstpflicht gegen das Grundgesetz. Sie wäre auch volkswirtschaftliche Ressourcenverschwendung angesichts von Fachkräftemangel und demografischem Wandel."

## **Union sollte die Finger davon lassen**

Thomae sekundiert: "Eine allgemeine Dienstpflicht ist wirtschaftspolitischer Unsinn, weil Mittel und Ertrag in keinerlei Verhältnis stehen. Wir würden Milliardenbeträge dafür aufbringen, junge Menschen davon abzuhalten, etwa einem Studium oder einem Beruf nachzugehen und auch Steuern zu zahlen. Ineffizienter geht es angesichts des derzeitigen Fachkräftemangels kaum. Die Union sollte die Finger davon lassen."

Statt unverhältnismäßig in die Freiheit junger Menschen einzugreifen, sollte die Union bessere Anreize für den Bundesfreiwilligendienst auf den Weg bringen, findet Thomae. Die CDU-Vorsitzende Kramp-Karrenbauer greife für die eigene Profilierung tief in die Mottenkiste. Sie bringe "ein Relikt aus vergangenen Tagen zum Vorschein, das ein völlig verkehrtes Verständnis des Verhältnisses zwischen Staat und Bürgern offenbart." Nicht der Bürger diene dem Staat, sondern der Staat dem Bürger.

Machen Sie neu zur Gewohnheit: Unser Newsletter

**JETZT ABONNIEREN**



*Compte rendu du Conseil des ministres du 27 juin 2018*

## **Les grands principes du service national universel**

---

Le Premier ministre a présenté une communication relative aux grands principes du service national universel.

Annoncé lors de la campagne présidentielle, le service national universel (SNU) est un projet de société qui a pour finalité de favoriser la participation et l'engagement de chaque jeune dans la vie de la Nation, de valoriser la citoyenneté et le sentiment d'appartenance à une communauté rassemblée autour de ses valeurs, de renforcer la cohésion sociale et de dynamiser le creuset républicain.

Mis à profit pour prolonger la formation civique et la sensibilisation aux sujets de sécurité et de défense en vue d'accroître la résilience individuelle et collective, le SNU sera un moment dans la vie du citoyen qui lui permettra de partager l'expérience d'une communauté d'âge et de la mixité sociale, et de découvrir les différentes formes d'engagement possibles.

Conformément aux orientations du Président de la République, le SNU sera donc un temps de rencontre, utile et profitable pour chaque jeune, occasion particulière d'apprendre et de recevoir mais également de donner et de s'engager, sans considération d'origines sociales.

Le Président de la République a demandé à un groupe de travail d'examiner les conditions dans lesquelles pourra être créé le service national universel. Ce groupe a rendu son rapport au Gouvernement fin avril (<https://www.gouvernement.fr/service-national-universel>).

Le Premier ministre salue la richesse du travail effectué, qui démontre la faisabilité et la soutenabilité d'un tel projet. Aujourd'hui, le Gouvernement valide les grands principes d'architecture proposés par le groupe de travail et notamment son organisation en deux phases distinctes.

La première phase du SNU, dans le prolongement de l'obligation scolaire, constituera l'aboutissement du parcours citoyen débuté à l'école primaire et poursuivi au collège. Effectuée aux alentours de 16 ans, elle sera d'une durée d'un mois maximum.

Vécue par une classe d'âge entière quels que soient l'origine, le sexe, le milieu ou le territoire, cette phase comprendra une occasion de vie collective permettant à chaque jeune de créer des liens nouveaux, d'apprendre une façon neuve de vivre en commun, et de développer sa culture d'engagement pour affermir sa place et son rôle au sein de la société.

Dans un second temps, chaque jeune sera encouragé, notamment par des mesures d'attractivité variées et ciblées, à poursuivre volontairement une période d'engagement d'une durée d'au moins

trois mois, liée à la défense et la sécurité (engagement volontaire dans les armées, la police, la gendarmerie, les pompiers, la sécurité civile), à l'accompagnement des personnes, à la préservation du patrimoine ou de l'environnement, ou encore au tutorat, sans que cette liste soit limitative. L'offre des différentes opportunités d'engagements, civils ou militaires, intégrera les volontariats existants et des propositions nouvelles, y compris celles qui émaneront des jeunes eux-mêmes. A titre d'exemple, l'actuel service civique sera l'un des moyens d'accomplir cette seconde phase du SNU.

Dans ce cadre général, le Gouvernement souhaite adapter au mieux les propositions faites à ce stade par le groupe de travail : grâce à un dialogue constructif avec l'ensemble des parties-prenantes, plusieurs modalités de mise en oeuvre du SNU doivent maintenant être confrontées aux besoins de la société, aux aspirations de la jeunesse et aux réalités des territoires.

Les différents scénarios et modules de la première phase du SNU, sa durée et les conditions concrètes de leur mise en oeuvre doivent être précisés afin de répondre au mieux aux objectifs de brassage social et de cohésion républicaine fixés par le Président de la République.

C'est pourquoi le Gouvernement mandate le groupe de travail pour conduire une phase de consultation ambitieuse.

Cette consultation, qui se déclinera sur les territoires et de manière numérique pour permettre la participation de chacun, associera étroitement les associations, notamment celles qui sont en lien avec la jeunesse et celles qui rassemblent les parents, les mouvements d'éducation populaire, les syndicats, en particulier les syndicats d'enseignants, les professionnels du secteur de la jeunesse, les entreprises et les collectivités territoriales dont le rôle sera central et dont les compétences justifient la pleine participation à la définition du projet.

Sur la base des résultats de cette large consultation, le groupe de travail formulera des préconisations complémentaires permettant au Gouvernement de proposer au Président de la République, avant la fin de l'année, les voies et moyens de déploiement du service national universel dès 2019.

En parallèle, le Gouvernement s'attache à intégrer dans le projet de loi constitutionnelle les amendements rendus nécessaires pour permettre l'instauration de ce service national universel.

[Revenir au compte rendu](#)





*3 février 2020 - Actualité*

## **Service national universel : vers une généralisation dès 2024**

---

Le secrétaire d'État en charge de la Jeunesse, Gabriel Attal, a annoncé que le Gouvernement souhaite généraliser le service national universel (SNU) à tous les jeunes de 16 ans dès 2024, soit deux ans avant la date initialement prévue.

---

# 30 000 JEUNES EN SERVICE NATIONAL UNIVERSEL EN 2020

L'an dernier, 2 000 volontaires de 16 ans avaient été sélectionnés pour effectuer un séjour de cohésion en internat puis une mission d'intérêt général.

Gabriel Attal, secrétaire d'État en charge de la Jeunesse, l'a annoncé : **en 2020**, le dispositif va s'amplifier, avec près de **30 000 jeunes engagés**.

Et la généralisation du SNU devrait intervenir deux ans plus tôt que prévu : **en 2024, tous les jeunes de 16 ans seraient ainsi concernés, soit 800 000 personnes**.

## QUELLES NOUVEAUTÉS POUR 2020 ?

Le SNU aura lieu **du 22 juin au 3 juillet 2020** dans l'ensemble des départements, toujours sur la base du volontariat, avec l'obligation d'effectuer son service hors de son département d'origine.

Cette année, tous les départements de métropole et d'outre-mer accueilleront en moyenne 250 jeunes. Pour plus de 1 000 ultra-marins, il s'agira donc d'une première expérience de mobilité en métropole.

Les enjeux climatiques et la transition écologique seront des sujets majeurs tout au long des deux semaines du SNU. Les activités physiques et de cohésion seront également renforcées, et des moments d'échange et de réflexion collective sur l'homophobie, la radicalisation ou encore l'égalité femmes-hommes auront lieu.

## UNE PREMIÈRE ANNÉE DE SNU EN CHIFFRES

En 2019, **2 000 jeunes** volontaires ont suivi un séjour de cohésion de **2 semaines** dans **13 départements** :

- **94 %** des participants sont **satisfaits** du SNU ;
- **78 %** des appelés ont indiqué avoir rencontré des jeunes **venant d'un milieu social différent du leur** ;
- parmi les objectifs du SNU qui paraissent les plus importants aux yeux des jeunes, celui d'**améliorer la mixité sociale** arrive en tête : **56 % des jeunes** le considèrent comme l'un des plus importants, devant l'engagement (50 %) ;
- **90 %** des volontaires estiment que le port de l'uniforme est important pour la cohésion du groupe ;
- **50 jeunes** en situation de handicap ont participé à cette première vague du SNU.

[Accéder au site d'information et de recrutement du SNU](#)

# LE SNU EN QUELQUES RAPPELS

## **Le SNU a quatre objectifs :**

- transmettre un socle républicain ;
- renforcer la cohésion nationale ;
- développer une culture de l'engagement ;
- accompagner l'insertion sociale et professionnelle.
- Comment le SNU s'organise-t-il ?

## **Le SNU s'organise autour de 3 temps :**

- le séjour de cohésion obligatoire : 2 semaines en internat, dans un autre département que celui d'origine et durant l'année qui suit la classe de 3e ;
- la mission d'intérêt général obligatoire : 2 semaines qui s'effectuent dans son département auprès d'une association ou d'une structure publique, dans l'année qui suit le séjour de cohésion ;
- l'engagement citoyen volontaire : 3 mois minimum, dans le département de son choix entre 16 et 25 ans. Il pourra prendre la forme d'un service civique, d'un engagement dans les réserves opérationnelles de la gendarmerie et de l'armée ou d'un bénévolat de longue durée auprès d'une association.

# RAPPORT

## RELATIF A LA CREATION D'UN SERVICE NATIONAL UNIVERSEL

-

Établi par

Le général de division Daniel Menaouine  
rapporteur du groupe de travail SNU

Madame Juliette Méadel

Monsieur Thierry Tuot

Monsieur Kléber Arhoul

Madame Emmanuelle Pérès

Madame Marion Chapulut

Monsieur Guy Lavocat

26 avril 2018



Paris, le 26 avril 2018



---

**GROUPE DE  
TRAVAIL SNU**

Le général de division Daniel Menaouine  
rapporteur du groupe de travail SNU  
à  
Monsieur le président de la République

- OBJET** : Travaux du groupe de travail « service national universel » (SNU).  
**REFERENCE** : Compte-rendu de la réunion interministérielle tenue le mercredi 7 février 2018.  
**P. JOINTES** : a) rapport du groupe de travail SNU ;  
b) huit annexes.

Au terme de travaux brefs et intenses qui se sont néanmoins appuyés sur l'ensemble des réflexions antérieures conduites, le groupe est parvenu à une conclusion certaine et partagée : il est possible de mettre en œuvre pour un coût raisonnable un service national répondant aux attentes énoncées lors de l'annonce de sa création.

Le rapport joint énonce les conditions de toute nature dans lesquelles un tel service pourrait être décidé aujourd'hui.

Il faut cependant accepter la progressivité d'un déploiement reposant sur une concertation approfondie et constante, l'acceptation d'une évaluation critique, et l'adaptation aux besoins et aux capacités réelles de la société et des acteurs.

Le service national universel, dont la mise en œuvre suppose un haut niveau de professionnalisme, peut commencer demain à condition que les choix proposés soient effectués par les pouvoirs publics. Pour être sûr que dans quelques années une classe d'âge entière, toutes origines, sexes, aptitudes, capacités confondus, pourra ensemble effectuer une période obligatoire d'un mois, puis, sur la base d'un volontariat s'engager au service de l'intérêt général, il faut, au soir même de la remise de ce rapport, se donner les moyens d'ouvrir le chantier.

S'il n'appartient qu'au pouvoir politique de déterminer les modalités selon lesquelles cette grande politique publique sera incarnée, il est certain, au plan administratif, que la désignation immédiate d'une équipe de projet s'impose. Seule une telle équipe rendra possible la préparation des arbitrages interministériels urgents, puis le lancement d'une concertation approfondie, d'abord avec la jeunesse, ensuite avec les parties prenantes, pour que dès l'automne un projet de loi de programmation soit rendu public et fasse l'objet de consultations, pour que dès le premier semestre 2019, la formation des premiers cadres commence et qu'ensuite, les premiers volontaires de la phase pilote puissent participer au lancement du projet.

Idéalement dirigée par une personnalité reconnue pour sa connaissance des enjeux de la jeunesse, cette équipe devra pouvoir s'appuyer sur les administrations de l'ensemble des ministères qui sont d'ores et déjà en charge de ces enjeux.

Le général de division Daniel Menaouine  
rapporteur du groupe de travail SNU



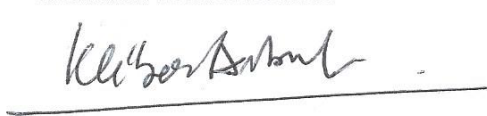
Madame Juliette Méadel



Monsieur Thierry Tuot



Monsieur Kléber Arhoul



Madame Emmanuelle Pérès



Madame Marion Chapulut



Monsieur Guy Lavocat



Introduction .....	1
1 LE PROJET.....	2
1.1 Objectifs et conditions .....	2
1.1.1 Objectifs .....	2
1.1.2 Bénéfices attendus.....	3
1.1.3 Conditions de succès .....	4
1.2 Le déroulement du SNU .....	6
1.2.1 À partir de 15 ans et au plus tard à 18 ans : une phase initiale de cohésion.....	6
1.2.2 De 16 à 25 ans : un engagement volontaire au service du pays .....	11
2 PRINCIPAUX ENJEUX.....	13
2.1 Principe du caractère obligatoire .....	13
2.2 Universalité réelle.....	15
2.3 Hébergement.....	18
2.4 Filières d'engagement .....	20
3 OUTILS ET ACTEURS.....	23
3.1 Encadrement .....	23
3.1.1 Cadres de contact de la période initiale.....	23
3.1.2 Tuteurs de l'engagement .....	26
3.1.3 Associations .....	26
3.2 Administration du SNU .....	27
3.2.1 Administration centrale .....	27
3.2.2 Administration territoriale d'État .....	28
3.2.3 Rôle des autres administrations d'État .....	29
3.3 Rôle des collectivités territoriales.....	30
3.4 Rôle des associations et entreprises.....	31
3.5 Budget.....	32
3.6 Statut des appelés.....	33
3.7 Système d'information (pour mémoire, Cf. 4.3) .....	35
4 LE DEPLOIEMENT .....	35
4.1 Fondement législatif .....	36
4.2 Mise en œuvre initiale et modalités de pilotage et de concertation.....	38
4.3 Système d'information .....	39
4.4 Évaluation et retour d'expérience .....	41
CONCLUSION .....	43



Liste des abréviations .....	44
Bibliographie .....	46
annexe I : mandat du <b>GT SNU</b> .....	49
annexe II : auditions menées par le <b>GT SNU</b> .....	51
annexe III : l’inscription du <b>SNU</b> dans le parcours de citoyenneté.....	57
annexe IV : l’architecture de formation de la phase de cohésion.....	60
annexe V : les dispositifs d’insertion existants .....	64
annexe VI : analyse démographique .....	67
annexe VII : labellisation des différents partenaires du <b>SNU</b> .....	70
annexe VIII : construire une démarche d’évaluation efficace du dispositif.....	74

## INTRODUCTION

Le groupe de travail<sup>1</sup> s'est réuni régulièrement à un rythme soutenu, a pris connaissance des travaux conduits antérieurement<sup>2</sup>, et a procédé à de nombreuses auditions et déplacements pour rencontrer une grande variété d'acteurs potentiels du projet<sup>3</sup>. Le présent rapport est rédigé dans l'esprit de proposer un dispositif opérationnel soumis à l'arbitrage de principe des pouvoirs publics. Il dépasse donc toutes les interrogations sur l'opportunité ou le bien-fondé de la création d'un service national universel - les membres du groupe partageant du reste une pleine adhésion aux objectifs et aux modalités sous-tendant le dispositif. Il ne saurait encore permettre à lui seul le démarrage du projet mais indique de manière pratique l'ensemble des éléments clés nécessaires et trace le chemin qui pourrait conduire à ce déploiement, après que les arbitrages sur les principaux choix politiques et administratifs qu'il décrit auront été rendus.

Le projet de créer un service national universel<sup>4</sup> n'est en aucune manière une tentative de recréer le service militaire suspendu il y a plus de 20 ans. Ce dernier fait l'objet, surtout dans la partie la plus âgée de l'opinion publique, d'une idéalisation rétrospective qu'il serait hasardeux de valider. Fantasmé comme un lieu de brassage social, alors qu'il était devenu assez largement inégalitaire, et ne concernait qu'une fraction de la moitié masculine de la jeunesse, il n'était certes pas dénué d'atouts mais sa suspension n'a pas suscité beaucoup de regrets, notamment parmi les principaux intéressés. La professionnalisation des armées ne nécessite plus de mobiliser l'intégralité d'une classe d'âge, les attentes ont changé, le climat moral, culturel a évolué : c'est un service du XXI<sup>e</sup> siècle entièrement nouveau qu'il faut concevoir.

Le nouveau service national universel (SNU) s'inscrit assurément dans une tradition républicaine qui, héritière d'une certaine mythologie révolutionnaire, entendait appeler sans distinction d'origine la nation elle-même à s'armer pour sa défense.

Le combat moderne ne nécessite pas le recours aux effectifs massifs que la mobilisation d'une classe d'âge permet de réunir. Une économie ouverte sur le monde ne supporterait plus

---

<sup>1</sup> Cf. Annexe I : Mandat du GT SNU.

<sup>2</sup> Cf. Bibliographie.

<sup>3</sup> Cf. Annexe II : Auditions menées par le GT SNU.

<sup>4</sup> Le terme SNU est employé par commodité dans le rapport, même s'il suggère de modifier le nom du service dans le but de mieux marquer son rôle et son but.

aujourd'hui la privation durable du concours de sa jeunesse. S'il n'est pas question de rétablir l'ancien service militaire, il demeure utile, nécessaire et souhaitable d'offrir à la jeunesse la possibilité de se reconnaître elle-même comme en charge et partageant la responsabilité de l'avenir de la nation.

Il s'agit pour elle d'acquérir des éléments essentiels pour un civisme actif au sein d'une société qui perçoit, avec une acuité accrue, par l'accélération de la diffusion de l'information, les menaces ou les dangers pesant sur elle, ainsi que de lui proposer des possibilités d'engagement consenti, formateur, et attractif lui permettant, à l'orée d'une carrière professionnelle, de déployer simultanément des talents à des fins d'altruisme et de solidarité. Chacun doit ainsi devenir capable de mesurer qu'au succès personnel peut et doit s'ajouter une réussite collective permise par l'engagement individuel au service d'autrui.

## **1 LE PROJET**

### *1.1 Objectifs et conditions*

#### *1.1.1 Objectifs*

Les principaux objectifs assignés au nouveau service national universel sont ceux d'une ambition nationale collective. C'est avant tout la commune appartenance à une nation, à la République et à ses valeurs comme à ses institutions, qu'il s'agit de valoriser, de célébrer, peu avant la majorité et l'entrée dans la citoyenneté qu'elle entraîne.

En premier lieu, c'est la **cohésion, sociale et nationale**, qui est le premier objectif poursuivi : mélange des sexes, des origines sociales ou géographiques, des cultures et des mœurs, une génération – à un âge où elle peut en mesurer l'enjeu, mais aussi où elle acquiert les principaux repères qui vont structurer sa vie sociale – doit se rencontrer avec elle-même pour apprendre, en respectant les différences, ce qui, au-delà d'elles, constitue un lien plus fort résultant de cette appartenance.

En deuxième lieu, chaque génération doit, autour de sa majorité, prendre conscience des enjeux de la **défense et de la sécurité nationale** et s'approprier les moyens d'en comprendre les outils et de discerner le rôle que chacun peut y jouer. Prolongement et complément de l'enseignement moral et civique reçu à l'école élémentaire, au collège et au lycée, la sensibilisation et l'information doivent, à cette occasion, se doubler de l'acquisition de compétences élémentaires : capacité à s'orienter sur une carte, secourisme, connaissance des cadres de l'action d'urgence, communication par exemple. Le but est de permettre à chaque citoyen, en cas de crise, quelle qu'en soit la nature, de jouer un rôle utile dans l'espace public,

en participant, aux côtés des pouvoirs publics et sous leur autorité, à l'obligation de secours mutuel assurant la **résilience** de la société et donc de la nation et de ses institutions, c'est-à-dire de la République et des valeurs dont la Constitution fait le fondement.

En troisième lieu, face à des générations désormais marquées avant tout par l'affirmation de la personnalité de chacun, il est essentiel d'affirmer **les valeurs de solidarité** et de situer chaque individualité au sein d'une collectivité qui, offrant beaucoup mais pas à tous – de l'éducation à la santé, de la sécurité à la culture – est aussi en droit d'attendre en retour une implication personnelle au service d'autrui comme de la communauté nationale.

En quatrième lieu, le service national universel proposera à chacun un engagement personnel dans une tâche d'intérêt collectif, choisie pour le service qu'elle permet de rendre, de nature militaire ou civile. Cet **engagement** doit permettre de concrétiser les valeurs, dont il recherche l'appropriation collective, et les compétences qu'il peut être l'occasion d'acquérir, dans une communauté d'action ou de travail, en donnant à chaque jeune le bénéfice de voir les gestes accomplis profiter à autrui, quels que soient son niveau de qualification ou son origine sociale, et quelle que soit la tâche remplie. Il doit favoriser la confiance en soi, donner à chacun une fierté, le sentiment d'une utilité propre, d'une responsabilité, d'un rôle à jouer pour construire l'avenir : contribuer, c'est appartenir, protéger autrui, c'est avoir droit à l'être soi-même.

### *1.1.2 Bénéfices attendus*

Au-delà du résultat de chaque action individuelle, la valeur ajoutée du service national universel pourra être recueillie, pour une génération entière, dans plusieurs domaines :

- en premier lieu, le SNU doit favoriser un réel **brassage social et territorial** : entre toutes les origines sociales, ainsi que géographiques, entre quartiers périphériques et régions rurales, entre métropole et outre-mer ; il doit être l'occasion pour une classe d'âge entière de rencontrer et de partager la vie de personnes du même âge, que les trajectoires sociales individuelles ne permettraient sans doute pas de se côtoyer intimement ou durablement. La confrontation des conceptions, des manières de vivre, des cultures et des croyances, est à la fois enrichissante et libératrice, affranchissant chacun, durant une période brève mais intense, des déterminismes usuels de sa vie quotidienne.
- en deuxième lieu, le SNU, en favorisant l'engagement au service de la collectivité nationale, permet de confier à chaque jeune une responsabilité, et de le reconnaître comme capable de l'exercer. Alors même que l'échec scolaire ou social a déjà pu frapper

certain, le SNU peut être, pour un jeune, l'occasion de retrouver confiance en lui et dans la société à laquelle il appartient, parce qu'il ne subordonne pas sa reconnaissance de l'individu à ses qualifications ou à sa place dans la société, mais lui offre, **sans préalable aucun**, la reconnaissance d'**un lien** civique et à ce titre d'une capacité personnelle, à employer et valoriser. Cette reconnaissance de chacun est aussi une reconnaissance de la jeunesse en tant que telle comme force de contribution et de construction, garante de l'avenir.

- en troisième lieu, l'engagement, tant autour de la défense nationale, dans sa dimension militaire, que dans divers domaines civils, renforce **l'adhésion à un projet collectif**, partant, le lien social. Chacun peut ainsi découvrir la richesse du lien social et trouver sa place dans un projet collectif, indépendamment des liens marchands et des distinctions que la fortune ou l'origine peuvent générer. Construit pour abolir dans son principe les discriminations, le SNU n'ignore pas les différences mais neutralise leur expression, les dépasse ou les transcende, pour permettre de tisser un lien générationnel permettant de poursuivre l'écriture collective de l'histoire nationale, voire européenne. Chacun repart du service avec un capital social personnel accru, qui n'est pas hérité.
- en quatrième lieu, l'engagement est l'occasion d'une **découverte de milieux professionnels** qui peuvent aider l'appelé à préciser des choix d'orientation, ou à remédier à ceux trop précocement faits sans connaissance réelle de l'intérêt ou des conditions effectives d'exercice d'un métier. Le SNU doit ainsi constituer une ouverture du champ des possibles pour chacun.

Une politique publique au défi de la massification et de l'individualisation, de la rigueur et de l'obligation, conjuguée à la souplesse et à l'ouverture, respectant chaque jeune en lui proposant un haut niveau d'exigence individuelle et collective : tel est le défi du SNU.

### *1.1.3 Conditions de succès*

On ne saurait tenir un discours mobilisateur pour un projet concernant la totalité d'une classe d'âge en des termes autoritaires, moralisateurs et passésistes que la jeunesse récusait avec fermeté, y compris dans la rue si nécessaire, depuis 50 ans...

Le service national universel ne doit donc pas être conçu, ou regardé, comme le projet d'adultes, raisonnables et vieillissants, imposant à une jeunesse turbulente une période durant laquelle on lui enseignerait l'autorité et les vraies valeurs. Les générations qui le feraient ont peu de titres à prétendre parler ainsi avec autorité, et la jeunesse ne mérite aucunement un

jugement de valeur négative. Il s'agit en réalité de construire un projet de société, qui vise à la transformer, qui implique, à la fois, les jeunes générations qu'elle concernera, mais aussi, parce qu'elles sont chargées d'organiser, de rendre attractif, et de participer à cet engagement général, les générations plus âgées, qui devront s'adapter à cette évolution. Ou la conception en sera collective, faisant une large part à l'initiative, à la proposition et à l'écoute de la jeunesse, ainsi qu'à l'implication du tissu associatif, des entreprises, des syndicats, des collectivités territoriales, et de l'ensemble des services publics, ou bien l'échec est pleinement garanti.

La création de ce service national universel doit donc être conçue comme étant la manifestation de la confiance de la nation dans sa jeunesse, en lui remettant un outil qu'elle doit s'approprier, pour forger un lien, une commune appartenance, une vision partagée, d'un destin commun et de la contribution que chacun à sa place peut, à sa manière, y apporter. La transmission de l'expérience dont elle peut être l'occasion, à titre collectif ou individuel, doit laisser une large place à **la fabrication d'une nouvelle expérience** humaine, certes bâtie sur une histoire et des savoirs, mais dont il faut accepter **le risque qu'elle innove**, y compris en rupture, et propose des modes d'action, d'engagement, auxquels les générations précédentes n'ont pas nécessairement pensé ou qu'elles ont refusés, de la même manière que les outils de communication, d'échange, de diffusion, et les pratiques sociales, ne sont pas ceux que les générations précédentes auront employés.

La crédibilité de cette nouvelle politique dépendra entièrement de **son haut degré de professionnalisation** : on ne peut appeler une génération entière à se mobiliser dans l'improvisation ou l'approximation. La rigueur de l'organisation peut seule permettre de revendiquer ensuite la rigueur dans la mobilisation et l'engagement d'une classe d'âge. Ce professionnalisme indispensable ne peut s'acquérir rapidement, la fondamentale adaptabilité du dispositif à construire appelle donc **une montée en puissance progressive** permettant à la nation de se doter des moyens nécessaires, matériels et humains, de définir les programmes et ainsi d'accompagner peu à peu le déploiement rigoureux et efficace de l'ensemble des modules.

La dernière condition de succès est peut-être la plus importante : **il ne saurait être question de définir, a priori, un parcours rigide et obligatoire**, qui ne répondrait en rien ni aux objectifs des pouvoirs publics ni aux attentes de la jeunesse. Souplesse et adaptation, dans les dates comme dans les contenus, ouverture et compréhension, y compris dans la contestation du dispositif, doivent être les maîtres mots de l'organisation générale qui devra faire une très

large part aussi bien à l'évaluation indépendante qu'au retour d'expérience, pour adapter, ajuster, généraliser les bonnes pratiques, et au total refuser tout esprit de système, au profit d'une adéquation, nécessairement évolutive, à l'état de la société.

## ***1.2 Le déroulement du SNU***

Après avoir travaillé sur plusieurs scénarii, le groupe synthétise sa recommandation autour d'un tronc commun de mesures d'organisation, pouvant ensuite faire l'objet, selon les arbitrages et le retour d'expérience ultérieur, de modulations. Ces dernières pourront, d'ailleurs, dans certains cas, permettre d'offrir des choix aux jeunes concernés.

Ce tronc commun organise le service en **deux phases majeures : la phase I, obligatoire, après la classe de troisième, entre 15 et 18 ans, comprend un temps de cohésion (15 jours en hébergement, centrés sur les valeurs, les savoir-faire et savoir-être) et un temps de projet collectif (15 jours) ; la phase II, dès la première phase achevée, est celle de l'engagement, volontaire, pour une durée de trois à six mois, avant 25 ans, dans des conditions explicitées ci-dessous<sup>5</sup>.**

### *1.2.1 À partir de 15 ans et au plus tard à 18 ans : une phase initiale de cohésion*

Il s'agit de convoquer l'intégralité d'une tranche d'âge (Cf. 2.2 la problématique de « l'intégralité ») pour une durée permettant à la fois la délivrance de plusieurs modules d'information et de formation et la construction d'un projet commun permettant de créer une solidarité de groupe, des liens de cohésion. La réponse à cet appel serait obligatoire pour l'ensemble des nationaux. Elle pourrait être opérée de manière volontaire pour tout ou partie des ressortissants étrangers (Cf. infra).

L'appel doit être opéré à partir de 15 ans. (On verra plus bas que pour diverses raisons d'exemptions, il pourrait justifier un report au plus tard jusqu'à 18 ans). Idéalement, il devrait être satisfait à ces obligations durant l'année suivant celle de la classe de 3<sup>ème</sup>. Pour la très grande majorité d'une classe d'âge suivant alors une scolarité, quelle qu'en soit la nature, cette année après la classe de 3<sup>ème</sup> offre à la fois un total d'au moins sept périodes d'effectuation possible, prélevées sur les congés scolaires (à l'exception de ceux de fin d'année, et en proposant deux périodes de 15 jours sur le mois de juillet) et, en principe, une absence totale d'examen en fin d'année, ce qui garantit une moindre perturbation des apprentissages. Il est permis d'imaginer qu'au cours de la montée en puissance, une redéfinition des programmes scolaires, permettant d'orienter une fraction des quotas horaires de certaines disciplines pour

les intégrer à cette période de cohésion, permettrait d'augmenter le nombre de périodes, dont certaines pourraient comprendre une semaine de scolarité juste avant ou juste après une période de congé. C'est durant la même année (ou au plus tard au début de la suivante) que la seconde période, majoritairement sans hébergement, décrite plus bas, devrait également se dérouler.

Ce mécanisme général ne saurait convenir pour ceux des jeunes qui, parfois depuis l'âge de 14 ans, et le plus souvent après 16 ans, suivent une formation dont la structure est plus proche de l'activité professionnelle (apprentissage, alternance, ou divers types d'insertion dans un milieu professionnel, ou sont entrés après 16 ans dans la vie professionnelle, toutes situations dans lesquelles les congés s'apparentent aux congés légaux des salariés et non aux congés scolaires). Dans cette hypothèse, l'État devrait prendre à sa charge la moitié de la période concernée en l'insérant dans les cursus de formation suivie, et le lieu d'apprentissage ou de formation professionnelle, donc son employeur, prendra à sa charge l'autre moitié, dans des conditions assurant la neutralisation de cette charge par un mécanisme de remboursement par imputation sur les cotisations sociales ou fiscales. En cas d'emploi à temps plein, ce même mécanisme de neutralisation pour l'employeur devrait s'appliquer intégralement aux 2 phases accomplies.

Il en résulte que l'appel à effectuer cette période devrait transiter par les établissements d'enseignement ou de formation auxquels les jeunes sont rattachés (ce qui permettrait une ultime vérification de la compatibilité des appels avec la situation scolaire et le programme de formation propres à chaque établissement). À défaut d'un tel rattachement, les inspections d'académie, à partir des fichiers scolaires, devraient être en mesure de procéder à cet appel. En cas d'échec, il sera nécessaire de recourir aux informations que détiennent les mairies (fichiers d'État civil, fichiers sociaux, ...)

En ce qui concerne l'information civique<sup>5</sup>, qui devra se caractériser par une pédagogie innovante et attractive (activités/jeux de simulation, mise en situation, activités de groupe, recours aux nouvelles technologies – portés par une pédagogie par l'action plutôt qu'un enseignement magistral descendant) sous réserve que la durée le permette, il s'agit d'effectuer une sensibilisation approfondie par des personnels compétents en matière de défense et de sécurité nationales et européennes : connaissance des menaces, moyens et organisations pour

---

<sup>5</sup> Cf. Annexe III : Inscription du SNU dans le parcours de citoyenneté.

<sup>6</sup> Cf. Annexe IV : L'architecture de formation de la phase de cohésion.



y remédier, présentation des différentes formes d'engagement relevant de la sphère de la sécurité (engagement dans les forces, dans la gendarmerie nationale ou la police, réserve dans les trois cas, pompiers, sécurité civile, formes adaptées de service militaire (SMA, SMV)). Au regard des menaces plus diffuses, l'accent doit être mis sur la sensibilisation aux contributions individuelles à la sécurité, en progressant vers la formation : éléments de cybersécurité, connaissance des modalités d'information par les pouvoirs publics en cas de danger, attitude à tenir face aux principales catégories de menaces, gestes élémentaires pour contribuer aux premiers soins (gestes et attitudes, y compris paroles, d'urgence), à l'encadrement des foules, au guidage vers des zones sûres, au confinement, ... D'autres éléments de formation à caractère plus civil peuvent être également envisagés y compris dans l'optique de rendre l'engagement ultérieur plus efficace et la période plus attractive (préparation au code de la route, acquisition de qualification pour le premier secours, préparation initiale au BAFA...).

L'information sur les engagements ultérieurs devra aussi porter sur les engagements civils et là aussi comprendre des éléments de formation, communs à tous types d'engagement (gestes élémentaires de sécurité dans les déplacements et au travail,...) ou plus spécifiques, comme des informations sur les grandes filières d'engagement, avec éventuellement la possibilité d'un premier contact informel ou du suivi d'une formation élémentaire permettant de faciliter le choix et l'intégration ultérieure dans l'engagement.

Cette période de cohésion doit aussi comporter des activités en groupe, sportives et non sportives, de façon à permettre une parfaite association des personnes en situation de handicap appelées. Cette période serait naturellement l'occasion :

- d'une vérification **de l'état de santé**. Les jeunes seraient invités à se rendre à cette période munis d'un certificat médical attestant de leurs capacités au regard des activités à accomplir. À défaut d'un tel certificat, un bilan sommaire par la structure de santé référente pour le centre concerné pourrait à la fois lever l'obstacle à la réalisation de la période, mais aussi repérer des difficultés de santé potentielles et programmer des rendez-vous ultérieurs entièrement financés par l'assurance-maladie ;
- d'un bilan de compétences simplifié (qui pourra recourir aux compétences des missions locales, bien que les jeunes concernés ne soient pas exactement ceux dont elles ont ordinairement la charge, et en s'inspirant d'autres expériences réussies, dans l'esprit d'un contrôle attractif, recherchant les talents cachés ou à développer plutôt que visant à dresser un constat d'échec) ; des **entretiens individuels permettant de situer le jeune au regard de ses difficultés sociales, familiales**, ou de toute autre nature. La période

serait ainsi l'occasion lors de sa conclusion de commencer à réorienter la fraction de l'ordre de 15 % du contingent ayant besoin de recourir aux dispositifs publics de toute nature concernant les jeunes sans diplôme, sans formation et sans travail en la traitant de manière plus précoce<sup>7</sup>. La puissance publique doit avoir pour cette fraction de la jeunesse une obligation de réparation donc de suivi des difficultés détectées. On ne doit pas s'exagérer les capacités de l'ensemble des administrations publiques à proposer à ce stade un remède aux difficultés ou carences diagnostiquées : mais la nécessité de progresser ne fait pas obstacle à l'énoncé d'un principe qui, pour les jeunes déjà en échec, fera du service une nouvelle chance. Et le SNU lui-même peut être un début de remédiation. Les moyens d'hébergement dégagés ainsi que les capacités d'encadrement étant utilisés très majoritairement durant les périodes de vacances scolaires, pourraient être utilisés dans l'intervalle pour entreprendre des actions de lutte contre l'illettrisme, de préparation à l'apprentissage, de réinsertion dans des dispositifs de formation au profit de ce public. Le service national donnerait ainsi la garantie à tous les jeunes de 16 ans, sortis du système de formation et pour lesquels n'existent que peu de dispositifs les prenant en charge avant 18 ans, qu'ils auront accès à un module destiné à les accompagner, à prévenir le décrochage et à permettre le retour vers des dispositifs pouvant conduire à l'emploi en prévenant la désocialisation. Cette garantie constituerait indéniablement aux yeux de l'opinion un facteur d'attractivité et de légitimation du service difficilement contestable, incarnant concrètement une solidarité générationnelle et donnant au mot « service » tout son sens.

Idéalement, cette phase I devrait être continue et durer **un mois** : une telle durée est suffisante pour l'ensemble des formations et des activités envisagées, et permet une expérience approfondie de la vie en collectivité, en groupe, remplissant complètement les objectifs assignés au service national universel en termes de brassage social et territorial. Il est évident que le fait d'imposer une telle période, pose, par ses caractéristiques, des difficultés non négligeables.

En premier lieu, seul l'hébergement des jeunes appelés, sans retour au domicile pendant une période assez longue, est de nature à répondre aux objectifs. Dans la mesure où les capacités d'hébergement existant et à développer ne pourront dans le meilleur des cas abriter qu'une fraction du contingent, il faut étaler la réalisation par un contingent de cette période d'un mois

---

<sup>7</sup> Cf. Annexe V : Les dispositifs d'insertion existants.

sur au moins 8 ou 9 mois. En second lieu, le coût, budgétaire ou matériel, est maximisé, sollicitant des moyens (de déplacement et d'hébergement) ainsi qu'un encadrement (24/24 en enceinte fermée) de manière intense.

Il est donc permis de songer à moduler cette durée : l'extrême d'un mois continu a pour opposé une simple dilatation de la Journée Défense et Citoyenneté (JDC) sur 2 ou 3 jours sans hébergement, - qui ne serait alors qu'un recensement amélioré supprimant quasiment toutes les difficultés matérielles mais ne répondant que très partiellement aux attentes du projet.

Il est donc vraisemblable qu'un **compromis entre ces deux extrêmes devra être trouvé**. Il pourrait s'articuler autour **d'une période avec hébergement continu d'au moins deux semaines et si possible plus, suivie d'une deuxième période, plus axée sur la préparation de l'engagement** et qui pourrait ne pas donner lieu à hébergement pour tous, ni concerner le même groupe. Cette seconde période d'appel, qui devrait à nouveau se situer durant une période de congé scolaire, (et, à terme, comme indiqué plus haut, éventuellement sur le temps scolaire par une réorganisation partielle des programmes concourant à l'éducation civique) devrait continuer à s'assigner un objectif de brassage social et territorial, en s'efforçant de constituer localement des groupes suffisamment mélangés et quittant leur domicile pour se rendre dans un établissement ou un lieu autre que celui de scolarisation, au moins pour la journée. Elle devrait être consacrée à la réalisation d'un projet, dont l'initiative pourrait relever d'enseignants volontaires, d'associations, ou de collectivités territoriales, projet s'inscrivant dans la perspective de l'engagement ultérieur et pouvant être l'occasion de la délivrance d'éléments de formation élémentaire à cette fin. Cette période pourrait aussi être celle de la préparation militaire et de ses équivalents pour la gendarmerie et la police, les pompiers ou la sécurité civile ; on pourrait aussi envisager que certaines filières d'engagement développent, sur le même modèle, des formations adéquates aux tâches du futur engagé (par exemple, pour le soin aux personnes, pour le tutorat...). Le caractère obligatoire de cette période serait sanctionné par des moyens analogues à ceux en vigueur aujourd'hui pour la JDC : impossibilité de passer le code, de passer le baccalauréat ou un autre diplôme, exclusion de concours administratifs, etc. Mais l'attractivité sera renforcée par des avantages dont l'attribution sera subordonnée à l'accomplissement des obligations de service (par exemple, des tarifs bonifiés dans les transports, pour certains services culturels...). Des exemptions seront naturellement possibles : impossibilité physique (pour cause de maladie par exemple) de se soumettre à cette obligation. La reconnaissance définitive de la légitimité de l'empêchement lèvera les sanctions à l'inaccomplissement.

Il faudra laisser la possibilité à des réfractaires de se soumettre volontairement à des obligations initialement déclinées, comme à ceux exemptés de participer à cette phase. Toutefois, il est préférable de ne permettre ce rattrapage que jusqu'à 18 ans, pour conserver une relative homogénéité aux groupes convoqués. Passé cet âge, la réalisation volontaire d'un engagement, mais augmenté d'un mois, pourrait aussi, jusqu'à 25 ans, lever les obstacles créés par la non réalisation de la phase initiale.

La première partie de cette phase de cohésion, au regard de ce contenu de formation et des valeurs qui seraient rappelées, devrait se traduire par une cérémonie symbolique : elle pourrait consister très simplement en la remise collective, au dernier soir de l'hébergement, d'un gilet jaune fluorescent siglé service national, assortie du rappel à chacun qu'en cas d'accident ou de catastrophe, à l'appel des autorités, tous les jeunes ayant effectué le service national devraient pouvoir rejoindre ceux des services publics faisant appel à eux, pour offrir immédiatement leur concours en participant à l'orientation, à la mise en sécurité et au service aux populations concernées. De même, la deuxième partie de cette phase obligatoire devrait donner lieu à une cérémonie plus solennelle de remise du titre attestant l'accomplissement du SNU, en présence d'autorités (élus, préfet) et avec les familles. La production du titre sera ultérieurement exigée afin d'établir que l'intéressé a satisfait aux obligations ou peut s'en prévaloir pour passer le code, s'inscrire aux examens tels que le bac, bénéficier de la garantie jeune ou du chèque culture, ... Les jeunes seront ainsi incités au port de l'insigne du SNU à l'occasion des cérémonies publiques, notamment à caractère mémoriel. Cette reconnaissance publique collective, pour symbolique qu'elle puisse paraître, renforcerait non seulement la dimension de rite de passage que revêt l'accomplissement du service, mais aussi la reconnaissance de chaque jeune comme acteur de la vie sociale.

### *1.2.2 De 16 à 25 ans : un engagement volontaire au service du pays*

La seconde période peut commencer dès la fin de la période de cohésion (notamment pour les jeunes qui, sans activité, ni formation, ni scolarité, sont disponibles et pour lesquels le service est autant celui qu'ils rendent que celui qui peut leur être rendu) et en tout état de cause, à partir de 18 ans. Elle consiste en un engagement volontaire, c'est-à-dire non obligatoire, ouvert à toute personne résidant sur le territoire national ayant suivi la période de cohésion (mais aussi à ceux entrés après l'âge d'appel s'ils le souhaitent) dans les mêmes conditions de détermination de la population concernée.

Concrètement, dès la fin de la période obligatoire, un contact doit être établi avec chaque jeune (via une application, Cf. 4.3 système d'information) lui offrant des possibilités

d'engagement, et relançant régulièrement l'intéressé en lui demandant ses intentions – des rendez-vous de filières, des salons, des moments d'échanges pourraient d'ailleurs être organisés par chacun des différents acteurs pour inciter à l'engagement et montrer ses modalités pratiques. C'est la même application qui permettra d'alimenter le « compte engagement » ouvert dès la remise du titre d'accomplissement de la phase obligatoire, permettant au jeune de valider son engagement et les durées correspondantes, d'accéder aux avantages sociaux correspondant, de participer à des forums d'échanges et de formations, etc.

Les secteurs d'engagement initialement identifiés sont les suivants :

- Les engagements militaires ou dans la sphère de la sécurité publique seraient réservés aux nationaux, et éventuellement aux ressortissants communautaires sur la base d'accords de réciprocité (permettant d'effectuer des services analogues dans les États où ils existent).
- Les engagements civils s'inspireraient très largement de ceux proposés par le service civique aujourd'hui. De façon à faciliter la conception de l'ensemble du système, on peut classer les grandes filières d'engagement autour de thématiques telles que la protection de l'environnement, la culture, le numérique et le patrimoine, le soin aux personnes, la santé, la sécurité, le tutorat (notamment au profit des jeunes en difficulté scolaire ou sociale), ...

La nature de l'engagement, outre qu'elle doit s'adapter à la nature même de l'activité, doit pouvoir être à géométrie variable : période continue de 3 à 6 mois (environ), une période continue plus brève jusqu'à un cumul de 6 mois à 25 ans, appartenance à une réserve avec période de formation et disponibilité permettant un appel pour des périodes plus ou moins longues, ...

L'engagement doit être substantiel (activité réelle, contribution effective, bien encadré, original – ce ne peut pas être le recyclage d'un stage ou d'une autre activité déjà effectuée), et offrir une activité de qualité qui doit rester inspirée par l'exigence de reconnaissance de la contribution du jeune concerné, lequel ne doit pas éprouver le sentiment d'être confiné à des tâches subalternes dénuées de sens, de noblesse ou d'intérêt. Bien entendu, cet engagement pourra se réaliser aussi dans le cadre du volontariat européen, francophone ou/et international.

**Entièrement volontaire**, même si le choix sera évidemment guidé et assisté (offre d'une grande variété d'engagement dans de nombreux lieux sur de nombreuses périodes), l'engagement sera néanmoins vraisemblablement effectué par un pourcentage extrêmement élevé d'une classe d'âge en raison de l'attractivité de son statut et de sa rémunération : insertion pour les étudiants dans le système LMD sous forme de crédit, prise en compte même

symbolique pour la retraite et abondement du compte engagement citoyen, facilitation en cas d'accomplissement de l'accès à certaines formations ou activités, facilitation de la présentation au permis de conduire, présentation au BAFA, ... Il faudra être extrêmement prudent pour que les bonifications résultant de l'engagement ne puissent pas être globalement lues comme le rendant obligatoire à raison de l'ampleur de la restriction des droits qui résulterait de son inaccomplissement, mais il est absolument nécessaire de consentir un investissement, à la fois réglementaire et budgétaire (même différé) significatif dans cette attractivité, qui, même de manière symbolique, marque le prix que la société attache à cet engagement. Il sera cependant possible de laisser l'initiative soit à des écoles (notamment toutes celles relevant de la fonction publique) soit à des établissements d'enseignement secondaire ou supérieur d'inscrire l'engagement comme un temps obligatoire du cursus qu'ils dispensent.

Selon les choix opérés quant à la participation des étrangers, l'engagement pourrait être un facteur important pour l'obtention de titres de séjour plus longs ou ouvrant plus de droits, et représenter un facteur essentiel dans la détermination des conditions de l'accès à la nationalité, devant figurer dans la loi au titre des preuves de l'assimilation à laquelle est subordonnée aujourd'hui l'octroi de la nationalité.

Cette période devrait continuer à pouvoir être effectuée sous le régime du bénévolat, dont la valorisation devrait continuer à être opérée par les pouvoirs publics ; mais elle pourrait aussi, selon les cas, donner lieu à une indemnisation (prévue pour les engagements militaires, par exemple, même si un alignement en niveau n'est pas nécessaire dès lors que les sujétions peuvent ne pas être les mêmes), qu'il serait possible de corrélérer à la situation sociale de chacun. Dans les deux cas, des aides (à la garde d'enfant, à la mobilité, éventuellement au logement) facilitant une mobilité géographique importante, tout particulièrement pour et à destination de l'outre-mer, devraient aussi être prévues.

## **2 PRINCIPAUX ENJEUX**

### ***2.1 Principe du caractère obligatoire***

L'ensemble des objectifs assignés ne peut être atteint que dans la mesure où l'intégralité d'une classe d'âge est effectivement appelée, sans favoritisme ni passe-droit, quels qu'en soient les motifs, à partager avec ses pairs au moins la phase initiale autour de 15-16 ans.

La difficulté est que l'état actuel du droit constitutionnel semble interdire à l'État de se voir reconnaître par la loi le droit d'imposer une obligation de séjour durant un mois et d'activités ultérieures à l'ensemble d'une classe d'âge. Le consensus des constitutionnalistes semble en

effet considérer que l'État ne peut mobiliser la population qu'aux fins de la Défense nationale, s'entendant pour l'essentiel les armes à la main (les alternatives envisagées par le code du service national n'ayant jamais été que soit volontaires, soit alternatives au service armé après notamment son refus). Les obligations voisines auxquelles on pourrait penser comme fondement d'une mobilisation intégrale, comme l'obligation scolaire, ne sont pas d'un grand secours : cette obligation est celle de recevoir, comme le principe constitutionnel le garantit, une éducation, mais elle peut être dispensée en famille, à distance ou par des structures non étatiques. Convoquer une classe d'âge entière à rejoindre un lieu et à y séjourner à des fins d'enseignement et de formation n'est donc possible que si la coloration « Défense nationale » de la période considérée est largement prédominante.

Il est possible d'envisager des alternatives, qui paraissent cependant peu satisfaisantes et certainement pas très sûres sur le plan constitutionnel : intégrer la période de cohésion dans le cursus scolaire relevant de l'obligation scolaire, ce qui ne résoudrait que partiellement le problème, tout en avançant significativement l'âge auquel réaliser cette période de cohésion. En effet, dès 16 ans révolus, il ne serait plus possible d'y soumettre l'intéressé, alors que le projet recommandé par le groupe repose sur une période de cohésion après la classe de 3<sup>ème</sup>, que les jeunes aient 15 ou 16 ans, avec néanmoins la possibilité de report les années suivantes, qui serait ouverte, notamment, (outre les cas de dispense mentionnés plus haut) pour les jeunes qui ne seraient plus au lycée mais déjà dans le monde du travail ou de la formation par alternance, jusqu'à 18 ans.

Une autre hypothèse serait de garantir la militarité du dispositif (puisque la constitution admet qu'on impose des sujétions aux citoyens pour les besoins de la défense nationale), mais, afin de ne pas apparaître aux yeux du juge constitutionnel comme recourant à des artifices, le législateur devrait alors expressément prévoir aussi bien un contenu de formation, qu'une prédominance des intervenants, voire des encadrants, à caractère militaire. Or, chacun sait que le modèle d'armée existant est aujourd'hui entièrement insusceptible d'encadrer un service national, même de brève durée, faute de disposer des effectifs de cadres suffisant à cette fin. Cette limitation, à supposer qu'on entreprenne de la dépasser par une action de recrutement, ne pourrait en tout état de cause être mise en œuvre que dans un nombre d'années trop grand pour assurer l'engagement immédiat du projet.

Il n'est pas nécessaire d'attendre la levée de l'obstacle constitutionnel pour commencer, sur une base volontaire, à déployer le modèle initial de service national qui permettra d'en tester l'efficacité et les différentes composantes et d'en bâtir le modèle définitif. Il est cependant

nécessaire de procéder à l'extension des dispositions constitutionnelles, au sein de l'article 34, afin d'y ajouter que la loi définit les sujétions que la réalisation du service national peut imposer à l'ensemble d'une classe d'âge (en choisissant soigneusement de s'adresser aux Français, mineurs, ou aussi à des étrangers). L'entrée en vigueur de ces dispositions au cours de l'année 2020 suffirait à garantir la montée en puissance du système.

Toutefois, même nanti de ces atouts constitutionnels, le service national ne devrait pas, du point de vue du groupe, être déclaré obligatoire pour la période d'engagement. Nombre de jeunes, individuellement ou via des associations et des syndicats, contesteraient une telle obligation.

En effet, la contradiction relative qu'il y aurait à vouloir rendre obligatoire un engagement, qui n'a de sens que librement consenti, et qui serait susceptible de perturber, au moins dans la perception initiale qu'en auraient les intéressés, le bon déroulement des études et l'entrée sur le marché de l'emploi, risquerait de focaliser les critiques et de cristalliser une opposition, certes minoritaire, mais qui peut suffire à entraver le déploiement du projet. C'est **par l'attractivité**, tant du contenu que des contreparties de l'engagement, par les jugements des pairs et de la société, qu'il sera possible de généraliser cette pratique et d'en faire sinon un rite de passage en tout cas un sacrifice librement consenti par le sens et l'intérêt qui en seront perçus. Qu'une minorité, qu'on espère très réduite, rechigne à se soumettre à cette exigence ne mérite pas qu'on mette en danger l'ensemble du système. Il n'y aura pas d'insoumis, au sens pénal du terme, il n'y aura que des jeunes ayant échoué - à un moment de leur trajectoire - à comprendre le plein sens des valeurs d'égalité et de fraternité, passagers clandestins d'une société à l'amélioration et à la générosité de laquelle ils apparaîtront comme ayant renoncé.

## *2.2 Universalité réelle*

**L'universalité est une exigence absolue** et contribue à l'attractivité du système<sup>8</sup>. Contrairement à l'ancien service national, aucun passe-droit, aucun favoritisme, notamment pas pour ce qui concerne l'accès à l'encadrement, ne devra être consenti à quiconque. Ce principe doit faire partie de la présentation publique initiale du projet. Elle se traduit par le fait que tous les jeunes d'une classe d'âge (dans les limites à définir au regard de la nationalité) **doivent** être appelés à participer avant 18 ans à la phase de cohésion ; et que **tous peuvent** alors s'engager jusqu'à 25 ans (dans les limites légales pour un engagement militaire, auquel l'accès est plus restreint).

---

<sup>8</sup> Cf. Annexe VI : Analyse démographique.



L'universalité qui ne fait pas débat est **l'absence totale de distinction de genre et d'orientation sexuelle**. Celle qui ne fait pas plus débat conduit, dans toute la mesure compatible avec le handicap, à **l'incorporation des personnes en situation de handicap**. Une concertation approfondie devra être conduite sur ce point avec notamment les associations, sous l'égide du ministère responsable, pour déterminer dans quelle mesure et limites, les diverses formes de handicap mental, physique ou comportemental peuvent, néanmoins, ne pas faire obstacle à une intégration dont on devine, d'emblée, à quel point elle améliorerait la perception et la reconnaissance du handicap : que des fractions de contingent soient dirigées et encadrées par des instructeurs en situation de handicap serait une extraordinaire leçon de fraternité, de civisme et de reconnaissance de l'altérité.

L'universalité soulèvera les difficultés matérielles parfaitement surmontables mais appelant un traitement spécifique, d'adaptation, d'encadrement, de contenu, pour certaines fractions du contingent : adaptation déjà signalée à la situation d'emploi ou d'apprentissage concernant une minorité importante ; prise en compte de la fraction de la jeunesse qui même à 15 ou 16 ans est déjà chargée de famille ; traitement compatible avec la situation juridique des mineurs protégés ou sous main de justice ; dans tous ces cas, l'annonce immédiate de la reconnaissance de la difficulté et de la volonté de la traiter adéquatement devrait désamorcer les hostilités, ce que confirmera l'engagement sans délai d'une concertation spécifique et d'expérimentations propres visant à trouver la meilleure solution compatible avec les particularités de chaque groupe.

Très hétérogène sera la situation des jeunes Français résidant à l'étranger de manière permanente. Le principe doit naturellement être qu'ils sont intégralement soumis à l'obligation d'accomplir le service national et vivement incités à s'engager ensuite. Ce service pourra être effectué pendant les périodes d'été à l'occasion d'un retour sur le territoire national métropolitain. À défaut, il pourrait être proposé de se joindre à des cohortes effectuant le service national sur la fraction du territoire national le plus proche, notamment outre-mer.

**Reste la délicate question des étrangers.**

Au préalable, seuls ceux disposant d'une maîtrise élémentaire de la langue française devront être appelés. L'atteinte des objectifs visés et l'efficacité de cette phase exigent à l'évidence que la barrière de la langue ne mette pas des jeunes à l'écart. À défaut de cette maîtrise, l'établissement scolaire par lequel aura transité l'appel devra être mis en mesure, par la direction territoriale du service national, de proposer au jeune celles des formations para ou extrascolaires lui permettant d'effectuer ou de compléter, dans les délais légaux,

l'apprentissage du français langue étrangère au niveau considéré pour la réalisation de la phase obligatoire du service national.

Pour la phase de cohésion, les étrangers doivent être considérés en trois catégories : il est possible et souhaitable, d'admettre la participation sur la base du volontariat des ressortissants communautaires, en admettant d'ailleurs la possibilité d'accords de réciprocité ; il est également possible, et tout aussi éminemment souhaitable, que les étrangers non communautaires dont les parents résident régulièrement sur le territoire national puissent, sur la base du volontariat, participer à la phase de cohésion puis à celle d'engagement. Il est sans doute possible, dès lors qu'une modification de la constitution a lieu, de prévoir que les sujétions du service national sont étendues aux enfants des étrangers résidant régulièrement sur le territoire : il s'agirait d'une sorte de contrepartie à un séjour garantissant notamment l'éducation, la santé, et un certain nombre de droits sociaux, appelant une initiation à la manière de défendre une société qui accueille généreusement des étrangers. Il importe à cet égard de noter que le code du service national tenait au service militaire les étrangers bénéficiant de la protection asilaire ; le maintien éventuel de cette obligation pour le SNU imposerait alors de l'étendre aux bénéficiaires de la protection subsidiaire. Cette inclusion correspond aux exigences d'intégration à droits et devoirs égaux pour les réfugiés que porte la convention de Genève. Elle risque de ne pas être bien comprise si deux nationaux d'un même pays peuvent l'un être appelé, l'autre exclu, uniquement à raison du statut de ses parents. Il apparaîtrait cependant comme paradoxal dans ce cas de ne pas étendre cette obligation aux ressortissants communautaires, dont le droit au séjour est garanti par les traités, même s'il n'apparaît pas comme tout à fait évident de regarder cette obligation comme susceptible de trouver un fondement dans le droit communautaire. Reste enfin **le cas des étrangers mineurs dont les parents sont en situation irrégulière** : il est évidemment délicat d'imposer cette obligation qui pourrait être regardée comme un début de régularisation, alors que les parents des intéressés n'ont pas de droit au séjour ou, du moins, pas encore reconnu et pas durable ; mais il est tout aussi délicat de singulariser cette fraction de la jeunesse soumise à l'obligation scolaire dont on ne peut l'écarter à raison d'irrégularités du séjour. Il y a en tout état de cause un choix de nature éminemment politique, qui aura des conséquences ensuite sur l'engagement (comment le refuser à un jeune séjournant irrégulièrement après 18 ans s'il a accompli la phase de cohésion ?) pour lequel le groupe invite à prendre en considération tous les impacts sur la cohésion nationale d'une génération que représenterait la généralisation de l'obligation, tout en soulignant à quel point le volontariat – qui pourrait dans ce cas recevoir

des incitations, par exemple en en faisant l'un des points critiques de l'accès à la nationalité ou à un titre de séjour long – trouverait plus naturellement son sens sans soulever de problèmes juridiques majeurs.

L'universalité ainsi proclamée ne sera donc limitée que par les situations de handicap faisant réellement obstacle à une réponse à l'appel ; elle sera, pour la phase d'engagement, une ambition.

### **2.3 Hébergement**

On a dit combien celui-ci paraissait nécessaire au succès de l'ensemble du système. C'est toutefois sans doute **la difficulté la plus importante à surmonter** pour assurer le complet déploiement du service national et le rendre réellement universel.

Il n'existe plus aujourd'hui de capacités militaires inemployées qui pourraient, à moindre frais, être réutilisées pour héberger les contingents. Il est nécessaire que l'État maîtrise complètement les capacités de logement employé, aussi bien pour en assurer la conformité et la qualité que pour ne pas faire dépendre une politique publique majeure d'accords catégoriels qui n'auraient pas nécessairement de rapport avec son contenu.

En fragmentant les contingents – sous réserve que les difficultés calendaires au regard de l'obligation scolaire et du déroulement des programmes puissent être surmontées (ce qu'une durée d'une quinzaine de jours de la phase d'intégration faciliterait, donnant, compte tenu du zonage des congés scolaires, 7 périodes, dans lesquelles, en régime de croisière, une des deux semaines pourrait être prélevée sur les vacances, dédoublant alors le nombre de périodes, sans trop de dommage ni pour l'industrie touristique, ni pour la vie familiale, ni pour les emplois d'été, ni pour le déroulement de la scolarité, qui ne serait ainsi mobilisée que pour une semaine, tandis que le déroulement de l'apprentissage ou autres formations en alternance pourrait faire l'objet d'adaptations législatives facilitant l'accomplissement de ses obligations) – c'est de l'ordre de 80 000 places au plus qu'il est nécessaire de pouvoir mobiliser.

Les ressources existantes disponibles peuvent être trouvées dans les internats scolaires (sous réserve de leurs conformités aux normes pour l'accueil des personnes en situation de handicap, des exigences de leur vocation principale, et des nécessités de l'entretien, et à condition de préciser si les capacités privées doivent pouvoir ou pas être mobilisées, sur le fondement de dispositions législatives prévoyant alors les compensations nécessaires), dans les hébergements liés au système de formation professionnelle, dans les disponibilités de centres de logements étudiants, centres de loisirs avec hébergement, et enfin, pour une part

plus ou moins importante, dans la construction. Le coût de la construction est aisé à maîtriser et la rapidité d'édification est grande s'agissant de bâtiments dits « en dur léger » qui, pour peu qu'ils soient articulés avec un site existant (site relevant du ministère des armées, de sécurité civile, mais aussi universités, lycées, hôpitaux, ...) répondraient aux besoins, y compris quant aux autres fonctions d'hébergement (plateau sportif, lieu de réunion et de formation, concentration dans un lieu clos, restauration, soutien médical minimal).

Les questions de transport devront soigneusement être prises en considération dans la mesure où l'implantation des capacités existantes est répartie de façon extrêmement hétérogène sur le territoire national et où l'enclavement de nombre d'habitats ruraux ou d'ailleurs urbains, compromet beaucoup la mobilité des jeunes. Un système d'information efficace (Cf. infra) permettra de gérer une offre de transport répartie assez finement combinant des capacités publiques et privées, mais nécessairement coûteuses. La prise en compte de la sécurisation des sites, essentiellement par la gendarmerie nationale et marginalement par la police nationale, devra être également intégrée dans la réflexion.

On n'aura garde enfin d'oublier les spécificités ultra marines : le service national universel ne prendra tout son sens que si une fraction significative du contingent métropolitain est à même d'effectuer sinon la période de cohésion du moins celle d'engagement au sein d'une collectivité d'outre-mer tout autant que la réciproque sera essentielle. L'effacement des distances respectives sera ici encore plus coûteux, l'hébergement encore plus nécessaire, dans les deux cas.

**La question de l'hébergement est dimensionnante** pour le système.

Pour la phase I, elle seule suffit à plaider pour une phase de montée en puissance progressive et un déploiement sur une durée que le groupe a fixée par hypothèse de travail à sept ans, afin à la fois de garantir la qualité (et tout particulièrement la sécurité) de l'hébergement offert, et de le rendre supportable pour les finances publiques. On ne doit pas ignorer les oppositions ou critiques que susciterait un effort de construction de capacités nouvelles : alors que le parc existant ne suffit pas, et de loin, à répondre aux exigences du droit au logement opposable, alors que l'hébergement d'urgence des populations privées de toit n'a pas suffisamment de capacités, alors que les demandeurs d'asile pèsent sur le logement d'urgence, des capacités neuves financées et rapidement construites pourraient apparaître comme un privilège paradoxal. Peut-être peut-on plus aisément justifier cet effort en dimensionnant les capacités pour y intégrer ces critiques. La France a besoin d'une capacité d'hébergement d'urgence – pour des catégories vulnérables dont les besoins sont brefs (victimes de violences conjugales,

mineurs isolés ou rejetés par leur famille, ...). La construire en profitant de l'opportunité que constitue une capacité d'hébergement pour le SNU, en y ajoutant donc une capacité supplémentaire, distincte, et sous la responsabilité des services publics concernés, en amortirait le coût de manière significative (en le limitant à un coût marginal) ; ceci permettrait aussi de faire de ces lieux ceux où l'engagement est possible au service des publics concernés. De même, la France manque de capacité pour faire face à des crises (catastrophe environnementale ou industrielle). Il est donc proposé de concevoir en partie les lieux propres du SNU comme pouvant exceptionnellement être utilisés à cette fin (en y ajoutant des préaménagements – dalle bétonnée et reliée aux réseaux pour pose d'habitat de toile provisoire), ce qui pourrait être réalisé à peu de frais. On pourrait envisager de former les appelés à des fonctions connexes à cette vocation. Il serait ainsi possible de coupler des politiques publiques cherchant des moyens d'action dans le logement en partageant les coûts et en cumulant les intérêts publics poursuivis : l'opinion publique serait plus aisément convaincue du bien-fondé de l'effort ainsi accompli.

La problématique du logement est plus simple mais pas moins ample pour les engagés en phase II : il faudra imaginer les modalités de soutien par des allocations, et d'offre de logement éventuellement plus diffus (chez des particuliers en définissant un statut du volontaire hébergeur, au sein du logement social ou dans des foyers, mais aussi en utilisant les capacités d'hébergement des employeurs tout autant que celle de la phase I dans les interstices de son utilisation). On doit ainsi garantir que l'exercice d'une mobilité géographique n'est pas entravé par le manque de moyens et la distance. Les initiatives des structures d'accueil des engagés devraient naturellement être encouragées et favorisées le cas échéant. Le maintien d'un objectif de mobilité territoriale, de prévention des discriminations à raison du logement, est évidemment central dans cette phase. La question du logement y est d'autant plus aiguë pour nos compatriotes d'outre-mer ou pour garantir les engagements de jeunes métropolitains vers les territoires ultramarins.

#### ***2.4 Filières d'engagement***

Le groupe a identifié 5 filières d'engagement semblant correspondre aujourd'hui – et aujourd'hui seulement car l'évolution des besoins, des menaces, et des formes d'action appellera une adaptation constante, par exemple aux exigences de nouvelles grandes causes nationales voire européennes qui émergeront – aux plus importants besoins et aux possibilités les plus intéressantes pour les jeunes.

La première des filières est celle liée à la défense et à la sécurité nationales, entendues dans leur acception la plus large : engagé volontaire dans les forces, engagé dans la police nationale et la gendarmerie, toutes les formes de réserves (garde nationale, cadets de la police etc.) mais aussi avec des possibilités de développement pour la sécurité civile, le volontariat dans les pompiers, etc. Un soin tout particulier devra être apporté à la mise en place de la sélection des profils les plus intéressants puisque la situation actuelle de volontariat intégral succédera à une possibilité de repérage et d'évaluation initiale. On pourrait du reste imaginer que l'engagement professionnel au service de la défense nationale passe d'abord par un engagement au titre du service national qui servirait alors d'une sorte de phase probatoire, permettant de beaucoup mieux calibrer les recrutements et les affectations qu'aujourd'hui.

Le deuxième secteur concernerait la **diffusion de la culture patrimoniale et numérique** (notamment dans une optique de solidarité intergénérationnelle, territoriale ou envers les plus défavorisés) en insistant sur la sécurité d'une part et le rapport au service public d'autre part, pour l'accès auquel la fracture numérique est très handicapante.

**L'environnement et le développement durable**, au titre de la réparation, de la préservation des espaces et de la diffusion des bonnes pratiques, constitueraient la troisième filière.

**L'aide aux personnes**, concernant aussi bien les personnes dépendantes, qu'âgées, ou en situation de handicap, mais aussi les familles, en milieu ouvert ou en établissement formerait un quatrième domaine.

Enfin **le tutorat**<sup>9</sup>, conçu comme un accompagnement à des fins d'apprentissage, d'acquisition de savoirs ou d'accompagnement dans la scolarité ou la formation (y compris au service des jeunes accomplissant leur service national, notamment dans la phase de remédiation après celle de cohésion pour les publics concernés) constituerait le cinquième domaine d'engagement.

Un très grand travail d'élaboration doit être accompli, en s'inspirant naturellement de l'expérience acquise par l'agence du service civique, pour affiner cette sectorisation grossière et développer les ressources permettant d'identifier celles des activités qui pourraient faire

---

<sup>9</sup> À ne pas confondre avec les fonctions de tuteur de l'engagement – qui peut être une fonction accomplie à ce titre mais reposera largement sur des salariés ou des bénévoles acceptant de suivre un jeune engagé ; le secteur du tutorat correspond à des interventions comme mentor, au titre du parrainage, comme ambassadeur d'une politique publique ou d'une activité d'intérêt général ou comme moniteur d'une technologie ou d'une pratique. Elle n'est ni enseignement ni formation, mais repose sur le partage d'un savoir.

l'objet d'un engagement, occasionnel ou récurrent, afin d'en structurer et d'en harmoniser autant que possible le contenu, le déroulement, la forme, les garanties...

À ce titre trois écueils devront être soigneusement évités.

En premier lieu, **l'engagement de service national ne doit pas apparaître comme un premier emploi au rabais** qui ressemblerait trop au feu contrat première embauche ou apparaîtrait comme un succédané aux emplois aidés supprimés. Le vecteur engagement doit certes correspondre à une tâche, y compris matériellement élémentaire, précise, mais elle doit répondre aux exigences qu'imposent les finalités du service – reconnaissance de l'engagé comme citoyen contribuant à la construction nationale – et ne saurait donc s'accommoder du recrutement à bas prix de supplétifs sans statut pour accomplir des tâches d'exécution subalternes ou dégradantes. La massification du recrutement expose naturellement à ce risque qui peut être surmonté **par un contrôle soigneux des engagements offerts**<sup>10</sup> et en acceptant une montée en puissance relativement lente pour s'assurer une bonne maîtrise des engagements proposés et refuser ce que, dans l'urgence, on pourrait sinon être tenté d'accepter.

En second lieu, tout aussi grand est le risque que le service national ait **un effet d'éviction** sur des secteurs marchands ou sur l'exercice de leurs compétences par de grands services publics. Il ne saurait être une alternative peu coûteuse à la mise en œuvre de compétences professionnelles par des collectivités publiques ou des entreprises privées dont c'est l'activité principale. À titre d'exemple, s'il est souhaitable que le nettoyage de certains espaces comme les plages puissent être opéré, l'entretien ou la valorisation d'espaces verts sont normalement assurés soit en régie, soit via des marchés publics par des entreprises privées, et ne sauraient sans dommage pour ces dernières être assurés par des brigades d'engagés du service national. Pour chacun des secteurs, **une étroite concertation avec les professionnels et les syndicats de salariés** sera seule à même d'assurer que cet effet d'éviction ne s'exerce pas, en traçant les limites précises et nécessairement évolutives dans le temps, au-delà desquelles il ne sera pas tolérable d'affecter des engagés dans un emploi qui introduirait des conditions déloyales de concurrence sur un marché.

En troisième lieu, dans toutes les filières considérées, la plupart des actes, mêmes élémentaires, accomplis par les professionnels, sont subordonnés à la détention d'une qualification précise. Il ne saurait donc être question que des engagés nantis d'une formation

---

<sup>10</sup> Cf. Annexe VII : Labellisation des différents partenaires du SNU.

très sommaire viennent accomplir des actes que des professionnels ne peuvent eux-mêmes accomplir qu'après y avoir été habilités ou au terme d'une sélection rigoureuse lors de leur recrutement. Sans être cantonnés à des tâches subalternes, les engagés devront donc à la fois disposer des formations et conditions de travail adaptées à l'engagement qui sera le leur, et demeurer très précisément insérés dans une action professionnelle dont ils ne seront que les auxiliaires. Là aussi, tout particulièrement là où des professions réglementées ou pourvues de statuts existent, une concertation approfondie et durable, associant les professions et les formateurs à l'administration des filières devra être engagée, et les choix faits évalués, qualitativement et quantitativement.

### **3 OUTILS ET ACTEURS**

#### ***3.1 Encadrement***

800 000 à 900 000 jeunes appelés, pendant deux fois quinze jours, même étalés sur une année scolaire entière (éventuellement au début de la suivante sans perturber le contrôle continu) par fraction de l'ordre de 80 000 jeunes, à résider ou travailler ensemble pour accomplir des tâches, puis, au cours des neuf années qui suivent, accompagnés dans des engagements individuels très divers, appellent à l'évidence un encadrement important. Celui-ci n'existe qu'à la marge, dans les armées ou la sécurité civile notamment, mais sera notoirement insuffisant pour satisfaire aux besoins.

Tout aussi bien, l'encadrement de contact doit, à l'instar de ce qu'était majoritairement l'encadrement du service national militaire, faire appel aux jeunes appelés eux-mêmes : témoignant ainsi de la reconnaissance immédiate de leur capacité par la nation, en leur déléguant des fonctions de responsabilité et d'autorité de haut niveau en dépit de leur jeune âge et le cas échéant de leur absence de diplômes ; en leur offrant, conformément à cette même **philosophie du projet**, des possibilités de reconnaissance et de promotion sociale, que des mesures spécifiques d'attractivité accroîtront, qui contribueront au succès du projet.

##### ***3.1.1 Cadres de contact de la période initiale***

Il faudra disposer pendant les périodes de la phase de cohésion de cadres en nombre suffisant, adaptés à la population de jeunes appelés et à ses caractéristiques, et dont la mission sera de délivrer les informations, les formations, les évaluations, l'accompagnement, tout en assurant la direction, le bon ordre et la sécurité, ainsi que la logistique des lieux concernés.

Cette mission pourra être l'une de celles offertes à l'engagement, celui-ci pouvant ainsi consister en la réalisation d'un nombre donné de périodes d'encadrement entre 18 et 25 ans,



avec d'ailleurs une progression possible dans les responsabilités. On peut aussi imaginer et souhaiter qu'après cette période d'engagement au-delà de 25 ans, **un statut ad hoc de réservistes de l'engagement puisse permettre d'effectuer à titre volontaire, par analogie avec les réservistes des forces**, des périodes d'encadrement supplémentaires, notamment en tant que spécialistes en rapport avec les qualifications professionnelles exercées. Un modèle existe déjà, sous la forme du service sanitaire créé par la ministre de la santé, service qui pourrait sans doute trouver sa place dans le fonctionnement du service national universel.

La formation de ces cadres peut être très brève lorsqu'ils disposent d'ores et déjà d'une qualification leur permettant de mettre au service de la phase de cohésion des compétences : un spécialiste logistique d'approvisionnement trouverait naturellement sa place dans l'administration de périodes de cohésion ; un licencié de STAPS deviendrait naturellement un moniteur sportif ; un élève des écoles supérieures du professorat et de l'éducation (ESPE) aurait naturellement sa place dans les modules de détection et de lutte contre l'illettrisme. Il faut toutefois prendre garde au biais sociologique qui s'introduirait ainsi insidieusement dans le recrutement de l'encadrement, qui ne doit en aucune manière pouvoir être assimilé au privilège de ceux en détenant déjà. **Le service national ne peut assumer son universalité et son rôle de brassage social qu'en portant aussi à la tête de son encadrement des personnalités remarquées pour leur engagement et leur caractère ou leurs talents, quoique dépourvues de qualifications scolaires ou universitaires.** Ainsi l'engagement associatif initial – notamment dans les associations de jeunesse, dans le milieu sportif, au sein d'associations humanitaires – devrait naturellement conduire ceux qui s'y sont investis vers l'encadrement du service national. L'accès à cet encadrement pourrait d'ailleurs être revendiqué dès la phase de cohésion, en s'offrant à y prendre des responsabilités au sein d'un groupe, pour y démontrer les capacités naturelles, et pourrait faire l'objet d'une filière de formation spécifique. Dans certains cas, il pourrait être prévu que l'exercice d'un engagement sous forme d'encadrant est obligatoire par exemple pour les élèves des écoles de fonctionnaires, quelles qu'en soient les catégories et les missions.

Quelles que soient les qualifications techniques déjà détenues, une méthode commune de conduite du groupe, d'exercice de l'autorité, de gestion des conflits potentiels ou des situations à risque devrait être partagée. Sans que l'autorité hiérarchique s'exerce de même manière qu'au sein des forces armées, la taille du groupe à constituer, l'hétérogénéité du public le constituant, appelle le recours à des cadres capables d'imposer par leur caractère une autorité naturelle, mais nécessairement formés à cette fin. L'efficacité souvent démontrée des

méthodes militaires de formation à la conduite de groupe par les cadres de contact (non seulement pour la préparation très particulière au combat, mais aussi dans des missions à caractère strictement social comme celle du service militaire adapté et du service militaire volontaire) **plaide pour qu'une partie au moins de la formation dispensée aux cadres puisse être assurée par les armées.** La construction d'autres modules de formation spécifique, imputable sur le temps d'engagement, et permettant à tout cadre même dénué de qualification initiale d'exercer ses responsabilités, devra être étudiée avec l'ensemble de l'appareil de formation en fonction des profils de cadres nécessaires et des compétences requises. Le plus grand soin devra être apporté à l'analyse du retour d'expérience et au recours à une pédagogie innovante dont la formulation, l'évaluation, le suivi et la diffusion, devraient être confiés tout autant pour la délivrance des formations de la période obligatoire que pour la formation des cadres, à un comité pédagogique pluridisciplinaire placé auprès de l'administration en charge du service national. **Cette formation de cadres du SNU devrait donner lieu à la délivrance d'un brevet de qualification, reconnu dans le système général de diplomation.**

À cet égard, pour que l'engagement comme encadrant du service national universel puisse contribuer au rôle de ce service, il conviendrait de s'inspirer du modèle de l'institut de l'engagement, association créée dans le prolongement de l'agence du service civique. Continuant pour certains des engagés une mission de formation, l'institut donne accès, à l'heure actuelle sur la base de conventions, demain sur la base d'équivalences prévues par la loi, de manière privilégiée à certains concours ou formations. Ce type de mesures, renforçant l'attractivité de l'encadrement, devrait s'intégrer à un ensemble de bonifications.

Cet encadrement issu des jeunes eux-mêmes ne sera manifestement ni entièrement suffisant ni entièrement adéquat. La responsabilité – matérielle, financière, de sécurité – d'un centre hébergeant en moyenne 200 jeunes de 16 ans exige aussi la présence de spécialistes expérimentés et d'encadrants dont l'âge et la maturité étayeront l'autorité et affineront les capacités de discernement. Un égal mélange d'anciens sous-officiers et officiers (recrutés sur des contrats civils, ou pouvant, sur le fondement d'un nouveau modèle de contrat à créer, prolonger un engagement militaire entièrement consacré désormais au service national pour une durée de l'ordre de 3 à 5 ans, leur conservant les avantages de l'ancienneté de la carrière, en en limitant les sujétions, dans le cadre des effectifs du ministère en charge du service national), de réservistes aussi bien des forces que du service national, et d'agents publics

affectés à temps partiels ou à temps plein ou encore de collaborateurs occasionnels détachés dans le cas d'un mécénat d'entreprise, devrait ainsi compléter l'encadrement des jeunes.

### *3.1.2 Tuteurs de l'engagement*

**Les engagements civils s'opéreront, pour l'essentiel, en généralisant le modèle existant du service civique**, par l'exercice de fonctions pour lesquelles idéalement plusieurs jeunes sont placés auprès d'un tuteur qui supervise l'accomplissement des tâches, et demeure, notamment, **le garant du professionnalisme et de la compétence nécessaire dans leur exécution.**

C'est aujourd'hui la principale limite au développement plus important du service civique. Les tâches ne manquent pas nécessairement, mais les salariés volontaires et aptes à assurer le tutorat d'un ou plusieurs engagés ne sont pas en nombre suffisant pour assurer la croissance du système dans de bonnes conditions.

**Il convient donc de réfléchir à la création d'éléments de statut du tuteur de l'engagement**, permettant de reconnaître l'exercice de cette compétence et, dans la mesure du possible, de lui donner un cadre légal ou conventionnel pouvant comporter divers éléments en termes de responsabilité, de droit à la formation, d'imputation sur le temps de travail, de rémunération, cette dernière pouvant se concevoir autrement que comme une bonification salariale (compte épargne temps, points de retraite, etc.). Bien entendu le tuteur pourra tout aussi bien n'être pas un salarié de la structure, mais un bénévole – pour lequel des avantages spécifiques devront être établis en contrepartie de la responsabilité exercée (compte engagement citoyen, autres avantages qui pourraient utilement faire l'objet d'une concertation).

L'amplitude du déploiement du tutorat appellera sans doute une réflexion sur la formation à l'exercice de ces fonctions, et qui aurait l'avantage d'homogénéiser les conditions dans lesquelles l'engagement se déroulerait.

### *3.1.3 Associations*

L'attractivité et la force de transformation sociale du système dépendront pour partie de la **création immédiate**, dès les premières promotions passées par la phase de cohésion puis après celle d'engagement, **d'associations d'anciens du service national universel**. Des rôles multiples pourront leur être reconnus, tout en laissant bien entendu une large part à leur propre initiative que les pouvoirs publics pourront utilement soutenir et fédérer : maintien des liens sociaux noués, par les activités traditionnelles à ce type d'association, participation à la

reconnaissance du service national dans l'espace public, **lien avec la mémoire**, en leur donnant un rôle spécifique dans la poursuite de l'activité d'associations issues du monde combattant (participation aux manifestations mémorielles, reprise de drapeaux...), mais aussi **rôle social**, en s'attachant par exemple un suivi individuel de l'ensemble des adhérents permettant de repérer ceux en difficultés, gestion de services d'aide à la formation ou à la recherche d'emploi ...

Via des fonctions de réservistes, ou ès qualités comme membres actifs de ces associations, leurs membres pourraient également jouer un rôle dans l'encadrement et l'animation du service national par exemple en participant à des séances de formation préparatoires en milieu scolaire ou en jouant un rôle dans l'identification de futurs tuteurs ou dans la recherche d'engagements. Des partenariats avec des structures européennes analogues pourraient aussi être développés.

### **3.2 Administration du SNU**

L'administration du SNU couvre plusieurs fonctions bien distinctes (de souveraineté, pour ce qui concerne le recensement et l'appel ; d'administration de mission, pour mettre en dynamique une action collective aux acteurs et effecteurs multiples, et animer un concert interministériel en coordonnant des dispositifs sous sa tutelle ou relevant d'autres ministères et acteurs...) appelant chacune des réponses différentes dans l'organisation administrative, le rattachement et le personnel nécessaire.

#### **3.2.1 Administration centrale**

En dépit de la souplesse nécessaire de la très large déconcentration sociale des initiatives et de la réalisation, du maintien permanent d'une concertation et évaluation impliquant l'ensemble des parties prenantes, il est d'évidence absolument nécessaire **qu'une administration centrale joue le rôle de conception, de mise en œuvre et d'évaluation**, en animant le concert interministériel nécessaire, comme pour toute politique publique majeure.

Il existe d'ores et déjà **une direction du service national et de la jeunesse**, qui administre la journée défense et citoyenneté et est en charge du recensement, maintenant en l'état une capacité de mobilisation en cas de rétablissement total ou partiel du service armé. Des commandements lui sont attachés, dont le service militaire volontaire. Comptant un peu plus de 1300 agents, elle pourrait **être le noyau dur autour duquel se créerait la fonction de souveraineté de l'administration du service national universel** (seule une partie de ses agents correspondant à un rôle d'administration centrale, les autres relevant de la gestion

concrète de l'organisation des journées défense et citoyenneté en région). Mais l'administration du service national, comme administration de mission, devra aussi comprendre une capacité de très haut niveau d'ingénierie de projets, de conception de politique publique, de conduite du changement et de la concertation, couplée avec une capacité de gestion rigoureuse et d'évaluation et d'audit constante.

S'il est justifié, par le maintien de la possibilité d'un appel au service militaire d'une part, et par le fait qu'une partie des engagements seront de nature militaire d'autre part, ainsi que par le contenu d'initiation à la défense nationale caractéristique d'une partie importante de la phase initiale du service national, de recourir à des personnels sous statut militaire pour assumer ces fonctions, **le rattachement au ministère des armées de cette direction n'aura, au terme du déploiement complet du projet, plus de justification dans le déploiement du nouveau service national universel.**

On pourrait certes concevoir que l'administration centrale soit directement placée sous l'autorité du Premier Ministre en raison du caractère horizontal de la politique poursuivie. Mais toute politique publique majeure est par nature interministérielle, alors même que la plupart sont de la responsabilité propre d'un ministre. **Le groupe recommande donc un rattachement auprès du ministre principalement intéressé, qui lui paraît devoir être celui en charge de la jeunesse<sup>11</sup>.** En région, les services territoriaux nécessaires constitueraient des directions nouvelles (à compétence départementale, interdépartementale ou régionale selon les cas) rattachées au préfet. Les personnels militaires de la direction d'administration centrale continueraient d'être placés sous les ordres du ministre des armées qui exercerait sur eux une autorité fonctionnelle et pourrait ainsi continuer à gérer les ressources humaines. Sur le plan symbolique, le rattachement de cette administration au ministre de la jeunesse délivre un message clair sur la nature du nouveau service national universel.

### *3.2.2 Administration territoriale d'État*

Cette administration devra être placée sous l'autorité du préfet.

Dans chacune des grandes régions administratives, et sans doute dans les principaux départements, à raison de leur population, ainsi que dans chaque collectivité d'outre-mer quel que soit son statut, il sera nécessaire de disposer d'antennes administratives relevant de la

---

<sup>11</sup> Le ministre en charge de la jeunesse, tel que le désignent les textes lui conférant des compétences, est, dans le gouvernement actuel, le ministre de l'éducation nationale.

direction territoriale mentionnée ci-dessus, de façon à assurer la déconcentration la plus grande et la meilleure coordination de l'ensemble des acteurs locaux.

Enfin, tous les sites susceptibles d'héberger une fraction du contingent appelé devront faire l'objet d'une administration spécifique. Si en effet les moyens existants ou proches des sites en question sont utilisés (locaux, alimentation, plateaux sportifs, salle de réunion,...), le cas échéant mobilisant par la voie conventionnelle les moyens logistiques, d'entretien, et d'approvisionnement existant, il faudra quand même pour chacun de ces sites disposer d'une administration minimale que le seul encadrement du service national ne pourra pas dispenser : la rapidité de rotation des cadres au cours d'une même année ne sera pas compatible avec les exigences d'une bonne gestion administrative.

Cette dernière devra donc être confiée à **des agents publics**, le cas échéant épaulés par des réservistes (issus de l'encadrement du service national universel, tel que décrit plus haut, mais pouvant aussi être des personnes volontaires pour participer à cette action nationale, et s'engageant, sur le modèle de la réserve citoyenne, dans cette action civique à laquelle il conviendrait de donner un statut, et des droits, pour structurer ce bénévolat civique qui pourrait s'avérer attractif).

Bien entendu il sera également possible de recourir **au mécénat de compétences de la part d'entreprises** (et de collectivités publiques qui devraient pouvoir le pratiquer dans un cadre défini à cette fin pour s'adapter à leurs spécificités). Le mécénat de compétences pourrait sans doute seconder l'encadrement proprement dit du service national universel, mais trouverait aussi un débouché par la participation à l'administration de l'ensemble du système. Le régime de ce mécénat devra être aménagé pour pouvoir concerner aussi utilement les TPE/PME, les professions artisanales et libérales, que les critères actuels de déduction fiscale, corrélés au chiffre d'affaire, tiennent à l'écart.

L'ensemble de ces considérations invite à programmer avec soin la montée en puissance d'une administration nouvelle devant être dotée d'effectifs importants, qu'il est malaisé de chiffrer à ce stade mais qui en régime de croisière se compteront par milliers.

### *3.2.3 Rôle des autres administrations d'État*

Il va de soi que l'ensemble des administrations publiques devra participer au déploiement et à la gestion du service national universel. À cette fin, les ministères principalement intéressés devraient identifier au sein de l'organisation leurs services nationaux et territoriaux spécifiquement chargés d'assurer une interface avec l'administration en charge du service

national universel de façon à **coordonner leurs actions et à mettre à disposition celles des compétences ou ceux des moyens nécessaires au bon accomplissement du service**. Des dispositions réglementaires ou une circulaire du Premier ministre seront sans doute nécessaires pour prévoir sur la base de la réflexion qu'ils ont commencé à conduire la nature et la forme des contributions précises de chaque ministère à la mise en œuvre de l'ensemble du système (citons à titre d'exemples, la mobilisation du service public de l'emploi et de la formation qui aura un rôle central à jouer au moment de la phase de cohésion, la prise en charge de la mobilité à destination ou en provenance d'outre-mer, l'accompagnement particulier des mineurs protégés handicapés..., pour montrer la variété des tâches pouvant impliquer plusieurs ministères, leurs moyens et leurs administrations, pour assurer le bon déroulement de la phase de cohésion, le suivi et l'administration de la phase d'engagement).

### **3.3 *Rôle des collectivités territoriales***

Politique éminemment nationale, la mise en œuvre du service national universel va cependant s'effectuer dans des territoires. Elle sollicitera des moyens ou des compétences qui sont très majoritairement ceux des collectivités territoriales. Le rôle de celles-ci ne peut donc être ignoré. La mise en œuvre de cette politique ne saurait certes être subordonnée à l'accord ou aux conditions que fixerait telle ou telle collectivité. Mais l'état actuel de la répartition des compétences dans la république décentralisée interdit de se passer de leur concours. L'exigence constitutionnelle est aussi dans ce cas de compenser celles des charges qui directement ou indirectement pourraient leur incomber.

Il sera sans doute nécessaire de procéder à des adaptations législatives pour que les obligations légales des collectivités et de leurs établissements soient étendues à la mise en œuvre du service national universel, notamment pour que la mise à disposition de locaux scolaires, sportifs, hospitaliers ou sociaux par exemple puisse s'opérer de droit, pourvu naturellement que la compensation des coûts entraînés soit, comme c'est le cas aujourd'hui, par exemple pour les locaux scolaires, entièrement assurée.

Au-delà, les collectivités territoriales seront toutes elles-mêmes ou via leurs établissements (notamment les hôpitaux, les services sociaux) des lieux de réalisation d'engagement. Au même titre que des négociations devront s'engager avec les syndicats d'employeurs et de salariés (Cf. 4), leurs besoins et spécificités devront faire l'objet d'une négociation propre avant que le législateur, le cas échéant, n'intervienne.

Le déploiement du service national peut aussi apparaître comme un **enjeu significatif d'aménagement du territoire**, dans la mesure où la présence récurrente sur le territoire d'une collectivité d'une fraction importante de la jeunesse peut être un élément de vitalisation de son rayonnement et de son essor économique avant de contribuer, le cas échéant, à son attractivité et à son développement. C'est assurément sur une base volontaire que des accords pourraient être passés, prévoyant une contribution de collectivités, destinés à pérenniser des implantations du service national universel – avec des établissements de coopération intercommunale, voire des départements. Les pouvoirs publics pourraient utilement coupler tant la politique de soutien à la ruralité que la politique de la ville avec la détermination de territoires prioritaires au regard des capacités existantes pour le développement d'infrastructures du service national universel. Des financements spécifiques pourraient d'ailleurs être recherchés (par exemple au moment de la construction de lycées et internats) y compris au plan européen.

On mesure que la création du SNU peut être l'occasion d'un nouveau pacte avec les collectivités territoriales, leur permettant en tant que maîtres de leur développement de s'emparer du levier d'aménagement, d'essor et d'attractivité qu'il peut représenter. Conscient de ses exigences, l'État pourrait néanmoins rechercher à les satisfaire par une coproduction : avec les collectivités aussi, le service national doit être attractif, et les reconnaître comme un acteur majeur.

### ***3.4 Rôle des associations et entreprises***

L'agence du service civique, qui devrait être rattachée pour sa tutelle à la direction d'administration centrale mentionnée ci-dessus (comme pourraient l'être les acteurs actuels d'engagements visant à la réinsertion des « décrocheurs » ou à un retour vers une formation professionnalisante – EPIDE, SMV, et, dans une autre mesure, SMA), jouera un rôle central dans le dispositif. Mais il faut laisser à l'ensemble des acteurs la possibilité d'être force de proposition et de réalisation, de façon à ne maintenir l'administration que dans un rôle de pilotage, de conception, puis de certification, mais en aucun cas de gestion en régie directe, qu'à l'évidence la masse des situations individuelles à traiter condamnerait à l'échec.

Déterminer les lieux d'engagement, former les tuteurs, définir les missions et les conduire, évaluer l'action des engagés et les accompagner devraient donc reposer aussi sur l'initiative des collectivités territoriales, des administrations et établissements publics, de manière centrale et sans doute principale sur celle de l'ensemble des associations, et aussi sur le choix de certaines entreprises de développer cette capacité (notamment au titre de l'enrichissement



légal de leur objet social au profit de missions relevant de leur responsabilité sociale, objet prochainement de dispositions législatives).

L'ensemble des collectivités publiques et des acteurs privés devrait pouvoir s'appuyer sur l'expertise de l'agence du service civique. Sur la base de référentiels de qualité ou de prérequis définis par l'administration, et à la mise en œuvre desquels l'agence participerait, chacun des acteurs devrait pouvoir proposer de nouvelles filières et modalités d'engagement. Afin de garantir le professionnalisme et la qualité de ces propositions, les initiatives devraient pouvoir être concentrées auprès d'opérateurs agréés de l'engagement<sup>12</sup> : sur la base, pour les opérateurs non publics, d'un cahier des charges très exigeant (indépendance, transparence, respect et promotion des valeurs républicaines, professionnalisme et qualification,...) qui naturellement serait adapté pour les opérateurs publics, des têtes de réseaux associatifs (par exemple, les fédérations d'éducation populaire ou les grands mouvements de jeunesse) ou des fédérations professionnelles (d'entreprise, artisanale, ou de profession libérale) pourraient ainsi jouer le rôle de relais dans la sélection des engagements, fournir une assistance technique, contribuer à la formation des tuteurs ou des futurs engagés et auditer les réalisations.

Il va de soi que la charge que représentera cette activité d'opérateur, comme celle de structure d'accueil d'un engagé, devra faire l'objet d'un **support financier**, aussi bien au titre des coûts d'administration de cette fonction, que pour assurer le financement du coût des engagés ; le tissu associatif, comme les collectivités territoriales, ne peuvent être mobilisés sans une compensation réelle des charges supportées.

### **3.5 Budget**

Il est beaucoup trop tôt pour dessiner ce que sera à terme un budget complet de fonctionnement et d'investissement, comprenant à la fois des crédits budgétaires (pour des dépenses directes, pour subventionner des tiers, pour compenser les collectivités territoriales de charges...), des dépenses fiscales ou sociales et des coûts analytiques imputables pour l'emploi de moyens existants. C'est toutefois dès la loi de finances initiale pour 2019 qu'un BOP correspondant au service national au sein du budget du ministère en charge de la jeunesse devrait comporter les premiers crédits de lancement de la phase pilote. Chaque ministère intéressé devrait également être invité à identifier en son sein les moyens dédiés à la montée en puissance. À terme, une mission (au sens LOLF) devra être dessinée.

---

<sup>12</sup> Cf. Annexe VII : Labellisation des différents partenaires du SNU.

Des hypothèses de travail ont servi au groupe à appréhender la faisabilité budgétaire des propositions qu'il faisait, par exemple en matière de logement. Il n'est cependant possible que d'esquisser – et seulement après que les pouvoirs publics auront rendu leurs arbitrages de principe – un budget prévisionnel indicatif sur la période de montée en puissance et la première année de rythme de croisière. À ce stade l'investissement en infrastructures envisagé sur sept ans est de 1,750 milliards d'euros. En 2027, en rythme de croisière, une fois l'ensemble des infrastructures construites, le budget de fonctionnement annuel pour la phase de cohésion obligatoire d'un mois est évalué à 1,6 milliards d'euros. Ce chiffrage ne sera donc en rien caractéristique du coût budgétaire total atteint lorsque la totalité d'une classe d'âge aura réalisé à la fois la phase de cohésion obligatoire et celle de l'engagement volontaire.

Au regard des effets attendus et des bénéfices qui peuvent en résulter sans être ceux visés principalement (comme par exemple les dépistages précoces des difficultés sociales ou les réorientations), le groupe estime cependant que le coût budgétaire total qui ne devrait pas dépasser quelques milliards d'euros est **un investissement collectif justifié, soutenable, et maîtrisable.**

### **3.6 Statut des appelés**

Il existe aujourd'hui un statut d'appelé du service national qui, moyennant des adaptations significatives pour qu'il puisse s'adapter complètement à l'appel d'une génération de jeunes mineurs, destinés ensuite majoritairement à accomplir des engagements civils, conviendrait parfaitement à la mise en œuvre du projet.

L'avantage principal de ce statut est de clarifier les questions d'autorité et de responsabilité. Dès lors que la phase de cohésion aura pu être rendue obligatoire, sur le fondement de la révision constitutionnelle envisagée, la convocation à l'accomplissement de cette période fera passer le jeune sous l'autorité de l'État (dans la phase pilote préalable à la révision, le jeune volontaire se placerait dans la même position). Sa situation, légale et réglementaire, sous l'autorité des personnes investies à cette fin des prérogatives nécessaires, sera analogue à celle d'un **collaborateur du service public**. À ce titre, naturellement, l'ensemble des droits et sujétions reconnues par la loi s'appliqueront à lui. Notamment, en tant qu'appelé il sera totalement subordonné au respect du principe de laïcité. Alors même que le corrélat des sujétions qu'impose la présence obligatoire dans un milieu fermé a justifié la mise en place d'aumôneries (dans les forces, dans les prisons, dans les lycées), la brièveté du séjour et donc de la contrainte qu'il entraîne ne paraît pas appeler une mesure de ce type. On peut s'interroger sur les conditions dans lesquelles sera affirmée la traduction concrète du **principe de laïcité** –

par l'interdiction du port de signes religieux ostentatoires : simple extension de la mesure existante en milieu scolaire, elle pourrait être favorisée par le port d'**une tenue commune**.

Ce terme est en effet préférable à celui d'uniforme pour bien marquer que le service national universel n'est pas un service militaire rétabli. Sans ignorer les réticences qu'elle peut créer, elle présente de nombreux avantages. Elle assure d'abord que chacun disposera des effets nécessaires à la phase initiale. Elle permet d'évacuer tout débat sur ce qui constitue une tenue adéquate (ou « digne », ou « neutre » ou « décente »...). Elle gomme les appartenances religieuses mais aussi sociales et supprime toute discrimination à raison des ressources de la famille. C'est dire qu'elle devrait être rendue obligatoire, mais aussi être remise – car son coût serait à défaut un obstacle. On peut en outre imaginer que cet ensemble d'effets serait remis accompagné de divers éléments, selon les objectifs poursuivis : livret sur la prévention en matière de santé ou de lutte contre les addictions ; un livre classique de la littérature universelle ; le code et le mot de passe permettant la connexion au système d'information et de messagerie ; l'accès à cette occasion à des ressources culturelles - musique, film... ; information sur une préinscription sur les listes électorales ; carte d'adhésion à une association d'anciens ; information économique, sociale, culturelle et patrimoniale sur la collectivité territoriale d'accueil, ...

**Lors de la phase d'engagement, l'intéressé aura également ce statut d'appelé**, et ne relèvera du droit du travail, qu'il s'agisse des périodes de formation ou d'engagement, que dans la stricte mesure nécessaire à sa présence dans les locaux professionnels et à l'exécution des tâches. Une parfaite clarté de la répartition des compétences sera ainsi obtenue, entre l'État et la personne morale au sein de laquelle s'opère l'engagement. **La question de la laïcité lors de la phase d'engagement appellera un traitement soigneusement réfléchi**, qui devrait plutôt privilégier l'application des règles de la communauté de travail au sein de laquelle l'engagement s'opère plutôt que l'affirmation du statut d'appelé, afin que **l'engagement puisse jouer pleinement sa fonction d'intégration sociale** par la participation à une communauté de travail. Les règles différentes de celles de l'enseignement scolaire qui prévalent dans l'enseignement supérieur plaident pour cette souplesse accrue.

**Il va de soi que la responsabilité de l'État sera entière selon les règles communément prévues par le code du service national pour l'ensemble des dommages subis à l'occasion de l'accomplissement du service national, responsabilité s'étendant aux accidents de trajet**. La budgétisation de cette responsabilité devra faire l'objet rapidement d'une évaluation permettant d'éviter qu'elle pèse à l'excès sur les comptes publics.

Une attention particulière devra être apportée au statut des cadres. Dans l'ancien service militaire, ils étaient des sous-officiers et des officiers ; leurs devoirs, leur mode d'action, leur responsabilité en découlaient naturellement. Ce ne peut plus être le cas, mais il faut alors définir en droit leur rôle, leurs prérogatives – en charge de la discipline, dans une position plus proche de l'enseignant ou du moniteur, responsable de la sécurité des appelés et des biens, ... : des réglages délicats seront nécessaires, appelant là encore une variété de retour d'expérience sur des modèles différents d'exercice de la fonction. L'élaboration à la fois d'un cursus de formation, d'une éthique du cadre du service national, d'un règlement type, régissant le fonctionnement des centres et les rapports à leur intérieur, assorti d'une discipline et des procédures de sa mise en œuvre, est une tâche prioritaire à laquelle l'administration et les acteurs devront s'atteler d'emblée, afin que tout jeune rejoignant dès la phase initiale de mise en œuvre un centre connaisse exactement sa place, ses droits et ses devoirs, et la nature des rapports existant au sein d'un centre avec ses pairs, avec les encadrants, avec le personnel de service, et avec les tiers.

### *3.7 Système d'information (pour mémoire, Cf. 4.3)*

## **4 LE DEPLOIEMENT**

**La pleine mise en œuvre du service national universel supposera l'adoption d'une révision constitutionnelle (Cf. 2). Mais il n'est pas nécessaire d'attendre son adoption pour commencer un déploiement qui sera nécessairement progressif.**

Tout en ayant, en effet, une vision très claire de l'architecture générale du système, de ses finalités et des conditions du fonctionnement, le groupe n'est, pas plus que quiconque, pas en mesure de définir utilement d'une manière suffisamment certaine pour être généralisée, le contenu de la plupart des éléments essentiels à la mise en œuvre : quel doit être le contenu précis de la phase de cohésion et doit-il être unique ? Si celle-ci est fragmentée, quel doit être le contenu des semaines ne se déroulant pas en hébergement ? Quelles sont les spécificités des besoins liés à la prise en compte des publics spécifiques ? ... Autant de questions, qu'on pourrait multiplier, auxquelles l'expérience seule permettra d'apporter des réponses sûres.

**C'est pourquoi l'attention doit être attirée sur la nécessité de n'envisager le complet déploiement du service national universel que sur un moyen terme de l'ordre de 7 ans de manière à assurer son parfait succès.**

**Compte tenu des oppositions importantes que le projet, s'il était mal compris, ou mal conçu, pourrait susciter dans la jeunesse elle-même, il est souhaitable de tenir avec elle,**

**directement, et via ses associations et représentants, mais aussi avec les associations familiales et avec celles de parents d'élèves, une consultation approfondie, avant toute prise de position officielle des pouvoirs publics et avant d'écrire le projet de loi de programmation.** Sur la base des propositions faites par le rapport, des arbitrages rendus par les pouvoirs publics permettraient de soumettre un certain nombre de questions à l'avis des intéressés. Un projet donnant à la jeunesse les clefs de son avenir civique ne peut se construire contre elle ou sans elle.

L'un des points sur lesquels la consultation devrait porter est celui de la dénomination. On peut débattre ainsi pour savoir si c'est aujourd'hui la Nation (au sens révolutionnaire le plus ouvert, marqué par la fête de la fédération) ou la République (au sens des principes fondamentaux reconnus par ses lois, de sa devise, bref, en l'appréhendant naturellement comme la constitution la définit et non sur un prisme idéologique) ou les deux, qui doivent, peuvent apparaître dans la dénomination ? Faut-il marquer l'importance du civisme plutôt que de l'universalité, qui, on l'a vu, est une ambition pour l'engagement et non une règle de droit ? Parler d'engagement plus que de service ? Le pouvoir s'exerce aussi en nommant les choses, et le partager sera manière d'aider à l'appropriation du projet. Il peut s'agir d'un choix de communication, mais le groupe est convaincu que c'est d'abord un choix politique qui doit ici être effectué.

#### ***4.1 Fondement législatif***

Au terme de ses travaux, le groupe est en mesure de décrire le fonctionnement et les caractéristiques principales du service national universel en régime de croisière. Il est également en mesure d'indiquer celles des dispositions législatives initialement nécessaires pour donner au service national le cadre requis, ainsi qu'aux participants le statut qui leur sera applicable.

En revanche il n'est pas possible, mais surtout pas souhaitable, de déterminer aujourd'hui de manière exhaustive l'ensemble des dispositions qui, s'agissant du contenu de la phase de cohésion, de son articulation avec les contraintes s'imposant à diverses fractions d'une génération à raison de leur rapport au travail, à l'institution scolaire, au handicap, à la protection judiciaire de la jeunesse... doivent impérativement être prises pour faciliter l'accomplissement des obligations. De même, de nombreuses négociations de fond doivent être conduites sur ce sujet comme sur d'autres avec les acteurs de l'accompagnement de certaines populations, comme avec ceux de l'engagement, ou encore de l'implantation du

service national (associations spécialisées, collectivités territoriales, employeurs publics et privés, syndicat de salariés ou professionnels, acteurs des politiques sociales).

Couplée avec les nécessités de la montée en puissance très progressive, à la fois sur le plan humain, afin de permettre la mise en place des structures administratives et la formation des cadres, et matériels, afin de mettre en place l'ensemble des outils permettant l'appel d'une classe d'âge, son affectation, son hébergement, et le suivi de son engagement, ainsi que l'ensemble des services et évaluations dont le service national universel sera l'occasion, cette situation plaide naturellement pour que soit choisie, comme instrument fondateur de la mise en œuvre du service national universel, **une loi de programmation**.

Vecteur habituel des grandes politiques publiques se déployant dans le temps, la loi de programmation s'accommode d'un énoncé de principes qui n'a pas de caractère normatif. En l'espèce, son titre premier consisterait à décrire à grands traits les objectifs et les bénéfices escomptés du service national universel, et à approuver un rapport de déploiement, **analogue au livre blanc de la loi de programmation militaire**, indiquant les grandes options stratégiques résultant des arbitrages rendus, notamment sur le fondement du présent rapport, et proposant un calendrier pour les prochaines années, assorti d'une programmation budgétaire.

Le titre II de cette loi de programmation procéderait à celles des modifications législatives qui sont d'ores et déjà possibles et nécessaires : par exemple celle du statut d'appelé du service national prenant en considération le déroulement prévu et articulant ce statut avec les différentes formes d'engagement ; mais aussi celles relatives à l'emploi de locaux appartenant à d'autres collectivités publiques, celles concernant l'encadrement, les réservistes, les associations d'anciens, les tuteurs de l'engagement,...

Le titre III de cette loi de programmation pourrait comporter des habilitations à procéder par ordonnance à d'autres modifications (notamment pour les fractions de contingents concernés par diverses dispositions législatives dans l'adaptation est aujourd'hui prématurée, mais aussi pour faciliter l'hébergement, la prise en considération des spécificités de l'outre-mer, ...).

Le calendrier prévoirait qu'après l'adoption de la révision constitutionnelle, permettant de rendre obligatoire l'appel au service national universel, sur la base d'une évaluation des premières années de mise en œuvre du projet, une loi viendrait poser l'obligation de service, ratifierait celles des ordonnances déjà adoptées, et apporterait toutes les précisions que le retour d'expérience permettrait de fonder en droit de manière définitive.

#### **4.2 Mise en œuvre initiale et modalités de pilotage et de concertation**

**La réalisation de la première phase de cohésion pourrait intervenir dès le deuxième semestre 2019.** Cette phase pilote se fonderait alors nécessairement sur un cadre législatif solide, mais entièrement **sur la base du volontariat** : volontariat de cadres dont la formation pourrait commencer sans même attendre l'adoption définitive de la loi, sur une base expérimentale, dans le cadre national actuel ; volontariat auquel seraient appelées des portions limitées du contingent, dans quelques départements soigneusement choisis pour constituer un échantillon représentatif, et en s'efforçant, sur la base d'une attractivité définie par la loi, d'obtenir une mobilisation suffisante des intéressés pour assurer la représentativité de l'expérience conduite.

Il ne s'agit pas d'une « *expérimentation* » au sens constitutionnel du terme, mais bien d'un déploiement initial destiné au cours d'une phase pilote à permettre de **tester** diverses hypothèses quant à son contenu et à son déroulement ou à ses modalités, avant une généralisation dont le principe sera posé par la loi et ne sera pas subordonné au retour d'expérience. Outre que le terme d'expérimentation serait sans doute inégalement apprécié par les principaux intéressés, il pourrait laisser entendre que le projet pourrait être abandonné ultérieurement sur la base des résultats. Or il s'agit bien d'une première phase avant généralisation dont le principe aura été décidé, phase durant laquelle la JDC continuera d'être administrée, et coexistera d'ailleurs jusqu'à la généralisation complète du système nouveau.

Piloté par la nouvelle direction du service national, le déploiement initial, qui pourrait s'effectuer sur deux années, avec une montée en puissance significative dès l'année 2020 permettant d'appeler plusieurs fractions de contingents au cours de l'année, devrait permettre d'opérer toute une série de tests sur le contenu de la phase de cohésion, l'efficacité comparée de diverses méthodes de gestion et l'articulation avec le temps scolaire comme l'adéquation à des publics particuliers. Cette phase devra donc donner lieu à une très large concertation permanente, avant son lancement, pendant son déroulement, et pour la définition des conclusions à en tirer.

À cette fin, il est souhaitable **de créer** d'emblée auprès du ministre en charge **un conseil national du service universel**, - qui pourrait se spécialiser en deux formations, l'une essentiellement axée sur la phase de cohésion, l'autre sur la phase engagement, la première faisant une place significative aux associations de parents d'élèves, la seconde une place plus large à l'ensemble des opérateurs d'engagement qui pourra rassembler l'ensemble des parties prenantes (association de jeunes, employeurs, syndicats, collectivités territoriales...) et

toutes les administrations compétentes (notamment l'éducation, jeunesse et sports, enseignement supérieur, défense, intérieur, protection judiciaire de la jeunesse, travail, emploi et formation professionnelle, affaires sociales, affaires étrangères...). Ce conseil pourrait s'adjoindre en tant que de besoin des experts pour constituer des comités spécialisés de pilotage (comité pédagogique, comité d'évaluation ...). Il serait aussi extrêmement utile que ceux des députés et sénateurs de tous les groupes qui auraient joué un rôle important dans l'adoption de la loi de programmation puissent continuer à être régulièrement réunis pour le suivi de la loi, l'examen des évaluations et la préparation des ordonnances puis de la loi d'obligation.

Enfin, comme il a déjà été indiqué, la décision de lancement des travaux devrait, très en amont de l'écriture de la loi de programmation, donner lieu à l'ouverture d'une série de concertations parallèles entreprises dans l'esprit d'une collaboration dans l'écriture des dispositions ou dans la construction des dispositifs qui permettraient d'éviter des oppositions de principe, ou l'adoption de mesures trop éloignées du terrain et des attentes des parties prenantes. À cet égard, le choix du mode de programmation présente l'avantage de voir soumettre le texte au **conseil économique, social et environnemental**, qui pourrait jouer un rôle significatif (extensible en régions aux conseils économique et sociaux régionaux), prélude à la réorientation que la révision constitutionnelle entend donner à ces missions, dans le pilotage stratégique au sein de la société de l'ensemble du projet.

Rappelons la conviction ferme du groupe que le succès du service national universel dépend entièrement de la capacité de la société dans sa totalité à s'impliquer dans sa conception et sa réalisation, et donc dans la volonté des pouvoirs publics d'accepter de partager avec tous les acteurs la construction progressive de cette politique publique.

#### *4.3 Système d'information*

**Un système d'information particulièrement ample et aux dimensions et fonctions nombreuses doit être mis en place.** Il doit permettre, comme c'est déjà le cas aujourd'hui, un recensement<sup>13</sup> exhaustif d'une classe d'âge de manière à permettre son appel<sup>14</sup>, mais doit porter des fonctionnalités beaucoup plus riches et durables, afin de permettre à la fois un suivi individuel, en consolidant l'ensemble des informations collectées lors de la phase de cohésion

---

<sup>13</sup> Le groupe note qu'il sera nécessaire d'apprécier l'utilité et la faisabilité d'avancer d'un an le recensement, pour qu'il soit effectif à 15 ans révolus.

<sup>14</sup> Il va de soi que le système d'information de la DSNJ, dont l'efficacité a été démontrée, doit servir de base au développement du nouveau système d'information, que nourriront aussi d'autres bases de données.



(au titre notamment des vœux, des bilans, des évaluations, des acquisitions des qualifications), sur toute la période de 16 à 25 ans révolus, et une communication permanente avec chacun des jeunes concernés (expression de vœux, de difficultés, de souhaits, information sur les engagements possibles et leurs conditions de réalisation, information matérielle, validation des périodes, des acquisitions et des qualifications, exercice le cas échéant des droits, notamment à indemnité, réparation ou remboursement, ...).

Ce système ambitieux peut faire l'objet d'une opposition de principe. Il est un fichier de la jeunesse entrant de manière détaillée, à l'aide de données personnelles particulièrement sensibles, dans la vie privée des intéressés<sup>15</sup>. Il peut aussi être la source de très nombreux dysfonctionnements dont l'histoire administrative et sociale est malheureusement remplie – le déploiement de systèmes colossaux, sous-traités dans les conditions des marchés publics selon des critères de choix qui n'étaient pas toujours pertinents, ou réalisés en régie par des services vite dépassés par les enjeux, aboutissant à des dysfonctionnements majeurs voire à des abandons, particulièrement injustifiables au regard du coût démesuré de la conduite des projets. **Le service national universel ne peut pas prendre le risque d'un échec en matière de système d'information.**

C'est pourquoi **il est envisagé de faire du déploiement même de ce système d'information une construction collaborative originale**. C'est la culture numérique de la jeunesse, reposant sur l'usage d'applications individuelles et de réseaux sociaux, qui doit servir de base à une approche, collaborative et modulaire, permettant une construction originale, qui aura un caractère assez largement expérimental, pouvant associer les meilleurs laboratoires numériques de la recherche française dans un partenariat avec notamment l'INRIA et les universités dans lesquelles l'institut est implanté. La liberté accrue que donne le nouveau règlement général pour la protection des données – qui met l'accent sur la responsabilité des responsables du traitement via l'analyse des risques qu'il représente pour les libertés – **devrait être l'occasion de l'élaboration à laquelle la jeunesse elle-même participerait**, notamment pour que les fonctionnalités du système répondent à ses besoins, ainsi qu'à ses capacités en tenant compte de l'hétérogénéité de celle-ci au sein d'une même classe d'âge, tout en lui donnant les garanties de sécurité et de transparence qu'elle serait à même d'élaborer et de contrôler. À cet égard la nomination d'un délégué à la protection des données auprès du

---

<sup>15</sup> Cette question peut être très sensible et donner lieu à des prises de position bruyantes en ce qui concerne les étrangers : on imagine l'exploitation que feraient certains du « fichier recensant les clandestins sous couvert de service national ».

directeur du service national avant même de réfléchir à l'architecture du système serait un gage de bonne foi et un signal adressé à la jeunesse.

À partir des données existantes qui sont suffisantes pour faire fonctionner le système au départ, **il est donc recommandé de ne pas passer un marché public de commande d'un système**, dont, au demeurant, il n'est guère possible aujourd'hui de décrire les caractéristiques plus avant, ce que la loi de programmation sera elle-même incapable de faire, mais d'ouvrir, sous la maîtrise d'œuvre conjointe du ministère chargé du service national et du secrétariat d'État au numérique, un chantier dédié **de construction d'une application participative** répondant aux besoins progressivement identifiés du public concerné autant que des administrations en charge du projet.

#### ***4.4 Évaluation et retour d'expérience***

La soumission de l'ensemble du projet à **une méthode d'évaluation originale et innovante** est tout autant une nécessité, qu'un facteur de son acceptabilité, et de son succès<sup>16</sup>. Sa nécessité découle du passage par un déploiement initial, permettant d'étudier en parallèles plusieurs options ou modules, dont l'efficacité et la praticabilité, au regard des objectifs et des retours attendus, doivent faire l'objet d'une évaluation crédible, transparente, impartiale... Il en va de même plus généralement de l'ensemble du système, qui devra tout autant reposer sur une évaluation rigoureuse de ses coûts, notamment afin que les personnes morales associées puissent recevoir les compensations adéquates, que de ses retombées, afin d'établir aux yeux de l'ensemble de la population, et notamment de la jeunesse, le bien-fondé de l'affirmation des bienfaits escomptés, pour ne pas s'en tenir à un discours politique unilatéral.

Cette évaluation supposera en premier lieu l'adoption par les pouvoirs publics d'une vision extrêmement claire des objectifs visés et des résultats attendus, faisant l'objet d'une programmation quantitative et qualitative très fine. Sur cette base, la meilleure manière d'assurer cette évaluation est d'abord de la concevoir d'emblée comme une dimension constituante du projet, et de la confier sur appel d'offres à **des expertises académiques indépendantes, respectant les standards internationaux, choisies parmi les laboratoires tant français qu'étrangers**, des diverses disciplines susceptibles d'y procéder de manière scientifique, impartiale, soumise à la critique des pairs et communiquée, dans sa méthode comme dans ses résultats, à l'ensemble des parties prenantes. C'est en acceptant de rendre publique la totalité des appréciations y compris les plus négatives, que les pouvoirs publics

---

<sup>16</sup> Cf. Annexe VIII : Construire une démarche d'évaluation efficace du dispositif.

démontreront leur attachement au succès du projet poursuivi sans dogmatisme, au regard d'impératifs politiques, en admettant des erreurs initiales et en montrant la volonté de les corriger.

Mais cette évaluation, grâce notamment au système d'information décrit plus haut, doit aussi étroitement associer les différentes parties prenantes (associations, syndicats, entreprises, employeurs, collectivités territoriales, grands établissements publics...) et en premier lieu, la jeunesse elle-même : au fur et à mesure de sa participation elle doit non seulement pouvoir en direct critiquer utilement et constructivement son expérience (puisqu'elle le fera sur les réseaux sociaux en temps réel, autant s'organiser pour lui demander de le faire et en profiter !), mais aussi participer, sous des formes à définir, en recourant notamment aux associations d'anciens, au suivi des améliorations et à la conception de nouvelles modalités.

**Ce n'est qu'en reconnaissant la valeur contributive de la génération appelée à servir que l'État pourra éviter d'ancrer une fraction de la jeunesse dans une opposition de principe**, que des erreurs initiales, ou des accidents de parcours, pourraient aisément susciter.

L'un des risques encourus par l'ensemble du système serait son obsolescence ou son décalage – ou pour le dire plus brutalement et trivialement, sa « ringardisation » aux yeux des intéressés. Que chaque génération soit appelée à élire des délégués qui éliraient un conseil national auquel on reconnaîtrait le pouvoir de corriger voire supprimer celles des activités, formations ou propositions considérées comme inutiles, vexatoires, ou ridicules... marquerait l'acceptation par les pouvoirs publics d'une critique peut être douloureuse mais certainement féconde.

## CONCLUSION

On ne doit pas dissimuler l'ampleur des oppositions qui, sans doute minoritaires aujourd'hui, pourraient demain concerner, de manière plus significative, les principaux intéressés, c'est-à-dire les jeunes, et leurs organisations. On ne doit pas non plus dissimuler la facilité avec laquelle des adhésions de façade ou de principe pourraient, confrontées aux difficultés, au coût financier, aux incidents de démarrage, ou en constatant l'opposition des jeunes eux-mêmes, se retourner en opposition d'abord latente puis ouverte, ou plus simplement en désintérêt et en passivité.

Il est aisé de caricaturer le projet, en méconnaissant ses dimensions novatrices : on pourrait y voir le simple rétablissement d'un service militaire vaguement « civilianisé », improvisé, bricolé, et reposant sur une critique implicite de la jeunesse par des générations plus âgées, qui n'ont d'ailleurs pas fait de service militaire et peuvent ainsi l'idéaliser, mettant en cause l'absence de valeurs, l'irrespect pour l'autorité ou les institutions, regrettant l'individualisme et appelant à la solidarité sans risque puisqu'elle ne concerne pas ceux qui la vantent.

La réponse doit combiner modernité, humilité et confiance dans la liberté. **La modernité** du projet vient de ce qu'il n'est pas un appel bureaucratique et centralisé à accomplir passivement dans des lieux assignés des tâches répétitives, mais dans l'ambition de confier à une génération entière les outils lui permettant d'inventer un civisme nouveau, reposant sur des liens qu'elle forgera elle-même. **L'humilité** doit être celle des pouvoirs publics offrant un cadre, des objectifs et des outils, et reconnaissant devoir apprendre de l'expérience, acceptant la critique, et dialoguant de manière constante et approfondie avec tous. **La confiance dans la liberté** est celle faite à la jeunesse, le pari étant qu'elle s'appropriera une manière de servir qu'elle baptisera sans doute autrement, qui ne ressemblera pas à ce que les auteurs de ce rapport - qu'elle considère déjà comme appartenant à la vieille génération - pouvaient s'imaginer. Pour ceux qui contresignent ces lignes, la jeunesse n'est ni un problème ni un danger : elle est un avenir, en lequel la nation tout entière espère et dont la République décide de s'occuper sans attendre. L'audace juvénile et la créativité du jeune citoyen s'emparant du monde doivent pouvoir se donner carrière dans le cadre le plus rigoureux et le plus ouvert possible. Le service national universel ne pourra avoir naturellement d'autre devise que celle de la République elle-même, qui, en somme, résume le propos du présent rapport.

## LISTE DES ABREVIATIONS

ADMICAL	Association pour le Développement du Mécénat Industriel et Commercial
BAFA	Brevet d'Aptitude aux Fonctions d'Animateurs
BMPM	Brigade des Marins Pompiers de Marseille
BOP	Budget Opérationnel de Programme
BSPP	Brigade des Sapeurs-Pompiers de Paris
CAPI	Certification Aptitude Personnelle à l'insertion
CEREQ	Centre d'études et de recherches sur les qualifications
CFG	Certificat de Formation Générale
CGCT	Code Général des Collectivités territoriales
CNSA	Caisse Nationale de Solidarité pour l'Autonomie
DARES	Direction de l'animation de la recherche, des études et des statistiques (ministère du travail)
DEPP	Direction de l'Evaluation, de la Prospective et de la Performance (ministères de l'éducation nationale et de l'enseignement supérieur)
DGSCGC	Direction Générale de la Sécurité Civile et de la Gestion des Crises
DREES	Direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques (ministère des solidarités et de la santé)
DSNJ	Direction du service National et de la Jeunesse
EMC	Enseignement Moral et Civique
EPIDE	Etablissement pour l'Insertion dans l'Emploi
GT	Groupe de Travail
IGESA	Institut de Gestion Sociale des Armées
IHEDN	Institut des Hautes Etudes de Défense Nationale
INJEP	Institut National de la jeunesse et de l'Education Populaire
INRIA	Institut national de recherche en informatique et en automatique
INSEE	Institut National de la Statistique et des Etudes Economiques

IRVIN	Indépendance, Responsabilité, Valeurs par l'Immersion Naturelle
JDC	Journée Défense et Citoyenneté
LMD	Licence Master Doctorat
LOLF	Loi Organique relative aux Lois de Finances
MEN	Ministère de l'Education nationale
MESRI	Ministère de l'Enseignement Supérieur, de la Recherche et de l'Innovation
PSC1	Prévention et Secours Civique niveau 1
SIFA	Système d'Information sur la Formation des apprentis
SMA	Service Militaire Adapté
SMV-VMI	Service Militaire Volontaire-Volontariat Militaire à l'Insertion
SNU	Service National Universel
SSM	Services Statistiques Ministériels
ZUS	Zone Urbaine Sensible

## BIBLIOGRAPHIE

### Documents et ouvrages généraux

Code du service national

Code de l'éducation

Ministère de l'éducation nationale, Ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche, Direction de l'évaluation, de la prospective et de la performance, *Repères et références statistiques sur les enseignements, la formation et la recherche, 2017*, août 2017.

Ministère de l'éducation nationale, *Dossier de presse « Baccalauréat 2021 »*, février 2018.

### Documents et ouvrages spécialisés

#### *Ouvrages et articles*

ARMANET Max, *Manifeste pour un service civique obligatoire*, Paris, Robert Laffont, 2007.

BELLARBRE Élodie, DREAN Laëticia, « Engagement : quels leviers pour mobiliser les jeunes en retrait ? », INJEP, analyses et synthèses, n°3, juin 2017.

CARCILLO Stéphane, *Des compétences pour les jeunes défavorisés, Leçons américaines*, Paris, Les Presses de Sciences Po, coll. « Sécuriser l'emploi », 2016.

GALLAND Olivier, « [Un pacte implicite entre les générations pour le statu quo](#) ». FMSH-WP-2015-106 / GeWoP-9. 2015.

IPSOS SANTE, *De l'enfance à l'adolescence vers l'âge adulte : Quelles étapes, quelles transitions ?* : Résultats Ipsos Santé-Travaux des lycéens.- s.l. : IPSOS Santé, 2013, 25 p.

PACHE Anne-Claire, SHEPHERD Lisbeth, TRELLU Marie, *Demain, le service civil. Et si tous les jeunes consacraient une année de leur vie à la solidarité ?*, Paris, Pearson Education France, 2006.

ROUDET Bernard, « Valeurs et représentations : les grands domaines de la vie », fiche repère de l'Institut national de la jeunesse et de l'éducation populaire, juin 2012.

VAN DE VELDE Cécile, « Devenir adulte : 4 modèles européens » in *Agora Débats/Jeunesses* n°45 pp. 22-31.

## ***Rapports***

BÉREAU Alain, *Faut-il instituer un service civil obligatoire ?*, La documentation française, janvier 2007.

BLANCHET Julien, SERRES Jean-François, *Service civique, quel bilan ? Quelles perspectives ?* Les Etudes du Conseil Economique, Social et environnemental, mai 2017.

DANIEL Jean-Yves (avec le concours d'Eric BARRAULT), Rapport de mission « *Engagement des jeunes et cohésion sociale, pour un parcours universel d'engagement de la jeunesse* », octobre 2017.

DE SINGLY François, WISNIA- WEILL Vanessa, Rapport France Stratégie, *Pour un développement complet de l'enfant et de l'adolescent*, septembre 2015.

DULIN Antoine, VEROT Célia, Rapport « *Arrêtons de les mettre dans des cases ! Pour un choc de simplification en faveur de la jeunesse* », Les Etudes du Conseil Economique, Social et environnemental, mars 2017.

GUISSE Nelly, HOIBIAN Sandra, « *Des jeunes investis dans la vie de la cité* », Centre de recherche pour l'étude et l'observation des conditions de vie (CREDOC), juin 2015.

NABLI Beligh, NAVES Marie-Cécile, Rapport France Stratégie « *Reconnaitre, valoriser, encourager l'engagement des jeunes* », juin 2015.

*Enquête sur la journée défense et citoyenneté* réalisée à la demande de la commission des finances du Sénat par la Cour des comptes, Janvier 2016.

*Rapport inter-inspections relatif à la mise en place d'un service national universel et obligatoire* établi par Philippe SAUZEY (Inspecteur général de l'administration), Michel LABBÉ (Général, chargé de mission à l'Inspection générale de l'administration), Anne-Chantal LE NOAN (Contrôleur général des armées), Jean-François VERDIER (Inspecteur général des finances), Rémy GICQUEL (Inspecteur général de l'administration de l'éducation nationale et de la recherche), Patrice BLEMONT (Inspecteur général de l'administration de l'éducation nationale et de la recherche), Yann DYEUVRE (Inspecteur général de la jeunesse et des sports). Novembre 2017.

*Rapport sur la mise en œuvre du service sanitaire pour les étudiants en santé* établi par Loïc VAILLANT, janvier 2018.



Rapport d'information n°667, Commission de la Défense de l'Assemblée Nationale, *SNU : pour un parcours citoyen renforcé, au service de l'engagement de la jeunesse* présenté par Marianne DUBOIS et Emilie GUEREL (députées), février 2018.

Rapport public annuel 2018 de la Cour des comptes, *Le service civique : une montée en charge réussie, un dispositif mal financé aux effets mal connus*, février 2018.

Communication des sénateurs BOCKEL et TODESCHINI du 18 avril 2018.

### ***Contributions diverses aux travaux du GT SNU***

Brochure « Développement des centres IRVIN dans le cadre du Service national universel, déploiement en Bretagne ».

Tableaux d'estimation des coûts fournis par la DAF du ministère des armées.

Note de la directrice des affaires juridiques du SGA sur les questions juridiques posées par le SNUO à l'attention de Monsieur le directeur de cabinet de la secrétaire d'État auprès de la ministre des armées.

Yannick BLANC, *Service national universel et engagement civique*, document de travail du 22 février 2018.

Yannick BLANC, *Les parcours d'engagement civique du Service national universel et leur gouvernance*, document de travail du 23 mars 2018

Contribution du conseil d'orientation des politiques de jeunesse « *Avis du conseil d'orientation des politiques de jeunesse relatif au service national universel* », rendu le 30 janvier 2018.

Contribution du ministère de l'éducation nationale, 31 mars 2018.

Contribution du ministère des armées, 10 avril 2018.

Contribution de Jean-Benoit DUJOL, délégué interministériel à la jeunesse, mars 2018.

Contribution du ministère des affaires étrangères, 19 avril 2018.

Contribution de la Fédération des associations générales étudiantes (FAGE), « *Jeunesse, citoyenneté, Défense et service national* », novembre 2017.

Contribution du Comité pour les relations nationales et internationales des associations de jeunesse et d'éducation populaire, CNAJEP, « *contribution au débat service national universel* », avril 2018.

## ANNEXE I : MANDAT DU GT SNU<sup>1</sup>

*« Le SNU sera ce moment où la République dira à notre jeunesse que la voie de l'engagement pour les autres est la plus sûre manière de se réaliser soi-même. C'est ainsi que nous replacerons l'intérêt général au cœur de notre République : par l'initiation, par l'encouragement, par l'exemple et surtout par l'action réelle, à laquelle chaque jeune de France sera ainsi confronté ».*

Le groupe de travail « SNU » sera chargé de faire des propositions au Président de la République en vue de la création d'un Service National Universel.

A finalité citoyenne, le dispositif proposé mettra l'accent sur la cohésion sociale et poursuivra cet objectif au moyen d'un engagement collectif.

Il devra permettre de développer le sentiment d'appartenance à notre communauté nationale et sera l'occasion de développer la résilience de la population face aux crises de tous ordres qui peuvent affecter notre société.

Il s'inscrira comme l'ultime étape du parcours de citoyenneté. Celui-ci comprend déjà, du primaire au lycée, un enseignement moral et civique, des enseignements de défense, le recensement et la journée de défense et de citoyenneté (JDC) qui pourrait être renforcé.

Dans le prolongement de ces étapes, le service national universel sera articulé pour chaque jeune Français en deux modules :

- un tronc commun, identique pour tous, à l'image d'une JDC élargie ; au titre de ces éléments communs, chaque jeune aura l'occasion d'une rencontre avec les forces armées ;
- une partie personnalisée, qui pourra donner lieu à des options.

Dans tous les cas, le service national proposé mettra l'accent sur l'engagement.

A ce titre, il comportera un temps de service, donné à la Nation, à la société ou à autrui. Il favorisera aussi l'engagement ultérieur possible sous différentes formes, dans un service volontaire, civil ou militaire. Dans cette perspective, le groupe de travail pourra faire des propositions pour étendre ou valoriser les dispositifs existants.

---

<sup>1</sup> Compte-rendu de la RIM du 7 février 2018.

Le groupe de travail s'attachera à établir des propositions réalistes et concrètes, associées à un ordre de grandeur des financements à prévoir, sans se prononcer sur les origines des ressources nécessaires.

Il donnera sa perception des modalités de gouvernance et de soutien nécessaire et pourra en souligner les aspects juridiques.

Ces propositions devront permettre la mise en œuvre d'un échelon pré-figuratif en 2019.

Le groupe de travail disposera d'une très grande liberté dans sa réflexion et renverra à la présidence de la République toute demande de communication.

Il pourra échanger avec les parlementaires et auditionner toute personne dont il jugera la contribution utile ou solliciter le soutien ou l'expertise des différents ministères.

Il s'appuiera en particulier sur un comité de pilotage représentant les ministères associés au projet. Il rendra son rapport avant le 30 avril.

## **ANNEXE II : AUDITIONS MENEES PAR LE GT SNU**

Au cours de leurs travaux les membres du groupe de travail ont rencontré et auditionné de nombreuses personnes :

### **Des élus et représentants d'associations d'élus :**

- M. Jean-Marie Bockel, sénateur du Haut-Rhin (Grand Est)
- M. François Cormier Bouligeon, député du Cher (1ère circonscription)
- Mme Marianne Dubois, députée du Loiret (5ème circonscription)
- M. Jean-Yves Gouttebel, président du conseil départemental du Puy-de-Dôme
- Mme Emilie Guérel, députée du Var (7ème circonscription)
- M. Pierre Monzani, directeur général de l'assemblée des départements de France
- Mme Sandrine Mörch, députée de Haute-Garonne (9ème circonscription)
- M. Nicolas Portier, délégué général de l'assemblée des communes de France
- M. Jean-Marc Todeschini, sénateur de la Moselle (Grand Est)
- Mme Michèle Victory, députée de l'Ardèche (2<sup>ème</sup> circonscription)

### **Outre les membres du gouvernement et leurs conseillers, des représentants des administrations placées sous leur autorité et des Armées :**

- Mme Marie-Emmanuelle Assidon, préfète déléguée à l'égalité des chances des Bouches-du-Rhône
- Mme Agnès Bertrand, déléguée nationale à la vie lycéenne
- M. François Desmadryl, sous-directeur chargé de la 5<sup>ème</sup> sous-direction du budget au ministère de l'action et des comptes publics
- M. Jean-Benoît Dujol, directeur de la jeunesse, de l'éducation populaire et de la vie associative
- M. Renaud Ferrand, directeur général de l'institution de gestion sociale des Armées
- M. Jean-Marc Huart, directeur général de l'enseignement scolaire
- M. Yoann Kass-Vivier, conseiller du Haut-commissaire à l'engagement civique
- M. Laurent Joubert, chargé de mission à la direction interministérielle du numérique et du système d'information et de communication
- M. Michel Lalande, préfet de la région Hauts-de-France.

- M. Bruno Poix, adjoint au chef du bureau des sapeurs-pompiers volontaires et de l'engagement citoyen
- CGA Alexandre Rochatte, adjoint au délégué sécurité et à la circulation routière
  
- GA François Lecointre, chef d'état-major des Armées
- M. Jean-Paul Bodin, secrétaire général pour l'administration du ministère des Armées
- AL Philippe Coindreau, major général des Armées
- GCA Bernard Fontan, directeur du service d'infrastructure de la Défense
- GCA Philippe Pontiers, directeur du service national et de la jeunesse
- GDI Gaëtan Poncelin de Raucourt, secrétaire général de la garde nationale
- GDI Vianney Pillet, commandant le service militaire volontaire
- VA Charles-Henri Garié, commandant le bataillon des marins-pompiers de Marseille
- GBR Jean-Claude Gallet, commandant la brigade des sapeurs-pompiers de Paris
- Mme Evelyne Satonnet, sous-directeur « prospective et analyse des coûts » de la direction des affaires financières du ministère
- CRC1 Olivier Bayle, adjoint au sous-directeur « prospective et analyse des coûts » de la direction des affaires financières du ministère
- M. Éric Perraudeau, de la direction du service national et de la jeunesse
- MP Thierry Mourre, du bataillon des marins pompiers de Marseille
- PM Vincent Tavares, du bataillon des marins pompiers de Marseille

**Des représentants d'institutions et d'administrations étrangères :**

- GDI Jean-Philippe Gaudin, attaché de défense Suisse
- Le National Citizen Service (RU) représenté par :
  - M. Stephen Greene, président du NCS Trust Board of Directors
  - M. Naim Moukarzel, directeur du département évaluation du NCS
  - M. Simon Woods, directeur informatique du NCS

**Des dirigeants d'établissements publics :**

- Mme Pascale d'Artois, directrice générale de l'AFPA
- M. Yannick Blanc, président de l'agence du service civique
- M. Patrick Gérard, directeur de l'école nationale d'administration

- M. Martin Hirsch, directeur général de l'assistance publique – hôpitaux de Paris
- M. Olivier Leurent, directeur de l'école nationale de la magistrature

#### **Des personnalités qualifiées :**

- M. Jacques Attali, économiste, écrivain
- M. Max Armanet, journaliste
- M. Christian Babusiaux, président de chambre honoraire à la Cour des comptes, ancien président de la première chambre.
- M. Stéphane Carcillo, senior economist à l'Organisation de Coopération et de Développement Economiques
- M. Renaud Donnedieu de Vabres, ancien ministre de la culture, président de RDDV Partner
- M. Nicolas Dufourcq, directeur général de BPI France.
- M. Christophe Prochasson, historien, président de l'école des hautes études en sciences sociales
- M. Matthieu Riché, directeur responsabilité sociale d'entreprise du groupe Casino
- GBR(2S) Dominique Trinquant
- Mme Cécile Van de Velde, sociologue et maître de conférences à l'école des hautes études en sciences sociales.

#### **Des représentants du monde associatif et syndical :**

- L'association « Pour le Service National d'un an » représentée par :
  - M. Philippe de Cacqueray-Valmnier, président de l'association
  - GCA(2S) Christian Piroth, représentant de l'association
- Le conseil d'orientation des politiques jeunesse représenté par :
  - M. Simon Besnard, président du conseil d'orientation des politiques jeunesse
  - M. Daniel Fredout, président de la commission éducation populaire du conseil d'orientation des politiques jeunesse
  - Mme Hélène Grimbelle, vice-présidente de la commission éducation populaire du conseil d'orientation des politiques jeunesse
- La fédération France volontaire représentée par :
  - M. Jean-Daniel Balme, délégué général de France volontaire
  - M. Jacques Godfrain, président de France volontaire

- Le Forum français de la jeunesse représenté par :
  - M. Louis Boyard, président de l'union nationale lycéenne
  - M. Mamédi Diarra, co-responsable du forum français de la jeunesse
  - M. Firas Jaïdi, secrétaire national du mouvement rural de jeunesse chrétienne
- La ligue de l'enseignement représentée par :
  - Mme Nadia Bellaoui, secrétaire générale
  - Mme Hélène Grimbelle, vice-présidente de la commission éducation populaire du conseil d'orientation des politiques jeunesse
- Le mouvement associatif représenté par :
  - M. Hubert Penicaud, membre du conseil d'administration
  - Mme Lucie Suchet, membre du conseil d'administration
  - Mme Claire Thoury, déléguée générale de l'ANIMAFAC
- Le mouvement des entreprises de France (MEDEF) représenté par :
  - CV Jean Marie Dumon, représentant du comité de liaison défense du mouvement des entreprises de France
  - M. Bruno Rouault, directeur général adjoint du mouvement des entreprises de France
- L'ordre de malte France représenté par :
  - M. Yann Baggio, président de l'ordre de malte France
  - M. François Gautier, directeur général de l'Ordre de Malte France
- Mme Elsa Anquetil-Matton, chargée de projets de Marseille Solution
- CA(2S) Jean-Claude Barrère, directeur de la fondation Charles de Gaulle
- M. Jean-Christophe Combe, directeur général de la Croix-Rouge française
- M. François Debiesse, président de l'association ADMICAL
- M. Philippe-Etienne Dumas, représentant le projet « Ambition cadet »
- COL Eric Faure, président de la fédération nationale des sapeurs-pompiers de France
- M. Kenny Jean-Marie, directeur du cabinet de la fédération française de football
- CA(2S) Jean-François Morel, délégué général de la revue « défense » de l'IHEDN
- Mme Marie Mullet-Abrassart, présidente des scouts et guides de France
- M. Abderaman Rahma, chef de service éducation et citoyenneté de l'établissement pour l'insertion dans l'emploi de Marseille

- GDI(2S) Emmanuel de Richouffz
- M. Richard Roll, représentant le projet « Ambition cadet »
- M. Simon Thiroit, délégué général de l'union nationale des associations de tourisme et de plein air
- Mme Marie Trelle-Kane, fondatrice de l'association Unis-Cité
- M. Patrice Valantin, directeur de IRVIN

### **Des représentants de la jeunesse :**

- Un groupe de jeunes lycéens élus au conseil national de la vie lycéenne
- Un groupe de jeunes lycéens élus au conseil supérieur d'éducation
- Un groupe de jeunes lycéens élus au conseil académique de la vie lycéenne d'Aix-Marseille
- Un groupe de jeunes de l'école de la deuxième chance de Marseille
- Un groupe d'élèves de l'école centrale de Marseille
- Un groupe d'élèves de l'institut d'études politiques de Lille
- Un groupe de jeunes lycéens du lycée professionnel « Le Chatelier », Marseille
- Un groupe de jeunes lycéens du lycée général et technologique « Saint-Charles », Marseille
- Un groupe de jeunes collégiens de Seine-Saint-Denis et de Paris ayant réalisé une démarche « Become »
- Un groupe de jeunes volontaires en service civique, association « Les enfants du canal »
- Un groupe de jeunes de l'association « Impact jeunes »
- Un groupe de jeunes du Centre d'activités sportives de Roubaix
- Un groupe de jeunes accompagnés par l'association « le Chalet » du quartier des Bois blancs à Lille
- Un groupe de jeunes cadets des marins-pompiers de Marseille
- Un groupe de jeunes de l'association « Itinéraires »



Certains organismes ou personnalités ont été contactés par le GT, mais pour des raisons de contraintes de temps et d'agenda, les auditions n'ont pu se faire avant la fin du mandat

- La Fédération des associations générales étudiantes
- L'Union nationale des étudiants de France
- L'Union nationale inter-universitaire
- Le Comité pour les relations nationales et internationales des associations de jeunesse et d'éducation populaire
- Le Conseil national de l'enseignement supérieur et de la recherche
- M. François Baroin, président de l'association des maires de France
- M. Jean-Marc Borello, président du groupe SOS
- M. Henri Giscard d'Estaing, président directeur général de la société ClubMed
- M. Hervé Morin, président de l'association des régions de France
- M. Jean-Luc Moudenc, président de France urbaine
- M. Jacques Toubon, défenseur des droits

Certains de ces organismes nous ont fourni des contributions écrites qui ont nourri notre réflexion et qui sont citées en bibliographie.

### ANNEXE III : L'INSCRIPTION DU SNU DANS LE PARCOURS DE CITOYENNETE

Le projet de SNU :

- 1 phase de cohésion obligatoire composée de :
  - 2 semaines continues de séjour d'intégration en résidentiel ;
  - 2 semaines d'engagement encadré, réalisé en continu ou en perlé ;
- 1 phase d'engagement volontaire d'au moins trois mois.

Après la première étape du parcours citoyen qu'il aura réalisée à l'école (EMC), le jeune sera convoqué dans sa 16<sup>e</sup> année pour **une session SNU de deux semaines** pendant l'un des 7 créneaux de vacances scolaires (Toussaint, février, printemps, juillet). Il sera hébergé dans un centre avec d'autres jeunes et encadré pour moitié par des permanents et semi-permanent formés et pour moitié par d'autres jeunes eux-mêmes engagés dans l'étape ultérieure du SNU.

Il réalise pendant ces deux semaines des activités valorisantes, dynamiques et utiles. Il apprend à vivre en collectivité et découvre de nouvelles personnes provenant d'horizons différents mais de la même tranche d'âge. Il passe le PSC1, suit une formation de logisticien en poste de secours, apprend les réflexes de sauvegarde individuelle et collective en cas d'accident, de mouvement de foule ou d'attaque terroriste. Il prend confiance en lui par des mises en situation et des projets de groupe. Ses difficultés de lecture éventuelles ont été détectées et un dispositif personnalisé peut lui être proposé pour la suite de son parcours scolaire ou de formation. L'ensemble des dispositifs d'engagement et l'environnement numérique du suivi individualisé du parcours lui sont présentés en fin de session.

L'engagement obligatoire se déroulera **après la période d'intégration de deux semaines**. Dans l'idéal, la période d'engagement pourrait intervenir dans **la continuité du séjour d'intégration**, donc sur un temps scolaire qui serait aménagé pour permettre aux jeunes de combiner les cours scolaires et l'engagement. Toutefois, dans le cas où l'éducation nationale ne pourrait pas dégager du temps disponible pour l'engagement des jeunes, il peut aussi être envisagé que cette période d'engagement s'effectue :

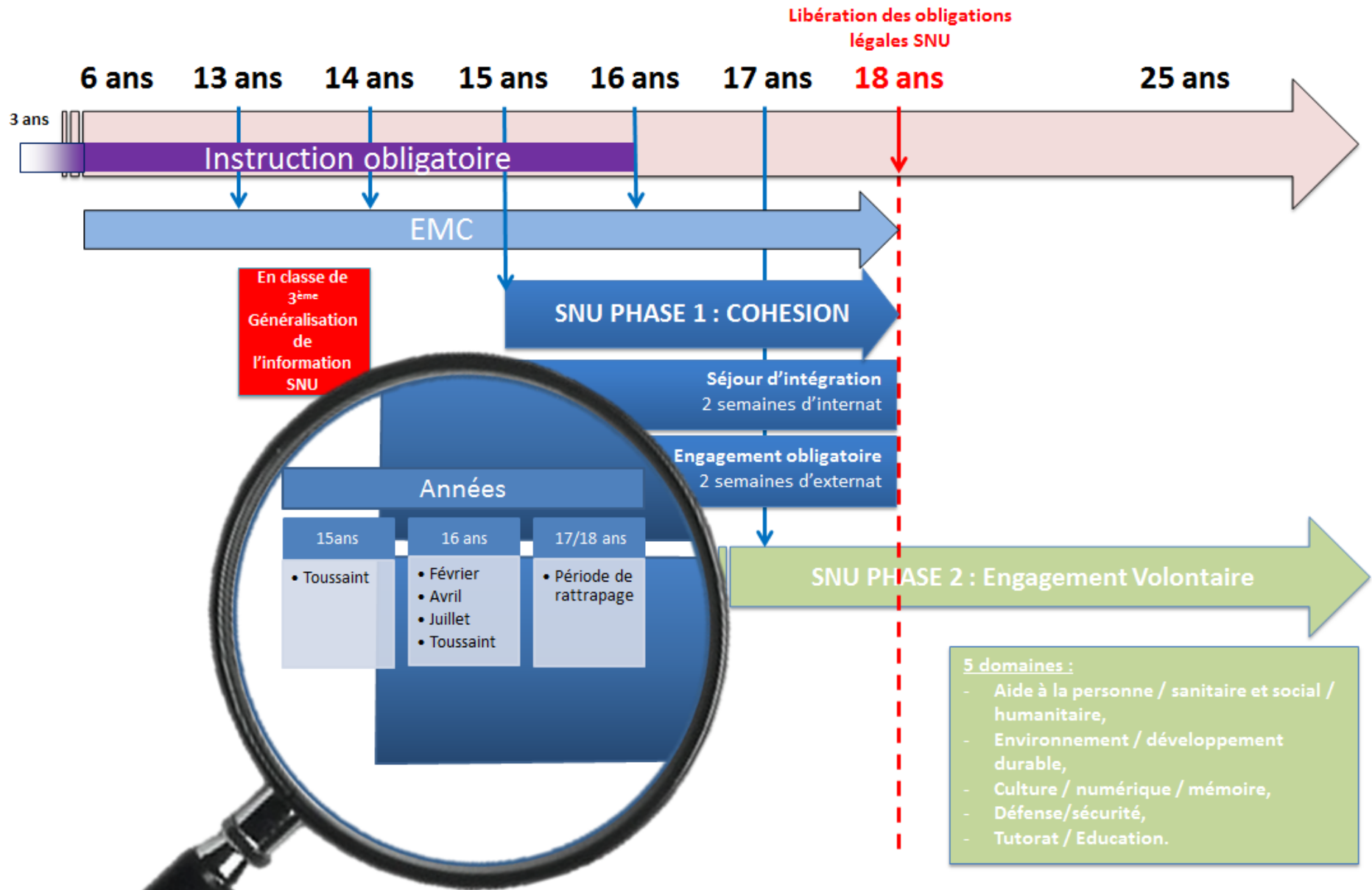
- **Pendant les vacances scolaires** qui suivent celles où s'est déroulée la période d'intégration ;
- **En temps perlé** (les mercredis ou les week-ends), dès lors que le jeune aura effectué son séjour d'intégration. Cependant, il convient de prendre en considération les dispositifs permettant aux jeunes d'effectuer, dès 14 ans, des engagements (comme par exemple, les dispositifs des « cadets » : cadets de la défense, cadets de la Brigade des

Sapeurs-Pompiers de Paris (BSPP)...). Afin de ne pas amoindrir ces dispositifs, il faudra prendre en compte le fait que certains jeunes auront effectué leur engagement avant le séjour d'intégration, et ainsi **prévoir un système d'équivalence** dispensant le jeune d'effectuer une nouvelle période d'engagement après le séjour d'intégration. Cela permet notamment de proposer des phases d'engagement le plus tôt possible aux jeunes décrocheurs afin de leur offrir une opportunité pour se réinsérer socialement.

Cette phase d'engagement pourrait :

- Soit s'effectuer **dans le cadre de dispositifs déjà existants à l'école ;**
- Soit s'effectuer dans le cadre de **nouveaux dispositifs à créer** à l'intérieur des lycées ou suite à **appel d'offres vers des associations locales.**

**Encouragé par cette expérience d'engagement**, le jeune pourra ensuite continuer au-delà sur des dispositifs plus longs de type service civique, bénévolat ou engagement dans les forces de défense et de sécurité.



## ANNEXE IV : L'ARCHITECTURE DE FORMATION DE LA PHASE DE COHESION

Le contenu pédagogique de la phase de cohésion de 12 jours en résidentiel du SNU devra répondre à ses objectifs stratégiques, qui sont les suivants :

- Proposer aux jeunes de vivre, dans le prolongement du parcours de citoyenneté, une expérience de cohésion républicaine et de mixité sociale ;
- Permettre de développer la résilience de la Nation et l'esprit de défense ;
- Intégrer l'engagement de la jeunesse comme principal levier d'action.

Dans tous les cas, ce service national universel devra contribuer à développer une société de confiance, fondée sur la reconnaissance et le respect de soi et des autres.

Les objectifs pédagogiques du SNU sont les suivants :

- Participer au développement personnel de chaque jeune ;
- Développer l'esprit de Défense et la connaissance de l'outil de défense par les jeunes ;
- Développer la capacité des jeunes à réagir à toutes sortes de crises (résilience) ;
- Développer l'esprit citoyen des jeunes et la connaissance des droits et devoirs dans la République ;
- Favoriser le sens de l'engagement chez les jeunes, le sens du collectif et la notion de travail en groupe.

Les activités proposées devront s'appuyer sur une pédagogie de l'action, favoriser les expériences de groupe, les défis à relever à plusieurs et ainsi l'apprentissage par les interactions sociales. La progressivité de l'acquisition des différentes compétences et savoir-être devra être prise en compte dans la construction globale de l'architecture de formation qui ménagera par ailleurs des temps dédiés et réguliers aux activités réflexives qui permettent au groupe de se regarder marcher et donc de progresser. La formation devra donc reposer sur différents « moments », vécus comme tels par les jeunes, et qui se caractériseront par leur caractère à la fois collectif, disruptif, inattendu et réflexif<sup>1</sup>. Le contenu pédagogique de ces activités devra être élaboré en prenant appui sur l'expertise du ministère de l'éducation nationale et du ministère des armées ainsi que sur les travaux les plus récents en sciences de l'éducation. Ce contenu devra être détaillé dans un cahier des charges très précis qui proposera un

---

<sup>1</sup> Audition du board du *National Citizen Service*, service civique britannique, du 3 avril 2018.

emploi du temps à la fois rigoureux et souple, laissant une place importante pour les discussions de groupe, encadrées ou non<sup>2</sup>.

L'attractivité du séjour d'intégration sera évidemment liée au contenu des formations dispensées. Les dimensions culturelle, ludique et sportive des activités devront donc être exploitées. Celles-ci pourront ainsi être en lien avec la région où se situe le centre SNU.

Par exemple :

- Dans les régions montagneuses, la pratique d'activités sportives comme l'escalade ou la randonnée peut être associée à la découverte de l'écosystème montagnard ;
- Dans les régions côtières, la pratique d'activités maritimes peut être l'occasion de sensibiliser les jeunes générations aux risques liés à la pollution maritime.

Ces activités pourront s'appuyer autour des cinq piliers et des différents modules évoqués ci-dessous :

- **Pilier « développement personnel » :**

- module de détection de l'illettrisme et des difficultés de lecture ;
- séances de pratique du français écrit (notamment rédaction de mails, lettres de motivation, CV... quel que soit le niveau du jeune) ;
- travaux d'expression orale (pédagogie positive, dynamique de groupe) ;
- exercices et mises en situation de prises de responsabilités (vie quotidienne, séances dédiées, exercices, restitutions... ) ;
- module d'aide à l'orientation personnelle et professionnelle<sup>3</sup> ;
- mises à niveau bureautique, informatique, internet...

- **Pilier « Résilience »**

- module gestes qui sauvent (PSC 1) ;
- module logisticien en poste de secours ;
- exercice de mise en situation de groupe « mise en sécurité de soi et d'autrui » ;
- exercices de groupe de cohésion, rusticité (activités de nuit, réaction au stress, effort physique, individuel et collectif, évacuation d'un blessé en groupe, marche, bivouacs... ) ;

---

<sup>2</sup> Audition du board du *National Citizen Service*, service civique britannique, du 3 avril 2018.

<sup>3</sup> Cette attente a été formulée par les différents groupes de jeunes auditionnés par le groupe de travail.

- exercices d'orientation en mode dégradé (lecture de plan, mémorisation de carte, courses d'orientation...);
- exercices d'alerte (message radio, message téléphonique, guidage sur une position d'une équipe d'intervention...);
- sensibilisation à la cyber sécurité (usage d'internet, prévention de la radicalisation...);
- **Pilier « Droits et devoirs dans la République »**
  - ateliers pratiques sur les valeurs de la République et de l'Union européenne et mises en situation citoyennes (cas pratiques, analyse en groupe, débriefing);
  - présentation du monde de la justice (témoignages d'acteurs, visites de terrain, rencontres...);
  - modules sécurité routière<sup>4</sup> (cas pratiques, démonstration, passages en simulateurs conduite à risque, auto-évaluation...);
  - modules code de la route (évaluation en début de session, cours encadrés, offre de passage de l'examen ...)<sup>5</sup>.
- **Pilier « Esprit de défense »**<sup>6</sup>
  - présentation des risques et menaces (pourquoi une défense ?);
  - rencontre avec des unités opérationnelles militaires de proximité (partenariat entre centres et unités selon les zones à développer);
  - témoignages retours d'opérations extérieures
- **Pilier « préparer l'engagement »**
  - module de **présentation de la deuxième phase obligatoire** du SNU de 15 jours d'engagement dans les domaines suivants (présentation des modalités, recherche encadrée de projets dans la région du jeune, contact avec les associations d'intermédiation, aide aux démarches d'engagements civils ou militaires...):
    - Aide à la personne / sanitaire et social / humanitaire;
    - Environnement / développement durable;

---

<sup>4</sup> Audition de la délégation à la sécurité routière du 10 avril 2018.

<sup>5</sup> Audition de l'adjoint du délégué à la sécurité et à la circulation routières : nécessité de prendre en compte la difficulté linguistique de l'examen du code de la route.

<sup>6</sup> Le Général de corps d'armée PONTIES, directeur du service national et de la jeunesse, a précisé, lors de son audition du 22 mars, que l'instauration du SNU permettra non seulement de renforcer l'esprit de défense mais aussi de valoriser l'offre du ministère des armées et ainsi de se conformer aux enjeux de pérennisation du modèle d'armées français qui dépend d'un volume de recrutement ambitieux.

- Culture / numérique / mémoire ;
  - Défense / sécurité ;
  - Tutorat / éducation ;
- présentation de l'offre d'engagement **en vue de l'étape d'engagement volontaire du SNU** : mode de choix et de candidature, processus de labellisation de projets individuels et collectifs, suivi de l'engagement par voie numérique, cartographie des antennes et référents SNU en métropole et outre-mer, conditions de réalisation de la fin du parcours.



## **ANNEXE V : LES DISPOSITIFS D'INSERTION EXISTANTS**

La montée en puissance du SNU doit pouvoir contribuer à développer les dispositifs d'insertion de jeunes en difficulté, que ces derniers soient mis en œuvre par les armées ou par d'autres acteurs.

La procédure suivante sera appliquée :

- Tous les jeunes seront testés (aptitudes scolaires et autres compétences : tests type Armed Forces Qualifying, pratiqués aux USA) pendant le séjour d'immersion, ce qui permettra de détecter les jeunes en situation de difficultés d'insertion ou de décrochage ;
- Au préalable, les dispositifs d'insertion présentant une facette engagement qui répond aux missions du « SNU » auront été recensés et auront été labellisés s'ils rentrent dans le cahier des charges précis du SNU ;
- Remobilisation et proposition d'orientation des jeunes en difficulté vers ces dispositifs.

### **❖ Les dispositifs d'insertion des jeunes pouvant entrer sous l'ombrelle « SNU »**

Le Service National Universel doit être l'opportunité pour, d'une part détecter les jeunes en difficultés scolaires et en situation de décrochage, et d'autre part pour les accompagner vers une réinsertion par l'engagement.

Pour cela, dans la continuité du travail entamé et en particulier recensé dans le rapport du CESE (« *cessons de les mettre dans des cases* »), il convient de s'assurer de la possibilité de proposer des solutions diverses et adaptées à l'âge et à la motivation des jeunes. Ces dispositifs doivent offrir un volet engagement qui répond aux missions du SNU.

Le Service Militaire Volontaire et le Volontariat Militaire d'Insertion, le Service Militaire Adapté, ou l'Etablissement pour l'Insertion dans l'Emploi (EPIDE) pourraient ainsi, par exemple, entrer sous l'ombrelle SNU. Les autres dispositifs dont celui de l'alternance, celui des écoles de la deuxième chance (E2C) ou/et ceux qui seront développés dans le cadre du Plan Investissements Compétences (PIC) doivent aussi être étudiés.

### **Le Service militaire adapté (SMA)**

Le Service Militaire Adapté (SMA) est un dispositif militaire d'insertion socioprofessionnelle français, destiné aux jeunes les plus éloignés de l'emploi au sein de l'Outre-mer français

En 2017, le Service militaire adapté a accueilli 5 764 jeunes répartis dans les huit centres de formation. Ce sont **76,3 % de jeunes volontaires stagiaires qui ont été insérés à l'issue de leur parcours au SMA.**

Les volontaires sont des jeunes âgés de 18 à 25 ans, sans qualification ou diplômes, en difficulté d'insertion. Ils sont accueillis sous statut militaire (avec régime d'internat et une solde mensuelle) dans un des régiments du SMA pour 6 à 12 mois.

### **Le Service Militaire Volontaire-le Volontariat Militaire d'Insertion (SMV-VMI)<sup>1</sup>**

Le SMV a été créé par la loi n° 2015-917 du 28 juillet 2015. Financé par le ministère des armées à hauteur de 42 millions d'euros, il permet de former chaque année 1000 jeunes entre 18 et 25 ans (dont 25 à 30% de femmes), peu ou pas qualifiés et majoritairement en décrochage, **pour un taux d'insertion consolidé de 72%.**

### **L'Établissement public d'Insertion dans l'emploi (EPIDE)**

Placé sous la tutelle des ministères chargés de l'Emploi et de la Ville, l'EPIDE (Établissement public pour l'insertion dans l'emploi) est un acteur reconnu de l'insertion des jeunes de 18 à 25 ans sortis du système scolaire, sans diplôme ni qualification professionnelle. Il permet aux jeunes de construire et réussir leur projet professionnel ; d'acquérir une formation générale et spécialisée ; d'apprendre à prendre soin de soi et des autres. Depuis sa création en 2005, l'EPIDE a formé près de 30 000 citoyens responsables. Le maillage territorial de l'EPIDE (environ 20 centres répartis sur le territoire métropolitain) permet de répondre aux attentes des jeunes volontaires pour bénéficier de ce programme, et des acteurs locaux de l'insertion.

De plus, il convient d'identifier et de développer les programmes du service civique qui vise à raccrocher des jeunes en difficulté, comme par exemple le programme « Booster » d'Unis Cité.

### **Le programme « Booster » d'Unis Cité**

Le programme « Booster » vise au raccrochage scolaire de jeunes mineurs en situation de décrochage par un programme stimulant alternant service civique et remobilisation scolaire :

- 3 jours/semaine en service civique avec Unis-Cité pour vivre des projets de solidarité en équipes ;
- 2 jours/semaine en lycée pour retrouver l'envie d'apprendre et découvrir des formations/métiers.

*Le programme a été lancé par Unis-Cité en 2013 en partenariat avec le Ministère de l'Education Nationale et l'Agence du Service Civique.*

#### **❖ Créer un continuum entre le moment de la détection et l'entrée dans les dispositifs d'insertion**

Lors du séjour d'intégration, ayant lieu dès 15 ans, il est établi une détection des jeunes en situation de décrochage. Dès lors, il **convient d'assurer un continuum cohérent entre cette détection et la possibilité pour le jeune de rejoindre des dispositifs d'insertion**. Cela implique donc :

- de s'assurer que les informations sur l'existence des dispositifs d'engagement et d'insertion sont communiquées aux jeunes en difficulté lors du SNU phase 1.
- d'étudier la possibilité d'ouvrir l'essentiel de ces dispositifs dès 16 ans ou d'en créer de nouveaux adaptés à leur classe d'âge si l'on considère que l'efficacité des dispositifs nécessite un âge minimum (on pourra mettre en place un partenariat avec l'Agence Nationale des Solidarités Actives par exemple pour tester à plus large échelle des dispositifs innovants) ;
- de proposer, le cas échéant, d'autres dispositifs accessibles aux mineurs dès 16 ans, en renforçant leur volet citoyenneté/ engagement si possible afin de les faire rentrer dans l'ombrelle SNU

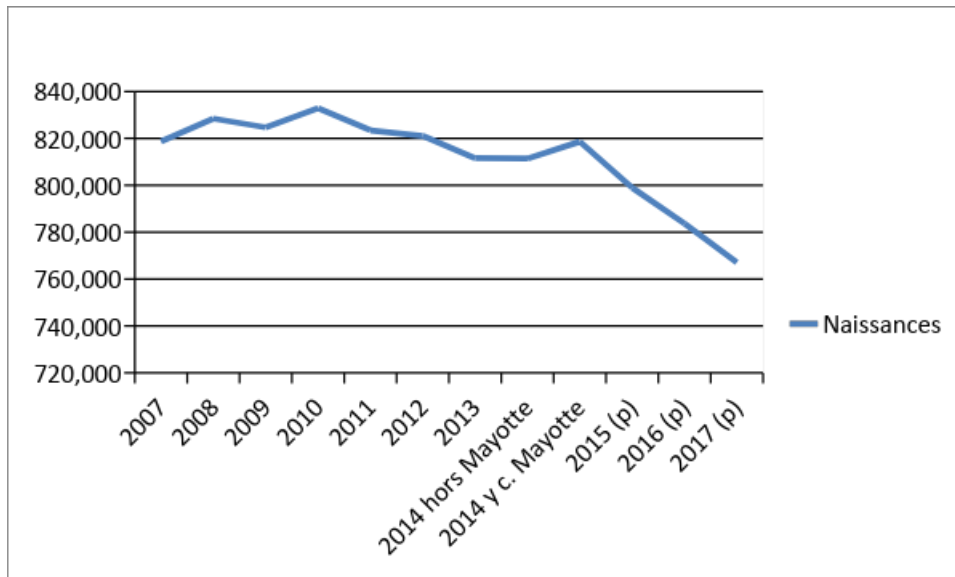
---

<sup>1</sup> Audition du général de division PILLET, commandant le SMV.

## ANNEXE VI : ANALYSE DEMOGRAPHIQUE

### ❖ Le volume de la cohorte susceptible de participer au service national universel

#### Etude des naissances sur le territoire français entre 2007 et 2017



*Données statistiques de l'INSEE présentant le nombre de naissances au cours d'une année, sur le territoire français, y compris DOM/TOM.*

Une étude de la courbe des naissances laisse apparaître une baisse du nombre de naissances sur le territoire français depuis l'année 2015. Par ailleurs, **la moyenne des naissances basée sur les données des dix dernières années est de 811 670 jeunes.**

Compte tenu de la tendance de ces dernières années, le nombre de jeunes susceptibles de naître au cours des quelques années à venir peut être estimé entre 740 000 et 760 000 jeunes.

#### Phase de montée en puissance du SNU

Le volume de jeunes disponibles (jeunes de 16 ans) pour incorporer le SNU pendant la phase de montée en puissance est le suivant (données INSEE) :

- 2019 : 824 907 jeunes ;
- 2020 : 820 076 jeunes ;
- 2021 : 824 269 jeunes ;
- 2022 : 826 929 jeunes.

En tout état de cause, une base de 800 000 constitue un repère cohérent pour étudier la montée en puissance et la mise en œuvre d'un service national universel.

Compte tenu de l'inflexion de la courbe des naissances constatée en 2015, un passage sous la barre des 800 000 jeunes est prévisible à compter de la promotion 2031 du SNU.

### Dispenses prévisibles

A cet effectif global, il convient de retrancher les jeunes qui ne participeront pas au SNU pour raison médicale ou manque d'intérêt pour le dispositif proposé :

- Exemptions :

Une étude statistique des exemptions de service militaire permet d'évaluer à un peu moins de 10%<sup>1</sup> le nombre de jeunes susceptibles d'inaptitude ou d'exemption de participation au service national universel. Le volume de ces exemptions pourrait donc atteindre 80 000 jeunes.

Toutefois, il convient de préciser que le SNU se veut inclusif et proposera aux jeunes en situation de handicap de vivre l'expérience de la cohésion et de la mixité républicaines dans le cadre d'un parcours adapté.

- Dérogations :

Au même titre que le service militaire, des dérogations à caractère social pourraient concerner les jeunes gens.

Ainsi, près de 2000 jeunes filles deviennent mères entre l'âge de 15 et 18 ans. Celles-ci pourraient faire l'objet d'une dérogation de participation au SNU<sup>2</sup> dans la mesure où aucune autre personne ne serait en mesure de prendre en charge leur enfant (mère isolée).

Par ailleurs, le nombre de jeunes français résidant à l'étranger est de l'ordre de 40 000 jeunes sur un volume total de français résidant à l'étranger approchant les 2 millions. Cela représente donc 40 000 dérogations supplémentaires<sup>3</sup> si aucun dispositif ne leur permet de réaliser le mois obligatoire avant 18 ans.

---

<sup>1</sup> Analyse réalisée par le comité de rédaction sur la base des inaptitudes valant dispense de participation au service militaire.

<sup>2</sup> Source Insee : taux de fécondité par âge détaillé de la mère.

<sup>3</sup> Source : Direction des Français à l'étranger et des affaires consulaires du Ministère des affaires étrangères.

- Absence de participation volontaire :

Une part de la population incorporable est susceptible de renoncer à participer au SNU par conviction, refus d'autorité ou par désintérêt pour le SNU.

Toutefois, compte tenu de l'incertitude afférente à cette donnée et au vu des efforts d'attractivité qui seront déployés pour faire adhérer la jeunesse au dispositif du SNU, ce volume de jeunes peut-être limité pour l'étude à environ 3% de la cohorte globale, soit 24 000 jeunes<sup>4</sup>.

#### ❖ Jeunes en situation de handicap

Au sein la population de jeunes en situation de handicap, il convient de distinguer les profils selon le niveau d'accompagnement requis ou les mesures d'accessibilité à prendre. Il apparait essentiel de déterminer le volume de jeunes susceptibles d'incorporer le SNU tout en se voyant dispensés de la participation à certaines activités.

A l'heure actuelle, 2% des jeunes naissent avec un handicap, dont la moitié avec un handicap sévère<sup>5</sup>. Ainsi, il parait adapté de soustraire aux 800 000 naissances annuelles un effectif de 1% susceptibles de ne pas participer au tronc commun du SNU, soit 8000 jeunes, auxquels s'ajoutent tous ceux qui se retrouvent en situation de handicap entre la naissance et l'âge de 16 ans. Par convention et pour l'étude relative à la mise en œuvre du SNU, il sera pris en compte la participation des 1% restant aux activités proposées dans le cadre du tronc commun.

En tout état de cause, dans une logique de mixité et d'inclusion, il apparait primordial de faire cohabiter les jeunes au sein du même dispositif, qu'ils soient ou non en situation de handicap. Cette composante devra être prise en compte tant sur le plan de l'hébergement, que sur celui de l'accessibilité et de la nature des activités proposées, qui devront être autant inclusives que possible.

**Par conséquent, l'effectif retenu au titre de l'étude de la création et de la montée en puissance d'un service national universel s'élève à 700 000 jeunes.**

---

<sup>4</sup> Évaluation réalisée par le comité de rédaction.

<sup>5</sup> Source : «Les chiffres clés de l'aide à l'autonomie 2016», CNSA, 2017.

## **ANNEXE VII : LABELLISATION DES DIFFERENTS PARTENAIRES DU SNU**

Le SNU aura un impact important sur la société :

- en imposant à tous les jeunes de 15 à 18 ans, un séjour d'intégration en internat de 12 jours ;
- en imposant à tous les jeunes de 15 à 18 ans de s'engager sur une période de 15 jours, pour une mission d'intérêt général ;
- en encourageant l'engagement plus long jusqu'à 25 ans, civil ou militaire, bénévole ou indemnisé.

Dès lors, le déploiement du SNU au sein de la jeunesse conduit à identifier et à labelliser les partenaires nécessaires à la bonne mise en œuvre du séjour d'intégration, de l'engagement obligatoire de deux semaines, de la phase d'engagement obligatoire.

### **❖ Identification et labellisation des partenaires intervenant pendant le séjour d'intégration de douze jours**

La bonne mise en œuvre du séjour d'intégration nécessitera d'identifier les partenaires suivants :

- **Les organismes en charge de fournir des prestations d'hébergement en internat** (centre de loisirs, IGESA, établissements scolaires disposant d'internat, etc...) ;
- **Les grandes écoles, les universités et les associations** auprès desquelles seront établies des conventions pour que leurs élèves et membres encadrent ce séjour ;
- **Les organismes en charge de formations spécifiques** (PSC1, sécurité routière, bilan de compétences approprié ou tests d'évaluation, etc.) et qui interviendront pendant le séjour d'intégration.

Ces différents établissements et organismes devront ensuite être labellisés « SNU ».

### **❖ Identification et labellisation des partenaires et des missions proposées pendant la phase d'engagement obligatoire de deux semaines**

L'engagement obligatoire nécessite que soient labellisés « SNU » les différents acteurs qui vont concourir à sa mise en œuvre. Il s'agit de manière non exhaustive des organisations ci-dessous, proposant les missions correspondant aux objectifs du SNU :

- **des agences d'intermédiation**<sup>1</sup> (organisme de type « Unis-cités<sup>2</sup> ») pouvant s'appuyer sur des associations locales, proposant des missions correspondant au cahier des charges (cf conditions supra)
- des associations nationales ou locales comme la Croix Rouge qui aujourd'hui propose déjà des engagements pour les mineurs avec un accompagnement adhoc.
- **des associations ou entreprises sociales mettant en place certains dispositifs** déjà identifiés qu'il conviendra d'aider à passer à grande échelle et essaimer sur les territoires
  - soit des dispositifs déjà existants à l'école (comme « mon projet ESS à l'école » porté par l'entreprise sociale Enactus, « Bâtisseurs de possibles » mis en place avec l'aide de jeunes en Service Civique d'UnisCité),
  - soit des dispositifs existants en dehors de l'école : les cadets des différents corps<sup>3</sup>, le parcours « Become », les Coopérative de Vie Jeunesse , portés par des associations d'intérêt général etc...);
  - soit des nouveaux dispositifs à créer à l'intérieur des lycées ou suite à appel d'offres vers des associations locales, ou des collectivités territoriales, missions locales etc

Le cahier des charges précis devant être élaboré pour s'assurer de l'atteinte des objectifs tant en terme d'expérience d'engagement réussie, que sur l'atteinte des objectifs éducatifs : acquisition de compétences non cognitives (travail en équipe, empathie), et renforcement du sentiment d'appartenance. Les dispositifs dans la mesure du possible devront aussi se conformer à une évaluation d'impact. Les principaux critères sont rappelés ici :

- proposer **des missions qui correspondent aux cinq domaines d'activités** reconnues comme prioritaires au service national universel :
  - Environnement / développement durable
  - Culture / numérique / mémoire
  - Défense / sécurité
  - Tutorat / éducation pour tous
  - Aide à la personne / sanitaire et social / humanitaire

---

<sup>1</sup> Audition des représentants du *National Citizen Service* le 04 avril 2018.

<sup>2</sup> Audition de la représentante de « Unis-cités » le 09 mars 2018.

<sup>3</sup> Rencontre avec les cadets des Marins pompiers de Marseille.



- proposer des **missions courtes ou adaptées aux habitudes de vie des plus jeunes**
- en s'obligeant à promouvoir toutes formes de **mixité** ;
- proposer **des missions représentant un défi à relever** avec un impact **visible**;
- offrir des missions présentant **réflexivité** et dont le contenu permet aux jeunes une progression personnelle ;
- avec **un encadrement adapté** (ratio de 1 encadrant minimum pour 18 jeunes).

#### ❖ **Identification et labellisation des partenaires concourant à l'engagement volontaire**

**La labellisation des structures se définit comme une capacité accordée, pendant un temps limité, à un organisme d'accueillir des volontaires en service national universel pendant leur phase d'engagement volontaire.** Il est présumé que la personne morale agréée ne pourra être qu'un organisme sans but lucratif ou une personne morale de droit public et, à tout le moins, les organismes cités à l'article L120-1 du code du service national. La personne morale labellisée pourrait, sous réserve d'extension des dispositifs prévus par la loi, être un organisme sans but lucratif de droit français, une personne morale de droit public, un organisme d'habitation à loyer modéré mentionné à l'article L 411-2 du code de la construction et de l'habitation, une société d'économie mixte mentionnée à l'article L.481-1 du même code ou une société publique locale mentionnée au CGCT, une société dont l'Etat détient la totalité du capital ou à laquelle le ministère chargé de la culture a attribué un label, une organisation internationale dont le siège est implanté en France, ou une entreprise d'utilité sociale agréée en application de l'article 3332-17-1 du code du travail.

**Les critères de labellisation** d'un organisme destiné à recevoir des jeunes du SNU en période d'engagement volontaire devront être :

- **La notion d'intérêt général** des missions proposées ;
- La correspondance des missions avec **les 5 domaines d'intervention** reconnus prioritaires pour le SNU, cités précédemment ;
- **L'accessibilité des missions** au plus grand nombre (mixité sociale, rencontre avec d'autres jeunes et/ou publics issus de milieux différents) ;
- Un temps minimum d'existence à la date de la demande ;
- Une démarche différente de celle d'un employeur ;
- Une organisation et des moyens compatibles avec la mise en place de formation civique et citoyenne, de tutorat des jeunes et de formation spécifiques : revoir les fondamentaux PSC1 ou acquérir le PSC2 etc ;

- Un budget en équilibre et une situation financière saine.

#### ❖ **Procédure d'agrément des organismes d'accueil de la phase d'engagement volontaire**

Pour accueillir des jeunes en SNU, les organismes candidats devront déposer **un dossier de demande d'agrément** ou d'accréditation afin d'obtenir un agrément délivré par une autorité publique (par le préfet de région ou de département en qualité de délégué territorial de l'opérateur chargé de la mise en œuvre du SNU).

Cet agrément pourrait être délivré pour **une période de trois à cinq ans** et faire l'objet d'un suivi annuel via notamment un compte rendu d'activité dédié.

- Les phases de la procédure d'agrément pourraient être les suivantes :
  - Pour bénéficier d'un agrément au titre de l'engagement de SNU, l'organisme demandeur doit déposer un dossier de demande auprès des services de l'Etat au niveau local ou auprès de l'opérateur chargé d'organiser le SNU.
  - L'examen de ce dossier conditionne l'intégration de la structure dans le dispositif du service national, en fonction principalement des capacités dont elle fait preuve d'accueillir des volontaires dans de bonnes conditions, et si l'organisme respecte les critères déjà énoncés ci-dessus.
- Le renouvellement de l'agrément pourrait être prévu comme suit :
  - Les demandes de renouvellement d'agrément qui seront déposées n'ont pas de caractère automatique.
  - Le renouvellement de l'agrément reposera sur l'analyse de la qualité du compte rendu fourni annuellement aux services instructeurs.
- L'agrément pourrait faire l'objet d'un retrait si :
  - Une des conditions relative à sa délivrance n'est pas satisfaite et en cas d'atteinte à l'ordre public ou au non-respect des obligations générales qui incombent aux organismes,
  - Un motif grave de violation du contrat d'engagement avec un jeune ou de conditions d'accueil ou d'exercice des activités qui constituent un danger immédiat pour la santé de l'intéressé ou celle des tiers.

## **ANNEXE VIII : CONSTRUIRE UNE DEMARCHE D’EVALUATION EFFICACE DU DISPOSITIF**

Les volumes en jeu comme l’importance politique du sujet doivent conduire, dès le début du déploiement de ce projet, à prévoir un volet évaluatif intégré à la montée en charge progressive du SNU.

### **❖ Mise en place d’emblée d’une démarche structurée d’évaluation**

Dès la mise en œuvre du projet SNU, la démarche d’évaluation et d’études des effets du SNU pourrait prévoir l’installation d’un comité scientifique en vue de sécuriser et de garantir la robustesse des études conduites sur un domaine qui fera probablement l’objet de débats et de questionnements. Ce comité scientifique pourrait être composé de services statistiques ministériels (SSM). On pourrait y associer des organismes comme France Stratégies pour penser la démarche dans la montée en puissance du dispositif. La démarche d’évaluation devrait idéalement reposer sur des partenariats scientifiques et techniques :

- Dès l’année du lancement du SNU, des collaborations devraient être nouées avec des centres d’études et de recherche. L’objectif est de donner de la visibilité et de la crédibilité scientifique aux études réalisées ou financées par l’opérateur SNU afin de constituer des éléments d’analyses reconnus et utilisés par les communautés administrative et scientifique. De premières collaborations pourraient être mises en place avec l’INJEP<sup>1</sup>, le CEREQ<sup>2</sup>, la DEPP<sup>3</sup>, la DARES<sup>4</sup>, la DREES<sup>5</sup> sans exclure des institutions spécialisées dans les domaines des politiques publiques de la santé, de la culture, du développement durable ou du sport mais aussi des chercheurs.
- Pour répondre aux objectifs ambitieux et satisfaire à des critères d’efficacité de la démarche, il faudra s’astreindre autant que faire se peut à rentrer dans une démarche

---

<sup>1</sup> Institut National de la jeunesse et de l’éducation populaire.

<sup>2</sup> Centre d’études et de recherches sur les qualifications.

<sup>3</sup> Direction de l’évaluation, de la prospective et de la performance des ministères de l’éducation nationale et de l’enseignement supérieur.

<sup>4</sup> Direction de l’animation de la recherche, des études et des statistiques du ministère du travail.

<sup>5</sup> Direction de la recherche, des études, de l’évaluation et des statistiques du ministère des solidarités et de la santé.

d'évaluation d'impact autant que suivi des effets<sup>6</sup>. Il faudra donc d'abord commencer par analyser les objectifs et les critères d'évaluation d'atteinte de ces objectifs en termes d'impacts sur les jeunes ; modification du comportement, acquisition de compétences, appétence pour l'engagement...

- La deuxième étape consistera à bâtir une stratégie de collecte de données pour consolider les connaissances sur le SNU. La conception d'un **système d'information de suivi des activités** en séjour d'intégration et en phase d'engagement<sup>7</sup> devra être prévue de concert avec la stratégie d'évaluation. Les premières sources de données, utilisées pour le pilotage d'un dispositif d'évaluation, proviendront des systèmes d'information disponibles ou compatibles avec les SI de l'opérateur SNU. Ces bases administratives disponibles devraient être en capacité de renseigner les profils des jeunes à la fois sur leur temps scolaire et aussi sur le temps d'engagement (Service Civique, service sanitaire et tous les statuts éligibles à une labellisation SNU) : caractéristiques sociodémographiques, niveau de diplôme, situation face à l'emploi à l'entrée en SNU, situation face à l'illettrisme, lieu de résidence, situation sociale etc. La question de la protection des données sera donc centrale.

De manière concomitante quelques directions d'études pourraient prioritairement être retenues : l'exploitation des données disponibles sur les premiers entrants dans le dispositif, la conception d'enquêtes quantitatives et qualitatives et le soutien à des études ad hoc sur le SNU. Des enquêtes sur la mise en place du SNU dans les organismes d'accueil et les usages qui en seront faits permettront d'autre part d'évaluer le dispositif du point de vue des structures d'accueil. La question de l'évaluation de l'impact social du SNU pourra également être posée.

---

<sup>6</sup> On pourra à ce titre comparer les études d'évaluation d'impact des politiques publiques telles celle accomplies pour le National Citizen Service ou les programmes américains étudiés par Stéphane Carcillo ; « Des compétences pour les jeunes défavorisés ».

<sup>7</sup> Audition du *National Citizen Service Trust* du 3 avril 2018 : organisme en charge du service civique britannique, doté d'un SI performant permettant le suivi en temps quasi-réel de l'ensemble des activités liées aux activités des appelés, en internat ou en phase d'engagement.

## ❖ Pérennisation et exploitation de cette évaluation en rythme de croisière

Il paraît inévitable d'envisager dès la première année de mise en œuvre du SNU une stratégie de mise en œuvre de sondages et d'enquêtes d'opinion qui pourraient aborder les points suivants :

- la mesure de l'acceptabilité du SNU auprès des jeunes et de l'ensemble de la population française
- la perception du SNU par les jeunes «vétérans » ;
- une analyse des refus de satisfaire aux obligations du SNU ;
- la perception par les organismes et les jeunes du SI qui sera déployé pour organiser le SNU.

Ces enquêtes et sondages permettront de documenter la perception du dispositif et de sa mise en œuvre. La qualité de service rendu par le SI accessible aux jeunes, l'évaluation du parcours du bénéficiaire pendant son SNU comme les processus de recrutement des organismes qui utilisent le SI dédié pourront également faire l'objet d'analyses.

Ces enquêtes, dont le coût est en général inférieur à 50K€, ne permettront pas cependant de répondre aussi précisément à des questions d'évaluation qu'une démarche pensée au moment de la conception.

Des études d'impacts devront donc accompagner la montée en puissance et la pérennisation du SNU. Elles pourraient s'inspirer des expériences déjà menées dans le cadre du *National Citizen Service* britannique<sup>8</sup> ou de l'OCDE<sup>9</sup>.

---

<sup>8</sup> Audition de Stephen Greene et Naim Moukarzel du NCS, 3 avril 2018.

<sup>9</sup> Audition de Stéphane Carcillo, *Senior Economist* à l'OCDE, 18 avril 2018.



[Home](#) >> [Menschenhandel](#) >> [Rechtsgrundlagen International](#) >> [ILO](#)

[Home](#) >> [Menschenhandel](#) >> [Rechtsgrundlagen International](#) >> [ILO](#)

- [UN-Konventionen](#)
- [ILO](#)
- [EU-Rechtsinstrumente](#)
- [Europarat](#)

## ILO

<b>ILO-Über-einkommen 29 über Zwangs- oder Pflichtarbeit (1930)</b>	01.05.1932  In Deutschland ratifiziert am 13.06 1956	Das Übereinkommen verpflichtet die Vertragsstaaten, Zwangs- oder Pflichtarbeit abzuschaffen und unter Strafe zu stellen. Darunter fällt jede Art von Arbeit oder Dienstleistung, die von einer Person unter Androhung irgendeiner Strafe verlangt wird und für die sie sich nicht freiwillig zur Verfügung gestellt hat.
<b>ILO-Protokoll von 2014 zum Über-einkommen über Zwangsarbeit (1930)</b>	Das Protokoll ist am 9. November 2016 in Kraft getreten.  Am 11.04.2019 hat der deutsche Bundestag den Gesetz-	Das Protokoll hat zum Ziel, Lücken in der Umsetzung der ILO-Übereinkommen 29 und 105 zu schließen und verpflichtet die Vertragsstaaten, u.a. wirksame Maßnahmen zur Bekämpfung der Zwangsarbeit und zum Schutz der Opfer zu ergreifen sowie eine innerstaatliche Politik und einen Aktionsplan zur wirksamen und dauerhaften Beseitigung von Zwangs- oder Pflichtarbeit zu entwickeln. Staaten werden verpflichtet, Aufklärungsarbeit für von Zwangsarbeit und Ausbeutung gefährdete Personen, z.B. Wanderarbeiter*innen, zu leisten und Zugang für Betroffene von Zwangsarbeit zu Rechtsbehelfen zu gewährleisten.

	entwurf angenommen und damit die Ratifizierung des Protokolls eingeleitet.	
<b>ILO- Über- einkom- men 105 über die Ab- schaf- fung der Zwangs- arbeit (1957)</b>	17.01.1959  In Deutsch- land ratifi- ziert am 22.06.1959	Die Vertragsstaaten verpflichten sich, die Zwangs- oder Pflichtarbeit zu beseitigen und nicht als Mittel politischen Zwanges oder politischer Erziehung, als Methode der Rekrutierung und Verwendung von Arbeitskräften für Zwecke der wirtschaftlichen Entwicklung, als Maßnahme der Arbeitsdisziplin, als Strafe für die Teilnahme an Streiks oder als Maßnahme rassischer, sozialer, nationaler oder religiöser Diskriminierung zu verwenden.
<b>ILO Über- einkom- men 189 über men- schen- würdige Arbeit für Hausan- gestell- te</b>	05.09.2013  In Deutsch- land ratifi- ziert am 20.09.2013	Ziel des Übereinkommens ist es, die Rechte der Hausangestellten zu stärken und sie wirksam vor allen Formen von Missbrauch, Belästigung und Gewalt zu schützen. Die Vertragsstaaten sind verpflichtet, Maßnahmen zu ergreifen, um die grundlegenden Prinzipien und Rechte bei der Arbeit zu achten, zu fördern und zu verwirklichen.  Die Vertragsstaaten müssen sicherstellen, dass Hausangestellte zu fairen Arbeitsbedingungen beschäftigt, ihre Privatsphäre geachtet und sie über ihre Beschäftigungsbedingungen informiert werden. Desweiteren sieht die Konvention Regelungen zu Mindestalter und -lohn, Arbeits- und Ruhezeiten sowie zu privaten Vermittlungsagenturen, Arbeitsaufsicht und Beschwerdemechanismen vor.

Der KOK unterstützt das bundesweite Hilfetelefon Gewalt gegen Frauen.

Nähere Informationen hierzu finden Sie unter

<https://www.hilfetelefon.de>





# Das Freiwillige Soziale Jahr - FSJ

## FSJ Stellen

In unserer Stellenbörse findest du aktuelle FSJ Stellen (<https://www.bundesfreiwilligendienst.de/stellen/>) 2019 / 2020.

Das FSJ (Abkürzung für Freiwilliges Soziales Jahr) ist ein Freiwilligendienst in sozialen Bereichen. Er wird in Deutschland für Jugendliche und junge Erwachsene angeboten, die die Vollzeitschulpflicht bereits erfüllt haben und noch nicht das 27. Lebensjahr vollendet haben, also ihren 27. Geburtstag noch nicht gefeiert haben. Die Rahmenbedingungen für das Freiwillige Soziale Jahr, das FSJ, sind im Jugendfreiwilligendienstegesetz (kurz: FSJ-Gesetz) niedergelegt.

Das FSJ an sich ist auf Länderebene geregelt.

Neben dem FSJ gibt es auf Bundesebene den Bundesfreiwilligendienst (BFD). Er wurde als Ersatz für den ausgelaufenen Zivildienst geschaffen und ist auch älteren Menschen zugänglich .

## News zum FSJ

Wo ein FSJ machen?

Ob nun ein FSJ in der Schule oder ein FSJ im Bereich Pflege (<https://www.bundesfreiwilligendienst.de/news/freiwilliges-soziales-jahr-fsj/828/fsj-in-der-pflege-oder-in-der-schule.html>) - für eine Bewerbung ist es nie zu früh.

**FSJ für Flüchtlinge** (<https://www.bundesfreiwilligendienst.de/news/freiwilliges-soziales-jahr-fsj/652/fuer-fluechtlinge.html>)

Auch Flüchtlinge können ein FSJ in Einrichtungen in ganz Deutschland absolvieren. Viele kirchliche Träger bieten dies an.

**FSJ in Deutschland** (<https://www.bundesfreiwilligendienst.de/news/freiwilliges-soziales-jahr-fsj/648/warum-ein-fsj-in-deutschland-gut-ist.html>)

Es gibt viele gute Gründe, ein FSJ in Deutschland und nicht im Ausland zu machen.

## Gesetzliche Grundlage des FSJ

Das Freiwillige Soziale Jahr ist seit dem 1. Juni 2008 zusammen mit dem Freiwilligen Ökologischen Jahre im Jugendfreiwilligendienstgesetz (JFDG), besser bekannt unter dem Namen FSJ-Gesetz (<https://www.bundesfreiwilligendienst.de/fsj-freiwilliges-soziales-jahr/gesetz/>), geregelt. Die Freiwilligen sind in ihrer rechtlichen Stellung Auszubildenden vergleichbar. Durch das neue Bundesfreiwilligendienstgesetz wurde an der Institution FSJ nichts verändert.

Ein Freiwilligendienst im FSJ ist kein Arbeitsverhältnis. Dennoch hat der Freiwillige eine ähnliche Rechtsstellung wie ein Auszubildender. Arbeitsrechtliche Vorschriften, insbesondere die ein Ausbildungsverhältnis betreffenden, kommen somit ergänzend hinsichtlich der Ausgestaltung des FSJ zur Anwendung.

## Geschichtlicher Hintergrund

Das FSJ geht auf Ideen der Evangelischen und Katholischen Kirche zurück. So appellierte der Leiter der Diakonissenanstalt Neuendettelsau und späterer Landesbischof von Bayern im Jahr 1954 (das war das hundertste Jahr des Diakoniewerkes) an die weibliche katholische Jugend, ein Freiwilliges Diakonisches Jahr zu absolvieren. Die jungen Frauen ab 18 Jahre sollten freiwillig für ein Taschengeld und gegen Verpflegung einen Dienst in der Kranken- und Altenpflege leisten ohne Diakonissen zu werden. Ab 1961 gab es dann bundesweit das katholische "Jahr für die Kirche".

Im Jahr 1962 wurde von evangelischer Seite - auch in Bayern - der "Philadelphischen Dienst" ins Leben gerufen. Abiturientinnen sollten so vor ihrem Studium mit einem Freiwilligen Sozialen Jahr die Möglichkeit zur persönlichen und beruflichen Orientierung erhalten. Das war seinerzeit ein unbekannter Ansatz. Sozialdienst gab es

in der Form des Zivildienstes nur für Männer, und zwar verpflichtend. Jener Philadelphiaer Dienst wurde zum Vorläufer und Vorbild des dann ein Jahr später bundesweit gesetzlich festgeschriebenen "Freiwilligen Sozialen Jahres". Das FSJ war geboren.

## Verdienst / Vergütung / Taschengeld im FSJ

Die finanzielle Vergütung wird oft als Taschengeld (<https://www.bundesfreiwilligendienst.de/fsj-freiwilliges-soziales-jahr/verguetung-leistungen-vorteile-gehalt-taschengeld.html>) bezeichnet. Zu diesem Verdienst kommt die Verpflegung, Unterkunft und eine Fahrtkostenerstattung hinzu. Die Höhe des Taschengeldes ist von Träger zu Träger durchaus unterschiedlich. Unterschiede nicht unerheblicher Art gibt es auch häufig bei den Einsatzstellen desselben Trägers. Falls eine Unterkunft und die Verpflegung nicht gestellt werden, dann wird beides finanziell vergütet. Bestimmte Einsatzstellen, etwa Kindergärten, sind nicht verpflichtet, eine Unterkunft zu bieten. Folglich müssen sie auch keine Abgeltung zahlen.

## Einsatzbereiche des FSJ

Die Einsatzbereiche (<https://www.bundesfreiwilligendienst.de/fsj-freiwilliges-soziales-jahr/einsatzstellen-einsatzbereiche.html>) liegen sämtlich im sozial-karitativen oder gemeinnützigen Bereich. Das FSJ-Gesetz wurde vor einigen Jahren neu gefasst und die Einsatzbereiche erweitert. Ein FSJ kann man seither auch in den Bereichen , Sport, Denkmalpflege, Politik und Kultur absolvieren.

Die Haupttätigkeitsfelder im FSJ liegen jedoch immer noch im soziale Bereich.

### Beispiele:

Einsatzstellen können beispielsweise sein ein Krankenhaus, ein Alten- und Pflegeheim, ein ambulanter Pflege- oder Sozialdienst, eine Denkmalpflegebehörde oder ein Denkmalpflegeverein, eine Gedenkstätte, ein Sportverein, Sportverband, ein Kindergarten oder eine Kindertagesstätte, eine Einrichtung für Menschen mit einer Behinderung, ein Sanitäts- und Rettungsdienst, eine Kirchengemeinde. Im Bereich der Kultur können sie etwa ein Theater, ein Museum, eine Radio- oder Fernsehgesellschaft, ein Kulturverein oder ein Archiv sein. Auch etwa in einem Jugendclub, im Jugendstrafvollzug in freien Formen, in einer Förderschule, einer Ganztagschule oder bei der Jugendfeuerwehr im Kreisfeuerwehrverband kann ein FSJ abgeleistet werden. Kombinationen sind ebenfalls möglich.

## FSJ im Ausland

Ein FSJ ist ebenfalls im Ausland möglich. Allerdings fördert der Bund seit der Aussetzung der Wehrpflicht das FSJ im Ausland nicht mehr finanziell. Bis zu diesem Zeitpunkt war es zudem möglich, das FSJ Ausland als Wehrrersatzdienst zu

absolvieren. Seither hat das FSJ im Ausland als Rechtsform stark an Bedeutung eingebüßt und ist praktisch bedeutungslos geworden. Stattdessen hat das Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend den Internationalen Jugendfreiwilligendienst als Ersatz für das FSJ im Ausland eingerichtet. Der Begriff FSJ im Ausland (<https://www.bundes-freiwilligendienst.de/ausland/freiwilliges-soziales-jahr-im-ausland-fsj.html>) wird nichtsdestotrotz in der Umgangssprache als Synonym für für einen Freiwilligendienst im Ausland genutzt.

## FSJ Kultur

Beim sogenannten FSJ Kultur handelt es sich um ein ganz normales FSJ, das in Einrichtungen der Kultur geleistet wird. Einzelheiten hinsichtlich Bewerbung und Stellen gibt es hier: FSJ Kultur (<https://www.bundes-freiwilligendienst.de/fsj-freiwilliges-soziales-jahr/kultur.html>).

## Wehrersatzdienstregelung

Nach § 14c des Bundeszivildienstgesetzes ist das freiwillige soziale Jahr als Wehrersatzdienst anerkannt.

§ 14c Zivildienstgesetz: "Anerkannte Kriegsdienstverweigerer (KDV) werden nicht zum Zivildienst herangezogen, wenn sie sich nach ihrer Anerkennung als KDV zu einem freiwilligen Dienst nach dem FSJ-Gesetz verpflichtet haben. Der Dienst ist spätestens ein Jahr nach der Verpflichtung sowie vor Vollendung des 23. Lebensjahres anzutreten und hat eine ganztägige, auslastende Hilfstätigkeit über mindestens 12 Monate einschließlich einer pädagogischen Begleitung mit einer Dauer von 25 Tagen sowie 26 Tagen Urlaub zu umfassen."

Da der Wehrdienst nicht aufgehoben sondern lediglich ausgesetzt ist, ist diese Regelung nicht hinfällig geworden, aber gegenwärtig praktisch bedeutungslos.

## FÖJ - Freiwilliges ökologisches Jahr

Das freiwillige Jahr kann auch als Freiwilliges Ökologisches Jahr - FÖJ (<https://www.bundes-freiwilligendienst.de/fsj-freiwilliges-soziales-jahr/freiwilliges-oekologisches-jahr-foej>) abgeleistet werden.

## FAQ: Fragen zum FSJ

Wir haben für euch alle wichtigen Fragen zum FSJ als FAQ zusammengestellt und ausführlich beantwortet. Darüber hinaus verweisen wir auf unser FSJ Forum (<https://www.bundes-freiwilligendienst.de/forum/forum.php>), in dem eigene Fragen zum FSJ gestellt werden können.

- Altersgrenze: Welche Altersgrenze gilt beim FSJ? (<https://www.bundes-freiwilligendienst.de/fsj-freiwilliges-soziales-jahr/#altersgrenze>)

- Ältere Freiwillige? (<https://www.bundesfreiwilligendienst.de/fsj-freiwilliges-soziales-jahr/#aeltere>)
- ALG 2: Können Freiwillige Hartz 4 beantragen? (<https://www.bundesfreiwilligendienst.de/fsj-freiwilliges-soziales-jahr/#hartz-4>)
- Anerkennung: Wie werden Einsatzstellen und Einsatzplätze des FSJ anerkannt? (<https://www.bundesfreiwilligendienst.de/fsj-freiwilliges-soziales-jahr/#anerkennung>)
- Anleitung: Wie sieht die fachliche Anleitung der FSJ-ler aus? (<https://www.bundesfreiwilligendienst.de/fsj-freiwilliges-soziales-jahr/#anleitung>)
- Arbeitslosengeld und FSJ (<https://www.bundesfreiwilligendienst.de/fsj-freiwilliges-soziales-jahr/#arbeitslosengeld>)
- Arbeitskleidung: Haben FSJ-Freiwillige einen Anspruch auf Arbeitskleidung? (<https://www.bundesfreiwilligendienst.de/fsj-freiwilliges-soziales-jahr/#arbeitskleidung>)
- Arbeitsmarktneutral: Nimmt der FSJ Arbeitsplätze weg? (<https://www.bundesfreiwilligendienst.de/fsj-freiwilliges-soziales-jahr/#arbeitsmarkt>)
- Arbeitsschutz: Gelten die Arbeitsschutzbestimmungen im FSJ? (<https://www.bundesfreiwilligendienst.de/fsj-freiwilliges-soziales-jahr/#arbeitsschutz>)
- Arbeitsunfall (<https://www.bundesfreiwilligendienst.de/fsj-freiwilliges-soziales-jahr/#arbeitsunfall>)
- Arbeitszeit (<https://www.bundesfreiwilligendienst.de/fsj-freiwilliges-soziales-jahr/#arbeitszeit>)
- Ärztliche Untersuchung: Ist für die Freiwilligen vor Dienstantritt eine arbeitsmedizinische Untersuchung notwendig? (<https://www.bundesfreiwilligendienst.de/fsj-freiwilliges-soziales-jahr/#arzt>)
- Aufsichtspflicht (<https://www.bundesfreiwilligendienst.de/fsj-freiwilliges-soziales-jahr/#aufsicht>)
- Ausland: Kann der FSJ im Ausland absolviert werden? (<https://www.bundesfreiwilligendienst.de/fsj-freiwilliges-soziales-jahr/#ausland>)
- Ausländer: Können Ausländer ein FSJ machen? (<https://www.bundesfreiwilligendienst.de/fsj-freiwilliges-soziales-jahr/#auslaender>)
- Ausweis (<https://www.bundesfreiwilligendienst.de/fsj-freiwilliges-soziales-jahr/#ausweis>)
- Beginn (<https://www.bundesfreiwilligendienst.de/fsj-freiwilliges-soziales-jahr/#beginn>)
- Berufsgenossenschaft (<https://www.bundesfreiwilligendienst.de/fsj-freiwilliges-soziales-jahr/#berufsgenossenschaft>)
- Bescheinigung: Bekommen FSJ-ler eine Teilnahmebescheinigung?

(<https://www.bundes-freiwilligendienst.de/fsj-freiwilliges-soziales-jahr/#bescheinigung>)

- Bewerbung (<https://www.bundes-freiwilligendienst.de/fsj-freiwilliges-soziales-jahr/#bewerbung>)
- Bewerbungsfristen: Wie lang sind die Bewerbungsfristen? (<https://www.bundes-freiwilligendienst.de/fsj-freiwilliges-soziales-jahr/#bewerbungsfristen>)
- Datenschutz (<https://www.bundes-freiwilligendienst.de/fsj-freiwilliges-soziales-jahr/#datenschutz>)
- Dauer: Wie lange dauert der FSJ? (<https://www.bundes-freiwilligendienst.de/fsj-freiwilliges-soziales-jahr/#dauer>)
- Einsatzstellen (<https://www.bundes-freiwilligendienst.de/fsj-freiwilliges-soziales-jahr/#einsatzstelle>)
- Einsatzbereiche FSJ: Was muss man als Freiwilliger arbeiten? (<https://www.bundes-freiwilligendienst.de/fsj-freiwilliges-soziales-jahr/#einsatzbereiche>)
- Einsatzzeit: Wie ist die Arbeitszeit beim FSJ? (<https://www.bundes-freiwilligendienst.de/fsj-freiwilliges-soziales-jahr/#einsatzzeit>)
- Fahrtkosten: Bekommt man als Freiwilliger im FSJ die Fahrtkosten erstattet? (<https://www.bundes-freiwilligendienst.de/fsj-freiwilliges-soziales-jahr/#fahrtkosten>)
- Freiwillige (<https://www.bundes-freiwilligendienst.de/fsj-freiwilliges-soziales-jahr/#freiwillige>)
- BFD (<https://www.bundes-freiwilligendienst.de/fsj-freiwilliges-soziales-jahr/#bfd>)
- Führungszeugnis (<https://www.bundes-freiwilligendienst.de/fsj-freiwilliges-soziales-jahr/#fuehrungszeugnis>)
- Zuzahlungsbefreiungen (<https://www.bundes-freiwilligendienst.de/fsj-freiwilliges-soziales-jahr/#zuzahlungsbefreiung>)
- Rundfunkbeitragsbefreiung (<https://www.bundes-freiwilligendienst.de/fsj-freiwilliges-soziales-jahr/#rundfunkbeitrag>)
- Gesetz: Was ist die gesetzliche Grundlage des FSJ? (<https://www.bundes-freiwilligendienst.de/fsj-freiwilliges-soziales-jahr/#gesetz>)
- Übernachtung (<https://www.bundes-freiwilligendienst.de/fsj-freiwilliges-soziales-jahr/#uebernachtung>)
- Kindergeld: Hat man während des FSJ einen Anspruch auf Kindergeld? (<https://www.bundes-freiwilligendienst.de/fsj-freiwilliges-soziales-jahr/#kindergeld>)
- Krankenversicherung: Ist man im FSJ krankenversichert? (<https://www.bundes-freiwilligendienst.de/fsj-freiwilliges-soziales-jahr/#krankenversicherung>)
- Krankheit: Was tun, wenn man während des FSJ krank wird?

(<https://www.bundes-freiwilligendienst.de/fsj-freiwilliges-soziales-jahr/#krankheit>)

- Kündigung: Kann man den FSJ kündigen? (<https://www.bundes-freiwilligendienst.de/fsj-freiwilliges-soziales-jahr/#kuendung>)
- Leistungen: Lohn, Taschengeld, Unterkunft, Verpflegung - Was bekommt man während des FSJ an Entgelt? (<https://www.bundes-freiwilligendienst.de/fsj-freiwilliges-soziales-jahr/#leistungen>)
- Mutterschutz (<https://www.bundes-freiwilligendienst.de/fsj-freiwilliges-soziales-jahr/#mutterschutz>)
- Nebentätigkeit: Darf man neben dem FSJ eine andere Arbeitstätigkeit ausüben? (<https://www.bundes-freiwilligendienst.de/fsj-freiwilliges-soziales-jahr/#nebentaetigkeit>)
- Pädagogische Begleitung: Wie sieht die pädagogische Begleitung während des FSJ aus? (<https://www.bundes-freiwilligendienst.de/fsj-freiwilliges-soziales-jahr/#paedagogik>)
- Pflegeversicherung: Ist man während des FSJ Mitglied der Pflegeversicherung? (<https://www.bundes-freiwilligendienst.de/fsj-freiwilliges-soziales-jahr/#pflegeversicherung>)
- Rechtsverhältnis: Was ist ein FSJ rechtlich gesehen? (<https://www.bundes-freiwilligendienst.de/fsj-freiwilliges-soziales-jahr/#rechtlich>)
- Rentenversicherung: Sind FSJ-Freiwillige gesetzlich rentenversichert? (<https://www.bundes-freiwilligendienst.de/fsj-freiwilliges-soziales-jahr/#rentenversicherung>)
- Seminare (<https://www.bundes-freiwilligendienst.de/fsj-freiwilliges-soziales-jahr/#seminare>)
- Schweigepflicht (<https://www.bundes-freiwilligendienst.de/fsj-freiwilliges-soziales-jahr/#schweigepflicht>)
- Sozialversicherungsbeiträge: Wer zahlt die Beiträge zur Sozialversicherung im FSJ? (<https://www.bundes-freiwilligendienst.de/fsj-freiwilliges-soziales-jahr/#sozialversicherung>)
- Stellenbörse: Gibt es eine Stellenbörse für das FSJ? (<https://www.bundes-freiwilligendienst.de/fsj-freiwilliges-soziales-jahr/#stellen>)
- Steuern (<https://www.bundes-freiwilligendienst.de/fsj-freiwilliges-soziales-jahr/#steuern>)
- Studium: Wird der FSJ angerechnet? (<https://www.bundes-freiwilligendienst.de/fsj-freiwilliges-soziales-jahr/#studium>)
- Taschengeld: Wie hoch ist das Taschengeld im FSJ? (<https://www.bundes-freiwilligendienst.de/fsj-freiwilliges-soziales-jahr/#taschengeld>)
- Träger: Wer sind die Träger des FSJ? (<https://www.bundes-freiwilligendienst.de/fsj-freiwilliges-soziales-jahr/#traeger>)

- Unfallversicherung: Sind die FSJ-Freiwilligen unfallversichert? (<https://www.bundes-freiwilligendienst.de/fsj-freiwilliges-soziales-jahr/#unfallversicherung>)
- Unterkunft: Haben Freiwillige einen Anspruch auf kostenlose Unterkunft? (<https://www.bundes-freiwilligendienst.de/fsj-freiwilliges-soziales-jahr/#unterkunft>)
- Urlaub: Wie viel Urlaub bekommen Freiwillige während des FSJ? (<https://www.bundes-freiwilligendienst.de/fsj-freiwilliges-soziales-jahr/#urlaub>)
- Überstundenausgleich (<https://www.bundes-freiwilligendienst.de/fsj-freiwilliges-soziales-jahr/#ueberstunden>)
- Vertrag: Muss man einen schriftliche Vertrag abschließen, um den FSJ zu absolvieren? (<https://www.bundes-freiwilligendienst.de/fsj-freiwilliges-soziales-jahr/#vertrag>)
- Verpflegung: Haben Freiwillige einen Anspruch auf kostenlose Verpflegung durch die Einsatzstelle? (<https://www.bundes-freiwilligendienst.de/fsj-freiwilliges-soziales-jahr/#verpflegung>)
- Waisenrente: Besteht während des FSJ ein Anspruch auf Waisenrente? (<https://www.bundes-freiwilligendienst.de/fsj-freiwilliges-soziales-jahr/#waisenrente>)
- Wohngeld: Hat man als FSJ-ler einen Anspruch auf Wohngeld? (<https://www.bundes-freiwilligendienst.de/fsj-freiwilliges-soziales-jahr/#wohngeld>)
- Dienst am Wochenende (<https://www.bundes-freiwilligendienst.de/fsj-freiwilliges-soziales-jahr/#wochenende>)
- Zeugnis: Haben Freiwillige einen Anspruch auf ein Zeugnis nach Abschluss des FSJ? (<https://www.bundes-freiwilligendienst.de/fsj-freiwilliges-soziales-jahr/#zeugnis>)
- Zuverdienst (<https://www.bundes-freiwilligendienst.de/fsj-freiwilliges-soziales-jahr/#zuverdienst>)
- Zuschläge (<https://www.bundes-freiwilligendienst.de/fsj-freiwilliges-soziales-jahr/#zuschlaege>)

## Hier die Antworten auf die FAQ zum FSJ

### Altersgrenze: Welche Altersgrenze gilt beim FSJ?

Ein FSJ können Frauen und Männer machen, die ihre Vollzeitschulpflicht erfüllt haben. Je nach Bundesland ist die Vollzeitschulpflicht mit 16 Jahren oder auch schon mit 15 Jahren erfüllt. Die Art der Schulbildung spielt keine Rolle. Es gibt auch eine



Altersgrenze nach oben: man darf während des FSJ das 27. Lebensjahr nicht vollendet haben. Beispiel: Es ist nicht möglich, ein zwölfmonatiges FSJ mit 26 zu beginnen, wenn man in den nächsten Monaten 27 Jahre alt wird.

## Ältere Freiwillige?

Ältere Freiwillige können kein FSJ leisten, da es sich um einen Jugendfreiwilligendienst handelt. Während der Tätigkeit im FSJ darf man nicht älter als 26 Jahre sein.

## ALG 2: Können Freiwillige Hartz 4 beantragen?

Hartz – Empfänger können grundsätzlich am FSJ teilnehmen, da der Bezug von Hartz 4 (Arbeitslosengeld 2) dies nicht grundsätzlich ausschließt. Vom Taschengeld, das ein Freiwilliger erhält, gilt ein Betrag in Höhe von 200 Euro (nach § 1 Absatz 7 ALG II-Verordnung) nicht als zu berücksichtigende Einnahme. Dieser Betrag wird also nicht auf das Arbeitslosengeld 2 angerechnet. Die Absatzbeträge für Versicherungen und Werbungskosten sind darin schon berücksichtigt, so dass kein Nachweis für diese Absatzbeträge erbracht werden muss. Liegen im Einzelfall höhere Aufwendungen vor, werden sie auf Nachweis entsprechend berücksichtigt.

Die Teilnahme an einem Freiwilligendienst ist als wichtiger persönlicher Grund anzusehen, der der Ausübung einer Arbeit entgegensteht (vgl. § 10 Absatz 1 Nummer 5 SGB II), sodass ein Hartz 4 Bezieher während des Freiwilligendienstes nicht verpflichtet ist, eine Arbeit aufzunehmen.

Mehr zum Thema hier: Hartz 4 und FSJ (<https://www.bundesfreiwilligendienst.de/hartz-iv-arbeitslosengeld-ii-sgb.html>). Die dortigen Ausführungen zum BFD gelten auch für das FSJ.

## Anerkennung: Wie werden Einsatzstellen und Einsatzplätze des FSJ anerkannt?

Einsatzstellen und Einsatzplätzen im FSJ müssen grundsätzlich zunächst von einem Träger des FSJ anerkannt werden, ehe sie FSJ-ler beschäftigen dürfen. Zuständig sind die von der Landesregierung anerkannten Träger des FSJ. Dort ist ein entsprechender Antrag zu stellen.

## Anleitung: Wie sieht die fachliche Anleitung der FSJ-ler aus?

Die Einsatzstelle ist zur Anleitung der Freiwilligen verpflichtet. Hierzu muss sie eine Fachkraft benennen. Die Anleitung umfasst die Unterstützung und Beratung der Freiwilligen. Sie muss den Freiwilligen spezifische Kenntnisse für den Arbeitsalltag und

den Ausbildungs- sowie Berufsweg vermitteln. Zudem sind die Freiwilligen durch regelmäßige Gespräche und Teilhabe an Teamgesprächen in der Einsatzstelle zu beteiligen.

## **Arbeitslosengeld und FSJ**

Während des FSJ werden von der Einsatzstelle oder dem Träger Beiträge zur Arbeitslosenversicherung gezahlt, und zwar sowohl der Arbeitgeber- als auch der Arbeitnehmeranteil. Einen Anspruch auf Arbeitslosengeld hat nach Abschluss des FSJ, wer wenigstens zwölf Monate ein FSJ geleistet hat. Die konkrete Höhe und die Dauer des Anspruchs auf Arbeitslosengeld ergibt sich aus den jeweils aktuellen gesetzlichen Regelungen des SGB III.

Wenn Freiwillige nach Abschluss ihres FSJ nicht direkt einen Ausbildungs- oder Studienplatz finden, sollten sie sich rechtzeitig (drei Monate vor Beendigung des Dienstes) bei der Agentur für Arbeit melden, um Ansprüche geltend machen zu können bzw. weiter versichert zu sein. Das gilt auch für Freiwillige, die ihren Dienst vorzeitig beenden. Auch sie müssen sich arbeitslos melden, wenn sich nicht direkt eine Ausbildung oder Studium anschließt.

## **Arbeitskleidung: Haben FSJ-Freiwillige einen Anspruch auf Arbeitskleidung?**

Die Einsatzstelle kann - muss aber nicht - Arbeitskleidung für die Freiwilligen zur Verfügung stellen.

## **Arbeitsmarktneutral: Nimmt der FSJ Arbeitsplätze weg?**

Von den Freiwilligen werden lediglich unterstützende bzw. zusätzliche Tätigkeiten verrichtet. Durch den Einsatz von Freiwilligen im FSJ darf und wird die Einstellung von neuen Beschäftigten keinesfalls verhindert werden. Eine Kündigung von Beschäftigten darf nicht erfolgen. Der FSJ ist arbeitsmarktneutral. Diese Arbeitsmarktneutralität wird vor der Anerkennung eines Einsatzplatzes überprüft. Sie wird auch fortlaufend kontrolliert.

## **Arbeitsschutz: Gelten die Arbeitsschutzbestimmungen im FSJ?**

Das Verhältnis zwischen dem Freiwilligen und der Einsatzstelle ist kein Arbeitsverhältnis. Dennoch ist es bezogen auf die öffentlich-rechtlichen Arbeitsschutzvorschriften wie ein Arbeitsverhältnis behandelt. Die

Arbeitsschutzbestimmungen, etwa das Arbeitsschutzgesetz, das Jugendarbeitsschutzgesetz, das Mutterschutzgesetz, das Schwerbehindertengesetz oder die Arbeitsstättenverordnung sind anwendbar.

## Arbeitsunfall

Der Freiwillige ist in der gesetzlichen Unfallversicherung gegen die Folgen eines Arbeitsunfalles geschützt. Ein Arbeitsunfall muss von der Einsatzstelle bzw. dem Träger (entsprechend dem Verwaltungsmodell des Trägers) unverzüglich der Berufsgenossenschaft gemeldet werden. Ein Unfall auf dem Arbeitsweg und während der Seminarzeit gilt ebenfalls als Arbeitsunfall.

## Arbeitszeit

Die Arbeitszeit während des Dienstes wird von der Einsatzstelle festgelegt. Die öffentlichen Tarifverträge mit ihren Wochenstundenregelungen gelten auch für die FSJ-ler. Wo eine Regelung fehlt, ist die Arbeitszeitverordnung maßgebend.

Durchschnittlich wird der Freiwilligendienst an 35 bis 39 Stunden pro Woche geleistet.

Ein FSJ ist eine Vollzeit-Beschäftigung. Die wöchentliche Arbeitszeit beträgt maximal 40 Stunden. Sie orientiert sich an den Arbeitszeiten der angestellten Mitarbeiter in der jeweiligen Einsatzstelle. Für Jugendliche unter 18 Jahren gelten die Bestimmungen des Jugendarbeitsschutzgesetzes. Überstunden oder Wochenenddienste müssen zeitnah mit Freistunden abgegolten werden, sie dürfen nicht mit Geld abgegolten werden. Die Seminare gelten als Arbeitszeit.

## Ärztliche Untersuchung: Ist für die Freiwilligen vor Dienstantritt eine arbeitsmedizinische Untersuchung notwendig?

Das hängt von dem jeweiligen Einsatzbereich und der Einsatzstelle an. Bei einer Arbeit im Krankenhaus etwa können ärztliche Untersuchungen oder Vorsorgemaßnahmen vor Dienstantritt erforderlich sein. Diese arbeitsmedizinischen Untersuchungen werden dann von der Einsatzstelle veranlasst. Die Kosten trägt die Einsatzstelle.

## Aufsichtspflicht

Freiwillige, die älter als 18 Jahre sind, dürfen nach vorheriger Einweisung eigenständig und allein Aufsicht führen. Sie müssen zuvor über besondere Gefahrenquellen, entsprechende Maßnahmen und Verhalten informiert werden. Verantwortliche erwachsene Personen müssen zu jeder Zeit erreichbar sein.

Jugendliche zwischen 16 und 18 Jahren dürfen nur unter folgenden Voraussetzungen alleine Aufsicht führen: Es muss eine Einverständniserklärung der Eltern der Freiwilligen sowie aller Eltern der zu Beaufsichtigenden vorliegen.

## Ausland: Kann der FSJ im Ausland absolviert werden?

Der FSJ kann im Ausland verrichtet werden. Allerdings wird das FSJ im Ausland zunehmend weniger angeboten, weil es vom Bund nicht mehr finanziell gefördert wird. Die Alternative ist der Internationale Jugendfreiwilligendienst (IJFD).

Mehr: FSJ im Ausland (<https://www.bundes-freiwilligendienst.de/ausland/>)

## Ausländer: Können Ausländer ein FSJ machen?

Auch Ausländer können ein FSJ in Deutschland absolvieren. Eine Arbeitsgenehmigung brauchen sie hierfür nicht. Allerdings ist ein Aufenthaltstitel erforderlich, der den Ausländer zu einer Erwerbstätigkeit berechtigt. Im Aufenthaltstitel darf kein Sperrvermerk "Erwerbstätigkeit nicht gestattet" enthalten sein.

Grundsätzlich gilt: Ein Aufenthaltstitel (Visum) darf nach den Vorgaben des § 5 Abs. 1 Nr. 1 Aufenthaltsgesetz nur erteilt werden, wenn der Lebensunterhalt des Ausländers gesichert ist. Entsprechend § 2 Abs. 3 Aufenthaltsgesetz ist dies der Fall, wenn der Ausländer den Lebensunterhalt ohne Inanspruchnahme öffentlicher Mittel (etwa Wohngeld oder Grundsicherung) bestreiten kann. Dass das FSJ durch den Bund bezuschusst wird, ist hingegen kein Hinderungsgrund für die Erteilung eines Aufenthaltstitels.

Gem. § 18 Aufenthaltsgesetz ist es möglich, Freiwilligen aus dem Ausland speziell für die Teilnahme am FSJ eine Aufenthaltserlaubnis zu erteilen.

Angehörige aus Drittstaaten müssen von ihrem Heimatland aus einen Visumantrag für die Durchführung des Freiwilligendienstes stellen, da ihnen die für den Aufenthalt erforderliche Aufenthaltserlaubnis in Deutschland nur dann erteilt werden kann, wenn sie mit dem zweckentsprechenden Visum (also nicht z.B. einem Touristenvisum) eingereist sind. Kein Visum benötigen neben den EU-Bürgern Staatsangehörige von Australien, Israel, Japan, Kanada, der Republik Korea, von Neuseeland und der USA.

## Ausweis

Freiwillige bekommen für die Zeit ihres FSJ einen FSJ-Ausweis ausgestellt. Er hilft, von dritter Seite angebotenen Vergünstigungen in Anspruch zu nehmen, also etwa im öffentlichen Personennahverkehr, beim Besuch von staatlichen und kommunalen Einrichtungen (z. B. Museum, Schwimmbad, Volkshochschule) entsprechend den Ermäßigungen für Schüler, Azubis oder Studenten.

## Beginn

Das FSJ beginnt regulär jeweils am 1. September eines jeden Jahres. In einigen Bundesländern gibt es abweichende Einstiegstermine und der Dienst startet bereits zum 1. April und 1. August. Oft gibt es auch noch Nachrückmöglichkeiten zu anderen Anfangszeiten. Infos hierzu erhält man beim jeweiligen Träger.

## Berufsgenossenschaft

Die Einsatzstelle bzw. der Träger (entsprechend der konkreten vertraglichen Regelung) müssen die Freiwilligen bei der jeweils zuständigen Berufsgenossenschaft anmelden. Es besteht so ein Schutz in der gesetzlichen Unfallversicherung.

## Bescheinigung: Bekommen FSJ-ler eine Teilnahmebescheinigung?

Nach Abschluss des FSJ stellt die Einsatzstelle oder der Träger den Freiwilligen eine Bescheinigung über die Teilnahme aus. (siehe Zeugnis).

Zu Beginn des FSJ stellt der Träger eine Bescheinigung über den Status des Freiwilligen aus. So kann dieser z.B. Behörden nachweisen, dass er ein FSJ absolviert.

## Bewerbung

Junge Menschen, die sich für ein FSJ bewerben wollen, sollen sich direkt an eine anerkannte Einsatzstelle oder einen Träger wenden. Diese Stellen nehmen die Bewerbung entgegen und beantworten alle Fragen zum Einsatzbereich. Wir empfehlen zudem die trägerübergreifende Möglichkeit, ein Bewerberprofil in der Stellenbörse auf [www.bundes-freiwilligendienst.de](http://www.bundes-freiwilligendienst.de) online zu stellen. Diese Stellenbörse steht einheitlich Bewerbern für ein FSJ sowie für den BFD kostenlos zur Verfügung!

Einzelheiten hier: FSJ Bewerbung (<https://www.bundes-freiwilligendienst.de/fsj-freiwilliges-soziales-jahr/bewerbung.html>).

## Bewerbungsfristen: Wie lang sind die Bewerbungsfristen?

Es gibt unterschiedliche Bewerbungsfristen für die Teilnahme am FSJ. Diese sind von Einsatzstelle zu Einsatzstelle unterschiedlich. Grundsätzlich ist aber der 31. März der Bewerbungsschluss. Man sollte sich deshalb schon so früh wie möglich an die bevorzugte Einsatzstelle bzw. deren Träger herantreten.

## Datenschutz

Personenbezogene Daten der Freiwilligen sind gemäß § 12 des JFDG datenrechtlich zu schützen. Nur mit Einwilligung der Freiwilligen dürfen Daten zur Kontaktpflege oder zu wissenschaftlichen Zwecken über die Zeit des FSJ hinaus gespeichert werden.

## Dauer: Wie lange dauert der FSJ?

Das Freiwillige Soziale Jahr erstreckt sich über wenigstens 6, jedoch maximal 18 Monate. In Ausnahmefällen kann der Freiwilligendienst bis zu 24 Monaten geleistet werden. Dann muss dies aber durch ein besonderes pädagogisches Konzept begründet werden. Im einzelnen siehe hier: Wie lange dauert das FSJ?

(<https://www.bundes-freiwilligendienst.de/fsj-freiwilliges-soziales-jahr/dauer.html>)

Der FSJ soll in der Regel für zwölf zusammenhängende Monate geleistet werden. Die Mindestdauer beträgt 6 Monate, die Höchstdauer 24 Monate.

Mehrere unterschiedliche Freiwilligendienste, auch bei unterschiedlichen Einsatzstellen und in unterschiedlichen Einsatzbereichen, können, sofern sie jeweils wenigstens 6 Monate dauern, bis zu einer Höchstdauer von 18 Monaten kombiniert werden.

Mehr: Dauer FSJ (<https://www.bundes-freiwilligendienst.de/fsj-freiwilliges-soziales-jahr/dauer.html>)

## Einsatzstellen

### Was ist die Einsatzstelle?

Die Einsatzstelle ist die Einrichtung, in der die Freiwilligen ihren Dienst verrichten. Sie ist verantwortlich für die fachliche und persönliche Begleitung der Freiwilligen. Außerdem ist sie zuständig für alle Fragen der konkreten Arbeit.

Beispiele von FSJ-Einsatzstellen sind: Krankenhäuser, Pflegeheime, Kinderheime, Kitas, Schulen, Selbsthilfegruppen, Sportvereine, Museen, sonstige Kultureinrichtungen, Einrichtungen der Behindertenhilfe sowie Einrichtungen des Zivil- und Katastrophenschutzes.

### Wie wird man Einsatzstelle?

Gemeinnützige Organisationen können eine Anerkennung als FSJ-Einsatzstelle bei einem der von der Landesregierung zugelassenen Träger beantragen.

## Einsatzbereiche FSJ: Was muss man als Freiwilliger arbeiten?

Was muss der Freiwillige während des FSJ tun? Beim FSJ handelt es sich um eine überwiegend praktische Hilfstätigkeit in gemeinwohlorientierten Einrichtungen. Gemeinwohlorientierte Einrichtungen sind solche der Kinder- und Jugendhilfe,

einschließlich der Einrichtungen für außerschulische Jugendbildung und Jugendarbeit, Einrichtungen der Wohlfahrts-, Gesundheits- und Altenpflege, der Behindertenhilfe, der Kultur- und Denkmalpflege, des Sports, der Integration, des Zivil- und Katastrophenschutzes und Einrichtungen, die im Bereich des Umweltschutzes einschließlich des Naturschutzes und der Bildung zu Nachhaltigkeit tätig sind. (vgl. § 3 Abs. 1 JFDG)

## **Einsatzzeit: Wie ist die Arbeitszeit beim FSJ?**

Die Einsatzzeit ist abhängig von den Arbeitszeiten der jeweiligen Einsatzstelle. Ein FSJ ist ein ganztägiger Dienst.

Jugendliche unter 18 Jahren fallen auch während des FSJ in den Schutzbereich des Jugendarbeitsschutzgesetzes. So ist etwa keine Nacharbeit erlaubt, es gibt längere Urlaubszeiten und gesonderte Pausenregelungen.

Wichtig: die Seminarzeit ist Arbeitszeit.

## **Fahrtkosten: Bekommt man als Freiwilliger im FSJ die Fahrtkosten erstattet?**

Es steht den Einsatzstellen frei, im Rahmen einer Taschengeldregelung einen Teil des Taschengeldes nicht monatlich in bar, sondern in Sachleistungen, etwa einer BahnCard oder ÖPNV-Ticket auszuhändigen.

Bei den Jugendfreiwilligendiensten (FSJ und FÖJ) gab es schon immer Ermäßigungen im Straßenpersonenverkehr und Eisenbahnverkehr.

Für Vorstellungsgespräche im FSJ-Bewerbungsverfahren werden in aller Regel keine Fahrtkosten erstattet.

## **Freiwillige**

Bis zu 35.000 Menschen können jährlich im FSJ tätig sein.

## **BFD**

Was sind die Unterschiede von FSJ und BFD? Die Antwort gibt es in tabellarischer Form hier: Unterschiede FSJ - BFD (<https://www.bundes-freiwilligendienst.de/fsj-freiwilliges-soziales-jahr/unterschiede-fsj-bfd.html>).

## **Führungszeugnis**

Die Träger verlangen von den zukünftigen FSJ-lern ein polizeiliches Führungszeugnis. Eine Gebühr für die Erteilung dieses Führungszeugnisses muss nicht entrichtet werden, wenn bei der Beantragung des Führungszeugnisses ein Antrag auf Gebührenbefreiung gestellt wird. Die Meldebehörde, die den Antrag entgegen nimmt,

darf in diesem Fall keine Gebühr erheben, sondern muss die Entscheidung des allein zuständigen Bundesamtes für Justiz abwarten, an das der Antrag auf Erteilung eines Führungszeugnisses einschließlich des Antrages auf Gebührenbefreiung zur Entscheidung weiterzuleiten ist. Als Nachweis für die ehrenamtliche Tätigkeit muss eine entsprechende Bescheinigung der FSJ - Einsatzstelle vorgelegt und dies auch als Begründung des besonderen Verwendungszwecks angegeben werden.

## Zuzahlungsbefreiungen

Freiwillige im FSJ sind von der Erhebung von Zusatzbeiträgen der Krankenkassen befreit. Freiwillige mit eigener Haushaltsführung können sich zudem während des FSJ bei der Krankenkasse Zuzahlungen erstatten lassen, wenn die Eigenbeteiligungen an beispielsweise Praxis- und Rezeptgebühren oder Behandlungskosten 2% vom Einkommen im Kalenderjahr übersteigen.

## Rundfunkbeitragsbefreiung

Ein Anspruch auf Befreiung vom Rundfunk- und Fernsehbeitrag besteht nicht automatisch, sondern muss beantragt werden. Eine rückwirkende Befreiung ist nicht möglich. Deshalb muss der Antrag rechtzeitig gestellt werden.

## Gesetz: Was ist die gesetzliche Grundlage des FSJ?

Der FSJ ist im FSJ-Gesetz (korrekter: Gesetz zur Förderung der Jugendfreiwilligendienste, JFDG) geregelt.

Mehr: Die einzelnen Vorschriften des FSJ Gesetz (<https://www.bundesfreiwilligendienst.de/fsj-freiwilliges-soziales-jahr/gesetz/>).

Darüber hinaus gelten die jeweiligen Gesetze und Richtlinien des Bundeslandes sowie die Regelungen des Vertrages zwischen dem Freiwilligen, dem Träger und der Einsatzstelle.

## Übernachtung

Können FSJ-Stellen auch ohne Übernachtung für Heimschläfer angeboten werden?  
Ja! Stellen im FSJ sind sogar in der Regel so konzipiert, dass die Freiwilligen zu Hause übernachten.

## Kindergeld: Hat man während des FSJ einen Anspruch auf Kindergeld?

Ja, Eltern der Teilnehmer am FSJ, die noch nicht 25 Jahre alt sind, haben einen Kindergeldanspruch, sofern die allgemeinen Voraussetzungen erfüllt sind. Damit ist die Ableistung eines FSJ hinsichtlich Kindergeld und Kinderfreibeträgen sowie



weiterer kinderbezogener Leistungen weitestgehend gleichbedeutend mit Zeiten der Schul- und Berufsausbildung.

Neben dem Verdienst bzw. dem Taschengeld wird also für die Dauer des Freiwilligendienstes für unter 25-jährige Freiwillige Kindergeld nach dem Bundeskindergeldgesetz geleistet, vgl. § 2 Abs. 2 Satz 1 Nr. 2d BKGG. Gleichfalls besteht ein Anspruch auf Halbwaisenrente fort.

## **Krankenversicherung: Ist man im FSJ krankenversichert?**

Ja, im FSJ ist man gesetzlich krankenversichert. Freiwillige im FSJ sind für die Dauer des Freiwilligendienstes eigenständiges, pflichtversichertes Mitglied in der gesetzlichen Krankenkasse. Die Einsatzstelle zahlt die Beiträge an die Krankenkasse. Bestand zuvor eine Familienversicherung, so ruht diese während der Zeit des FSJ. Sie kann später wieder aufleben, etwa wenn eine Berufsausbildung aufgenommen wird, ein weiterer Schulbesuch ansteht oder ein Studium aufgenommen wird. Das Gleiche gilt hinsichtlich der beihilfefähigen Beamtenkinder.

Die Zeit des Freiwilligendienstes kann mit der Familienversicherung ausgeglichen werden. Das bedeutet, dass die beitragsfreie Familienversicherung – nach einem zwölfmonatigen Dienst – nicht am 25., sondern erst am 26. Geburtstag endet.

Ist der Freiwillige zuvor privat krankenversichert gewesen, so muss mit der privaten Krankenversicherung vor Dienstantritt geklärt werden, ob diese für die Zeit des Freiwilligendienstes ruhen kann, oder ob der Freiwillige auch während des FSJ die Versicherungsbeiträge weiter zahlen muss. Die Einsatzstelle kann die Beiträge zur privaten Versicherung nicht zahlen, da eine Pflichtversicherung in der gesetzlichen Krankenversicherung besteht.

## **Krankheit: Was tun, wenn man während des FSJ krank wird?**

Wird der Freiwillige während des FSJ krank, so muss er dies der Einsatzstelle unverzüglich melden. Näheres hierzu, etwa ab welchem Tag ein ärztliches Attest vorgelegt werden muss, ist in der Vereinbarung zwischen dem Träger und dem Freiwilligen festgelegt. Die Arbeitsunfähigkeit ist in der Regel spätestens am dritten Tag einer Krankheit vom Arzt zu bescheinigen. Für die Zeiten, in denen Seminare stattfinden, muss die Bescheinigung bereits am ersten Tag vorliegen. Im Krankheitsfall zahlt die Einsatzstelle bzw. der Träger Taschengeld und Sachleistungen grundsätzlich sechs Wochen weiter. Anschließend gibt es von der Krankenversicherung im Regelfall Krankengeld. Der Anspruch auf Entgeltfortzahlung im Krankheitsfall entsteht allerdings erst nach vierwöchiger ununterbrochener Dauer des FSJ.

# Kündigung: Kann man den FSJ kündigen?

Freiwillige gehen ihre Dienstverpflichtung für einen bestimmten Zeitraum ein. Der Vertrag ist somit befristet und kann grundsätzlich nicht gekündigt werden. Nur aus einem wichtigen Grund ist eine Kündigung des FSJ möglich. Ein solcher liegt etwa vor, wenn nun ein Studienplatz zur Verfügung steht. Die Einzelheiten zur außerordentlichen Kündigung finden sich im FSJ-Vertrag. Kündigungen müssen schriftlich dem Vertragspartner - das ist die Einsatzstelle oder der Träger oder beide - zugehen.

Bevor eine Kündigung ausgesprochen wird, sollte man mit der Einsatzstelle über eine zeitlich befristete Freistellung vom Dienst sprechen. Diese kann entgeltlich oder unentgeltlich erfolgen. Will man ein Praktikum durchführen, so erfolgt die Freistellung hierfür in aller Regel unentgeltlich.

# Leistungen: Lohn, Taschengeld, Unterkunft, Verpflegung - Was bekommt man während des FSJ an Entgelt?

Welche Leistungen erhält ein Freiwilliger im FSJ? Worauf hat er Anspruch? Die Einsatzstellen bestimmen, welche Leistungen sie erbringen wollen. Diese werden mit dem Freiwilligen vereinbart. Die Einsatzstellen haben also Ermessen, was und wieviel sie bereitstellen wollen. Sie können ein angemessenes Taschengeld, Unterkunft, Verpflegung und Arbeitskleidung bereitstellen. Wenn sie Unterkunft, Verpflegung und Arbeitskleidung nicht stellen, können sie hierfür Geldersatzleistungen an die Freiwilligen zahlen. Sie müssen das nicht.

# Mutterschutz

Die gesetzlichen Vorschriften zum Mutterschutz, insbesondere das Mutterschutzgesetz, finden im FSJ uneingeschränkte Anwendung. Arbeitsplatz i. S. d. Mutterschutzgesetzes ist der FSJ-Einsatzplatz.

# Nebentätigkeit: Darf man neben dem FSJ eine andere Arbeitstätigkeit ausüben?

Der FSJ wird grundsätzlich in Vollzeit geleistet. Das hat die (arbeitsrechtliche) Konsequenz, dass Nebentätigkeiten von der Einsatzstelle bzw. dem Träger genehmigt werden müssen.

Bei Nebentätigkeiten muss das Taschengeld evt. versteuert werden, wenn insgesamt (mit dem Gehalt für den Nebenjob) die Grenze des Freibetrages überschritten wird.

# Pädagogische Begleitung: Wie sieht die pädagogische Begleitung während des FSJ aus?

Die Freiwilligen werden während des FSJ pädagogisch begleitet. Intention ist, die Freiwilligen auf ihren Einsatz vorzubereiten und ihnen Hilfestellungen zu geben. Die pädagogische Begleitung beinhaltet vor allem eine fachliche Anleitung sowie die Seminarteilnahme. Die Freiwilligen sollen die Möglichkeit haben, ihre Erfahrungen auszutauschen und aufzuarbeiten. Ihnen sollen soziale und interkulturelle Kompetenzen vermittelt werden und ihr Verantwortungsbewusstsein für das Gemeinwohl bzw. für einen nachhaltigen Umgang mit Natur und Umwelt soll gestärkt werden. So ist es in den Motiven des Gesetzgebers zu lesen.

Im FSJ liegt die Verantwortung für die Durchführung der gesetzlich vorgeschriebenen Seminare beim Träger bzw. der Einsatzstelle als Vertragspartner der Freiwilligen.

## **Pflegeversicherung: Ist man während des FSJ Mitglied der Pflegeversicherung?**

Es besteht eine Pflichtversicherung der Freiwilligen in der sozialen Pflegeversicherung, vgl. § 20 Abs. 1 Satz 2 Nr. 1 SGB XI.

## **Rechtsverhältnis: Was ist ein FSJ rechtlich gesehen?**

Ein FSJ begründet keine Arbeitsverhältnisse. Zum Schutz der Freiwilligen finden aber zahlreiche Regelungen aus dem Arbeitsrecht Anwendung. "Arbeitgeber" ist nach dem JFDG und entsprechend der konkreten vertraglichen Regelung (von Träger zu Träger unterschiedlich) der Träger oder die Einsatzstelle.

Ein FSJ ist also ein auf dem Gesetz zur Förderung der Jugendfreiwilligendienste beruhendes Rechtsverhältnis eigener Art, das durch eine Vereinbarung zwischen Träger und Freiwilligem zustande kommt. Auf die konkrete Ausgestaltung finden im wesentlichen die Regelungen des Arbeitsrechts, insbesondere des Arbeitsschutzrechts Anwendung.

Der Umfang der gegenseitigen Rechte und Pflichten ist also gesetzlich vorgeschrieben. Weitere Absprachen der Vertragspartner (Träger, der Einsatzstelle und Freiwilliger) - etwa zu Zielen, Inhalten, organisatorischen, finanziellen und rechtlichen Verantwortlichkeiten - sind im FSJ-Vertrag enthalten.

## **Rentenversicherung: Sind FSJ-Freiwillige gesetzlich rentenversichert?**

Die Freiwilligen sind grundsätzlich in der gesetzlichen Rentenversicherung pflichtversichert. Sie erwerben Rentenanswartschaften während des FSJs.

## **Seminare**

Im FSJ-Gesetz ist festgeschrieben, dass die FSJ-ler eine pädagogische Begleitung erhalten. Diese wird vom Träger zur Verfügung gestellt. Die pädagogische Begleitung beinhaltet zum einen eine individuelle Betreuung der Teilnehmer, zum anderen auch Seminare. So finden ein Einführungs-, ein Zwischen- und ein Abschlussseminar statt. Diese Seminare gehen jeweils mindestens über fünf Tage. Die Gesamtdauer der Seminare muss, wenn das FSJ 12 Monate dauert, wenigstens 25 Tage betragen. Die Zeit, die in den Seminaren verbracht wird, ist Dienstzeit. Zudem ist die Teilnahme an den Seminaren verpflichtend. Wichtig zu wissen ist auch, dass die FSJler die Seminare inhaltlich mitgestalten.

Abhängig von Einsatzgebiet und Träger bekommen die FSJler zusätzlich eine gegebenenfalls notwendige Ausbildung oder Fortbildung. Wird das freiwillige soziale Jahr im Sportbereich geleistet, so erhält man in der Regel eine volle Übungsleiterausbildung. Wählt man einen Einsatz im Rettungsdienst, so erhält man eine Ausbildung zum Rettungshelfer oder (selten) Notfallsanitäter (<http://www.notfallsanitaeter-aktuell.de>). Die Kosten der Ausbildungen werden in aller Regel vom Träger in ihrem gesamten Umfang bezahlt.

Freiwillige im FSJ sind verpflichtet, an Seminaren teilzunehmen, und zwar an wenigstens drei fünf- bis sechstägigen Seminaren, die der Träger organisiert und durchführt. Während eines 12 Monate dauernden FSJ sind 25 Seminartage Pflicht. Wenn das FSJ über ein Jahr hinaus vereinbart oder verlängert wird, so erhöht sich die Zahl der Seminartage um wenigstens einen Tag je Monat, der das Jahr übersteigt.

## Schweigepflicht

Freiwillige sind wie alle Mitarbeiter einer Einsatzstelle verpflichtet betrieblichen und persönlichen Umstände nicht an Dritte weiterzugeben. Diese Pflicht gilt auch nach Beendigung des FSJ.

## Sozialversicherungsbeiträge: Wer zahlt die Beiträge zur Sozialversicherung im FSJ?

FSJler sind automatisch krankenversichert und pflegeversichert. Für sie besteht ein Anspruch auf Kindergeld und Kinderfreibeträge. Letzteres gilt allerdings nur, wenn das Gesamteinkommen unter den geltenden Einkommensgrenzen liegt. Der Träger oder die Einsatzstelle ist verpflichtet, die vollständigen Kosten für die Sozialversicherung, also den Arbeitnehmer- und Arbeitgeberanteil, zu zahlen. Ebenfalls wird die Zeit des freiwilligen sozialen Jahres bei der Rentenversicherung berücksichtigt (Pflichtversicherung in der gesetzlichen Rentenversicherung).

Hinsichtlich der Sozialversicherung (Arbeitslosen-, Renten-, Kranken-, Pflege- und Unfallversicherung) stehen Teilnehmer am FSJ also Arbeitnehmern bzw. Auszubildenden gleich: während der Dienstzeit sind sie Mitglied in der gesetzlichen Arbeitslosen-, Renten-, Kranken-, Pflege- und Unfallversicherung.

Die Berechnungsgrundlage der Beiträge bilden das Taschengeld sowie der Wert der Sachbezüge (Unterkunft, Verpflegung, Arbeitskleidung) bzw. der hierfür gezahlten Ersatzleistung. Die Einsatzstelle zahlt die gesamten Beiträge, also den Arbeitgeber- und den Arbeitnehmeranteil.

Vor Beginn des FSJ muss die Sozialversicherungsnummer bei der Krankenkasse erfragt und an den Träger weitergeleitet werden.

## **Stellenbörse: Gibt es eine Stellenbörse für das FSJ?**

Die Einsatzstellen sind gehalten, sich um Freiwillige zu bemühen, diese zu bewerben. Wir bieten eine trägerübergreifende Stellenbörse (<https://www.bundesfreiwilligendienst.de/stellen/>). Hier können Träger und Einsatzstellen ihr Stellenangebot veröffentlichen. Interessierte Freiwillige können hier kostenlos ein Bewerberprofil online stellen (<https://www.bundesfreiwilligendienst.de/bewerbung/>).

## **Steuern**

Das Taschengeld, das die FSJ-ler erhalten, muss nicht versteuert werden, vgl. § 3 Nr. 5. Buchstabe f in Verbindung mit § 32 Abs. 4 Satz 1 Nr. 2 Buchstabe d Einkommensteuergesetz. Werden allerdings neben dem Taschengeld noch Sachleistungen, wie Unterkunft und Verpflegung oder entsprechende Geldersatzleistungen, gewährt, so sind diese nicht steuerfrei. Ob tatsächlich Steuern gezahlt werden müssen, hängt immer vom Einzelfall und davon ab, ob die Steuerfreibeträge überschritten werden. Auskunft erteilt das Finanzamt.

Vor dem Beginn des FSJ muss der Freiwillige seine Steueridentifikationsnummer, die er vom Bundeszentralamt für Steuern (BZSt) erhalten hat, an den Träger weiterleiten.

## **Studium: Wird der FSJ angerechnet?**

Der FSJ kann von Universitäten und Hochschulen bei der Aufnahme entsprechender Studiengänge als Praktikum angerechnet werden. Entscheidend für die Möglichkeit und ggf. den Umfang der Anrechnung sind hier die jeweiligen Ausbildungsbestimmungen der einzelnen Hochschule. Eine gesetzliche Anrechnungspflicht gibt es nicht.

In jedem Fall zählt aber das FSJ als Wartezeit bei der Bewerbung um einen Studienplatz.

Zudem gilt: Wer bei Beginn oder während des FSJ eine Zusage für einen Studienplatz erhält, der hat bei Beendigung des Freiwilligendienstes aufgrund der früheren Zulassung einen Anspruch auf erneute Auswahl im damals gewählten Studiengang am selben Studienort, und zwar vor allen anderen. Allerdings ist eine erneute Bewerbung erforderlich. Diese Regelung folgt entweder aus § 34 des

Hochschulrahmengesetzes (Bund) sowie den Studienplatzverordnungen der Hochschulen oder -für die durch die Stiftung Hochschulzulassung (vormals ZVS) zentral vergebenen Studienplätze (Medizin, Pharmazie, Tiermedizin oder Zahnmedizin) - aus § 19 der Vergabeverordnung.

## Taschengeld: Wie hoch ist das Taschengeld im FSJ?

Der FSJ wird unentgeltlich geleistet, denn er ist als freiwilliges Engagement der Bürger konzipiert. Für das Taschengeld, das die Freiwilligen für ihren Dienst erhalten, ist deshalb eine Höchstgrenze eingeführt worden. Sie beträgt 6 Prozent der Beitragsbemessungsgrenze in der allgemeinen Rentenversicherung. Nach dem derzeitigen Stand 2016 beträgt die Höchstgrenze 372 Euro monatlich. Konkret wird die Höhe des Taschengeldes mit der jeweiligen Einsatzstelle vereinbart. Mehr: Taschengeld FSJ (<https://www.bundes-freiwilligendienst.de/fsj-freiwilliges-soziales-jahr/verguetung-leistungen-vorteile-gehalt-taschengeld.html>)

Das Taschengeld wird entsprechend der einzelnen vertraglichen Regelung jeweils zum Monatsende vom Träger oder der Einsatzstelle gezahlt.

## Träger: Wer sind die Träger des FSJ?

Das FSJ-Gesetz schreibt vor, dass sich Einsatzstellen einem Träger anschließen müssen.

### Trägerprinzip

Im FSJ gilt das sogenannte Trägerprinzip. Das bedeutet, dass das FSJ nur bei Organisationen durchgeführt werden darf, die von der jeweiligen Landesregierung als Träger anerkannt worden sind. Der Freiwillige schließt dann seinen Vertrag (eine schriftliche Vereinbarung) mit dem jeweiligen Träger ab.

Auf Landesebene als Träger eines FSJ zugelassen sind Wohlfahrtsverbände, Religionsgemeinschaften sowie die Gebietskörperschaften Bund, Länder und Gemeinden. Weitere Organisationen können eine Zulassung als Träger bei der Landesregierung beantragen.

### Einsatzstelle

Der Träger stellt anschließend die konkrete Einsatzstelle zur Verfügung, in der der Freiwillige seinen ehrenamtlichen Dienst absolviert. Unter Einsatzstelle versteht man also die konkrete Stelle, bei der der FSJ-ler, der Freiwillige, konkret den Freiwilligendienst ableistet.

Die Träger (<https://www.bundes-freiwilligendienst.de/fsj-freiwilliges-soziales-jahr/traeger.html>), die das FSJ anbieten, sind meist überregional tätig. Sie sind oft Kooperationen mit ganz unterschiedlichen Einsatzstellen (<https://www.bundes->

freiwilligendienst.de/fsj-freiwilliges-soziales-jahr/einsatzstellen-einsatzbereiche.html) eingegangen.

Ein Träger bietet oft viele Einsatzstellen an. Er unterstützt seine Einsatzstellen in pädagogischer, organisatorischer und insbesondere rechtlicher Hinsicht.

An dem FSJ-Vertrag, also der Vereinbarung zwischen Freiwilligem und Träger kann auch die Einsatzstelle beteiligt sein. Das ist etwa der Fall, wenn sie rechtlich selbständig ist (etwa ein Verein) und selbst Leistungen an den Freiwilligen erbringt, also Geld- und Sachleistungen für Unterkunft, Verpflegung, Arbeitskleidung und Taschengeld auf eigene Rechnung zur Verfügung stellt.

## **Unfallversicherung: Sind die FSJ-Freiwilligen unfallversichert?**

Ja, es besteht eine Mitgliedschaft in der gesetzlichen Unfallversicherung während des FSJ.

## **Unterkunft: Haben Freiwillige einen Anspruch auf kostenlose Unterkunft?**

Nein, es besteht kein Anspruch darauf, dass die Einsatzstelle eine kostenlose Unterkunft zur Verfügung stellt. Es steht auch im Ermessen der Einsatzstelle, ob sie in diesem negativen Fall eine geldliche Ersatzleistung für die fehlende Unterkunft an den Freiwilligen zahlt.

## **Urlaub: Wie viel Urlaub bekommen Freiwillige während des FSJ?**

Nach dem Gesetz haben die Freiwilligen einen Urlaubsanspruch von wenigstens 24 Tagen. Damit sind Werkzeuge gemeint, also auch Samstage! Wenn der FSJ allerdings für eine kürzere Zeit als zwölf Monate absolviert wird, so verringert sich der Urlaubsanspruch pro Monat um  $\frac{1}{12}$  des Jahresurlaubs. Wenn der FSJ länger als zwölf Monate geleistet wird, so verlängert sich der Anspruch auf Urlaub um  $\frac{1}{12}$  des Jahresurlaubs. Jugendliche, die noch nicht 18 Jahre alt sind, haben entsprechend dem Jugendarbeitsschutzgesetz einen Anspruch auf längeren Urlaub.

Der Urlaub muss in der Einsatzstelle beantragt und dem Träger schriftlich gemeldet werden. Urlaub muss gegebenenfalls während möglicher Schließzeiten der Einrichtung genommen werden. Die Seminarzeiten sind vom Urlaub ausgenommen.

Ein Anspruch auf Urlaubsgeld ist nicht gegeben.

## **Überstundenausgleich**

Überstunden werden nicht finanziell abgegolten. Die Freiwilligen erhalten aber einen Freizeitausgleich für geleistete Überstunden.

In welchem Umfang Überstunden überhaupt geleistet werden dürfen, richtet sich nach arbeitsrechtlichen Vorschriften.

## **Vertrag: Muss man einen schriftliche Vertrag abschließen, um den FSJ zu absolvieren?**

Vor dem Beginn des FSJ wird zwischen dem Träger und dem Freiwilligen eine schriftliche Vereinbarung abgeschlossen, ein Vertrag. Die Einsatzstelle gestaltet den Vertragsinhalt.

## **Verpflegung: Haben Freiwillige einen Anspruch auf kostenlose Verpflegung durch die Einsatzstelle?**

Nein, es steht im Ermessen der Einsatzstelle, ob sie den Freiwilligen kostenlose Verpflegung gewährt.

## **Waisenrente: Besteht während des FSJ ein Anspruch auf Waisenrente?**

Wenn die Anspruchsvoraussetzungen des § 48 SGB VI gegeben sind, besteht während des FSJ ein Anspruch auf Waisenrente in Form einer Halb- oder Vollwaisenrente: Gem. § 48 SGB VI wird die Waisenrente nach Vollendung des 18. Lebensjahres auf Antrag auch dann gewährt, wenn die Waise vor Ablauf des Monats, in dem sie das 27. Lebensjahr vollendet, entweder das FSJ leistet oder sich in einer Übergangszeit von höchstens vier Monaten zwischen einem Ausbildungsabschnitt und der Ableistung des FSJ befindet.

## **Wohngeld: Hat man als FSJ-ler einen Anspruch auf Wohngeld?**

Während des FSJ kann ein Anspruch auf Wohngeld gegeben sein. Freiwillige können also einen Wohngeldantrag bei der jeweiligen Gemeindeverwaltung stellen. Der Wohngeldanspruch ist allerdings vor allem von der Miethöhe und dem Einkommen abhängig.

Wohngeld zu beantragen kommt somit vor allem dann in Frage, wenn der Freiwillige für die Aufnahme des FSJ an einen anderen Ort, den Sitz der Einsatzstelle, umzieht, und die Einsatzstelle keine freie Unterkunft zur Verfügung stellt.

Der Wohngeldantrag muss bei der Wohngeldbehörde der Gemeinde-, Stadt-, Amts- oder Kreisverwaltung am neuen Wohnort gestellt werden. Der Antrag hat nur dann Erfolg, wenn die neue Wohnung der Lebensmittelpunkt des Antragstellers ist.



# Dienst am Wochenende

Im Rahmen der bei der Einsatzstelle üblichen Dienstpläne kann der Einsatz auch am Wochenende notwendig werden.

## Zeugnis: Haben Freiwillige einen Anspruch auf ein Zeugnis nach Abschluss des FSJ?

Wenn der FSJ beendet ist, stellt die Einsatzstelle dem Freiwilligen ein schriftliches Zeugnis über Art und Dauer des freiwilligen Dienstes aus. In dem Zeugnis wird auf die Leistungen und die Führung des Freiwilligen während der Dienstzeit eingegangen. Es müssen auch berufsqualifizierende Merkmale des FSJ aufgenommen werden.

## Zuverdienst

### Kann man neben dem FSJ etwas nebenher verdienen? Nebenverdienst?

Der FSJ wird unentgeltlich geleistet. Man erhält lediglich ein Taschengeld. Da es sich um eine Vollzeitbeschäftigung handelt, kann eine andere berufliche Tätigkeit in aller Regel nicht ausgeübt werden. Wenn ausnahmsweise doch eine Nebentätigkeit ausgeübt wird, gelten die allgemeinen Regeln in steuerlicher und sonstiger Hinsicht.

## Zuschläge

Dienst am Wochenende, an Feiertagen und in Form von Überstunden wird finanziell nicht ausgeglichen. Es gibt also keine finanziellen Zuschläge. Der Ausgleich erfolgt durch entsprechende Freizeit.

## Weitere Fragen zum FSJ

Sie haben noch weitere Frage zum zum FSJ? Dann besuchen Sie unser Forum und stellen Sie Ihre Fragen dort: FSJ-Forum (<https://www.bundesfreiwilligendienst.de/bfd-forum/fsj-freiwilliges-soziales-jahr/?s=8c833603c07ce260d810efc7ccfd69d6bee2beb0>)



DATENSCHUTZERKLÄRUNG ([HTTPS://WWW.BUNDES-](https://www.bundes-freiwilligendienst.de/datenschutz.html)

[FREIWILLIGENDIENST.DE/DATENSCHUTZ.HTML](https://www.bundes-freiwilligendienst.de/datenschutz.html))

ANMELDEN ([HTTPS://WWW.BUNDES-FREIWILLIGENDIENST.DE/VERWALTUNG/](https://www.bundes-freiwilligendienst.de/verwaltung/))

---

**Bundes-Freiwilligendienst.de**  
eine Aktion des Vereins:

Für soziales Leben e. V.

**Email:** [Redaktion@Bundes-Freiwilligendienst.de](mailto:Redaktion@Bundes-Freiwilligendienst.de)

**f** (<https://www.facebook.com/bfd.fsj/>)

Copyright Verein Für soziales Leben e. V. © 2019. All Rights Reserved

International Labour Conference

96th Session, 2007

### Report III (Part 1B)

General Survey concerning the Forced Labour Convention, 1930 (No. 29), and the Abolition of Forced Labour Convention, 1957 (No. 105)

Third item on the agenda:  
Information and reports on the application  
of Conventions and Recommendations

Report of the Committee of Experts  
on the Application of Conventions and Recommendations  
(articles 19, 22 and 35 of the Constitution)

International Labour Office Geneva

# **Eradication of forced labour**

ISBN 978-92-2-118134-7  
ISSN 0074-6681

---

*First edition 2007*

---

The designations employed in ILO publications, which are in conformity with United Nations practice, and the presentation of material therein do not imply the expression of any opinion whatsoever on the part of the International Labour Office concerning the legal status of any country, area or territory or of its authorities, or concerning the delimitation of its frontiers.

The responsibility for opinions expressed in signed articles, studies and other contributions rests solely with their authors, and publication does not constitute an endorsement by the International Labour Office of the opinions expressed in them.

Reference to names of firms and commercial products and processes does not imply their endorsement by the International Labour Office, and any failure to mention a particular firm, commercial product or process is not a sign of disapproval.

ILO publications can be obtained through major booksellers or ILO local offices in many countries, or direct from ILO Publications, International Labour Office, CH-1211 Geneva 22, Switzerland. Catalogues or lists of new publications are available free of charge from the above address, or by email: [pubvente@ilo.org](mailto:pubvente@ilo.org)

Visit our web site: [www.ilo.org/publns](http://www.ilo.org/publns)

---

# Summary

---

	<i>Paragraphs</i>
Executive summary	
Chapter I. Introduction .....	1–34
Chapter II. Forced Labour Convention, 1930 (No. 29).....	35–140
Chapter III. Abolition of Forced Labour Convention, 1957 (No. 105) .....	141–191
Chapter IV. Concluding remarks .....	192–210

# Contents

---

	<i>Page</i>
Executive summary .....	xi
<b>Chapter I. Introduction</b> .....	<b>1</b>
1. Background of the General Survey. Magnitude of the problem .....	1
2. Historical background and ILO standards relating to forced or compulsory labour .....	4
(a) Measures called for by the forced labour Conventions .....	5
(b) Other ILO instruments .....	7
3. Other relevant international instruments.....	8
(a) United Nations instruments.....	8
(b) Regional instruments.....	10
4. Major developments since 1979 to date.....	11
5. Ratifications: Prospects and obstacles.....	12
(a) Prospects for ratification of Convention No. 29 .....	13
(b) Prospects for ratification of Convention No. 105 .....	14
6. Information available and difficulties encountered.....	15
7. Structure of the survey .....	17
<b>Chapter II. Forced Labour Convention, 1930 (No. 29)</b> .....	<b>19</b>
Part I. Definition of forced or compulsory labour and exceptions from the scope of the Convention .....	19
1. Definition of forced or compulsory labour .....	19
(a) Work or service .....	19
(b) Menace of any penalty .....	20
(c) Voluntary offer .....	20
2. Exceptions from the scope of the Convention .....	22
(a) Compulsory military service.....	22
(b) Normal civic obligations.....	24
(c) Compulsory labour as a consequence of a conviction in a court of law .....	24
(i) Conviction in a court of law .....	25
(ii) Supervision and control of a public authority.....	26
(iii) Prohibition on hiring convicted persons to, or placing them at the disposal of, private individuals, companies or associations.....	27
(d) Cases of emergency.....	32
(e) Minor communal services.....	33

	<i>Page</i>
Part II. Progress and present-day problems in the implementation of the Convention.....	34
1. General prohibition of forced or compulsory labour.....	34
2. Slavery, slavery-like practices and other illegal forms of compulsion to work.....	35
3. Trafficking in persons for the purpose of exploitation .....	39
4. Forced or compulsory labour imposed by the State for the purposes of production or service.....	47
(a) General obligation to work.....	47
(b) Imposition of labour for public works or services and other specified purposes.....	49
(c) National service obligations.....	54
(d) Restrictions on freedom of workers to terminate employment.....	57
5. Privatization of prisons and prison labour.....	58
6. Sentence of community work.....	67
7. Compulsory work as a condition for receiving unemployment benefits.....	70
8. Obligation to do overtime work under threat of a penalty .....	71
9. Effective enforcement of the prohibition of forced or compulsory labour .....	72
<b>Chapter III. Abolition of Forced Labour Convention, 1957 (No. 105).....</b>	<b>77</b>
1. Scope of Convention No. 105 in relation to Convention No. 29.....	77
2. Abolition of forced or compulsory labour in circumstances referred to in Article 1 of the Convention. Progress and present-day problems of implementation in national law and practice.....	81
(a) Abolition of forced or compulsory labour as a means of political coercion or education or as a punishment for holding or expressing political views or views ideologically opposed to the established political, social or economic system (Article 1(a)) .....	81
(b) Abolition of forced or compulsory labour as a method of mobilizing and using labour for purposes of economic development (Article 1(b)) .....	91
(c) Abolition of forced or compulsory labour as a means of labour discipline (Article 1(c)) .....	93
(i) Sanctions of general scope.....	93
(ii) Sanctions applicable in the public service.....	95
(iii) Disciplinary measures applicable to seafarers .....	96
(d) Abolition of forced or compulsory labour as a punishment for having participated in strikes (Article 1(d)) .....	99
(i) General prohibition of strikes .....	100
(ii) Restrictions on the right to strike relating to the public service and to essential services .....	101
(iii) Procedural requirements restricting the exercise of the right to strike.....	105
(iv) Prohibition of political strikes.....	107
(e) Abolition of forced or compulsory labour as a means of racial, social, national or religious discrimination (Article 1(e)) .....	108
<b>Chapter IV. Concluding remarks .....</b>	<b>111</b>



---

	<i>Page</i>
<b>Appendices</b>	
I. Forced Labour Convention, 1930 (No. 29).....	117
II. Abolition of Forced Labour Convention, 1957 (No. 105) .....	125
III. List of ratifications of Conventions Nos. 29 and 105.....	128
IV. List of reports due and received on Conventions Nos. 29 and 105 under article 19 of the ILO Constitution.....	133
V. List of cases of progress noted in the present survey .....	134

## Executive summary

---

Principles embodied in the ILO forced labour Conventions Nos. 29 and 105 have found practically universal acceptance and endorsement and have become an unalienable part of the fundamental rights of human beings. They have been incorporated in various international instruments, both universal and regional. The prohibition of the use of forced or compulsory labour in all its forms is considered now as a peremptory norm of modern international law on human rights. These two fundamental ILO Conventions are the most widely ratified of all the ILO instruments, and further ratifications are envisaged in the near future.

These Conventions aim at guaranteeing to all human beings freedom from forced labour, irrespective of the nature of the work or the sector of activity in which it may be performed. The two instruments effectively supplement each other, and their concurrent application should contribute to the complete eradication of forced or compulsory labour in all its forms.

Since the previous General Survey on the subject, the Committee has noted with satisfaction numerous cases of progress, which cover measures taken, both in legislation and in practice, to ensure better observance of the Conventions in various countries of the world. Thus, a number of legislative provisions allowing the exaction of forced or compulsory labour for purposes of production or service have been repealed or amended, with a view to ensuring compliance with the Conventions. It appears that systematic state practices of imposing compulsory labour on the population have declined worldwide and practically disappeared in the great majority of countries. The Committee has also noted with satisfaction the repeal or amendment of provisions authorizing the imposition of forced or compulsory labour as a means of political coercion or education or as a punishment for holding or expressing political views or as a punishment for various breaches of labour discipline or for having participated in strikes.

However, regrettably, in spite of the universal condemnation of forced labour and the adoption of constitutional and legislative provisions abolishing it, the problem of forced or compulsory labour continues to exist in a number of countries and many people around the world are still subjected to it. Thus, there are instances of vestiges of slavery and other slavery-like practices which still survive in certain countries, sometimes connected with abductions of men, women and children in the context of armed conflicts in various parts of the world. There still remain widespread practices of entrapment of people through various forms of debt bondage, and through trafficking in human beings for the purposes of sexual and labour exploitation, which may involve not only adults, but also children, and which became the subject of renewed international concern towards the end of the twentieth and the beginning of the twenty-first centuries. At the same time, there are also still instances of various forms of forced or compulsory labour imposed directly by the State, in violation of international standards. In relation to such instances of forced labour imposed by the State, they may be either for purposes of

production or service, such as various kinds of the national service obligations; or as a punishment, following a conviction in a court of law, for example, where convicted persons are hired to or placed at the disposal of private parties.

Examination of national law and practice has shown that the effective application of the forced labour Conventions continues to present problems in certain countries, often due to new trends and relatively new issues that have emerged in the past decades, which are noted by the Committee. Since the last General Survey on the subject, the Committee has noted the following developments:

- An increasing trend towards two related issues in certain countries, which has had a marked effect on the application of Convention No. 29. One is an increase in the numbers of prisoners in publicly administered prisons who are working for private enterprises, both inside and outside prison premises. The other is that in some cases prison administration has been contracted to private firms, and prisoners are working for purposes of production in these prisons. The Committee has devoted particular attention to this topic having regard to the uncertainties raised by some member States as to the impact of this phenomenon on the observance of Convention No. 29. The Committee has concluded that the existence of privatized prisons and the privatization of prison labour are not incompatible with the Convention, but instead need to be designed and implemented on the understanding that there are additional requirements that must be fulfilled to ensure compliance. Although it is difficult for such arrangements to fall within the exclusions contained in Article 2, paragraph 2(c), of the Convention, privatization of prisons and privatized prison labour may be consistent with Article 2, paragraph 1, provided that such labour is performed voluntarily and not under the menace of any penalty. The Committee has provided guidance on the factors which should be taken into account in order to assess the compatibility with the Convention.
- The Committee has also noted some further trends as follows. Many countries have adopted legislation intended to introduce a new penal sanction: that of community work, which is regarded as an alternative to imprisonment and may have a bearing on the observance of the Convention; another growing trend that has invited scrutiny by the Committee under provisions of Convention No. 29 has entailed the adoption in some countries of policies that impose compulsory work requirements as a condition for receiving unemployment insurance benefits; the Committee has also examined certain situations in which a requirement to work overtime could represent an infringement of Convention No. 29.

Examination of national law and practice has shown that certain problems of application of Convention No. 105 noted in the earlier surveys still continue to exist in some countries. There are cases where freedom of expression still remains subject to restrictions enforced by sanctions involving compulsory labour. Similar sanctions are applicable for various breaches of labour discipline to public servants or seafarers, or for participation in strikes. Often provisions imposing such sanctions are too general in scope to be compatible with the Convention, though the governments concerned sometimes express their intention to repeal or amend the provisions in question in order to ensure compliance.

The Committee draws attention again to the effective enforcement of the prohibition of forced or compulsory labour and, in particular, to the obligation of ratifying States to ensure that the penalties imposed by law for the illegal exaction of forced or compulsory labour are really adequate and strictly enforced, as required by

Convention No. 29. The Committee observed that effective application of legislation depends largely on the sound functioning of the authorities charged with enforcement, such as the police, the labour inspectorate and judiciary. The Committee therefore has asked governments on numerous occasions to indicate the measures taken to ensure that judicial proceedings were initiated and pursued, as well as the measures adopted to protect victims and encourage them to turn to the authorities.

The Committee considers that the full implementation of the forced labour Conventions still require various complex issues to be resolved. It hopes that the survey will contribute to a better application of the two fundamental Conventions on forced labour with a view to its complete eradication, that it will clarify certain points and will further the knowledge and the understanding of these Conventions, both by governments and the social partners. The Committee calls on those remaining member States which have not yet ratified one or the other or both Conventions to consider this possibility in the near future, and on those which have accepted international obligations under these instruments to do everything possible to fully apply their principles, both in letter and in spirit.

# Chapter I

---

## Introduction

### 1. Background of the General Survey.

#### Magnitude of the problem

1. Freedom from forced or compulsory labour is one of the most important of the human rights coming within the sphere of competence of the International Labour Organization (ILO). Historically, it was among the first basic human rights subjects within the Organization's mandate to be dealt with in the international labour standards. Today, forced or compulsory labour is almost universally banned, and the two ILO Conventions on the subject are the most widely ratified of all international labour Conventions.<sup>1</sup> Moreover, in the ILO Declaration on Fundamental Principles and Rights at Work, adopted by the International Labour Conference at its 86th Session in 1998, the International Labour Conference "Declares that all Members, even if they have not ratified the Conventions in question, have an obligation, arising from the very fact of membership in the Organization, to respect, to promote and to realize, in good faith and in accordance with the Constitution, the principles concerning the fundamental rights which are the subject of those Conventions, namely: ... the elimination of all forms of forced or compulsory labour ...".

2. However, in spite of the universal condemnation of forced labour, millions of persons around the world are still subjected to it, and the eradication of all forms of forced or compulsory labour still remains a major preoccupation of the ILO. The persistence of forced labour is an affront to human dignity. In June 2005, the Director-General of the ILO, while presenting to the International Labour Conference the second Global Report on forced labour for discussion under the follow-up to the Declaration on Fundamental Principles and Rights at Work, observed:

This year for the first time we have estimated that there are at least 12.3 million victims of forced labour around the world. Of these, 9.8 million are exploited by private agents, including more than 2.4 million in forced labour as a result of human trafficking. The remaining 2.5 million are forced to work by the State or by rebel groups. I hope that this Report raises further awareness of an unacceptable practice that should never be tolerated. ... Eradicating forced labour is difficult but possible. Through a multi-stakeholder global alliance, we should be able to muster the will – from local communities to international organizations – to end forced labour.<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> See para. 24 below.

<sup>2</sup> See "Director-General's introduction to the ILC: Consolidating progress and moving ahead", ILC, 93rd Session, 2005, Report I(A).

Nowadays, forced labour is present in some form on all continents, in almost all countries, and in every kind of economy. There are persistent cases of what may be termed “traditional” forms of forced labour. These include entrenched bonded labour systems in parts of South Asia, debt bondage affecting mainly indigenous peoples in parts of Latin America, and the residual slavery-related practices most evident today in certain parts of Africa. In numerous countries, domestic workers are trapped in situations of forced labour, and in many cases they are restrained from leaving the employers’ homes through threats or violence. Forced labour today also affects sizeable numbers of migrant workers who are transported away from their countries or communities of origin. In Europe and North America, an increasing number of women and children, but also men, are victims of trafficking for sexual and labour exploitation. There are also various forms of forced labour exacted by the State for either economic or political purposes, e.g. as a punishment for expressing one’s political views. Over the past few years, there has been a greater realization that forced labour in its different forms can pervade all societies, whether in developing or industrialized countries, and is by no means limited to a few pockets around the globe.<sup>3</sup>

3. In accordance with article 19, paragraphs 5(e) and 7(b), of the ILO Constitution, the Governing Body of the International Labour Office decided, at its 291st Session (November 2004), to invite Members which have not ratified the Forced Labour Convention, 1930 (No. 29), and the Abolition of Forced Labour Convention, 1957 (No. 105), to submit reports in 2006 on the position of their law and practice in regard to the matters dealt with in these instruments.<sup>4</sup> These reports, together with those supplied under articles 22 and 35 of the Constitution by the States parties to the Conventions concerned, allowed the Committee of Experts on the Application of Conventions and Recommendations to prepare a General Survey on the effect given to the instruments under consideration, both in ratifying States and in those which have not yet ratified both or either of these Conventions.

4. The present General Survey is the fourth survey of this kind covering both ILO Conventions dealing with forced labour. The first was carried out in 1962,<sup>5</sup> shortly after the entry into force of Convention No. 105. Since the new aspects of the forced labour problem were taken up in the 1957 Convention – that is, forced labour as a means of political coercion or as a punishment in certain circumstances – the comments made in that survey were necessarily of a preliminary nature. With regard to the compulsory call-up of labour for economic purposes, the 1962 survey noted the considerable influence which Convention No. 29 had had in the progressive reduction and even elimination of forced labour in many countries. The second survey, which was carried out in 1968,<sup>6</sup> on the occasion of the International Year for Human Rights, provided an opportunity to assess the developments which had taken place in national law and practice relating to the call-up of labour since the previous survey and to evaluate a considerable volume of

---

<sup>3</sup> See *A global alliance against forced labour*, Global Report under the follow-up to the ILO Declaration on Fundamental Principles and Rights at Work, 2005, paras 3 and 11.

<sup>4</sup> See GB.291/9(Rev.), para. 73.

<sup>5</sup> *Report of the Committee of Experts on the Application of Conventions and Recommendations*, Report III (Part IV), ILC, 46th Session, Geneva, 1962, Part Three: Forced labour.

<sup>6</sup> *Forced labour*, General Survey on the reports concerning the Forced Labour Convention, 1930 (No. 29), and the Abolition of Forced Labour Convention, 1957 (No. 105). *Extract from the report of the 52nd (1968) Session of the Committee of Experts on the Application of Conventions and Recommendations*, Geneva, 1968. [Hereafter: *Forced labour*, General Survey of 1968.]

material supplied by the governments in relation to the application of Convention No. 105. The 1968 survey showed that the full implementation of the standards laid down in the two forced labour Conventions still required various complex issues to be resolved, within the general process of economic and social development, in regard to industrial relations or in the field of civil rights.

5. The third survey was prepared in 1979<sup>7</sup> and reflected almost 50 years' experience of the application of Convention No. 29 and more than 20 years' experience of the application of Convention No. 105. It noted numerous cases of progress which covered measures taken to ensure better observance of the Conventions in countries with widely differing political, economic and social structures throughout the world. Since the second survey, a number of laws providing for forced or compulsory labour for purposes of production or service had been repealed and various of the more archaic forms of compulsory labour had disappeared from most national legislations. The 1979 survey noted the positive measures taken by certain governments to ensure a better application of the Conventions with regard to the requisitioning of labour in exceptional situations, including the repeal of texts conferring excessively broad powers on authorities. Several cases of progress concerned the amendment of the legislation imposing compulsory labour on unconvicted prisoners or permitting administrative authorities to impose penalties involving compulsory labour. With regard to conditions governing the use of prison labour, the survey highlighted that the Committee noted with satisfaction that a number of countries had repealed provisions allowing the placing of prisoners at the disposal of private enterprises; that in an increasing number of countries prisoners work for private enterprises, both inside and outside the prison, in conditions approximating those of free workers; and that certain States had amended their legislation so as to require the express agreement of the prisoners concerned to work for private enterprises and to improve their situation with regard to wages, conditions of work and social security. Other governments have indicated that in practice they are not placed at the disposal of private individuals and enterprises and that measures have been taken or are being considered to amend the legislation accordingly. As regards the application of Convention No. 105, the 1979 survey noted several instances where governments had abolished imprisonment (involving compulsory prison labour) for certain offences or amended the substantive legislative provisions in order to ensure observance of the Convention. On the other hand, it noted that the scope of Convention No. 105 is subject to the limitations inherent in the very rights and freedoms whose exercise is to be protected against any coercion through compulsory labour; these limitations include the rights of other people. Thus, penalties involving compulsory labour imposed on those who endanger the life or health of other people do not come under the Convention. Similarly, the scope of the Convention in respect of punishment for participation in a strike is subject to certain normal restrictions on the right to strike, particularly in respect of essential services and employment involving the safety of others, or situations of acute national crisis. The 1979 survey noted a number of instances showing positive developments in the legislation and practice in this regard.

6. Besides the three General Surveys referred to above, the Committee presented a Special Survey in 1969 based on the reports requested in accordance with article 19 of the ILO Constitution in which the governments were asked to indicate the extent to

---

<sup>7</sup> *Abolition of forced labour*, General Survey by the Committee of Experts on the Application of Conventions and Recommendations, ILC, 65th Session, 1979. [Hereafter: *Abolition of forced labour*, General Survey of 1979.]

which it was proposed to give effect to the terms of the Conventions dealing with forced labour and other important Conventions and any difficulties which prevented or delayed ratification.<sup>8</sup> Another Special Survey was prepared in 1997<sup>9</sup> on the basis of the reports requested under article 19 of the ILO Constitution, following the decision taken by the Governing Body at its 264th Session (November 1995). In the context of a discussion in the Governing Body concerning the strengthening of the ILO supervisory machinery, it was decided that the special procedure under article 19 for the Discrimination (Employment and Occupation) Convention, 1958 (No. 111), would be extended to all other basic human rights instruments. That procedure was intended to allow an examination, outside the context of the General Surveys also conducted under article 19, of the obstacles to ratification of these fundamental instruments, the prospects for their ratification, and the difficulties encountered in the absence of ratification. The 1997 Special Survey also covered recent trends in the fields covered by the forced labour Conventions, in national law and practice, and discussed other issues raised by certain governments, e.g. the application of the Conventions in respect of a requirement to perform work as a condition for receiving unemployment benefits or a requirement to perform work outside normal working hours. Special emphasis was given in the survey to the recent developments in the field of prison labour, concerning the work of prisoners for private companies, both in publicly administered prisons and in privately run prisons. This procedure was shortly thereafter replaced by the review procedure under the 1998 Declaration on Fundamental Principles and Rights at Work.

## 2. Historical background and ILO standards relating to forced or compulsory labour

7. International action against forced or compulsory labour has historically been directed towards the fight against slavery. The first international instrument to condemn slavery was the Declaration Relative to the Universal Abolition of the Slave Trade, adopted in 1815 by the Congress of Vienna.<sup>10</sup> It was followed by a number of agreements, both multilateral and bilateral, which contained provisions prohibiting such practices in times of war and peace.<sup>11</sup> However, forced labour issues as such became the subject of systematic study and standard setting at the international level only after the First World War, following the work of the League of Nations regarding mandated territories and of the adoption of the 1926 Slavery Convention.<sup>12</sup> In 1926, the ILO

---

<sup>8</sup> ILO: *The ratification outlook after 50 years: 17 selected Conventions* (Geneva, 1969).

<sup>9</sup> *Report of the Committee of Experts on the Application of Conventions and Recommendations*, Report III (Part 1A), ILC, 86th Session, 1998, Part I: General Report, paras 94–125 [references to Part I of the reports of the Committee of Experts (General Report) are hereafter indicated by the abbreviation RCE – General Report, followed by the year].

<sup>10</sup> Declaration Relative to the Universal Abolition of the Slave Trade, 8 February 1815, *Consolidated Treaty Series*, Vol. 63, No. 473.

<sup>11</sup> For more details see *Abolishing slavery and its contemporary forms*, by David Weissbrodt and Anti-Slavery International, Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights, United Nations, New York and Geneva, 2002, para. 5.

<sup>12</sup> Slavery, Servitude, Forced Labour and Similar Institutions and Practices Convention of 1926, *League of Nations Treaty Series*, Vol. 60, p. 253. The Convention contained a definition of slavery (art. 1(1)) and also distinguished forced labour, stipulating that “forced labour may only be exacted for public purposes” and requiring States parties “to prevent compulsory or forced labour from developing into conditions analogous to slavery” (art. 5).



Governing Body appointed a Committee of Experts on Native Labour, whose task was the study of the existing systems of forced or compulsory labour, especially in countries which were not self-governing.<sup>13</sup> At that time, forced labour was viewed as largely a colonial phenomenon. Many areas of the world were then under a colonial administration and various forms of coercion were in use in order to obtain labour for the development of communications and the general economic infrastructure, as well as for the working of mines, plantations and other activities. The compulsion to work developed within a system of colonial administration and frequently relied on traditional tribal relationships. The work of the Committee of Experts on Native Labour led to the adoption in 1930 of the Forced Labour Convention (No. 29), the Forced Labour (Indirect Compulsion) Recommendation (No. 35), and the Forced Labour (Regulation) Recommendation (No. 36).<sup>14</sup> Though Convention No. 29 took special account of the problems existing at that time in territories under colonial administration and in certain independent States at a similar stage of economic and social development, the Conference nonetheless decided that the Convention should be of general application.<sup>15</sup>

8. After the Second World War, when significant political and economic changes had taken place, the ILO adopted new approaches to the problem of forced labour. In 1947, the issue of forced labour was also brought before the United Nations. Following the discussions which took place on this subject in the Economic and Social Council, the ILO Governing Body and the United Nations Economic and Social Council established jointly an ad hoc Committee on Forced Labour. The international inquiries carried out by the UN-ILO ad hoc Committee in 1951–53, and subsequently by the ILO Committee on Forced Labour in 1956–59, revealed the existence throughout the world of various types of forced labour – as a means of political coercion, as a punishment for infringement of labour discipline and for economic purposes. These extensive inquiries led to the adoption in 1957 of the Abolition of Forced Labour Convention (No. 105), which was aimed at the abolition of compulsory mobilization and use of labour for economic purposes, as well as at the abolition of forced labour as a means of political coercion or punishment in various circumstances.

(a) Measures called for by the forced labour Conventions

9. *Forced Labour Convention, 1930 (No. 29)*: The States which ratify Convention No. 29 undertake “to suppress the use of forced or compulsory labour in all its forms within the shortest possible period”.<sup>16</sup> This obligation on the States to suppress the use of forced or compulsory labour includes both an obligation to abstain and an obligation to act. The States must neither exact forced or compulsory labour nor tolerate its exaction. They must repeal any laws or regulations which provide for or allow the exaction of forced or compulsory labour, so that any such exaction, be it by public bodies or private persons, is rendered illegal under national law. Forced or compulsory labour is defined in the Convention in such a way as to exclude from its scope, under certain conditions, specific kinds of clearly defined obligations (such as compulsory

<sup>13</sup> For more details see *Forced labour*, report and draft questionnaire, ILC, 12th Session, Geneva, 1929, pp. 1–5.

<sup>14</sup> The Forced Labour (Regulation) Recommendation, 1930 (No. 36) had been considered obsolete (outdated instrument) and was withdrawn by the ILC at its 92nd Session, 2004, at the proposal of the Governing Body, together with several other international labour Recommendations.

<sup>15</sup> See *Forced labour*, Report I, ILC, 14th Session, Geneva, 1930, pp. 126–128.

<sup>16</sup> Art. 1, para. 1, of the Convention.

military service, certain forms of prison labour, work exacted in cases of emergency, etc.).<sup>17</sup> Finally, the States parties to the Convention must ensure that “the illegal exaction of forced or compulsory labour shall be punishable as a penal offence” and “that the penalties imposed by law are really adequate and are strictly enforced”.<sup>18</sup>

10. *Present status of Article 1, paragraph 2, and Articles 3–24 of Convention No. 29:* While the ratifying States are obliged “to suppress the use of forced or compulsory labour in all its forms within the shortest possible period”,<sup>19</sup> Convention No. 29 provides that: “With a view to this complete suppression, recourse to forced or compulsory labour may be had, during the transitional period, for public purposes only and as an exceptional measure, subject to the conditions and guarantees hereinafter provided.”<sup>20</sup> However, since the Convention adopted in 1930 calls for the suppression of forced labour within the shortest possible period, it appears to be no longer possible to invoke these transitional provisions to the detriment of its main purpose. For a State to now be seen to rely on these transitional provisions would appear to disregard their transitional function and contradict the spirit of the Convention. Moreover, the status of the abolition of forced or compulsory labour in general international law as a peremptory norm from which no derogation is permitted, would make any such attempt contrary to the international standards.<sup>21</sup> Consequently, the Committee has considered that use of any form of forced or compulsory labour falling within the scope of the Convention as defined in Article 2 may no longer be justified by invoking observance of the provisions of Article 1, paragraph 2, and Articles 3–24 (transitional provisions).<sup>22</sup>

11. *Abolition of Forced Labour Convention, 1957 (No. 105):* Convention No. 105 does not constitute a revision of Convention No. 29, but was designed to supplement it.<sup>23</sup> Though Convention No. 105 does not contain a definition of forced or compulsory labour, the definition contained in the earlier instrument has been considered generally valid and can thus serve to determine what constitutes “forced or compulsory labour” within the meaning of the 1957 Convention.<sup>24</sup> While Convention No. 29 calls for the

<sup>17</sup> Art. 2, paras 1 and 2, of the Convention. For the analysis of the definition of forced or compulsory labour given in the Convention and the exceptions from its scope, see Ch. II, paras 35–66 below.

<sup>18</sup> Art. 25 of the Convention.

<sup>19</sup> Art. 1, para. 1, of the Convention.

<sup>20</sup> Art. 1, para. 2, of the Convention. However, even during the transitional period, the immediate abolition of forced labour was required by the Convention in the following instances: for women, for men under 18 years of age, for men over 45 years of age, for disabled persons, where the work was for the benefit of private individuals or associations, in respect of work underground in mines, in respect of work for public purposes which was not of present or imminent necessity, in respect of compulsory cultivation which was not of present or imminent necessity and was not a precaution against famine or a deficiency of food supplies, when used as a method of collective punishment.

<sup>21</sup> See *Report of the Committee of Experts on the Application of Conventions and Recommendations*, 1998 [references to the reports of the Committee of Experts are hereafter indicated by the abbreviation RCE, followed by the year], p. 100, observation concerning *Bangladesh*; RCE, 2000, p. 108, observation concerning *Myanmar*. See also report of the Commission of Inquiry appointed under article 26 of the Constitution of the International Labour Organization to examine the observance by *Myanmar* of the Forced Labour Convention, 1930 (No. 29) (ILO, *Official Bulletin*, Special Supplement, Vol. LXXXI, 1998, Series B), para. 218.

<sup>22</sup> *ibid.*

<sup>23</sup> *Abolition of forced labour*, General Survey of 1979, paras 9 and 104. See also report of the Committee on Forced Labour, *Record of Proceedings*, ILC, 40th Session, Geneva, 1957, p. 708, para. 6.

<sup>24</sup> *ibid.*, para. 39; see also *Forced labour*, General Survey of 1968, para. 42. For more details concerning the scope of Convention No. 105 in relation to Convention No. 29, see paras 141–144 below.

general prohibition of forced or compulsory labour in all its forms (subject to certain exceptions), Convention No. 105 requires the abolition of any form of forced or compulsory labour in the five specific cases listed in its Article 1:

- as a means of political coercion or education or as a punishment for holding or expressing political views or views ideologically opposed to the established political, social or economic system;
- as a method of mobilizing and using labour for purposes of economic development;
- as a means of labour discipline;
- as a punishment for having participated in strikes;
- as a means of racial, social, national or religious discrimination.

(b) Other ILO instruments

12. In addition to the two forced labour Conventions, the ILO has at its disposal several other instruments, which address the issue of forced labour, either directly or indirectly.

13. The *Forced Labour (Indirect Compulsion) Recommendation, 1930 (No. 35)*, exhorts governments to avoid taking measures resulting in indirect compulsion to labour through the imposition of excessively heavy taxation, through restrictions on the possession, occupation or use of land, through extension of the meaning of vagrancy or through the adoption of pass laws.

14. The *Special Youth Schemes Recommendation, 1970 (No. 136)*, addresses problems of employment and training of young people in relation to the application of the forced labour Conventions. The Recommendation indicates that participation in special youth schemes (i.e. schemes designed to enable young persons to take part in activities directed to the economic and social development of their country and to acquire education, skills and experience facilitating their subsequent economic activity and promoting their participation in society) should be voluntary. Exceptions may be permitted only by legislative action and where there is full compliance with the terms of existing international labour Conventions on forced labour and employment policy.

15. The *Employment Policy Convention, 1964 (No. 122)*, requires ratifying States to declare and pursue, as a major goal, an active policy designed to promote full, productive and freely chosen employment (Article 1(1)). From the freedom of workers perspective, it is important to note that the said policy aims at ensuring, among other things, that there is freedom of choice of employment and the fullest possible opportunity for each worker to qualify for a job for which the worker is well suited (Article 1(2)(c)).

16. The *Worst Forms of Child Labour Convention, 1999 (No. 182)*, requires that each ratifying State take immediate and effective measures to secure the prohibition and elimination of the worst forms of child labour as a matter of urgency (Article 1). Article 3(a) of Convention No. 182 provides that the worst forms of child labour include “all forms of slavery or practices similar to slavery, such as the sale and trafficking of children, debt bondage and serfdom and forced or compulsory labour, including forced or compulsory recruitment of children for use in armed conflict”. In view of the fact that Convention No. 182 does not itself contain any definition of forced labour, the definition

contained in Article 2 of Convention No. 29 has been considered valid for the purposes of Convention No. 182.<sup>25</sup> The Convention requires ratifying States to take effective measures to prevent the engagement of children in the worst forms of child labour and to provide the necessary and appropriate direct assistance for the removal of children from the worst forms of child labour and for their rehabilitation and social integration (Article 7(2)(a) and (b)).

17. The *Indigenous and Tribal Peoples Convention, 1989 (No. 169)*, which revised an earlier instrument, the *Indigenous and Tribal Populations Convention, 1957 (No. 107)*, lays down a prohibition to exact compulsory personal services from members of the peoples concerned and provides that the exaction of such services shall be a punishable offence (Article 11). The Convention further requires ratifying States to take measures to ensure that workers belonging to these peoples are not subjected to coercive recruitment systems, including bonded labour and other forms of debt servitude (Article 20(3)(c)).

18. The *Migration for Employment Convention (Revised), 1949 (No. 97)*, contains provisions aiming at the assistance to migrants for employment, in particular through the establishment of free services to provide them with various kinds of assistance and accurate information. In addition, it requires ratifying States to take all appropriate steps against misleading propaganda relating to emigration and immigration (Articles 2 and 3). These provisions may be viewed in the context, as preventing of conditions conducive to trafficking in persons for the purpose of exploitation. Any person who promotes clandestine or illegal immigration shall be subject to appropriate penalties (Article 8 of Annex I and Article 13 of Annex II to the Convention). The *Migrant Workers (Supplementary Provisions) Convention, 1975 (No. 143)*, requires each ratifying State to adopt all necessary and appropriate measures, both within its jurisdiction and in collaboration with other States, to suppress clandestine movement of migrants for employment and illegal employment of migrants (Article 3(a)) and to prosecute the authors of manpower trafficking, from whichever country these activities take place (Article 5).

### 3. Other relevant international instruments

#### (a) United Nations instruments

19. The United Nations has adopted a number of human rights instruments which contain standards and principles concerning various social and labour matters, including forced labour:

- The *Universal Declaration of Human Rights (1948)*, though not a binding treaty, provides a normative basis for other international human rights instruments and lays down a prohibition of slavery and servitude: “No one shall be held in slavery or servitude; slavery and the slave trade shall be prohibited in all their forms” (Article 4).
- The *International Covenant on Civil and Political Rights (1966)* addresses forced labour issues in greater detail. After laying down a prohibition of slavery and slave trade in all their forms (Article 8(1)), it provides that “no one shall be required to perform forced or compulsory labour” (Article 8(3)(a)); the Covenant excludes

---

<sup>25</sup> ILO, *Record of Proceedings*, ILC, 87th Session, 1999, Geneva, report of the Committee on Child Labour, para. 136. For the definition of forced labour, see paras 35–41 below.

from the prohibition of forced or compulsory labour the performance of hard labour in pursuance of a sentence by a competent court, as a punishment for a crime (Article 8(3)(b)), as well as any other work or service required of a person under detention in consequence of a lawful order of a court or of a person during conditional release from such detention; any service of a military character, or national service required by law of conscientious objectors; any service exacted in cases of emergency or calamity threatening the life or well-being of the community; and any work or service which forms part of normal civic obligations (Article 8(3)(c)).

20. Issues of slavery and trafficking in persons for the purpose of exploitation are covered in a certain number of other United Nations human rights instruments:

- The *Convention for the Suppression of the Traffic in Persons and of the Exploitation of the Prostitution of Others (1949)*<sup>26</sup> consolidates a number of pre-existing treaties on the prohibition of slavery, trafficking in women and children and forced prostitution.
- The *1926 Slavery Convention* referred to above<sup>27</sup> was amended by the *1953 Protocol*,<sup>28</sup> which transferred to the United Nations the duties and functions which the original Slavery Convention had invested in the League of Nations.
- The *Supplementary Convention on the Abolition of Slavery, the Slave Trade and Institutions and Practices Similar to Slavery (1956)*<sup>29</sup> was adopted by the United Nations. As explained in its Preamble, this Convention was adopted “having regard to the [ILO] Forced Labour Convention of 1930 and to subsequent action by the International Labour Organization in regard to forced or compulsory labour”, and “having decided ... that the Convention of 1926, which remains operative, should now be augmented by the conclusion of a supplementary Convention designed to intensify national as well as international efforts towards the abolition of slavery, the slave trade and institutions and practices similar to slavery”.
- The United Nations *Convention on the Rights of the Child (1989)* requires States parties to take measures to prevent the abduction or sale of, and the trafficking in, children for any purpose or in any form (Article 35).
- The *Optional Protocol to the Convention on the Rights of the Child on the sale of children, child prostitution and child pornography (2000)*<sup>30</sup> was adopted with the aim of further achieving the purposes of the Convention on the Rights of the Child and the implementation of its provisions. As stated in the Preamble, the Protocol was “extending the measures that States parties should undertake in order to guarantee the protection of the child from the sale of children, child prostitution and child pornography”.

<sup>26</sup> Approved by the UN General Assembly resolution 317(IV) of 2 December 1949.

<sup>27</sup> See para. 7 above and footnote 12.

<sup>28</sup> The 1953 Protocol amending the Slavery Convention, 182 UNTS. 51, approved by the UN General Assembly in resolution 794(VIII), of 23 October 1953.

<sup>29</sup> Adopted by a Conference of Plenipotentiaries convened by the Economic and Social Council resolution 608 (XXI) of 30 April 1956 and signed in Geneva on 7 September 1956.

<sup>30</sup> Adopted by the UN General Assembly resolution A/RES/54/263 of 25 May 2000.

- On 15 November 2000, the General Assembly adopted the *Protocol to Prevent, Suppress and Punish Trafficking in Persons, Especially Women and Children*, (hereafter “the Palermo Protocol”), as a supplement to the *United Nations Convention against Transnational Organized Crime*.<sup>31</sup> As stated in its Preamble, the Palermo Protocol was adopted “taking into account the fact that, despite the existence of a variety of international instruments containing rules and practical measures to combat the exploitation of persons, especially women and children, there is no universal instrument that addresses all aspects of trafficking in persons”.

(b) Regional instruments

21. In addition to United Nations instruments, there are a number of regional instruments which also contain provisions concerning forced labour:

- The *European Convention on Human Rights (1950)*,<sup>32</sup> Europe’s principal human rights treaty, prohibits slavery and forced or compulsory labour in terms similar, to a large extent, to those which were to be used later in the International Covenant on Civil and Political Rights (Article 4(1), (2) and (3)).<sup>33</sup>
- The *European Social Charter (1961)* and the *Revised European Social Charter (1996)* adopted by the Council of Europe on 18 October 1961 and 3 May 1996 respectively, require contracting parties “to protect effectively the right of the worker to earn his living in an occupation freely entered upon” (Article 1(2)), thus prohibiting the exaction of forced labour.
- The *Council of Europe Convention on Action Against Trafficking in Human Beings (2005)*<sup>34</sup> requires States parties to take measures to prevent and combat human trafficking, to protect the human rights of the victims of trafficking and to promote international cooperation on action against trafficking. This Convention was inspired by the Palermo Protocol<sup>35</sup> which it took as a starting point; but the Convention also took into account other international legal instruments, both universal and regional, which were relevant to combating trafficking in human

---

<sup>31</sup> Adopted by the UN General Assembly resolution 55/25 of 15 November 2000. Two other protocols were adopted on the same date, also as supplements to the UN Convention against Transnational Organized Crime; these were the Protocol against the Smuggling of Migrants by Land, Air and Sea, and the Protocol against the illicit Manufacturing of and Trafficking in Firearms, their Parts and Components and Ammunition.

<sup>32</sup> European Convention on the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms (1950), as amended by Protocol No. 11 (ETS No. 155), which entered into force on 1 November 1998.

<sup>33</sup> Art. 4, paras 1, 2 and 3 of the European Convention on Human Rights read as follows: “1. No one shall be held in slavery or servitude. 2. No one shall be required to perform forced or compulsory labour. 3. For the purpose of this Article, the term ‘forced or compulsory labour’ shall not include: (a) any work required to be done in the ordinary course of detention imposed according to the provisions of Art. 5 of this Convention ... or during conditional release from such detention; (b) any service of a military character or, in case of conscientious objectors in countries where they are recognized, service exacted instead of compulsory military service; (c) any service exacted in case of an emergency or calamity threatening the life or well-being of the community; (d) any work or service which forms part of normal civic obligations”.

<sup>34</sup> Adopted on 3 May 2005 at the 925th meeting of the Ministers’ Deputies and signed in Warsaw on 16 May 2005.

<sup>35</sup> See para. 20 above.

beings. The Convention sought to strengthen the protection afforded by those instruments and to raise the standards which they lay down.<sup>36</sup>

- The *American Convention on Human Rights*, which was adopted by the Organization of American States (OAS) in 1969.<sup>37</sup> This Convention prohibits slavery or involuntary servitude, as well as the slave trade and traffic in women (Article 6(1)) and provides that “no one shall be required to perform forced or compulsory labor ... Forced labor shall not adversely affect the dignity or the physical or intellectual capacity of the prisoner” (Article 6(2)).<sup>38</sup>
- The *African [Banjul] Charter on Human and Peoples’ Rights*,<sup>39</sup> adopted by the Organization of African Unity (OAU) in 1981, stipulates that “all forms of exploitation and degradation of man, particularly slavery, slave trade, torture, cruel, inhuman or degrading punishment and treatment, shall be prohibited” (Article 5).
- The *North American Agreement on Labor Cooperation* (NAALC)<sup>40</sup> of 1993, a side agreement to the North American Free Trade Agreement (NAFTA), includes the prohibition of forced labour among the guiding “Labor Principles” which the signatory parties are committed to promote, subject to each party’s domestic law.
- In the *Social and Labour Declaration (Declaración Sociolaboral)* adopted by the Heads of State of MERCOSUR in Rio de Janeiro on 10 December 1998, the States parties (Argentina, Brazil, Paraguay and Uruguay) undertook to eliminate the use of all forms of forced or compulsory labour, incorporating principles and provisions elaborated in ILO Conventions Nos. 29 and 105.

#### 4. Major developments since 1979 to date

22. The present survey provides an opportunity to review the tangible progress that has been made since 1979 in eliminating forced or compulsory labour – more than 100 cases of progress have been noted by the Committee in the measures adopted by governments to introduce the necessary changes in the legislation or practice or both of their respective countries (see Appendix V). At the same time, the Committee notes that the effective application of these Conventions continues to present problems in certain countries. Problems are often due to the new trends and relatively new phenomena that

<sup>36</sup> See *Council of Europe Convention on Action Against Trafficking in Human Beings*, Explanatory report, Council of Europe, Committee of Ministers, CM Documents, CM(2005)32 Addendum 2 Final, 3 May 2005, para. 6.

<sup>37</sup> The Convention was adopted at the Inter-American Specialized Conference on Human Rights, San José, Costa Rica, on 22 November 1969 and entered into force on 18 July 1978.

<sup>38</sup> The American Convention on Human Rights, like the European Convention, defines its concept of forced or compulsory labour negatively, stipulating only the forms of labour *excluded*: work or service normally required of a person imprisoned in execution of a sentence or formal decision passed by the competent judicial authority; such work or service shall be carried out under the supervision and control of public authorities, and any persons performing such work or service shall not be placed at the disposal of any private party, company, or juridical person (Art. 6(3)(a)); military service and, in countries in which conscientious objectors are recognized, national service that the law may provide for in lieu of military service (Art. 6(3)(b)); service exacted in time of danger or calamity that threatens the existence or the well-being of the community (Art. 6(3)(c)); and work or service that forms part of normal civic obligations (Art. 6(3)(d)).

<sup>39</sup> The African [Banjul] Charter on Human and Peoples’ Rights, adopted on 27 June 1981, OAU doc. CAB/LEG/67/3 rev. 5, entered into force on 21 October 1986.

<sup>40</sup> North American Agreement on Labor Cooperation Between the Government of the United States of America, the Government of Canada and the Government of the United Mexican States, 13 September 1993.

have emerged in the last decades and have already been noted by the Committee. In its General Report submitted to the International Labour Conference at its 89th Session, 2001, and in a number of comments addressed to individual countries, the Committee has drawn attention to the problem of trafficking in human beings for forced labour purposes, which in recent years has become the subject of renewed international concern. Since the last General Survey on the subject, the Committee has also noted an increasing trend towards two related phenomena in certain countries, which has had a marked effect on the application of Convention No. 29: one is that prisoners in publicly administered prisons are more often working for private companies, both inside and outside prison premises; the other is that in some cases prison administration has been contracted to private companies, and prisoners are working for purposes of production of goods or services in these prisons. In recent years, the Committee has also observed that many countries have adopted legislation intended to introduce a new penal sanction: that of community work, which is regarded as an alternative to imprisonment and may have a bearing on the observance of the Convention. Another growing trend which has invited scrutiny by the Committee under provisions of Convention No. 29 is the adoption in some countries of policies imposing compulsory work as a condition for the receipt of unemployment insurance benefits. Finally, the Committee has examined certain situations in which a requirement to work overtime could represent an infringement of Convention No. 29.

23. Each of the issues mentioned in the preceding paragraph (trafficking in persons for the purpose of exploitation; privatization of prisons and prison labour; compulsory labour performed by persons serving a sentence of community work; compulsory work as a condition for receiving unemployment benefits; compulsory work to be performed outside normal working hours) are considered in Part II of Chapter II.<sup>41</sup>

## 5. Ratifications: Prospects and obstacles

24. The forced labour Conventions are among the most ratified of all ILO Conventions. To date, Conventions Nos. 29 and 105 have received 170 and 164 ratifications respectively.<sup>42</sup> Consequently reports have been requested only from the limited number of countries which were not bound by the obligations arising from these instruments: ten countries<sup>43</sup> in the case of Convention No. 29, and 15<sup>44</sup> in the case of Convention No. 105. It is noted with interest that, following the Office requests for reports from these countries, *Vanuatu* ratified Conventions Nos. 29 and 105 on 28 August 2006, and *Latvia* ratified Convention No. 105 on 2 June 2006.<sup>45</sup> Four countries responded to the request for reports on Convention No. 29, namely *Canada, China, the United States* and

---

<sup>41</sup> See paras 73 et seq. below.

<sup>42</sup> This figure does not include the ratifications of Malaysia and Singapore, which denounced Convention No. 105 on 10 January 1990 and 19 April 1979 respectively.

<sup>43</sup> *Afghanistan, Canada, China, Republic of Korea, Latvia, Samoa, Timor-Leste, United States, Vanuatu* and *Viet Nam*.

<sup>44</sup> *China, Japan, Republic of Korea, Lao Peoples' Democratic Republic, Madagascar, Malaysia, Myanmar, Nepal, Qatar, Samoa, Singapore, Solomon Islands, Timor-Leste, Vanuatu* and *Viet Nam*.

<sup>45</sup> Following the request for the report, *Montenegro* on 14 July 2006 became the 179th Member of the ILO. Conventions Nos. 29 and 105 were applicable to Montenegro when it was part of the former Republic of Serbia and Montenegro. The Government of Montenegro should indicate in the near future whether it wishes these Conventions to continue to apply to its territory.



*Viet Nam*, and seven countries to requests for reports on Convention No. 105, namely *China, Japan, Madagascar, Malaysia, Myanmar, Qatar* and *Viet Nam* (see Appendix IV). In addition, the Committee also took into account information contained in the replies of countries which had been sought in connection with the campaign to ratify the fundamental Conventions as well as the annual reports under the follow-up to the Declaration on Fundamental Principles and Rights at Work.

(a) Prospects for ratification of Convention No. 29

25. The information available to the Committee indicates that most countries are planning to ratify the Convention:

- The Government of *Viet Nam* has submitted a comparative survey of its national legislation and Conventions Nos. 29 and 105. The survey concludes that the legislation is largely compatible with Convention No. 29, and recommends ratification of that Convention in the near future. The Government, in a communication received in September 2006, confirmed that the process of ratification of Convention No. 29 had begun.
- As part of the information given in the annual reports under the follow-up to the Declaration, the Government of *Afghanistan* indicated that the process of ratifying Convention No. 29 was under way, while the Government of *Samoa* stated its intention to ratify the Convention.
- The Government of *Timor-Leste* stated at the 93rd Session of the International Labour Conference in June 2005 that it was examining the possibility of ratifying the eight fundamental Conventions.
- In addition, according to information submitted earlier as part of the campaign to ratify the eight fundamental Conventions, the Government of the *Republic of Korea* requested that studies be carried out with a view to removing obstacles to the ratification of Conventions Nos. 29 and 105. In that regard, the Committee notes that a tripartite workshop on the prospects of ratification of these Conventions was organized in May 2006.

26. In the case of three countries, certain obstacles to ratification in the immediate future continue to exist. The Government of *Canada* stated in its report that it was concerned by the Committee's narrow interpretation of Article 2, paragraph 2(c), of the Convention with regard to the role of the private sector. The Government has indicated that, in its view, the Committee of Experts has given such narrow scope to the condition that prison labour must be carried out "under the supervision and control of a public authority", stipulated in this Article, that almost any form of prison labour that involves private enterprises would constitute a contravention of the Convention. In Canada, public-private partnerships which offer prisoners meaningful work experiences are considered an essential element of modern prison policies, and the Government expresses the view that such arrangements should not necessarily constitute a violation of the Convention. The Government considers that this question requires further examination, consistent with a more progressive interpretation of Convention No. 29. It has also indicated that it will consider ratifying the Convention once it is satisfied that public-private initiatives benefiting prisoners by providing them with meaningful work experiences are not considered a violation of the Convention. In this regard, the

Committee refers the Government to its analysis of developments in the area of prison labour.<sup>46</sup>

27. The Government of *China* stated that at the moment its national law and practice do not fully meet the requirements of the Convention. The Government and employers' organizations are currently implementing technical cooperation projects with the ILO in the area of forced labour. The Government has indicated that it will consider ratification of the Convention at the appropriate time. The *All-China Federation of Trade Unions* has stated that it favours rapid ratification of the Convention. The *Federation of Chinese Enterprises*, on the other hand, considers that the Convention appears to define forced labour in excessively broad terms (in particular with regard to overtime work<sup>47</sup> and wages). In the light of the level of economic development and the state of industrial relations in the country, the *Federation of Chinese Enterprises* considers that the conditions for ratification of the Convention by China are not yet met.

28. Lastly, the Government of the *United States* has stated in its report that ratification of the Convention is not envisaged for the time being. It has also indicated that the Tripartite Advisory Panel on International Labour Standards suspended further examination on the Convention in the mid-1980s and has not taken up the issue since then, because of questions about the potential effects of this Convention on US prison practices. The Government considers that the primary obstacle to ratification of Convention No. 29 by the United States is the continuing concern that the Convention could be construed and applied to limit the extent to which the private sector may be involved with inmate labour.

(b) Prospects for ratification of Convention No. 105

29. Available information indicates that almost all countries have indicated their intention to ratify the Convention:

- The Government of *Qatar* in its report stated that the trend was in favour of ratification.
- The Government of *Madagascar* reiterated its willingness to eliminate forced labour and stated that, following a national technical workshop on forced labour in December 2005, a resolution was adopted recommending that the ratification process be speeded up and national laws and regulations be brought into line with the forced labour Conventions. More recently, in November 2006 the Government informed the Office that the National Assembly of Madagascar had adopted an Act to ratify the Convention.
- The Government of *Myanmar* indicated that ratification of the Convention will be considered once a new constitution has been drawn up and new labour legislation in conformity with it has been adopted.
- In *Viet Nam*, the study on the compatibility of national legislation (referred to above) with the forced labour Conventions emphasizes that, while much of the national legislation is in conformity with Convention No. 105, certain provisions may be incompatible with Article 1(b) and (c) of the Convention and the legislation needs to be amended or supplemented. In a later communication received in

---

<sup>46</sup> See paras 98–122 below.

<sup>47</sup> Concerning the imposition of work to be performed outside normal working hours, see paras 132–134 below.

September 2006 in connection with the campaign for ratification of the fundamental Conventions, the Government stated that it had initiated the ratification procedure. Once the forced labour Conventions have been ratified, the Government will formulate a plan of action with a view to amending or supplementing its legislation to bring it into line with the Conventions.

- The Governments of *Samoa* and the *Solomon Islands*, in their annual reports under the follow-up to the ILO Declaration on Fundamental Principles and Rights at work, indicated their intention to ratify the Convention.
  - The Government of the *Lao People's Democratic Republic* stated, during the 95th Session of the International Labour Conference in June 2006, that it placed great importance on the fundamental Conventions and was examining them with a view to ratification as soon as possible.
  - The Government of *Nepal* stated during the same session that it was planning to ratify the Convention.
  - Similarly, at the 93rd Session of the Conference in June 2005, the Government of *Timor-Leste* indicated that it was considering the possibility of ratifying the Convention.
  - The Government of the *Republic of Korea*, as indicated above in connection with Convention No. 29, is taking steps to ratify Convention No. 105.
30. Only two countries referred to obstacles to the ratification of the Convention:
- Without giving any specific details, the Government of *China* indicated that, as with Convention No. 29, national law and practice do not fully meet the requirements of the Convention and that it planned to ratify the instrument at the appropriate time, while the *All-China Federation of Trade Unions* indicated that it favoured rapid ratification.
  - The Government of *Japan* drew attention to the fact that the interpretation of the precise scope of forced labour practices prohibited by the Convention was not clear enough, and that a survey on the conformity of the relevant national legislation with the Convention was needed.

## 6. Information available and difficulties encountered

31. As indicated above, the present General Survey is based both on reports supplied under article 19 of the ILO Constitution by countries which have not ratified the Conventions concerned and on the reports supplied under articles 22 and 35 of the Constitution by countries bound by these instruments. The total number of reports supplied under article 19 is four in respect of the Forced Labour Convention, 1930 (No. 29), and seven in respect of the Abolition of Forced Labour Convention, 1957 (No. 105).<sup>48</sup> The Committee regrets that, at the time of its sittings, no report under article 19 for the period under consideration had been received from a certain number of countries<sup>49</sup> which have not ratified one or both Conventions. The information provided

<sup>48</sup> Indications on the countries which have supplied these reports are given in Appendix IV.

<sup>49</sup> Countries which have not supplied reports requested under article 19 of the ILO Constitution: *Afghanistan, Republic of Korea, Lao People's Democratic Republic, Nepal, Samoa, Solomon Islands, Timor-Leste*.

under the follow-up procedure to the 1998 Declaration on Fundamental Principles and Rights at Work has also been taken into account.

32. In accordance with its usual practice, the Committee, in addition to examining the information contained in the reports, has also sought to take account of relevant legislation and other relevant material available. Since it is very rare for forced labour issues to be dealt with in a single all-embracing enactment, it is necessary, for each country, in addition to examining the constitutional provisions, to look at:

- enactments dealing particularly with labour issues, for example, labour codes, legislation on employment and organization and functioning of employment services and agencies, legislation on trade unions and settlement of labour disputes, etc.;
- criminal laws, penal codes and codes of criminal procedure;
- laws on sedition and acts prejudicial to the security of the State;
- laws on the press and other media, censorship, societies, political parties, meetings and assemblies, street marches, rallies and demonstrations, etc.;
- prison labour regulations;
- laws on cases of force majeure and emergency;
- laws on compulsory military service or alternative civic service;
- laws on indigenous and tribal peoples;
- laws on trafficking in human beings.

Another difficulty is that it is obviously not always possible to appreciate the scope of legislation simply by examining the texts. It is necessary to also carefully study and assess the way in which these legislative texts are actually implemented in practice – particularly the court decisions which define or illustrate their scope. Only then can it be ascertained whether the standards laid down in the Conventions are really being complied with.

33. As the Committee has already observed in its earlier survey on this subject,<sup>50</sup> a survey on the situation concerning the implementation of the standards on forced labour differs from surveys relating to international labour standards in other fields. Normally, surveys of this kind are designed to ascertain a positive situation, namely, to what extent national law and practice meet, or even go beyond, the positive standards set in the international instruments under consideration. The forced labour Conventions require assessment to be made of a negative situation, namely that certain practices do not exist. As has already been mentioned, in the case of the forced labour Conventions the Committee has to scrutinize a wide range of national laws and regulations in order to satisfy itself that no form of forced or compulsory labour falling within the scope of these Conventions might be imposed as a result of the practical application of such legislation. In the light of the above considerations, the Committee has considered it appropriate on this occasion – in contrast to its usual practice in surveys relating to instruments calling for positive national standards – not to append to this General Survey a comprehensive list of legislation consulted, but to confine itself to indicating relevant

---

<sup>50</sup> See *Forced labour*, General Survey of 1968, para. 16.

---

national provisions in regard to the specific cases referred to in the survey, as was the case in the two previous General Surveys on this subject.

## 7. Structure of the survey

34. The two previous surveys on the subject prepared in 1968 and 1979<sup>51</sup> reviewed the various kinds of forced or compulsory labour covered by the Conventions by dividing them into two broad categories: forced or compulsory labour for the purpose of production or service and forced or compulsory labour as a sanction or punishment. While recognizing the usefulness of such an approach, the Committee has considered that there is the possibility of overlap of these main categories of forced labour,<sup>52</sup> such as where labour exacted as a means of coercion or punishment is also utilized for the execution of works of economic importance. For this reason, as well as for the sake of better juridical clarity and in order to make it more readable, the present General Survey will deal successively with Convention No. 29 (Chapter II) and Convention No. 105 (Chapter III), following as much as possible the contents of the two Conventions. Thus, the analysis of the information available on the various forms of forced labour falling under the scope of Convention No. 29 and on the present-day problems of implementation of the Convention is preceded by the detailed review of the definition of the term “forced or compulsory labour” and exceptions from the scope of the Convention (Chapter II). Various problems of application of Convention No. 105 are examined in connection with its substantive provisions prohibiting the exaction of any form of forced or compulsory labour in the five specific situations listed in the Convention (Chapter III). The international action taken in the field of forced labour, including the short outline of the relevant ILO standards and other international instruments in this area, is briefly sketched in the introduction (Chapter I).

---

<sup>51</sup> See paras 4 and 5 above.

<sup>52</sup> See *Forced labour*, General Survey of 1968, para. 15; *Abolition of forced labour*, General Survey of 1979, para. 15.

## Chapter II

---

### Forced Labour Convention, 1930 (No. 29)

#### Part I. Definition of forced or compulsory labour and exceptions from the scope of the Convention

##### 1. Definition of forced or compulsory labour

35. For the purposes of the Forced Labour Convention, 1930 (No. 29), the term “forced or compulsory labour” is defined as “all work or service which is exacted from any person under the menace of any penalty and for which the said person has not offered himself voluntarily”.<sup>53</sup> The three elements of this definition (*work or service, menace of any penalty and voluntary offer*) are considered below.

##### (a) Work or service

36. As the Committee has already observed in its earlier surveys on this subject,<sup>54</sup> the exaction of work or service may be distinguished from cases in which an obligation is imposed to undergo education or training. The principle of compulsory education is recognized in various international instruments as a means of securing the right to education,<sup>55</sup> and it is also provided for in the ILO instruments.<sup>56</sup> A distinction between work and vocational training is drawn in certain other international labour standards.<sup>57</sup> The Committee of Experts has also pointed out that a compulsory scheme of vocational training, by analogy with and considered as an extension to compulsory general education, does not constitute compulsory work or service within the meaning of Convention No. 29.<sup>58</sup> However, it should be borne in mind that vocational training

---

<sup>53</sup> Art. 2, para. 1, of the Convention.

<sup>54</sup> See *Forced labour*, General Survey of 1968, para. 26; *Abolition of forced labour*, General Survey of 1979, para. 20.

<sup>55</sup> Universal Declaration of Human Rights, art. 26; International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, arts. 13 and 14.

<sup>56</sup> Provisions concerning the prescription of a school-leaving age appear, inter alia, in Art. 15, para. 2, of the Social Policy (Basic Aims and Standards) Convention, 1962 (No. 117), and in Art. 19, para. 2, of the Social Policy (Non-Metropolitan Territories) Convention, 1947 (No. 82).

<sup>57</sup> In particular, the Special Youth Schemes Recommendation, 1970 (No. 136), indicates that schemes of education and training involving obligatory enrolment of unemployed young people are compatible with the Conventions on forced labour, but requires prior consent for any schemes involving an obligation to serve (Para. 7(1) and (2)(a) and (b)).

<sup>58</sup> *Forced labour*, General Survey of 1968, para. 26; *Abolition of forced labour*, General Survey of 1979, para. 20, referring also to earlier sources.

usually entails a certain amount of practical work, and for that reason, the distinction between training and employment is sometimes difficult to draw. It is therefore only by reference to the various elements involved in the general context of a particular scheme of training that it becomes possible to determine whether such scheme is unequivocally one of vocational training or on the contrary involves the exaction of work or service within the definition of “forced or compulsory labour”.<sup>59</sup>

(b) Menace of any penalty

37. The definition of “forced or compulsory labour” covers work or service which is exacted “under the menace of any penalty”. It was made clear during the consideration of the draft instrument by the Conference that the penalty here in question need not be in the form of penal sanctions, but might take the form also of a loss of rights or privileges.<sup>60</sup> This may occur, for instance, where persons who refuse to perform voluntary labour may lose certain rights, advantages or privileges, in a situation when such rights, privileges or other benefits (e.g. promotion, transfer, access to new employment, the acquisition of certain consumer goods, housing or participation in university programmes) depend on the merits that have been accumulated and noted in the worker’s work book.<sup>61</sup>

(c) Voluntary offer

38. In the text of the Convention, the criterion of not having offered oneself voluntarily is distinct from that of “the menace of any penalty”. However, where consent to work or service was already given “under the menace of a penalty”, the two criteria overlap: there is no “voluntary offer” under threat. In considering the freedom to “offer oneself voluntarily” for work or service, account must be taken of the legislative and practical framework which guarantees or limits that freedom.<sup>62</sup>

39. An external constraint or indirect coercion interfering with a worker’s freedom to “offer himself voluntarily” may result not only from an act of the authorities, such as a statutory instrument, but also from an employer’s practice, e.g. where migrant workers are induced by deceit, false promises and retention of identity documents or forced to remain at the disposal of an employer; such practices represent a clear violation of the Convention.<sup>63</sup> However, the employer or the State are not accountable for all external

---

<sup>59</sup> *ibid.* Reference may also be made to various aspects of training dealt with in the Human Resources Development Recommendation, 1975 (No. 150).

<sup>60</sup> ILC, 14th Session, Geneva, 1930, *Record of Proceedings*, p. 691; see also *Forced labour*, General Survey of 1968, para. 27; *Abolition of forced labour*, General Survey of 1979, para. 21.

<sup>61</sup> See *Cuba – RCE*, 1994, p. 94. The Committee has noted with satisfaction that resolution No. 1 of 5 January 1993 has repealed resolution No. 590 of 11 December 1980, of the Ministry of Labour and Social Security, which provided for inclusion in workers’ labour records of their accumulated merits awarded, among other things, for two categories of voluntary work, namely participation in permanent activities and in voluntary labour organized by the trade union.

<sup>62</sup> Where national law provides for a general obligation to work, i.e. makes it a legal obligation for all able-bodied citizens who are not receiving some kind of instruction to engage in a gainful occupation, the mere freedom to choose the type of work or service is not sufficient to ensure observance of the Convention (*Abolition of forced labour*, General Survey of 1979, para. 45). See also para. 87 below.

<sup>63</sup> See paras 73 et seq. below. See also e.g. report of the Commission of Inquiry appointed under art. 26 of the Constitution of the ILO to examine the observance of certain international labour Conventions by the *Dominican Republic* and *Haiti* with respect to the employment of Haitian workers on the sugar plantations of the Dominican Republic (ILO, *Official Bulletin*, Special Supplement, Vol. LXVI, 1983, Series B). See also the United Nations Convention against Transnational Organized Crime and its supplementary Protocol to Prevent, Suppress and

constraints or indirect coercion existing in practice: for example, the need to work in order to earn one's living could become relevant only in conjunction with other factors for which they are answerable.<sup>64</sup>

40. As regards a possibility to revoke a freely given consent to undertake work or service, the Committee has considered, in connection with workers' freedom to leave their employment, that, even in cases where employment is originally the result of a freely concluded agreement, the workers' right to free choice of employment remains inalienable. Accordingly, the effect of statutory provisions preventing termination of employment of indefinite duration (or very long duration) upon notice of reasonable length is to turn a contractual relationship based on the will of the parties into service by compulsion of law, and is thus incompatible with the Convention. This is also the case when a worker is required to serve beyond the expiry of a contract of fixed duration.<sup>65</sup> The Committee has previously addressed such a restriction on the freedom to leave one's employment in different countries, in particular on career military personnel (in time of peace), on persons in government service and on other categories of workers.<sup>66</sup>

41. The Committee also noted that, in relation to child labour, the question arises whether, and under what circumstances, a minor can be considered to have offered himself or herself "voluntarily" for work or service and whether the consent of the parents is required and may be considered sufficient.<sup>67</sup> Most national legislation has established a minimum age limit for concluding a labour contract, which may coincide with the age at which compulsory school attendance ends. However, employment that is likely to jeopardize health, safety or morals is generally prohibited for persons below 18 years of age, in conformity with the relevant ILO Conventions,<sup>68</sup> so that neither the children nor those having parental authority over them may give valid consent to their admission to such employment. The Committee has regularly raised cases of exploitation of children under Convention No. 29,<sup>69</sup> and has also requested that minors engaged in a military career be able themselves to terminate their engagement.<sup>70</sup>

---

Punish Trafficking in Persons, Especially Women and Children (United Nations doc. A/55/383 and Add.1); Art. 3, subpara. (b), of the Protocol specifies that "The consent of a victim of trafficking in persons to the intended exploitation set forth in subpara. (a) of this article shall be irrelevant where any of the means [of coercion, fraud, deception, abuse of power, etc.] set forth in subpara. (a) have been used".

<sup>64</sup> Such factors might be, for example, legislation under which persons requesting asylum are normally prohibited from taking up employment, but these very persons may be called upon to perform "socially useful work" which they have no choice but to carry out if they are to maintain their welfare entitlements (see RCE, 1984, p. 77, observation concerning the *Federal Republic of Germany*).

<sup>65</sup> See *Abolition of forced labour*, General Survey of 1979, para. 68.

<sup>66</sup> See paras 96–97 below and corresponding footnotes 249–252. See also *Abolition of forced labour*, General Survey of 1979, paras 69 and 72.

<sup>67</sup> See, for example, *Pakistan* – RCE, 1996, p. 90; see also report of the Commission of Inquiry appointed under art. 26 of the Constitution of the ILO to examine the observance by *Myanmar* of the Forced Labour Convention, 1930 (No. 29) (ILO, *Official Bulletin*, Special Supplement, Vol. LXXXI, 1998, Series B, para. 206).

<sup>68</sup> Minimum Age Convention, 1973 (No. 138), Art. 3, para. 1; Worst Forms of Child Labour Convention, 1999 (No. 182), Arts. 1, 2 and 3, para. (d).

<sup>69</sup> See, for example, *Haiti* – RCE, 2005, p. 156; *India* – RCE, 2005, pp. 159–160; *Indonesia* – RCE, 2005, p. 160; *Sri Lanka* – RCE, 2004, pp. 163–164; *Thailand* – RCE, 2006, p. 175.

<sup>70</sup> See *Abolition of forced labour*, General Survey of 1979, para. 71; see also *Belgium* – RCE, 1982, p. 62 (the Royal Order of 18 May 1981, to amend section 15 of the Royal Order of 8 November 1977 on the enlistment of volunteers in peacetime, introduced a provision allowing a young member of the armed forces engaged on a temporary basis before reaching the age of 18 years to obtain the termination of his engagement from his



## 2. Exceptions from the scope of the Convention

42. For the purposes of the Convention, certain forms of compulsory work or service, which would otherwise have fallen under the general definition of “forced or compulsory labour”, are expressly excluded from its scope.<sup>71</sup> These exceptions are subject to the observance of certain conditions which define their limits. The Committee is therefore obliged to verify in all cases where ratifying States have recourse to the excepted categories of compulsory work or service that the conditions set by the Convention are observed.

### (a) Compulsory military service

43. The Convention exempts from its provisions “any work or service exacted in virtue of compulsory military service laws for work of a purely military character”.<sup>72</sup> The purpose and scope of this exception were explained in the course of the discussions which took place while the draft Convention was under consideration by the Conference, where there was general agreement that compulsory military service as such should remain beyond the purview of the Convention. In particular, considerable discussion occurred about systems existing at the time in various territories, whereby persons liable to military service but not in fact incorporated in the armed forces, might be called up for public works. It was pointed out that the reason and justification for compulsory military service was the necessity for national defence, but that no such reason or justification existed for imposing compulsory service obligations for the execution of public works, and therefore, to simply exclude compulsory military service from the scope of the Convention would without any further condition mean to allow compulsory public works implicitly, which would be contrary to the main purpose of the Convention – namely the abolition of forced or compulsory labour in all its forms. The Conference accordingly decided that compulsory military service should be excluded from the scope of the Convention only if used “for work of a purely military character”.<sup>73</sup>

44. The condition of a “purely military character”, aimed specifically at preventing the call-up of conscripts for public works, has its corollary in Article 1(b) of the Abolition of Forced Labour Convention, 1957 (No. 105), which prohibits the use of forced or compulsory labour “as a method of mobilizing and using labour for purposes of economic development”.<sup>74</sup> There are, however, specific circumstances in which a non-military activity performed within the framework of compulsory military service or as an

---

commanding officer, if he applies for it before reaching the age of 18 years); *Uganda* – RCE, 2006 (the Government has indicated that, under the National Resistance Army (Conditions of Service) (Men) Regulations, No. 7 of 1993, a person below 18 years of age or above 30 years of age shall not be employed in the Ugandan army (section 5(4)).

<sup>71</sup> Art. 2, para. 2, of the Convention.

<sup>72</sup> Art. 2, para. 2(a), of the Convention.

<sup>73</sup> See *Forced labour*, Report I, ILC, 14th Session, Geneva, 1930, pp. 137–140; ILC, 14th Session, Geneva, 1930, *Record of Proceedings*, Vol. I, p. 301.

<sup>74</sup> See below Ch. III, paras 167–170 concerning provisions of Art. 1(b) of Convention No. 105. The ILC reasserted this principle when discussing the draft Special Youth Schemes Recommendation, 1970 (No. 136); the Conference heeded the incompatibility with the forced labour Conventions of a proposal under which young people could have been obliged to take part in special employment schemes directed to national development, provided they were undertaken within the framework of compulsory military service or as an alternative to such service – see ILC, 53rd Session, Geneva, 1969, *Record of Proceedings*, paras 37–60; and ILC, 54th Session, Geneva, 1970, *Record of Proceedings*, para. 23. See also *Abolition of forced labour*, General Survey of 1979, para. 25.

alternative to such service remains outside the scope of Convention No. 29. In the first place, conscripts, like any other citizens, may be called to work in cases of emergency, as defined in the Convention,<sup>75</sup> and their use in such circumstances for non-military purposes would then be covered by the other exception in respect of work or service exacted in cases of emergency. Also, it was accepted by the Conference during the preparation of the Convention that conscripts performing their service in engineering or similar units may be made to join in the building of roads and bridges as a part of their military training.<sup>76</sup> Lastly, while the Convention, unlike certain more recent international instruments,<sup>77</sup> does not mention specifically the issue of conscientious objectors, the Committee has considered<sup>78</sup> that in such cases conscientious objectors are in a more favourable position than in countries where their status is not recognized and where refusal to serve is punishable with imprisonment. The exemption of conscientious objectors from compulsory military service, coupled with an obligation to perform an alternative service, is therefore a privilege granted to individuals on request, in acknowledgement of freedom of conscience.

45. However, more generally, in a situation where a call-up for military service laws may be used to engage in work of a non-military character, when a choice is given between military service proper and non-military work, the Committee has considered that the existence of such a choice does not in itself exclude the application of the Convention. That is because the choice between different forms of service is made within the framework and on the basis of a compulsory service obligation.<sup>79</sup> As the services in question, whether non-military or purely military, result from compulsory call-up, the choice is not between voluntary work and compulsory service, but between two forms of compulsory service, one of which is excluded from the scope of the Convention, while the other is not. In examining whether it is a privilege granted to individuals on their request or whether, on the contrary, national service is being used as a means of pursuing economic and social development through the use of compulsory labour, due account should be taken of the number of persons concerned and the conditions in which they make their choice.<sup>80</sup>

46. It should be kept in mind that the provisions of the Convention relating to compulsory military service do not apply to career military personnel. The Convention therefore does not deal with the use of persons serving in the armed forces on a voluntary basis and consequently is not opposed to the performance of non-military work by these persons. At the same time, for the above reason, the provisions of the Convention relating to compulsory military service cannot be invoked to deprive career military personnel of the right to leave the service in peacetime within a reasonable period, e.g. by means of notice of reasonable length.<sup>81</sup>

<sup>75</sup> Art. 2, para. 2(d), of the Convention – see paras 62–64 below.

<sup>76</sup> See *Forced labour*, Report I, ILC, 14th Session, Geneva, 1930, p. 138.

<sup>77</sup> International Covenant on Civil and Political Rights, Art. 8; European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, Art. 4; American Convention on Human Rights, art. 6(3)(b).

<sup>78</sup> See *Forced labour*, General Survey of 1968, para. 34; *Abolition of forced labour*, General Survey of 1979, para. 30.

<sup>79</sup> See *Forced labour*, General Survey of 1968, para. 35; *Abolition of forced labour*, General Survey of 1979, para. 31.

<sup>80</sup> *Abolition of forced Labour*, General Survey of 1979, para. 31.

<sup>81</sup> *ibid.*, para. 33. See also paras 96–97 below.

(b) Normal civic obligations

47. The Convention exempts from its provisions “any work or service which forms part of the normal civic obligations of the citizens of a fully self-governing country”.<sup>82</sup> Three “normal civic obligations” are specifically mentioned in the Convention as exceptions from its scope, namely: compulsory military service,<sup>83</sup> work or service in cases of emergency<sup>84</sup> and “minor communal services”.<sup>85</sup> Other examples of normal civic obligations of citizens could be compulsory jury service and the duty to assist a person in danger.<sup>86</sup> As the Committee has pointed out in its earlier surveys on the subject, the exception of “normal civic obligations” must be read in the light of other provisions of the Convention and cannot be invoked to justify recourse to forms of compulsory service which are contrary to such other provisions.<sup>87</sup> Thus, it is not possible to consider as “normal civic obligations”, within the meaning of Article 2, paragraph 2(b), of the Convention, work undertaken for public purposes that is covered by other provisions of the Convention, such as public works of general importance or compulsory national development service, etc.<sup>88</sup> In addition, the use of such work is prohibited by Convention No. 105 in so far as it constitutes “a method of mobilizing and using labour for purposes of economic development”.<sup>89</sup>

(c) Compulsory labour as a consequence of a conviction in a court of law

48. The Convention exempts from its provisions “any work or service exacted from any person as a consequence of a conviction in a court of law, provided that the said work or service is carried out under the supervision and control of a public authority and that the said person is not hired to or placed at the disposal of private individuals, companies or associations”.<sup>90</sup> Unlike the other exceptions provided for in the Convention which concern cases of calling up persons for performing particular work or service, this exception relates to the consequences of punishment imposed as a result of the conduct of an individual. Compulsory labour excluded under this provision of the Convention may take the form of compulsory prison labour or labour exacted following the imposition of other kinds of penalty, such as a sentence of community work.<sup>91</sup>

49. In relation to prison labour, the Convention makes no distinction between the system of “hard labour” and the “normal” work exacted from persons sentenced to imprisonment, since there is no fundamental difference between the two systems, as regards compulsion to labour. Reasons for the exemption of prison labour were that

---

<sup>82</sup> Art. 2, para. 2(b), of the Convention.

<sup>83</sup> Art. 2, para. 2(a), of the Convention. See paras 43–46 above.

<sup>84</sup> Art. 2, para. 2(d), of the Convention. See paras 62–64 below.

<sup>85</sup> Art. 2, para. 2(e), of the Convention. See paras 65–66 below.

<sup>86</sup> See *Forced labour*, General Survey of 1968, para. 37; *Abolition of forced labour*, General Survey of 1979, para. 34.

<sup>87</sup> *ibid.*

<sup>88</sup> See *Report of the Committee of Experts on the Application of Conventions and Recommendations*, Report III (Part IV), ILC, 46th Session, Geneva, 1962, Part Three: Forced labour, para. 46.

<sup>89</sup> See below Ch. III, paras 167–170 concerning provisions of Art. 1(b) of Convention No. 105.

<sup>90</sup> Art. 2, para. 2(c), of the Convention.

<sup>91</sup> See paras 123–128 below.

imprisonment was historically associated with compulsory labour of various types required to be performed by prisoners initially on a punitive and retributive basis, then later as a form of rehabilitation as described in the ILO Memorandum on Prison Labour.<sup>92</sup> The compulsory form of its exaction was succinctly stated in the ILO Memorandum: “Except in a few rare cases, the prisoner works under compulsion. He cannot choose his employment as the free worker does, but must usually do whatever work is assigned to him. The conditions in which this work is carried out are fixed by unilateral decision of the State; the prisoner has no voice in the matter and cannot as a rule appeal to the courts if he is the victim of injustice.”<sup>93</sup> The benefits of exempting prison labour under the Convention were in the interest of society in general. This interest may be direct, when the labour of prisoners is deployed on public activities such as the construction and maintenance of prisons, roads, public parks and other public works.<sup>94</sup> In addition there were indirect societal benefits as well as personal benefits to prisoners themselves when performing this labour. It is described in the ILO Memorandum in the following terms: “The best method of maintaining a prisoner’s working capacity is to employ him on useful work. The idea that work for prisoners is in all circumstances an evil is a survival from the days when the object of the sentence was to extirpate the criminal from society. Not until it is understood that work is a beneficial distraction for the prisoner will the right to work be recognized. The recognition of this right is an urgent social necessity.”<sup>95</sup>

50. Compulsory labour performed by convicted persons is excluded from the scope of the Convention only if a certain number of conditions are met. The nature and the scope of these conditions are considered below.

(i) *Conviction in a court of law*

51. The Convention provides that work can only be exacted from a person “as a consequence of a conviction in a court of law”. In the first place, it follows from the above wording that persons who are in detention but have not been convicted – such as persons awaiting trial or persons detained without trial – should not be obliged to perform labour (as distinct from certain limited obligations intended merely to ensure cleanliness). However, the Convention does not prevent work from being made available to such persons at their own request, to be performed on a purely voluntary basis.<sup>96</sup> Since the last General Survey on the subject, the Committee has noted the repeal of certain provisions allowing the exaction of penal labour from persons detained without trial.<sup>97</sup> In other cases the governments concerned have assured the Committee that the

<sup>92</sup> See the ILO Memorandum on Prison Labour, *International Labour Review*, Vol. XXV, 1932, pp. 313–314 [hereafter: ILO Memorandum on Prison Labour].

<sup>93</sup> *ibid.*, p. 499.

<sup>94</sup> *ibid.*, p. 324.

<sup>95</sup> *ibid.*, p. 503.

<sup>96</sup> See *Forced labour*, General Survey of 1968, para. 77; *Abolition of forced labour*, General Survey of 1979, para. 90. Concerning the issue of voluntariness, see paras 38–40 above.

<sup>97</sup> Countries which have ratified the Convention: *Colombia* – RCE, 1995, p. 88 (section 79 of the Prison and Penitentiary Code (Act No. 65 of 1993) provides for an obligation to work in prison establishments only for persons who have been convicted. Provisions imposing compulsory labour on all detainees have been repealed); *Nigeria* – RCE, 1982, p. 75 (the Constitution (Certain Consequential Repeals) Act, 1979, has repealed the State Security (Detention of Persons) Acts, under which detained persons were to be confined under the same conditions as may be imposed on persons duly convicted of an offence by a court of law); *Panama* – RCE, 1982, p. 78 (Decree No. 26 of 30 November 1981 has amended sections 3 and 4 of Decree No. 467 of 1942, under

provisions in question are currently being amended or are no longer used and would be repealed.<sup>98</sup>

52. Secondly, it follows from the above wording that compulsory labour imposed by administrative or other non-judicial bodies or authorities is not compatible with the Convention. By using the words “in a court of law” the Convention implicitly demands that penal labour cannot be imposed unless the guarantees laid down in the general principles of law recognized by the community of nations are observed, such as the presumption of innocence, equality before the law, regularity and impartiality of proceedings, independence and impartiality of courts, guarantees necessary for defence, clear definition of the offence and non-retroactivity of penal law.<sup>99</sup> Hence, no compulsory labour may be imposed unless the person concerned has been found guilty of an offence,<sup>100</sup> as a result of the due process of law. However, in some countries the legislation still empowers the administrative authorities to impose compulsory labour under provisions relating to various kinds of offences without a court trial. In some cases, the Committee has noted with satisfaction that the provisions in question have been repealed.<sup>101</sup>

(ii) *Supervision and control of a public authority*

53. Under the terms of the Convention, compulsory work or service exacted from a convicted person is excluded from its scope only if “carried out under the supervision and control of a public authority”. The reason for this requirement is to prevent the conditions under which prisoners work being determined otherwise than by the public authorities, in a situation in which the workers concerned do not enjoy the rights of free workers. The supervision of a “public authority” is therefore required to ensure that conditions remain within acceptable limits.<sup>102</sup> In state prisons, a competent public

---

which persons in detention awaiting trial could be required to work in provincial agricultural colonies); *Peru* – RCE, 1987, pp. 99 and 100 (Legislative Decree No. 330 of 6 March 1985 has repealed Legislative Decree No. 17581 of 15 April 1969, which prescribed compulsory labour for all prisoners, including those awaiting trial).

<sup>98</sup> Countries which have ratified the Convention: *Comoros* – RCE, 2005, p. 148 (Order No. 68-353 of 6 April 1968, section 1, under which labour is compulsory for persons in detention. The Government has indicated that in practice remand prisoners are not required to perform any kind of labour and expressed its intention to repeal the Order); *Democratic Republic of the Congo* – RCE, 2006, p. 139 (the Committee requested the Government to adopt measures to formally repeal Ordinance No. 15/APAJ of 20 January 1938 concerning the prison system in indigenous districts, which allows work to be exacted from detainees who have not been convicted, though the Government indicated that the 1938 Ordinance has fallen into disuse and that, under section 64.3 of the Ordinance of 1965 governing prison labour, detainees who have not been convicted are not subject to the obligation to work); *Paraguay* – RCE, 2006, p. 168 (under section 39 of Act No. 210 of 1970, work shall be compulsory for detainees, which include not only convicted persons, but also persons subjected to security measures in a prison establishment (section 10). The Government has indicated that a new Prison Code, which was under examination, would replace the 1970 Act).

<sup>99</sup> See *Forced labour*, General Survey of 1968, para. 78; *Abolition of forced labour*, General Survey of 1979, para. 94. See also Arts. 7–11 of the Universal Declaration of Human Rights, and Arts. 14 and 15 of the International Covenant on Civil and Political Rights.

<sup>100</sup> See *Forced labour*, General Survey of 1968, para. 77; *Abolition of forced labour*, General Survey of 1979, para. 90.

<sup>101</sup> Countries which have ratified the Convention: *Hungary* – RCE, 1980, p. 64 (section 126 of Legislative Decree No. 11 of 1979 of the Council of the Presidency of the Republic respecting the application of penalties and procedures has repealed section 73 of Act No. 1 of 1968, which conferred powers to impose penalties involving an obligation to work on non-judicial authorities); *Nicaragua* – RCE, 1994, pp. 116 and 117 (Act No. 124 of July 1991 to reform penal procedures has repealed Decree No. 559, which empowered the police to impose penalties involving compulsory labour).

<sup>102</sup> See RCE – General Report, 1998, para. 122.

authority responsible both for the organization and supervision of prison labour is the prison administration, which implements the penal policy of the State, following the provisions of the legislation concerning the execution of penal sentences. In connection with the work of prisoners in privately run prisons, which is a relatively new phenomenon,<sup>103</sup> the Committee has raised a question in a number of cases about the degree to which this “supervision and control” is actually being exercised by a “public authority”.<sup>104</sup> Though no general prescription may be laid down which would cover all the possible arrangements for this, the Committee has considered that, if the supervision and control are restricted to a public authority to inspect the premises periodically, this by itself would not appear to meet the requirements of the Convention for supervision and control.<sup>105</sup> As regards a sentence of community work, it is usually carried out under the supervision and control of public officials responsible for the execution of this kind of sentence, such as probation officers.

(iii) *Prohibition on hiring convicted persons to, or placing them at the disposal of, private individuals, companies or associations*

54. The Convention further provides that compulsory work or service exacted from a convicted person is excluded from its scope only if the said person “is not hired to or placed at the disposal of private individuals, companies or associations”. When adopting this provision, the Conference expressly rejected an amendment which would have permitted the hiring of prison labour to private undertakings engaged in the execution of public works.<sup>106</sup> It is therefore not sufficient to limit the use of prison labour to works of public interest, since such works may be carried out by private undertakings. On the other hand, this provision is not limited to work outside penitentiary establishments, but applies equally to workshops which may be operated by private undertakings inside prison premises.<sup>107</sup>

55. In regard to the prohibition on hiring convicted persons to, or placing them at the disposal of, private individuals, companies or associations, and its relationship with the condition of supervision and control of a public authority, the Committee has had the occasion to point out that both conditions are necessary in order to exclude compulsory prison labour from the scope of the Convention. It seems clear from the wording of Article 2, paragraph 2(c), of the Convention that the two conditions apply cumulatively: the fact that the prisoner remains at all times under the supervision and control of a public authority does not in itself dispense the government from fulfilling the second condition, namely that the person is not hired to or placed at the disposal of private individuals, companies or associations.<sup>108</sup> If either of the two conditions is not observed,

<sup>103</sup> See paras 98–122 below.

<sup>104</sup> See, for example, *Australia* – RCE, 1999, p. 109; *France* – RCE, 1996, p. 80; *United Kingdom* – RCE, 1998, pp. 130–136.

<sup>105</sup> See RCE – General Report, 1998, para. 124.

<sup>106</sup> ILC, 14th Session, Geneva, 1930, *Record of Proceedings*, pp. 305–308.

<sup>107</sup> See *Abolition of forced labour*, General Survey of 1979, para. 98.

<sup>108</sup> See *Report of the Committee of Experts on the Application of Conventions and Recommendations*, Report III (Part 1A), ILC, 86th Session, 1998, Part One: General Report, III. Action concerning the elimination of forced labour, para. 116; *Report of the Committee of Experts on the Application of Conventions and Recommendations*, Report III (Part 1A), ILC, 89th Session, 2001, Part One: General Report, II. Application of the Forced Labour Convention, 1930 (No. 29), para. 119.

the situation is not excluded from the scope of the Convention, and compulsory labour exacted from convicted persons under these circumstances is prohibited in virtue of Article 1, paragraph 1, of the Convention.

56. When examining the observance of the Convention in certain countries, particularly where private entities are involved in the process of utilization of prison labour as organizers, supervisors or beneficiaries of the product, the Committee observed that the meaning of the terms “hired to” or “placed at the disposal of” private individuals, companies or associations requires guidance and clarification.<sup>109</sup> Both terms imply that the prisoner has not given his/her agreement to the arrangement.

57. *Hired to.* The normal meaning of the term “hired to” as understood at the time of the adoption of the Convention can be seen in the description of the *lease system*, the *general contract system* and the *special contract system* given in the ILO Memorandum on Prison Labour referred to above.<sup>110</sup>

- (a) *The lease system.* This system is based on a contract between the State and a contractor, under which the prisoners are hired out to the latter, who is often styled the lessee. The contractual obligations of the contractor are the boarding, lodging, clothing, and guarding of the prisoners, and the payment of an agreed per capita rate, in return for which he acquires the right to employ the prisoners for the duration of the contract. In more recent years provision has been made in such contracts for periodic inspection by state officials.
- (b) *The general contract system.* Under this system all the prisoners are hired out to a single contractor, but, in contrast to the lease system, the State supplies the buildings and the necessary equipment for housing the prisoners and guards them. For the latter purpose the State appoints and pays officials. The contractor feeds the prisoners, provides the raw material and tools, and pays the State a lump sum. In return the State hands over the prisoners’ labour to the contractor.
- (c) *The special contract system.* As under the general contract system, the State supplies the buildings and the necessary equipment for housing the prisoners, but in contrast to that system the State retains the whole administration of the prisons. The prisoners, individually or in groups, are allotted to the contractor, the prison authorities selecting the prisoners in each case. The contractor supplies the raw material and tools and his agents direct the work, being admitted to the prison for this purpose. He pays for the prisoners’ work at daily or piece rates. As in the other systems, the entire output belongs to the contractor.<sup>111</sup>

58. *Placed at the disposal of.* In arrangements where the private company is not paying the public authority as provider of the prisoners’ services, but is on the contrary being subsidized by the State for the running of a private prison, the Committee observed that such a situation is different from what would normally be considered as hiring (or lease) arrangements. However, since the position of a person placed by the State with the

---

<sup>109</sup> See RCE – General Report, 2001, paras 112 and 121–123.

<sup>110</sup> See footnote 92, ILO Memorandum on Prison Labour, p. 319.

<sup>111</sup> See also RCE – General Report, 2001, paras 97 and 98, in which the Committee referred to the ILO Memorandum on Prison Labour, which notes that “it has not yet been possible to eradicate the lease system entirely”, despite its drawbacks, because “the system offers considerable financial advantages to the State”, and that the general contract system “is now practically a matter of history. The special contract system on the contrary, is still common in prison labour”.

obligation to work in a prison run by a private contractor is not affected by the question of whether the contractor pays the State or the State subsidizes the contractor, the Committee concluded that, for the purposes of the Convention, if in the first case the prisoner is “hired to” the private contractor, in the second he or she is “placed at the disposal of” the latter.<sup>112</sup> The Committee also noted from the preparatory work that the amendment which introduced to Article 2, paragraph 2(c) the words “or placed at the disposal of”, following a proposal of the Workers’ group, was “intended to strengthen the clause”.<sup>113</sup>

59. However, as the Committee has pointed out in its earlier surveys on the subject,<sup>114</sup> in certain countries prisoners may, particularly during the period preceding their release, *voluntarily* accept employment with private employers, subject to guarantees as to the payment of normal wages and social security, etc.<sup>115</sup> The Committee has considered that, provided the necessary safeguards exist to ensure that the persons concerned offer themselves *voluntarily* without being subjected to pressure or the menace of any penalty, such employment does not fall within the scope of the Convention. The question thus arises as to whether prisoners, notwithstanding their captive circumstances, can be in a situation of truly voluntary labour, for which they have offered themselves voluntarily and without the menace of any penalty, including the loss of a right or a privilege (advantage), so that their work does not come under the definition of forced or compulsory labour given in Article 2, paragraph 1, of the Convention.<sup>116</sup> If that is the case, the conditions laid down in Article 2, paragraph 2(c), for compulsory prison labour do not apply, and private employment of prisoners would be compatible with the Convention.

60. It follows from the above that, in order to comply with the Convention, private employment of prison labour must depend on the formal consent of the prisoner concerned.<sup>117</sup> But the requirement of such formal consent is not in itself sufficient to eliminate the possibility that consent be given under the menace of loss of a right or advantage.<sup>118</sup> Prison labour is captive labour in the full sense of the term, namely, the prisoner has no access either in law or in practice, to employment other than under the conditions set unilaterally by the prison administration. The Committee therefore concluded that, in the absence of an employment contract and outside the scope of the labour law, it seems difficult or even impossible, particularly in the prison context, to

<sup>112</sup> *ibid.*, para. 123. See also RCE, 2002, general observation on Convention No. 29, para. 7.

<sup>113</sup> RCE – General Report, 2001, para. 123.

<sup>114</sup> See *Forced labour*, General Survey of 1968, para. 79; *Abolition of forced labour*, General Survey of 1979, para. 97.

<sup>115</sup> Further developments will be discussed in greater detail in paras 98–122 below.

<sup>116</sup> See RCE – General Report, 2001, paras 128 et seq.; see also RCE, 2002, general observation on Convention No. 29, para. 10.

<sup>117</sup> See *Abolition of forced labour*, General Survey of 1979, para. 97; RCE – General Report, 2001, paras 128–132; RCE – General Report, 1998, para. 120.

<sup>118</sup> This is even more evident in the context of privately run prisons. The Committee has had the occasion to note in this connection that, “since the director running the prison on behalf of a private contractor also has legal custody of the prisoner, it would appear both indispensable and very difficult to ensure that the prisoner’s willingness or not to work for the private contractor or its subcontractor had no bearing whatsoever on his conditions of imprisonment and expectation of remission of sentence or early release” (*United Kingdom* – RCE, 1998, p. 136).



exactly replicate the conditions of a free working relationship.<sup>119</sup> However, the Committee has considered that, in assessing whether convict labour for private parties is voluntary, conditions approximating a free labour relationship are the most reliable indicator of the voluntariness of labour.<sup>120</sup>

61. The information available shows that in most countries the various systems of convict labour are in accordance with the above requirements of the Convention, and convicts are either not placed at all at the disposal of private individuals, companies or associations, or this is only permissible with their freely given consent and on terms comparable with those offered to free workers. Since the previous General Survey of 1979, the Committee has had occasion to note the repeal of certain provisions under which prisoners could be placed at the disposal of private individuals or enterprises.<sup>121</sup> Some governments have indicated that, in practice, prisoners are not placed at the disposal of private individuals or enterprises,<sup>122</sup> and that measures have been taken or envisaged to amend the legislation accordingly. In an increasing number of countries prisoners work for private enterprises, both inside and outside prison premises, subject to their freely given consent and under conditions similar to those offered to free workers. Some countries have amended their legislation so as to require the formal consent of the prisoner<sup>123</sup> or to improve their situation as regards wages, conditions of work and social

<sup>119</sup> RCE – General Report, 2001, para. 130.

<sup>120</sup> *ibid.*, para. 143.

<sup>121</sup> A country which has ratified the Convention: *United Kingdom (Gibraltar)* – RCE, 2005, p. 194 (the Prison (Amendment) Regulations, 2003, have deleted the provisions of the Prison Regulations, 1987, according to which prisoners within the wage-earning scheme could be assigned to perform work for an independent contractor; regulation 59 of the Prison Regulations, as amended, provides that the work of prisoners undergoing a sentence of imprisonment shall not include any services for the private benefit of any person).

<sup>122</sup> A country which has ratified the Convention: *New Zealand* – RCE, 2005, p. 178 (the Committee noted with satisfaction that, since 31 July 2002, the Department of Corrections has had no inmates hired to private individuals or private sector organizations for work, as the Department has ceased all contractual arrangements where there had been direct private sector management of industries).

<sup>123</sup> Countries which have ratified the Convention: *Brazil* – RCE, 1985, p. 80 (section 36, subsection 3, of Act No. 7210 of 11 July 1984 respecting the serving of sentences stipulates that performance of labour for private entities is conditional on the explicit consent of the prisoner); *Colombia* – RCE, 2004, p. 129 (under section 62(10) of Agreement No. 011 of the National Penitentiary Institute, voluntary consent of a prisoner is required as regards the work for private enterprises, both profit-making or non-profit-making); *Côte d'Ivoire* – RCE, 2006, p. 138 (Decree No. 2002-523 of 11 December 2002 has amended sections 24, 77 and 82 of Decree No. 69-189 of 14 May 1969 regulating prisons and establishing arrangements for the execution of custodial sentences and provided that prisoners may no longer be hired out without their consent and that, in all cases, there must be individual work contracts between detainees and the employers or private individuals, in addition to the contract between the Ministry of Justice and hirers of prison labour); *France* – RCE, 2003, p. 102 (since the adoption of the Act of 22 June 1987, convicted persons are no longer compelled to work, but may request that work be proposed to them (section D.99(1) of the Code of Criminal Procedure)); *Peru* – RCE, 2004, p. 160 (section 65 of the Code for the Execution of Sentences (Act No. 27187), as amended, provides for the voluntary nature of work performed by convicted prisoners); *Suriname* – RCE, 1990, p. 115 (under section 23 of the Act laying down principles concerning the supervision of detainees and the management and superintendence of penitentiaries and houses of detention (GB. 1979, No. 21), which entered into force on 1 October 1988, work for private individuals, companies or associations, both inside and outside the penal institution, is only to take place if the detainee offers himself voluntarily for it); *United Kingdom (St. Helena)* – RCE, 1984, p. 322 (rule 61 of the Gaols Ordinance, 1960, has been amended to provide that prison labour may not be put at the disposal of private persons or enterprises except with the consent of the prisoners concerned). A country which has not ratified the Convention: *Canada* (according to the Government's 2006 report supplied under article 19 of the ILO Constitution, there is no compulsory prison labour under the federal legislation (Corrections and Conditional Release Act, SC, 1992); the Correctional Service of Canada provides a wide range of programmes designed to address the needs of offenders and contribute to their reintegration into the community; such programmes and employment are a consent-based process; in order to undertake work assignments, offenders must submit written applications).

security.<sup>124</sup> In several other cases the Committee has requested the governments concerned to indicate measures taken or envisaged to ensure that prisoners can only be placed at the disposal of private enterprises with their consent, and provided the safeguards mentioned above exist.<sup>125</sup>

<sup>124</sup> Countries which have ratified the Convention: *Argentina* – RCE, 2004, p. 122 (Act No. 24.660 on the execution of sentences of detention provides that the work of detainees shall be remunerated; where the organization of the work is the responsibility of a mixed or private enterprise, the remuneration shall be equal to the wage of corresponding free workers in the occupational category concerned (section 120)); *Chile* – RCE, 2005, pp. 147 and 148 (Regulations respecting penitentiaries, Judicial Decree No. 518/98: detainees shall have the right to perform work individually or in groups (section 61), the work activities carried out by detainees in the context of agreements implemented by third parties shall be governed by the common labour legislation, and the remuneration paid to detainees by the third parties covered by the contract may not be lower than the minimum wage determined annually by the competent authority for workers who are not detained; the insurance contributions shall also be made to the institutions of the corresponding insurance scheme (section 64)); *Colombia* – RCE, 2004, p. 129 (under section 62(10) of Agreement No. 011 of the National Penitentiary Institute, contracts concluded with private employers involving the use of prison labour must provide for compensation and a form of payment for prisoners; in no case may the said remuneration be inferior to the legally established minimum wage); *El Salvador* – RCE, 2004, p. 132 (Prisons Act, sections 105 and 110: private entities which engage detainees shall pay no less than the minimum wage required for such work and all the rights set forth in the labour legislation shall be applicable to prisons, provided that they are not contrary to the Prisons Act); *France* – RCE, 2003, p. 102 (under section D.102(2) of the Code of Criminal Procedure, the organization, methods and remuneration of work of prisoners shall be as close as possible to those of external occupational activities, with a view to preparing them for the normal conditions of free work; according to section D.106(2), prisoners shall benefit from social security in the same way as other workers, as regards sickness, maternity and old-age insurance; under section D.108, working time by day and by week shall approximate the hours of work in the region or in the type of work concerned, and in no case may they be higher; observance of weekly rest and national holidays shall be ensured; under sections D.109 and D.109-1, the safety and health measures provided for in the Labour Code shall be applicable to work performed within and outside prison establishments, and the intervention of the labour inspection services is envisaged); *Suriname* – RCE, 1990, p. 115 (under section 23 of the 1988 Act, work for private individuals, companies or associations shall take place only against payment to the State of the wages usual for the kind of work outside prison; under section 24, wages to be granted to the detainee are to be fixed by the Minister, account being taken of the remuneration paid by the employer to the State for the work performed by the detainee).

<sup>125</sup> Countries which have ratified the Convention: *Australia* – RCE, 2004, pp. 122–124 (the Committee pointed out that the privatization of prison labour transcends the express conditions provided in Art. 2(2)(c) of the Convention for exempting compulsory prison labour from its scope and observed that in privately operated prisons in Victoria, New South Wales and South Australia the formal consent of prisoners to work does not appear so far to be asked for); *Austria* – RCE, 2005, pp. 134 and 135 (under section 46, para. 3, of the Law on the execution of sentences, as amended by Act No. 799/1993, prisoners may be hired to enterprises of the private sector, which may use their labour in privately run workshops and workplaces both inside and outside prisons; under section 126(3), the prisoner's consent is not required for work in private enterprise workshops on prison premises, but only for such work outside prison premises); *Cameroon* – RCE, 2005, p. 144 (Decree No. 92-052 of 27 March 1992, sections 51 to 56, which allow the transfer of prison labour to private enterprises and individuals without the formal consent of the persons concerned being required; the Government has indicated that a new text concerning the prison system is in the process of finalization); *El Salvador* – RCE, 2006, pp. 143 and 144 (under section 107 of the Prisons Act convicted persons shall be obliged to work, and under section 112 the Ministry of Justice may conclude agreements with national or foreign natural or legal persons to organize agricultural, industrial or commercial undertakings); *Gabon* – RCE, 2006, p.144 (under section 3 of Act No. 22/84 of 29 December 1984 establishing the rules respecting prison labour, such labour is compulsory for all convicts, subject to penalties; under section 4 prisoners may be hired to private individuals or associations; the Government expressed its commitment to adopt the necessary measures to adapt the law to the requirements of the Convention); *Germany* – RCE, 2006, pp. 144 and 145 (prisoners working for private enterprises in Germany fall into two categories: (a) prisoners performing work on the basis of a free employment relationship outside penitentiary institutions; and (b) prisoners who are obliged to work, without their consent, in workshops run by private enterprises within state prisons, in conditions bearing no resemblance whatsoever to the free labour market; the requirement of the prisoner's formal consent to be employed in a workshop run by a private enterprise, laid down in section 41(3) of the 1976 Act on the execution of sentences, was suspended by the Second Act to improve the budget structure, of 22 December 1981, and has remained a dead letter since that time); *Morocco* – RCE, 2006, p. 153 (Act No. 23-98 concerning the organization and operation of penal establishments, promulgated by Dahir No. 1-99-200 of 25 August 1999, allows prisoners to be assigned to and employed by a private individual or organization under an administrative agreement fixing the conditions of

## (d) Cases of emergency

62. The Convention exempts from its provisions “any work or service exacted in cases of emergency, that is to say, in the event of war or of a calamity or threatened calamity, such as fire, flood, famine, earthquake, violent epidemic or epizootic diseases, invasion by animal, insect or vegetable pests, and in general any circumstance that would endanger the existence or the well-being of the whole or part of the population”.<sup>126</sup> This exception, which involves the concept of emergency, applies in restricted circumstances where a calamity or threatened calamity endangers the existence or well-being of the whole or part of the population. The enumeration of examples in the Convention are “an indication of a restrictive character as to the nature of cases of emergency”,<sup>127</sup> and help to clarify the concept of emergency for the purposes of the Convention, which includes cases of force majeure, i.e. a sudden, unforeseen happening calling for instant countermeasures. In order to respect the limits of the exception provided for in the Convention, the power to call up labour should be confined to genuine cases of emergency, or force majeure. Moreover, the duration and extent of compulsory service, as well as the purpose for which it is used, should be limited to what is strictly required by the exigencies of the situation.<sup>128</sup> On the other hand, the exception in Article 2, paragraph 2(d) concerning emergencies should not be understood as allowing the exaction of any kind of compulsory service in case of war, fire or earthquake; this exception can be invoked only for work or service that is strictly required to counter an imminent danger to the population.<sup>129</sup> While examining reports from countries which ratified the Convention, the Committee is therefore concerned to satisfy itself that both the law and the practice of countries with regard to the exaction of work or service in cases of emergency remain within these limits.

63. In certain countries, legislation allowing the call-up of labour in cases of emergency is worded in terms broad enough to permit its application in a wider range of circumstances, for example, where the inhabitants of regions lacking roads suitable for mechanized transport may be called up for work of public interest;<sup>130</sup> where the mobilization of the civilian population may be ordered in the event of serious economic crisis;<sup>131</sup> where persons and goods may be requisitioned in order to satisfy national

---

employment and remuneration (section 40)); *United Kingdom* – RCE, 2004, p. 175 (the Committee requested the Government, with regard to contracted-out prisons and prison industries, to take the necessary measures to ensure that any work by prisoners for private companies be performed under the conditions of a freely consented upon employment relationship).

<sup>126</sup> Art. 2, para. 2(d), of the Convention.

<sup>127</sup> See *Forced labour*, Report I, ILC, 14th Session, Geneva, 1930, pp. 142–143.

<sup>128</sup> A similar approach has been adopted, for example, in the International Covenant on Civil and Political Rights, which permits derogations from its provisions in time of public emergency which threatens the life of the nation, to the extent strictly required by the exigencies of the situation (Art. 4).

<sup>129</sup> See *Forced labour*, General Survey of 1968, para. 39; *Abolition of forced labour*, General Survey of 1979, para. 36.

<sup>130</sup> A country which has ratified the Convention: *Congo* – RCE, 2006, p. 138 (Act No. 24/60 of 11 May 1960 on requisitioning, under which persons requisitioned who refuse to work are liable to a penalty of imprisonment).

<sup>131</sup> A country which has ratified the Convention: *Turkey* – under article 18 of the Constitution, the term “forced labour” does not include services required from citizens during a state of emergency, which may be declared, under article 119 of the Constitution, inter alia, in the event of a serious economic crisis; under section 10 of the State of Emergency Act (No. 2935, of 25 October 1983), the Council of Ministers may issue decrees to determine obligations and measures to be taken in the event of serious economic crisis, which may concern, inter alia, labour issues (see a direct request on Convention No. 29 made in 2004).

needs and to protect the nation's vital interests;<sup>132</sup> or for the purpose of promoting the country's economic and social development.<sup>133</sup> These provisions appear to go far beyond the exception concerning emergencies provided for in Article 2, paragraph 2(d), of Convention No. 29 and permit mobilization of labour "for purposes of economic development" within the meaning of Convention No. 105.<sup>134</sup> In certain other cases, powers to call up labour originally granted during a period of emergency appear to have been maintained in force for longer periods, even after the immediate conditions which occasioned the emergency have ceased to exist.<sup>135</sup>

64. In order to avoid any uncertainty as to the scope of national provisions or their compatibility with the Convention, it should be clear from the legislation itself that recourse to compulsory labour as an emergency measure is confined within the limits indicated above. Where emergency powers are granted by ad hoc legislation, the authority to impose compulsory labour should be given only in circumstances constituting an emergency within the meaning of the Convention. In all cases, recourse to compulsory labour should continue only as long as strictly required to meet the emergency situation, and then (unless automatically limited in duration) should be terminated by a formal and public decision or declaration.

(e) Minor communal services

65. The Convention also exempts from its provisions "minor communal services of a kind which, being performed by the members of the community in the direct interest of the said community, can therefore be considered as normal civic obligations incumbent upon the members of the community, provided that the members of the community or their direct representatives shall have the right to be consulted in regard to the need for such services".<sup>136</sup> The Committee has drawn attention to the criteria which determine the limits of this exception and serve to distinguish it from other forms of compulsory

<sup>132</sup> A country which has ratified the Convention: *Morocco* – RCE, 2006, p. 153 (the Dahirs of 10 August 1915 and 25 March 1918, as contained in the Dahir of 13 September 1938 and reintroduced by Decree No. 2-63-436 of 6 November 1963; the Committee requested the Government to take steps to ensure that requisitioning could only be decided upon under conditions strictly limited to situations endangering the existence or well-being of the whole or part of the population; the Government has indicated in its report in 2003 that this issue was debated during discussions held with the social partners and that the accord concluded following these discussions contains a specific provision on the need to repeal the Dahir of 13 September 1938).

<sup>133</sup> A country which has ratified the Convention: *Côte d'Ivoire* – Act No. 63-4 of 17 January 1963 on the use of persons for the purpose of promoting the country's economic and social development allows the requisitioning of individuals or of groups for the performance of certain tasks which are in the national interest (sections 1, 2, 4 and 6); the Government has indicated that the Act applies only in exceptional circumstances, referring to implementing Decree No. 63-48 of 9 February 1963; the Committee has noted, however, that the circumstances covered by the Decree (section 2) do not amount to cases of force majeure, disaster or, in general, circumstances endangering the whole or part of the population (see direct requests addressed to the Government on Convention No. 29 in 2002 and 2005).

<sup>134</sup> See below Ch. III, paras 167–170 concerning provisions of Art. 1(b) of Convention No. 105.

<sup>135</sup> For example, a country which has ratified the Convention: *Sri Lanka* – RCE, 2006, p. 173 (the Committee referred to the state of emergency declared on 20 June 1989 under the Public Security Ordinance, 1947, and the powers of the President under section 10 of the Emergency (Miscellaneous Provisions and Powers) Regulations, No. 1 of 1989; the Government has indicated that this matter was looked into in a tripartite workshop held with the assistance of the ILO to promote ratification of Convention No. 105, and that a tripartite committee including secretaries of the ministries concerned was appointed to follow up its recommendations).

<sup>136</sup> Art. 2, para. 2(e), of the Convention.

services which, under the terms of the Convention, must be abolished (such as forced labour for general or local public works).<sup>137</sup> These criteria are as follows:

- the services must be “minor services”, i.e. relate primarily to maintenance work and, in exceptional cases, to the erection of certain buildings intended to improve the social conditions of the population of the community itself (a small school, a medical consultation and treatment room, etc.);
- the services must be “communal services” performed “in the direct interest of the community”, and not relate to the execution of works intended to benefit a wider group;
- the “members of the community” (i.e. the community which has to perform the services) or their “direct” representative (e.g. the village council) must “have the right to be consulted in regard to the need for such services”.

66. Such “minor services”, which should not impinge upon the performance of ordinary employment, might also include works connected with village cleanliness, sanitation, the maintenance of paths and tracks, of watering places, cemeteries in the immediate vicinity of the communities concerned, village night-watching, the clearance of silt in small irrigation channels and streams of purely local interest, etc.<sup>138</sup> The small scale of such works must also be reflected in their short duration, which should be such as to make these services really “minor”.<sup>139</sup>

## Part II. Progress and present-day problems in the implementation of the Convention

### 1. General prohibition of forced or compulsory labour

67. As previously mentioned, forced or compulsory labour is now almost universally banned, and the two ILO Conventions on the subject are the most widely ratified of all international labour Conventions.<sup>140</sup> Guarantees of freedom of labour are generally embodied in national constitutions and often made effective by provisions of criminal legislation punishing violations of individual liberties, through which individuals may seek protection against unlawful interference with their freedom, whether by private persons or public authorities. Specific prohibitions of forced labour have also been incorporated in the labour codes or general employment legislation of many countries.

<sup>137</sup> See *Forced labour*, General Survey of 1968, para. 40; *Abolition of forced labour*, General Survey of 1979, para. 37. See also report of the Committee of Inquiry appointed under article 26 of the Constitution of the International Labour Organization to examine the observance by Myanmar of the Forced Labour Convention, 1930 (No. 29) (ILO, *Official Bulletin*, Special Supplement, Vol. LXXXI, 1998, Series B), para. 213.

<sup>138</sup> See *Forced labour*, report and draft questionnaire, ILC, 12th Session, Geneva, 1929, pp. 282 and 299; see also a direct request of 2004 addressed to *Turkey*, where the Committee has considered that certain kinds of work listed under section 13 of the Village Affairs Act No. 442, of 18 March 1924 (such as building and repairing roads leading from the village to the government centre or neighbouring villages, or building bridges over such roads, etc.) do not seem to meet the criteria of “minor services” or “communal services”.

<sup>139</sup> This might be illustrated by a comparison with the “public works of general interest” (Art. 12 of the Convention), which were tolerated during a transitional period (see para. 10 above): these works were not only strictly regulated but also restricted to a maximum of 60 days per year. The minor nature of “minor services”, which are entirely excluded from the scope of the Convention, must be consequently reflected in an incomparably smaller duration.

<sup>140</sup> See paras 1 and 24 above.

Thus, in many ratifying States national constitutions or labour legislation contain a definition of forced or compulsory labour drawn upon the wording of the Forced Labour Convention, which frequently follows very closely the terms of the definition contained in this instrument.<sup>141</sup> When applied in conjunction with the relevant Criminal Code provisions, constitutional and labour legislation provisions prohibiting forced or compulsory labour seem on the whole sufficient to protect individuals from illegal imposition of forced labour. It seems clear, however, that any such provisions may become inoperative where forced or compulsory labour is imposed by legislation itself.<sup>142</sup>

68. Since the last General Survey on the subject, the Committee has continued to note a number of instances in which changes have been made in national legislation and practice to take account of the requirements of the Convention. It has noted, however, that, in spite of the adoption of the above general provisions, certain problems still continue to exist in a number of countries regarding the effective abolition of all forms of forced or compulsory labour for purposes of production or service. Thus, there are instances of vestiges of slavery and other slavery-like practices which still survive in certain countries, sometimes connected with abductions of men, women and children in the context of armed conflicts in various parts of the world, as well as the entrapment of people through various forms of debt bondage, and trafficking in human beings for the purposes of sexual and labour exploitation, which may involve both adults and children. There are also instances of various forms of forced or compulsory labour imposed directly by the State, in violation of the international standards, either for purposes of production or service (such as the general obligation to work and all kinds of national service obligations, e.g. the use of conscripts for non-military purposes, as well as powers to call up labour outside emergency circumstances and restrictions on the freedom of workers to terminate employment), or as a punishment, following a conviction in a court of law (e.g. where convicted persons are hired to or placed at the disposal of private parties). These various forms of forced or compulsory labour and their bearing on the application of the Convention are considered below.

## 2. Slavery, slavery-like practices and other illegal forms of compulsion to work

69. Slavery was once a feature of many societies where certain communities exacted slave labour from subservient tribes or social groups, or seized large numbers of people during warfare. In spite of the prohibition of slavery and similar practices at the international level<sup>143</sup> and significant progress made by States in adopting legislation to eliminate these practices, many such practices, which may be associated with traditional forms of slavery, still survive in certain countries today. Thus, the Committee for many years has been examining the situation in one country in connection with the status of descendants of former slaves, who were subjected to conditions of labour covered by the

<sup>141</sup> See, for example, countries which have ratified the Convention: *Belize* (Labour Act, section 157); *Botswana* (Employment Act, section 2(1)); *Cameroon* (Labour Code, section 2(3), (4) and (5)); *Chad* (Labour Code, section 5); *Gambia* (Forced Labour Act, section 2); *Ghana* (Labour Act, section 117); *Kyrgyzstan* (Labour Code, section 10); *Madagascar* (Labour Code, section 4); *Malawi* (Employment Act, section 3); *Uzbekistan* (Labour Code, section 7).

<sup>142</sup> See paras 86–97 below.

<sup>143</sup> See paras 7 and 20 above.

Convention in so far as they were obliged to work for a person who claimed the right to be able to impose such work in his or her capacity as “master”. This situation could be characterized as the *vestiges of slavery*, which survived despite the existence of national legislative provisions abolishing slavery.<sup>144</sup> In another country, the Committee has noted that conditions of slavery continue to be transmitted by birth to individuals from certain ethnic groups. These groups are compelled to work for their master without payment, principally as shepherds, agricultural workers or domestic workers, in spite of anti-slavery legislation and positive measures taken by the Government to eradicate these practices.<sup>145</sup>

70. Though the physical *abduction of persons* for slavery and forced labour purposes is no longer common, it still takes place in a situation of armed conflict in certain regions. Thus, over the past decades the Committee has been examining information concerning the practices of abduction, trafficking and forced labour affecting thousands of women and children, and also men, in the context of civil conflicts in a number of countries. The Committee has observed that the situations concerned constitute gross violations of the Convention, since the victims are forced to perform work for which they have not offered themselves voluntarily, under extremely harsh conditions, combined with ill-treatment which may include torture and death, as well as sexual exploitation. The Committee has considered that the scope and gravity of the problem are such that it is necessary to take urgent action that is commensurate in scope and systematic.<sup>146</sup>

---

<sup>144</sup> A country which has ratified the Convention: *Mauritania* – RCE, 2007, pp. 198–200 (section 5 of the new Labour Code (2004) provides for a general prohibition of forced labour; the Committee has noted the report of the fact-finding mission (May 2006) which referred to the acknowledgement of the existence of the vestiges of slavery by the Government and to its commitment to combat them. The Committee has noted with interest the measures already taken by the Government, including those with a view to adopting a national strategy to eliminate the vestiges of slavery. The Committee encouraged the Government to conduct a study, with the assistance of the ILO, in order to offer better guidance for the action to be taken by the public authorities. It considered that all the actors which have a role to play in combating the vestiges of slavery, namely the social partners, the police and law enforcement agencies, the judicial system, the labour inspectorate and civil society, including religious authorities, should be stakeholders in this strategy).

<sup>145</sup> A country which has ratified the Convention: *Niger* – According to the study conducted in August 2001 under the auspices of the ILO on the identification of obstacles to the implementation of fundamental principles and rights at work and proposed solutions in Niger, there exists an archaic form of slavery which is found in nomadic communities; a slave is placed at the disposal of the master without charge or in exchange for payment; the relations between master and slave are based on direct exploitation; slavery is prohibited under article 12 of the Constitution; Act No. 2003-025 of 13 June 2003 amended the Penal Code by adding a provision criminalizing slavery and punishing it with imprisonment and a fine; the Committee sought information on the programmes and measures specifically adopted by the Government for former slaves or descendants of slaves to prevent them from falling back into slavery as a result of lack of means of subsistence (RCE, 2004, p. 153). Since then, the Committee has learned about the adoption of Order No. 0933/MFP/T of 4 August 2006 on the establishment of the National Committee to Combat Forced Labour and Discrimination, which has been assigned a task, in particular, to prevent the persistence of forced labour and to elaborate a national action plan in this field.

<sup>146</sup> Countries which have ratified the Convention: *Sudan* – RCE, 2005, pp. 184–185 (the Committee asked the Government to take urgent measures in order to combat the practice of the exaction of forced labour through abduction of women and children, which had been conducted on a massive scale in those regions of the country where an armed conflict was under way; it took note of the positive measures taken by the Government, including the re-establishment of the Committee for the Eradication of Abduction of Women and Children (CEAWC), setting up of special courts for the prosecution of abductors, as well as the Government’s renewed commitment to resolve the problem; it also noted that, in May 2004, the Government of Sudan signed three peace protocols, including a protocol on power-sharing, which contained provisions on human rights and fundamental freedoms and refers in this connection to international instruments, including those concerning the rights of the child and abolition of slavery; the Government stated that the implementation of these agreements would lead to the solution of the problems raised); *Uganda* – RCE, 2006, p. 177 (the Government stated that the large scale of abductions of children had been one of the most tragic aspects of the northern region conflict, forcing the vulnerable and innocent to become a part of the conflict, either as child soldiers, human shields and hostages or

71. Unlawful practices of *debt bondage*, under which labourers and their families are forced to work for an employer in order to pay off their actually incurred or inherited debts,<sup>147</sup> are still widespread in some countries and affect a significant number of people. The victims of debt bondage are the poorest people, often illiterate and relatively easy to deceive and be kept in ignorance of their rights; if they try to leave their employment, they are usually caught and returned by force. According to the reports, bonded labour is widespread in agriculture, but has been also detected in mines, brick kilns, leather, fish processing and carpet factories.<sup>148</sup> In some regions, members of indigenous and tribal peoples are the most affected.<sup>149</sup> Since debt is the root cause of bonded labour, legal action is required to declare such bondage unlawful and to provide for penal sanctions against those employers who hold their workers in bondage. Such legal action should be accompanied by supplementary measures of economic assistance and rehabilitation of bonded labourers, so as to ensure that they do not fall back into a bonded labour situation. However, the identification of bonded labourers sometimes presents certain difficulties in practice. The Committee has noted, in relation to the application of the Convention, that the countries which are experiencing the most serious problems of bonded labour have adopted specific legislation on the subject<sup>150</sup> and/or national action plans, or

---

victims of sexual exploitation; it indicated that abducted children who had been retrieved were kept in children centres where counselling services were provided and measures were taken for their reunification with their families; other positive measures taken by the Government to prevent such practices included sensitization of communities, political and military authorities in the armed conflict areas about proper handling of the children; sensitization on peaceful conflict resolution and ensuring the rights of the child; setting up of disaster management committees in all districts of insurgencies; etc.); see also *Liberia* – RCE, 2006, p. 150 (the Government was requested to take specific action to investigate the situation in the south-eastern region as regards practices of forced labour, including allegations that children were held hostage by adults as captive labour, and to take urgent measures with a view to the effective elimination of all forms of compulsory labour, including the establishment of a national committee to trace and reunite displaced women and children taken captive during the war, as well as appropriate investigation of any acts of alleged forced labour, intimidation, harassment, maltreatment, in the framework of the National Reconciliation and Reunification Programmes).

<sup>147</sup> Art. 1(a) of the *UN Supplementary Convention on the Abolition of Slavery, the Slave Trade and Institutions and Practices similar to Slavery* (1956), defines debt bondage as “the status or condition arising from a pledge by a debtor of his personal services or of those of a person under his control as security for a debt, if the value of those services as reasonably assessed is not applied towards the liquidation of the debt or the length and nature of those services are not respectively limited and defined”.

<sup>148</sup> See, for example, *Stopping forced labour*, Global Report under the follow-up to the ILO Declaration on Fundamental Principles and Rights at Work, 2001, pp. 32–33.

<sup>149</sup> For example, countries which have ratified the Convention: *Bolivia* – substantial numbers of mainly indigenous agricultural workers are in conditions of debt bondage, mostly as a result of wage advances made to workers by private labour contractors (see *A global alliance against forced labour*, Global Report under the follow-up to the ILO Declaration on Fundamental Principles and Rights at Work, 2005, para. 180); *Nepal* – victims of the *kamaiya* system of bonded labour in western parts of the country have been mainly from among the Tharu indigenous people (ibid., para. 141); *Peru* – RCE, 2006, pp. 168–169 (the report of the Multisectoral Committee (established by Decision No. 083-88-PCM, and composed of various bodies of the Ministries of Labour, Justice, Agriculture and the Peruvian Institute on Indigenous Questions) indicated that “the indigenous communities in Atalaya, who are known as ‘captives’, are subject to servitude in large and medium-sized stock-raising and/or timber estates, providing free or semi-free labour under the system of ‘advances’ (*habilitacion* or *enganche*); this system consists of advances provided by an employer to an indigenous worker in the form of work utensils, meals or money, in order to obtain the wood with which, in theory, he can subsequently repay the initial debt and obtain income; thus, obliged to repay the original advance, as well as interest on it, the indigenous workers are caught in a vicious circle of exploitation and poverty which becomes their permanent condition”; according to the report, 17 estates were denounced and found to be engaging in slavery and servitude).

<sup>150</sup> For example, countries which have ratified the Convention: *India* (the Bonded Labour System (Abolition) Act, 1976, which prohibits bonded labour and provides for the establishment of vigilance committees at district and subdivisional levels for the identification, liberation and rehabilitation of bonded labourers); *Nepal* (the *Kamaiya Labour Prohibition Act*, 2002, which prohibits debt bondage and provides for rehabilitation of freed *kamaiyas*, by creating the Freed *Kamaiya* Rehabilitation and Monitoring Committees); *Pakistan* (the Bonded



amended the existing provisions,<sup>151</sup> with a view to prohibiting this phenomenon, rehabilitate the victims and punish perpetrators. However, the application of this legislation in practice is sometimes hampered by some difficulties,<sup>152</sup> often due to the absence of adequate labour inspection machinery<sup>153</sup> or the lack of resources of the labour inspectorate.<sup>154</sup> The Committee has consequently requested the governments concerned to take all the measures necessary to identify, release and rehabilitate bonded labourers and to punish perpetrators, through strengthening labour inspection and law enforcement machinery, and by imposing adequate penal sanctions, as required by Article 25 of the Convention.<sup>155</sup>

72. The Committee has also noted the existence of vestiges of other traditional forms of enslavement and servitude, which still can be found in some regions. Thus, it has been

---

Labour System (Abolition) Act, 1992, which prohibits bonded labour and declares void and inoperative any custom or tradition or practice or any contract, agreement or other instrument, by virtue of which any person, or any member of his family, is required to do any work or render any service as a bonded labourer; the Act provides for special enforcement measures, including the setting up of vigilance committees at district level; see also the National Policy and Plan of Action for the Abolition of Bonded Labour and Rehabilitation of Freed Bonded Labourers, 2001); *Peru* (Supreme Decision No. 028-2005-TR, to establish the National Intersectoral Commission for the Eradication of Forced Labour to investigate and examine the problem (including the practice of *habilitacion/enganche*) and formulate a plan of action).

<sup>151</sup> For example, a country which has ratified the Convention: *Brazil* – RCE, 2005, pp. 139-142 (section 149 of the Penal Code, which established a penalty of imprisonment for the crime of imposing upon a person a condition similar to that of slavery, has been amended by Act No. 10.803 of 11 December 2003, so as to cover the following acts: subjecting a person to forced labour or to arduous working days or subjecting such person to degrading working conditions or restricting, in any manner whatsoever, such person's mobility by reason of a debt contracted in respect of the employer; see also the National Plan of Action for the Elimination of Slave Labour, launched in March 2003 by the President of the Republic, which included a recommendation to adopt the proposed amendment to article 243 of the Constitution providing for the expropriation without compensation of agricultural establishments in which the use of slave labour has been identified).

<sup>152</sup> For example, a country which has ratified the Convention: *India* – RCE, 2005, pp. 158–159 (the Government has expressed the view that in India, which is a vast country with federal structure, having a wide range of religious, linguistic and cultural diversities, a centralized survey for identification of bonded labour may not be feasible or practicable; as regards the law enforcement, the Government stated that one of the major factors for the lesser number of prosecution and conviction cases, is the Indian social and anthropological system and the psyche of the people living in the rural and informal sector of the country where an “informal system of equilibrium” is in place to cater to their needs, which also includes the system of grievances and disputes resolution through conciliation).

<sup>153</sup> For example, a country which has ratified the Convention: *Pakistan* – RCE, 2006, pp. 161–162.

<sup>154</sup> For example, a country which has ratified the Convention: *Brazil* – RCE, 2005, p. 141.

<sup>155</sup> See, for example, countries which have ratified the Convention: *India* – RCE, 2005, pp. 157–159 (the Committee has referred to the urgent need to compile accurate statistics of the number of persons who continue to suffer under bonded labour, using a valid statistical methodology, with a view to identification and release of bonded labourers, and sought information on measures taken to increase efficiency of vigilance committees; as regards the law enforcement problem, the Committee sought information on the number of prosecutions, convictions and acquittals in various states under the Bonded Labour System (Abolition) Act, 1976, and also questioned the adequacy of the penalties imposed); *Pakistan* – RCE, 2006, pp. 161–162 (the Committee sought information on measures taken to ensure the effective implementation of the 2001 National Policy and Plan of Action for the Abolition of Bonded Labour and Rehabilitation of Freed Bonded Labourers, as well as a special Programme of Action to Combat Forced/Bonded Labour carried out with technical assistance from the ILO, and in particular, about the progress made in the preparation of a statistical survey on bonded labour throughout the country, using a valid methodology in cooperation with employers' and workers' organizations and with human rights organizations and institutions; information was also sought about actions that both the district magistrates and vigilance committees were taking to ensure the effective implementation of the Bonded Labour System (Abolition) Act, 1992); *Peru* – RCE, 2006, pp. 168–169 (the Government was requested to undertake energetic and sustained action to combat effectively practices of *habilitacion/enganche* and to provide information on the implementation of the Plan of Action for the Eradication of Forced Labour, as well as on the number of cases of forced labour which have been denounced, on their investigation, prosecution and convictions obtained).

examining for a number of years the situation in one country in connection with the persistence of traditional attitudes and exploitative and abusive practices of ritual servitude and enslavement of girls (the *trokosi* system), which continues to exist despite the adoption of penal provisions criminalizing this phenomenon and punishing perpetrators, as well as other positive measures undertaken by the Government with a view to liberate and rehabilitate the victims.<sup>156</sup>

### 3. Trafficking in persons for the purpose of exploitation

73. In its General Report submitted to the International Labour Conference at its 89th Session, 2001, the Committee has drawn attention to the problem of trafficking in human beings for forced labour purposes.<sup>157</sup> This problem has in recent years become the subject of renewed international concern. Human trafficking for forced labour was described as the “underside of globalization” in the first Global Report on Forced Labour (2001) under the follow-up to the ILO Declaration on Fundamental Principles and Rights at Work,<sup>158</sup> and since then has taken on new forms and dimensions, linked to recent developments in technology, transportation and transnational organized crime.<sup>159</sup> The Committee has noted the growing awareness of the present-day trafficking in persons, which affects developing countries, countries in transition and industrialized market economy countries, as countries of origin or destination of victims, or both. This awareness has been reflected in the elaboration of the new international anti-trafficking instruments<sup>160</sup> and in a number of international meetings with the participation of

<sup>156</sup> A country which has ratified the Convention: *Ghana* – under the *trokosi* system, which has been practised in some parts of the Volta region and in the Greater Accra region, young girls of about 10 years of age are pledged into perpetual bondage to serve fetish shrines in atonement of offences allegedly committed by their relatives; section 314A of the Criminal Code (Amendment) Act (No. 554), adopted in 1998, has criminalized any form of ritual or customary servitude or any form of forced labour related to a customary ritual; due to the sensitization and liberation campaign implemented by the Government in collaboration with ILO/IPEC and some NGOs, 3,000 *trokosi* victims have been liberated since 1996; they are being rehabilitated by providing them with vocational skills and income-generating activities, in order to facilitate their integration into society. Since Ghana has ratified the Worst Forms of Child Labour Convention, 1999 (No. 182); the Committee accordingly asked the Government to refer in this connection to its comments on the application of the latter Convention (see a direct request on Convention No. 29 addressed to *Ghana* in 2005).

<sup>157</sup> RCE – General Report, 2001, paras 72–81.

<sup>158</sup> *Stopping forced labour*, Global Report under the follow-up to the ILO Declaration on Fundamental Principles and Rights at Work, 2001, p. 47.

<sup>159</sup> See *A global alliance against forced labour*, Global Report under the follow-up to the ILO Declaration on Fundamental Principles and Rights at Work, 2005, para. 4. The report sheds further light on the linkages between forced labour and the various aspects of globalization, including increased global competition, migration and labour market deregulation (*ibid.*, para. 288). During the last decade, trafficking in persons (mostly women and children, but also men) – mainly for prostitution and domestic service but also for work in construction, agriculture and sweatshop work – has increased throughout the world. According to the second Global Report of 2005, the estimated minimum number of persons in forced labour at a given time as a result of trafficking is 2.45 million, which represents about 20 per cent of all forced labour and about one-quarter of the forced labour exacted by private agents. However, there are important geographical variations. For example, in industrialized countries, transition countries and the Middle East and North Africa region trafficking accounts for more than 75 per cent of forced labour and is thus the main route into forced labour in these parts of the world. Most people are trafficked into forced labour for commercial sexual exploitation (43 per cent) but many are also trafficked for economic exploitation (32 per cent). The remainder are trafficked for mixed or undetermined reasons (25 per cent) (*ibid.*, paras 56–59).

<sup>160</sup> *Protocol to Prevent, Suppress and Punish Trafficking in Persons, Especially Women and Children*, (the “Palermo Protocol”), which supplemented the *United Nations Convention against Transnational Organized Crime* (2000), and the *Council of Europe Convention on Action Against Trafficking in Human Beings* (2005) (see paras 20–21 above).

governments and intergovernmental as well as non-governmental organizations seeking to stem this scourge, which has become a major activity of transnational organized crime. The new instruments conveyed a growing consensus that trafficking in persons included trafficking for purposes other than sexual exploitation, such as forced labour, slavery and servitude. Their adoption and ratification contributed to rapid changes in the legislation and practice of many countries as regards combating trafficking in human beings and led to the adoption of new policies in this field.

74. While the magnitude of the problem has been thus generally recognized, the new policies and measures in this field have not always been adequately reflected in government reports supplied under article 22 of the ILO Constitution on Convention No. 29, in particular in relation to industrialized market economy countries, which are choice destinations of the trafficking in persons. This might be partly explained by the fact that the victims have been quite often perceived by the authorities as illegal aliens<sup>161</sup> rather than as victims of transnational organized crime. The Committee has previously drawn attention to Article 1, paragraph 1, of Convention No. 29, by which ratifying States are bound to suppress all forms of forced or compulsory labour within the shortest possible period, and under Article 25, under which the illegal exaction of forced or compulsory labour shall be punishable as a penal offence, and it shall be an obligation on any Member ratifying this Convention to ensure that the penalties imposed by law are really adequate and are strictly enforced.

75. The Committee therefore formulated a general observation intended to elicit information from all States bound by the Convention on measures taken or contemplated to ensure that, in practice, those responsible for trafficking in persons for the purpose of exploitation can and will indeed be strictly punished, and that trafficking in persons is really suppressed.<sup>162</sup> In its general observation, the Committee requested information, in particular, on the provisions of national law aimed at punishment of the exaction of forced or compulsory labour, trafficking in persons and exploitation of prostitution of others, and the information on measures taken to ensure that such provisions are strictly enforced against perpetrators. Also, the Committee sought information regarding the measures designed to encourage victims to turn to the authorities, such as permission to stay in the country; efficient protection from reprisals of victims willing to testify and of their families; measures designed to inform victims and potential victims of trafficking; as well as other measures relating to investigation, training of law enforcement officers and international cooperation in all these fields.<sup>163</sup> Governments' replies to these

---

<sup>161</sup> The smuggling of migrants is the subject of a separate Protocol adopted by the General Assembly on 15 November 2000, the *Protocol against the Smuggling of Migrants by Land, Sea and Air*, supplementing the *United Nations Convention against Transnational Organized Crime*. That Protocol, as well as the Palermo Protocol concerning trafficking in persons, is relevant to the application of other ILO standards, particularly those on migrant workers.

<sup>162</sup> RCE, 2001, general observation on Convention No. 29, pp. 119–120.

<sup>163</sup> The Committee sought information on the following aspects of law and practice: (1) provisions of national law aimed at the punishment of the exaction of forced or compulsory labour, trafficking in persons and the exploiters of the prostitution of others; (2) measures taken to ensure that the penal provisions referred to above are strictly enforced against those responsible for the forced labour of legal or illegal migrants, inter alia in sweatshops, prostitution, domestic service and agriculture; in particular, measures required in practice for court proceedings to be initiated and completed, including: (a) measures designed to encourage the victims to turn to the authorities (such as: permission to stay in the country at least for the duration of court proceedings, and possibly permanently; efficient protection of victims willing to testify and of their families from reprisals by the exploiters both in the country of destination and the country of origin of the victim, before, during and after any court proceedings, and beyond the duration of any prison term that might be imposed on the exploiter; and the participation of the Government in any forms of intergovernmental cooperation set up for this purpose; measures

questions have been carefully examined by the Committee, together with other information on the subject already available from a number of countries bound by the Convention, which has been reflected in the comments made by the Committee under article 22 of the ILO Constitution.

76. The Committee has noted that the Palermo Protocol contains the following legal definition of trafficking in persons, which now may be considered as universally accepted:

“Trafficking in persons” shall mean the recruitment, transportation, transfer, harbouring or receipt of persons, by means of the threat or use of force or other forms of coercion, of abduction, of fraud, of deception, of the abuse of power or of a position of vulnerability or of the giving or receiving of payments or benefits to achieve the consent of a person having control over another person, for the purpose of exploitation. Exploitation shall include, at a minimum, the exploitation of the prostitution of others or other forms of sexual exploitation, forced labour or services, slavery or practices similar to slavery, servitude or the removal of organs.<sup>164</sup>

77. A crucial element of the definition of trafficking is its purpose, namely, exploitation, which is specifically defined to include forced labour or services, slavery or similar practices, servitude and various forms of sexual exploitation. The notion of exploitation of labour inherent in this definition allows for a link to be established between the Palermo Protocol and Convention No. 29,<sup>165</sup> and makes clear that trafficking in persons for the purpose of exploitation is encompassed by the definition of forced or compulsory labour provided under Article 2, paragraph 1, of the Convention.<sup>166</sup> This conjecture facilitates the task of implementing both instruments at the national level.

---

designed to inform victims and potential victims of trafficking of the above measures, with due regard to any barriers of language and circumstances of physical confinement of victims); (b) measures designed to strengthen the active investigation of organized crime with regard to trafficking in persons, the exploitation of the prostitution of others, and the running of sweatshops (such as: the provision of adequate material and human resources to law enforcement agencies; the specific training of law enforcement officers, including those working in immigration control, labour inspection and vice squads, to address the problems of trafficking in persons in a manner conducive to the arrest of the exploiters rather than of the victims; international cooperation between law enforcement agencies with a view to preventing and combating the trafficking in persons); (c) cooperation with employers’ and workers’ organizations as well as non-governmental organizations engaged in the protection of human rights and the fight against the trafficking in persons; (3) any difficulties encountered by the authorities in seeking to prevent or suppress the exaction of forced labour to which legal and illegal migrants may be subjected in practice, and measures taken or contemplated to overcome these difficulties (ibid.).

<sup>164</sup> Palermo Protocol, art. 3(a). The definition of trafficking in human beings contained in the *Council of Europe Convention on Action against Trafficking in Human Beings* of 2005 is identical to the above definition of trafficking in persons given in the Palermo Protocol.

<sup>165</sup> It seems interesting to note that forced labour exploitation has been identified as the “crucial element” of the Palermo Protocol in the report of an Experts Group on Trafficking in Human Beings convened by the European Union in 2003, in which it was pointed out that, in order to counter trafficking effectively, “policy interventions should focus on the forced labour and services, including forced sexual services, slavery and slavery-like outcomes of trafficking – no matter how people arrive in these conditions – rather than (or in addition to) the mechanisms of trafficking itself. States should criminalize any exploitation of human beings under forced labour, slavery or slavery-like conditions, in line with the major human rights treaties that prohibit [their] use” (European Commission: *Report of the Experts Group on Trafficking in Human Beings* (Brussels, 22 December 2004), p. 53).

<sup>166</sup> Trafficking activities might not be limited to cross-border trafficking, but may also include trafficking within national borders. In some cases, transnational organized crime may not be involved. For more details, see *Human Trafficking and Forced Labour Exploitation, Guidance for Legislation and Law Enforcement*, ILO, Special Action Programme to Combat Forced Labour, 2005, p. 15.

78. While a certain distinction has been drawn in the above definition between trafficking for forced labour or services and trafficking for sexual exploitation, this should not lead to a conclusion that coercive sexual exploitation does not amount to forced labour or services, particularly in the context of human trafficking. The inclusion of “exploitation for the prostitution of others” may create difficulties in this sense, since there is no duty to criminalize prostitution, either under the Palermo Protocol, or under Convention No. 29, and consequently prostitution and related matters falling outside the scope of trafficking in persons should be dealt with by individual countries in accordance with their national laws and policies.<sup>167</sup> Nonetheless, it seems clear that *coercive* sexual exploitation and *forced* prostitution do come within the scope of the definition of forced or compulsory labour in Article 2, paragraph 1, of the Convention. The Committee on a number of occasions has made comments on this subject in connection with the application of the Convention.<sup>168</sup>

79. Another important element of the definition of trafficking in persons in the Palermo Protocol, from the point of view of the application of Convention No. 29, is the means of coercion used against an individual, which include the threat or use of force, abduction, fraud, deception, the abuse of power or a position of vulnerability, etc., which definitely exclude voluntary offer or consent of the victim.<sup>169</sup> With regard to the latter, the Palermo Protocol contains a qualifying provision that the consent of a victim of trafficking to the intended exploitation shall be irrelevant where any of the abovementioned means have been used.<sup>170</sup> It means, for example, that a person’s awareness of being employed in the sex industry or in prostitution, does not exclude such person from becoming a victim of trafficking. While being aware of the nature of that work, a person may be misled as to the conditions of work, which have turned out to be exploitative and coercive.<sup>171</sup> Where the victim is a child, the crime of trafficking in persons can be established irrespective of the use of means of coercion or deceit referred to above.<sup>172</sup>

80. Trafficking in persons leads to the imposition of forced or compulsory labour or services and to the violation of other fundamental human rights of the victim, and therefore should be punished as a criminal offence, both under Article 25 of the Convention and article 5 of the Palermo Protocol.<sup>173</sup> While the penal legislation of most

---

<sup>167</sup> *ibid.*, p. 10; see also *A global alliance against forced labour*, *op. cit.*, para. 24.

<sup>168</sup> For example, *Brazil* – RCE, 2004, p. 128; *India* – RCE, 2005, p. 160; *Thailand* – RCE, 2006, pp. 175–176.

<sup>169</sup> Concerning the issue of voluntariness as an element of the definition of forced or compulsory labour in Article 2, paragraph 1, of the Convention, see paras 38–41 above. It is significant that the Protocol, in addition to physical coercion, also refers to indirect forms of coercion, such as “abuse of a position of vulnerability” which is a form of psychological coercion often employed to induce consent of the victim.

<sup>170</sup> Palermo Protocol, article 3(b).

<sup>171</sup> As regards the links between the definition of forced or compulsory labour in Article 2, paragraph 1, of the Convention, and exploitative or abusive conditions of work, see paras 132–134 below.

<sup>172</sup> Palermo Protocol, article 3(c); “child” is defined as any person under 18 years of age (article 3(d)). Concerning the issue of “voluntariness” in connection with child labour, see para. 41 above.

<sup>173</sup> Under article 5 of the Palermo Protocol (Criminalization): 1. Each State party shall adopt such legislative and other measures as may be necessary to establish as criminal offences the conduct set forth in article 3 of this Protocol, when committed intentionally; 2. Each State party shall also adopt such legislative and other measures as may be necessary to establish as criminal offences: (a) subject to the basic concepts of its legal system, attempting to commit an offence established in accordance with para. 1 of this article; (b) participating as an

countries having ratified Convention No. 29 provides for the punishment of the illegal exaction of forced or compulsory labour, many countries have also introduced into their national legislation specific provisions aimed at punishing trafficking in persons, either by amending their criminal codes,<sup>174</sup> or by adopting special anti-trafficking laws,<sup>175</sup> often as a result of ratification of the Palermo Protocol or the Council of Europe Convention.<sup>176</sup> A number of other countries are currently in the process of adopting such specific provisions.<sup>177</sup>

81. Penal laws punishing trafficking in persons in the countries which have ratified the Palermo Protocol mostly adopt the definition of trafficking in persons inspired by the

---

accomplice in an offence established in accordance with para. 1 of this article; and (c) organizing or directing other persons to commit an offence established in accordance with para. 1 of this article.

<sup>174</sup> For example, countries which have ratified the Convention: *Armenia* (Criminal Code, section 132, adopted in August 2003); *Australia* (Criminal Code Amendment (Trafficking in Persons Offences) Act, 2005 (No. 96, 2005), which amends certain provisions of the Criminal Code Act, 1995); *Austria* (Criminal Code, section 217, as amended in February 2004 to expand the definition of trafficking so as to include exploitation of labour); *Belarus* (Act No. 15 of 4 May 2005 to amend and supplement several codes of the Republic of Belarus on matters relating to the increase of responsibility for trafficking in persons and other related crimes); *Brazil* (Act No. 10.803 of 11 December 2003 and Act No. 9777 of 1998, which introduced amendments to section 149 of the Penal Code); *France* (Act No. 2003-239 of 18 March 2003, which introduced amendments to the Penal Code (section 225-4-1)); *Russian Federation* (Criminal Code, as amended in 2003, defines crimes related to trafficking in human beings for the purpose of exploitation and provides for sanctions of imprisonment (section 217.1)); *Serbia* (Penal Code of 29 September 2005, section 388); *The former Yugoslav Republic of Macedonia* (Act of 16 January 2002 to amend the Criminal Code (Text No. 64), which introduced article 418-a concerning trafficking in human beings); *Ukraine* (Act No. 3316 of 12 January 2006 to amend the Penal Code and increase responsibility for trafficking in human beings). A country which has not ratified the Convention: *Canada* (Act to Amend the Criminal Code (trafficking in persons) of 25 November 2005 (Ch. 43, sections 279.01–279.04, 486, 487.04, 490.011(1) and 738(1)(b))).

<sup>175</sup> For example, countries which have ratified the Convention: *Azerbaijan* (Law on Trafficking in Persons and Presidential Decree on Enactment of the Law on Trafficking in Persons, of 5 August 2005); *Belgium* (the Suppression of Trafficking of Human Beings and Child Pornography Act, of 13 April 1995, which also amended other laws, such as the Criminal Code and the Immigration Law regarding access to the country, stay, residence and removal of organs; Act of 10 August 2005 to amend several provisions with a view to combating more effectively the trafficking of human beings and the practices of abusive landlords (section 433 *quinquies* to section 433 *novies*); *Bulgaria* (Act of 7 May 2003 on combating trafficking in human beings); *Dominican Republic* (Act No. 137-03 on the smuggling of migrants and trafficking in persons, entered into force on 7 August 2003); *Georgia* (Law on Combating Human Trafficking, of 28 April 2006); *Ghana* (Human Trafficking Act, 2005); *Italy* (Act No. 228 of 23 August 2003 on measures against the trafficking in persons, which also amended certain provisions of the Penal Code); *Mauritania* – (Act No. 2003-025 of 17 July 2003 on combating trafficking in persons); *Nigeria* (Trafficking in Persons (Prohibition) Law Enforcement and Administration Act, 2003); *Pakistan* (Prevention and Control of Human Trafficking Ordinance, 2002); *Philippines* (Anti-Trafficking in Persons Act, 2003); *Spain* (Organic Law 4/2000, of 11 January, as amended by Organic Law 8/2000, of 22 December, on the rights and freedoms of aliens and their social integration, which contains provisions concerning protection of victims of trafficking in persons and prosecution and punishment of perpetrators; it has also introduced amendments to the Penal Code (sections 312, 318)); *Tajikistan* (Act No. 47 of 15 July 2004 on the fight against trafficking in persons); *Thailand* (Measures in Prevention and Suppression of Trafficking in Women and Children Act, 1997). A country which has not ratified the Convention: *United States* (Victims of Trafficking and Violence Prevention Act, Public Law 106-386 of 28 October 2000).

<sup>176</sup> All countries that are members of the European Union must also comply with the EU Council Framework Decision of 19 July 2002 and criminalize all forms of trafficking in persons (see Council Framework Decision of 19 July 2002 on combating trafficking in human beings, Official Journal of the European Communities, L 203/1).

<sup>177</sup> For example, countries which have ratified the Convention: *Russian Federation* – RCE, 2006, p. 171 (a draft Law on Combating Trafficking in Human Beings which provides for a system of bodies to combat trafficking and contains provisions concerning prevention of trafficking, as well as protection and rehabilitation of victims, is currently under elaboration); *Bolivarian Republic of Venezuela* – RCE, 2007, pp. 207–209 (a draft law on trafficking in persons is under elaboration by the Ministry of the Interior and Justice).

Protocol,<sup>178</sup> though in some cases their approaches have varied, particularly as regards certain aspects of trafficking and related crimes.<sup>179</sup> Some countries have altered their definition of forced labour for the purposes of their penal codes, so as to cover acts connected with trafficking in persons.<sup>180</sup> In the definitions of trafficking, labour exploitation as its main purpose is often associated with particularly harsh and abusive conditions of work, or “conditions of work inconsistent with human dignity”.<sup>181</sup>

82. The Palermo Protocol also contains a series of provisions related to the prevention of trafficking in persons and the protection of victims of trafficking.<sup>182</sup> In accordance with these provisions, many signatory States have already adopted, or are in the process of drafting, their national action plans outlining anti-trafficking measures, including

<sup>178</sup> For example, countries which have ratified the Convention: *Armenia* (Criminal Code, section 132); *Azerbaijan* (Law on Trafficking in Persons, 2005, section 1); *Bulgaria* (Act of 7 May 2003 on combating trafficking in human beings, Additional Provision, section 1); *France* (Penal Code, as amended in 2003, section 225-4-1); *Philippines* (Anti-Trafficking in Persons Act, 2003, section 3(a)); *Serbia* (Penal Code of 29 Sep. 2005, section 388); *The former Yugoslav Republic of Macedonia* (Penal Code, as amended in 2002, section 418-a). A country which has not ratified the Convention: *Canada* (Act to Amend the Criminal Code (trafficking in persons) of 25 November 2005, Ch. 43, section 279.01(1)).

<sup>179</sup> Thus, in some countries, seizure of identity documents (without reasonable excuse) has been identified as the preferred modus operandi of many traffickers and has been criminalized (for example, a country which has ratified the Convention: *The former Yugoslav Republic of Macedonia* – Penal Code, section 418-a; a country which has not ratified the Convention: *United States* – Victims of Trafficking and Violence Prevention Act of 2000, section 112, which amends section 1592(a) of chapter 77, title 18, United States Code). There are different approaches in the national laws as regards a definition of “abuse of vulnerability” as a mode of coercion (for example, countries which have ratified the Convention: *Germany* – Penal Code, section 233; *Italy* – Law No. 228 of 23 August 2003, section 600; *Luxembourg* – Penal Code, section 379bis; *Republic of Moldova* – Penal Code, section 165; a country which has not ratified the Convention: *United States* – Victims of Trafficking and Violence Prevention Act of 2000, section 112, which amends section 1589 (2) and (3) of chapter 77, title 18, United States Code).

<sup>180</sup> For example, a country which has ratified the Convention: *Italy* (Act No. 228 of 23 August 2003 on measures against the trafficking in persons, which amended certain provisions of the Penal Code, giving a fuller definition of reducing or maintaining a person in slavery or servitude (section 600) and of trafficking in persons in a situation of slavery or servitude (section 601); these provisions are very broad in scope and cover the exploitation of persons in general, as well as, in particular, incitement to or exploitation of prostitution, begging, and the performance of work in conditions where the worker is exploited or subjugated by the employer).

<sup>181</sup> For example, countries which have ratified the Convention: *Belgium* (Act of 10 August 2005 to amend several provisions with a view to combating more effectively the trafficking of human beings and the practices of abusive landlords, section 433 *quinquies*, which stipulates: “It constitutes an infraction of trafficking in human beings to commit the act of recruitment, transport, transfer, hosting and receiving a person, or to pass or transfer control of a person to a third party, with the intent of putting the person to work or permitting the person to be put into work where conditions are contrary to human dignity”); *France* (Penal Code, as amended in 2003, section 225-4-1, which stipulates: “Human trafficking is the recruitment, transport, transfer, accommodation, or reception of a person in exchange for remuneration or any other benefit or for the promise of remuneration or any other benefit, in order to put him at the disposal of a third party, whether identified or not, so as to permit the commission against that person of offences of procuring, sexual assault or attack, exploitation for begging, or the imposition of living or working conditions inconsistent with human dignity, or to force this person to commit any felony or misdemeanour”); *Germany* (Penal Code, section 231, which defines trafficking in persons for the purpose of forced labour by referring to “working conditions that show a *crass disparity* to the working conditions of other employees performing the same or comparable tasks”).

<sup>182</sup> Art. 9 of the Protocol stipulates that “States Parties shall establish comprehensive policies, programmes and other measures: (a) to prevent and combat trafficking in persons; and (b) to protect victims of trafficking in persons, especially women and children, from re-victimization”; preventive measures shall include research, information, mass media campaigns, and social and economic initiatives (Art. 9.2); the Protocol also refers to cooperation with civil society (Art. 9.3), developmental measures and other strengthening measures such as the conclusion of bilateral labour agreements (Art. 9.4), as well as measures, such as educational, social or cultural measures, that discourage demand for victims of trafficking (Art. 9.5).

prevention and protection measures.<sup>183</sup> Such measures are essential for the efficient eradication of trafficking in human beings for the purpose of exploitation and thereby contribute to the suppression of all forms of forced or compulsory labour, as required in Article 1, paragraph 1, of Convention No. 29. In this perspective, the Committee has noted with interest on numerous occasions the adoption of such national plans and other policy measures by ratifying States and has sought information on their application in practice.<sup>184</sup>

83. The protection of victims of trafficking (as well as, more generally, protection of witnesses) may contribute to law enforcement and to the effective punishment of perpetrators,<sup>185</sup> as required both under article 5 of the Palermo Protocol and Article 25 of Convention No. 29. In this connection, the Palermo Protocol requires that States parties “shall consider adopting legislative or other appropriate measures that permit victims of trafficking in persons to remain in its territory, temporarily or permanently, in appropriate cases”.<sup>186</sup> In its general observation referred to above<sup>187</sup> concerning trafficking in persons for the purpose of exploitation, the Committee requested information on measures designed to encourage the victims to turn to the authorities. Since the adoption of the Palermo Protocol, many countries have adopted provisions of this kind, allowing victims to remain in the country following detection and ensuring other victim/witness protection measures.<sup>188</sup>

<sup>183</sup> For example, countries which have ratified the Convention: *Armenia* (National anti-trafficking action plan for 2004–06, adopted by Government Decision No. 58-N of 2004); *Czech Republic* (National Strategy of Combating Trafficking in Human Beings for the Purpose of Sexual Exploitation, approved in September 2003); *Denmark* (National Action Plan to Combat Trafficking in Women, published in December 2002 and became fully effective in 2003); *Georgia* (Plan of Action against Trafficking in Human Beings, 2005–06, approved by Decree of the President of Georgia No. 623 of 29 December 2004); *India* (National Plan of Action to combat trafficking and commercial sexual exploitation of women and children, 1998); *Indonesia* (National Action Plan for Abolishing Woman and Child Trafficking, adopted on 30 December 2002); *The former Yugoslav Republic of Macedonia* (National Action Plan for Illegal Trafficking in Humans and Illegal Migration, 2002); *Bolivarian Republic of Venezuela* (National Plan of Action to Prevent, Suppress and Penalize Trafficking in Persons and to Provide Global Assistance to Victims of Trafficking, 2006).

<sup>184</sup> See, for example: *Bangladesh* (RCE, 2005, p. 136); *Dominican Republic*, (RCE, 2005, p. 152); *India* (RCE, 2005, p. 160); *Indonesia* (RCE, 2005, pp. 161, 162); *Pakistan* (RCE, 2006, p. 163); *Russian Federation* (RCE, 2006, p. 171); *Thailand* (RCE, 2006, p. 175).

<sup>185</sup> From a law enforcement perspective, poor victim protection measures discourage victims of trafficking from seeking assistance from law enforcement officials for fear of mistreatment, deportation and potential risks to their personal safety. Sometimes, strict enforcement of immigration laws could also result in detention and return of migrants to their home countries without assessing whether these individuals are victims of forced labour exploitation (see ILO/Rohit Malpani, *Legal aspects of trafficking for forced labour purposes in Europe*, Geneva, International Labour Office, 2006, pp. 22, 32).

<sup>186</sup> Palermo Protocol, art. 7; other protective measures include the right to seek compensation, protection of the victim’s identity, privacy and physical safety and safe repatriation of trafficking victims to origin countries (*ibid.*).

<sup>187</sup> See para. 75 above and footnotes 162 and 163.

<sup>188</sup> For example, countries which have ratified the Convention: *Cyprus* (Protection of Witnesses Law No. 95(I) of 2001, which provides a comprehensive scheme for the protection of victims/witnesses, including residence permits); *Estonia* (Witness Protection Law, which came into force on 21 July 2005); *Hungary* (Aliens Act 39/2001, which provides for a possibility to grant a residence permit to foreigners who cooperate with the criminal justice authorities to detect offenders of trafficking); *Italy* (Immigration Law 286/98, Art. 18, which provides for witness/victim protection); *Malta* (Police Act, Ch. 164, Title IV, which regulates the protection of witnesses and victims, including the setting up of a witness protection programme and the granting of residence permits); *Poland* (Aliens Act of 13 June 2003, section 33, which provides for a short-term residence permit to support prosecution); *Portugal* (Statutory Law No. 244/98, section 137-B, which provides for a possibility to give a residence permit to a foreigner who cooperates with the investigation of criminal activities); *Spain* (Organic



84. The Committee has noted that the penal legislation of most countries having ratified Convention No. 29 provides for the punishment of the illegal exaction of forced or compulsory labour, and in many cases for specific sanctions aimed at the trafficking in persons in accordance with the Palermo Protocol. However, the persistence of trafficking in persons tends to show that in actual practice the enforcement of the legislation is often jeopardized by difficulties which remain to be analysed and solved in order to comply with the requirements of the Convention.<sup>189</sup> Labour inspectors and police both play important roles in law enforcement. The labour inspectors have to monitor workplaces and take measures to ensure that conditions of work prescribed by law are respected. Police have the ability to identify victims, as well as perpetrators of trafficking, and to take corrective measures. A crucial basis of the law enforcement machinery is an effective judicial system,<sup>190</sup> which is a key element in the efficient prosecution of traffickers and strict application of penal sanctions, as required under Article 25 of the Convention. Therefore, in its general observation on trafficking in persons, the Committee sought information on measures designed to strengthen the active investigation of organized crime with regard to trafficking in persons. In particular, information as to the provision of adequate material and human resources to law enforcement agencies; the specific training of law enforcement officers working in immigration control, labour inspection and vice squads; and international cooperation between law enforcement agencies with a view to preventing and combating the trafficking in persons.<sup>191</sup> The Committee also sought information on cooperation with employers' and workers' organizations as well as non-governmental organizations engaged in the protection of human rights and the fight against trafficking in persons. This information was sought in recognition of the vital role which is being played by the social partners and NGOs in preventing and combating trafficking in human beings for the purpose of exploitation. In comments addressed to a number of countries under article 22 of the ILO Constitution, the Committee has requested information on prosecutions and judicial proceedings initiated against those responsible for trafficking, as well as information on convictions obtained and penalties imposed.<sup>192</sup> In some other cases, the Committee has also requested ratifying States, more generally, to adopt effective measures to combat trafficking in persons.<sup>193</sup>

85. In a number of cases, the Committee has closely followed the issue of child trafficking, which has been often raised in connection with trafficking and commercial sexual exploitation of women,<sup>194</sup> but also as a separate issue. Where a country in question has also ratified the Worst Forms of Child Labour Convention, 1999

---

Law 4/2000, of 11 January, as amended by Organic Law 8/2000, of 22 December (Aliens Law), section 59, which regulates victim/witness protection).

<sup>189</sup> RCE – General Report, 2001, para. 80.

<sup>190</sup> Concerning the role of police and labour inspectors and judicial authorities in the law enforcement, see *Human Trafficking and Forced Labour Exploitation, Guidance for Legislation and Law Enforcement*, op. cit., pp. 49–54.

<sup>191</sup> See para. 75 above and footnotes 162 and 163.

<sup>192</sup> See, for example: *Bangladesh* (RCE, 2005, p. 137); *Dominican Republic*, (RCE, 2005, p. 152); *Indonesia* (RCE, 2005, pp. 161, 162); *Mexico* (RCE, 2004, pp. 145, 146); *Thailand* (RCE, 2006, p. 176); see also direct requests addressed to *Mali* (2005) and *Nicaragua* (2004).

<sup>193</sup> See, for example: *El Salvador* (RCE, 2006, p. 143); *Kuwait* (RCE, 2006, pp. 148, 149).

<sup>194</sup> See, for example: *India* (RCE, 2005, p. 160).

(No. 182),<sup>195</sup> the Committee usually expressed the view that this problem can be examined more specifically under Convention No. 182, since the protection of children is enhanced by the fact that the latter Convention requires ratifying States to take immediate and effective measures to secure the prohibition and elimination of the worst forms of child labour as a matter of urgency. The Committee has accordingly asked the governments concerned to refer in such cases to its comments on the application of Convention No. 182.<sup>196</sup>

#### 4. Forced or compulsory labour imposed by the State for the purposes of production or service

##### (a) General obligation to work

86. In some countries, national constitutions expressly refer to a “duty to work”,<sup>197</sup> as the counterpart of the “right to work”, if such right is granted to citizens in the constitution. In most cases, such a provision remains a general statement of principle and means a moral duty, which is not translated into a precise legal obligation enforceable with sanctions and therefore does not affect the application of the Convention.

87. As the Committee has noted in its earlier surveys on the subject,<sup>198</sup> in some countries national legislation created a legal obligation for all able-bodied citizens to engage in a gainful occupation; failure to do so made them liable to penal sanctions, which is incompatible with the Convention.<sup>199</sup> Since the last General Survey, the Committee has noted with satisfaction that many of the texts which provided for a general obligation to work or punished any able-bodied person (or persons of a certain age group) refusing to take up employment or leading a “parasitic way of life”, or “anti-social life”, have been repealed or amended in order to ensure compliance with the Convention.<sup>200</sup> In some cases, the repeal or amendment of such provisions has been

<sup>195</sup> Art. 3(a) of Convention No. 182 provides that the worst forms of child labour include “all forms of slavery or practices similar to slavery, such as the sale and trafficking of children, debt bondage and serfdom and forced or compulsory labour”.

<sup>196</sup> See, for example: *Bangladesh* (RCE, 2005, p. 136); *Côte d’Ivoire* (RCE, 2006, p. 138); *Gabon* (RCE, 2006, p.144); *Democratic Republic of the Congo* (RCE, 2006, pp. 139, 140); *Mali* (RCE, 2004, p. 143); *Mauritius* (RCE, 2005, p. 169); *Oman* (RCE, 2005, p. 178); *Qatar* (RCE, 2005, p. 181); *Togo* (RCE, 2005, p. 189); *United Arab Emirates* (RCE, 2006, p. 179).

<sup>197</sup> For example, countries which have ratified the Convention: *Colombia* (article 25); *Costa Rica* (article 56); *Cuba* (article 45); *Ecuador* (article 35); *Guatemala* (article 101); *Japan* (article 27); *Panama* (article 60); *Peru* (article 22); *Spain* (article 35); *Turkey* (article 49); *Bolivarian Republic of Venezuela* (article 87).

<sup>198</sup> See *Forced labour*, General Survey of 1968, para. 55; *Abolition of forced labour*, General Survey of 1979, para. 45.

<sup>199</sup> As the Committee has pointed out, the exception of “normal civic obligations” in Article 2(2)(b) of the Convention must be read in the light of other provisions of the Convention and cannot be invoked to justify such legislation (see para. 47 above).

<sup>200</sup> Countries which have ratified the Convention: *Belarus* – RCE, 1993, p. 92 (Act No. 1233-XII of 14 February 1991 has repealed section 204 of the Penal Code concerning persons “leading a parasitic way of life”); *Iceland* – RCE, 1986, p. 85 (Act No. 42/1985, section 10, which has abolished section 180 of the Penal Code, which empowered the administrative authorities to direct certain classes of “anti-social persons” to any suitable employment under the menace of penal sanctions); *Poland* – RCE, 1990, p. 109, 110 (Act of 29 December 1989 on Employment, section 45, has repealed the Act of 26 October 1982 on the procedure concerning persons evading work, which provided administrative authorities with extensive policing powers in respect of persons whom they considered to be inactive for socially unjustified reasons); *Romania* – RCE, 1990, p. 110 (Legislative Decree No. 9 of 31 December 1989, section 1, subsection 7, has repealed Act No. 25 of 5 November 1976, which

followed by the removal of a reference to a “duty to work” from national constitutions.<sup>201</sup> However, the discrepancies continue to exist in some countries, where an obligation to work is enforceable with penal sanctions, though the governments concerned usually indicate that measures are being taken to repeal or amend this kind of provision,<sup>202</sup> or that they are no longer applied in practice.

88. In its previous surveys on the subject, the Committee has observed that provisions concerning *vagrancy* and similar offences, if defined in an unduly extensive manner, are liable to become a means of compulsion to work and may even result in a situation similar to that where the law imposes a general obligation to work.<sup>203</sup> The Committee has considered that provisions of that kind, which are intended to protect society against disturbances of public order and tranquillity by persons who do not only habitually refuse to work but also do not have any lawful means of subsistence, are compatible with the Convention.<sup>204</sup> Since the last General Survey, the Committee has noted with satisfaction on a number of occasions that provisions on vagrancy have been either repealed or redefined in narrower terms, so as to avoid abuses and confine their applicability to persons who not only habitually refuse to take employment, but also have gained their income illegally.<sup>205</sup> In some other cases, where laws on vagrancy and

---

provided for compulsory allocation to a workplace and prescribed that persons placed in employment were to go immediately to the enterprise to which they had been assigned in order to take up employment); *Russian Federation* – RCE, 1994, p. 125 (Act No. 1867 of 5 December 1991 has repealed section 209 of the Penal Code, concerning persons “leading a parasitic way of life”); *Sweden* – RCE, 1982, p. 79 (Act No. 30 of 1981 has repealed Act, No. 450 of 1964, which provided for placement in a workhouse of a person who neglects to support himself by honest means and leads an anti-social life, so that public order or public safety are obviously endangered, and which had not been applied in practice); *Ukraine* – RCE, 1994, p. 142 (Act of 7 July 1992 (No. 2547-XII) has repealed section 214 of the Penal Code concerning “persons leading a parasitic way of life” and the Order of 3 January 1985 of the Supreme Soviet of the Ukrainian SSR on the manner to applying this section).

<sup>201</sup> Countries which have ratified the Convention: *Belarus, Poland, Romania, Russian Federation, Ukraine*.

<sup>202</sup> Countries which have ratified the Convention: *United Republic of Tanzania* – RCE, 2004, pp. 168, 169 (art. 25, para. 1, of the 1985 Constitution, which provides for a general obligation to work; art. 25, para. 3(d), of the Constitution, which provides that no work shall be considered as forced labour if it is relief work that is part of compulsory nation-building initiatives, in accordance with the law, or national efforts in harnessing the contribution of everyone in the work of developing the society and national economy and ensuring success in development; the Committee expressed its concern at the institutionalized and systematic compulsion to work established in law at all levels, in the national Constitution, Acts of Parliament and district by-laws, in contradiction with Convention No. 29 and Art. 1(b) of Convention No. 105, which prohibits the use of compulsory labour for development purposes); *Uganda* – RCE, 2006, pp. 177, 178 (section 2(1) of the Community Farm Settlement Decree, 1975, under which any unemployed able-bodied person may be settled on any farm settlement and required to render service; section 15 of the Decree makes it an offence punishable with a fine and imprisonment for any person to fail or refuse to live on any farm settlement or to desert or leave such settlement without authorization; the Government has indicated that the abovementioned Decree had to be repealed under the laws of Uganda revision exercise by the Uganda Law Reform Commission).

<sup>203</sup> See *Forced labour*, General Survey of 1968, para. 56; *Abolition of forced labour*, General Survey of 1979, paras 46–48.

<sup>204</sup> *ibid.*

<sup>205</sup> Countries which have ratified the Convention: *Burundi* – RCE, 1983, p. 75 (Legislative Decree No. 1-6 of 4 April 1981 revising the Penal Code, section 339, which provides for the definition of vagrancy and ensures that the anti-vagrancy provisions could not be used as a means of establishing a general obligation to work); *Chile* – RCE, 1999, p. 118 (Act No. 19.567 of 22 June 1998 has repealed para. 13 on vagrancy and mendacity, of Title VI, Book II, of the Penal Code, as well as provisions on vagrancy in sections 305 to 312 of the same Title); *Denmark* – RCE, 2002, p. 125 (Act No. 141 of 17 March 1999 has repealed sections 198 and 199 of the Penal Code, under which, in certain cases of habitual idleness, a person able to work could be directed by the police to employment and punished for vagrancy, and which were no longer applied in practice); *Ecuador* – RCE, 1982, p. 67 (under sections 383 and 384 of the revised Penal Code, vagrants shall not be punished for the mere fact of not habitually carrying on a trade or occupation); *Hungary* – RCE, 1990, p. 95 (section 2 of Act No. 27 of 7 July 1989 has repealed section 266 of the Penal Code and section 91 of Act No. 1 of 1968 on contraventions, under

assimilated offences are still worded in such general terms as to lend themselves to application as a means of direct or indirect compulsion to work, the Committee has requested the government concerned to take the necessary measures to repeal such texts<sup>206</sup> or to make amendments so as to limit the scope of the penal provisions in question to the unlawful activities.<sup>207</sup> In one case, the Government indicated that the texts in question have become obsolete and expressed its commitment to revise them and repeal the provisions which are contrary to the Convention.<sup>208</sup>

(b) Imposition of labour for public works or services and other specified purposes

89. It appears that systematic state practices of imposing compulsory labour on the population (e.g., where able-bodied men could be called up for limited periods to perform public works, such as construction and maintenance of public buildings and roads, bridges, dams, as well as reforestation and irrigation works, conservation of natural resources, compulsory cultivation, etc.), to which the Committee has referred in its earlier surveys,<sup>209</sup> have declined worldwide and practically disappeared in the great majority of countries. Exceptions are quite rare and concern rather legislative provisions that still remain in force than remnants of old practices, and the governments concerned often indicate that provisions of this kind have fallen into disuse and that measures are being taken to repeal them. However, in one case the Committee has noted the government's statement that practical difficulties encountered in the application of the Convention were in most cases due to the application of by-laws and directives issued by local authorities imposing compulsory labour on the population, which did not take

---

which persons found guilty of the penal offence of idleness could be punished); *Mauritius* – RCE, 1990, p. 101, 102 (the Labour (Amendment) Act of 16 December 1988 has repealed the Rodrigues Labour Regulations 1882, under which persons who have no means of subsistence and who, although fit to work, do not habitually work in any trade or profession, could be sentenced to imprisonment); *Peru* – RCE, 1988, p. 89 (Act No. 24506 of 12 May 1986 has repealed the Vagrancy Act No. 4981 of 18 January 1924); *Bolivarian Republic of Venezuela* – RCE, 1998, p. 136 (in the ruling passed on 14 October 1997, the Supreme Court of Justice declared to be unconstitutional (and therefore null and void) the Act of 1956 relating to vagrants and rogues, which empowered the administrative authorities to order internment in a rehabilitation and labour establishment, an agricultural reformatory colony or a work camp, in order to reform vagrants and rogues or to put them out of harm's way).

<sup>206</sup> See, for example: *Central African Republic* – RCE, 2006, p. 136 (Ordinance No. 66/004 of 8 January 1966 with respect to the suppression of idleness, as amended by Ordinance No. 72/083 of 18 October 1972, under which any able-bodied person aged between 18 and 55 years who cannot prove that she or he is engaged in a normal activity providing for her or his subsistence or that she or he is engaged in studies is considered to be idle and liable to a penalty of between one and three years of imprisonment; Ordinance No. 66/038 of June 1966 respecting the supervision of the active population, under which any person aged between 18 and 55 years who cannot justify belonging to one of the eight categories of the active population shall be called up to cultivate land designated by the administrative authorities and shall also be considered a vagabond if apprehended outside her or his *sous-prefecture* of origin and shall be liable to a sentence of imprisonment; Ordinance No. 75/005 of 5 January 1975 obliging all citizens to provide proof of the exercise of a commercial, agricultural or pastoral activity and making persons in violation of this provision liable to the most severe penalties; the Government has indicated that these texts have become obsolete and that they are being revised).

<sup>207</sup> See, for example: *Syrian Arab Republic* – RCE, 2006, p. 174 (section 597 of the Penal Code, which provides for the punishment of any person who is reduced to seeking public assistance or charity as a result of idleness, drunkenness or gambling; the Committee recalled that, while the punishment of gambling or the abuse of intoxicating liquor is outside the scope of the Convention, the possibility to impose penalties for mere refusal to work is contrary to the Convention).

<sup>208</sup> A country which has ratified the Convention: *Central African Republic* – RCE, 2006, p. 136 (see footnote 206 above).

<sup>209</sup> See *Forced labour*, General Survey of 1968, paras 57–62; *Abolition of forced labour*, General Survey of 1979, paras 74–83.

much into account the provisions of the ILO Conventions and the national Constitution.<sup>210</sup> In another country, compulsory public works or services can be imposed on the population by traditional political authorities, including chiefs.<sup>211</sup> In both cases the Committee urged the governments concerned to take the necessary measures to ensure that the provisions incompatible with the Convention are repealed or amended. The Committee has also requested governments to repeal or amend legislative provisions imposing compulsory labour for national development purposes and aiming at the increase of productivity, under which every able-bodied adult person is required, on pain of penal sanctions, to carry out agricultural and other development work, though these provisions have not been applied in practice.<sup>212</sup> In several other cases the Committee has noted with satisfaction that the provisions of this kind have been repealed.<sup>213</sup>

90. In a small number of countries, national legislation and local by-laws still provide for compulsory cultivation<sup>214</sup> and some other forms of compulsory labour or services, such as the conservation of natural resources,<sup>215</sup> irrigation, etc., as well as the exaction

<sup>210</sup> See *United Republic of Tanzania* – RCE, 2004, pp. 168, 169 (under the Local Government (District Authorities) Act, 1982, the Employment Ordinance, 1952, as amended, the Penal Code, the Resettlement of Offenders Act, 1969, the Ward Development Committees Act, 1969, and the Local Finances Act, 1982, compulsory labour may be imposed, inter alia, by administrative authority, on the basis of a general obligation to work and for purposes of economic development; several by-laws adopted between 1988 and 1992 under section 148 of the Local Government (District Authorities) Act, 1982, entitled “self-help and community development”, “nation-building”, and “enforcement of human resources deployment”, provide for an obligation to work; the Government has indicated that the majority of the texts in question have been addressed by the Task Force of the current Tanzania Labour Policy and Legislation Reform, which will make appropriate recommendations to the Government). The Employment and Labour Relations Act, 2004 (No. 6), has repealed the abovementioned Employment Ordinance, 1952.

<sup>211</sup> See *Swaziland* – RCE, 2006, pp. 173, 174 (the Swazi Administration Order (No. 6 of 1998), sections 6, 27, 28(1)(p), (q) and (u) and 34, which provide for orders requiring compulsory cultivation, anti-soil erosion works and the making, maintenance and protection of roads, enforceable with severe penalties for non-compliance; the Order has repealed the Swazi Administration Act, No. 79 of 1950, which contained similar provisions).

<sup>212</sup> See *Democratic Republic of the Congo* – RCE, 2006, p. 139 (Act No. 76-011 of 21 May 1976 concerning national development efforts and its Implementing Order No. 00748/BCE/AGRI/76 of 11 June 1976 concerning the performance of civic tasks in the context of the national food production programme; the Government indicated that the Act and its implementing legislation were not applied in practice).

<sup>213</sup> Countries which have ratified the Convention: *India* – RCE, 1980, p. 64 (statutory instruments adopted on 26 May 1977 and 30 December 1978 have repealed Ch. B of the Bihar Gram Panchayat Accounts Rules, 1949, regarding assessment of compulsory labour tax, and section 19A of the Uttar Pradesh Panchayat Raj Act, 1947, which authorized the use of compulsory male labour for works of general public utility); RCE, 1982, p. 69 (the Orissa Compulsory Labour (Amendment) Act, 1981, has repealed section 11 of the Orissa Compulsory Labour Act, 1948, which enforced local customs under which work in connection with irrigation or drainage was usually performed by the joint labour of the village community); *Democratic Republic of the Congo* – RCE, 2005, p. 150 (the Labour Code (Act No. 015/2002 of 16 October 2002) has deleted the provision of section 2 of the 1967 Labour Code which authorized compulsory labour in the public interest beyond the scope of the exceptions allowed by the Convention).

<sup>214</sup> See footnote 220 below.

<sup>215</sup> For example, a country which has ratified the Convention: *Kenya* – RCE, 2006, p. 147 (sections 13 to 18 of the Chief’s Authority Act (Cap. 128), according to which able-bodied male persons between 18 and 45 years of age may be required to perform any work or service in connection with the conservation of natural resources for up to 60 days in any year; the amendments introduced by Act No. 10 of 1997 not only failed to bring the legislation into compliance with the Convention, but the non-compliance was aggravated by raising the age limit for call up for compulsory labour to 50 years of age; the Government has indicated that the task force on the review of labour laws addressed the issue of repeal/amendment of sections 13 to 18 of the Chief’s Authority Act to bring them into compliance with the Convention; it has also indicated that the proposed reorganization of the administrative machinery in the country will lead to the abolition of the chief’s role, which will entail the repeal of the Chief’s Authority Act).

of compulsory labour as a means of recovery of taxes.<sup>216</sup> As regards, more particularly, *compulsory cultivation*, it seems clear that, if provisions imposing this kind of labour may be applied only in the event of actual or threatened famine, they fall outside the scope of the Convention as emergency measures, in virtue of Article 2, paragraph 2(d), of the Convention.<sup>217</sup> All other forms of compulsory cultivation, as well as other forms of compulsory labour referred to above, if they fail to meet the criteria of “minor communal services”,<sup>218</sup> are incompatible with Convention No. 29, as well as with Convention No. 105, which prohibits the use of forced or compulsory labour as a method of mobilizing and using labour for purposes of economic development.<sup>219</sup> The Committee has therefore addressed comments to certain governments in this connection, asking them to take the necessary measures in order to repeal or amend the provisions in question.<sup>220</sup> In some other cases the Committee has noted the repeal of certain provisions of this kind, including those to which reference has been made in the previous General Survey on the subject.<sup>221</sup>

91. As has already been indicated,<sup>222</sup> legislation allowing the call-up of labour in cases of emergency is sometimes worded in terms broad enough to permit the call-up of labour in a wider range of circumstances, such as, for example, where the inhabitants of regions lacking roads suitable for mechanized transport may be called up for work of public interest; where the mobilization of the civilian population may be ordered in the event of

<sup>216</sup> For example, a country which has ratified the Convention: *Democratic Republic of the Congo* – RCE, 2006, p. 139 (sections 18 to 21 of Legislative Ordinance No. 71/087 of 14 September 1971 on minimum personal contributions, which provides for imprisonment involving compulsory labour, by decision of the chief of the local community or the area commissioner, of taxpayers who have defaulted on their minimum personal contributions; the Government has indicated that the provisions of Legislative Ordinance No. 71/087 will be submitted to the Monitoring Committee for examination).

<sup>217</sup> See paras 62–64 above.

<sup>218</sup> See paras 65–66 above.

<sup>219</sup> See paras 167–170 below.

<sup>220</sup> Countries which have ratified the Convention: *Burundi* – RCE, 2006, p. 135 (Decree of 14 July 1952, Ordinance No. 1286 of 10 July 1953 and Decree of 10 May 1957, which deal with compulsory cultivation, portage and public works, should be formally repealed; Legislative Decree No. 1/16 of 29 May 1979, which establishes the obligation, under penalty of sanctions, to perform community development work, should be amended); *Central African Republic* – RCE, 2006, p. 136 (section 28 of Act No. 60/109 of 27 June 1960 with respect to the development of the rural economy, under which minimum surfaces for cultivation are to be established for each rural community and compulsory labour may be exacted); *Sierra Leone* – RCE, 2006, p. 172 (section 8(h) of the Chieftom Councils Act (Cap. 61), under which compulsory cultivation may be imposed on “natives”; the Government has indicated in its report that section 8(h) is not applicable in practice; it has also stated that the abovementioned section is not in conformity with article 9 of the Constitution and would be held unenforceable).

<sup>221</sup> Countries which have ratified the Convention: *Burundi* – RCE, 1984, p. 71 (Presidential Decree No. 100/142 of 30 May 1983 has repealed Ministerial Order No. 050/26 of 24 February 1966 on compulsory cultivation, which provided for the imposition of cultivation outside the cases of emergency as defined in the Convention); *Cambodia* – RCE, 2001, p. 123 (Sub-Decree No. 40 SDE of 4 July 2000 has repealed Sub-Decree No. 10 SDEC of 28 February 1994, which provided for up to 15 days a year of compulsory labour for irrigation works; the new Sub-Decree No. 40 SDE of 4 July 2000 provides for one day of manual work on hydrology, to be held on 4 March every year, which all adult citizens can attend voluntary); *Chad* – RCE, 2007, p. 192 (Act No. 09/PR/2006 of 10 March 2006 adopting the General State Budget has repealed section 982 of the Tax Code which allowed authorities to impose labour for the purpose of tax collection); *Papua New Guinea* – RCE, 1980, p. 71 (the Government indicated that the Native Village Councils Ordinance, under which “natives” could be required to cultivate land, has been repealed); the Committee also noted with interest that Statutory Instruments Nos. 63 and 64 of 1975 had repealed the powers to require the compulsory cultivation of land provided for in the Native Regulation (Papua) and the Native Administration Regulation (New Guinea) (see direct request of 1987).

<sup>222</sup> See paras 62–64 above.

serious economic crisis; or where persons and goods may be requisitioned in order to satisfy national needs and to protect the nation's vital interests or for the purpose of promoting the country's economic and social development.<sup>223</sup> These provisions appear to go far beyond the exception concerning emergencies provided for in Article 2, paragraph 2(d), of Convention No. 29 and to permit mobilization of labour "for purposes of economic development" within the meaning of Convention No. 105. Similar discrepancies sometimes take place as regards the application of another exception permitted by Convention No. 29 which relates to the "minor communal services".<sup>224</sup> The Committee has repeatedly pointed out in this connection, while examining the national provisions imposing various kinds of labour on the population, that in order to be compatible with the Convention, such provisions should be limited in scope. It should be limited to cases of a calamity or threatened calamity endangering the existence or well-being of the population (such as fire, flood, famine, earthquake, violent epidemic or epizootic diseases, etc.); or in case of compulsory cultivation to circumstances of famine or a deficiency of food supplies, and always on the condition that the food or produce shall remain the property of the individuals or the community producing it; or, in the case of minor communal services, to situations where work is limited to minor maintenance and its duration is substantially reduced.<sup>225</sup>

92. In contrast to the general tendency of the worldwide decline of state practices of imposing compulsory labour on the population, the Committee has been commenting for a number of years on one extremely serious case of flagrant violation of the Convention by the authorities and the military in a country,<sup>226</sup> in which this grave situation has emerged over the last few decades, and which has also been the subject of overwhelming criticism and condemnation in the Conference Committee on the Application of Standards of the International Labour Conference on ten occasions between 1992 and 2006, in the International Labour Conference at its 88th Session in June 2000, and in the Governing Body, by governments and social partners alike. The major focus of the criticisms by each of the ILO bodies has related to the outcome of a Commission of Inquiry appointed by the Governing Body in March 1997 following a complaint submitted in June 1996 by twenty five Worker delegates to the 83rd Session of the International Labour Conference under article 26 of the Constitution. The Commission of Inquiry concluded that the Convention was violated in national law and in practice in a widespread and systematic manner, and in particular, made the following conclusions on the substance of the case:

There is abundant evidence before the Commission showing the pervasive use of forced labour imposed on the civilian population throughout Myanmar by the authorities and the military for portering, the construction, maintenance and servicing of military camps, other work in support of the military, work on agriculture, logging and other production projects undertaken by the authorities or the military, sometimes for the profit of private individuals, the construction and maintenance of roads, railways and bridges, other infrastructure work and a range of other tasks, none of which comes under any of the exceptions listed in Article 2(2) of the Convention". The Commission's report concludes further that "forced labour in Myanmar is

<sup>223</sup> See para. 63 and footnotes 130–133 above.

<sup>224</sup> See paras 65–66 above.

<sup>225</sup> See, for example: *Swaziland* – RCE, 2006, p. 174.

<sup>226</sup> A country which has ratified the Convention: *Myanmar* – RCE, 1999, pp. 136–138; RCE, 2000, pp. 106–112; RCE, 2001, pp. 147–154; RCE, 2002, pp. 144–155; RCE, 2003, pp. 140–154; RCE, 2004, pp. 146–152; RCE, 2005, pp. 172–178; RCE, 2006, pp. 155–160; RCE, 2007, pp. 201–206.

widely performed by women, children and elderly persons as well as persons otherwise unfit for work” and adds: “A State which supports, instigates, accepts or tolerates forced labour on its territory commits a wrongful act and engages its responsibility for the violation of a peremptory norm in international law. Whatever may be the position in national law with regard to the exaction of forced or compulsory labour and the punishment of those responsible for it, any person who violates the prohibition of recourse to forced labour under the Convention is guilty of an international crime that is also, if committed in a widespread or systematic manner, a crime against humanity.”<sup>227</sup>

93. The Commission of Inquiry made the following recommendations: (1) that the relevant legislative texts<sup>228</sup> be brought into line with the Convention; (2) that in actual practice, no more forced or compulsory labour be imposed by the authorities, in particular the military; and (3) that the penalties which may be imposed under the Penal Code for the exaction of forced or compulsory labour be strictly enforced.<sup>229</sup> It also emphasized that, besides amending the legislation, concrete action needed to be taken immediately to bring to an end the exaction of forced labour in practice, in particular by the military.<sup>230</sup> The flagrant continuing breaches of the Convention by the Government and the failure to comply with the recommendations of the Commission of Inquiry and the observations of the Committee of Experts, as well as other matters arising from the discussion in the other bodies of the ILO, led to the unprecedented exercise of article 33 of the Constitution by the Governing Body at its 277th Session in March 2000, followed by the adoption of a resolution by the Conference at its June 2000 session.<sup>231</sup> In its

<sup>227</sup> See ILO: *Forced labour in Myanmar (Burma)*, report of the Commission of Inquiry appointed under article 26 of the Constitution of the International Labour Organization to examine the observance by Myanmar of the Forced Labour Convention, 1930 (No. 29), *Official Bulletin* (Geneva), Vol. LXXXI, 1998, Series B, special supplement [hereafter: *Forced labour in Myanmar (Burma)*], report of the Commission of Inquiry], paras 528, 531, 538. The Commission’s report further concludes: 533. Forced labour is a heavy burden on the general population in Myanmar, preventing farmers from tending to the needs of their holdings and children from attending school; it falls most heavily on landless labourers and the poorer sections of the population, which depend on hiring out their labour for subsistence and generally have no means to comply with various money demands made by the authorities in lieu of, or over and above, the exaction of forced labour. The impossibility of making a living because of the amount of forced labour exacted is a frequent reason for fleeing the country. 534. The burden of forced labour also appears to be particularly great for non-Burman ethnic groups, especially in areas where there is a strong military presence, and for the Muslim minority, including the Rohingyas. 535. All the information and evidence before the Commission shows utter disregard by the authorities for the safety and health as well as the basic needs of the people performing forced or compulsory labour. Porters, including women, are often sent ahead in particularly dangerous situations as in suspected minefields, and many are killed or injured this way. Porters are rarely given medical treatment of any kind; injuries to shoulders, backs and feet are frequent, but medical treatment is minimal or non-existent and some sick or injured are left behind in the jungle. Similarly, on road building projects, injuries are in most cases not treated, and deaths from sickness and work accidents are frequent on some projects. Forced labourers, including those sick or injured, are frequently beaten or otherwise physically abused by soldiers, resulting in serious injuries; some are killed, and women performing compulsory labour are raped or otherwise sexually abused by soldiers. Forced labourers are, in most cases, not supplied with food ... 536. In conclusion, the obligation under Art. 1, para. 1, of the Convention to suppress the use of forced or compulsory labour is violated in Myanmar in national law, in particular by the Village Act and the Towns Act, as well as in actual practice in a widespread and systematic manner, with total disregard for the human dignity, safety and health and basic needs of the people of Myanmar.

<sup>228</sup> In particular, the Village Act (section 11(d), read in conjunction with section 8(1)(g), (n) and (o)) and the Towns Act (section 9(b)), which provide for the exaction of work or services from any person residing in a village tract or in town ward, failure to comply with a requisition made under these provisions being punishable with penal sanctions under section 12 of the Village Act and section 9A of the Towns Act.

<sup>229</sup> *Forced labour in Myanmar (Burma)*, report of the Commission of Inquiry, para. 539.

<sup>230</sup> *ibid.*

<sup>231</sup> ILO: “Measures recommended by the Governing Body under article 33 of the Constitution – Implementation of recommendations contained in the report of the Commission of Inquiry entitled *Forced labour in Myanmar (Burma)*”, in: ILC, 88th Session, Geneva, 2000, *Record of Proceedings*, Vol. II, Resolutions, p. 37. Under the



observations addressed to the Government, the Committee identified four areas in which measures should be taken by the Government: (i) issuing specific and concrete instructions to the civilian and military authorities; (ii) ensuring that the prohibition of forced labour is given wide publicity; (iii) providing for the budgeting of adequate means for the replacement of forced or unpaid labour; and (iv) ensuring the enforcement of the prohibition of forced labour.<sup>232</sup>

(c) National service obligations

94. As indicated above,<sup>233</sup> compulsory military service is excluded from the scope of the Convention only if used “for work of a purely military character”, this condition being aiming specifically at preventing the call-up of conscripts for public works or development purposes. In the last General Survey on the subject, while examining national situations in the light of the Special Youth Schemes Recommendation, 1970 (No. 136), the Committee drew attention to the great difference which may exist between legislation and practice in this respect. Some governments stated that, in actual practice, legislation concerning non-military national service activities, including provisions authorizing the *use of conscripts for non-military purposes*, applies only in the case of emergencies or in respect of vocational training. Other governments pointed out that young people engaged in economic development work as part of their compulsory national service are in practice always volunteers.<sup>234</sup> The Committee has pointed out that, in order to avoid any ambiguity in the interpretation and to bring legislation into line with the Convention and the indicated practice, the principle that such non-military tasks are restricted to emergencies or performed exclusively by volunteers should be clearly reflected in the legislation.<sup>235</sup> Since that time, some texts concerning compulsory civic service have been formally repealed,<sup>236</sup> and others are

---

Conference resolution, the measures in question included, inter alia, keeping the matter under review at future sessions of the Conference until Myanmar has fulfilled its obligations; recommending to the Organization’s constituents that they review their relations with Myanmar and take appropriate measures to ensure that such relations do not perpetuate or extend the system of forced or compulsory labour in that country; inviting the Director-General of the ILO to inform international organizations working with the ILO to reconsider any cooperation they may be engaged in with Myanmar and, if appropriate, to cease any activity that could directly or indirectly abet forced labour practices; inviting the Director-General to request the United Nations Economic and Social Council (ECOSOC) to place on the agenda of its July 2001 session an item concerning Myanmar’s failure to implement the recommendations of the Commission of Inquiry; requesting the Director-General to submit to the Governing Body a periodic report on the outcome of measures directed to international organizations and the United Nations and to keep them informed of any developments in the implementation by Myanmar of the recommendations of the Commission of Inquiry.

<sup>232</sup> See *Myanmar – RCE*, 2006, p. 156. In this observation, the Committee has also noted the general evaluation by the Liaison Officer a.i. of the forced labour situation, on the basis of all the information available to him, which “continues to be ... that although there have been some improvements since the Commission of Inquiry, the practice remains widespread throughout the country, and is particularly serious in border areas where there is a large presence of the army” (February 2005 report of the Liaison Officer a.i., document GB.292/7/2, para. 8).

<sup>233</sup> See paras 43–46 above.

<sup>234</sup> See *Abolition of forced labour*, General Survey of 1979, paras 50–52.

<sup>235</sup> *ibid.*

<sup>236</sup> Countries which have ratified the Convention: *Morocco – RCE*, 1999, pp. 134, 135 (Dahir issuing Act No. 46-97-1 of 4 Chaoual 1417 (12 February 1997) has repealed the provisions relating to civic service which had been the subject of previous comments, thus confirming the practice according to which persons called up are made available to public administrations only if they so request); *Tunisia – RCE*, 1997, p. 109 (Act No. 95-9 of 23 January 1995 has repealed the provisions of Act No. 78-22 of 8 March 1978 respecting civilian service, under which any Tunisian of 18 to 30 years of age unable to show that he was in employment or registered in a school

stated to have fallen into disuse.<sup>237</sup> The Committee has also noted with satisfaction the adoption of provisions restricting compulsory military service to work of purely military character<sup>238</sup> and making military service voluntary in time of peace.<sup>239</sup> However, some texts authorizing the use of conscripts for non-military purposes are still in force.<sup>240</sup> In a few countries, persons liable to military service but not in fact called up for such service (e.g. persons surplus to military requirements) may be required to satisfy their national service obligations in non-military forms, such as work for development purposes in production units of factories, public undertakings, etc.<sup>241</sup> There are also cases where legislation concerning compulsory civic service is still in force,<sup>242</sup> sometimes the governments indicate that it is no longer applied in practice, though has not been

---

or vocational training establishment could be assigned, for one year or more, to economic and social, or rural or urban development projects and was liable to re-educational labour in case he refused or deserted).

<sup>237</sup> For example, a country which has ratified the Convention: *Netherlands* – RCE, 2001, p. 154 (concerning the use of conscripts for non-military activities, the Committee has noted with satisfaction the Government's confirmation in its report that compulsory national service and the practice in question concerning the position of conscripts have ended).

<sup>238</sup> A country which has ratified the Convention: *Bulgaria* – RCE, 1997, p. 77 (the Law on the Defence and Armed Forces, adopted on 13 December 1995, section 111(1), which provides for the limitation of compulsory military service to work of a purely military character).

<sup>239</sup> A country which has ratified the Convention: *Honduras* – RCE, 1997, p. 81 (with reference to the comments it has been making for some years concerning the non-military work that conscripts can be required to perform during their compulsory national service, the Committee has noted with satisfaction that article 276 of the national Constitution has been amended and now provides that, in time of peace, military service shall be voluntary).

<sup>240</sup> For example, countries which have ratified the Convention: *Congo* – RCE, 2006, p. 137 (section 4 of Act No. 11-66 of 22 June 1966 establishing the National People's Army, which provides for active participation by the army in tasks of economic construction for effective production; the Government has indicated that the practice of imposing on recruits work which is not purely military in nature has fallen into disuse); *Tunisia* – Act No. 2004-1 of 14 January 2004, under which any citizen of 20 years of age must carry out national service of one year's duration of which the aim is to prepare the citizen to defend his country and to participate in the global development of the country; national service may take the form of active military service for the needs of the national army or of national service outside the armed forces' units intended to meet the needs of global defence and the imperatives of national solidarity, in which case the conscripts are assigned either to armed security forces' units or to administrations and enterprises, as individual assignments or within the framework of technical cooperation) [see a direct request addressed to the Government in 2005].

<sup>241</sup> For example, countries which have ratified the Convention: *Egypt* – RCE, 2006, pp. 140, 141 (Act No. 76 of 1973, as amended by Act No. 98 of 1975, concerning general (civic) service of young persons on completion of their studies; section 1, under which young persons, male and female, who have completed their studies and who are surplus to the requirements of the armed forces, may be directed to work, such as development of rural and urban societies, agricultural and consumers' cooperative associations and work in production units of factories); *Turkey* – RCE, 2005, pp. 191, 192, observation on Convention No. 105; see also a 2004 direct request on Convention No. 29 (the Council of Ministers resolution No. 87/11945 of 12 July 1987, according to which conscripts in excess of the needs of the military can be obliged to work in public undertakings in lieu of military service, without their consent and under military discipline; section 10 of the Military Service Act, No. 1111, as amended by Act No. 3358, as well as section 5 of the Council of Ministers resolution No. 87/11945 of 12 July 1987, adopted pursuant to section 10 of Act No. 1111, which lay down procedures relating to the surplus reserves, including the procedures concerning the persons liable to military service who are assigned duties in public bodies and institutions; the Government has indicated that Act No. 3358, which amended section 10 of the Military Service Act, No. 1111, has not been applied in practice after 1991).

<sup>242</sup> For example, a country which has ratified the Convention: *Algeria* – RCE, 2005, pp. 132, 133 (sections 32, 33, 34 and 38 of Act No. 84-10 of 11 February 1984 respecting civic service, as amended in 1986, which require persons who have completed a course of higher education or training to perform a period of civic service of between two and four years in order to obtain employment or exercise an occupation, refusal to perform civic service and the resignation of the person concerned without acceptable grounds result in their prohibition from exercising an activity on their own account, such as setting up as a trader, craft worker or promoter of a private economic investment, any violation being punishable under section 243 of the Penal Code).

formally repealed.<sup>243</sup> The Committee has therefore requested the governments concerned to take the necessary measures to bring legislation into compliance with the forced labour Conventions.

95. In its previous survey on the subject, the Committee has referred to the situation in some countries where compulsory service may be imposed on persons who have completed certain kinds of studies.<sup>244</sup> Such *obligations of service in relation to training received* sometimes apply to a narrow range of professions, in particular young doctors, dentists and pharmacists, who may be required to exercise their profession for a certain period in a post assigned to them by the authorities, but may also be imposed on a large proportion of graduates from higher educational establishments. The Committee has pointed out in this connection that, where such service obligations are enforced by the menace of any penalty, they may have a bearing on the observance of the forced labour Conventions.<sup>245</sup> The Committee has noted that some of the provisions of this kind, to which reference has been made in the previous General Survey on the subject, have been repealed.<sup>246</sup> In some other cases the Committee has invited the governments concerned to bring legislation into compliance with the Convention.<sup>247</sup>

<sup>243</sup> For example, countries which have ratified the Convention: *Cameroon* – RCE, 2005, pp. 1443, 144 (Act No. 73-4 of 9 July 1973 instituting national service for participation in development, which allows the imposition of work in the general interest on citizens aged between 16 and 55 years for 24 months, subject to penalties of imprisonment for refusal; the Government has indicated that a preliminary draft Act instituting national civic service to replace national civic service for participation in development had been prepared); *Dominica* – RCE, 2006, p. 140 (the National Service Act, 1977, under which persons between the ages of 18 and 21 years are required to perform service with the national service, including participation in development and self-help projects concerning housing, school, construction, agriculture and road building, failure to do so being punishable with a fine and imprisonment (section 35(2)); the Committee has observed that, contrary to the Government's repeated statement that the national service was created to respond to national disasters, the Act contained no reference to natural disasters, but specified the objectives of the national service, which "shall be to mobilize the energies of the people of Dominica to the fullest possible level of efficiency, to shape and direct those energies to promoting the growth and economic development of the State"; the Government has indicated that section 35(2) of the Act has not been applied in practice).

<sup>244</sup> See *Abolition of forced labour*, General Survey of 1979, paras 55–62.

<sup>245</sup> *ibid.*, para. 55. It should be recalled that in the Special Youth Schemes Recommendation, 1970 (No. 136), the Conference indicated that exceptionally, and provided there is full compliance with the Conventions on forced labour, legislative provisions may be made for compulsory participation in "schemes for young people who have previously accepted an obligation to serve for a definite period as a condition of being enabled to acquire education or technical qualifications of special value to the community for development" (para. 7(2)(b)); in such cases participants should, to the greatest possible extent, be given a free choice among different available forms of activity and different regions within the country and due account should be taken in their assignment of their qualifications and aptitudes (para. 7(3)); the services of participants should not be used for the advantage of private persons or undertakings (para. 3(3)); the duration of service should not normally exceed two years (para. 37(a)).

<sup>246</sup> Countries which have ratified the Convention: *Central African Republic* – RCE, 1985, p. 81 (Ordinance No. 83/010 of 4 February 1983 has repealed the provisions of Ordinance No. 74/017 of 26 June 1974, which imposed an obligation (enforceable with penal sanctions) on all persons who have received training at the expense of the State to serve the State for 15 years); *Democratic Republic of the Congo (ex-Zaire)* – RCE, 1988, p. 99 (Legislative Ordinance No. 87-009 of 21 March 1987 has repealed Legislative Ordinances No. 68-071 of 1 March 1968, which provided for the call-up of doctors for a period of three years, refusal to comply being punishable with imprisonment or a temporary or permanent ban on exercising the medical profession, and No. 72-058 of 22 September 1972, which provided for the call-up of secondary education graduates for a period of two years and higher education graduates for a period equal to the normal duration of their studies, refusal to comply being punishable with imprisonment).

<sup>247</sup> For example, a country which has ratified the Convention: *Sri Lanka* – RCE, 2006, p. 173 (the Compulsory Public Service Act, No. 70 of 1961, sections 3(1), 4(1)(c) and 4(5), imposing on graduates compulsory public service of up to five years, subject to penal sanctions; the Government has indicated that the Act has not been implemented in practice and that there had been no reported instances of prosecutions against any graduates

## (d) Restrictions on freedom of workers to terminate employment

96. As the Committee has already pointed out, the effect of statutory provisions preventing termination of employment of indefinite duration by means of notice of reasonable length is to turn a contractual relationship based on the will of the parties into service by compulsion of law, and is thus incompatible with the Convention.<sup>248</sup> In some countries, however, exceptions to the freedom of workers to leave their employment are not limited to cases of emergency within the meaning of Article 2, paragraph 2(d), of the Convention, but are applicable in broader range of circumstances, or even permanently, to various categories of workers. The Committee has thus addressed restrictions on the freedom to leave one's employment by giving notice of reasonable length that were imposed in different countries, including career military personnel in time of peace.<sup>249</sup> Thus, in a few countries, any person employed by the Government, or by any public administration, establishment or body or any authority of public or mixed sector, who unilaterally terminates employment (even with notice) without consent of the employer or authorization of the competent authority, is liable to penal sanctions of imprisonment.<sup>250</sup> In certain other countries, military officers and other career members of the armed forces cannot resign their commission before their resignation is formally accepted by the competent body, which takes a decision after having examined the reasons for resignation.<sup>251</sup>

---

under this law; it has also stated that this matter has been addressed under the plan of action recommended by the workshop relating to the promotion of ratification of Convention No. 105, and the tripartite committee appointed to follow up its recommendations is looking into the matter).

<sup>248</sup> See para. 40 above.

<sup>249</sup> As noted above, the provisions of the Convention relating to compulsory military service cannot be invoked to deprive career military servicemen of the right to leave the service in peacetime within a reasonable period, e.g. by means of notice of reasonable length (see para. 46 above).

<sup>250</sup> For example, countries which have ratified the Convention: *Bangladesh* – RCE, 2005, p. 137 (under the Essential Services (Maintenance) Act, No. LIII of 1952, termination of employment by any person employed by the central Government without the consent of the employer is punishable with imprisonment for up to one year, notwithstanding any express or implied term in the contract of employment providing that the employee may freely, and with notice, terminate his or her employment (sections 3, 5(1)(b) and Explanation 2, and section 7(1)); under section 3 of the Act, these provisions apply to every employment under the central Government and to any employment or class of employment declared by the Government to be an essential service; similar provisions are contained in the Essential Services (Second) Ordinance, No. XLI of 1958 (sections 3, 4(a) and (b) and 5)); *Pakistan* – RCE, 2006, pp. 163, 164 (Essential Services (Maintenance) Act, 1952, sections 2, 3(1)(b) and explanation 2, section 7(1); West Pakistan Essential Services Act, 1958 (as in force in Baluchistan and the North-West Frontier Province); Punjab and Sindh Essential Services (Maintenance) Acts, 1958, under which a person in government employment who terminates employment without the consent of the employer is subject to imprisonment for up to one year, notwithstanding any expressed or implied term in the contract providing for termination with notice); *Syrian Arab Republic* – RCE, 2006, p. 174 (Legislative Decree No. 46 of 23 July 1974, amending section 364 of the Penal Code, under which a term of imprisonment from three to five years may be imposed for leaving or interrupting work as a member of the staff of any public administration, establishment or body or any authority of the public or mixed sector before resignation has been formally accepted by the competent authority; the Government has indicated that the amendment of the Penal Code is currently ongoing and that the Committee's comments are being taken into account in order to bring it into conformity with the Convention).

<sup>251</sup> For example, countries which have ratified the Convention: *Bahrain* – section 4 of Legislative Decree No. 16 of 1977 governing the service of military officers in the Defence Force of Bahrain, under which officers undertake to serve in for an uninterrupted period of 15 years, during which they do not have the right to resign; under section 123 of the Decree, any officer who submits a resignation is not entitled to leave the service before it is accepted; under sections 92 and 47(a) of Legislative Decree No. 23 of 1979 governing the service of rank-and-file members of the armed forces, such members of the armed forces who submit their resignation are not entitled to leave their service until the resignation is accepted, under penalty of disciplinary sanctions imposed by the commanding officer or military tribunals (section 49(a) and (b)) (see a direct request addressed to the

97. While examining the developments in the relevant national provisions which have taken place since the last General Survey on the subject, the Committee has noted with satisfaction in a number of cases, that provisions imposing restrictions on public servants, career members of the armed forces and other workers regarding their right to terminate employment have been repealed.<sup>252</sup> The Committee has also noted with satisfaction that, in some countries where members of agricultural cooperatives or collective farms could not leave the cooperative or the collective farm without the agreement of its general assembly, the legislation has been amended and the freedom of these workers to terminate their legal work relationship and to leave the collective farm has been provided for in the labour code or in the model collective farm rules.<sup>253</sup>

## 5. Privatization of prisons and prison labour

98. Article 2, paragraph 2(c), of the Convention excludes from the definition of forced labour contained in Article 2, paragraph 1, “any work or service exacted from any person as a consequence of a conviction in a court of law, provided that the said work or service is carried out under the supervision and control of a public authority and that the said person is not hired to or placed at the disposal of private individuals, companies or

---

Government in 2005); *Egypt* – section 141 of Act No. 232, of 1959, under which the military officer’s service does not terminate until the resignation is accepted; the Committee has observed that, under the above provision, the service is not automatically terminated upon delivery of a resignation, since the application to resign may be refused; it has also noted that the Act does not establish the criterion used for deciding whether a resignation presented under its provisions will or will not be accepted (see a direct request addressed to the Government in 2005); *Nigeria* – section 11 of the Terms and Conditions of Service, Nigerian Army Officers (1984), according to which an officer holding a regular commission may be permitted to resign, but a ruling on each application will be made by the Army Council; section 17(10) of the Police Act, Cap. 359, under which no police officer other than a superior officer shall be at liberty to resign or withdraw himself from his duties without the approval of the Police Council (see a direct request addressed to the Government in 2005); *Uganda* – RCE, 2006, p. 178 (the National Resistance Army (Conditions of Service) (Officers) Regulations No. 6 of 1993, section 28(1), under which the Board may permit officers to resign their commission at any stage during their service, but the officer applying for the resignation must give his/her reasons for it; the Board may grant permission to resign only after it has considered these reasons and finds them fit).

<sup>252</sup> Countries which have ratified the Convention: *Bulgaria* – RCE, 1997, p. 77 (Law on the Defence and Armed Forces, adopted 13 December 1995, section 128(1) concerning the conditions for termination of the service of career members of the armed forces provides for their right to leave the service at their own request by giving six months’ notice); *Cuba* – RCE, 1989, p. 78 (provisions of section 145 of the Penal Code of 1979, under which penalties of imprisonment could be imposed on a public servant who abandoned his duties or activities before legal notification of the acceptance of his resignation, have not been included into the Penal Code promulgated by Act No. 62 of 29 December 1987); *Netherlands* – RCE, 1999, p. 138 (Act concerning Flexibility and Security (Stb. 300), of 14 May 1998, has repealed a provision of section 6 of the Extraordinary (Employment Relations) Decree, 1945, under which workers were legally required to obtain the approval of the District Employment Office for the termination of their employment); *Zambia* – RCE, 1994, p. 148 (Preservation of Public Security (Amendment) Regulations, 1990, has repealed Regulation No. 40 of the Preservation of Public Security Regulations, under which public officers could be prohibited from leaving their employment); RCE, 1999, p. 154 (Preservation of Public Security (Amendment) (No. 2) Regulations, 1993, has repealed regulation 41 of the Preservation of Public Security Regulations, under which employees in certain services could be prohibited from leaving their employment).

<sup>253</sup> Countries which have ratified the Convention: *Belarus* – RCE, 1990, p. 86 (Collective Farms Model Rules, adopted on 23 March 1988, provide for the freedom of members of collective farms to resign by giving three months’ written notice); *Bulgaria* – RCE, 1990, p. 85 (section 342 of the Labour Code of 1987, under which members of cooperatives may terminate their legal work relationship after giving 30 days’ notice or, in certain cases, without notice); *Russian Federation* – RCE, 1990, p. 122 [observation addressed to the USSR] (Collective Farms Model Rules, adopted on 23 March 1988, provide for the freedom of members of collective farms to resign by giving three months’ written notice); *Ukraine* – RCE, 1990, p. 121 (Collective Farms Model Rules, adopted on 23 March 1988, provide for the freedom of members of collective farms to resign by giving three months’ written notice).

associations”. The discussion hereafter needs to be considered having regard to the earlier paragraphs on this topic.<sup>254</sup>

99. Reasons for the exemption of prison labour were that imprisonment was historically associated with compulsory labour of various types required to be performed by prisoners initially on a punitive and retributive basis, then later as a form of rehabilitation as described in the ILO Memorandum on Prison Labour.<sup>255</sup> While adopting the provision according to which prison labour is excluded from the scope of the Convention only if a person concerned “is not hired to or placed at the disposal of private individuals, companies or associations”, the Conference expressly rejected an amendment which would have permitted the hiring of prison labour to private undertakings engaged in the execution of public works,<sup>256</sup> thus making clear that it is not sufficient to limit the use of prison labour to works of public interest, since private undertakings should be completely excluded from using prison labour, irrespective of the kind of work performed.

100. Since the last General Survey on the subject, there has been a trend towards two related phenomena in some member States, which has had a marked effect on the application of the Convention. First, prisoners in publicly administered prisons are more often working for private enterprises, both inside and outside prison premises. Second, in some cases prison administration has been contracted to private firms, and prisoners are working for purposes of production in these prisons. This has an obvious effect on the application of the Convention, particularly of its Article 2, paragraph 2(c). The Committee has observed that a trend in some countries towards increased use of privatized prison labour is often explained by a number of perceived needs for governments, such as: to reduce the costs of a growing prison population by using private enterprise, to generate income to cover the increasing costs of the prison population, to provide skills for the purposes of rehabilitation, or to provide sources of income for prisoners from which family expenses of prisoners or restitution for victims can be drawn.<sup>257</sup>

101. Productive work of prisoners for private entities takes place under various schemes which may range from agriculture and stock-breeding through textile manufacture to high-tech sectors such as the production of computer parts and qualified services such as the operation of airline booking systems.<sup>258</sup> The rise in the number of privately run prisons, and the increased involvement of the private sector in using prison labour, can also be seen in relation to general economic tendencies, from contracting out, to

<sup>254</sup> See paras 48–61 above.

<sup>255</sup> See footnote 92 above.

<sup>256</sup> See footnote 106 above.

<sup>257</sup> RCE – General Report, 2001, para. 144.

<sup>258</sup> The 2001 Global Report under the follow-up to the ILO Declaration on Fundamental Principles and Rights at Work (*Stopping forced labour*) noted that “a number of countries are increasingly resorting to privatized prison labour under various arrangements. These developments, which started in developed countries but have spread to others, have spurred serious concern over “both basic rights and unfair competition”. The extent of the impact of these arrangements on the free labour market largely remains to be measured and analysed, even though the practices are far from new. They are increasing, with private prison services now being marketed internationally” – para. 189. See also ILO: Report of the Committee on the Application of Standards, ILC, 86th Session, Geneva, June 1998, *Provisional Record* No. 18, para. 90. According to the 2005 Global Report (*A global alliance against forced labour*), out of the approximately 8 million recognized prisoners worldwide, some 150,000 are in private prisons, though no figures are available as to those who might be working for private employers – para. 116.

privatization, to public/private partnerships.<sup>259</sup> This trend can be observed both in the countries bound by the Convention<sup>260</sup> and in the non-ratifying States.<sup>261</sup>

<sup>259</sup> See Colin Fenwick: *When privatization means exploitation: Prison labour in privatized facilities*, in: *Fundamental Rights at Work: Overview and Prospects*, Labour Education 2001/1, No. 122, ILO, Geneva, pp. 42, 43; see also Colin Fenwick: *Private benefit from forced prison labour: Case studies on the application of ILO Convention 29 (June 2001)* [report commissioned by the ICFTU with assistance from the ILO Bureau for Workers' Activities (ILO/ACTRAV)], Part 1.1. According to the report, in the beginning of 2001 there were 182 privately run prison facilities around the world, able to hold a total of 141,613 prisoners.

<sup>260</sup> For example, countries which have ratified the Convention: *Australia* – Since 1990, there has been a significant expansion in the involvement of the private sector both in operating correctional facilities, and in using prison labour in correctional industries of the country. During 2004–05, private prisons operated in five jurisdictions (New South Wales, Queensland, South Australia, Victoria and Western Australia); as at 30 June 2005 corrective services operated 120 custodial facilities nationally, which included seven privately operated prisons and one privately operated community custodial facility; on average, 4,303 prisoners (17.9 per cent of the total Australian prisoner population, excluding periodic detainees) were held in privately operated facilities during the year. Source: Steering Committee for the Review of Government Service Provision, Productivity Commission, *Report on Government Services 2006* (figures for 2004–05); see also Colin Fenwick: *Private benefit from forced prison labour: Case studies on the application of ILO Convention No. 29 (June 2001)*, Part 2.1; *Prison Privatization Report International*, No. 68, May/June 2005; *United Kingdom* – In 2005–06, privately contracted prisons represented more than 10 per cent of available places within the prison estate as a whole, with 11 prisons being operated by four separate providers, plus three competitively tendered “operate only” service level agreements with the public sector prison service, these being HMP Blakenhurst, HMP Buckley Hall and HMP Manchester. HMP Peterborough, which opened in March 2005, is the first contracted prison to hold both men and women on a combined site. (Source: National Offender Management Service, Office for Contracted Prisons, *Statement of Performance and Financial Information – April 2005 to March 2006*); see also Colin Fenwick: *Private benefit from forced prison labour: Case studies on the application of ILO Convention No. 29 (June 2001)*, Part 6.1; *Prison Privatization Report International*, No. 38, February/March 2001. Work in UK prisons is compulsory; prisoners work both within their prison, be it publicly or privately managed, and outside prison walls.

<sup>261</sup> For example, countries which have not ratified the Convention: *Canada* – the Government indicated in its 1997 report supplied under article 19 of the ILO Constitution that there were no privately run prisons in Canada, but that prisoners did perform labour for private companies; at the federal level, private companies wishing to gain access to prison labour must do so through CORCAN, a special agency responsible for cooperation with the public and private sectors in the field of labour. In a January 2006 CORCAN publication *Productivity through partnership* (available at [http://www.csc-scc.gc.ca/text/prgrm/corcan/pblct/produ\\_e.shtml](http://www.csc-scc.gc.ca/text/prgrm/corcan/pblct/produ_e.shtml)), addressed to prospective private sector partners, CORCAN describes three “partnership models” by which it provides companies with access to the labour of federal prisoners, indicating, in particular, that “CORCAN manages offenders and provides the facility”. According to *Prison Privatization Report International*, Utah-based Management and Training Corporation’s (MTC) Canadian subsidiary, Management and Training Corporation Canada (MTCC), was chosen to operate the Central North Correctional Centre in May 2001 as part of a five-year pilot project; after the expiration of the contract with MTCC (on 10 November 2006) the Government of Ontario was going to transfer the operation of the Central North Correctional Centre in Penetanguishene to the public sector (*Prison Privatisation Report International*, No. 71/72, December 05–April 06); the Government has confirmed this information in its 2006 report supplied under article 19 of the ILO Constitution; *United States* – according to the Government’s 2006 report supplied under article 19 of the ILO Constitution, more than 30 states now have laws that permit contracting for the private operation of state prisons; both federal and state prisoners housed in contract facilities can be required to perform some kind of work. As the Government indicated in its 1997 report supplied under article 19 of the ILO Constitution, approximately 77,000 individuals were incarcerated in prisons managed by profit-making corporations, which represented around 4 per cent of the total inmate population in the country; state and local prisons had increased the practice of contracting out prisoners to work for private companies, which was legalized since 1990, according to the Department of Justice. Private operation of prison facilities has grown steadily since the mid-1980s and, in 2001, the United States had the largest number of privately run prison facilities in the world and the largest number of prisoners held in privately operated correctional facilities; at 31 January 2001, there were 153 privately run facilities in 33 different US states (see Colin Fenwick: *Private benefit from forced prison labour: Case studies on the application of ILO Convention No. 29 (June 2001)*, Part 7.1.2). According to the Bureau of Justice Statistics, in the 12 months ending 30 June 2005, the number of prisoners held in privately operated facilities increased from 98,570 to 101,228, an increase of 2.7 per cent from a year earlier. Overall, private facilities held 6.7 per cent of all state and federal inmates, up from 6.6 per cent at mid-year 2004; the federal system (26,544), Texas (15,414), Oklahoma (5,812) and Florida (5,423) reported the largest number of inmates in private facilities at mid-year 2005. Four States, all in the west, had at least a quarter of their prisoners in private facilities (Bureau of Justice Statistics

102. The Committee has been fully aware of the importance of this issue from the point of view of the application of the Convention. The Committee therefore asked the governments of States bound by this instrument to include in their reports supplied under article 22 of the ILO Constitution information as to the present position in their law and practice as regards the following points: whether there are prisons administered by private concerns, profit-making or otherwise; and whether any private prison contractors deploy prisoners to work either inside or outside prison premises, either for the account of the contractor or for that of another enterprise. The Committee also asked a certain number of questions concerning the conditions under which such arrangements operated, where they existed.<sup>262</sup> The responses to these questions have been carefully examined by the Committee, together with other information on the subject already available from a number of countries bound by the Convention, which has been reflected in the comments made by the Committee under article 22 of the Constitution. The Committee has also taken note of the views and comments expressed by a number of delegates in the course of the discussions that took place at the International Labour Conference in the Committee on the Application of Standards, when it considered the observance of the Convention in certain countries, as well as the Conference Committee's general discussions of 1998, 1999 and 2001. In addition, the Committee has taken account of the information received from non ratifying countries under article 19 of the ILO Constitution in 1997 and 2006, which contributed to a general picture of law and practice in member States in these regards.

103. There are many circumstances in which prison labour may be connected with private entities. They include:

- (a) Prisoners working with a private entity as part of an education or training scheme to obtain qualifications.
- (b) Prisoners may work in workshops within the prison to produce goods which are sold to private entities in the open market or may provide services. This sale may be achieved direct by the prisoners or through the agency of another private entity which may be the same entity which runs the prison. This may or may not be part of a pre-release scheme.
- (c) Prisoners may work outside prison for a private entity as part of a pre-release scheme.

---

Bulletin, *Prison and Jail Inmates at Midyear 2005*, May 2006, NCJ 213133, US Department of Justice, Office of Justice Programs; see also Prison Privatisation Report International, No. 70, September–November 2005).

<sup>262</sup> The Committee of Experts sought the following information: (i) whether there are prisons administered by private concerns, profit-making or otherwise; (ii) whether any private prison contractors deploy prisoners to work either inside or outside prison premises, either for the account of the contractor or for that of another enterprise; (iii) whether private parties are admitted by the prison authorities into prison premises of any kind for the purpose of engaging prisoners in employment; (iv) whether employment of prisoners outside prison premises, either for a public authority or for a private enterprise, is allowed; (v) the conditions in which employment under any of the above conditions takes place, in respect of remuneration (indicating the level and comparing it with any minimum wage normally applicable to such work), benefits accruing (such as pension rights and workers' compensation), observance of occupational safety and health legislation and other conditions of employment (e.g. through labour inspection), and how those conditions are determined; (vi) what the source of any remuneration is (whether from public or private funds) and for what purposes it must or may be applied (e.g. for the personal use of the prisoner or if it is subject to compulsory deductions); (vii) for whose benefit is the product of prisoners' work and any surplus profit deriving from it, after deduction of overheads, and how is it disbursed; and (viii) how the consent of the prisoners concerned is guaranteed, so that it is free from the menace of any penalty, including any loss of privileges or other disadvantages following from a refusal to work (RCE, 1999, general observation on Convention No. 29, pp. 106, 107).



- (d) Prisoners may provide labour within prisons which contribute to the running of prisons run by private entities.

There can also be combinations and variations of these arrangements made between public authorities and private entities which include prison labour. They may involve triangular relationships between public authorities, private entities and prisoners as have previously been referred to by the Committee,<sup>263</sup> joint ventures, public–private partnership or a series of other arrangements.

104. In considering the privatization of prisons and prison labour, emphasis has frequently been made on the exemption of prison labour as set out under the terms of Article 2, paragraph 2(c) of the Convention, followed by separate consideration of the application of the definition of forced labour in Article 2, paragraph 1. Such an approach seems to be an appropriate way to examine the situation, given the various circumstances in which privatization of prisons and prison labour may occur.

105. While examining the requirements of Article 2, paragraph 2(c), of the Convention,<sup>264</sup> the Committee recalled that work or service exacted from any person as a consequence of a conviction in a court of law is exempted from the scope of the Convention only if two conditions are met, namely “that the said work or service is carried out under the supervision and control of a public authority and that the said person is not hired to or placed at the disposal of private individuals, companies or associations”. Both these conditions are necessary for compliance with the Convention. If either of the two conditions is not observed, the situation is not excluded from the scope of the Convention, and compulsory labour exacted from convicted persons under these circumstances is prohibited in virtue of Article 1, paragraph 1, of the Convention.<sup>265</sup>

106. As the Committee noted in earlier comments made under the Convention,<sup>266</sup> the provisions of the Convention which prohibit convict labour from being hired to or placed at the disposal of private individuals, companies or associations are not limited to work outside penitentiary establishments but apply equally to workshops which may be operated by private undertakings inside prisons,<sup>267</sup> as well as to work organized by privately run prisons.<sup>268</sup>

107. It is to be noted that the provisions of Article 2, paragraph 2(c), are not conditioned on any particular kind of legal relationship. Thus, they are not limited to cases where a legal relationship would come into existence between the prisoner and the private

<sup>263</sup> RCE – General Report, 2001, para. 116; RCE – General Report, 1998, para. 118.

<sup>264</sup> See paras 53–55 above.

<sup>265</sup> See para. 55 above. For example, in comments made for many years on law and practice in *Germany*, the Committee has observed that, contrary to the Convention, prisoners have to perform compulsory work in a privately run workshop within the prison; the Committee pointed out that the fact that prisoners remain at all times under the authority and control of the prison administration does not detract from the fact that they are “hired to” a private enterprise – a practice designated in Article 2(2)(c) of the Convention as being incompatible with this instrument (see e.g. RCE, 2006, p. 145).

<sup>266</sup> See *Abolition of forced labour*, General Survey of 1979, para. 98; RCE – General Report, 1998, para. 117; RCE – General Report, 2001, para. 86.

<sup>267</sup> See, for example, *Austria* – RCE, 1999, p. 110; RCE, 2002, pp. 102–104; RCE, 2005, pp. 134, 135; *Germany* – RCE, 2006, pp. 144, 145. See also footnote 125.

<sup>268</sup> See *Australia* – RCE, 1999, p. 109 and *United Kingdom* – RCE, 1994, p. 145, and RCE, 1998, p. 131.

undertaking, but equally covers situations where no such legal relationship exists and the prisoner has a direct relationship only with the prison.<sup>269</sup>

108. In particular, in relation to privatization of prisons or prison labour, the Committee has previously noted that the relationship between the public authority, the private company and the prisoner is a triangular one: specifically, a direct relationship, usually contractual, between the public authority and the private company – the subject of which is the prisoner(s); and a second direct relationship between the public authority and the prisoner. There is usually no direct agreement between the prisoner and the private company. In such a situation the prisoner may be considered to be “hired out” to the private company in relation to the provision of work or services. In this case, it is comparable to the arrangements which may exist with temporary employment agencies or labour contracting, in which there may be no direct relationship between the worker and hiring enterprise. Instead, the agreements exist between the employment agency and the hiring enterprise, and between the employment agency and the worker. There are, however, two differences which have a direct bearing on the observance of the Convention. The temporary or contract worker (not being an independent contractor), normally has an employment contract and therefore has the corresponding protection of labour law, which at present is not the case for compulsory prison labour. Furthermore, prison labour is captive labour. In contrast to temporary workers, prison workers have no access, in law and in practice, to employment outside the prison environment. Indeed, in most cases their work is covered by no labour law whatsoever. Thus, if the prisoner is obliged to work for the benefit of a private company, the triangular relationship in which the prisoner’s labour is the subject of a contract between the public authority and a private company corresponds to what is referred to in Article 2, paragraph 2(c), as being incompatible with the Convention.<sup>270</sup>

109. Though the practice of the private sector involvement in prison labour systems varies widely from country to country, the Committee has considered it possible to make a paradigmatic comparison between the prison labour systems involving private companies described in the ILO Memorandum on Prison Labour,<sup>271</sup> and characteristic cases of “privatization of prison labour” which are currently the subject of comments under the Convention. Thus, in some countries the practice corresponds to the description of the “special contract system” referred to in paragraph 57 above under subparagraph (c),<sup>272</sup> while in the others which have privately run prisons, the practices

<sup>269</sup> RCE – General Report, 1998, para. 118. See also *Germany* – RCE, 1999, pp. 122, 123.

<sup>270</sup> See RCE – General Report, 1998, para. 118.

<sup>271</sup> See para. 57 above. The Committee has considered that such historical perspective is useful because, although some of the forms of prison labour may have changed over the years, the basic problems raised by the involvement of private contractors in prison labour have had to be dealt with since the adoption of the Convention (RCE – General Report, 2001, para. 146).

<sup>272</sup> For example, countries which have ratified the Convention: *Austria* – RCE, 2005, p. 134. The Committee has noted that under the legislation in force, prisoners may be hired to enterprises of the private sector, which may use their labour in privately run workshops and workplaces both inside and outside prisons, under contracts concluded between prisons and private enterprises; the Committee observed that contracts for the hiring of prison labour to private enterprises in Austria correspond in all respects to what is proscribed by Article 2(2)(c), namely, that a person be “hired to” a private company; it is in the very nature of such hiring agreements to include mutual obligations between the prisons administration and the private enterprise; the description of the “special contract system” referred to in the ILO Memorandum on Prison Labour, corresponds to the practice that is now followed in *Austria* (RCE – General Report, 2001, para. 100); *Germany* – RCE, 2002, p. 128. The Committee has noted that under the legislation in force, prisoners may be obliged to work in workshops run by private enterprises within state prisons; the Committee observed that the practice followed in this regard in *Germany* corresponds

generally correspond, save in one respect, to the “lease system” referred to in paragraph 57 above under subparagraph (a).<sup>273</sup> In particular, in a lease system, the obligations of the private company are the boarding, lodging, clothing and guarding of the prisoner, in return for which the private company acquires the right to employ the prisoner; in addition, provision is made for periodic inspection by state officials. The one difference is that at the time of the ILO Memorandum, the private company had to pay an agreed per capita rate to the State while now it is often the State that subsidizes the private company, which may be a multinational enterprise, at an agreed per capita rate.

110. However, Article 2, paragraph (2)(c), of the Convention refers both to cases where prisoners are “hired to”, and to those where they are “placed at the disposal” of private contractors. The Committee has previously noted that the obligation of a prisoner to work in a prison run by a private company is not affected by the question of whether the private company pays the State or whether the State subsidizes the private company. That is because in the situation where the private company pays the State, the prisoner is the subject of the arrangement and is “hired out” to the private company to perform work, in return for the payment made to the State. Alternatively, in the situation where the State subsidizes the private company, the prisoner is “placed at the disposal of” the private company for the performance of the work. Thus, the Committee has come to a conclusion that, for the purposes of the Convention, neither situation falls within the exemptions, as in the first case the prisoner is “hired to” the private contractor and in the second he or she is “placed at the disposal of” the latter.<sup>274</sup>

111. The question of the direction in which payments flow between the State and private contractors might also lead to the issue of profit or benefit, taking into account that in some cases concerning prisons managed by private companies under contract with the government, the companies are not supposed to derive benefit or profit from the labour of the prisoners. The Committee has observed that, in present-day practice, entities running private prisons are commercial companies, which are frequently listed on the stock exchange, and the purported absence of profit results from an agreement between the government and each private prison operator, requiring the operator to ensure that all income from prison industries be isolated within the overall income of the operator, and that any profit from the industries be reinvested in the industry or spent in such other manner as approved by the government. The Committee has pointed out in this respect that the way in which the surplus income derived by the prison operator can be distributed has no bearing on the need to comply with the condition laid down in Article 2, paragraph (2)(c), of the Convention, namely, that the person is not “hired to or placed at the disposal of private individuals, companies or associations”.<sup>275</sup>

112. Another condition which should be complied with to exclude prison labour from the scope of the Convention, under Article 2, paragraph 2(c), is the requirement of “supervision and control of a public authority”. As indicated above,<sup>276</sup> the reason for

---

exactly to the description given in the ILO Memorandum on Prison Labour of the “special contract system”, a system in which the labour of prisoners is hired to private contractors (see also RCE – General Report, 2001, para. 100).

<sup>273</sup> For example, countries which have ratified the Convention: *Australia, United Kingdom* (RCE – General Report, 2001, para. 100); see also footnote 260 above.

<sup>274</sup> See para. 58 above.

<sup>275</sup> See RCE – General Report, 2001, paras 124–126; see also *Australia* – RCE, 1999, pp. 108–109.

<sup>276</sup> See para. 53 above.

this requirement is to prevent the conditions under which prisoners' work being determined otherwise than by the public authorities, in a situation in which the workers concerned do not necessarily enjoy all the rights of free workers, in order to ensure that conditions of work remain within acceptable limits. It seems evident that, in privately run prisons, the private enterprise is not only a user of prison labour, but will inevitably also exercise, in law or in practice, an important part of the authority which under the Convention is required to be exercised by the public authorities.<sup>277</sup> The Committee has had the occasion to observe in this connection that the practice of the supervision and control of public authority would have to be examined carefully, as the Convention does not allow a full delegation of supervision or control to a private business.<sup>278</sup> As indicated above,<sup>279</sup> the Committee has also considered that, if the supervision and control are restricted to a general authority to inspect the premises periodically, this by itself would not appear to meet the requirements of the Convention for supervision and control.<sup>280</sup> The supervision and control must be effective, systematic and regular and should be considered a matter for the services of government labour inspectors.

113. In summary on this point, it is difficult to consider that the situation of prisoners performing work in privatized prisons or working for private companies, as discussed above, falls within the exclusion in Article 2, paragraph 2(c), of the Convention. However, there is still an important matter to be considered, namely, the overall definition of forced labour as set out in Article 2, paragraph 1, in particular, whether the prisoner has *voluntarily* offered to perform the work.

114. As previously indicated in paragraphs 59 and 60 above, the Committee has considered that, it is only where the necessary safeguards exist to ensure that the prisoners concerned offer themselves *voluntarily*, without being subjected to pressure or the menace of any penalty, as required by Article 2, paragraph 1, of the Convention, that such work would not fall within the scope of the Convention. The question however arises as to whether prisoners, considering their captive circumstances, can be in a situation of providing labour for which they have offered themselves *voluntarily* and without the menace of any penalty. The penalty may include such matters as the loss of a right or a privilege (advantage), as in the case where an unfavourable assessment of behaviour is taken into account for non-reduction of sentence.

115. The Committee therefore considers that in such a captive environment, it is necessary to obtain prisoners' formal consent to work in cases where such work is performed for private enterprises in state-run prisons or in privatized prisons. However, such formal consent, since it is given in a context of lack of freedom with limited options, should be in writing. The Committee has therefore concluded that there need to be indicators which authenticate or satisfy the giving of the free and informed consent, which should be examined carefully.

116. The Committee recalls that the most reliable indicator of the voluntariness of labour is the work performed under conditions which approximate a free labour relationship. The factors to be taken into consideration in such a case include: wage levels (leaving room for deductions and attachments), social security and occupational

---

<sup>277</sup> See RCE – General Report, 1998, para. 121; see also *France* – RCE, 1996, p. 80, and RCE, 1995, p. 90.

<sup>278</sup> See *Australia* – RCE, 1999, p. 109.

<sup>279</sup> See para. 53 above.

<sup>280</sup> See RCE – General Report, 1998, para. 124.

safety and health.<sup>281</sup> While it is possible to accept certain differences in wage levels and social security benefits, all prisoners must enjoy the same occupational safety and health protection as free workers.

117. In considering how closely the conditions should resemble a free labour relationship, it needs to be remembered that in the free labour market, wages may, in the words of Articles 8 and 10 of the Protection of Wages Convention, 1949 (No. 95), be subject to deductions and “be attached or assigned” under conditions and within limits prescribed by national laws or regulations.<sup>282</sup> Deductions may be made from prisoners’ remuneration for the board and lodging provided or their remuneration lowered to take account of these expenses, in conditions that are strictly controlled by the public authority.

118. In relation to whether the work is performed under conditions which approximate a free labour relationship, the Committee takes note of the view expressed by some governments that a further factor, which is relevant to the wage levels, is that the labour provided by prisoners differs markedly from labour provided in the free market. There is frequently no continuity by the prisoner of the work; it may be interrupted by other prison programmes; the length of prison sentences vary considerably; and there may be increased costs in the private companies having to continuously train new prisoners when they commence the work.

119. The Committee, in stating that the approximation of a free labour relationship “was the most reliable indicator”, has not expressed other ways in which voluntariness and formal consent may be authenticated. There may be also other factors that can be regarded as objective and measurable advantages which the prisoner gains from the actual performance of the work. These advantages might include the learning of new skills which could be deployed by prisoners when released; the offer of continuing the work of the same type upon their release; or the opportunity to work cooperatively in a controlled environment enabling them to develop team skills. These or similar factors should not be considered in isolation, but be taken as a whole, in determining whether consent was freely given and informed. Further, this authentication of voluntariness should be examined through supervision by the public authority. It could also include scrutiny of voluntariness by the courts. The supervision needs to be effective, regular and systematic. In particular, the performance of this supervision should not be left solely to the private enterprise, but should be the responsibility of the public authority.

120. In summary, the issue of voluntariness and formal consent in a prison environment requires consideration of whether the work is performed under conditions which approximate a free labour relationship, which is the most reliable way of satisfying this requirement. Other objective and measurable advantages which the prisoner gains from the actual performance of the work may also be taken into account. All of these factors taken together need to be considered and assessed by the public authority.

---

<sup>281</sup> See RCE – General Report, 2001, paras 128–143; RCE, 2002, general observation on Convention No. 29, para. 10.

<sup>282</sup> In conformity with Article 10, paragraph 2, of Convention No. 95, wages are in many countries “protected against attachment or assignment to the extent deemed necessary for the maintenance of the worker and his family”. For prisoners employed by private enterprises, or who are assigned to work for them, this implies that their wages also may “be attached or assigned”, so as to satisfy compensation claims of victims as well as alimony or other obligations of the prisoners, both of which would be illusory if exploitative wage rates prevailed.

121. A further matter raised by one government is that not all prisons within the State are privatized and that “it would be inequitable to treat prisoners in privately operated prisons more advantageously than those in state-run prisons”.<sup>283</sup> It has also been pointed out by certain governments that the same rules or guidelines operate within the prison, whether the prison is run by private operators or by the State.<sup>284</sup> The Committee considers that the differential protection and conditions which may arise in a privatized prison in comparison with those in a state-run prison give rise to broader issues concerning treatment of prisoners. It notes that the Convention deals with the use to which prison labour is put, and not with the general treatment of prisoners as such, which is left to the State.

122. In conclusion, the Committee is of the opinion that it is fully possible for governments to apply Convention No. 29 when designing or implementing a system of privatized labour, but they must do so on the understanding that such involvement carries with it additional requirements, the need for a thorough analysis and more information on how the Convention is being implemented in such cases.<sup>285</sup> The choice as to whether or not a privatized prison system is used is a matter for the State. If a State chooses to have privately operated prisons, it may do so as long as it ensures that prison labour meets the conditions required by the Convention. There is the need to protect a captive workforce which is increasingly working in direct competition with a free labour market, and of the need to avoid unfair competition with free workers. Issues of voluntariness will continue to be matters which require careful consideration by States in attempting to reconcile the different imperatives in their own particular context. It will also be a concern for this Committee in examining how the Convention is being applied in such situations. As indicated above, a certain number of countries have made progress towards full compliance with the Convention by taking measures, both in law and in practice, so that conditions of the private employment of prisoners progressively approach those of free workers.<sup>286</sup> Others have been requested by the Committee to take measures to that effect.<sup>287</sup> The Committee hopes to see continuous advances in this sense and believes that the foregoing indications will provide a useful guide as to how the Convention should be applied, for the benefit of those member States which have ratified the Convention, and those which are contemplating doing so.

## 6. Sentence of community work

123. In recent years, the Committee has observed that many countries, mostly in Europe and Africa, have adopted legislation intended to provide their penal systems with a new

<sup>283</sup> See *Australia* – RCE, 2004, p. 123.

<sup>284</sup> See *Australia* – RCE, 2004, p. 123; *United Kingdom* – RCE, 2004, p. 175.

<sup>285</sup> One government (country which has not ratified the Convention: *Canada*) in its report supplied under article 19 of the ILO Constitution has expressed concern with regard to explanations given by the Committee to Article 2(2)(c) in connection with the role of the private sector and expressed the view that, as a result, “almost any form of prison labour that involves private enterprises would constitute a contravention of the Convention” (see para. 26 above). As the Committee has pointed out on numerous occasions, in spite of the express prohibition for prisoners to be hired to or placed at the disposal of private parties under the terms of this Article, the situations will not give rise to problems in the application of the Convention, if the work is carried out under conditions approximating those of free employment relationships, i.e. with the freely given consent of the prisoner and subject to other safeguards and guarantees referred to above (see paras 54–61 and 98–122 above).

<sup>286</sup> See para. 61 above and footnotes 123 and 124.

<sup>287</sup> See para. 61 above and footnote 125.

sanction: that of community work. The Committee has on a number of occasions requested additional information from governments on the manner in which such legislation is applied, since community work sentences may have a bearing on the application of the Convention.

124. Community work is regarded first and foremost as an alternative to imprisonment. In cases where a person is found guilty of an offence for which the penalty is a term of imprisonment (generally of short duration), the court may instead propose or require the offender to perform some form of work. The person sentenced remains at liberty, but in return is required to perform a certain number of hours or days of work.<sup>288</sup> The work performed under such a sentence is generally work that is useful and in the general interest, that is of benefit to the community as a whole. For this reason, such work is normally undertaken for the State, administrative authorities, regional communities, public establishments and services, or associations. In addition, community work is by its very nature work carried out for free, with no remuneration for the person performing it.

125. The relevance of community work to the application of the Convention must be considered in the light of the exception provided for under Article 2, paragraph 2(c), of the Convention. Under the terms of that provision, the term “forced labour” is not deemed to include “any work or service exacted from any person as a consequence of a conviction in a court of law, provided that the said work or service is carried out under the supervision and control of a public authority and that the said person is not hired to or placed at the disposal of private individuals, companies or associations”. Accordingly, so as not to be regarded as a form of forced labour, labour exacted as community work must comply with the two conditions set out in this provision of the Convention. The first condition does not generally pose any difficulty, since under the national laws which the Committee has been able to examine community work is a penal sanction which can be imposed only by a court. The second condition set out in Article 2, paragraph 2(c), is also met where the work in question is performed for the State or its various divisions (administrations, regions, public services and establishments, etc.). Where these two conditions are met, a sentence of community work comes under the terms of the exception provided for by the Convention and does not call for any comment by the Committee.

126. This is not the case where the legislation under which community work is imposed allows the work to be performed for a body other than a public institution. In the great majority of the legislation examined, community work may be performed for private institutions such as charitable bodies. In such cases, the Committee seeks assurance with regard to two aspects: first, that the person sentenced formally consents to doing the community work; and secondly, that the circumstances in which the work is performed are adequately structured and monitored to ensure that the work done really is in the general interest, and that the entity for which the work is performed is non-profit-making.

127. The legislation normally requires persons sentenced to do community work to give their consent.<sup>289</sup> Community work allows courts to punish certain offenders by imposing

---

<sup>288</sup> For example, the period may vary from 40 to 200 hours in *Luxembourg*, from ten to 90 days in *Nicaragua*, from 40 to 400 days in *New Zealand*, and is of a maximum duration of 300 hours in *Tunisia*.

<sup>289</sup> Where a person sentenced to community work can only perform that service for public institutions, there is no reason under the terms of the Convention to inquire whether or not he or she has consented to it, since the work is exacted in accordance with the conditions set out in Art. 2, para. 2(c), of the Convention (see para. 54).

a sanction which does not involve imprisonment, but consists of performance of work intended to some extent to make amends for the harm done to society by the offence. Given the purpose of the sanction, it has generally been considered desirable for offenders to formally consent to doing work of this kind. For example, the legislation that has been examined requires the persons sentenced to be present when the sentence is handed down, their consent to be obtained, and establishes that they have the right to request an alternative sanction or to refuse it. Only in rare cases has the Committee been prompted to ask governments to indicate whether or not persons thus sentenced have consented to the sanction or to indicate exactly how that consent was obtained.<sup>290</sup>

128. As indicated above, legislation more often than not allows community work to be performed for private bodies – charitable associations or institutions – as well as for the State and public institutions.<sup>291</sup> In such cases, the Committee seeks assurance that work done for such private institutions is genuinely in the general interest. This involves determining whether the work is of real benefit to the community and whether or not the body for which the work is done is a non-profit-making organization. Legislation may stipulate explicitly that the association for which the work is done should not be profit-making,<sup>292</sup> or that the work should not serve the purpose of economic gain.<sup>293</sup> A number of elements exist to prevent the basic purpose of the work from being subverted. These include: the practical arrangements for the work; judicial supervision of the conditions in which the sentence is carried out;<sup>294</sup> and the criteria adopted by the courts to allow associations to provide work for persons sentenced to community work.<sup>295</sup> In the interests of a more complete examination of the situation in a country, the Committee may also ask governments to provide a list of authorized associations or institutions and to give examples of the type of work involved in community work.<sup>296</sup>

<sup>290</sup> In the direct request addressed to the *Czech Republic* in 2005, the Committee asked the Government to indicate “whether the voluntary consent of the convicted persons is obtained before the sentence is imposed by the court”.

<sup>291</sup> None of the legislation examined by the Committee provides for community work to be performed for private enterprises.

<sup>292</sup> For example, in the direct request addressed to *Burkina Faso* in 2005, the Committee noted that “Offenders who so agree will be required to perform non-remunerated community work for a public legal entity or a non-profit-making association recognized as being of public utility”.

<sup>293</sup> In the direct request addressed to *Croatia* in 2005, the Committee noted that according to legislation, community work “shall not serve any gainful purpose”.

<sup>294</sup> For example, in the direct request addressed to *Mauritius* in 2005, the Committee noted that it is for the court to specify the “conditions” of a community service order, which include, among other things, the place where the convicted person shall perform work and the name and location of any charitable or voluntary institution or organization for which the convicted person must work. Furthermore, the Probation and After Care Service of the Government has responsibility for the overall supervision of persons subjected to a community service order.

<sup>295</sup> In the direct request addressed to *Senegal* in 2005, the Committee noted that “the judge on the application of sentences rules on applications for the authorization of associations. Public communities, public establishments and associations that wish to register work for the benefit of society also do so to the judge for the application of penalties with an indication of the nature and means of carrying out the works, and the number of jobs likely to be made available. The judge for the application of penalties bases her or his decision on the social utility of the works proposed and the prospects for social or vocational integration”.

<sup>296</sup> For example, in the direct request addressed to *Belgium* in 2005, the Committee, noting that “the legislation contains several provisions for supervising and controlling arrangements for the execution of the penalty of labour”, requested the Government to provide “information on the types of work that may be required under this penalty including a list of the associations and foundations authorized to take on offenders performing such sentences”.



## 7. Compulsory work as a condition for receiving unemployment benefits

129. A growing trend that has invited scrutiny by the Committee under the provisions of Article 1(1) and Article 2(1) of the Convention has entailed the adoption by some governments of policies that impose compulsory work requirements as a condition for receiving unemployment insurance benefits. The Committee addressed this issue in its General Report of 1998,<sup>297</sup> where it recalled that the Convention defines forced or compulsory labour as “all work or service which is exacted from any person under the menace of any penalty”, and that such a penalty might take the form of a loss of rights or privileges.<sup>298</sup> In the above General Report, the Committee drew a distinction as to whether benefits were received as an entitlement based on previous work or contributions, or constituted an allowance granted as a purely social measure.<sup>299</sup> The Committee has considered that in cases in which benefits do not constitute an entitlement based on previous work or contributions but consist of a social measure granted to unemployed persons on purely social grounds, a requirement to perform some work in exchange for the allowance would not *in itself* constitute forced or compulsory labour within the meaning of the Convention.<sup>300</sup> However, the Committee has considered that, under schemes where benefits are contingent upon the recipient having worked or contributed to an unemployment insurance scheme for a minimum period, and the length of time during which benefits are paid is linked to the length of time the person concerned worked, the subsequent imposition of an additional requirement of having to perform work to receive these benefits would constitute compulsory labour under the menace of losing benefits to which the person was entitled.<sup>301</sup> Nevertheless, the Committee notes that availability for work is generally a precondition for receiving unemployment benefits. Even so, if the work required to be performed is not “suitable employment”, it would constitute a form of forced labour.<sup>302</sup>

130. The Committee has examined this issue in its comments addressed to several governments under Convention No. 29.<sup>303</sup> In one case,<sup>304</sup> the Committee considered that a situation which involved allegations of eligibility for benefits being linked to

<sup>297</sup> RCE – General Report, 1998, para. 106.

<sup>298</sup> See para. 37 above.

<sup>299</sup> RCE – General Report, 1998, para. 106.

<sup>300</sup> *ibid.*

<sup>301</sup> *ibid.*

<sup>302</sup> Concerning the notions of “availability for work” and “suitable employment”, see Article 20 of the Social Security (Minimum Standards) Convention, 1952 (No. 102).

<sup>303</sup> Countries which have ratified the Convention: *Ireland, Denmark and Chile*. In the case of *Chile*, the Committee noted that sections 43 and 44 of Legislative Decree No. 150 of 1981 provide for the loss of entitlement to unemployment benefits in case of refusal of unemployed persons to perform certain types of work assigned by the municipal authorities, including community relief work, even where entitlement to such benefits is based on a system of paid contributions for 52 weeks or 12 months over the two years prior to the date of the termination of employment. The Committee also noted the Government’s statements that those sections of the Decree have never been given effect by the municipal authorities. In its direct request under Convention No. 29 submitted to the Government in 2005, the Committee, noting that the Superintendent of Social Security had issued an opinion in favour of amending Decree No. 150 of 1981, expressed the hope that the Government would “take the necessary measures to amend Decree No. 150 so as to ensure that the positive law corresponds to the practice which, according to the Government, already exists”.

<sup>304</sup> See 2000 direct request addressed to the Government of *Ireland*.

compulsory acceptance of low-paying, unsuitable jobs, where the compulsion stemmed from a scarcity of suitable jobs arising from “general economic constraints”, did not fall within the scope of the Convention. The Committee, however, distinguished this case from those “where acquired rights under a contributory unemployment insurance scheme were subjected to new conditions bearing on the range of work to be accepted by benefit recipients”.<sup>305</sup>

131. In another case,<sup>306</sup> the Committee, in requesting additional information concerning the country’s unemployment insurance system, referred to its comments addressed to the government under the Social Security (Minimum Standards) Convention, 1952 (No. 102). In those comments, it had referred to the XVII-1 Conclusions (2004) of the European Committee of Social Rights (ECSR) regarding the rules on the readiness and availability of jobseekers to take up work, as laid down in that country’s unemployment insurance legislation,<sup>307</sup> which were elaborated in the framework of the application by the government of the relevant provisions of the European Social Charter.<sup>308</sup> In this case, the Committee cited the rationale articulated by the ECSR that, “one of the aims of an unemployment benefit system is to offer unemployed persons adequate protection during at least an initial period of unemployment from the obligation to take up any job irrespective of occupational field, precisely with a view to giving them the opportunity of finding a job which is suitable taking into account their individual preferences, skills and qualifications”.<sup>309</sup>

## 8. Obligation to do overtime work under threat of a penalty

132. Replying to a question raised by two governments in 1997 as to whether the obligation to do overtime work was an infringement of Convention No. 29, the Committee considered that the imposition of overtime did not affect the application of the Convention so long as it was within the limits permitted by national legislation or collective agreements.<sup>310</sup> Above those limits, the Committee has considered it appropriate to examine the circumstances in which a link arises between an obligation to perform overtime work and the protection provided by the Convention.

133. The Committee has been able to examine different arrangements governing the imposition of work outside normal daily working hours.<sup>311</sup> In some cases, fear of

<sup>305</sup> *ibid.*

<sup>306</sup> See a 2005 direct request addressed to the Government of *Denmark*.

<sup>307</sup> *Denmark*: Unemployment Insurance Act, as amended by Act No. 1035 of 17 December 2002.

<sup>308</sup> In particular, Art. 12, para. 3, which stipulates that the contracting parties, “with a view to ensuring the effective exercise of the right to social security, ... undertake to endeavour to raise progressively the system of social security to a higher level”. European Social Charter, October 18, 1961, 529 UNTS 89; ETS No. 35.

<sup>309</sup> Conclusions XVII-1 (Denmark) of ECSR, 2004, p. 17.

<sup>310</sup> See RCE – General Report, 1998, para. 107.

<sup>311</sup> In fact, the tendency to extend daily working hours and require overtime is giving rise to frequent complaints before different bodies by workers’ organizations. During the discussions on the General Survey of 2005 on the Hours of Work (Industry) Convention, 1919 (No. 1) and the Hours of Work (Commerce and Offices) Convention, 1930 (No. 30), the Worker member of the United Kingdom raised the issue of the unreasonable delivery lead times imposed on producers in developing countries by multinational enterprises, especially in the textile, garment and leather industry, and in the agricultural sector. He considered that there was a direct link between unreasonable lead times and excessive overtime (more than 100 hours in one week for workers in EPZs).

dismissal drives workers to work overtime hours well beyond what is allowed under national legislation.<sup>312</sup> In other cases, where remuneration is based on productivity targets, workers may be obliged to work beyond normal working hours, as only in so doing can they earn the minimum wage.<sup>313</sup>

134. With regard to these issues raised before the Committee by workers' organizations,<sup>314</sup> the Committee has observed that although workers may in theory be able to refuse to work beyond normal working hours, their vulnerability means that in practice they may have no choice and are obliged to do so in order to earn the minimum wage or keep their jobs, or both. The Committee has considered that, in cases in which work or service is imposed by exploiting the worker's vulnerability, under the menace of a penalty, dismissal or payment of wages below the minimum level, such exploitation ceases to be merely a matter of poor conditions of employment and becomes one of imposing work under the menace of a penalty and calls for the protection of the Convention, according to which the term "forced or compulsory labour" means all work or service which is exacted from any person under the menace of any penalty and for which the said person has not offered himself or herself voluntarily. In such cases, the Committee has requested that the necessary measures be adopted to ensure compliance with the Convention in order to protect workers in the sectors concerned, including *maquilas*, plantations and the public service,<sup>315</sup> and has requested the Government to supply information on the number of instances before the courts in which workers have alleged the imposition of labour outside the ordinary working day.<sup>316</sup>

## 9. Effective enforcement of the prohibition of forced or compulsory labour

135. By ratifying the Convention, a State undertakes "to suppress the use of forced or compulsory labour in all its forms", which implies both an obligation to refrain from a

---

ILC, 93rd Session, Geneva, 2005, *Record of Proceedings*, Vol. II, Report of the Committee on the Application of Standards, Part One, para. 85.

<sup>312</sup> As regards the conditions and limits for overtime, the Committee, in its General Survey of 2005 on the hours of work Conventions Nos. 1 and 30, stated that "Taking into account the spirit of the Conventions and in the light of the preparatory work, it is appropriate to conclude that such limits must be 'reasonable' and they must be prescribed in line with the general goal of the instruments ...".

<sup>313</sup> In relation to this question, the Committee also refers to para. 92 of the General Survey of 1958 on Conventions Nos. 26 and 99 concerning minimum wage-fixing machinery, where it stated that "where a minimum wage system is based primarily on piece-rates, great care needs to be exercised to ensure that, under normal conditions, a worker can earn enough to be able to maintain an adequate standard of living, and that his output, and consequently his earnings, are not unduly limited by conditions independent of his own efforts".

<sup>314</sup> The Inter-Union Commission of El Salvador in 2002 made observations on the application of the Convention with regard to "the situation of the many workers in *maquilas* who are required, under threat of dismissal, to work overtime in excess of the limits laid down in the national legislation and without pay". *El Salvador*, RCE, 2006, p. 143. The Trade Union Confederation of Guatemala (UNSI TRAGUA) referred in comments made in 2003 to the application of the Convention to state employees belonging to category 029. The classification of state employees is determined by the budgetary category to which they belong. Category 029 was established to allow the recruitment of skilled professional and technical personnel for specific tasks and periods, without such workers obtaining the status of public employees. UNSI TRAGUA alleged that workers contracted under this system are not paid for the hours worked in excess of the normal working day, that refusal to work these hours affects the evaluation of their performance and could result in the termination of the contract, with no liability for the State (*Guatemala* – RCE, 2005, p. 154).

<sup>315</sup> See *Guatemala* – RCE, 2005, p. 154.

<sup>316</sup> See *El Salvador* – RCE, 2006, p. 143.

certain type of action and an obligation to take action. The primary obligation of the State is to refrain from using forced labour as defined by the Convention, whether for its own benefit or for the benefit of its various divisions (regions, public services, etc.). In practice, States have taken action, firstly, to repeal legislation that might allow the State to use labour in conditions equivalent to forced labour. Secondly, the State is required not to allow any form of forced labour to be imposed by third parties within its territory and must accordingly establish legal safeguards to prevent any de facto coercion to perform work. Article 25 of the Convention stipulates that “The illegal exaction of forced or compulsory labour shall be punishable as a penal offence”<sup>317</sup> and that it shall be “an obligation on any Member ratifying this Convention to ensure that the penalties imposed by law are really adequate and are strictly enforced”. On the basis of this provision, the Committee examines whether the national legal framework establishes penal sanctions for practices pertaining to forced labour, and whether those provisions can be applied easily in practice by the courts to punish those responsible for such acts. The Committee also seeks to ensure that the penalties are really adequate, that is, that they are sufficiently dissuasive to put an end to such practices.

136. As explained in paragraph 7 above, the Convention was a response firstly to situations in which the State itself made use of forced labour, in particular in the context of colonial administrations. However, while certain forms of forced labour are still exacted by States,<sup>318</sup> it is now primarily private persons who exploit labour. In this context, the significance of the provisions of Article 25 becomes clear: the Committee’s work consists of considering to what extent the State makes every effort to ensure that its legislation is comprehensive and appropriate for punishing those who engage in such exploitation, and to ensure that such practices are brought to an end. The effective application of Article 25 of the Convention, that is, the effective enforcement of the prohibition of the use of forced labour, gives rise to a number of difficulties.

137. First, legislation has to establish “penalties” in cases where forced labour is exacted. Cases in which there are no legislative provisions at all establishing penalties for the exaction of forced labour are relatively rare. As already indicated in paragraph 67, most countries have incorporated in their legislation provisions defining and prohibiting the use of forced labour, and the violation of those provisions generally carries penalties. However, the Committee has noted that the penalties established by the legislation do not always appear to be appropriate or adequate. The question of penalties is closely linked to that of the definition of forced labour and the nature of the legislation which makes it an offence. In view of the different forms that forced labour can take, a wide range of different provisions, pertaining to labour law, criminal law or specific enactments, may be used by courts to punish forced labour practices. The Committee thus has to examine a wide range of legislation, without always being able to identify the provisions in national law under which existing forced labour practices, or those which could arise, are a punishable offence. The Committee may therefore have to ask governments to specify what those provisions are.<sup>319</sup> It is important that any sanctions

<sup>317</sup> Until the adoption of the Worst Forms of Child Labour Convention, 1999 (No. 182), Convention No. 29, which was adopted in 1930, was the only one to provide for penal sanctions.

<sup>318</sup> For example, forced labour which is imposed legally but in violation of the Convention, such as prison labour performed for the benefit of private employers.

<sup>319</sup> Although desirable, general provisions making the use of forced labour a punishable offence with appropriate penalties are not always necessary to give effect to the provisions of Article 25 of the Convention. The Committee seeks assurance from governments, often by requesting supplementary information, that there are

are of a penal nature, as required by the Convention, and can be considered to be really adequate. On more than one occasion, the Committee has noted that the only penalty for violating the prohibition of forced labour is a fine. This is mostly the case where the use of forced labour is prohibited by a provision in the labour code. In such cases, the Committee draws the attention of the government to the need for sanctions of a penal nature in cases of the exaction of forced labour. On occasion, legislation provides for a fine and/or a short term of imprisonment. Such penalties cannot be considered effective, given the seriousness of the offence and the dissuasive effect that the penalties should have.<sup>320</sup>

138. This follows from the fact that, according to Article 25 of the Convention, the penalties imposed by law must be “really adequate”. For this to be the case, the practical elements and the applicable penalties must be appropriate to national circumstances. It may in practice not be enough to adopt provisions making the use of forced labour an offence and establishing penalties for it in general terms. Under certain circumstances, the excessively general nature of such provisions can mean that it is difficult for victims, and the authorities responsible for protecting their rights, to ensure that they are enforced. It is then essential to take due account of the nature of the problems faced in practice and to ensure that legislation explicitly targets them. Where it observes that, despite a general prohibition of forced labour, certain forms persist, the Committee encourages governments to supplement their legislation with provisions defining exactly those elements of the practice requiring abolition, making them an offence and establishing appropriate and adequate penalties.<sup>321</sup>

---

provisions allowing punishment of persons guilty of forced labour practices found to have occurred in their country. A wide range of provisions can thus be used in practice by the courts, especially where those provisions are interpreted together (with others such as those concerning coercion, the use of threats or violence, detention, exploitation of vulnerability, freedom of employment, and so on).

<sup>320</sup> For example, *Morocco* – RCE, 2006, p. 153 (under the terms of sections 10 and 12 of the Labour Code, an employer who contravenes the provisions prohibiting the conscription of workers for forced labour or for any work without their consent is liable to a fine of between 25,000 and 30,000 dirhams and, in cases of a repeated offence, to double that fine and a period of imprisonment of between six days and three months, or to one or other of those penalties. The Committee expressed “reservations as to the dissuasive nature of these penalties. Indeed, only cases of repeated violations of the prohibition of forced labour could be penalized by a prison sentence, although the judge could however opt for a mere fine if he or she considered it appropriate. Furthermore, the maximum prison sentence which could be imposed is short (from six days to three months)”).

<sup>321</sup> For example, *Indonesia* – RCE, 2005, p. 161 (concerning the issue of trafficking in persons, the Committee has noted with interest that the Government, which is aware of the importance of this problem, is continuing to adopt awareness-raising, prevention and repression measures, particularly through the reinforcement of the capacities of the police and labour inspectors, as well as regional cooperation. Nevertheless, given the absence of information on the judicial proceedings initiated against those responsible for trafficking, the Committee has invited the Government to take all the necessary measures rapidly to ensure that the legislation includes a full text defining trafficking in persons, providing for effective and dissuasive penal sanctions and containing provisions on the protection of victims and their compensation. The adoption of a text explicitly defining and penalizing trafficking would make it possible to resolve the shortcomings of the legislation in this field and would constitute an important stage in combating the trafficking in persons); *Mauritania* – RCE, 2007, pp. 198–200 (the Committee noted with interest that the Labour Code prohibited and imposed penal sanctions for the use of forced labour (sections 5 and 435 respectively). Nevertheless, despite the adoption of these provisions, the Committee has noted that victims of the vestiges of slavery appear to face major difficulties in enforcing their rights before the courts. No judicial proceedings have been initiated on the basis of this general provision of the Labour Code and no individual has been sentenced. The Commission of Inquiry which visited Mauritania in May 2006 in order to assess whether national legislation was adequate and effectively applied to end the vestiges of slavery recommended that the Government “adopt a text clearly penalizing slave-like practices and defining in precise terms their constituent elements so as to enable the judiciary to apply it easily”).

139. Penalties “strictly applied” are the final element provided for in Article 25 of the Convention with a view to achieving the effective enforcement of the prohibition of forced labour. Where a form of forced labour is found to exist, those responsible must be effectively punished in accordance with the penal sanctions established by the law. The State has to ensure that the victims of such practices are able to complain to the competent authorities, have access to justice and obtain compensation for the harm they have suffered. The Committee has noted on a number of occasions that, despite the existence of appropriate legislation, governments are not always in a position to provide information on its application in practice or, in particular, to supply copies of any rulings handed down on the basis of the legislation.<sup>322</sup> Effective application of the legislation depends largely on the sound functioning of the authorities responsible for enforcement, such as the police, the labour inspectorate and the judiciary.<sup>323</sup> Making the authorities more aware of the persistence of forced labour practices and of the fact that such practices are prohibited and liable to penal sanctions is also an important aspect of ensuring that they are brought to an end. The Committee, in its general observation in 2001 on trafficking in persons, therefore asked governments to indicate the measures taken to ensure that judicial proceedings were initiated and brought to a conclusion, and in particular the measures adopted to protect victims and encourage them to complain to the authorities and to promote police action, particularly investigations.<sup>324</sup>

140. In stipulating that States must ensure that the penalties imposed by law are really adequate and are strictly enforced, Article 25 provides a repressive component which ultimately plays a preventive role, since effective punishment of the guilty encourages victims to lodge complaints and has a dissuasive effect.

<sup>322</sup> For example, *India* – RCE, 2005, p. 157 (the Committee noted the difficulties encountered in implementing the Bonded Labour System (Abolition) Act, 1976, and observed that “in the light of Art. 25 of the Convention, the number of prosecutions launched under the Act did not appear to be adequate when compared to the number of identified and released bonded labourers reported by the Government” and requested the Government to “continue to provide, in its future reports, full information on the number of prosecutions, as well as on the number of convictions and on the penalties imposed, including sample copies of relevant court decisions”); *Peru* – RCE, 2006, p. 169 (as regards forced labour performed by members of indigenous communities, the Committee has noted the Government’s indications that it has not received denunciations concerning the exaction of forced labour. It has pointed out that, in view of the fact that the existence of such situations has been confirmed, the absence of penalties is indicative of the incapacity of the judicial system to prosecute such practices and penalize those who are guilty. The Committee asked the Government to indicate the number of cases of forced labour which have been denounced, the progress made in the investigation of these cases, and particularly the percentage of denunciations which have given rise to prosecutions and the number of convictions obtained).

<sup>323</sup> For example, *Brazil* – RCE, 2005, p. 139 and RCE, 2004, p. 124 (the Government’s commitment to eradicating degrading labour practices and debt bondage has been reflected in the adoption of numerous measures, including the establishment of the Special Mobile Inspection Group; the adoption of the National Plan for the Elimination of Slave Labour; the adoption of a cooperation project between the ILO and the Government of Brazil entitled “combating forced labour in Brazil” (2002–07); and the annual publication of a list of individuals and entities found guilty of using slave labour and barred from entering into financial arrangements with certain public financial institutions and from obtaining government subsidies and tax exemptions, etc. The Committee has also noted with interest that, on 30 April 2003, the Labour Court of the Eighth Region, Parauapebas/PA (ruling No. 218/2002), upheld the demand of the public prosecutor to require the owner of an agricultural undertaking, who had forced workers to do degrading and forced labour, to provide compensation for the collective harm done to them).

<sup>324</sup> See paras 75 and 82–84 above.

## Chapter III

---

### Abolition of Forced Labour Convention, 1957 (No. 105)

#### 1. Scope of Convention No. 105 in relation to Convention No. 29

141. As indicated above,<sup>325</sup> Convention No. 105 does not constitute a revision of Convention No. 29, but was designed to supplement it. The Preamble to Convention No. 105 contains a reference to the provisions of the earlier instrument and indicates that the Conference decided to adopt further proposals with regard to the abolition of certain forms of forced or compulsory labour constituting a violation of human rights. In the absence of a definition of “forced or compulsory labour” in Convention No. 105, the definition contained in Convention No. 29 has been considered generally valid, and can thus serve to determine what constitutes “forced or compulsory labour” within the meaning of Convention No. 105, which consequently affords protection against any “work or service which is exacted from any person under the menace of any penalty and for which the said person has not offered himself voluntarily”.<sup>326</sup>

142. While Convention No. 29 calls for the general abolition of forced or compulsory labour in all its forms (subject to the exceptions set out in Article 2, paragraph 2),<sup>327</sup> Convention No. 105 requires the abolition of any form of forced or compulsory labour only in the five specific cases listed in Article 1 of that Convention: (a) as a means of political coercion or education or as a punishment for holding or expressing political views or views ideologically opposed to the established political, social or economic system; (b) as a means of mobilizing and using labour for purposes of economic development; (c) as a means of labour discipline; (d) as a punishment for having participated in strikes; (e) as a means of racial, social, national or religious discrimination.

143. It should be pointed out that neither Convention No. 105, nor Convention No. 29, contains provisions limiting the scope of its application by excluding certain categories of workers. Intended to guarantee respect for certain fundamental human rights, both Conventions are of general application and are designed to protect the entire population of the countries which have ratified them.

---

<sup>325</sup> See para. 11 above.

<sup>326</sup> Convention No. 29, Art. 2, para. 1. See also paras 35–41 above.

<sup>327</sup> See paras 42–66 above.

144. As previously noted,<sup>328</sup> Convention No. 105 was designed to supplement Convention No. 29, but the later instrument does not, as a matter of law, incorporate any of the provisions of the earlier one.<sup>329</sup> This is also true with regard to exceptions laid down in Article 2, paragraph 2, of Convention No. 29 “for the purposes of this Convention”, which do not automatically apply to Convention No. 105. Thus, as regards, more particularly, the exemption concerning prison labour or other forms of compulsory labour exacted as a consequence of a conviction in a court of law,<sup>330</sup> it is necessary in addition to consider national law and practice to ensure that systems of penal labour are not diverted into methods of mobilizing and using labour for purposes of economic development. Also, if a person has to perform compulsory prison labour because she or he holds or has expressed particular political views, has committed a breach of labour discipline or has participated in a strike, the situation is covered by this Convention, which, in addition, prohibits the use “of any form” of forced or compulsory labour as a sanction, as a means of coercion, education or discipline, or as a punishment in respect of the persons within the meaning of Article 1(a), (c) and (d). Otherwise, in the great majority of cases, labour imposed on persons as a consequence of a conviction in a court of law will have no relevance to the application of Convention No. 105, such as in the cases of the exaction of forced or compulsory labour from common offenders convicted, for example, of robbery, kidnapping, bombing or other acts of violence or acts or omissions that have endangered the life or health of others, or numerous other offences; although labour is exacted from them under the menace of a penalty and on an involuntary basis, it is not imposed in these instances for any of the reasons enumerated in the Convention.<sup>331</sup>

145. It should be recalled in this connection that the Convention was adopted following a survey by the UN–ILO Ad Hoc Committee on Forced Labour,<sup>332</sup> which had found that one of the most common forms of forced labour in the world was forced labour as a means of political coercion. Many of the specific cases from which the Ad Hoc Committee drew this conclusion related to labour resulting from penal legislation, involving conviction by a court of law, and in general the conclusions of the Committee referred, by way of example, to cases where a person may be sentenced to forced labour for the offence of having expressed ideological opposition to the established political order.<sup>333</sup> It was also pointed out in the preparatory work leading to the adoption of the Convention that, where persons might be sentenced to penal labour on account of their political or other beliefs, “prison labour could in fact become tantamount to a system of forced labour as a means of political coercion”. The Governing Body of the ILO accordingly decided to include an item on forced labour in the agenda of the Conference and expressed the view that any subsequent instrument adopted by the Conference

---

<sup>328</sup> See para. 11 above.

<sup>329</sup> The Committee on Forced Labour stated in its report presenting the draft Abolition of Forced Labour Convention to the Conference in 1957 that the Forced Labour Convention of 1930 and the new instrument were quite independent. (See *Record of Proceedings*, ILC, 40th Session, Geneva, 1957, p. 708, para. 6).

<sup>330</sup> See paras 48–61 above.

<sup>331</sup> See *Forced labour*, General Survey of 1968, paras 44, 84, 85; *Abolition of forced labour*, General Survey of 1979, paras 104, 105.

<sup>332</sup> See para. 8 above.

<sup>333</sup> Report of the Ad Hoc Committee on Forced Labour, Supplement No. 13 in the Official Records of the Sixteenth session of the Economic and Social Council and No. 36 in the Studies and reports (New Series) of the International Labour Office, Geneva, 1953, para. 549.



should deal with the practices which are specifically excluded from the scope of the 1930 Convention.<sup>334</sup>

146. The Committee has also observed in this regard that, while convict labour exacted from common offenders is intended to reform or rehabilitate them, the same need does not arise in the case of persons convicted for their opinions or for having taken part in a strike. Furthermore, in the case of persons convicted for expressing certain political views, an intention to reform or educate them through labour would in itself be covered by the express terms of the Convention, which applies *inter alia* to any form of compulsory labour as a means of political education.<sup>335</sup> The Committee has therefore considered that compulsory labour in any form, including compulsory prison labour, is covered by Convention No. 105, when it is exacted in one of the five cases specified by that Convention.

147. As the Committee has noted in its earlier surveys on the subject,<sup>336</sup> the scope of the Convention is not restricted to sentences of “hard labour” or other particularly arduous forms of labour, as distinct from ordinary prison labour.<sup>337</sup> Reference might be made in this connection to the definition of “forced or compulsory labour” in Article 2, paragraph 1, of Convention No. 29 and to the exception as regards labour as a consequence of a conviction in a court of law in Article 2, paragraph 2(c), which make no distinction either between different forms of work or service in general, or between “hard labour” and compulsory labour exacted from persons as a result of any other type of sentence.<sup>338</sup> Convention No. 105 prohibits the use of “any form” of forced or compulsory labour as a sanction, as a means of coercion, education or discipline, or as a punishment in respect of the persons within the ambit of Article 1(a), (c) and (d). It is therefore the objective characteristics of the obligations resulting from a particular type of sentence, rather than the terminology used in individual legal systems, which have to be taken into consideration. Consequently, where national legislation contains provisions imposing punishment on persons in circumstances falling within the scope of Convention No. 105, the Committee has to ascertain whether the type of punishment concerned involves an obligation to perform labour.

148. As regards other exceptions laid down in Article 2, paragraph 2, of Convention No. 29, the question is whether the forms of compulsory service concerned would fall within the positively defined cases mentioned in Convention No. 105. Concerning, more

<sup>334</sup> *Forced labour*, Report VI(I), ILC, 39th Session, Geneva, 1956, p. 17.

<sup>335</sup> See *Forced labour*, General Survey of 1968, para. 87; *Abolition of forced labour*, General Survey of 1979, para. 108. During the discussion which took place in the course of the preparatory work on the Convention, the point was made that, in many countries, it was regarded as normal that persons convicted of certain categories of crime were required to work during the period of their sentence, that such work served an educational purpose and helped keep up the morale of prisoners, and that it might be felt that it was reasonable to permit this type of forced labour and undesirable to attempt to forbid it in any way. However, it was made clear in the preparatory report submitted to the Conference that this same form of forced labour could lead to abuses, particularly if persons may be sentenced to penal labour on account of their political or other beliefs, and that the proposed instrument should guard against this (*Forced labour*, Report VI (I), ILC, 39th Session, Geneva, 1956, p. 17).

<sup>336</sup> See *Forced labour*, General Survey of 1968, para. 86; *Abolition of forced labour*, General Survey of 1979, para. 105.

<sup>337</sup> The Committee indicated, in particular, that the issue appears to have arisen partly from a terminological difficulty: “hard labour” (a particular type of punishment imposed under criminal law in certain countries) and “forced labour” (the term used in the Convention) being in certain languages rendered by the same or similar expression. *ibid.*

<sup>338</sup> See para. 49 above. See also *Forced labour*, General Survey of 1968, para. 44.

particularly, Article 1(b) of Convention No. 105, it would appear that most of the categories of compulsory service exempted from Convention No. 29 – compulsory military service, normal civic obligations, labour exacted in emergencies, minor communal services – would not constitute cases of “mobilizing and using labour for purposes of economic development”, if they remain within the limits laid down in Convention No. 29.<sup>339</sup> The provisions of national law and practice should be examined accordingly.

149. In considering the scope of Convention No. 105, it should be borne in mind that this instrument does not deal with freedom of thought or expression or other civil liberties as such, nor does it regulate questions of labour discipline or strikes in general. Its purpose is to ensure that no form of forced or compulsory labour is used in the circumstances specified in the Convention. Where the penalties applicable to offences in relation to the expression of political views, labour discipline or participation in strikes do not involve any obligation to perform labour, the substantive provisions governing these offences are outside the scope of the Convention. A situation of this kind may arise, for instance, in relation to Article 1(a) of the Convention, where persons convicted of political offences are exempted from the obligation to perform prison labour.<sup>340</sup> The Committee observed in this connection that a special status accorded to political prisoners in certain countries is comparable to that accorded to persons in detention while awaiting trial, under which they are free from prison labour imposed on common offenders, although they may work on their own request.<sup>341</sup>

150. The Committee has noted in its earlier survey on the subject that a number of countries which have ratified the Convention have introduced such exemptions in their legislation in order to ensure observance of the Convention.<sup>342</sup> Besides, in one case, the Committee has noted the non-applicability of sentences of correctional labour (imposed for various breaches of labour discipline) without a prisoner’s consent.<sup>343</sup> In some other cases, the Committee has also noted the repeal of provisions imposing sentences of imprisonment in circumstances falling within the scope of the Convention.<sup>344</sup>

151. It follows from the above explanations that compliance of penal laws with the Convention can be ensured at different levels:

- at the level of civil and social rights and liberties when, in particular, political activities and the expression of political views, the manifestation of ideological opposition, breaches of labour discipline and the participation in strikes are beyond the purview of criminal punishment;<sup>345</sup>

---

<sup>339</sup> See paras 42–47 and 62–66 above.

<sup>340</sup> See *Forced labour*, General Survey of 1968, para. 88; *Abolition of forced labour*, General Survey of 1979, para. 109.

<sup>341</sup> *Abolition of forced labour*, General Survey of 1979, para. 109.

<sup>342</sup> *ibid.*

<sup>343</sup> A country which has ratified the Convention: *Cuba* – see footnote 413.

<sup>344</sup> For example, countries which have ratified the Convention: *Gabon* – RCE, 1980, p. 152 (under the Labour Code (Act No. 5-78 of 1978) a strike declared in violation of the provisions of the Code does not entail a sentence of imprisonment); *Turkey* – RCE, 2005, p. 190; see footnote 367.

<sup>345</sup> The Committee always considered that it is not necessary to use prison sentences, especially those involving compulsory labour, to maintain public order, racial harmony and national security. Convention No. 105 was

- at the level of the penalties that may be imposed, when these are limited to fines or other sanctions that do not involve an obligation to work;
- and, finally, at the level of the prison system, when the law confers a special status on prisoners convicted of certain political offences, under which they are free from prison labour imposed on common offenders (although they may work at their own request).

## 2. Abolition of forced or compulsory labour in circumstances referred to in Article 1 of the Convention. Progress and present-day problems of implementation in national law and practice

### (a) Abolition of forced or compulsory labour as a means of political coercion or education or as a punishment for holding or expressing political views or views ideologically opposed to the established political, social or economic system (Article 1(a))

152. As it has already been indicated,<sup>346</sup> the Convention prohibits the use of forced or compulsory labour “as a means of political coercion or education or as a punishment for holding or expressing political views or views ideologically opposed to the established political, social or economic system”.<sup>347</sup> The range of activities which must be protected, under this provision, from punishment involving forced or compulsory labour thus comprises the freedom to express political or ideological views (which may be exercised orally and through the press and other communications media), as well as various other generally recognized rights, such as the right of association and of assembly, through which citizens seek to secure the dissemination and acceptance of their views and the adoption of policies and laws reflecting them, and which also may be affected by measures of political coercion.

153. National constitutions and other legislative texts in practically all the countries of the world recognize the rights to freedom of thought and expression, freedom of peaceful assembly, freedom of association, as well as freedom from arbitrary arrest and the right to a fair trial in accordance with due process of law, etc. Legal guarantees of such rights and freedoms can constitute an important safeguard against the imposition of forced or compulsory labour as a punishment for holding or expressing political or ideological views or as a means of political coercion or education. However, certain limitations may be imposed by law on the rights and freedoms concerned which must be accepted as normal safeguards against their abuse, examples being laws against incitement to violence, civil strife or racial hatred. It may be recalled in this connection that, according to the Universal Declaration of Human Rights, limitations may be imposed by law on the rights and freedoms listed in it “for the purpose of securing due recognition and respect

---

adopted specifically to discourage governments from using methods that are unnecessarily repressive of fundamental human rights. (RCE – General Report, 1998, para. 110.)

<sup>346</sup> See paras 11 and 142 above.

<sup>347</sup> Art. 1(a) of the Convention.

for the rights and freedoms of others and of meeting the just requirements of morality, public order and the general welfare in a democratic society”.<sup>348</sup> The Committee has considered it appropriate to take account of the above criteria in evaluating national law and practice in the fields relevant to Article 1(a) of the Convention.<sup>349</sup> In the course of the examination of the compatibility of national law and practice with these provisions of the Convention, where it was necessary to determine whether limitations were acceptable on the basis of these criteria, the Committee has been concerned to see that the offences laid down in the laws against defamation, sedition, subversion, etc., are not defined in such wide or general terms that they may lead to the imposition of penalties involving compulsory labour as a means of political coercion or as a punishment for the expression of political or ideological views. The Committee has considered it difficult in many cases to arrive at a definite conclusion solely on the basis of the legislative texts and has accordingly found it necessary to seek information on the practical application of relevant provisions, including information on the court decisions defining or illustrating their scope.

154. The Committee has observed in this connection that the Convention does not prohibit either punishment by penalties involving compulsory labour of persons who use violence, incite to violence or engage in preparatory acts aimed at violence, or judicial imposition of certain restrictions on persons convicted of crimes of this kind. But the Committee has considered that sanctions involving compulsory labour fall within the scope of the Convention where they enforce a prohibition of the expression of views or of opposition to the established political, social or economic system, whether such prohibition is imposed by law or by a discretionary administrative decision.<sup>350</sup>

155. Freedom of expression and related fundamental rights may also be restricted or suspended during certain exceptional periods, as a result of a declaration of an emergency, state of siege, martial law, etc. Apart from direct imposition of labour which may result from application of the laws or regulations adopted during particularly troubled periods or in situations of force majeure, it frequently happens that the authorities are also empowered to impose considerable restrictions on the right of individuals to express political views or their opposition to the established order, such restrictions being enforceable with penal sanctions involving compulsory labour. The need for exceptional recourse to such measures is recognized in the International Covenant on Civil and Political Rights “in time of public emergency which threatens the life of the nation and the existence of which is officially proclaimed”; in such cases derogations from the provisions of the Covenant may be made “to the extent strictly required by the exigencies of the situation”.<sup>351</sup> The Committee has adopted a similar approach in regard to emergency measures, such as the suppression of fundamental rights and freedoms, which may have a bearing on the application of Article 1(a) of the Convention, if such measures are enforced by sanctions involving compulsory labour. As in the case of the exaction of compulsory work or service in an emergency within the

---

<sup>348</sup> Universal Declaration of Human Rights, Art. 29; see also Arts. 5, 21 and 22 of the International Covenant on Civil and Political Rights.

<sup>349</sup> See *Forced labour*, General Survey of 1968, para. 90; *Abolition of forced labour*, General Survey of 1979, para. 133.

<sup>350</sup> *Abolition of forced labour*, General Survey of 1979, para. 133.

<sup>351</sup> Art. 4 of the International Covenant on Civil and Political Rights.

meaning of Article 2, paragraph 2(d) of Convention No. 29,<sup>352</sup> recourse to such exceptional powers should take place only in strict cases of emergency, and the nature and duration of the measures taken should be limited to what is strictly necessary to meet circumstances that would endanger the life, personal safety or health of the whole or part of the population.<sup>353</sup> The Committee is therefore concerned to ascertain, while examining individual cases of countries bound by the Convention, that recourse to such restrictive measures has been occasioned by circumstances of extreme gravity constituting an emergency in the strict sense of the term, and that the measures taken which are relevant to Article 1(a) are limited in time and scope to what is strictly required to meet the specific emergency situation.

156. In a number of countries, the Committee has noted with satisfaction the repeal of provisions under which penal sanctions involving compulsory labour could be imposed for various kinds of statements or criticism of a political nature, publications and propaganda contrary to the established political order or aimed at infringing national sovereignty or diminishing national sentiment, or tendentious information aiming at impairing the prestige of the State or various authorities,<sup>354</sup> various acts connected with communist activities (such as propagating communist ideology, or belonging to any communist organization, or attending any communist meeting, etc.),<sup>355</sup> dissemination of false news and rumours<sup>356</sup> and certain other offences connected with the expression of

<sup>352</sup> See paras 62–64 above regarding the criteria for an emergency and the requirement of proportionality of the measures taken in relation to Art. 2, para. 2(d), of Convention No. 29, which concerns work or service exacted in cases of emergency.

<sup>353</sup> See *Forced labour*, General Survey of 1968, paras 92 and 103; *Abolition of forced labour*, General Survey of 1979, para. 134.

<sup>354</sup> Countries which have ratified the Convention: *Angola* – RCE, 1992, p. 318 (Act No. 22/91 of 15 June 1991 respecting the press has repealed section 8, 24(1) and (2) of Act No. 7/78 of 10 June 1978 concerning the publicizing of false assertions damaging to the reputation of the State and the disturbance of the public order by any means whatsoever; the Committee also noted with interest the adoption of Act No. 16/91 of 11 May 1991 respecting freedom of assembly and opinion and Act No. 14/91 of 11 May 1991 respecting associations); *El Salvador* – RCE, 2001, p. 434 (the Penal Code (Legislative Decree No. 1030 of 26 April 1997) has repealed sections 291, 376, 377, 387 and 407 of the former Penal Code respecting the dissemination of anarchist doctrines or those which are contrary to democracy, subversive propaganda and similar acts, which were punishable with imprisonment (involving compulsory labour)); *Mozambique* – RCE, 1996, p. 251 (Act No. 19/91 has repealed Act No. 2/79 respecting the security of the State, under which prison sentences involving compulsory labour could be imposed for all acts that endanger, harm or disrupt the State and its agencies, the political, economic and social stability of the nation (section 1), as well as for the use of verbal or written propaganda against the Frelimo Party, the State or the objectives defined in the Constitution (sections 35 et seq.)); *Nicaragua* – RCE, 1993, p. 299 (Act No. 66 of 19 October 1989 has repealed Decree No. 1074 respecting the maintenance of public order and security, which provided for penalties of imprisonment and public works to be imposed on persons who disseminated, by speech or by writing, certain political opinions); *Philippines* – RCE, 1996, p. 255 (Executive Order No. 29 of 16 July 1986 has repealed Presidential Decree No. 33, which had penalized printing, possession and circulation of certain leaflets, handbills and propaganda materials and the inscribing or designing of graffiti); *Spain* – RCE, 2000, p. 306 (the Penal Code of 1995 abolished prison sentences provided for in sections 123, 146, 147, 148, 161, 164 and 242 of the former Penal Code for insult to various state authorities, and exempted those who can prove the truth of their allegations from criminal liability).

<sup>355</sup> Countries which have ratified the Convention: *Dominican Republic* – RCE, 1980, p. 151 (Act No. 1 of 8 September 1978 has repealed Act No. 6 of 8 October 1963, which prohibited all communist activities, subject to sanctions of imprisonment (involving compulsory labour)); *Thailand* – RCE, 2003, p. 446 (Act BE 2543 (2000), which came into force on 4 June 2001, has repealed the Anti-Communist Activities Act BE 2495 (1952), as amended by the Anti-Communist Activities Act (No. 2) BE 2512 (1969)).

<sup>356</sup> A country which has ratified the Convention: *Philippines* – RCE, 1989, p. 343 (Executive Order No. 65 issued by the President on 21 November 1986 has repealed Presidential Decree No. 90 (on unlawful rumour-mongering and spreading of false information) and its implementing Letter of Instructions No. 50).

opinions.<sup>357</sup> It has also noted with satisfaction the repeal of provisions enforceable with sanctions of imprisonment (involving an obligation to work) prohibiting the publication of any newspaper, if such prohibition is considered to be in the public interest.<sup>358</sup>

157. In its previous General Survey of 1979, the Committee referred to certain cases where restrictions were imposed on freedom of expression by provisions punishing e.g. propaganda against the socialist State or aimed at changing the socialist order, or propaganda aimed at subverting or weakening state authority, such restrictions being enforceable by sanctions involving compulsory labour.<sup>359</sup> Since that time, the provisions in question have been repealed and replaced by the new Constitutional and penal provisions, which ensured compliance with the Convention on this point and facilitated its ratification.<sup>360</sup>

158. However, in certain other cases, freedom of expression remains subject to restrictions enforced by sanctions involving compulsory labour, as a consequence of the adoption of legislative and other provisions which suspended constitutional guarantees and prohibited numerous political activities, including participation in political parties or in public gatherings, or punished the display of emblems and the distribution of publications signifying association with a political objective or political organization.<sup>361</sup> The Committee has noted with satisfaction the repeal of such provisions in a number of countries where the state of emergency has been lifted or similar circumstances ceased to exist.<sup>362</sup>

<sup>357</sup> A country which has ratified the Convention: *France* – RCE, 1985, p. 261 (Act No. 83-605 of 8 July 1983 to amend the National Service Code, art. XVII, has repealed Part III of Ch. II of Title II of the National Service Code, 1971, section 50 of which prohibited all propaganda of whatever form designed to encourage another person to take advantage of the conscientious objector statute with the sole aim of evading his military obligations, under penalty of imprisonment (involving an obligation to work)).

<sup>358</sup> A country which has ratified the Convention: *Uganda* – RCE, 1997, p. 298 (section 48 of the Press and Journalist Statute, 1995, has repealed the Press Censorship and Correction Act, as well as the Newspaper, and Publications Act, section 21A of which had provided for the prohibition, enforceable with imprisonment (involving an obligation to perform labour) of the publication of any newspaper if the competent minister considered it to be in the public interest).

<sup>359</sup> *Abolition of forced labour*, General Survey of 1979, para. 137, in which the Committee referred to a number of countries which had not ratified the Convention.

<sup>360</sup> Countries which have ratified the Convention: *Czech Republic, Romania, Russian Federation, Slovakia*.

<sup>361</sup> For example, countries which have ratified the Convention: *Kenya* – RCE, 2006, p. 148 (the Government has indicated that, as regards certain provisions of the Penal Code, the Public Order Act (Cap. 56) and the Prohibited Publications Order, 1968, which contained provisions falling within the scope of the Convention, serious discussions were under way between the Office of the President, the Attorney General's Chambers, the Law Reform Commission and the Ministry of Labour concerning the proposals to bring these provisions into complete conformity with the Convention); *United Republic of Tanzania* – RCE 2004, p. 169 (the Government has indicated that certain legislative texts (e.g. certain provisions of the Penal Code, the Newspaper Act, the Local Government (District Authorities) Act), which contained provisions falling within the scope of the Convention, were identified by the Law Reform Commission as being among 40 legislative texts which were found unconstitutional on the grounds that they were contrary to human rights and incompatible with the forced labour Conventions; following the establishment of multipartism, there had been a process of political reform, with the result that contrary views of individuals are not punished; as regards the old texts like the Societies Ordinance, the Government has indicated that it ceased to apply to political parties, which are now dealt with under the Political Parties Act, 1992).

<sup>362</sup> Countries which have ratified the Convention: *Argentina* – RCE, 1984, p. 207 (Act No. 22825 of 3 June 1983 and Decree No. 1984 of 8 August 1983 have repealed Acts Nos. 21261 of 24 March 1976 and 21400 of 3 September 1976 and Decrees Nos. 6 and 9 of 24 March 1976, which suspended constitutional guarantees, particularly the right to strike and the right to participate in political activities); *El Salvador* – RCE, 1984, p. 218 (Decree No. 142 of 27 February 1979 has repealed the Act respecting the defence and guarantee of public order,

159. In some countries, it is an offence to publish any information calculated to weaken the government or which injures the State or its establishments, to disseminate views or information of a nature to prejudice the public interest or the development of the nation,<sup>363</sup> to disseminate tendentious information calculated to disturb the constitutional or legal order or the political or economic system.<sup>364</sup> Such provisions are worded in terms broad enough to lend themselves to application as a means of punishment for the expression of views, and in so far as they are enforceable with sanctions involving compulsory labour, they fall within the scope of the Convention. This may also be true of certain other widely worded provisions intended to protect the authority of the State or its institutions, for example, where it is an offence to publish or disseminate information provoking or encouraging tendencies calculated to impair the integrity of the State<sup>365</sup> or to suppress, revoke or undermine certain basic constitutional principles.<sup>366</sup> In one case

---

which introduced restrictions on freedom of expression and the right to strike on pain of imprisonment (involving compulsory labour)); *Mauritius* – RCE, 1980, p. 157 (the Government lifted, on 10 March 1978, the state of emergency proclaimed in 1971, thus abrogating various regulations providing for sanctions of penal servitude to enforce the control of publications, the prohibition of public gatherings, etc.); *Nigeria* – RCE, 1982, pp. 175, 176 (Constitution (Certain Consequential Repeals) Act No. 105 of 1979 has repealed the Public Order Act, No. 33 of 1966 (prohibiting all bodies, societies or associations from pursuing political cause or objective) and the Newspaper (Prohibition of Circulation) Act, No. 17 of 1967, both of which were enforceable with prison sentences (involving an obligation to work); *Pakistan* – RCE, 1980, p. 159 (Ordinance No. XXXII of 1977 has repealed the Defence of Pakistan Ordinance, 1971, and the corresponding Rules, which empowered the authorities to exact compulsory service and to impose restrictions on various fundamental rights falling within the scope of the Convention).

<sup>363</sup> For example, countries which have ratified the Convention: *Afghanistan* – prison sentences involving an obligation to perform labour may be imposed under sections 184(3), 197(1)(a) and 240 of the Penal Code, punishing, inter alia, the publication and propagation of news, information, false or self-interested statements, biased or inciting propaganda concerning internal affairs of the country which reduces the prestige and standing of the State, or for the purpose of harming public interest and goods; *Central African Republic* – Act No. 60/169 of 12 December 1960, sections 1–3 (dissemination of prohibited publications liable to prejudice the development of the Central African nation), enforceable with sentences of imprisonment involving compulsory labour; *Chad* – Act No. 35 of 8 January 1960, section 1, which prohibits subversive publications, on pain of penalties involving compulsory labour; *Liberia* – section 52(1)(b) of the Penal Law (punishing certain forms of criticism of the Government) and section 216 of the Election Law (punishing participation in activities that seek to continue or revive certain political parties). The Government has indicated that the latter provision has been repealed, although no repealing text has been supplied; *Philippines* – Penal Code, sections 142 and 154(1), under which a penalty of imprisonment (involving compulsory labour) may be imposed upon persons who, by means of speeches, proclamations, writings or emblems, incite others to acts constituting sedition, utter seditious words or speeches, or write, publish, or circulate scurrilous libels against the Government, or, by means of printing, lithography or any other means of publication, maliciously publish as news any false news which may endanger the public order or cause damage to the interests or credit of the State; *Syrian Arab Republic* – Penal Code, section 287 (spreading exaggerated news tending to harm the prestige of the State); the Government has indicated that draft legislation to exempt persons protected by the Convention from the obligation to perform prison labour was under elaboration.

<sup>364</sup> For example, a country which has ratified the Convention: *Egypt* – section 98(a)bis and 98(d) of the Penal Code, as amended by Act No. 34 of 24 May 1970, which prohibits advocacy, by any means, of opposition to the fundamental principles of the socialist system of the State, as well as encouraging aversion or contempt for these principles, subject to penalties of imprisonment involving compulsory labour, and section 98(b) and 98(b)bis of the Penal Code, punishing with similar sanctions advocacy of certain doctrines.

<sup>365</sup> A country which has ratified the Convention: *Turkey* – see footnote 385 below.

<sup>366</sup> A country which has ratified the Convention: *Morocco* – Dahir No. 1-58-378 of 3 Joumada I 1378 (15 November 1958) establishing the Press and Publishing Code, as amended by Dahir No. 1-02-207 of 25 Rejeb 1423 (3 October 2002) promulgating Act No. 77-00, article 29, under which any person who knowingly puts on sale, distributes or reproduces newspapers, journals or periodicals which are detrimental to the Islamic religion, the monarchy, territorial integrity, respect for the King or public order, shall be liable to imprisonment (involving compulsory labour); the Government expressed its intention to revise the Press Code with a view to abolishing sentences of imprisonment; *Sudan* – sections 50, 66 and 69 of the Penal Code, under which committing an act with the intention of destabilizing the constitutional system, publication of false news with the intention of

the Committee has noted the removal of penalties of imprisonment for certain offences of this kind and their replacement with fines.<sup>367</sup>

160. There are a number of other legislative provisions which, even if worded in reasonably precise terms, by their nature still leave a considerable element of appreciation to the courts called upon to enforce them, and in respect of which information concerning practical application may therefore be necessary to determine their scope in relation to the application of the Convention. This might be the case of provisions e.g. relating to insults to various holders of public office<sup>368</sup> or punishing the dissemination of false news.<sup>369</sup>

161. It may be recalled that the Universal Declaration of Human Rights refers to freedom of expression “through any media”.<sup>370</sup> The imposition of compulsory labour within the meaning of the Convention may therefore result indirectly from such restrictions on freedom of expression as systems of licensing of publications or prior authorization granted by the authorities at their discretion with regard to various forms of expression or publication, if these restrictions are enforceable with sanctions involving an obligation to work.<sup>371</sup> A system of prior authorization may relate to all periodical publications or to certain kinds of publications, to the publication of newspapers, or to engaging in journalism.<sup>372</sup> Such provisions may serve as a basis for depriving persons of

---

harming the prestige of the State and committing an act intended to disturb the peace, is punishable with imprisonment (which involves compulsory labour).

<sup>367</sup> A country which has ratified the Convention: *Turkey* – RCE, 2005, p. 190 (in virtue of Act No. 4744 of 6 February 2002, a penalty of imprisonment in section 8 of “Act against terrorism”, No. 3713 of 12 April 1991, as amended on 13 November 1996, (written or oral propaganda, assemblies, manifestations and demonstrations against the indivisibility of the State) was replaced with fines; the Committee has also welcomed a decision to stop prosecutions under the old section 8 of the Act and to release the accused persons, in virtue of a transitional section 10 inserted by Act No. 4928 of 15 July 2003).

<sup>368</sup> Countries which have ratified the Convention: *Benin* – Act No. 60-12 of 30 June 1962 on the freedom of the press, section 23; *Turkey* – Penal Code, section 241 (public censuring, by ministers of religion, of government administration, state laws or government activities); sections 266–268 (insulting public office holders); however, the Committee has noted with interest that section 159 of the Penal Code (insulting or vilifying, inter alia, “Turkism”, various state authorities, the state laws or the decisions of the National Grand Assembly) has been amended by Act No. 4771, of 3 August 2002, by adding a new provision according to which the written, oral or visual expression of ideas merely with a view to criticizing the state authorities, without the intention to insult them, shall not involve any punishment.

<sup>369</sup> For example, countries which have ratified the Convention: *Benin* – Act No. 60-12 of 30 June 1962 on the freedom of the press, section 25; *Philippines* (see footnote 363); *Sudan* (see footnote 366).

<sup>370</sup> *Universal Declaration of Human Rights*, Art. 19. See also *International Covenant on Civil and Political Rights*, Art. 19(2). National constitutions often contain provisions guaranteeing freedom of expression and specifically excluding any system of press licensing or censorship (for example, countries which have ratified the Convention: *Italy* – Constitution of 27 December 1947, art. 21(2); *Mexico* – Constitution of 1 May 1917, art. 7).

<sup>371</sup> Such kind of restrictions should be distinguished from purely formal requirements relating to registration or notification of certain particulars, which do not restrict freedom of expression and accordingly involve no problems of application of the Convention.

<sup>372</sup> For example, countries which have ratified the Convention: *Bangladesh* – sections 16–20 of the Special Powers Act, No. XIV of 1974, under which penalties of imprisonment may be imposed on persons who publish prejudicial reports, or who contravene orders for prior scrutiny and approval of certain publications; *Ghana* – section 183(2) of the Penal Code and section 3 of the Newspaper Licensing Decree, 1973, under which imprisonment (involving an obligation to work) may be imposed for violations of legislation on publication and distribution of periodicals and licensing requirements for publishing; the Government has expressed the wish to bring the legislation into conformity with the Convention; *Morocco* – Dahir No. 1-58-378 of 3 Joumada I 1378 (15 November 1958) establishing the Press and Publishing Code, as amended by Dahir No. 1-02-207 of 25 Rejeb 1423 (3 October 2002) promulgating Act No. 77-00, article 28, under which any person who produces, publishes or prints a newspaper, journal or periodical beyond the expiry date of the



the right to publish their views by a discretionary administrative decision, which is in no way dependent on the commission of any criminal offence by the person concerned and is not subject to the judicial review. In so far as the relevant provisions are enforced by penalties involving compulsory labour, they may lead to the imposition of such labour as a means of political coercion or as a punishment for expressing political or ideological views. A similar possibility may arise where the authorities enjoy wide powers to ban any publication in the public interest,<sup>373</sup> or to prohibit the importation of certain kinds of publications.<sup>374</sup> In some cases the Committee has noted with satisfaction the repeal of such provisions.<sup>375</sup> Such powers may be also intended to deal with types of publications which do not fall within the scope of the Convention (e.g. obscene publications), but since they may however provide a basis for prohibiting publications of a political or ideological nature, it seems necessary to consider the terms in which the powers in question are granted and the manner in which they are applied in practice, taking into account that in many cases penalties involving compulsory labour are laid down for such offences as possessing, distributing or reproducing prohibited publications or extracts from them. However, it should not be forgotten that, as indicated above,<sup>376</sup> the Convention does not constitute an international instrument to ensure freedom of expression as such, and that, if failure to comply with a particular restriction or constraint is not punishable by penalties involving compulsory labour, this does not come within the scope of the Convention.

---

relevant authorization shall be liable to imprisonment (involving compulsory labour); the Government expressed its intention to revise the Press Code with a view to abolishing sentences of imprisonment; *Nigeria* – Nigerian Press Council (Amendment) Act, 2002, which imposes certain restrictions on journalists' activities enforceable with penalties of imprisonment (section 19(1) and (5), read in conjunction with section 17(1), (2) and (3), which involves an obligation to work); *Pakistan* – Press, Newspapers, News Agencies and Books Registration Ordinance, 2002, which has repealed the West Pakistan Press and Publications Ordinance, 1963, gives the authorities wide discretionary powers to prohibit the publication of views, subject to penalties of imprisonment which may involve compulsory labour (section 10(2)(c), read in conjunction with sections 5 and 28); *Syrian Arab Republic* – Press Act (Legislative Decree No. 53 of 1949 and Legislative Decree No. 16 of 1962), sections 15, 16 and 55 (publishing a newspaper without an authorization by the Council of Ministers); the Government has indicated that draft legislation to exempt persons protected by the Convention from the obligation to perform prison labour was under elaboration.

<sup>373</sup> For example, a country which has ratified the Convention: *United Republic of Tanzania* (Newspaper Act, 1976, section 25, under which the President may, if he considers necessary in the public interest or in the interest of peace and order, prohibit the further publication of any newspaper; printing, publishing, selling or distribution of such newspaper being punishable by imprisonment, which involves an obligation to perform labour).

<sup>374</sup> For example, countries which have ratified the Convention: *Benin* – Act No. 60-12 of 30 June 1962 on the freedom of the press, section 12 (allowing a ban on publications of foreign origin in French or the vernacular printed in or outside the country); *Central African Republic* – Order No. 3-MI of 25 April 1969 (dissemination of periodicals or news of foreign origin not approved by the censorship authority), enforceable with sentences of imprisonment involving compulsory labour; *Morocco* – Dahir No. 1-58-378 of 3 Joumada I 1378 (15 November 1958) establishing the Press and Publishing Code, as amended by Dahir No. 1-02-207 of 25 Rejeb 1423 (3 October 2002) promulgating Act No. 77-00, art. 30, which stipulates that any person who engages in the distribution, sale, public exhibition or possession with a view to distribution, sale, or exhibition for propaganda purposes of bulletins, tracts or publications of foreign origin or receiving foreign support which are detrimental to the sacred values of the country or to the best interests of the nation shall be liable to imprisonment (involving compulsory labour); the Government expressed its intention to revise the Press Code with a view to abolishing sentences of imprisonment.

<sup>375</sup> For example, a country which has ratified the Convention: *Uruguay* – RCE, 1990, p. 314 (Legislative Decree No. 15672 has repealed Act No. 9480 of 1935, under which imprisonment involving compulsory labour could be imposed for the public display or the distribution of foreign publications prohibited by the competent administrative authorities).

<sup>376</sup> See para. 149 above.

162. Examination of the existing provisions in certain countries shows that restrictions on the freedom of expression, while most frequently affecting various kinds of publications, may also take other forms, such as prohibition to attend and address meetings and gatherings, during which views and opinions opposed to the established system may be expressed. If enforced by penalties involving an obligation to work, such provisions likewise would appear to permit the imposition of compulsory labour in circumstances falling within the scope of the Convention.<sup>377</sup> Here again, while evaluating the implementation of the Convention, the Committee had to examine both the terms and the practical application of the provisions in question. In some cases, the Committee has noted with satisfaction the repeal of certain provisions of this kind.<sup>378</sup>

163. Certain political views may be also prohibited, subject to penalties involving compulsory labour, as a consequence of the prohibition of political parties or associations. When a party is prohibited by the legislation, it may result in the adoption of various measures of supervision (covering both public and private meetings and close supervision of persons believed to hold the political opinions in question), which leads to the prohibition in one way or another of the holding or expressing particular political views, on pain of compulsory labour. A similar situation may arise where administrative authorities enjoy wide discretionary powers to suspend associations or to prevent their creation<sup>379</sup> or to prohibit participation in certain associations,<sup>380</sup> for general reasons

<sup>377</sup> Countries which have ratified the Convention: *Egypt* – the Public Meetings Act, 1923, and the Meetings Act, 1914, granting general powers to prohibit or dissolve meetings, even in private places; *Kenya* – Public Order Act (Cap. 56), section 5, under which the police authorities are entitled to control and direct the conduct of public gatherings, and have extensive powers to refuse licences for public gatherings; the penalty for contravention of these provisions may be imprisonment (which involves an obligation to perform labour); *Kuwait* – Legislative Decree No. 65 of 1979 with respect to public meetings and gatherings, which establishes a system of prior authorization (which may be refused without giving reasons, under section 6 of the above Decree) and, in the event of violations, provides for a penalty of imprisonment involving compulsory labour; *Nigeria* – Public Order Act (Cap. 382), 1990, sections 1 to 4, under which public assemblies, meetings and processions on public roads or places of public resort must be previously authorized and may be subject to certain restrictions enforceable with sanctions of imprisonment (involving an obligation to work); *Rwanda* – Act No. 33/91 of 5 August 1991 respecting demonstrations on public thoroughfares and public meetings, section 9(1) and (2), under which any person who organizes an unauthorized demonstration or meeting shall be liable to a sentence of imprisonment (involving compulsory labour); the Government expressed its intention to amend these provisions; *Syrian Arab Republic* – Penal Code, section 336 (prohibition of public meetings to protest against decisions of public authorities); the Government has indicated that draft legislation to exempt persons protected by the Convention from the obligation to perform prison labour was under elaboration; *United Republic of Tanzania* – para. 56 of the First Schedule to section 118(4) of the Local Government (District Authorities) Act, 1982, concerning prohibition, regulation and control of meetings and other assemblies; the Government indicated that the Local Government (District Authorities) Act was identified by the Law Reform Commission as being among 40 legislative texts which were found unconstitutional on the grounds that they were contrary to human rights and incompatible with the forced labour Conventions.

<sup>378</sup> For example, a country which has ratified the Convention: *Fiji* – RCE, 1999, p. 410 (Act No. 20 of 1995 has repealed the Sunday Observance Decree, 1989, under which it was prohibited to convene, organize or take part in an assembly, including one for the expression of views, or procession in any public place on a Sunday, subject to penalties of imprisonment (involving an obligation to work)).

<sup>379</sup> For example, countries which have ratified the Convention: *Pakistan* – Security of Pakistan Act, 1952 (sections 10–13), and the Political Parties Act, 1962 (sections 2 and 7), which give the authorities wide discretionary powers to order the dissolution of associations, subject to penalties of imprisonment which may involve compulsory labour; the Government has indicated that the application of these provisions was extremely restrictive and that proposed amendments to these texts were under consideration; *Uganda* – the Public Order and Security Act, No. 20 of 1967, sections 1, 2, 3 and 5, which empower the executive to restrict an individual's association or communication with others, independently of the commission of any offence and subject to penalties involving compulsory labour; sections 54(2)(c), 55, 56 and 56A of the Penal Code, which empower the Minister to declare any combination of two or more persons an unlawful society and thus render any speech, publication or activity on behalf of or in support of such combination illegal and punishable with imprisonment

such as the national interest or public order, welfare or tranquillity. It should again be stressed in this connection that the prohibition of one or more political parties does not come within the purview of the Convention if it is not enforced by sanctions involving compulsory labour (including compulsory prison labour).

164. In many countries, political parties and associations may be freely established and may develop their activities without interference from the authorities. The Committee has noted with satisfaction the repeal of provisions punishing with imprisonment (involving compulsory labour) the establishment or management, in the territory of the State, of associations, organisations or institutions of an international character, or divisions of these associations, without the authorization of the Government,<sup>381</sup> as well as provisions (enforceable with similar sanctions) prohibiting certain groups or associations and any activities connected with them,<sup>382</sup> or prohibiting political activities outside the constitutionally recognized party.<sup>383</sup> However, in a number of countries, legislation still makes it possible to dissolve and to prohibit the reconstitution of a political party or an association, on pain of penal sanctions involving an obligation to work,<sup>384</sup> and in certain cases to prohibit also all propaganda favourable to the ideology

---

(involving an obligation to perform labour); the Government has indicated that the legislation in question is going to be revised.

<sup>380</sup> For example, countries which have ratified the Convention: *Syrian Arab Republic* – Penal Code, section 288(1) (prohibition of participation in an association of an international character without permission of the Government); the Government has indicated that draft legislation to exempt persons protected by the Convention from the obligation to perform prison labour was under elaboration; *Turkey* – Penal Code, section 143 (prohibition of participation in foreign associations and institutions without permission of the Government, on pain of imprisonment involving compulsory labour).

<sup>381</sup> A country which has ratified the Convention: *Italy* – RCE, 1991, p. 328 (by virtue of decision No. 193 of 28 June 1985 of the Constitutional Court, section 273 of the Penal Code, according to which “any person who, without the authorization of the Government, founds, establishes, organises or manages, on the territory of the State, associations, organisations or institutions of an international character, or divisions of these associations, shall be liable to imprisonment for up to six months” was invalidated).

<sup>382</sup> A country which has ratified the Convention: *Argentina* – RCE, 1986, pp. 233, 234 (Act No. 23.077 of 22 August 1984 has repealed Acts Nos. 21.322 and 21.325 of 2 June 1976, under which certain political organizations and groups were dissolved and any activities related or connected with them were punishable with imprisonment (involving compulsory labour); Act No. 23.077 has also repealed section 5 of Act No. 20.840, as amended by Act No. 21.459 of 18 November 1976, on penalties for subversive activities in any form).

<sup>383</sup> Countries which have ratified the Convention: *Mozambique* – RCE, 1996, p. 251 (Act No. 19/91 has repealed Act No. 2/79 respecting the security of the State, under which prison sentences involving compulsory labour could be imposed for all acts that endanger, harm or disrupt the organization of the Frelimo Party, and the programmes of the Frelimo Party (section 1), as well as for the establishing, directing, organizing, supporting or participating in associations whose activities are declared to be offences against the security of the State (sections 9 et seq.)); *Zambia* – RCE, 1992, p. 364 (Act No. 20 of 1990 has repealed article 4 of the 1973 Constitution, which prohibited political activities outside the constitutionally recognized party; the Committee also noted with interest that a Constitution adopted in August 1991 guarantees freedom of expression, assembly and association, and in particular the right to form or belong to any political party).

<sup>384</sup> For example, countries which have ratified the Convention: *Afghanistan* – section 221(1), (4) and (5) of the Penal Code, concerning a person who creates, establishes, organizes or administers an organization under the name of a party, society, union or group with the aim of disturbing and nullifying one of the basic and accepted national values in the political, social, economic or cultural spheres of the State, or who joins such an organization or establishes relations, himself or through someone else with such an organization or one of its branches; *Algeria* – Associations Act, No. 90-31 of 4 December 1990, section 5, under which an association’s legal status is automatically invalidated if its objectives are contrary to the established institutional system, breach the peace or offend against morals or the laws and regulations in force; section 45, punishing anyone who directs, administers or participates actively in an association that has not been approved or which has been suspended or dissolved, or facilitates meetings of the members of such an association; *Bangladesh* – sections 16–20 of the Special Powers Act, No. XIV of 1974, under which penalties of imprisonment may be imposed in connection with the suspension or dissolution of certain associations; *Egypt* – sections 4 and 26 of Act No. 40 of 1977 on

of the party concerned or advocating certain political views.<sup>385</sup> Such legislation is sometimes worded in a very general way and its scope can only be determined by ascertaining the manner in which it was applied in practice. In other cases, where legislation provides that any society (including a political party) must be registered, subject to penalties involving compulsory labour, such provisions may lead to restrictions on the possibility for individuals to constitute organized groups.<sup>386</sup>

165. It seems evident from the preceding paragraphs, and may be illustrated by many other examples of the legislation consulted in the context of the present survey, that there exists a close relationship between provisions regulating publications and those dealing with meetings and associations.<sup>387</sup> Thus, where particular views or ideologies are prohibited, any meetings or associations which advocate such views or ideologies practically always fall under corresponding prohibitions, either as a result of express provisions contained in the same legislative texts, or because the laws on meetings and associations make illegal any meeting or association pursuing activities which are contrary to the law. Conversely, where particular organizations are prohibited, the legislation normally lays down penalties for the pursuit of their activities, e.g. through meetings and publications. The Committee has accordingly considered it appropriate to examine the possible bearing which national provisions relating to meetings and associations may have upon the application of the Convention.<sup>388</sup> In some cases the Committee has noted with satisfaction the repeal of provisions (enforceable with sanctions involving compulsory labour) restricting the freedom of association and publications.<sup>389</sup> As indicated above, while evaluating the implementation of the

---

political parties, which prohibit the creation of political parties whose objectives are in conflict with Islamic legislation or with the achievements of socialism, or which are branches of foreign parties, subject to penalties involving compulsory labour; *Liberia* – section 216 of the Election Law (punishing participation in activities that seek to continue or revive certain political parties). The Government has indicated that the above provision has been repealed, though no repealing text has been supplied.

<sup>385</sup> For example, a country which has ratified the Convention: *Turkey* – Political Parties Act (No. 2820, of 22 April 1983), sections 80, 81 and 82, read in conjunction with section 117 (seeking to alter the principle of the unity of the State, claiming the existence of minorities based on a national or religious culture or on racial or linguistic differences, seeking to form minorities by protecting and promoting languages and cultures other than the Turkish language and culture, using any language other than Turkish in the drafting and publication of parties' statutes and programmes, advocating regionalism); Associations Act (No. 2908, of 6 October 1983), sections 5 and 76 (attacking the principle of the unity of the State; carrying out activities based on principles of regionalism, social class, religion or sect; claiming the existence of minorities based on a national or religious culture or on racial or linguistic differences, etc.), enforceable with penalties of imprisonment involving compulsory labour.

<sup>386</sup> For example, a country which has ratified the Convention: *Kenya* – Societies Act, 1968: under section 11(1) and (2), the Registrar may refuse to register a society, inter alia, where it is certified that such society is connected with any organization of a political nature established outside Kenya, or where it appears to him that the interests of peace, welfare or good order would be likely to suffer prejudice by reason of the registration of the society, or where the Minister has declared it to be a society dangerous to the good government of the Republic; the registration of a registered society may be cancelled, inter alia, on similar grounds under section 12(1) and (3) of the Act. According to section 4(1) of the Act, every society which is not a registered society or an exempt society is an unlawful society; as the Government has indicated, persons are liable to punishment under sections 5 and 6 of the Act for managing an unlawful society or being a member of such a society; if convicted, they may be sentenced to imprisonment, which involves compulsory labour.

<sup>387</sup> For example, a country which has ratified the Convention: *Uganda* – see footnote 379 above.

<sup>388</sup> See paras 162–164 above.

<sup>389</sup> For example, a country which has ratified the Convention: *Burundi* – RCE, 1993, p. 288 (Legislative Decree No. 1/01 of 4 February 1992 issuing regulations respecting the press and Legislative Decree No. 1/010 of 15 April 1992 on political parties have repealed Act No. 1/136 of 25 June 1976, Legislative Decree No. 1/4 of 28

Convention, the Committee had to examine the information on the application of the corresponding provisions in practice. The Committee considers that whenever a sanction involving compulsory labour is imposed in this area, the Convention should apply.

166. Apart from provisions of general application concerning publications, meetings and associations, which have been considered above, restrictions on the expression of views may affect particular categories of persons. Thus, in many countries civil servants engaged in the administration of the State are prohibited from engaging in political activities, with a view to preserving their impartiality and the confidence of the population in the public administration. Violation of this rule is usually punishable with disciplinary sanctions not involving compulsory labour.<sup>390</sup> However, where more severe sanctions involving an obligation to work are applicable, respective provisions might be incompatible, not only with Article 1(a) but also with Article 1(c), which prohibits the use of any form of forced or compulsory labour as a means of labour discipline.<sup>391</sup>

(b) Abolition of forced or compulsory labour as a method of mobilizing and using labour for purposes of economic development (Article 1(b))

167. As has already been noted,<sup>392</sup> the Convention prohibits the use of forced or compulsory labour “as a method of mobilizing and using labour for purposes of economic development”.<sup>393</sup> It follows from the terms “mobilizing” and “economic development” used in the Convention that Article 1(b) applies only in circumstances where recourse to forced or compulsory labour has a certain quantitative significance and is used for economic ends.<sup>394</sup> The prohibition laid down in Article 1(b) applies even where recourse to forced or compulsory labour as a method of mobilizing and using labour for purposes of economic development is of temporary or exceptional nature, since the Conference declined a proposal to limit the application of this provision to the use of forced labour as a “normal” method of mobilizing and using labour for such purposes.<sup>395</sup>

168. This provision of the Convention covers the various forms of forced or compulsory labour for economic ends, whose abolition was already provided for in Convention No. 29, which, at the time of its adoption, had as a principal goal the fighting against the forms of forced labour for economic purposes;<sup>396</sup> it also covers all other forms of forced labour revealed by the inquiry of the UN–ILO Ad Hoc Committee on Forced Labour in 1953, on which Convention No. 105 was based.<sup>397</sup> Since that time radical changes have

---

February 1977 and Legislative Order No. 001/34 of 23 November 1966; the Committee also noted with interest the adoption of the Constitution of March 1992 which recognizes the freedom of the press and association.

<sup>390</sup> For example, a country which has ratified the Convention: *Canada* – Public Service Employment Act, 1967, section 32.

<sup>391</sup> See paras 175–178 below.

<sup>392</sup> See paras 11 and 142 above.

<sup>393</sup> Art. 1(b) of the Convention.

<sup>394</sup> See *Forced labour*, General Survey of 1968, para. 43; *Abolition of forced labour*, General Survey of 1979, para. 40.

<sup>395</sup> *Record of Proceedings*, ILC, 39th Session, Geneva, 1956, para. 11; *Record of Proceedings*, ILC, 40th Session, Geneva 1957, para. 11.

<sup>396</sup> See para. 7 above.

<sup>397</sup> See para. 8 above.

taken place. While it is still possible to find some pieces of legislation providing for compulsory mobilization of labour which are remnants of the past, when certain governments, referring to the needs of economic development, had resorted to various measures of compulsory character (such as compulsory assignment or requisition of labour), the governments concerned usually state that such measures are no longer applied in practice and that they intend to change or repeal the legislation in question with a view to bringing it into conformity with the ILO Conventions on forced labour.<sup>398</sup> During the past few decades, since the adoption of the last General Survey on the subject, progress has been achieved in a number of countries in the elimination of provisions imposing compulsory labour for economic purposes.<sup>399</sup>

169. However, the Committee pointed out in its 1997 Special Survey on forced labour,<sup>400</sup> with regard to countries that have not ratified Convention No. 105 and which had recourse to forced and compulsory labour for development purposes,<sup>401</sup> that the experience of almost all countries in the world shows that forced and compulsory labour is not in practice a productive way of developing the national economy. The Committee therefore emphasizes that no exceptions to universally recognized human rights should be sought in the name of development. Noting also that the governments concerned acknowledged that this practice was incompatible with ILO standards, and that they were moving toward a situation in which recourse to this form of work would not be used, the Committee urged these countries to have resort to international assistance, if necessary, to find alternatives to forced labour for development purposes.<sup>402</sup> In the case of one country which has not ratified Convention No. 105, the Committee has been examining a situation in which forced labour has been exacted from the population by the authorities for economic purposes, in violation of Convention No. 29.<sup>403</sup>

<sup>398</sup> For example, a country which has ratified the Convention: *Cuba* – Act No. 1254 respecting social service and its regulations issued by Decree No. 3771 of 1974 provided that Cuban citizens who graduate in higher education or as middle-level technicians or through regular courses for primary school teachers, are obliged to perform social service (for the duration of three years), in accordance with the planning and priorities for development work laid down by the Government. Unjustified refusal to perform social service entails temporary or permanent disqualifications from exercising his or her profession, which is recorded in the workbook of the person concerned. The Government has indicated that the provisions relative to temporary or permanent disqualification from exercise of profession are not applied in practice, and has stated that the labour legislation is being analysed to adjust it to the new conditions present in the country.

<sup>399</sup> See paras 86–95 above.

<sup>400</sup> See para. 6 above.

<sup>401</sup> Countries which have not ratified the Convention: *Nepal* – the Government has indicated that there existed a system in practice by which “landless peasants” were mobilized for development. The Government stated that measures had been taken to eliminate this system by providing training for productive employment, and that it hoped to be able to ratify the Convention in the near future, when this phenomenon has been eliminated; *Viet Nam* – the Government indicated in 1997 that the low level of social, economic and educational development in the country left it with a need to mobilize the population to resolve the resulting problems. There are thus some forms of obligatory public work and service obligations in force. In its 2006 report supplied under article 19 of the ILO Constitution the Government has referred to the Ordinance on Public Works No. 5/1999/PL-UBTVQH10, dated 3 September 1999, of the Standing Committee of the National Assembly, which provides for the obligation of the citizens to perform public works on an annual basis (sections 1 and 7) subject to penalties for the non-compliance (section 40). The Government has proposed to the Standing Committee of the National Assembly to abrogate the Ordinance; it has also stated that it is implementing an action plan with a view to ratifying both Conventions on forced labour.

<sup>402</sup> RCE – General Report, 1998, paras 108, 109.

<sup>403</sup> See paras 92–93 above.

170. In seeking to secure the abolition of any form of forced or compulsory labour as a method of mobilizing and using labour for purposes of economic development, the Conference had in mind, in addition to cases of direct compulsion in the call-up of labour, systems of mobilization of labour through certain indirect forms of coercion.<sup>404</sup> Regard should be also had in this connection to the inquiries made by the abovementioned UN–ILO Ad Hoc Committee on Forced Labour, which established that in fact vast systems of forced labour for economic purposes could result from the combination of various methods of compulsion to work: measures of general nature involving compulsion in the recruitment, assignment and transfer of labour, taken in conjunction with other restrictions on freedom of employment, such as preventing workers from terminating their employment contracts or compulsorily extending contracts,<sup>405</sup> penal sanctions for breaches of contract or as a means of maintaining labour discipline,<sup>406</sup> restrictions on freedom of movement or on the possession and use of land, abusive application of vagrancy legislation, etc.<sup>407</sup>

(c) **Abolition of forced or compulsory labour as a means of labour discipline (Article 1(c))**

171. The Convention prohibits the use of forced or compulsory labour “as a means of labour discipline”.<sup>408</sup> Forced or compulsory labour as a means of labour discipline prohibited by the Convention may be of two kinds. It may consist of measures to ensure the due performance by a worker of his service under compulsion of law (in the form of physical constraint or the menace of a penalty),<sup>409</sup> or of a sanction for breaches of labour discipline with penalties involving an obligation to work.<sup>410</sup> The Convention therefore covers forced or compulsory labour of persons sentenced to imprisonment, as well as any other form of forced or compulsory labour which could be used as a means of labour discipline. Forced or compulsory labour may be used in this sense either under general provisions covering all workers, or under provisions applicable to specific sectors, such as the public service or merchant shipping.

(i) *Sanctions of general scope*

172. It appears from the information available that the present-day national legislation only in extremely rare cases provides for recourse to forced or compulsory labour as a general method of maintaining labour discipline. In the large majority of countries, there exist no legal provisions permitting recourse to forced or compulsory labour as a means

<sup>404</sup> Principles designed to avoid the use of indirect coercion had already been defined in the Forced Labour (Indirect Compulsion) Recommendation, 1930 (No. 35). See para. 13 above.

<sup>405</sup> See paras 96–97 above.

<sup>406</sup> See paras 171–178 below.

<sup>407</sup> *Report of the Ad Hoc Committee on Forced Labour*, Geneva, 1953, paras 553–558.

<sup>408</sup> Art. 1(c) of the Convention.

<sup>409</sup> As, for example, in the case of a deserted seafarer who has been forcibly returned on board ship for the performance of his duties under compulsion of law.

<sup>410</sup> The UN–ILO Ad Hoc Committee on Forced Labour stated in its report of 1953 that the problem of penal sanctions for breaches of contracts of employment should be examined, since such sanctions (involving forced labour) were imposed by courts of law and sometimes by administrative authorities on workers who had stayed away from work without a valid reason, who had arrived too often late for work, who had been guilty of negligence, who had not reached the prescribed labour norms, or had not observed rules, or had not accepted a transfer to other undertakings.

of labour discipline. Normally, breaches of labour discipline give rise only to disciplinary sanctions or other kind of sanctions (e.g. sanctions of monetary character) which do not involve any obligation to perform labour. It may be recalled in this connection that, in so far as labour discipline is concerned, the Convention relates only to forced or compulsory labour (which also includes compulsory prison labour), and consequently it is always possible, without contravening the Convention, to have recourse to other disciplinary penalties.

173. Since the last General Survey on the subject, the Committee has noted with satisfaction the abolition of penal sanctions involving compulsory labour that could be imposed on workers who committed any acts which seriously hinder the production process and constitute “crime against production”.<sup>411</sup> The Committee also noted the abolition of penalties of imprisonment (which may involve compulsory labour) that could be imposed on workers in breach of terms of any settlement, award or decision or failure to implement any such terms.<sup>412</sup> In one case, the Committee noted the non-applicability of sentences of correctional labour (imposed for various breaches of labour discipline) without a prisoner’s consent.<sup>413</sup> In its previous General Survey of 1979, the Committee referred to certain cases where the texts which provided for a general obligation to work also punished such offences as the refusal to work or unjustified absence from work.<sup>414</sup> Since that time, the provisions in question have been repealed and replaced by the new Constitutional and penal provisions, which ensured compliance with the Convention on this point and facilitated its ratification.<sup>415</sup>

174. In certain other countries, however, sanctions involving compulsory labour (including compulsory prison labour) still can be imposed on workers for various breaches of labour discipline, such as e.g. the failure to implement, or breach of, any settlement, award, decision,<sup>416</sup> or the failure to comply with a court order to fulfil a

<sup>411</sup> A country which has ratified the Convention: *Angola* – RCE, 2003, p. 431 (section 324(b) of the General Labour Act (No. 2/2000 of 11 February 2000) repealed subsections (g) and (m) of section 1 of Act No. 11/75, of 15 December 1975, regarding discipline in the production process, under which “passive resistance to labour” or “any other acts which seriously hinder the production process” constituted “crimes against production” and were punishable with sentences of imprisonment of up to one year or more than six months respectively, involving an obligation to work (section 8(2)).

<sup>412</sup> A country which has ratified the Convention: *Pakistan* – RCE, 2006, p. 165 (sections 54 and 55 of the Industrial Relations Ordinance (No. XXIII of 1969) have been repealed by the Industrial Relations Ordinance (IRO) of 2002 (section 80). The Committee has noted from the indications in the Government’s report, as well as the text of sections 65, 66, and 67 of the IRO, that the penalties of imprisonment have been eliminated.)

<sup>413</sup> A country which has ratified the Convention: *Cuba* – section 220 of the Labour Code: a sentence of imprisonment of from six months to two years may be imposed on a person who, by breach of the duties placed on him by his office, employment, occupation or profession in a state economic unit (particularly of his duties relating to the observance of the standards or standard-setting instructions and other rules and instructions concerning technological discipline) causes harm or substantial prejudice to the production output or to the rendering of services by the unit or to its equipment, machines, machinery, tools or other technical devices. The Committee has noted the information provided by the Government in its report (including the documents annexed to the report), to the effect that any sentences of correctional labour imposed for violations of this provision are subject to the person sentenced being willing to perform such labour.

<sup>414</sup> *Abolition of forced labour*, General Survey of 1979, paras 45 and 113, in which the Committee referred to a number of countries, including those which had not ratified the Convention at that time.

<sup>415</sup> Countries which have ratified the Convention: *Bulgaria, Romania*.

<sup>416</sup> A country which has ratified the Convention: *Bangladesh* – RCE, 2005, p. 137 (Industrial Relations Ordinance, No. XXIII of 1969, sections 54 and 55; the Committee noted the Government’s indication that a report of the National Labour Law Commission established with a view to examining the existing laws and to submitting recommendations regarding their amendments, was still under consideration by the Government).



contract of employment,<sup>417</sup> or the failure to avoid waste of goods or materials, to conform to technical standards or to comply with general production plans.<sup>418</sup> All these provisions appear to permit the imposition of forced or compulsory labour in circumstances covered by the Convention. The Committee has therefore invited the governments concerned to take the necessary measures with a view to bringing the provisions in question into compliance with the Convention.

(ii) *Sanctions applicable in the public service*

175. Persons employed in the public service are often subjected to special penal provisions aiming at protecting the public interest. Thus, in the case of public officials, it may be considered necessary to protect the population against abuse of authority. Other examples of provisions designed to prevent the improper use of official position are those punishing corruption and the unauthorized revelation of official secrets. Similarly, in the case of essential services, such as fire and health services, as well as services for the supply of water, gas and electricity, it may also be considered appropriate to punish certain breaches of discipline which impair or are liable to endanger their proper functioning. In this connection, the Committee has distinguished between penalties imposed to enforce labour discipline as such (and therefore falling within the scope of the Convention) and penalties imposed for the protection of a general public interest, although simultaneously they may punish an act constituting a breach of labour discipline. The Committee therefore considered that the Convention does not prohibit the imposition of sanctions (even if involving compulsory labour) on persons responsible for breaches of labour discipline that impair or are liable to endanger the operation of essential services,<sup>419</sup> or which are committed either in the exercise of functions that are essential to safety or in circumstances where life or health are in danger. However, in such cases there must exist an effective danger, not mere inconvenience.<sup>420</sup> Consequently, penal provisions of this kind are not incompatible with the Convention.

176. In a number of countries, penal provisions applicable to persons employed in public service are worded in general terms, broad enough to be likely to fall within the scope of the Convention. This is the case of provisions e.g. laying down sanctions involving compulsory labour for neglect of duty by public employees.<sup>421</sup> In some other cases, where national legislation provides for sanctions of imprisonment (involving

<sup>417</sup> A country which has ratified the Convention: *Nigeria* – Labour Decree No. 21 of 1974, section 81(1)(b) and (c).

<sup>418</sup> A country which has ratified the Convention: *Syrian Arab Republic* – Economic Penal Code (Legislative Decree No. 37 of 16 May 1966, as amended by Legislative Decree No. 40 of 1977), sections 10, 11, 13 and 19.

<sup>419</sup> That is services, the interruption of which may endanger the life, personal safety or health of the whole or part of the population; this criterion corresponds to what has been stated above on emergency situations in footnote 352. See also *Forced labour*, General Survey of 1968, paras 92 and 103; *Abolition of forced labour*, General Survey of 1979, para. 134.

<sup>420</sup> See *Forced labour*, General Survey of 1968, para. 93; *Abolition of forced labour*, General Survey of 1979, para. 110.

<sup>421</sup> For example, countries which have ratified the Convention: *Libyan Arab Jamahiriya* – Penal Code, sections 237 and 238; the Government has expressed its intention to amend these provisions; *Syrian Arab Republic* – Economic Penal Code (Legislative Decree No. 37 of 16 May 1966, as amended by Legislative Decree No. 40 of 1977), section 7 (applicable to employees of the State); *United Republic of Tanzania* – section 11 of the First Schedule to the Economic and Organized Crime Control Act, 1984 (“Economic offences”) read in conjunction with section 59(2) of the Act; the Government has indicated that this text is listed among the laws to be addressed by the task force of the current Tanzanian Labour Policy and Legislation Reform, which will make appropriate recommendations to the Government.

compulsory prison labour) for the non-performance or improper performance by officials of their duties as the result of a negligent attitude, causing substantial harm to legitimate rights and interests of persons or organizations, or to state interests, the Committee requested information on the application of the corresponding provisions in practice, including copies of any court decisions defining or illustrating their scope, in order to ascertain whether these provisions fall within the scope of the Convention.<sup>422</sup> If, in practice, such provisions appear to permit the imposition of sanctions involving compulsory labour as a means of labour discipline, their compatibility with the Convention could be ensured only by limiting their scope to the operation of essential services, as indicated above,<sup>423</sup> or to the exercise of functions which are essential to safety or to circumstances where the life or health of persons are endangered.

177. Sometimes, provisions imposing sanctions (involving an obligation to perform labour) for breach of contract liable to interrupt the operation of essential services are worded in such a way as to prohibit termination of employment by workers, even with previous notice.<sup>424</sup> Such restrictions are incompatible both with Convention No. 105 and Convention No. 29.<sup>425</sup> Similarly, provisions imposing the same kind of sanctions on public officials who abandon their service without authorization<sup>426</sup> or on postal service employees who leave their jobs without having given one month's notice,<sup>427</sup> cannot be held compatible with the two Conventions on forced labour.

178. The Committee has noted with satisfaction the repeal of provisions punishing public officials and railway employees with penalties involving compulsory labour for neglect in the performance of their duties or refusal to work,<sup>428</sup> as well as provisions punishing with the same kind of sanctions public service employees who wilfully neglect any duty imposed on them by common law, statute or ordinance.<sup>429</sup>

(iii) *Disciplinary measures applicable to seafarers*

179. In its earlier surveys on the subject, the Committee noted that, in a considerable number of countries, legislation governing conditions of work of merchant seafarers and fishers contained provisions permitting the imposition of penal sanctions involving

<sup>422</sup> Countries which have ratified the Convention: *Azerbaijan* – Criminal Code, section 314.1; *Estonia* – Penal Code, section 290; *Kazakhstan* – Criminal Code, section 316; *Latvia* – Penal Code, section 319; *Lithuania* – Penal Code, section 229; *Republic of Moldova* – Criminal Code, section 329; *Uzbekistan* – Criminal Code, section 207.

<sup>423</sup> See para. 175 above.

<sup>424</sup> For example, a country which has ratified the Convention: *Uganda* – Trade Disputes (Arbitration and Settlement) Act, 1964, section 16(1)(a); the Government has indicated that the text in question is in the process of being revised in order to ensure the application of the Convention.

<sup>425</sup> See paras 96–97 above.

<sup>426</sup> A country which has ratified the Convention: *Bahrain* – section 294(1) of the Penal Code, under which a civil servant who relinquishes his office or refuses to discharge any of his official duties may be punished with imprisonment (which may involve compulsory prison labour, under section 55 of the Penal Code).

<sup>427</sup> A country which has ratified the Convention: *Bangladesh* – Post Office Act, No. VI of 1898, section 50.

<sup>428</sup> A country which has ratified the Convention: *Netherlands* – RCE, 1980, p. 158 (section 358bis, ter and quarter of the Penal Code was repealed by Decree of 14 December 1979).

<sup>429</sup> A country which has ratified the Convention: *Zambia* – RCE, 1991, p. 344 (the Penal Code (Amendment) Act, No. 7 of 20 July 1990, repealed section 124 of the Penal Code, under which employees in the public service who wilfully neglect any duty imposed on them by common law, statute or ordinance, were liable to imprisonment (involving an obligation to work)).

compulsory labour in respect of various breaches of labour discipline.<sup>430</sup> Here again, the Committee distinguished between the provisions relating to acts tending to endanger the ship or the life or health of persons, which are not covered by the Convention,<sup>431</sup> and those relating to breaches of labour discipline as such, for example desertion, absence without leave or disobedience, often supplemented by provisions under which seafarers may be forcibly returned on board ship, which fall within the scope of the Convention. In the latter case, the Committee had requested the government concerned to review their legislation concerning conditions of employment of seafarers, if possible in consultation with the shipowners and seafarers of their countries, with a view to bringing it into conformity with the Convention. Such action has been undertaken in a considerable number of the countries concerned, frequently within the framework of a more general review of their merchant shipping laws.

180. At present, it may be noted that in a large number of countries the legislation concerning seafarers appears to provide for no sanctions involving compulsory labour in circumstances covered by the Convention. The Committee has noted with satisfaction that, in a number of cases, provisions imposing penalties of imprisonment (involving an obligation to perform labour) on seafarers for various breaches of labour discipline, such as desertion (particularly, abroad), absence without leave or disobedience, have been either repealed<sup>432</sup> or restricted to situations where the safety of the ship or the life or health of persons are endangered.<sup>433</sup> The Committee has also noted with satisfaction the

<sup>430</sup> See *Forced labour*, General Survey of 1968, para. 121; *Abolition of forced labour*, General Survey of 1979, para. 117.

<sup>431</sup> Similarly to penalties imposed for the protection of a general public interest, as explained above – see para. 175.

<sup>432</sup> Countries which have ratified the Convention: *Australia* – RCE, 1988, p. 240 (the Statute Law (Miscellaneous Provisions) Act (No. 1) 1986 repealed section 100 of the Navigation Act, 1912, under which any seaman who conspired with another seaman to impede the navigation of the ship or the progress of a voyage of the ship was liable to imprisonment involving an obligation to work); *Belgium* – RCE, 2007, p. 190 (Act of 15 May 2006 issuing various provisions relating to transport amended or repealed sections 10, 22, 25(1) and (2), 26(1), 27 and 28 of the Disciplinary and Penal Code for the Merchant Navy and the Commercial Fishing Fleet, under which penalties of imprisonment involving compulsory labour could be imposed upon seafarers for breaches of labour discipline which did not endanger the safety of the vessel or the life or health of persons); *Djibouti* – RCE, 1984, p. 212 (Act No. 212/AN/82 repealed the Act of 17 December 1926 instituting the Disciplinary and Penal Code of the Merchant Marine); *Iceland* – RCE, 1992, p. 334 (Act No. 53 of 1990 repealed section 81 of the Seamen's Act, No. 35 of 1985, under which a seafarer guilty of insubordination or refusing to obey orders, was liable to imprisonment); *Ireland* – RCE, 2000, pp. 292, 293 (the Merchant Shipping (Miscellaneous Provisions) Act, 1998 (No. 20) has repealed section 225 of the Merchant Shipping Act, 1894, and amended section 221 of the same Act, which provided that certain disciplinary offences by seafarers were punishable with imprisonment (involving an obligation to work)); *Malta* – RCE, 1987, p. 329 (Merchant Shipping (Amendment) Act, 1986, repealed sanctions of imprisonment in sections 171 and 173(1)(b)(c)(e) of the 1973 Merchant Shipping Act); *Netherlands (Netherlands Antilles)* – RCE, 1989, p. 489 (Ordinance No. 152 of 7 November 1986 has repealed sections 413 and 414 of the Criminal Code, under which crew members of ships were punishable with imprisonment (involving compulsory labour) for refusing to serve); *New Zealand* – RCE, 1999, p. 417 (the Third Schedule to the Maritime Transport Act, 1994, has repealed the Shipping and Seamen Act, 1952, under which disciplinary offences were punishable with imprisonment involving an obligation to perform labour); *Poland* – RCE, 1992, p. 350 (Act of 23 May 1991 respecting the work on board seagoing merchant vessels has repealed the Act of 28 April 1952, which provided for imprisonment as a disciplinary punishment and compulsion as a means of appropriate performance of duties); *Saint Lucia* – RCE, 1989, p. 343 (by virtue of the Merchant Shipping Act, 1981, the 1970 United Kingdom Merchant Shipping Act has become applicable and replaced the 1894 Act); *United Kingdom (St. Helena)* – RCE, 1988, p. 395 (by virtue of the English Law (Application) Ordinance, 1987, the 1970 United Kingdom Merchant Shipping Act has become applicable and replaced the 1894 Act, under which various breaches of discipline were punishable with penalties involving compulsory labour).

<sup>433</sup> A country which has ratified the Convention: *Denmark (Faeroe Islands)* – RCE, 1990, pp. 468, 469 (Act No. 4 of 15 January 1988 on seafarers repealed the 1967 Seamen's Act and limited the application of penalties of imprisonment to offences endangering human life or the safety of the ship).

repeal of provisions permitting the forcible return of seafarers on board ship to perform their duties.<sup>434</sup>

181. However, in some other countries, penalties involving compulsory labour falling within the scope of the Convention have not yet been eliminated from legislation applicable to seafarers,<sup>435</sup> though in many cases steps have been taken by the governments concerned to this end,<sup>436</sup> sometimes in consultation with the social partners. A number of other countries still have provisions under which seafarers can be forcibly returned on board ship.<sup>437</sup> As the Committee has noted in its previous survey on the

<sup>434</sup> Countries which have ratified the Convention: *Australia* – RCE, 1982, p. 164 (Navigation (Amendment) Act of 1979 repealed section 105 (1) and (2) of the Navigation Act, 1912 and sections 221–224 of the Merchant Shipping Act); *Canada* – RCE, 1996, p. 239 (Miscellaneous Statute Law Amendment Act, 1992, deleted sections 243 to 246 of the Canada Shipping Act, which provided for the forcible return on board ship of deserters and seafarers absent without leave); *Denmark* (Faeroe Islands) – RCE, 1990, p. 468, 469 (Act No. 4 of 15 January 1988 on seafarers repealed the 1967 Seamen’s Act, which provided for the forcible return of seafarers on board ship); *Finland* – RCE, 1980, p. 152 (Seamen’s Act No. 423/78, of 7 June 1978, which repealed section 52 of Act 341/55, of 30 June 1955); *Ireland* – RCE, 2000, p. 292, 293 (the Merchant Shipping (Miscellaneous Provisions) Act, 1998 (No. 20) has repealed sections 222, 224 and 238 of the Merchant Shipping Act, 1894, under which seafarers absent without leave could be forcibly conveyed on board ship); *Malta* – RCE, 1987, p. 329 (Merchant Shipping (Amendment) Act, 1986, repealed sections 172 and 183 of the 1973 Merchant Shipping Act); *New Zealand* – RCE, 1999, p. 417 (the Third Schedule to the Maritime Transport Act, 1994, has repealed the Shipping and Seamen Act, 1952, under which seafarers absent without leave were subject to forcible return on board ship); *Saint Lucia* – RCE, 1989, p. 343 (by virtue of the Merchant Shipping Act, 1981, the 1970 United Kingdom Merchant Shipping Act has become applicable and replaced the 1894 Act); *Thailand* – RCE, 2006, p. 176 (the Act for the prevention of desertion or undue absence from merchant ships, BE 2466 (1923), which provided for the forcible conveyance of seafarers on board ship to perform their duties, has been repealed since 20 October 2003 (Royal Gazette, 4 November 2003); *United Kingdom* – RCE, 1996, p. 263 (the Merchant Shipping Act, 1988 has repealed section 89 of the Merchant Shipping Act, 1970, which provided for the forcible return of deserting seamen on board ship under reciprocal arrangements with other countries); *United Kingdom* (Bermuda, St. Helena) – RCE, 1988, p. 395 (Bermuda Merchant Shipping (Amendment) Act has repealed section 3 of the 1930 Act, which contained provisions under which seafarers absent without leave could be forcibly returned on board ship; by virtue of the English Law (Application) Ordinance, 1987, the 1970 United Kingdom Merchant Shipping Act has become applicable to St. Helena and replaced the 1894 Act, which contained similar provisions).

<sup>435</sup> Countries which have ratified the Convention: *Bangladesh* – Merchant Shipping Ordinance, No. XXVI of 1983, sections 196, 197 and 200(iii), (iv), (v) and (vi); the Government stated in its 2001 report that it was not in favour of amending the above sections of the Ordinance due to socio-economic conditions of the country and because it considered that the decrease in punishment would increase the desertion of seafarers and reduce the employment opportunities for Bangladeshi seafarers on foreign ships); *Benin* – Merchant Shipping Code of 1968, sections 215, 235 and 238; *Egypt* – Maintenance of Security, Order and Discipline (Merchant Navy) Act, 1960, sections 13(5) and 14; *Fiji* – Marine Act No. 35, 1986 section 126; *Ghana* – Merchant Shipping Act, 1963, sections 122(2) and 147(1)(b), (c) and (e); *Greece* – Code of Public Maritime Law of 1973, sections 205, 207(1), 213(1) and (2), 222; *Jamaica* – Shipping Act, 1998, sections 178(1)(b), (c) and (e) and 179(a) and (b); *Kenya* – Merchant Shipping Act, 1967, sections 145(1)(b), (c) and (e), 147 and 151; *Kuwait* – Legislative Decree No. 31 of 1980 with respect to security, order and discipline on board ship, sections 11, 12 and 13; *Liberia* – Maritime Law, section 348; *Mauritius* – Merchant Shipping Act of 1986, sections 183(1) and 184(1); *Nigeria* – Merchant Shipping Act, section 117(b), (c) and (e); *Pakistan* – Merchant Shipping Ordinance, 2001 (No. LII of 2001), sections 204, 206, 207 and 208; *Papua New Guinea* – Seamen (Foreign) Act, 952, section 2 (1), (3), (4) and (5); *United Republic of Tanzania* – Merchant Shipping Act, 1967, sections 145(1)(b), (c) and (e) and 147; *Trinidad and Tobago* – Shipping Act, 1987, sections 157 and 158; *Turkey* – Commercial Code (Act No. 6762 of 29 June 1956), section 1469; *United Kingdom* – section 59(1) of the Merchant Shipping Act, 1995.

<sup>436</sup> The majority of the countries cited in the previous footnote have supplied information to that effect.

<sup>437</sup> Countries which have ratified the Convention: *Bangladesh* – Merchant Shipping Ordinance, No. XXVI of 1983, sections 198 and 199; *Kenya* – Merchant Shipping Act, 1967, sections 145(1)(b), (c) and (e), 147 and 151; *Liberia* – Maritime Law, section 347(1) and (2); *Mauritius* – Merchant Shipping Act of 1986, section 183(1), (3) and (4); *Pakistan* – Merchant Shipping Ordinance, 2001 (No. LII of 2001), sections 204, 206, 207 and 208; *Papua New Guinea* – Seamen (Foreign) Act, 1952, section 1, and Merchant Shipping Act (chapter 242) (consolidated to No. 67 of 1996), section 161; *United Republic of Tanzania* – Merchant Shipping Act, 1967,

subject,<sup>438</sup> the provisions of the 1894 Merchant Seamen's Act,<sup>439</sup> which had been repealed in the United Kingdom by the Merchant Seamen's Act of 1970, still remained in force in several other countries, and similar provisions continued to exist in certain other laws which were modelled on this legislation. Since that time, almost all the countries cited in this connection adopted new laws, and in many cases the provisions in question have been repealed or amended.<sup>440</sup> However, in certain cases the new laws have not yet been brought into conformity with the Convention in this respect,<sup>441</sup> or the legislation has not yet been amended,<sup>442</sup> so that the governments concerned still have to take measures in this direction.

(d) Abolition of forced or compulsory labour as a punishment for having participated in strikes (Article 1(d))

182. The Convention lays down a generally worded prohibition to have recourse to any form of forced or compulsory labour "as a punishment for having participated in strikes".<sup>443</sup> However, it seems evident that the Convention does not prohibit the punishment of breaches of public order (acts of violence, assault or destruction of property) committed in connection with the strike; any sanctions (even involving compulsory labour) for the offences of this kind obviously fall outside the scope of the Convention.<sup>444</sup> In examining the compatibility of national legislation concerning strikes with the Convention – in so far as such legislation is enforceable with sanctions which may involve compulsory labour – the Committee has followed the principles developed in the field of freedom of association<sup>445</sup> in ascertaining the specific limits to the right to strike, and in particular the restrictions concerning essential services and public servants exercising authority in the name of the State, as well as those concerning emergency situations, political strikes and the conditions under which a strike may be called, so as to clarify the scope of the protection afforded by Article 1(d) of the Convention. However, it should not be forgotten that, as indicated above,<sup>446</sup> the Convention is not an instrument to regulate questions of labour discipline or strikes in general and apply

---

section 151; *Trinidad and Tobago* – Shipping Act, 1987, section 162; *Turkey* – Commercial Code (Act No. 6762 of 29 June 1956), section 1467.

<sup>438</sup> See *Abolition of forced labour*, General Survey of 1979, para. 119.

<sup>439</sup> In particular, sections 221 to 224 and 225, para. 1(b) and (c), under which seafarers may be forcibly returned to their ship and sanctions involving compulsory labour may be imposed for desertion, absence without leave or disobedience.

<sup>440</sup> For example, countries which have ratified the Convention: *Australia, Ireland, Malta, New Zealand* and a number of non-metropolitan territories of the *United Kingdom*. See footnotes 432 and 434.

<sup>441</sup> Countries which have ratified the Convention: *Bangladesh, Fiji, Jamaica, Mauritius, Pakistan, Trinidad and Tobago*. See footnotes 435 and 437.

<sup>442</sup> A country which has ratified the Convention: *United Republic of Tanzania*. See footnotes 435 and 437.

<sup>443</sup> Art. 1(d) of the Convention.

<sup>444</sup> See *Forced labour*, General Survey of 1968, para. 96; *Abolition of forced labour*, General Survey of 1979, para. 122.

<sup>445</sup> The Committee has considered, where appropriate, the conclusions reached in the examination of reports on the application of the Conventions dealing with the freedom of association and the right to organize, as well as the comments made by other ILO supervisory bodies competent in this field, primarily the Governing Body Committee on Freedom of Association.

<sup>446</sup> See para. 149 above.

solely to the exaction of forced or compulsory labour in any form, including cases when it is exacted as a sanction for participation in strikes. Where the penalties applicable to offences in relation to participation in strikes take the form of civil or disciplinary sanctions (such as damages or dismissal) and do not involve any obligation to perform labour, the substantive provisions governing these offences fall outside the scope of the Convention.

(i) *General prohibition of strikes*

183. A general prohibition of strikes, enforceable with sanctions involving forced or compulsory labour, occurs only in a very limited number of countries. It may arise from specific provisions in the law which may refer expressly to strikes<sup>447</sup> or may result from more general penal provisions covering, for example, any action which stops the pursuit of an industry or commerce or causes prejudice to the general production plan decreed by the authorities.<sup>448</sup> Since the last General Survey on the subject, the Committee has noted with satisfaction the repeal of provisions punishing with hard labour for life all wage earners who intentionally stopped work together, if the strike endangered the national economy.<sup>449</sup> A general prohibition of strikes may also result from provisions adopted under emergency or exceptional powers, where a government is invoking a crisis situation to justify its intervention. As the Committee pointed out in its 1994 General Survey on freedom of association and collective bargaining, “inasmuch as general prohibitions of this kind are a major restriction of one of the essential means available to workers and to their organizations for furthering and defending their interests, such measures cannot be justified except in a situation of acute national crisis and then, only for a limited period and to the extent necessary to meet the requirements of the situation. This means genuine crisis situations, such as those arising as a result of a serious conflict, insurrection or natural disaster in which the normal conditions for the functioning of society are absent”.<sup>450</sup> The Committee has accordingly considered that a suspension of the right to strike enforced by sanctions involving compulsory labour is compatible with the Convention only in so far as it is necessary to cope with cases of force majeure in the strict sense of the term – namely, when the existence or well being of the whole or part of the population is endangered – provided that the duration of the

---

<sup>447</sup> For example, a country which has ratified the Convention: *Chad* – Act No. 15 of 13 November 1959 which punishes acts of insubordination against the public authorities, as well as participation in strikes, by imprisonment involving compulsory labour; while the Constitution of 31 March 1996 includes provisions on the right to strike (article 29) and sections 456 to 461 of Act No. 38/PR/96 of 11 December 1996, issuing the Labour Code, regulate the exercise of the right to strike and provide that employees may not be penalized for participation in a strike (section 460(2)), the provisions of Act No. 15 of 1959 have not yet been repealed or amended, though the Government has indicated that they are no longer applied in practice.

<sup>448</sup> A country which has ratified the Convention: *Syrian Arab Republic* – Economic Penal Code (Legislative Decree No. 37 of 16 May 1966, as amended by Legislative Decree No. 40 of 1977) section 19, (which imposes forced labour on anyone causing prejudice to the general production plan decreed by the authorities, by acting in a manner contrary to the plan).

<sup>449</sup> A country which has ratified the Convention: *Egypt* – RCE, 1987, p. 319, 320 (Act No. 194 of 1983 repealed Legislative Decree No. 2 of 1977).

<sup>450</sup> *Freedom of association and collective bargaining*, General Survey of the Reports on the Freedom of Association and Protection of the Right to Organise Convention, 1948 (No. 87), and the Right to Organise and Collective Bargaining Convention, 1949 (No. 98); ILC, 81st Session, 1994, para. 152 [hereafter: *Freedom of association and collective bargaining*, General Survey of 1994].

prohibition is limited to the period of immediate necessity.<sup>451</sup> However, it should be noted that some of the national legislative provisions referred to in the previous chapter,<sup>452</sup> which permit the call-up of labour in circumstances which do not necessarily constitute an emergency, may be used to requisition workers in the event of a strike. In so far as such provisions are enforceable with sanctions involving compulsory labour, they might be applied in a manner incompatible with Article 1(d) of the Convention. In a number of cases the Committee has noted with satisfaction the repeal of provisions prohibiting the right to strike under the menace of penalties involving compulsory labour, which had been introduced under the emergency legislation or powers,<sup>453</sup> and the restoration of the right to strike together with other constitutional guarantees and political liberties.

(ii) *Restrictions on the right to strike relating to the public service and to essential services*

184. The legislative restrictions imposed on the public service and essential services are often very similar or even identical, since work in essential services is often carried out by public officials or employees with a related status. However, the Committee has considered in the abovementioned General Survey on freedom of association and collective bargaining,<sup>454</sup> that the essential criterion is not so much the public or private nature of the functions concerned as the nature of the tasks carried out: while workers in the private or semi-private sectors may perform duties which undeniably come under the heading of essential services (for security reasons, for example), there are very broad categories of other workers who, despite the fact that they belong to the public service, cannot be assimilated to groups for which the prohibition or restriction of the right to strike would be justified. The Committee has pointed out in this connection that a too broad definition of the concept of public servant is likely to result in a very wide restriction or even a prohibition of the right to strike for these workers.<sup>455</sup> It has also considered that the prohibition of the right to strike in the public service should be limited to public servants exercising authority in the name of the State.<sup>456</sup> The Committee has noted with satisfaction the repeal of penal provisions under which penalties of imprisonment (involving compulsory labour) could be imposed on public

<sup>451</sup> See *Forced labour*, General Survey of 1968, paras 95 and 125; *Abolition of forced labour*, General Survey of 1979, para. 126, and the corresponding footnote, which contains a reference to the considerations by the Governing Body Committee on Freedom of Association.

<sup>452</sup> See paras 63 and 64 above.

<sup>453</sup> Countries which have ratified the Convention: *Argentina* – RCE, 1984, p. 207 (Act No. 22825 of 3 June 1983 and Decree No. 1984 of 8 August 1983 have repealed Acts Nos. 21261 of 24 March 1976 and 21400 of 3 September 1976 and Decrees Nos. 6 and 9 of 24 March 1976, which suspended constitutional guarantees, particularly the right to strike and the right to participate in political activities); *Colombia* – RCE, 1984, p. 210 (Decree No. 1674 of 9 June 1982 lifted the state of siege and rendered ineffective the decrees issued under art. 121 of the National Constitution, in particular Legislative decree No. 2004 of 26 August 1977, which prohibited work stoppages and strikes); *El Salvador* – RCE, 1984, p. 218 (Decree No. 142 of 27 February 1979 has repealed the Act respecting the defence and guarantee of public order, which introduced restrictions on freedom of expression and the right to strike); *Pakistan* – RCE, 1980, p. 159 (Ordinance No. XXXII of 1977 has repealed the Defence of Pakistan Ordinance, 1971, and the corresponding Rules, which empowered the authorities to impose compulsory service, to prohibit strikes and to impose restrictions on various other fundamental rights).

<sup>454</sup> *Freedom of association and collective bargaining*, General Survey of 1994, para. 155.

<sup>455</sup> *ibid.*, para. 158.

<sup>456</sup> *ibid.*

employees who conspired to resign, abandon or neglect their duties or provoke a strike, and the adoption of the legislation granting the right to strike to public officials subject to a special conciliation procedure.<sup>457</sup> However, in certain countries there still exist provisions under which penalties involving compulsory labour can be imposed on any public employee who participated in a strike,<sup>458</sup> and sometimes a prohibition of the right to strike enforceable with penalties of imprisonment still affect not only officials in the State administration, but also workers in public services or enterprises whatever the nature of their work.<sup>459</sup>

185. Provisions prohibiting or limiting strikes in essential services still can be found in many countries of the world, and a concept of “essential services” varies from one national legislation to another. The law sometimes defines, whether in a restrictive or general manner, the services in which strikes are considered detrimental to public order, the general interest or economic development, and in some cases the legislation even provides that a mere statement to this effect by the authorities suffices to justify the essential nature of the service.<sup>460</sup> The Committee has considered in the abovementioned General Survey on freedom of association and collective bargaining that, as an exception to the general principle of the right to strike, the essential services in which this principle may be entirely or partly waived should be defined restrictively, and therefore should include only those services the interruption of which would endanger the life, personal safety or health of the whole or part of the population.<sup>461</sup> In accordance with these principles, the Committee pointed out in its earlier surveys on forced labour<sup>462</sup> that penalties (involving compulsory labour) for participation in strikes in the civil service or other essential services may be applied only to essential services in the strict sense of the

---

<sup>457</sup> A country which has ratified the Convention: *Greece* – RCE, 1980, p. 153 (section 23(2) of the Constitution and Act No. 643 of 1977, which repealed section 247 (1) to (3) of the Penal Code).

<sup>458</sup> A country which has ratified the Convention: *United States* – North Carolina General Statutes, article 12, section 95-98.1, under which strikes by public employees are declared illegal and against the public policy of the State, this prohibition being enforceable with sanctions involving compulsory labour. Under section 95-99, any violation of the provisions of article 12 is declared to be a Class 1 misdemeanour. Under section 15A-1340.23, read together with section 15A-1340.11 of Ch. 15A (Criminal Procedure Act), a person convicted of a Class 1 misdemeanour may be sentenced to “community punishment” and, upon a second conviction, to “active punishment”, that is imprisonment. Art. 3 (Labor of Prisoners), section 148-26 of Ch. 148 (State Prison System) declares it to be the public policy of the State of North Carolina that all able-bodied prison inmates shall be required to perform diligently all work assignments provided for them. The Government indicated that the relevant provisions of North Carolina law appeared never to have been applied in practice.

<sup>459</sup> Countries which have ratified the Convention: *Egypt* – Penal Code, sections 124, 124A, 124C and 374, under which strikes by any public employee may be punished with imprisonment, which may involve compulsory labour; *Thailand* – State Enterprise Labour Relations Act BE 2543 (2000), which prohibits strikes in state enterprises (section 33), violation of this prohibition being punishable with imprisonment (involving compulsory labour) for a term of up to one year; this penalty is doubled in the case of a person who instigates this offence (section 77).

<sup>460</sup> *Freedom of association and collective bargaining*, General Survey of 1994, para. 159.

<sup>461</sup> *ibid.* The Governing Body Committee on Freedom of Association has considered in some cases that petroleum undertakings and port services, transport services, the metal and mining sectors, aircraft repairs, postal services, banking, radio and television, the supply and distribution of foodstuffs, and state services such as the Mint, the government printing service and the state alcohol, salt and tobacco monopolies do not constitute essential services in the strict sense of the term, in which strikes may be declared illegal. See *Freedom of Association, Digest of decisions and principles of the Freedom of Association Committee* of the Governing Body of the ILO, Geneva, International Labour Office, fifth (revised) edition, 2006, para. 587.

<sup>462</sup> See *Forced labour*, General Survey of 1968, para. 95; *Abolition of forced labour*, General Survey of 1979, para. 123.



term, as indicated above, and if compensatory guarantees in the form of appropriate alternative procedures are provided.<sup>463</sup>

186. In a number of countries, however, the prohibitions laid down in this regard, enforceable with sanctions involving compulsory labour, appear to be too general in scope to be compatible with the Convention, for example, where – in addition to essential services in the strict sense of the term – they also cover industries or services whose interruption, in normal circumstances, does not necessarily endanger the life, personal safety or health of the whole or part of the population, but might more generally prejudice the general interest or the national economy;<sup>464</sup> some of these countries are

<sup>463</sup> The Governing Body Committee on Freedom of Association on numerous occasions pointed out that, where the right to strike is restricted or prohibited in the public service or in essential services, adequate protection should be given to the workers to compensate for the limitations thereby placed on their freedom of action with regard to disputes affecting such services, and that such restrictions should be accompanied by adequate, impartial and speedy conciliation and arbitration proceedings, in which the parties concerned can take part at every stage and in which the awards, once made, are fully and promptly implemented. See *Freedom of Association, Digest of decisions and principles of the Freedom of Association Committee* of the Governing Body of the ILO, Geneva, International Labour Office, fifth (revised) edition, 2006, paras 595–603.

<sup>464</sup> Countries which have ratified the Convention: *Algeria* – Act No. 90-02 of 6 February 1990 on the prevention and settlement of collective labour disputes and the exercise of the right to strike, section 41, under which requisition orders may be issued for workers on strike who hold posts in public institutions or administrations, or in enterprises that are essential for the safety of persons, plant and property and for the continuity of public services which are essential to the vital needs of the country, or who carry on activities essential to supplying the public; under sections 37, 38 and 43 of the Act, a list of essential services in which the right to strike is limited includes services such as banking and telecommunications, as well as court registry services, which, do not constitute essential services in the strict sense of the term; section 43 of the Act also prohibits strikes in certain sectors of public institutions and administrations, such as the judiciary and customs; *Bangladesh* – Industrial Relations Ordinance, No. XXIII of 1969, as amended by the Industrial Relations (Amendment) Act, 1980, prohibits strikes in public utility services and makes strikes illegal in various other circumstances, (sections 43 and 46(1)(b)), as well as any strike whose continuance is considered prejudicial to the national interest (section 32(2)); participation in any illegal strike may be punished with imprisonment (involving an obligation to work) (section 57); under the Communications and Transport Services Maintenance Ordinance, 1957 (XII of 1957), strikes may be prohibited in post, railway services, ports and passenger transport services in the capital, loading and unloading of goods in ports, etc.; *Belize* – section 35(2) of the Trade Unions Act, under which a penalty of imprisonment (involving an obligation to work) may be imposed on any person employed by the Government, municipal authority or any employer in charge of supplying not only electricity, water, health or medical services, but also railway or communications services, or any other service that may by proclamation be declared by the Governor to be a public service; section 2 of the Settlement of Disputes (Essential Services) Act, Statutory Instrument No. 92 of 1981, declared not only the National Fire Service, but also the Postal Service, Monetary and Financial Services (banks, treasury, monetary authority), Airports (civil aviation and airport security services) and the Port Authority (pilots and security services) to be essential services; and Statutory Instrument No. 51 of 1988 declared the Social Security Scheme administered by the Social Security Branch an essential service; *Cyprus* – section 3(1) of the Supplies and Services (Transitional Powers) (Continuation) Act (Ch. 175A), which authorizes the issuance of orders to make effective Defence Regulations 79A and 79B for the purpose of maintaining, controlling and regulating supplies and services; Regulation 79A gives authority to direct any person to perform services for any of these purposes and to require persons employed in undertakings engaged in work regarded as essential for any such purpose, not to terminate their employment or absent themselves from work or be persistently late for work, on pain of imprisonment (involving compulsory labour); Regulation 79B authorizes the Government to issue further regulations to prohibit strikes, on pain of imprisonment by virtue of Regulation 94. The Government indicated that, with the signing of the Agreement on the Procedure for the Settlement of Labour Disputes in Essential Services on 16 March 2004, it was also agreed that Defence Regulations 79A and 79B should be repealed, and that the Office of the Attorney-General was requested to draft the relevant repealing order; *Ecuador* – Decree No. 105 of 7 June 1967, which provides for penalties of imprisonment (involving compulsory labour under sections 55 and 66 of the Penal Code) for taking a leading part or participating in a collective work stoppage, except in the cases allowed by the law, including the “paralyzing of the means of communication and similar anti-social acts”; the Government has expressed its intention to repeal or amend these provisions in the course of the forthcoming legislative reform; *Kenya* – section 28 of the Trade Disputes Act (Cap. 234) provides for a sanction of imprisonment (involving an obligation to perform labour) for participation in a strike, where a strike has been prohibited by the Minister under sections 30 and 31 in any essential service

considering amending or repealing these provisions.<sup>465</sup> In some cases the Committee has noted with satisfaction that similar provisions have been either repealed or amended.<sup>466</sup> Where legislation provides for penal sanctions for breaches of labour discipline by seafarers,<sup>467</sup> these sanctions are usually applicable to strikes as well. It should be

(which, according to the first schedule of the Act, includes not only essential services in the strict sense of the term, but also more general services such as undertakings engaged in the distribution of fuel, petrol and oil, transport services provided by the Kenya Railways, and port and dock services); the Government expressed its commitment to bring legislation into conformity with the Convention and indicated measures taken to this end; *Pakistan* – the Pakistan Essential Services (Maintenance) Act (ESA), 1952, and corresponding provincial Acts, prohibit employees from leaving their employment, even by giving notice, without the consent of the employer, as well as from striking, subject to penalties of imprisonment that may involve compulsory labour; the ESA includes services which cannot be considered essential in the strict sense of the term, including, among others, oil production, postal services, railways, airways, and ports; *Philippines* – sections 263(g), 264, 272(a) of the Labor Code, as amended by Act No. 6715, which provide that, in the event of a planned or current strike in an industry considered indispensable to the national interest, the Secretary of Labor and Employment may assume jurisdiction over the dispute and settle it or certify it for compulsory arbitration, and the President may determine the industries indispensable to the national interest and assume jurisdiction over a labour dispute; the declaration of a strike after such assumption of jurisdiction or submission to compulsory arbitration is prohibited on pain of imprisonment, which involves an obligation to perform labour; the revised Penal Code also lays down sanctions of imprisonment for participants in illegal strikes (section 146); the Government has indicated that recommendations for proposed amendments to the Labor Code included one to “limit the jurisdiction of the Secretary of Labor on disputes involving the national interest to disputes involving essential services only as defined by the ILO”; *Thailand* – Labour Relations Act, BE 2518 (1975), section 140 read together with section 35(2), under which penalties of imprisonment (involving compulsory labour) may be imposed for participation in strikes, if the Minister orders the strikers to return to work as usual, being of the opinion that the strike may cause serious damage to the national economy or hardship to the public or may affect national security or be contrary to public order; *Trinidad and Tobago* – Trade Disputes and Protection of Property Ordinance, section 8(1), under which penalties involving compulsory labour may be imposed for breach of contract by persons employed in certain public services (including railway, tramway, ship or other transport services), where the probable consequences would be to deprive the inhabitants, wholly or to a great extent, of such services; *Industrial Relations Act, 1972*, section 69(1)(d) and (2), under which teachers in the public service are prohibited from taking part in a strike, subject to penalties of imprisonment involving the obligation to work; *Turkey* – Act No. 2822 respecting collective labour agreements, strikes and lockouts, of 5 May 1983, provides in sections 70–73, 75, 77 and 79 for penalties of imprisonment (involving compulsory labour) as a punishment for the participation in unlawful strikes, for disregard of prohibitions to call a strike, for unlawful strikes intended to influence decisions, and for disregard of an order for the suspension of a strike in circumstances not necessarily endangering the life, personal safety or health of the whole or part of the population; the Government has indicated the measures taken to review these provisions; *Uganda* – sections 16, 17 and 20A of the Trade Disputes (Arbitration and Settlement) Act, 1964, under which strikes may be prohibited in various services that, while including those generally recognized as essential ones, also extend to other services, and contravention of these prohibitions is punishable with imprisonment (involving an obligation to perform labour); the Government has indicated that a draft Bill to revise the above provisions had been prepared.

<sup>465</sup> For example, countries which have ratified the Convention: *Cyprus, Kenya, Philippines, Turkey, Uganda*. See footnote 464 above.

<sup>466</sup> Countries which have ratified the Convention: *Brazil* – RCE, 1991, p. 309 (Act No. 7783, of 28 June 1989, on the exercise of the right to strike, has repealed Legislative Decree No. 1632, of 4 August 1978, which prohibited strikes in services “of importance to national security”, and Act No. 4330, of 1 June 1964, under which strikes could be declared illegal and punishable by penalties involving compulsory labour in a broad range of circumstances); *Portugal* – RCE, 1985, p. 269 (the opinion issued by the Council of the Public Prosecutor, ratified by the Order of the Minister of Labour of 9 September 1982, concerning the non-applicability of section 3 of Legislative Decree No. 637/74 determining essential services for the calling-up of civilians in the event of a strike); *Uruguay* – RCE, 1987, p. 342 (Acts Nos. 15530 and 15137 concerning strikes have repealed Decree No. 622 of 1973, sections 36 et seq. of which provided for various restrictions on the right to strike, including those connected with the determination of essential services); *Zambia* – RCE, 1997, p. 300 (the Industrial and Labour Relations Act, No. 27 of 1993, does not provide for penalties of imprisonment (involving an obligation to work) as a punishment for having participated in strikes, except in essential services, which are defined as only those services whose interruption is likely to endanger the life, personal safety or health of the whole or part of the population (section 107(10)); certain restrictive provisions of this kind contained in the 1971 Industrial Relations Act had been repealed by the Industrial Relations Act No. 36 of 1990);

<sup>467</sup> See paras 179–181 above.

recalled in this connection that the imposition of sanctions involving compulsory labour on seafarers for participation in strikes should be limited to circumstances in which strike action would tend to endanger the ship or the life or health of persons. As it has already been noted, in various countries concerned the legislation on the subject is being reviewed in the light of the provisions of the Convention.<sup>468</sup>

(iii) *Procedural requirements restricting the exercise of the right to strike*

187. Restrictions on the exercise of the right to strike falling within the scope of the Convention may result from certain procedural requirements to be observed in declaring and conducting a lawful strike (such as e.g. an advance notice period, the quorum and the majority vote requirements, exhaustion of conciliation/mediation procedures, etc.), if such requirements are enforceable with sanctions involving compulsory labour. The Committee has considered in the abovementioned General Survey on freedom of association and collective bargaining that the ballot method, the quorum and the majority required should not be such that the exercise of the right to strike becomes very difficult, or even impossible in practice, and therefore should be fixed at a reasonable level; the conciliation and mediation procedures should not be so complex or slow that a lawful strike becomes impossible in practice or loses its effectiveness; and the period of advance notice should not be an additional obstacle to bargaining, with workers in practice simply waiting for its expiry in order to be able to exercise their right to strike.<sup>469</sup> Serious restrictions may also result in practice from the cumulative effect of the provisions relating to collective labour disputes under which, at the request of one of the parties or at the discretion of the public authorities, disputes must be referred to a compulsory arbitration procedure leading to a final award which is binding on the parties concerned; such compulsory arbitration systems make it possible to prohibit virtually all strikes or to end them quickly.<sup>470</sup> As the Committee pointed out in its earlier surveys on forced labour,<sup>471</sup> when such restrictions and prohibitions are enforceable with sanctions involving compulsory labour, they should be limited to the sectors, types of employment or situations where, in conformity with the abovementioned principles, restrictions may be imposed on the right to strike itself (such as e.g. essential services in the strict sense of the term or situations of acute national crisis).<sup>472</sup> However, in a number of countries, provisions for compulsory arbitration (accompanied by the prohibition of strikes and enforceable with penal sanctions involving compulsory labour) are not limited in such a way, but are rather general in scope and permit to render practically all strikes illegal,

<sup>468</sup> See para. 180 above.

<sup>469</sup> *Freedom of association and collective bargaining*, General Survey of 1994, paras 170–172.

<sup>470</sup> *ibid.*, para. 153.

<sup>471</sup> See *Forced labour*, General Survey of 1968, paras 95 and 124; *Abolition of forced labour*, General Survey of 1979, para. 130.

<sup>472</sup> See paras 184–186 above. The Governing Body Committee on Freedom of Association has considered that compulsory arbitration to end a collective labour dispute and a strike is acceptable if it is at the request of both parties involved in a dispute, or if the strike in question may be restricted, even banned, i.e. in the case of disputes in the public service involving public servants exercising authority in the name of the State or in essential services in the strict sense of the term, or in cases of acute national crisis. See *Freedom of Association, Digest of decisions and principles of the Freedom of Association Committee* of the Governing Body of the ILO, Geneva, International Labour Office, fifth (revised) edition, 2006, paras 564–569.

which is not in conformity with the Convention.<sup>473</sup> In some cases, the Committee has noted with satisfaction the repeal of such provisions,<sup>474</sup> as well as the repeal or amendment of provisions concerning other procedural requirements falling within the scope of the Convention;<sup>475</sup> in certain other cases the Committee requested that measures be taken to review the provisions in question.<sup>476</sup> In one case the Committee noted the repeal of sanctions of imprisonment (involving compulsory labour) for the declaration of a strike in violation of the relevant legislative provisions.<sup>477</sup>

<sup>473</sup> For example, countries which have ratified the Convention: *Bolivia* – General Labour Act of 1942, section 113, which allows the recourse to compulsory arbitration by decision of the executive authority in order to bring an end to a strike, including in services other than those that are essential in the strict sense of the term, which makes a strike illegal, subject to penalties of imprisonment under section 234 of the Penal Code (which involve compulsory labour); *Ghana* – Industrial Relations Act, 1965, sections 18, 21 and 22 – repealed by the Labour Act, 2004; *Mauritius* – under sections 82 and 83 of the Industrial Relations Act, 1973, submission of any industrial dispute to compulsory arbitration is left to the discretion of the Minister, whose decision makes any strike unlawful (section 92), prohibition being enforceable with imprisonment (section 102) involving compulsory labour; the Government has undertaken to review the Industrial Relations Act; *Sudan* – sections 112, 119 and 126(2) of the Labour Code of 1997 specify that labour disputes which cannot be settled amicably within three weeks will be automatically referred to an arbitration body whose decision will be final and without appeal; section 126(2) provides for a punishment of imprisonment (involving compulsory labour) for a period of up to six months in cases of violation or refusal to apply the provisions of the Code; *Thailand* – Labour Relations Act, BE 2518 (1975), which provides that penalties of imprisonment (involving compulsory labour) may be imposed for participation in strikes under the following provisions of the Act: section 139 read together with section 34(4), (5) and (6), if the party required to comply with an arbitrator’s award under section 25 has done so, if the matter is awaiting the decision of the Labour Relations Committee or a decision has been given by the Minister under section 23(1), (2), (6) or (8) or by the committee under section 24, or if the matter is awaiting the award of labour disputes arbitrators appointed under section 25.

<sup>474</sup> A country which has ratified the Convention: *Angola* – RCE, 1992, p. 318 (Act No. 23/91 of 15 June 1991 on the right to strike has repealed Legislative Decree No. 3/75 of 8 January 1975, which laid down restrictions on the exercise of the right to strike connected with compulsory arbitration and certain other procedural requirements).

<sup>475</sup> Countries which have ratified the Convention: *Dominica* – RCE, 1984, p. 212 (Industrial Relations Act, 1975, section 77, has repealed the Trade Disputes (Arbitration and Inquiry) Ordinance, under which participation in strikes, in violation of procedural requirements concerning dispute settlement, and certain disciplinary offences were punishable with imprisonment (involving compulsory labour)); *Uruguay* – RCE, 1987, p. 342 (Acts Nos. 15530 and 15137 concerning strikes have repealed Decree No. 622 of 1973, sections 36 et seq. of which provided for various restrictions on the right to strike, including those connected with certain procedural requirements).

<sup>476</sup> Countries which have ratified the Convention: *Bangladesh* – RCE, 2005, p. 137 (Industrial Relations Ordinance, No. XXIII of 1969, as amended by the Industrial Relations (Amendment Act, 1980), makes strikes illegal in various circumstances, e.g. where the Government has exercised its right to prohibit any strikes lasting more than 30 days or, before the expiry of 30 days, any strike whose continuance is considered prejudicial to the national interest (section 32(2)), or where strikes have not been consented upon by three-quarters of the members of the trade union or federation recognized as a collective bargaining agent (section 28 of the 1969 Ordinance, as amended by section 8 of the 1980 Act, read together with sections 22, 43 and 46(1)(b) of the Ordinance); participation in illegal strikes being punishable with imprisonment (which may involve an obligation to work) (section 57 of the Ordinance)) (see also a direct request of 2004); *Bolivia* – RCE, 2005, p. 139 (General Labour Act of 1942, section 114, and Regulatory Decree No. 224 of 23 August 1943, section 159, which provide for the requirement of a qualified majority of three-quarters of the workers in the enterprise to call a strike, subject to penal sanctions (involving compulsory labour)); *Turkey* – RCE, 2005, p. 192 (Act No. 2822 respecting collective labour agreements, strikes and lockouts, of 5 May 1983, provides in sections 70–73, 75, 77 and 79 for penalties of imprisonment (involving compulsory labour) as a punishment for the participation in unlawful strikes, and *inter alia* for disregard of restrictions imposed on the number of strike pickets and on the right of peaceful assembly in front of the employer’s establishments).

<sup>477</sup> A country which has ratified the Convention: *Gabon* – RCE, 1980, p. 152 (under the Labour Code (Act No. 5-78 of 1978) a strike declared in violation of the provisions of the Code does not entail a sentence of imprisonment).

(iv) *Prohibition of political strikes*

188. Strikes that are purely political in character do not fall within the scope of freedom of association,<sup>478</sup> and therefore the prohibition of purely political strikes lies outside the scope of Convention No. 105.<sup>479</sup> However, the difficulty arises from the fact that it is often impossible to distinguish in practice between the political and occupational aspects of a strike, since a policy adopted by a government frequently has immediate repercussions for workers or employers. Sometimes, restrictions on the right to strike may be interpreted so widely that any strike might be considered as political. Consequently, the Committee has come to a conclusion that organizations responsible for defending workers' socio-economic and occupational interests should, in principle, be able to use strike action to support their position in the search for solutions to problems posed by major social and economic policy trends which have a direct impact on their members and on workers in general, in particular as regards employment, social protection and the standard of living.<sup>480</sup> As regards the impact of prohibitions of political strikes on the observance of the Convention, it would appear to depend on the practical application of the legislation in question. In so far as restrictions on the right to engage in such strikes are enforced by sanctions involving compulsory labour, the Committee has pointed out that such restrictions should not apply either to those matters likely to be resolved through the signing of a collective agreement or to other matters of a broader economic and social nature affecting the occupational interests of workers.<sup>481, 482</sup>

\* \* \*

189. In conclusion, the Committee wishes to recall the importance it attaches to the general principle that, in all cases and regardless of the legality of the strike action in question, any sanctions imposed should not be disproportionate to the seriousness of the violations committed. The Committee strongly believes that such concerns of proportionality must be duly taken into account by governments when applying the permissible exclusions set out above.<sup>483</sup>

<sup>478</sup> *Freedom of association and collective bargaining*, General Survey of 1994, paras 170–172.

<sup>479</sup> *Abolition of forced labour*, General Survey of 1979, para. 128.

<sup>480</sup> *Freedom of association and collective bargaining*, General Survey of 1994, para. 165. The Governing Body Committee on Freedom of Association has considered that, while purely political strikes do not fall within the scope of the principles of freedom of association, trade unions should be able to have recourse to protest strikes, in particular where aimed at criticizing a government's economic and social policies. See *Freedom of Association, Digest of decisions and principles of the Freedom of Association Committee* of the Governing Body of the ILO, Geneva, International Labour Office, fifth (revised) edition, 2006, para. 529.

<sup>481</sup> *Abolition of forced labour*, General Survey of 1979, para. 128.

<sup>482</sup> Countries which have ratified the Convention: *Bolivia* – RCE, 2005, p. 139 (Legislative Decree No. 2565 of 6 June 1951, sections 1 and 2, which provide for the illegality of general and sympathy strikes, subject to penal sanctions (involving compulsory labour) under section 234 of the Penal Code; the Government has taken measures to amend these provisions with a view to abolishing penal sanctions for the participation in strikes); *Thailand* – RCE, 2005, p. 187 (section 117 of the Criminal Code, under which participation in any strike with the purpose of changing the laws of the State, coercing the Government or intimidating the people is punishable with imprisonment (involving compulsory labour); the Government indicated that this section had never been applied in practice; the Committee requested the adoption of measures to amend section 117 so as to remove strikes pursuing economic and social objectives affecting the workers' occupational interests from the scope of sanctions under this section, with a view to bringing this provision into conformity with the Convention and the indicated practice).

<sup>483</sup> As the Governing Body Committee on Freedom of Association has pointed out, all penalties in respect of illegitimate actions linked to strikes should be proportionate to the offence or fault committed and *the authorities*

## (e) Abolition of forced or compulsory labour as a means of racial, social, national or religious discrimination (Article 1(e))

190. The Convention prohibits the use of any form of forced or compulsory labour “as a means of racial, social, national or religious discrimination”.<sup>484</sup> This provision requires the abolition of any discriminatory distinctions made on racial, social, national or religious grounds in exacting labour for the purpose of production or service. Even where the exaction of a particular kind of labour is not otherwise covered by the Conventions on forced labour (for example, compulsory military service),<sup>485</sup> any discriminatory distinction made on the above grounds should be abolished under this provision.<sup>486</sup> Similarly, even where the offence giving rise to the punishment is a common offence which does not otherwise come under the protection of Article 1(a), (c) or (d) of the Convention, but the punishment involving compulsory labour is meted out more severely to certain groups defined in racial, social, national or religious terms, this situation falls within the scope of the Convention.<sup>487</sup> It should not be forgotten, however, that the Convention does not deal with discrimination on the above grounds; its purpose is to suppress forced or compulsory labour as a means of discrimination.

191. Instances in which legislation allows the imposition of forced or compulsory labour, including sanctions involving compulsory labour, as a means of racial, social, national or religious discrimination appear to be extremely rare, since there is a comprehensive body of constitutional and legislative guarantees of equality of citizens. Though in some cases there are laws applicable to certain population groups or members of particular religious communities, such laws usually do not contain discriminative provisions, but rather those of a protective nature or intended to take account of the customs of the communities concerned.<sup>488</sup> In its earlier surveys on the subject, the Committee noted a few cases in which certain forms of forced labour affected only particular groups or in which compulsory labour was used to punish the violation of discriminatory legal provisions.<sup>489</sup> Since the last survey, the Committee has noted with satisfaction that some of these provisions have been repealed.<sup>490</sup> In another case, it noted with interest that the

---

*should not have recourse to measures of imprisonment for the mere fact of organizing or participating in a peaceful strike. See Freedom of association, Digest of decisions and principles of the Freedom of Association Committee of the Governing Body of the ILO, Geneva, International Labour Office, fifth (revised) edition, 2006, para. 668; see also Freedom of association and collective bargaining, General Survey of 1994, para. 178.*

<sup>484</sup> Art. 1(e) of the Convention.

<sup>485</sup> Although compulsory service of a purely military character is excluded from the scope of Convention No. 29 (Art. 2, para. 2(a)) and does not come as such under any of the prohibitions in Art. 1 of Convention No. 105, if such service is limited to members of certain racial and /or social groups, such practice is contrary to Art. 1(e) of the Convention.

<sup>486</sup> See *Abolition of forced labour*, General Survey of 1979, para. 42.

<sup>487</sup> *ibid.*, para. 141.

<sup>488</sup> It may be recalled that the Indigenous and Tribal Peoples Convention, 1989 (No. 169) provides that, in applying national laws and regulations to the peoples concerned, due regard shall be had to their customs or customary laws (Art. 8(1)) and that, to the extent compatible with the national legal system and internationally recognized human rights, the methods customarily practiced by the peoples concerned for dealing with offences committed by their members shall be respected; the customs of these peoples in regard to penal matters shall be taken into consideration by the authorities and courts dealing with such cases (Art. 9(1) and (2)).

<sup>489</sup> See *Forced labour*, General Survey of 1968, paras 129, 130; *Abolition of forced labour*, General Survey of 1979, para. 141.

<sup>490</sup> A country which has ratified the Convention: *Peru* – RCE, 1992, p. 350 (the Penal Code (Legislative Decree No. 635 of 25 April 1991) has repealed section 44 of the former Penal Code under which, where offences were committed by persons of an indigenous civilization, referred to as “savages”, the judge could replace sentences of

provisions in question were no longer applied in practice and were in the process of being repealed.<sup>491</sup> Also, the legislation designed to create and maintain racial discrimination in connection with the policy of apartheid, referred to by the Committee in its earlier surveys,<sup>492</sup> has been repealed and replaced by the new constitutional and legislative provisions, which ensured compliance with the Convention on this point and facilitated its ratification.<sup>493</sup> However, there are still some rare cases of punishment involving an obligation to perform labour for non-observance of laws affecting certain persons defined in terms of their social group in circumstances falling within the scope of the Convention.<sup>494</sup>

---

imprisonment by assignment to a penal agricultural colony for an unspecified period of up to 20 years, irrespective of the maximum duration of the sentence that the offence would entail if it had been committed by a “civilized man”).

<sup>491</sup> A country which has ratified the Convention: *Fiji* – the Government repeatedly indicated in its reports that, in practice, no proceedings had been instituted under the Regulations of the Fijian Affairs Criminal Offences Code (under which Fijians, i.e. aborigines of the Fiji Islands, may be ordered to leave an industrial or densely populated zone, under penalty of sanctions involving an obligation to work), and that the revocation of the Code, which had been brought into force in the nine provinces, was to be extended to the entire country.

<sup>492</sup> See *Forced labour*, General Survey of 1968, para. 129; *Abolition of forced labour*, General Survey of 1979, para. 141 and a corresponding footnote, in which the Committee referred to the Special Reports of the Director-General on the Application of the Declaration concerning the Policy of Apartheid of the Republic of South Africa.

<sup>493</sup> A country which has ratified the Convention: *South Africa*.

<sup>494</sup> A country which has ratified the Convention: *Pakistan* – RCE, 2006, pp. 166–167 (Penal Code, sections 298B(1) and (2) and 298C, inserted by the Anti-Islamic Activities of Quadiani Group, Lahori Group and Ahmadi (Prohibition and Punishment) Ordinance, No. XX of 1984, under which any person of these groups who uses Islamic epithets, nomenclature and titles is subject to punishment with imprisonment (which may involve compulsory labour) for a term that may extend to three years. The Committee has requested the Government to bring legislation into conformity with the Convention).

## Chapter IV

---

### Concluding remarks

192. Freedom from forced or compulsory labour was among the first basic human rights subjects within the Organization's mandate to be dealt with in international labour standards. The principles embodied in the ILO Conventions in this field have since been incorporated in various international instruments, both universal and regional, and have therefore become a peremptory norm of international law.<sup>495</sup>

193. The present General Survey is published 75 years after the Forced Labour Convention, 1930 (No. 29), entered into force and 50 years since the adoption of the Abolition of Forced Labour Convention, 1957 (No. 105). Although the forced labour Conventions have achieved a certain longevity and were adopted at a time when economic and social conditions around the world were very different, they are still as relevant and dynamic today as they were when they first came into being. It has been therefore useful to reflect on some of the changes which have occurred over recent decades in relation to these Conventions.

194. These two fundamental ILO Conventions are the most widely ratified of all ILO instruments. The number of ratifications has increased considerably since the previous General Survey of 1979, with the result that these Conventions have now been ratified by almost all the member States of the ILO: Convention No. 29 by 170 and Convention No. 105 by 166 countries. The Committee considers that it is necessary to ratify both Conventions, since they effectively supplement each other, and their concurrent application contributes to the complete eradication of forced or compulsory labour in all its forms. Even those countries that have not ratified the Conventions appear to accept that the prohibition of forced labour is a fundamental human right. In the few cases in which Convention No. 29 has not been ratified, the reasons seem to be linked to the scope of the exemptions rather than the fundamental right that the Convention seeks to protect.

195. At the time of the adoption of Convention No. 29, there were far more instances of slavery and slave-like practices worldwide than exist today. In this respect, there have been improvements in many countries in relation to the gross and more obvious forms of

---

<sup>495</sup> See the conclusions of the Commission of Inquiry on Myanmar where it stated that "there exists now in international law a peremptory norm prohibiting any recourse to forced labour and that the right not to be compelled to perform forced or compulsory labour is one of the basic human rights. A State which supports, instigates, accepts or tolerates forced labour on its territory commits a wrongful act for which it bears international responsibility; furthermore, this wrongful act results from a breach of an international responsibility." ILO: *Forced labour in Myanmar (Burma)*, report of the Commission of Inquiry appointed under art. 26 of the Constitution of the ILO to examine the observance by Myanmar of the Forced Labour Convention, 1930 (No. 29), *Official Bulletin* (Geneva), Vol. LXXXI, 1998, Series B, special supplement, para. 203.



forced labour. However, some of these practices regrettably still exist in a number of countries in various forms, including debt bondage. A concerted effort is needed in order to eradicate these practices as soon as possible. The continued existence of forced labour is an attack on human dignity. Special strategies need to be devised, which necessitate efforts not only by the governments concerned, but also by the social partners, and require the active participation of and assistance from other member States. In relation to these gross forms of forced labour which are resistant to eradication, in addition to measures which the ILO may take pursuant to Article 33 of the Constitution, there is now the potential for criminal prosecution by the newly established International Criminal Court.<sup>496</sup>

196. When undertaking this survey, the Committee has also considered ways in which it could contribute to the complete eradication of forced or compulsory labour. In this regard, it notes that it is important to ensure that there is no room for misinterpretation of Articles 3 to 24 of Convention No. 29, which contain provisions that were applicable during a transitional period. The Committee notes that this period expired long ago, and that the provisions in question are therefore no longer applicable. It accordingly recommends that consideration be given to the adoption of a protocol to Convention No. 29 that would have the effect of revoking the Articles in question.

197. In more recent years, other forms of forced labour have come into greater prominence. These are in part a result of certain aspects of globalization, economic and social changes, and a widening gap between the rich and the poor, labour market changes and the increased mobility of populations. In relation to Convention No. 29, these practices include: the trafficking of persons for the purpose of exploitation; the imposition on children of the worst forms of child labour; compulsory labour in privatized prisons and for private enterprises; certain conditions under which sentences of community work are imposed; the imposition of compulsory work as a condition for the receipt of unemployment benefits; the requirement to perform overtime work under the menace of a penalty. In addition, problems still arise in the effective enforcement of the prohibition of forced or compulsory labour.

198. In relation to Convention No. 105, examination of national law and practice has shown that there are cases in which freedom of expression is still subject to restrictions enforced by sanctions involving compulsory labour, or in which similar sanctions exist for various breaches of labour discipline by public servants or seafarers, as well as for participation in strikes. Provisions imposing such sanctions are often too general in scope to be compatible with Convention No. 105, although the governments concerned sometimes express the intention of repealing or amending the provisions in question in order to ensure compliance. There are also cases of the mobilization of labour for purposes of economic development, although progress has been achieved in recent decades in a number of countries in the elimination of the provisions in question.

199. The Committee has noted that the practices in each country in relation to these trends vary by reason of such circumstances as the degree of development of the country and the strength and effectiveness of the law enforcement mechanisms.

200. Examination of national law and practice has shown that the effective application of the forced labour Conventions continues to give rise to problems in certain countries,

---

<sup>496</sup> See Art. 7(1)(c) of the Rome Statute referred to by the Governing Body of the International Labour Organization (GB.297/8/2), 297th Session, November 2006.

often due to the trends and phenomena referred to above, which are examined in detail in Chapters II and III of the present survey. The Committee's considerations and conclusions in this regard are summarized below.

*Trafficking in persons for the purpose of exploitation*

201. The increasing trend of the trafficking in women and children, as well as men, for the purpose of forced labour stands out as the most urgent problem of the twenty-first century in relation to Convention No. 29. It has reached the level of being one of the major activities of transnational organized crime. The nature of this scourge requires the cooperation of all States, as all the regions of the world are affected. The concerted efforts of States have led to the adoption of new policies in this field, including special anti-trafficking laws. However, the persistence of trafficking in persons tends to show that, in practice, the enforcement of the legislation is often undermined by difficulties that still have to be analysed and resolved if compliance with the requirements of the Convention is to be achieved. A crucial basis of the law enforcement machinery is an effective judicial system, which is a key element in the efficient prosecution of traffickers and the strict application of penal sanctions, as required by the Convention. The Committee also emphasizes the importance of prevention and protection measures and notes, in particular, that the effective protection of the victims of trafficking can contribute to the enforcement of the law and the punishment of perpetrators.

*The worst forms of child labour*

202. Although there is a specific Convention dealing with the worst forms of child labour,<sup>497</sup> as some member States have not yet ratified it, forced labour imposed on children continues to be examined within the framework of supervision of the application of Convention No. 29. Forced labour imposed on children who are victims of trafficking constitute one of the most serious forms of infringement of the latter Convention.

*Privatization of prisons and prison labour*

203. A significant phenomenon that has developed in more recent times has been the increase in the privatization of prisons and of prison labour. The Committee has devoted particular attention to this topic having regard to the uncertainties expressed by some member States relating to the impact of this phenomenon on the observance of Convention No. 29. The Committee has concluded that the existence of privatized prisons and the privatization of prison labour are not incompatible with the Convention, but that such arrangements need to be designed and implemented on the understanding that additional requirements have to be fulfilled to ensure compliance. Although it is difficult for the privatization of prisons and prison labour to fall within the exclusions contained in Article 2, paragraph 2(c), of the Convention, it may be consistent with Article 2, paragraph 1, provided that such labour is performed voluntarily and not under the menace of any penalty. The Committee has provided guidance on the factors which should be taken into account in order to assess compatibility with the Convention.

<sup>497</sup> The Worst Forms of Child Labour Convention, 1999 (No. 182).

### *Sentences of community work*

204. Community work is increasingly being used by many countries as an alternative to short-term imprisonment. Instead of the imposition by a court of a sentence of imprisonment, a person is required to perform, over a specified period, useful work in the general interest of the community as a whole. The Committee appreciates the beneficial effects of this alternative to imprisonment, but emphasizes that it should be performed in accordance with the requirements of Convention No. 29. Such community work can only be carried out for the State in the public interest or for non-profit-making entities. Moreover, in the latter case, two conditions should be met: first, that the sentenced person consents to doing such work; and second, that the work is adequately supervised and monitored to ensure that it is beneficial to the community as a whole.

### *Compulsory work as a condition for the receipt of unemployment benefits*

205. Against the background of growing unemployment, including long-term unemployment, the Committee has noted that, in industrialized countries in particular, unemployed people may be required to perform work which may not be considered as “suitable employment”,<sup>498</sup> in order to receive unemployment benefits, even where entitlement to such benefits is based on previous work or contributions. Although the reasoning behind this approach may vary in different countries, the following common elements appear to exist: strategies to assist in regaining employment for those unemployed for longer periods; preventing the misuse of unemployment benefits; and, in the case of youth, involving them in useful activities instead of the passive receipt of benefits. The Committee considers that this practice may not be in contravention of Convention No. 29, on condition that it is not used as a penalty and that certain safeguards are built in on the basis of Convention No. 29 and of the Social Security (Minimum Standards) Convention, 1952 (No. 102), especially as regards the provision related to the “suitability” of the work.

### *Imposition of overtime work under the menace of a penalty*

206. In certain cases, the Committee has considered it appropriate to examine the links between an obligation to perform overtime work and protection against the imposition of forced labour. Exploitation of the vulnerability of workers who are facing a menace of dismissal or forced to work beyond normal working hours to attain productivity targets so that they can earn the minimum wage, limits the workers’ liberty and right to refuse work imposed on them under the menace of a penalty. The Committee has considered that, in certain situations, an obligation to perform overtime work may constitute an infringement of Convention No. 29.

### *Mobilization of labour for purposes of economic development*

207. The relevant provisions of Convention No. 105 cover the various forms of forced or compulsory labour for economic ends. The Committee has noted that substantial progress has been achieved in many countries over recent decades in the elimination of provisions imposing compulsory labour for economic purposes. However, the Committee has had occasion to point out, with regard to countries that have not ratified

---

<sup>498</sup> In the sense of Article 20 of the Social Security (Minimum Standards) Convention, 1952 (No. 102).

Convention No. 105 and which had recourse to forced and compulsory labour for development purposes, that the experience of almost all countries in the world shows that forced and compulsory labour is not in practice a productive way of developing the national economy. The Committee therefore emphasizes that no exceptions to universally recognized human rights should be sought in the name of development. The Committee has therefore urged the countries in question to have recourse to international assistance, if necessary, to find alternatives to forced labour for development purposes.

*Sanctions involving compulsory labour as a punishment for participation in strikes*

208. Over recent decades, the Committee has noted with satisfaction in a number of cases the restoration of the right to strike, together with other constitutional guarantees and political liberties, as well as the repeal of provisions prohibiting participation in strikes under the menace of penalties involving compulsory labour. However, in certain countries there still exist provisions under which penalties involving compulsory labour can be imposed on any public employee who participates in a strike. In some cases, a prohibition of the right to strike, enforceable with penalties of imprisonment, still affects not only officials in the administration of the State, but also workers in public services or enterprises irrespective of the nature of their work. In a number of countries, there also exist provisions prohibiting or limiting strikes in essential services, which are sometimes defined in terms that are too general in scope to be compatible with Convention No. 105. The Committee has considered in this regard that, as an exception to the general principle of the right to strike, the essential services in which this principle may be entirely or partly waived should be defined restrictively, and therefore should include only those services the interruption of which would endanger the life, personal safety or health of the whole or part of the population. In examining the compatibility of national legislation respecting strikes with Convention No. 105 – in so far as such legislation is enforceable with sanctions that may involve compulsory labour – the Committee has followed the principles developed in the field of freedom of association, and in particular, the principle of the proportionality of sanctions and that measures of imprisonment should not be imposed for the mere fact of organizing or participating in a peaceful strike.

*Effective enforcement of the prohibition of forced and compulsory labour*

209. In the first place, the eradication of forced labour requires the adoption of legislative provisions suppressing such practices, which, by virtue of Article 25 of Convention No. 29, shall be punishable as a penal offence. When determining the criminal nature of forced labour practices, it should be taken into account that in certain situations a series of violations of labour legislation, taken together, may amount to forced labour and should therefore be considered to constitute a criminal offence. Article 25 also requires that the penalties imposed by law are really adequate and strictly enforced. The Committee has noted that, despite the existence of appropriate legislation, governments are not always in a position to provide information on its application in practice, such as information on judicial proceedings that have been pursued and on any relevant court decisions. Effective application of legislation depends largely on the sound functioning of the authorities responsible for enforcement, such as the police, the labour inspectorate and the judiciary. Bearing in mind the importance of this basic human rights instrument, concerted effort by countries is needed to comply with the requirements of Article 25 of the Convention.

\* \* \*

210. In conclusion, the present General Survey has shown that the full implementation of the forced labour Conventions still requires various complex issues to be resolved. The Committee hopes that the survey will contribute to a better application of the two fundamental Conventions with a view to the complete eradication of forced labour, and that the survey will clarify certain points and further the knowledge and understanding of these Conventions by both governments and the social partners. The Committee calls on those remaining member States which have not yet ratified one or the other or both Conventions to consider the possibility of doing so in the near future, and on those that have accepted the international obligations under these instruments to do everything possible to fully apply their principles, both in letter and in spirit.

# Appendix I

---

## Forced Labour Convention, 1930 (No. 29) \*

The General Conference of the International Labour Organisation,  
Having been convened at Geneva by the Governing Body of the International Labour Office, and having met in its Fourteenth Session on 10 June 1930, and  
Having decided upon the adoption of certain proposals with regard to forced or compulsory labour, which is included in the first item on the agenda of the session, and  
Having determined that these proposals shall take the form of an international Convention,  
adopts this twenty-eighth day of June of the year one thousand nine hundred and thirty the following Convention, which may be cited as the Forced Labour Convention, 1930, for ratification by the Members of the International Labour Organisation in accordance with the provisions of the Constitution of the International Labour Organisation:

### *Article 1*

1. Each Member of the International Labour Organisation which ratifies this Convention undertakes to suppress the use of forced or compulsory labour in all its forms within the shortest possible period.

*2. With a view to this complete suppression, recourse to forced or compulsory labour may be had, during the transitional period, for public purposes only and as an exceptional measure, subject to the conditions and guarantees hereinafter provided.*

3. At the expiration of a period of five years after the coming into force of this Convention, and when the Governing Body of the International Labour Office prepares the report provided for in Article 31 below, the said Governing Body shall consider the possibility of the suppression of forced or compulsory labour in all its forms without a further transitional period and the desirability of placing this question on the agenda of the Conference.

### *Article 2*

1. For the purposes of this Convention the term “forced or compulsory labour” shall mean all work or service which is exacted from any person under the menace of any penalty and for which the said person has not offered himself voluntarily.

2. Nevertheless, for the purposes of this Convention, the term “forced or compulsory labour” shall not include –

(a) any work or service exacted in virtue of compulsory military service laws for work of a purely military character;

---

\* Articles 1(2) and 3–24 (transitional provisions) are no longer applicable and printed in italics (see paras 10 and 196 of the survey).

- (b) any work or service which forms part of the normal civic obligations of the citizens of a fully self-governing country;
- (c) any work or service exacted from any person as a consequence of a conviction in a court of law, provided that the said work or service is carried out under the supervision and control of a public authority and that the said person is not hired to or placed at the disposal of private individuals, companies or associations;
- (d) any work or service exacted in cases of emergency, that is to say, in the event of war or of a calamity or threatened calamity, such as fire, flood, famine, earthquake, violent epidemic or epizootic diseases, invasion by animal, insect or vegetable pests, and in general any circumstance that would endanger the existence or the well-being of the whole or part of the population;
- (e) minor communal services of a kind which, being performed by the members of the community in the direct interest of the said community, can therefore be considered as normal civic obligations incumbent upon the members of the community, provided that the members of the community or their direct representatives shall have the right to be consulted in regard to the need for such services.

*Article 3*

*For the purposes of this Convention the term “competent authority” shall mean either an authority of the metropolitan country or the highest central authority in the territory concerned.*

*Article 4*

*1. The competent authority shall not impose or permit the imposition of forced or compulsory labour for the benefit of private individuals, companies or associations.*

*2. Where such forced or compulsory labour for the benefit of private individuals, companies or associations exists at the date on which a Member’s ratification of this Convention is registered by the Director-General of the International Labour Office, the Member shall completely suppress such forced or compulsory labour from the date on which this Convention comes into force for that Member.*

*Article 5*

*1. No concession granted to private individuals, companies or associations shall involve any form of forced or compulsory labour for the production or the collection of products which such private individuals, companies or associations utilise or in which they trade.*

*2. Where concessions exist containing provisions involving such forced or compulsory labour, such provisions shall be rescinded as soon as possible, in order to comply with Article 1 of this Convention.*

*Article 6*

*Officials of the administration, even when they have the duty of encouraging the populations under their charge to engage in some form of labour, shall not put constraint upon the said populations or upon any individual members thereof to work for private individuals, companies or associations.*

*Article 7*

*1. Chiefs who do not exercise administrative functions shall not have recourse to forced or compulsory labour.*

*2. Chiefs who exercise administrative functions may, with the express permission of the competent authority, have recourse to forced or compulsory labour, subject to the provisions of Article 10 of this Convention.*

*3. Chiefs who are duly recognised and who do not receive adequate remuneration in other forms may have the enjoyment of personal services, subject to due regulation and provided that all necessary measures are taken to prevent abuses.*

*Article 8*

*1. The responsibility for every decision to have recourse to forced or compulsory labour shall rest with the highest civil authority in the territory concerned.*

*2. Nevertheless, that authority may delegate powers to the highest local authorities to exact forced or compulsory labour which does not involve the removal of the workers from their place of habitual residence. That authority may also delegate, for such periods and subject to such conditions as may be laid down in the regulations provided for in Article 23 of this Convention, powers to the highest local authorities to exact forced or compulsory labour which involves the removal of the workers from their place of habitual residence for the purpose of facilitating the movement of officials of the administration, when on duty, and for the transport of government stores.*

*Article 9*

*Except as otherwise provided for in Article 10 of this Convention, any authority competent to exact forced or compulsory labour shall, before deciding to have recourse to such labour, satisfy itself –*

- (a) that the work to be done or the service to be rendered is of important direct interest for the community called upon to do the work or render the service;*
- (b) that the work or service is of present or imminent necessity;*
- (c) that it has been impossible to obtain voluntary labour for carrying out the work or rendering the service by the offer of rates of wages and conditions of labour not less favourable than those prevailing in the area concerned for similar work or service; and*
- (d) that the work or service will not lay too heavy a burden upon the present population, having regard to the labour available and its capacity to undertake the work.*

*Article 10*

*1. Forced or compulsory labour exacted as a tax and forced or compulsory labour to which recourse is had for the execution of public works by chiefs who exercise administrative functions shall be progressively abolished.*

*2. Meanwhile, where forced or compulsory labour is exacted as a tax, and where recourse is had to forced or compulsory labour for the execution of public works by chiefs who exercise administrative functions, the authority concerned shall first satisfy itself –*

- (a) that the work to be done or the service to be rendered is of important direct interest for the community called upon to do the work or render the service;*
- (b) that the work or the service is of present or imminent necessity;*
- (c) that the work or service will not lay too heavy a burden upon the present population, having regard to the labour available and its capacity to undertake the work;*
- (d) that the work or service will not entail the removal of the workers from their place of habitual residence;*
- (e) that the execution of the work or the rendering of the service will be directed in accordance with the exigencies of religion, social life and agriculture.*

*Article 11*

*1. Only adult able-bodied males who are of an apparent age of not less than 18 and not more than 45 years may be called upon for forced or compulsory labour. Except in respect of the kinds of labour provided for in Article 10 of this Convention, the following limitations and conditions shall apply:*

- (a) whenever possible prior determination by a medical officer appointed by the administration that the persons concerned are not suffering from any infectious or contagious disease and that they are physically fit for the work required and for the conditions under which it is to be carried out;*
- (b) exemption of school teachers and pupils and of officials of the administration in general;*



- (c) *the maintenance in each community of the number of adult able-bodied men indispensable for family and social life;*
- (d) *respect for conjugal and family ties.*

*2. For the purposes of subparagraph (c) of the preceding paragraph, the regulations provided for in Article 23 of this Convention shall fix the proportion of the resident adult able-bodied males who may be taken at any one time for forced or compulsory labour, provided always that this proportion shall in no case exceed 25 per cent. In fixing this proportion the competent authority shall take account of the density of the population, of its social and physical development, of the seasons, and of the work which must be done by the persons concerned on their own behalf in their locality, and, generally, shall have regard to the economic and social necessities of the normal life of the community concerned.*

#### Article 12

*1. The maximum period for which any person may be taken for forced or compulsory labour of all kinds in any one period of twelve months shall not exceed sixty days, including the time spent in going to and from the place of work.*

*2. Every person from whom forced or compulsory labour is exacted shall be furnished with a certificate indicating the periods of such labour which he has completed.*

#### Article 13

*1. The normal working hours of any person from whom forced or compulsory labour is exacted shall be the same as those prevailing in the case of voluntary labour, and the hours worked in excess of the normal working hours shall be remunerated at the rates prevailing in the case of overtime for voluntary labour.*

*2. A weekly day of rest shall be granted to all persons from whom forced or compulsory labour of any kind is exacted and this day shall coincide as far as possible with the day fixed by tradition or custom in the territories or regions concerned.*

#### Article 14

*1. With the exception of the forced or compulsory labour provided for in Article 10 of this Convention, forced or compulsory labour of all kinds shall be remunerated in cash at rates not less than those prevailing for similar kinds of work either in the district in which the labour is employed or in the district from which the labour is recruited, whichever may be the higher.*

*2. In the case of labour to which recourse is had by chiefs in the exercise of their administrative functions, payment of wages in accordance with the provisions of the preceding paragraph shall be introduced as soon as possible.*

*3. The wages shall be paid to each worker individually and not to his tribal chief or to any other authority.*

*4. For the purpose of payment of wages the days spent in travelling to and from the place of work shall be counted as working days.*

*5. Nothing in this Article shall prevent ordinary rations being given as a part of wages, such rations to be at least equivalent in value to the money payment they are taken to represent, but deductions from wages shall not be made either for the payment of taxes or for special food, clothing or accommodation supplied to a worker for the purpose of maintaining him in a fit condition to carry on his work under the special conditions of any employment, or for the supply of tools.*

#### Article 15

*1. Any laws or regulations relating to workmen's compensation for accidents or sickness arising out of the employment of the worker and any laws or regulations providing compensation for the dependants of deceased or incapacitated workers which are or shall be in force in the territory concerned shall be equally applicable to persons from whom forced or compulsory labour is exacted and to voluntary workers.*

*2. In any case it shall be an obligation on any authority employing any worker on forced or compulsory labour to ensure the subsistence of any such worker who, by accident or sickness arising out of his employment, is rendered wholly or partially incapable of providing for himself,*

*and to take measures to ensure the maintenance of any persons actually dependent upon such a worker in the event of his incapacity or decease arising out of his employment.*

#### Article 16

*1. Except in cases of special necessity, persons from whom forced or compulsory labour is exacted shall not be transferred to districts where the food and climate differ so considerably from those to which they have been accustomed as to endanger their health.*

*2. In no case shall the transfer of such workers be permitted unless all measures relating to hygiene and accommodation which are necessary to adapt such workers to the conditions and to safeguard their health can be strictly applied.*

*3. When such transfer cannot be avoided, measures of gradual habituation to the new conditions of diet and of climate shall be adopted on competent medical advice.*

*4. In cases where such workers are required to perform regular work to which they are not accustomed, measures shall be taken to ensure their habituation to it, especially as regards progressive training, the hours of work and the provision of rest intervals, and any increase or amelioration of diet which may be necessary.*

#### Article 17

*Before permitting recourse to forced or compulsory labour for works of construction or maintenance which entail the workers remaining at the workplaces for considerable periods, the competent authority shall satisfy itself –*

- (1) that all necessary measures are taken to safeguard the health of the workers and to guarantee the necessary medical care, and, in particular, (a) that the workers are medically examined before commencing the work and at fixed intervals during the period of service, (b) that there is an adequate medical staff, provided with the dispensaries, infirmaries, hospitals and equipment necessary to meet all requirements, and (c) that the sanitary conditions of the workplaces, the supply of drinking water, food, fuel, and cooking utensils, and, where necessary, of housing and clothing, are satisfactory;*
- (2) that definite arrangements are made to ensure the subsistence of the families of the workers, in particular by facilitating the remittance, by a safe method, of part of the wages to the family, at the request or with the consent of the workers;*
- (3) that the journeys of the workers to and from the workplaces are made at the expense and under the responsibility of the administration, which shall facilitate such journeys by making the fullest use of all available means of transport;*
- (4) that, in case of illness or accident causing incapacity to work of a certain duration, the worker is repatriated at the expense of the administration;*
- (5) that any worker who may wish to remain as a voluntary worker at the end of his period of forced or compulsory labour is permitted to do so without, for a period of two years, losing his right to repatriation free of expense to himself.*

#### Article 18

*1. Forced or compulsory labour for the transport of persons or goods, such as the labour of porters or boatmen, shall be abolished within the shortest possible period. Meanwhile the competent authority shall promulgate regulations determining, inter alia, (a) that such labour shall only be employed for the purpose of facilitating the movement of officials of the administration, when on duty, or for the transport of government stores, or, in cases of very urgent necessity, the transport of persons other than officials, (b) that the workers so employed shall be medically certified to be physically fit, where medical examination is possible, and that where such medical examination is not practicable the person employing such workers shall be held responsible for ensuring that they are physically fit and not suffering from any infectious or contagious disease, (c) the maximum load which these workers may carry, (d) the maximum distance from their homes to which they may be taken, (e) the maximum number of days per month or other period for which they may be taken, including the days spent in returning to their homes, and (f) the persons entitled to demand this form of forced or compulsory labour and the extent to which they are entitled to demand it.*

*2. In fixing the maxima referred to under (c), (d) and (e) in the foregoing paragraph, the competent authority shall have regard to all relevant factors, including the physical development*

*of the population from which the workers are recruited, the nature of the country through which they must travel and the climatic conditions.*

*3. The competent authority shall further provide that the normal daily journey of such workers shall not exceed a distance corresponding to an average working day of eight hours, it being understood that account shall be taken not only of the weight to be carried and the distance to be covered, but also of the nature of the road, the season and all other relevant factors, and that, where hours of journey in excess of the normal daily journey are exacted, they shall be remunerated at rates higher than the normal rates.*

*Article 19*

*1. The competent authority shall only authorise recourse to compulsory cultivation as a method of precaution against famine or a deficiency of food supplies and always under the condition that the food or produce shall remain the property of the individuals or the community producing it.*

*2. Nothing in this Article shall be construed as abrogating the obligation on members of a community, where production is organised on a communal basis by virtue of law or custom and where the produce or any profit accruing from the sale thereof remain the property of the community, to perform the work demanded by the community by virtue of law or custom.*

*Article 20*

*Collective punishment laws under which a community may be punished for crimes committed by any of its members shall not contain provisions for forced or compulsory labour by the community as one of the methods of punishment.*

*Article 21*

*Forced or compulsory labour shall not be used for work underground in mines.*

*Article 22*

*The annual reports that Members which ratify this Convention agree to make to the International Labour Office, pursuant to the provisions of article 22 of the Constitution of the International Labour Organisation, on the measures they have taken to give effect to the provisions of this Convention, shall contain as full information as possible, in respect of each territory concerned, regarding the extent to which recourse has been had to forced or compulsory labour in that territory, the purposes for which it has been employed, the sickness and death rates, hours of work, methods of payment of wages and rates of wages, and any other relevant information.*

*Article 23*

*1. To give effect to the provisions of this Convention the competent authority shall issue complete and precise regulations governing the use of forced or compulsory labour.*

*2. These regulations shall contain, inter alia, rules permitting any person from whom forced or compulsory labour is exacted to forward all complaints relative to the conditions of labour to the authorities and ensuring that such complaints will be examined and taken into consideration.*

*Article 24*

*Adequate measures shall in all cases be taken to ensure that the regulations governing the employment of forced or compulsory labour are strictly applied, either by extending the duties of any existing labour inspectorate which has been established for the inspection of voluntary labour to cover the inspection of forced or compulsory labour or in some other appropriate manner. Measures shall also be taken to ensure that the regulations are brought to the knowledge of persons from whom such labour is exacted.*

*Article 25*

The illegal exaction of forced or compulsory labour shall be punishable as a penal offence, and it shall be an obligation on any Member ratifying this Convention to ensure that the penalties imposed by law are really adequate and are strictly enforced.

### *Article 26*

1. Each Member of the International Labour Organisation which ratifies this Convention undertakes to apply it to the territories placed under its sovereignty, jurisdiction, protection, suzerainty, tutelage or authority, so far as it has the right to accept obligations affecting matters of internal jurisdiction; provided that, if such Member may desire to take advantage of the provisions of article 35 of the Constitution of the International Labour Organisation, it shall append to its ratification a declaration stating –

- (1) the territories to which it intends to apply the provisions of this Convention without modification;
- (2) the territories to which it intends to apply the provisions of this Convention with modifications, together with details of the said modifications;
- (3) the territories in respect of which it reserves its decision.

2. The aforesaid declaration shall be deemed to be an integral part of the ratification and shall have the force of ratification. It shall be open to any Member, by a subsequent declaration, to cancel in whole or in part the reservations made, in pursuance of the provisions of subparagraphs (2) and (3) of this Article, in the original declaration.

### *Article 27*

The formal ratifications of this Convention under the conditions set forth in the Constitution of the International Labour Organisation shall be communicated to the Director-General of the International Labour Office for registration.

### *Article 28*

1. This Convention shall be binding only upon those Members whose ratifications have been registered with the International Labour Office.

2. It shall come into force twelve months after the date on which the ratifications of two Members of the International Labour Organisation have been registered with the Director-General.

3. Thereafter, this Convention shall come into force for any Member twelve months after the date on which the ratification has been registered.

### *Article 29*

As soon as the ratifications of two Members of the International Labour Organisation have been registered with the International Labour Office, the Director-General of the International Labour Office shall so notify all the Members of the International Labour Organisation. He shall likewise notify them of the registration of ratifications which may be communicated subsequently by other Members of the Organisation.

### *Article 30*

1. A Member which has ratified this Convention may denounce it after the expiration of ten years from the date on which the Convention first comes into force, by an act communicated to the Director-General of the International Labour Office for registration. Such denunciation shall not take effect until one year after the date on which it is registered with the International Labour Office.

2. Each Member which has ratified this Convention and which does not, within the year following the expiration of the period of ten years mentioned in the preceding paragraph, exercise the right of denunciation provided for in this Article, will be bound for another period of five years and, thereafter, may denounce this Convention at the expiration of each period of five years under the terms provided for in this Article.

*Article 31*

At such times as it may consider necessary the Governing Body of the International Labour Office shall present to the General Conference a report on the working of this Convention and shall examine the desirability of placing on the agenda of the Conference the question of its revision in whole or in part.

*Article 32*

1. Should the Conference adopt a new Convention revising this Convention in whole or in part, the ratification by a Member of the new revising Convention shall *ipso jure* involve denunciation of this Convention without any requirement of delay, notwithstanding the provisions of Article 30 above, if and when the new revising Convention shall have come into force.

2. As from the date of the coming into force of the new revising Convention, the present Convention shall cease to be open to ratification by the Members.

3. Nevertheless, this Convention shall remain in force in its actual form and content for those Members which have ratified it but have not ratified the revising Convention.

*Article 33*

The French and English texts of this Convention shall both be authentic.

## Appendix II

---

### **Abolition of Forced Labour Convention, 1957 (No. 105)**

The General Conference of the International Labour Organisation,

Having been convened at Geneva by the Governing Body of the International Labour Office,  
and having met in its Fortieth Session on 5 June 1957, and

Having considered the question of forced labour, which is the fourth item on the agenda of  
the session, and

Having noted the provisions of the Forced Labour Convention, 1930, and

Having noted that the Slavery Convention, 1926, provides that all necessary measures shall  
be taken to prevent compulsory or forced labour from developing into conditions  
analogous to slavery and that the Supplementary Convention on the Abolition of  
Slavery, the Slave Trade and Institutions and Practices Similar to Slavery, 1956,  
provides for the complete abolition of debt bondage and serfdom, and

Having noted that the Protection of Wages Convention, 1949, provides that wages shall be  
paid regularly and prohibits methods of payment which deprive the worker of a  
genuine possibility of terminating his employment, and

Having decided upon the adoption of further proposals with regard to the abolition of certain  
forms of forced or compulsory labour constituting a violation of the rights of man  
referred to in the Charter of the United Nations and enunciated by the Universal  
Declaration of Human Rights, and

Having determined that these proposals shall take the form of an international Convention,

adopts this twenty-fifth day of June of the year one thousand nine hundred and fifty-seven the  
following Convention, which may be cited as the Abolition of Forced Labour Convention, 1957:

#### *Article 1*

Each Member of the International Labour Organisation which ratifies this Convention  
undertakes to suppress and not to make use of any form of forced or compulsory labour –

- (a) as a means of political coercion or education or as a punishment for holding or expressing  
political views or views ideologically opposed to the established political, social or  
economic system;
- (b) as a method of mobilising and using labour for purposes of economic development;
- (c) as a means of labour discipline;
- (d) as a punishment for having participated in strikes;
- (e) as a means of racial, social, national or religious discrimination.

*Article 2*

Each Member of the International Labour Organisation which ratifies this Convention undertakes to take effective measures to secure the immediate and complete abolition of forced or compulsory labour as specified in Article 1 of this Convention.

*Article 3*

The formal ratifications of this Convention shall be communicated to the Director-General of the International Labour Office for registration.

*Article 4*

1. This Convention shall be binding only upon those Members of the International Labour Organisation whose ratifications have been registered with the Director-General.

2. It shall come into force twelve months after the date on which the ratifications of two Members have been registered with the Director-General.

3. Thereafter, this Convention shall come into force for any Member twelve months after the date on which its ratification has been registered.

*Article 5*

1. A Member which has ratified this Convention may denounce it after the expiration of ten years from the date on which the Convention first comes into force, by an act communicated to the Director-General of the International Labour Office for registration. Such denunciation shall not take effect until one year after the date on which it is registered.

2. Each Member which has ratified this Convention and which does not, within the year following the expiration of the period of ten years mentioned in the preceding paragraph, exercise the right of denunciation provided for in this Article, will be bound for another period of ten years and, thereafter, may denounce this Convention at the expiration of each period of ten years under the terms provided for in this Article.

*Article 6*

1. The Director-General of the International Labour Office shall notify all Members of the International Labour Organisation of the registration of all ratifications and denunciations communicated to him by the Members of the Organisation.

2. When notifying the Members of the Organisation of the registration of the second ratification communicated to him, the Director-General shall draw the attention of the Members of the Organisation to the date upon which the Convention will come into force.

*Article 7*

The Director-General of the International Labour Office shall communicate to the Secretary-General of the United Nations for registration in accordance with Article 102 of the Charter of the United Nations full particulars of all ratifications and acts of denunciation registered by him in accordance with the provisions of the preceding Articles.

*Article 8*

At such times as it may consider necessary the Governing Body of the International Labour Office shall present to the General Conference a report on the working of this Convention and shall examine the desirability of placing on the agenda of the Conference the question of its revision in whole or in part.

*Article 9*

1. Should the Conference adopt a new Convention revising this Convention in whole or in part, then, unless the new Convention otherwise provides –

- (a) the ratification by a Member of the new revising Convention shall *ipso jure* involve the immediate denunciation of this Convention, notwithstanding the provisions of Article 5 above, if and when the new revising Convention shall have come into force;
- (b) as from the date when the new revising Convention comes into force this Convention shall cease to be open to ratification by the Members.

2. This Convention shall in any case remain in force in its actual form and content for those Members which have ratified it but have not ratified the revising Convention.

*Article 10*

The English and French versions of the text of this Convention are equally authoritative.



## Appendix III

---

### List of ratifications of Conventions Nos. 29 and 105

#### Forced Labour Convention, 1930 (No. 29)

Date of entry into force: 01.05.1932

#### Abolition of Forced Labour Convention, 1957 (No. 105)

Date of entry into force: 17.01.1959

Country	Date of ratification	
	Convention No. 29	Convention No. 105
Afghanistan	–	16.05.1963
Albania	25.06.1957	27.02.1997
Algeria	19.10.1962	12.06.1969
Angola	04.06.1976	04.06.1976
Antigua and Barbuda	02.02.1983	02.02.1983
Argentina	14.03.1950	18.01.1960
Armenia	17.12.2004	17.12.2004
Australia	02.01.1932	07.06.1960
Austria	07.06.1960	05.03.1958
Azerbaijan	19.05.1992	09.08.2000
Bahamas	25.05.1976	25.05.1976
Bahrain	11.06.1981	14.07.1998
Bangladesh	22.06.1972	22.06.1972
Barbados	08.05.1967	08.05.1967
Belarus	21.08.1956	25.09.1995
Belgium	20.01.1944	23.01.1961
Belize	15.12.1983	15.12.1983
Benin	12.12.1960	22.05.1961
Bolivia	31.05.2005	11.06.1990
Bosnia and Herzegovina	02.06.1993	15.11.2000
Botswana	05.06.1997	05.06.1997
Brazil	25.04.1957	18.06.1965
Bulgaria	22.09.1932	23.03.1999
Burkina Faso	21.11.1960	25.08.1997
Burundi	11.03.1963	11.03.1963
Cambodia	24.02.1969	23.08.1999
Cameroon	07.06.1960	03.09.1962
Canada	–	14.07.1959
Cape Verde	03.04.1979	03.04.1979
Central African Republic	27.10.1960	09.06.1964

Country	Date of ratification	
	Convention No. 29	Convention No. 105
Chad	10.11.1960	08.06.1961
Chile	31.05.1933	01.02.1999
China	–	–
Colombia	04.03.1969	07.06.1963
Comoros	23.10.1978	23.10.1978
Congo	10.11.1960	26.11.1999
Costa Rica	02.06.1960	04.05.1959
Côte d'Ivoire	21.11.1960	05.05.1961
Croatia	08.10.1991	05.03.1997
Cuba	20.07.1953	02.06.1958
Cyprus	23.09.1960	23.09.1960
Czech Republic	01.01.1993	06.08.1996
Democratic Republic of the Congo	20.09.1960	20.06.2001
Denmark	11.02.1932	17.01.1958
Djibouti	03.08.1978	03.08.1978
Dominica	28.02.1983	28.02.1983
Dominican Republic	05.12.1956	23.06.1958
Ecuador	06.07.1954	05.02.1962
Egypt	29.11.1955	23.10.1958
El Salvador	15.06.1995	18.11.1958
Equatorial Guinea	13.08.2001	13.08.2001
Eritrea	22.02.2000	22.02.2000
Estonia	07.02.1996	07.02.1996
Ethiopia	02.09.2003	24.03.1999
Fiji	19.04.1974	19.04.1974
Finland	13.01.1936	27.05.1960
France	24.06.1937	18.12.1969
Gabon	14.10.1960	29.05.1961
Gambia	04.09.2000	04.09.2000
Georgia	22.06.1993	23.09.1996
Germany	13.06.1956	22.06.1959
Ghana	20.05.1957	15.12.1958
Greece	13.06.1952	30.03.1962
Grenada	09.07.1979	09.07.1979
Guatemala	13.06.1989	09.12.1959
Guinea	21.01.1959	11.07.1961
Guinea-Bissau	21.02.1977	21.02.1977
Guyana	08.06.1966	08.06.1966
Haiti	04.03.1958	04.03.1958
Honduras	21.02.1957	04.08.1958
Hungary	08.06.1956	04.01.1994
Iceland	17.02.1958	29.11.1960
India	30.11.1954	18.05.2000
Indonesia	12.06.1950	07.06.1999
Islamic Republic of Iran	10.06.1957	13.04.1959
Iraq	27.11.1962	15.06.1959
Ireland	02.03.1931	11.06.1958

Country	Date of ratification	
	Convention No. 29	Convention No. 105
Israel	07.06.1955	10.04.1958
Italy	18.06.1934	15.03.1968
Jamaica	26.12.1962	26.12.1962
Japan	21.11.1932	–
Jordan	06.06.1966	31.03.1958
Kazakhstan	18.05.2001	18.05.2001
Kenya	13.01.1964	13.01.1964
Kiribati	03.02.2000	03.02.2000
Republic of Korea	–	–
Kuwait	23.09.1968	21.09.1961
Kyrgyzstan	31.03.1992	18.02.1999
Lao People's Democratic Republic	23.01.1964	–
Latvia	02.06.2006	27.01.1992
Lebanon	01.06.1977	01.06.1977
Lesotho	31.10.1966	14.06.2001
Liberia	01.05.1931	25.05.1962
Libyan Arab Jamahiriya	13.06.1961	13.06.1961
Lithuania	26.09.1994	26.09.1994
Luxembourg	24.07.1964	24.07.1964
Madagascar	01.11.1960	–
Malawi	19.11.1999	19.11.1999
Malaysia	11.11.1957	13.10.1958 (Denounced on 10.01.1990)
Mali	22.09.1960	28.05.1962
Malta	04.01.1965	04.01.1965
Mauritania	20.06.1961	03.04.1997
Mauritius	02.12.1969	02.12.1969
Mexico	12.05.1934	01.06.1959
Republic of Moldova	23.03.2000	10.03.1993
Mongolia	15.03.2005	15.03.2005
Montenegro	–	–
Morocco	20.05.1957	01.12.1966
Mozambique	16.06.2003	06.06.1977
Myanmar	04.03.1955	–
Namibia	15.11.2000	15.11.2000
Nepal	03.01.2002	–
Netherlands	31.03.1933	18.02.1959
New Zealand	29.03.1938	14.06.1968
Nicaragua	12.04.1934	31.10.1967
Niger	27.02.1961	23.03.1962
Nigeria	17.10.1960	17.10.1960
Norway	01.07.1932	14.04.1958
Oman	30.10.1998	21.07.2005
Pakistan	23.12.1957	15.02.1960
Panama	16.05.1966	16.05.1966
Papua New Guinea	01.05.1976	01.05.1976
Paraguay	28.08.1967	16.05.1968
Peru	01.02.1960	06.12.1960

Country	Date of ratification	
	Convention No. 29	Convention No. 105
Philippines	15.07.2005	17.11.1960
Poland	30.07.1958	30.07.1958
Portugal	26.06.1956	23.11.1959
Qatar	12.03.1998	–
Romania	28.05.1957	03.08.1998
Russian Federation	23.06.1956	02.07.1998
Rwanda	23.05.2001	18.09.1962
Saint Kitts and Nevis	12.10.2000	12.10.2000
Saint Lucia	14.05.1980	14.05.1980
Saint Vincent and the Grenadines	21.10.1998	21.10.1998
Samoa	–	–
San Marino	01.02.1995	01.02.1995
Sao Tome and Principe	04.05.2005	04.05.2005
Saudi Arabia	15.06.1978	15.06.1978
Senegal	04.11.1960	28.07.1961
Serbia	24.11.2000	10.07.2003
Seychelles	06.02.1978	06.02.1978
Sierra Leone	13.06.1961	13.06.1961
Singapore	25.10.1965	25.10.1965 (Denounced on 19.04.1979)
Slovakia	01.01.1993	29.09.1997
Slovenia	29.05.1992	24.06.1997
Solomon Islands	06.08.1985	–
Somalia	18.11.1960	08.12.1961
South Africa	05.03.1997	05.03.1997
Spain	29.08.1932	06.11.1967
Sri Lanka	05.04.1950	07.01.2003
Sudan	18.06.1957	22.10.1970
Suriname	15.06.1976	15.06.1976
Swaziland	26.04.1978	28.02.1979
Sweden	22.12.1931	02.06.1958
Switzerland	23.05.1940	18.07.1958
Syrian Arab Republic	26.07.1960	23.10.1958
Tajikistan	26.11.1993	23.09.1999
United Republic of Tanzania	30.01.1962	30.01.1962
Thailand	26.02.1969	02.12.1969
The former Yugoslav Republic of Macedonia	17.11.1991	15.07.2003
Timor-Leste	–	–
Togo	07.06.1960	10.07.1999
Trinidad and Tobago	24.05.1963	24.05.1963
Tunisia	17.12.1962	12.01.1959
Turkey	30.10.1998	29.03.1961
Turkmenistan	15.05.1997	15.05.1997
Uganda	04.06.1963	04.06.1963
Ukraine	10.08.1956	14.12.2000
United Arab Emirates	27.05.1982	24.02.1997
United Kingdom	03.06.1931	30.12.1957
United States	–	25.09.1991

---

Country	Date of ratification	
	Convention No. 29	Convention No. 105
Uruguay	06.09.1995	22.11.1968
Uzbekistan	13.07.1992	15.12.1997
Vanuatu	28.08.2006	28.08.2006
Bolivarian Republic of Venezuela	20.11.1944	16.11.1964
Viet Nam	–	–
Yemen	14.04.1969	14.04.1969
Zambia	02.12.1964	22.02.1965
Zimbabwe	27.08.1998	27.08.1998
	<b>170 ratifications</b>	<b>166 ratifications</b>

---

## Appendix IV

---

### List of reports due and received on Conventions Nos. 29 and 105 under article 19 of the ILO Constitution

---

Convention No. 29	
Afghanistan	Not received
Canada	Received
China	Received
Korea, Republic of	Not received
Latvia	Not received
Samoa	Not received
Timor-Leste	Not received
United States	Received
Vanuatu	Not received
Viet Nam	Received

---

---

Convention No. 105	
China	Received
Japan	Received
Korea, Republic of	Not received
Lao People's Democratic Republic	Not received
Madagascar	Received
Malaysia	Received
Myanmar	Received
Nepal	Not received
Qatar	Received
Samoa	Not received
Singapore	Not received
Solomon Islands	Not received
Timor-Leste	Not received
Vanuatu	Not received
Viet Nam	Received

---

## Appendix V

### List of cases of progress noted in the present survey

Country	Convention No. 29 Year of the CEACR report in which the case of progress was noted	Convention No. 105 Year of the CEACR report in which the case of progress was noted	Paragraph of this Survey in which the case of progress is mentioned
Angola	–	1992; 2003	156; 173; 187
Argentina	–	1984; 1986	158; 164; 183
Australia	–	1982; 1988	180
Belarus	1990; 1993	–	87; 97
Belgium	–	2007	180
Brazil	1985	1991	61; 186
Bulgaria	1990; 1997	–	94; 97
Burundi	1983; 1984	1993	88; 90; 165
Cambodia	2001	–	90
Canada	–	1996	180
Central African Republic	1985	–	95
Chad	2007	–	90
Chile	1999	–	88
Colombia	1995; 2004	1984	51; 61; 183
Cuba	1989; 1994	–	37; 97
Democratic Republic of the Congo	1988; 2005	–	89; 95
Denmark	2002	Faeroe Islands: 1990	88; 180
Djibouti	–	1984	180
Dominica	–	1984	187
Dominican Republic	–	1980	156
Ecuador	1982	–	88
Egypt	–	1987	183
El Salvador	–	1984; 2001	156; 158; 183
Fiji	–	1999	162
Finland	–	1980	180
France	–	1985	156
Gabon	–	1980	150; 187
Greece	–	1980	184
Honduras	1997	–	94

Country	Convention No. 29 Year of the CEACR report in which the case of progress was noted	Convention No. 105 Year of the CEACR report in which the case of progress was noted	Paragraph of this Survey in which the case of progress is mentioned
Hungary	1980; 1990	–	52; 88
Iceland	1986	1992	87; 180
India	1980; 1982	–	89
Ireland	–	2000	180
Italy	–	1991	164
Malta	–	1987	180
Mauritius	1990	1980	88; 158
Morocco	1999	–	94
Mozambique	–	1996	156; 164
Netherlands	1999; 2001	1980; Netherlands Antilles: 1989	94; 97; 178; 180
New Zealand	2005	1999	61; 180
Nicaragua	1994	1993	52; 156
Nigeria	1982	1982	51; 158
Pakistan	–	1980	158; 183
Panama	1982	–	51
Papua New Guinea	1980	–	90
Peru	1987; 1988; 2004	1992	51; 61; 88; 191
Philippines	–	1989; 1996	156
Poland	1990	1992	87; 180
Portugal	–	1985	186
Romania	1990	–	87
Russian Federation	(USSR) 1990; 1994	–	87; 97
Saint Lucia	–	1989	180
Spain	–	2000	156
Suriname	1990	–	61
Sweden	1982	–	87
Thailand	–	2003; 2006	156; 180
Tunisia	1997	–	94
Uganda	–	1997	156
Ukraine	1990; 1994	–	87; 97
United Kingdom	St. Helena: 1984; Gibraltar: 2005	Bermuda: 1988; St. Helena: 1988	61; 180
Uruguay	–	1987; 1990	161; 186; 187
Bolivarian Republic of Venezuela	1998	–	88
Zambia	1994; 1999	1991; 1992; 1997	97; 164; 178; 186





**„ask, what you can do for your country“**

**Zur Diskussion:**

## **Verbindlicher Grunddienst im Zivil- und Katastrophenschutz**

Die CDU Deutschlands arbeitet an der Aktualisierung Ihres Grundsatzprogrammes. Die Kommunalpolitische Vereinigung der CDU und CSU Deutschlands (KPV) begrüßt die Debatte um eine allgemeine Dienstpflicht, die Rücknahme der Wehrpflichtaussetzung und die Stärkung des Bundesfreiwilligendienstes.

Wir setzen uns dafür ein, den Gemeinsinn durch einen Dienst für die Gesellschaft zu stärken. Wir wollen dabei die Frage der gesellschaftlichen Verantwortung des Einzelnen wieder in den Mittelpunkt rücken.

Wir wollen auf die geänderten Rahmenbedingungen reagieren:

- Die vorgesehene automatische Wiederbelebung der Wehrpflicht im Verteidigungsfall ist nur dann realisierbar, wenn eine flächendeckende Struktur zur Wehr- und Zivildiensterfassung vorhanden ist.
- Die internationale Sicherheitslage hat sich verschärft und die Bündnispartner haben ihrerseits große Erwartungen an die Bundeswehr.
- Terrorismus bleibt eine latente Bedrohung auch im Inneren.
- Nach der Aussetzung der Wehrpflicht und dem Wegfall des Zivildienstes fehlt ein verbindliches Band zwischen der Gemeinschaft und dem Einzelnen.
- Not- und Gefahrensituationen sowie Extremwetterlagen fordern die haupt- und ehrenamtlichen Einsatzkräfte.
- Immer weniger Menschen sind in Zivil- und Katastrophenschutz ausgebildet und nehmen an „Erster Hilfe“ teil.
- Rettungskräfte, Feuerwehr und THW brauchen langfristig gut ausgebildete und motivierte Helfer.
- In unseren Gemeinden, Städten und Landkreisen müssen Situationen des Zivil- und Katastrophenschutzes bewältigt werden. Vor Ort müssen Rettungsdienste und Feuerwehr funktionieren und die zivil-militärische Zusammenarbeit gelingen.

**Deshalb wollen wir im Dialog mit möglichst vielen gesellschaftlichen Gruppen prüfen, ob im Rahmen einer „Allgemeinden Dienstpflicht“ ein verbindlicher Grunddienst für junge Erwachsene mit dem Schwerpunkt Zivil- und Katastrophenschutz aufgebaut werden kann.**

Es geht uns um den Zusammenhalt unserer Gesellschaft und die Erfahrung jedes Einzelnen für die Gemeinschaft gleichermaßen gebraucht und wertvoll zu sein. Jeder sollte u.E. die Erfahrung machen, dass nicht nur Bürgerrechte sondern auch Bürgerpflichten bestehen, ohne die unserer Gesellschaft auseinander driftet. Jeder möge sich fragen, was er der Gemeinschaft geben kann oder wie er in der Lage wäre, andere zu helfen und sie zu schützen.

Wir sind der Auffassung, dass Versäumnisse in Erziehung und Bildung junger Menschen nicht durch eine Zeit des Dienstes an der Gemeinschaft kompensiert werden können. Es bedarf größerer Achtung und eines Heranführens an der Übernahme von Aufgaben für die Gemeinschaft. Und es bedarf einer besseren Kultur der Anerkennung und der positiven Verstärkung. Unabhängig davon, ob ein Allgemeiner Dienst verpflichtend oder auf Freiwilligkeit beruht, müssten attraktive Angebote geschaffen werden, die für die persönliche Entwicklung und die Gemeinschaft von großem Nutzen sind.

Ein Engagement und die positive Erfahrungen im Dienst an der Gemeinschaft können die örtliche Bindung und den Zusammenhalt vor Ort in der Gemeinde, im Stadtteil oder der Region deutlich stärken.

Ein Dienst an der Gemeinschaft kann bei der Persönlichkeitsentwicklung und der Berufsorientierung helfen und kann neue Perspektiven und eine positive Lebensstruktur insbesondere für arbeitsmarktferne junge Erwachsene schaffen.

Wollten wir eine „Allgemeine Dienstpflicht“ in Deutschland einführen, würde es eines neuen gesamtgesellschaftlichen Konsenses und der Änderung des Grundgesetzes bedürfen. Eine „Allgemeine Dienstpflicht“ müsste grundsätzlich alle Männer und Frauen einer Altersgruppe gleichermaßen zeitlich begrenzt erfassen (z.Zt. ca. 700.000 Personen eines Jahrgangs).

Einer Dienstpflicht müsste ein entsprechendes Angebot von Dienststellen entgegenstehen, die größtenteils nah am jeweiligen Wohnort angesiedelt sein müssten (Unterbringung, Verpflegung, Reisekosten, Sold).

Wir wollen den gesellschaftlichen Zusammenhalt und der Verantwortungsbereitschaft stärken. Wir wollen, dass die Menschen auf die Bewältigung von Natur- und Notsituationen bis hin zu Bedrohungen des Friedens besser vorbereitet sind. Wir wollen mit den zuständigen Verbänden und betroffenen Organisationen die Frage erörtern, ob neben der Stärkung der Freiwilligendienste eine allgemeine Dienstpflicht u.U. auch nur begrenzt auf den Zivil- und Katastrophenschutz oder die allgemeine Wehrpflicht geeignete Instrumente sind.

1. Im Rahmen einer allgemeinen Dienstpflicht bezogen auf Zivil- und Katastrophenschutz könnten junge Erwachsene wohnortnah eine 3-monatige Grundausbildung in Maßnahmen des Zivil- und Katastrophenschutzes, des Eigenschutzes, der Lebensrettung bzw. der Ersten Hilfe, über Rechte- und Pflichten des Bürgers im Verteidigungs- und Katastrophenfall absolvieren.
2. Daran könnten sich entweder eine selbständige weitere Verpflichtung bei Feuerwehr, THW, Zivilschutz, Rettungswesen, Bundeswehr und wiederkehrende Übungen des Katastrophenschutzes in einem Zeitraum von 10 Jahren im Umfang von mindestens 12 Monaten anschließen. So können junge Menschen auch neben einer Ausbildung oder einem Studium bzw. einer beruflichen Tätigkeit ihrer Verpflichtung nachkommen.

ODER

Junge Erwachsene nehmen eine Tätigkeit im Rahmen eines gestärkten Bundesfreiwilligendienstes (BFD) oder eines weiteren gesetzlichen Freiwilligendienstes (z.B. FSJ, FÖS, ...) im Umfang von mindestens 12 Monaten auf. Junge Menschen können sich selbst aus einem zertifizierten Angebot eine Aufgabe auswählen, ob aus dem sozialen, kulturellen oder ökologischen Bereich oder in der Entwicklungszusammenarbeit.

Der BFD steht bisher allen Generationen offen und umfasst im Juni 2018 rund 40.000 Personen. Rund ein Drittel der Freiwilligen beendet vorzeitig den Dienst. Die Freiwilligendienste FSJ und FÖJ richten sich an die 15-27-Jährigen. Unser Ziel ist es, möglichst viele junge Menschen im Altersbereich von 15 bis 27 zu erreichen und die jungen Menschen an den Dienst an der Gemeinschaft stärker heranzuführen.

Eine Grunddienstleistung zum Einstieg eröffnet die Möglichkeit den jungen Menschen passgenaue Angebote zu unterbreiten. Wir wollen alle Dienste attraktiv gestalten: Dies könnte gelingen durch eine bessere auch finanzielle Anerkennung, die Entwicklung von Bonussystemen für Fortbildung, Studium und Arbeit, durch Wartezeitverkürzung beim Studium, höhere BAFöG-Leistungen oder zusätzliche freie Tage bei berufsbegleitenden Angeboten. Die Dienste könnten um intensivere Berufsorientierungsangebote erweitert und zu einer besseren Anerkennung in der Arbeitslosen- und Rentenversicherung führen.

Die KPV wird auf ihrer nächsten Bundesvertreterversammlung in Koblenz dazu einen entsprechenden Antrag erarbeiten und in die innerparteiliche Debatte von CDU und CSU einbringen.



# SERVICE NATIONAL UNIVERSEL

Vous avez entre 15 et 17 ans, vous souhaitez participer à la construction d'une **société de l'engagement**, bâtie autour de la cohésion nationale, le **Service national universel (SNU)** s'adresse alors à vous ! Ce service comporte un **séjour de cohésion de deux semaines** puis **une mission d'intérêt général de 12 jours ou au minimum 84 heures**. Vous pourrez poursuivre, si vous le souhaitez, par une période d'engagement de trois mois minimum.

[En savoir plus](#)

**JE M'INSCRIS** 

## **LE SERVICE NATIONAL UNIVERSEL SE DÉROULE EN 3 ÉTAPES-CLÉS**

---

**1. LE SÉJOUR DE COHÉSION**

**2. LA MISSION D'INTÉRÊT GÉNÉRAL**

**3. L'ENGAGEMENT**











Le 01.02.2020

## **2 000 JEUNES ONT EXPÉRIMENTÉ LE SNU L'AN DERNIER**

Du 16 au 28 juin 2019 a eu lieu la première phase de préfiguration du service national universel (SNU). 2 000 volontaires âgés de 15 à 16 ans ont été retenus parmi 4 000 candidats.

[Lire la suite](#)



Le 01.02.2020

## **LE SNU EST SUR INSTAGRAM**

Venez découvrir le SNU en images et échanger avec les volontaires de l'année passée mais aussi avec vos futurs compagnons de SNU !

[Lire la suite](#)



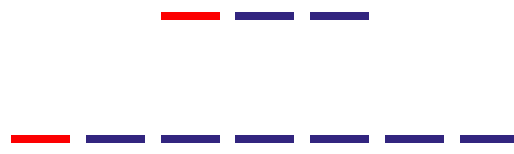
Le 01.02.2020

## **PREMIERS PAS DANS LE SERVICE NATIONAL UNIVERSEL**

Le 17 juin 2019, Gabriel Attal et Frédéric Vidal lançaient le Service National Universel dans le Nord.

[Voir la vidéo](#)





[Voir toutes les FAQ](#)





## Europäische Menschenrechtskonvention

Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten

- Menschenrechtskonvention
  - EMRK — Historie
  - EMRK — Inhalte
  - EMRK — Institutionen
  - EMRK — Gerichtshof
  - EMRK — Vertragstexte
- Netzwerk Menschenrechte
  - UN-Menschenrechtsabkommen
    - Allgemeine Erklärung der Menschenrechte
    - UN-Zivilpakt
    - UN-Sozialpakt
    - UN-Kinderrechtskonvention
    - UN-Behindertenrechtskonvention
    - UN-Frauenrechtskonvention
    - UN-Rassendiskriminierungskonvention
    - UN-Antifolterkonvention
    - UN-Konvention gegen Verschwindenlassen
    - UN-Wanderarbeiterkonvention
    - UN-Völkermordkonvention
  - Europäische Menschenrechtsabkommen
    - Europäische Menschenrechtskonvention
    - Europäische Sozialcharta
    - Schutz nationaler Minderheiten
    - EU-Grundrechtecharta
- Über uns
  - Kontakt
  - Nutzungshinweise
  - Hinweise zum Datenschutz
  - Impressum

## Entwicklung der Europäischen Menschenrechtskonvention

Bereits auf dem Europa-Kongress in Den Haag 1948 gab es Strömungen, die einheitliches und friedliches Europa zu schaffen. Der Kongress war eine privat organisierte Veranstaltung unter der Schirmherrschaft Winston Churchills.

Gerade nach den Erfahrungen des Zweiten Weltkrieges sollte jeder Krieg auf europäischem Boden verhindert werden, so dass dort die Gründung einer Europäischen Bewegung als ein internationaler und überparteilicher Zusammenschluss von Organisationen beschlossen wurde. Außerdem gab das Abschlussmanifest des Kongresses den Anstoß zur Gründung des Europarates und die Schaffung der Europäischen Menschenrechtskonvention.

So wurde eine Kommission eingerichtet, die eine Menschenrechtskonvention als Grundlage der zukünftigen Gemeinschaft entwerfen sollte. Nachdem der Europarat am 5. Mai 1949 als erste der politischen Organisationen in Europa gegründet worden war, ist ein Entwurf dem vorläufigen Ministerkomitee des Europarates im Juni 1949



Agora-Gebäude des Europarats; ©[Ralph Hammann](#)

vorgelegt worden.

Der dann letztendlich verabschiedeten Fassung der Europäischen Menschenrechtskonvention ist unverkennbar anzumerken, dass sie an die im Dezember 1948 beschlossene “Allgemeine Erklärung der Menschenrechte” der Vereinten Nationen angelehnt ist. Nur ist es im Vergleich zu dieser Erklärung bei der Europäischen Konvention nicht bei einer bloßen unverbindlichen Absichtserklärung geblieben, sondern es ist auch ein besonderer Rechtsschutz in das Abkommen aufgenommen worden. In der Konvention ist ein internationaler Gerichtshof verankert, der für die Durchsetzung der in der Konvention aufgeführten Menschenrechte zuständig ist. Außerdem beließ man es nicht bei einer Auflistung von Menschenrechten, sondern legte Wert auf eine genauere Definition.

Die “Europäische Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten” ist am 4. November 1950 in Rom vom Ministerkomitee des Europarats beschlossen worden. Unterzeichnet haben ihn Belgien, Dänemark, Deutschland, Frankreich, Irland, Island, Italien, Luxemburg, Niederlande, Norwegen, Türkei und das Vereinigte Königreich. Am 3. September 1953 ist die Konvention in Kraft getreten. Die 10 Staaten, die als erste die Konvention ratifiziert haben, waren das Vereinigte Königreich, Norwegen, Schweden, Deutschland (am 5.12.1952), Saarland (vom 30.03.1950 bis zum 31.12.1956 assoziiertes Mitglied des Europarates), Irland, Griechenland, Dänemark, Island und Luxemburg. Noch bevor die Menschenrechtskonvention in Kraft getreten ist, hat man ein Zusatzprotokoll erarbeitet, das die Rechte enthalten sollte aufgrund von Kontroversen nicht in der Konvention aufgenommen worden waren: Recht auf Eigentum, Elternrecht (in Bezug auf Bildungsrecht) und politische Bürgerrechte (Recht auf freie und geheime Wahlen). Nach dem Beschluss vom 20. März 1952 ist das Zusatzprotokoll am 18. Mai 1954 in Kraft getreten.

Seitdem ist die Europäische Menschenrechtskonvention immer wieder ergänzt und geändert worden durch inzwischen 14 Zusatzprotokolle. Neue Rechte und Freiheiten waren in den Zusatzprotokollen Nr. 1, 4, 6, 7, 12 und 13 enthalten.

Mit dem 11. Zusatzprotokoll, das am 11. Mai 1994 in Straßburg von allen Mitgliedern des Europarates (ohne Italien) unterzeichnet wurde und am 1. November 1998 (bei einer einjährigen Übergangsfrist – Weiterbehandlung der bis dahin zulässig erklärten Beschwerden durch die Kommission) in Kraft trat, ist ein einziger ständig tagender Gerichtshof geschaffen worden. Damit sollte die Verfahrensdauer vor dem Gerichtshof verkürzt werden und es schaffte die Rechtsprechung des Ministerkomitees ab, das danach nur noch für die Überwachung der Durchführung der Rechtsprechung des Gerichtshofes zuständig ist. Für die Rechtsprechung innerhalb der Konvention ist allein nur noch der neue ständige Europäische Gerichtshof zuständig. Seine Richter arbeiten ganzjährig und hauptberuflich.

Trotz der Reform des Rechtsschutzsystems der Konvention mit dem 11. Zusatzprotokoll ist um die Jahrtausendwende die Zahl der Beschwerden beim Internationalen Gerichtshof für Menschenrechte dermaßen angestiegen, dass Handlungsbedarf bestand. Dazu kam das Verhältnis des Europäischen Gerichtshofes und des Europäischen Gerichtshofes für Menschenrechte, deren Kompetenzen sich in bestimmten Bereichen überlappen konnten. Die Lösung sollte der Beitritt der Europäischen Union zur Europäischen Menschenrechtskonvention sein.

Die Einführung eines neuen Unzulässigkeitsstatbestandes um Individualbeschwerden zurückzuweisen und die Einführung von Einzelrichter-Entscheidungen soll die Arbeit am Gerichtshof für Menschenrechte wieder praktikabler und effizienter gestalten. Nach dem Beschluss des Protokolls am 12. Mai 2004 ist es am 19. Juni 2010 gemäß seines Artikel 19 in Kraft getreten.

Veröffentlicht unter [EMRK - Historie](#) | Verschlagwortet mit [EGMR](#), [Europarat](#)  
Rubriken

- [EMRK - Gerichtshof](#)
- [EMRK - Historie](#)
- [EMRK - Inhalte](#)

- [EMRK - Institutionen](#)
- [EMRK - Vertragstexte](#)

## Schlagworte

[Auslegung](#) [Ausweisung](#) [Bildung](#) [Datenschutz](#) [Diskriminierungsverbot](#) [EGMR](#) [EGMR-Verfahren](#) [Ehe](#) [Eigentum](#) [Einreise](#) [EKMR](#) [EMRK](#)  
[Europarat](#) [Familie](#) [Freiheit](#) [Freizügigkeit](#) [Gericht](#) [Gleichberechtigung](#) [Handlungsfreiheit](#) [Heimkehrrecht](#) [Individualbeschwerde](#)  
[Informationsfreiheit](#) [Kollektilvausweisung](#) [Leben](#) [Lebensrecht](#) [Meinungsfreiheit](#) [Menschenrechte](#) [Menschenrechtskommission](#)  
[Notstandsrechte](#) [Pressefreiheit](#) [Privatsphäre](#) [Radbruch'sche Formel](#) [Rechtsmittel](#) [Rechtsschutz](#) [Rundfunkfreiheit](#) [Staatenbeschwerde](#) [Strafrecht](#)  
[Strafverfahren](#) [Todesstrafe](#) [Vertreibung](#) [Wahlen](#) [Wehrpflicht](#) [Wohnsitz](#) [Wohnung](#) [Zwangsarbeit](#)

## Netzwerk Menschenrechte

- [Netzwerk Menschenrechte](#)
- [Europäische Menschenrechtsabkommen](#)
- [UN-Menschenrechtsabkommen](#)

## Menschenrechtsabkommen in Europa

- [Europäische Grundrechtecharta](#)
- [Europäische Menschenrechtskonvention](#)
- [Europäische Sozialcharta](#)
- [Rahmenübereinkommen zum Schutz nationaler Minderheiten](#)

## UN-Menschenrechtsabkommen

- [Allgemeine Erklärung der Menschenrechte](#)
- [UN-Antifolterkonvention](#)
- [UN-Behindertenrechtskonvention](#)
- [UN-Frauenrechtskonvention](#)
- [UN-Kinderrechtskonvention](#)
- [UN-Konvention gegen Verschwindenlassen](#)
- [UN-Rassendiskriminierungskonvention](#)
- [UN-Sozialpakt](#)
- [UN-Völkermordkonvention](#)
- [UN-Wanderarbeiterkonvention](#)
- [UN-Zivilpakt](#)

## Weiterführende Informationen

- [GrundrechteSchutz](#)
- [JuristischeSuche](#)
- [Rechtlupe](#)

## Über uns

- [Kontakt](#)
- [Nutzungshinweise](#)
- [Hinweise zum Datenschutz](#)
- [Impressum](#)



**Praetor Intermedia**  
Informationsportale aus Recht.Steuern.Wirtschaft

Dieses Portal ist ein Informationsangebot der [Praetor Intermedia UG \(haftungsbeschränkt\)](#)  
[Kontakt](#) | [Nutzungshinweise](#) | [Datenschutz](#) | [Impressum](#)



## Ärzte Zeitung

Ärzte Zeitung, Heft 97-179/2018, S. 4

Dienstplicht

### Spahn will mit Verbänden sprechen

Berlin. In der Debatte um eine allgemeine Dienstplicht hat Bundesgesundheitsminister Jens Spahn (CDU) 18 Sozialverbände zu einem Meinungsaustausch eingeladen. Bei dem Treffen am 25. September in Berlin sollten „Vor- und Nachteile eines sozialen Dienstes für das Gesundheitswesen“ diskutiert werden, berichtete die „Bild am Sonntag“ und berief sich dabei auf ein Schreiben Spahns. Darin heißt es demnach: „Ein solcher sozialer Dienst könnte mit dazu beitragen, den Zusammenhalt in der Gesellschaft zwischen den Generationen zu stärken.“ (dpa)


<b>Quelle:</b>	Ärzte Zeitung, Heft 97-179/2018, S. 4
----------------	---------------------------------------

<b>Dokumentnummer:</b>	935951
------------------------	--------

**Dauerhafte Adresse des Dokuments:**

[https://www.wiso-net.de/document/AEZT\\_f7418b7aee050e1bc2e7001a111a3e82b7c11211](https://www.wiso-net.de/document/AEZT_f7418b7aee050e1bc2e7001a111a3e82b7c11211)

Alle Rechte vorbehalten: (c) Ärzte Zeitung Verlagsgesellschaft mbH

 © GBI-Genios Deutsche Wirtschaftsdatenbank GmbH

Diese Webseite verwendet Cookies, auch zur Optimierung der Webseitennutzung und zur Auswertung von Webseitenbesuchen. Einzelheiten über die von uns eingesetzten Cookies und die Möglichkeit diese abzulehnen, finden Sie [in unseren Datenschutzhinweisen](#). Durch die Nutzung unserer Webseite erklären Sie sich mit der Verwendung von Cookies einverstanden.







*Das gedruckte neue Grundsatzprogramm der SPD, das "Hamburger Programm", aufgenommen am 28. Oktober 2007 im Congress-Centrum Hamburg (CCH) auf dem SPD-Bundesparteitag. Die Delegierten billigten das "Hamburger Programm" mit großer Mehrheit.*

Programmpartei: In diesem Begriff bündelt sich der besondere politische Anspruch der SPD. Die Sozialdemokratie wollte in ihrer langen Geschichte stets mehr sein als ein Kanzlerwahlverein. Regierungsmacht war und ist für die SPD Mittel zum Zweck. An ihren Programmen lässt sich das "Wofür" sozialdemokratischer Politik ablesen. Willy Brandt schrieb dazu 1978: "Das 'Wofür' ist die ethische Rechtfertigung für die Frage nach dem 'Wie': wie an die Macht kommen, wie an der Macht bleiben?"

Ihre Grundsatzprogramme haben den Sozialdemokraten stets die moralische Rechtfertigung für ihre Politik geliefert. Ihre Grundwerte waren der Maßstab für die Diskussion der eigenen politischen Erfahrungen. Dieses Wechselverhältnis zwischen grundsätzlicher Wertorientierung und steter Reflexion der eigenen politischen Praxis sorgt für die Lebendigkeit der

ältesten demokratischen Partei Deutschlands.

## Das Hamburger Programm

Nach achtjähriger Diskussion wurde im Oktober 2007 der Diskussionsprozess für ein neues Grundsatzprogramm, das die Herausforderungen des 21. Jahrhunderts annimmt, auf dem Hamburger Parteitag abgeschlossen.

Das "Hamburger Programm" schreibt die Wertetradition der Sozialdemokratie fort und formuliert moderne, zukunftsfähige politische Konzepte für die nächsten Jahrzehnte.

Als erste Partei in Deutschland hat die SPD ein Programm zur aktiven, politischen Gestaltung der Globalisierung entwickelt. Der Ansatz ist, auf internationaler Ebene den Vorrang der Demokratie vor den Interessen der Wirtschaft durchzusetzen. Eine wichtige Antwort auf die Globalisierung ist dabei die Stärkung Europas. Mit ihrem Selbstverständnis als Friedenskraft streitet die SPD auch für eine gerechte Weltordnung.

Gleichrangig bleiben die Grundwerte Freiheit, Gerechtigkeit und Solidarität. Klar ist, dass es darauf ankommt, diese Werte nicht nur zu postulieren, sondern zu verwirklichen. Dies unter den Bedingungen dieser Zeit zu verwirklichen heißt, das Primat der Politik und das Prinzip der Nachhaltigkeit durchzusetzen.

### Das Hamburger Programm

19.11.2015 | PDF | 2 MB



### Das Hamburger Programm in englischer Sprache

19.11.2015 | PDF | 241 KB



### Das Hamburger Programm in der Kurzfassung

19.11.2015 | PDF | 513 KB



### Das Hamburger Programm in spanischer Sprache

19.11.2015 | PDF | 364 KB



### Das Hamburger Programm in türkischer Sprache

19.11.2015 | PDF | 517 KB



# Parteiprogramme aus der Geschichte der SPD

---

## — DAS BERLINER PROGRAMM (1989)

Kurz nach dem Mauerfall und wenige Monate vor der deutschen Einheit beschloss der SPD-Parteitag am 20. Dezember 1989 das Berliner Programm, das zentrale Entscheidungen des Godesberger Programms bestätigte, gleichzeitig aber Antworten auf neue Herausforderungen gab. Es nahm die ökologischen, wirtschaftlichen und politischen Entwicklungen der 1970er und 1980er Jahre auf - von den Erfahrungen ökonomischer Krisen, dem Bewusstsein der natürlichen Grenzen des Wachstums bis hin zur Bedeutung ökologischer Zusammenhänge.

Durch die welthistorischen Umbrüche, auf deren politische und ökonomische Folgen es nicht mehr eingehen konnte, blieb die Wirkungsgeschichte des Berliner Programms unglücklich. Gleichwohl bildete es einen programmatischen Meilenstein auf dem Weg zur Formulierung der Grundlagen einer modernen sozialdemokratischen Politik.

Das Berliner Programm wurde auf dem Parteitag der Sozialdemokratischen Partei Deutschlands am 20. Dezember 1989 in Berlin beschlossen. Geändert wurde es auf dem Parteitag in Leipzig am 17. April 1998.

[Das Berliner Programm \(PDF 890KB\)](#)

---

## + GODESBERGER PROGRAMM (1959)

---

## + HEIDELBERGER PROGRAMM (1925)

---

## + GÖRLITZER PROGRAMM (1921)

---

## + ERFURTER PROGRAMM (1891)

---

## + GOTHAER PROGRAMM (1875)

---



## Keine Dienstpflicht für junge Menschen

---

Stand: 07.08.2018

Legislaturen: 19. Wahlperiode

Dokumenten Nummer: 267

Arbeitsgruppen: Familie, Senioren, Frauen und Jugend

Abgeordnete/r: Sönke Rix

Themen: Jugend

Download: PDF

URL /presse/pressemitteilungen/keine-dienstpflicht-junge-menschen

*Sönke Rix, Sprecher der AG Familie, Senioren, Frauen und Jugend:*

**Pflichtdienste würden die Freiheit von jungen Menschen unverhältnismäßig einschränken. Sie sind nicht zeitgemäß und kontraproduktiv. Stattdessen sollen die Jugendfreiwilligendienste deutlich ausgebaut werden.**

„Freiwillig und selbstbestimmt – das ist der Schlüssel für ein erfolgreiches Engagement. Verpflichtend und fremdbestimmt – damit wären wir gesellschaftspolitisch auf dem Holzweg.

Das freiwillige Engagement von jungen Menschen ist von unschätzbarem Wert. Sie packen an, hören zu, nehmen Anteil und bringen ihre eigenen Ideen und jede Menge Tatendrang in unser gesellschaftliches Leben ein. Gerade mit ihrem freiwilligen Engagement für Umweltschutz, Kultur, Soziales und Demokratie leisten sie einen großartigen Beitrag zum Zusammenhalt in unserem Land. Junge Menschen haben einen herausragenden Anteil daran, dass es vielerorts eine gelebte Willkommenskultur für geflüchtete Menschen gibt.

Die Nachfrage nach Freiwilligendienstplätzen ist jedes Jahr höher als das Angebot. Deshalb fordert die SPD-Bundestagsfraktion mehr und gut ausgestattete Stellen für junge Freiwillige. Jeder junge Mensch, der einen Freiwilligendienst machen will, soll auch einen entsprechenden Platz bekommen. Wir wollen lieber in freiwillige Angebote, statt in Pflichtdienste investieren.

Notstände bei Bundeswehr und in der Pflege lassen sich nicht mit der Einführung von rechtlich fragwürdigen Pflichtdiensten für junge Menschen beseitigen. Die in diesen Politikfeldern aufgelaufenen Probleme wollen wir Sozialdemokratinnen und Sozialdemokraten mit abgestimmten Initiativen, wie zum Beispiel der 'Konzertierten Aktion Pflege', begegnen. Wir stehen für eine Politik für Sicherheit und soziale Verantwortung. Diese gesamtgesellschaftlichen Aufgaben dürfen wir nicht einseitig jungen Menschen aufladen.“

[VIEW THIS PAGE IN PDF](#)

CHAPTER IV

5.

STATUS AS AT : 17-02-2020 05:01:18 EDT

**CHAPTER IV**  
**HUMAN RIGHTS**

**5. Optional Protocol to the International Covenant on Civil and Political Rights**

New York, 16 December 1966

**Entry into force** : 23 March 1976, in accordance with article 9.

**Registration** : 23 March 1976, No. 14668

**Status** : Signatories : 35. Parties : 116. [1](#), [2](#), [3](#)

**Text** : **Certified true copy**  
United Nations, *Treaty Series*, vol. 999, p. 171.

**Note** : The Protocol was opened for signature at New York on 19 December 1966.

<b>Participant</b> <a href="#">4</a> , <a href="#">5</a>	<b>Signature, Succession to signature(d)</b>	<b>Ratification, Accession(a), Succession(d)</b>
Albania		4 Oct 2007 a
Algeria		12 Sep 1989 a
Andorra	5 Aug 2002	22 Sep 2006
Angola		10 Jan 1992 a
Argentina		8 Aug 1986 a

Armenia		23 Jun 1993 a
Australia		25 Sep 1991 a
<u>Austria</u>	10 Dec 1973	10 Dec 1987
Azerbaijan		27 Nov 2001 a
Barbados		5 Jan 1973 a
Belarus		30 Sep 1992 a
Belgium		17 May 1994 a
Benin		12 Mar 1992 a
Bolivia (Plurinational State of)		12 Aug 1982 a
Bosnia and Herzegovina	1 Mar 1995	1 Mar 1995
Brazil		25 Sep 2009 a
Bulgaria		26 Mar 1992 a
Burkina Faso		4 Jan 1999 a
Cabo Verde		19 May 2000 a
Cambodia	27 Sep 2004	
Cameroon		27 Jun 1984 a
Canada		19 May 1976 a
Central African Republic		8 May 1981 a
Chad		9 Jun 1995 a
<u>Chile</u>		27 May 1992 a
Colombia	21 Dec 1966	29 Oct 1969
Congo		5 Oct 1983 a
Costa Rica	19 Dec 1966	29 Nov 1968
Côte d'Ivoire		5 Mar 1997 a
<u>Croatia</u>		12 Oct 1995 a
Cyprus	19 Dec 1966	15 Apr 1992
Czech Republic <sup>6</sup>		22 Feb 1993 d
Democratic Republic of the Congo		1 Nov 1976 a
<u>Denmark</u>	20 Mar 1968	6 Jan 1972
Djibouti		5 Nov 2002 a
Dominican Republic		4 Jan 1978 a

Ecuador	4 Apr 1968	6 Mar 1969
<u>El Salvador</u>	21 Sep 1967	6 Jun 1995
Equatorial Guinea		25 Sep 1987 a
Estonia		21 Oct 1991 a
Finland	11 Dec 1967	19 Aug 1975
<u>France</u>		17 Feb 1984 a
Gambia		9 Jun 1988 a
Georgia		3 May 1994 a
<u>Germany</u>		25 Aug 1993 a
Ghana	7 Sep 2000	7 Sep 2000
Greece		5 May 1997 a
<u>Guatemala</u>		28 Nov 2000 a
Guinea	19 Mar 1975	17 Jun 1993
Guinea-Bissau	12 Sep 2000	24 Sep 2013
<u>Guyana</u> <sup>2</sup>		5 Jan 1999 a
Honduras	19 Dec 1966	7 Jun 2005
Hungary		7 Sep 1988 a
<u>Iceland</u>		22 Aug 1979 a
<u>Ireland</u>		8 Dec 1989 a
<u>Italy</u>	30 Apr 1976	15 Sep 1978
Jamaica <sup>3</sup>	[19 Dec 1966 ]	[ 3 Oct 1975 ]
<u>Kazakhstan</u>	25 Sep 2007	30 Jun 2009
Kyrgyzstan		7 Oct 1994 a
Latvia		22 Jun 1994 a
Lesotho		6 Sep 2000 a
Liberia	22 Sep 2004	
Libya		16 May 1989 a
Liechtenstein		10 Dec 1998 a
Lithuania		20 Nov 1991 a
<u>Luxembourg</u>		18 Aug 1983 a
Madagascar	17 Sep 1969	21 Jun 1971
Malawi		11 Jun 1996 a



Maldives		19 Sep 2006 a
Mali		24 Oct 2001 a
<u>Malta</u>		13 Sep 1990 a
Mauritius		12 Dec 1973 a
Mexico		15 Mar 2002 a
Mongolia		16 Apr 1991 a
Montenegro <sup>7</sup>		23 Oct 2006 d
Namibia		28 Nov 1994 a
Nauru	12 Nov 2001	
Nepal		14 May 1991 a
Netherlands <sup>8</sup>	25 Jun 1969	11 Dec 1978
New Zealand <sup>9</sup>		26 May 1989 a
Nicaragua		12 Mar 1980 a
Niger		7 Mar 1986 a
North Macedonia	12 Dec 1994 d	12 Dec 1994
<u>Norway</u>	20 Mar 1968	13 Sep 1972
Panama	27 Jul 1976	8 Mar 1977
Paraguay		10 Jan 1995 a
Peru	11 Aug 1977	3 Oct 1980
Philippines	19 Dec 1966	22 Aug 1989
<u>Poland</u>		7 Nov 1991 a
Portugal	1 Aug 1978	3 May 1983
Republic of Korea		10 Apr 1990 a
<u>Republic of Moldova</u>	16 Sep 2005	23 Jan 2008
<u>Romania</u>		20 Jul 1993 a
<u>Russian Federation</u>		1 Oct 1991 a
San Marino		18 Oct 1985 a
Sao Tome and Principe	6 Sep 2000	23 Mar 2017
Senegal	6 Jul 1970	13 Feb 1978
Serbia	12 Mar 2001 d	6 Sep 2001
Seychelles		5 May 1992 a

Sierra Leone		23 Aug 1996 a
Slovakia <sup>6</sup>		28 May 1993 d
<u>Slovenia</u>		16 Jul 1993 a
Somalia		24 Jan 1990 a
South Africa		28 Aug 2002 a
<u>Spain</u>		25 Jan 1985 a
<u>Sri Lanka</u>		3 Oct 1997 a
St. Vincent and the Grenadines		9 Nov 1981 a
Suriname		28 Dec 1976 a
<u>Sweden</u>	29 Sep 1967	6 Dec 1971
Tajikistan		4 Jan 1999 a
Togo		30 Mar 1988 a
<u>Trinidad and Tobago</u> <sup>1</sup>		[14 Nov 1980 a]
Tunisia		29 Jun 2011 a
<u>Turkey</u>	3 Feb 2004	24 Nov 2006
Turkmenistan		1 May 1997 a
<u>Uganda</u>		14 Nov 1995 a
Ukraine		25 Jul 1991 a
Uruguay	21 Feb 1967	1 Apr 1970
Uzbekistan		28 Sep 1995 a
<u>Venezuela (Bolivarian Republic of)</u>	15 Nov 1976	10 May 1978
Zambia		10 Apr 1984 a

### **Declarations and Reservations**

(Unless otherwise indicated, the declarations and reservations were made upon ratification, accession or succession.)

#### **Austria**

"On the understanding that, further to the provisions of article 5 (2) of the Protocol, the Committee provided for in Article 28 of the Covenant shall not consider any communication from an individual unless it has been ascertained that the same matter has not been examined by the European Commission on Human Rights established by the European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms."

#### **Chile**

*Declaration:*

In recognizing the competence of the Human Rights Committee to receive and consider communications from individuals, it is the understanding of the Government of Chile that this competence applies in respect of acts occurring after the entry into force for that State of the Optional Protocol or, in any event, to acts which began after 11 March 1990.

## **Croatia**

*Declaration:*

"The Republic of Croatia interprets article 1 of this Protocol as giving the Committee the competence to receive and consider communications from individuals subject to the jurisdiction of the Republic of Croatia who claim to be victims of a violation by the Republic of any rights set forth in the Covenant which results either from acts, omissions or events occurring after the date on which the Protocol entered into force for the Republic of Croatia."

"With regard to article 5, paragraph 2 (a) of the Protocol, the Republic of Croatia specifies that the Human Rights Committee shall not have competence to consider a communication from an individual if the same matter is being examined or has already been examined under another procedure of international investigation or settlement."

## **Denmark**

"With reference to article 5, paragraph 2 (a), the Government of Denmark makes a reservation with respect to the Competence of the Committee to consider a communication from an individual if the matter has already been considered under other procedures of international investigation."

## **El Salvador**

*Reservation:*

... That its provisions mean that the competence of the Human Rights Committee is recognized solely to receive and consider communications from individuals solely and exclusively in those situations, events, cases, omissions and legal occurrences or acts the execution of which began after the date of deposit of the instrument of ratification, that is, those which took place three months after the date of the deposit, pursuant to article 9, paragraph 2, of the Protocol; the Committee being also without competence to examine communications and/or complaints which have been submitted to other procedures of international investigation or settlement.

## **France**

*Declaration:*

France interprets article 1 of the Protocol as giving the Committee the competence to receive and consider communications from individuals subject to the jurisdiction of the French Republic who claim to be victims of a violation by the Republic of any of the rights set forth in the Covenant which results either from acts, omissions, developments or events occurring after the date on which the Protocol entered into force for the Republic, or from a decision relating to acts, omissions, developments or events after that date. With regard to article 7, France's accession to the Optional Protocol should not be interpreted as implying any change in its position concerning the resolution referred to in that article.

*Reservation:*

France makes a reservation to article 5, paragraph 2(a), specifying that the Human Rights Committee shall not have competence to consider a communication from an individual if the same matter is being examined or has

already been considered under another procedure of international investigation or settlement.

## Germany

### *Reservation:*

"The Federal Republic of Germany formulates a reservation concerning article 5 paragraph 2 (a) to the effect that the competence of the Committee shall not apply to communications

- a) which have already been considered under another procedure of international investigation or settlement, or
- b) by means of which a violation of rights is reprimanded having its origin in events occurring prior to the entry into force of the Optional Protocol for the Federal Republic of Germany
- c) by means of which a violation of article 26 of the [said Covenant] is reprimanded, if and insofar as the reprimanded violation refers to rights other than those guaranteed under the aforementioned Covenant."

## Guatemala

### *Declaration:*

The Republic of Guatemala recognizes the competence of the Human Rights Committee to receive and consider communications from individuals subject to the jurisdiction of the Republic who claim to be victims of a violation by Guatemala of any of the rights set forth in the International Covenant relating to acts, omissions, situations or events occurring after the date on which the Optional Protocol entered into force for the Republic of Guatemala or to decisions resulting from acts, omissions, situations or events after that date.

## Guyana <sup>2</sup>

## Iceland

Iceland ... accedes to the said Protocol subject to a reservation, with reference to article 5, paragraph 2, with respect to the competence of the Human Rights Committee to consider a communication from an individual if the matter is being examined or has been examined under another procedure of international investigation or settlement. Other provisions of the Covenant shall be inviolably observed.

## Ireland

### *Article 5, paragraph 2*

Ireland does not accept the competence of the Human Rights Committee to consider a communication from an individual if the matter has already been considered under another procedure of international investigation or settlement.

## Italy

The Italian Republic ratifies the Optional Protocol to the International Covenant on Civil and Political Rights, it being understood that the provisions of article 5, paragraph 2, of the Protocol mean that the Committee provided for in article 28 of the Covenant shall not consider any communication from an individual unless it has ascertained that the same matter is not being and has not been examined under another procedure of international

investigation or settlement.

## **Kazakhstan**

### *Declaration:*

The Republic of Kazakhstan, in accordance with article 1 of the Optional Protocol to the International Covenant on Civil and Political Rights, recognizes the competence of the Human Rights Committee to receive and consider communications from individuals subject to the jurisdiction of the Republic of Kazakhstan concerning actions and omissions by the State authorities or acts or decisions adopted by them following the entry into force of this Optional Protocol in the Republic of Kazakhstan.

## **Luxembourg**

### *Declaration:*

"The Grand Duchy of Luxembourg accedes to the Optional Protocol to the International Covenant on Civil and Political Rights, on the understanding that the provisions of article 5, paragraph 2, of the Protocol mean that the Committee established by article 28 of the Covenant shall not consider any communications from an individual unless it has ascertained that the same matter is not being examined or has not already been examined under another procedure of international investigation or settlement."

## **Malta**

### *Declarations:*

" 1. Malta accedes to the Optional Protocol to the International Covenant on Civil and Political Rights, on the understanding that the provisions of article 5, paragraph 2, of the Protocol mean that the Committee established by article 28 of the Covenant, shall not consider any communication from an individual unless it has ascertained that the same matter is not being examined or has not already been examined under another procedure of international investigation or settlement.

"2. The Government of Malta interprets Article 1 of the Protocol as giving the Committee the competence to receive and consider communications from individuals subject to the jurisdiction of Malta who claim to be victims of a violation by Malta of any of the rights set forth in the Covenant which results either from acts, omissions, developments or events occurring after the date on which the Protocol enters into force for Malta, or from a decision relating to acts, omissions, developments or events after that date."

## **Norway**

Subject to the following reservation to article 5, paragraph 2: "... The Committee shall not have competence to consider a communication from an individual if the same matter has already been examined under other procedures of international investigation or settlement."

## **Poland**

Poland accedes to the Protocol while making a reservation that would exclude the procedure set out in article 5 (2) (a), in cases where the matter has already been examined under another procedure of international investigation or settlement.

## **Republic of Moldova**

*Declarations:*

Until the full re-establishment of the territorial integrity of the Republic of Moldova, the provisions of the [Protocol] will be applied only on the territory controlled effectively by the authorities of the Republic of Moldova.

The Human Rights Committee shall not have competence to examine communications from individuals referring to violations of any of the rights set forth in the International Covenant on Civil and Political Rights committed until the date of the enter into force of the present Protocol for the Republic of Moldova.

*Reservation:*

According to the Article 5 paragraph (2) letter a) of the Protocol: the Human Rights Committee shall not have competence to consider communications from an individual if the matter is being or has already been examined by another international specialized body.

## **Romania**

*Declaration:*

Romania considers that, in accordance with article 5, paragraph 2(a) of the Protocol, the Human Rights Committee shall not have competence to consider communications from an individual if the matter is being or has already been examined under another procedure of international investigation or settlement.

## **Russian Federation**

*Declaration:*

The Union of Soviet Socialist Republics, pursuant to article 1 of the Optional Protocol, recognizes the competence of the Human Rights Committee to receive and consider communications from individuals subject to the jurisdiction of the Union of Soviet Socialist Republics, in respect of situations or events occurring after the date on which the Protocol entered into force for the USSR. The Soviet Union also proceeds from the understanding that the Committee shall not consider any communications unless it has been ascertained that the same matter is not being examined under another procedure of international investigation or settlement and that the individual in question has exhausted all available domestic remedies.

## **Slovenia**

*Declaration:*

"The Republic of Slovenia interprets article 1 of the Protocol as giving the Committee the competence to receive and consider communications from individuals subject to the jurisdiction of the Republic of Slovenia who claim to be victims of a violation by the Republic of any of the rights set forth in the Covenant which results either from acts or omissions, developments or events occurring after the date on which the Protocol entered into force for the Republic of Slovenia, or from a decision relating to acts, omissions, developments or events after that date."

*Reservation:*

"With regard to article 5, paragraph 2(a) of the Optional Protocol, the Republic of Slovenia specifies that the Human Rights Committee shall not have competence to consider a communication from an individual if the same matter is being examined or has already been considered under another procedure of international investigation or settlement."

## **Spain**

The Spanish Government accedes to the Optional Protocol to the International Covenant on Civil and Political Rights, on the understanding that the provisions of article 5, paragraph 2, of that Protocol mean that the Human Rights Committee shall not consider any communication from an individual unless it has ascertained that the same matter has not been or is not being examined under another procedure of international investigation or settlement.

## **Sri Lanka**

### *Declaration:*

"The Government of the Democratic Socialist Republic of Sri Lanka pursuant to article (1) of the Optional Protocol recognises the competence of the Human Rights Committee to receive and consider communications from individuals subject to the jurisdiction of the Democratic Socialist Republic of Sri Lanka, who claim to be victims of a violation of any of the rights set forth in the Covenant which results either from acts, omissions, developments or events occurring after the date on which the Protocol entered into force for the Democratic Socialist Republic of Sri Lanka or from a decision relating to acts, omissions, developments or events after that date. The Democratic Socialist Republic of Sri Lanka also proceeds on the understanding that the Committee shall not consider any communication from individuals unless it has ascertained that the same matter is not being examined or has not been examined under another procedure of international investigation or settlement."

## **Sweden**

On the understanding that the provisions of article 5, paragraph 2, of the Protocol signify that the Human Rights Committee provided for in article 28 of the said Covenant shall not consider any communication from an individual unless it has ascertained that the same matter is not being examined or has not been examined under another procedure of international investigation or settlement.

## **Trinidad and Tobago <sup>1</sup>**

### *Reservation:*

"[...] Trinidad and Tobago re-accedes to the Optional Protocol to the International Covenant on Civil and Political Rights with a Reservation to article 1 thereof to the effect that the Human Rights Committee shall not be competent to receive and consider communications relating to any prisoner who is under sentence of death in respect of any matter relating to his prosecution, his detention, his trial, his conviction, his sentence or the carrying out of the death sentence on him and any matter connected therewith.

Accepting the principle that States cannot use the Optional Protocol as a vehicle to enter reservations to the International Covenant on Civil and Political Rights itself, the Government of Trinidad and Tobago stresses that its Reservation to the Optional Protocol in no way detracts from its obligations and engagements under the Covenant, including its undertaking to respect and ensure to all individuals within the territory of Trinidad and Tobago and subject to its jurisdiction the rights recognised in the Covenant (in so far as not already reserved against) as set out in article 2 thereof, as well as its undertaking to report to the Human Rights Committee under the monitoring mechanism established by article 40 thereof."

## **Turkey**

### *Statements*

"The Republic of Turkey declares that the three declarations and the reservation made by the Republic to the International Covenant on Civil and Political Rights shall also apply to the present Optional Protocol. "

"The Republic of Turkey interprets article 1 of the Protocol as giving the Committee the competence to receive and consider communications from individuals subject to the jurisdiction of the Republic of Turkey who claim to be the victims of a violation by the Republic of any of the rights set forth in the Covenant."

### *Reservations :*

"The Republic of Turkey formulates a reservation concerning article 5 paragraph 2 (a) of the Protocol to the effect that the competence of the Committee:

- a) shall not apply to communications from individuals if the same matter has already been considered or is being considered under another procedure of international investigation or settlement.
- b) shall be limited to communications concerning alleged violations which result either from acts, omissions, developments or events that may occur within the national boundaries of the territory of the Republic of Turkey after the date on which the protocol enters into force for the Republic of Turkey, or from a decision relating to acts, omissions, developments or events that may occur within the national boundaries of the territory of the Republic of Turkey after the date on which the Protocol enters into force for the Republic of Turkey.
- c) shall not apply to communications by means of which a violation of article 26 of the International Covenant on Civil and Political Rights is reprimanded, if and insofar as the reprimanded violation refers to rights other than those guaranteed under the aforementioned Covenant."

### *Statements :*

"The Republic of Turkey declares that the three declarations and the reservation made by the Republic to the International Covenant on Civil and Political Rights shall also apply to the present Optional Protocol."

"The Republic of Turkey interprets article 1 of the Protocol as giving the Committee the competence to receive and consider communications from individuals subject to the jurisdiction of the Republic of Turkey who claim to be the victims of a violation by the Republic of any of the rights set forth in the Covenant."

The three declarations and the reservation made by the Republic of Turkey to the International Covenant on Civil and Political Rights read as follows:

The Republic of Turkey declares that; it will implement its obligations under the Covenant in accordance to the obligations under the Charter of the United Nations (especially Article 1 and 2 thereof).

The Republic of Turkey declares that it will implement the provisions of this Covenant only to the States with which it has diplomatic relations. The Republic of Turkey declares that this Convention is ratified exclusively with regard to the national territory where the Constitution and the legal and administrative order of the Republic of Turkey are applied.

The Republic of Turkey reserves the right to interpret and apply the provisions of Article 27 of the International Covenant on Civil and Political Rights in accordance with the related provisions and rules of the Constitution of the Republic of Turkey and the Treaty of Lausanne of 24 July 1923 and its Appendixes.

## **Uganda**

### *Reservation:*

#### *Article 5*

*"The Republic of Uganda does not accept the competence of the Human Rights Committee to consider a communication under the provisions of article 5 paragraph 2 from an individual if the matter in question has already been considered under another procedure of international investigation or settlement."*

## **Venezuela (Bolivarian Republic of)**

[Same reservation as the one made by Venezuela in respect of article 14(3)(d) of the International Covenant on Civil and Political Rights: see chapter IV.4.]

## **Objections**

(Unless otherwise indicated the objections were made upon ratification, accession or succession.)



## Denmark

6 August 1999

*With regard to the reservation made by Trinidad and Tobago upon accession:*

"The Government of the Kingdom of Denmark finds that the reservation made by the Government of Trinidad and Tobago at the time of its re-accession to the Optional Protocol to the International Covenant on Civil and Political Rights raises doubts as to the commitment of Trinidad and Tobago to the object and purpose of the Optional Protocol.

The reservation seeks to limit the obligations of the reserving State towards individuals under sentence of death. The purpose of the Optional Protocol to the International Covenant on Civil and Political Rights is to strengthen the position of the individual under the Covenant. Denying the benefits of the Optional Protocol to a group of individuals under the most severe sentence is not in conformity with the object and purpose of the Optional Protocol.

The procedure followed by Trinidad and Tobago, of denouncing the Optional Protocol followed by a re-accession with a reservation circumvents the rules of the law of treaties that prohibit the formulation of reservations after ratification. The Government of the Kingdom of Denmark therefore objects to the aforementioned reservation made by the Government of Trinidad and Tobago to the Optional Protocol to the International Covenant on Civil and Political Rights.

The objection shall not preclude the entry into force of the Optional Protocol between the Government of the Kingdom of Denmark and the Government of Trinidad and Tobago."

## France

28 January 2000

*With regard to the reservation made by Guyana upon accession:*

... While article 12, paragraph 1, of the Protocol provides that any State Party may denounce the Protocol 'at any time', with the denunciation taking effect 'three months after the date of receipt of the notification by the Secretary-General', denunciation of the Protocol may not in any case be used by a State Party for the purpose of formulating reservations to the Covenant well after the party has signed, ratified or acceded thereto. Such a practice would call into question international commitments by a sort of abuse of process; it would be a clear violation of the principle of good faith that prevails in international law and would be incompatible with the rule of *pacta sunt servanda*. The means used (denunciation and accession on the same day to the same instrument but with a reservation) cannot but elicit a negative reaction.

Consequently, the Government of the French Republic expresses its objection to the reservation made by Guyana.

## Germany

26 August 1999

*With regard to the reservation made by Guyana upon accession:*

"The purpose of the Protocol is to strengthen the position of the individual under the Covenant. While the Government of the Federal Republic of Germany welcomes the decision of the Government of Guyana to reaccede to the Optional Protocol it holds the view that the benefits of the Optional Protocol should not be denied to individuals who are under the most severe sentence, the sentence of death. Furthermore, the Government of the Federal Republic of Germany is of the view that denunciation of an international human rights instrument followed by immediate reaccession under a far reaching reservation may set a bad precedent.

The Government of the Federal Republic of Germany objects to the reservation. This objection shall not preclude the entry into force of the Optional Protocol between the Federal Republic of Germany and Guyana".

## Netherlands

22 October 1999

*With regard to the reservation made by Guyana upon accession:*

" ...

2. The Government of the Kingdom of the Netherlands is of the view that this reservation, which seeks to limit the obligations of the reserving State towards individuals under sentence of death, raises doubts as to the object and purpose of the Optional Protocol.

3. The Government of the Netherlands considers that the purpose of the Optional Protocol [to the International Covenant on Civil and Political Rights] is to strengthen the position of the individual under the Covenant. Denying the benefits of the Optional Protocol in relation to the Covenant to a group of individuals under the most severe sentence is fundamentally in conflict with the object and purpose of the Optional Protocol.

4. Also the Government of the Kingdom of the Netherlands considers the procedure followed by Guyana, of denouncing the Optional Protocol followed by a re-accession with reservations, as contrary to the rules of the law of treaties that prohibit the formulation of reservations after ratification. The procedure followed by Guyana circumvents such well-established rules.

5. The Government of the Kingdom of the Netherlands therefore objects to the aforementioned reservation made by the Government of Guyana to the Optional Protocol to the International Covenant on Civil and Political Rights.

6. This objection shall not preclude the entry into force of the Optional Protocol between the Kingdom of the Netherlands and Guyana".

## Norway

6 August 1999

*With regard to the reservation made by Trinidad and Tobago upon accession:*

"The Government of Norway considers that the object and purpose of the Optional Protocol is to contribute to securing the compliance with the provisions of the International Covenant on Civil and Political Rights by strengthening the position of the individual under the Covenant. Due to the universality of all Human Rights, the right to petition, which is enshrined in article 1 of the Optional Protocol, must apply to all individuals that are subject to the State Party's jurisdiction. Further, denying the benefits of the Optional Protocol in relation to the Covenant to a vulnerable group of individuals will contribute to further weakening of that group's position which the Government of Norway considers to be contrary to the object and purpose of the Optional Protocol.

Further, the Government of Norway is concerned with regard to the procedure followed by Trinidad and Tobago. The Government of Norway considers the denunciation of the Optional Protocol followed by a re-accession upon which a reservation is entered, as a circumvention of established rules of the law of treaties that prohibit the submission of reservations after ratification.

For these reasons, the Government of Norway objects to the reservation made by Trinidad and Tobago.

This objection shall not preclude the entry into force of the Optional Protocol between the Kingdom of Norway and Trinidad and Tobago."

## Spain

1 Decmeber 1999

*With regard to the reservation made by Guyana upon accession:*

The Government of the Kingdom of Spain considers that this reservation raises doubts about the commitment of the Republic of Guyana to the purpose and goal of the Optional Protocol, which is to strengthen the position of the individual with regard to the rights protected by the International Covenant on Civil and Political Rights. The reservation, on the other hand, seeks to limit the international obligations of Guyana towards individuals who are under sentence of death.

The Government of Spain also has doubts about the correctness of the procedure followed by the Government of Guyana, inasmuch as denunciation of the Optional Protocol followed by re-accession to it with a reservation prejudices the ratification process and undermines the international protection of human rights.

Consequently, the Government of Spain objects to the aforesaid reservation made by the Government of the Republic of Guyana to the Optional Protocol to the International Covenant on Civil and Political Rights.

This objection does not prevent the entry into force of the Optional Protocol between the Kingdom of Spain and the Republic of Guyana.

### **Territorial Application**

<b>Participant</b>	<b>Date of receipt of the notification</b>	<b>Territories</b>
Netherlands <sup>g</sup>	11 Dec 1978	Netherlands Antilles

1

The Government of Trinidad and Tobago acceded to the Optional Protocol on 14 November 1980. On 26 May 1998 the Government of Trinidad and Tobago informed the Secretary-General of its decision to denounce the Optional Protocol with effect from 26 August 1998. On 26 August 1998, the Government of Trinidad and Tobago re-acceded to the Optional Protocol with a reservation. On 27 March 2000, the Government of Trinidad and Tobago notified the Secretary-General that it had decided to denounce the Optional Protocol for the second time with effect from 27 June 2000.

The Secretary-General received communications from the following States on the dates indicated hereinafter:

*Netherlands (6 August 1999):*

"1. [...]

2. The Government of the Kingdom of the Netherlands is of the view that this reservation, which seeks to limit the obligations of the reserving State towards individuals under sentence of death, raises doubts as to the commitment of Trinidad and Tobago to the object and purpose of the Optional Protocol.

3. The Government of the Kingdom of the Netherlands considers that the purpose of the Optional Protocol to the International Covenant on Civil and Political Rights is to strengthen the position of the individual under the Covenant. Denying the benefits of the Optional Protocol in relation to the Covenant to a group of individuals under the most severe sentence is fundamentally in conflict with the object and purpose of the Optional Protocol.

4. Also the Government of the Kingdom of the Netherlands considers the procedure followed by Trinidad and Tobago, of denouncing the Optional Protocol followed by a re-accession with reservations, as contrary to the rules of the law of treaties that prohibit the formulation of reservations after ratification. The procedure followed by Trinidad and Tobago circumvents such well-established rules.

5. The Government of the Kingdom of the Netherlands therefore objects to the aforementioned reservation made by the Governme of Trinidad and Tobago to the Protocol of the International Covenant on Civil and Political Rights.

6. This objection shall not preclude the entry into force of the Optional Protocol between the Kingdom of the Netherlands and Trinidad and Tobago."

*Germany (13 August 1999):*

"The purpose of the Protocol is to strengthen the position of the individual under the Covenant. While the Government of the Federal Republic of Germany welcomes the decision of the Government of Trinidad and Tobago to reaccede to the Optional Protocol it holds the view that the benefits of the Optional Protocol should not be denied to individuals who are under the most severe sentence, the sentence of death.

Furthermore, the Government of the Federal Republic of Germany is of the view that denunciation of an international human rights instrument followed by immediate reaccession under a far reaching reservation may set a bad precedent.

The Government of the Federal Republic of Germany objects to the reservation. This objection shall not preclude the entry into force of the Optional Protocol between the Federal Republic of Germany and Trinidad and Tobago."

*Sweden (17 August 1999):*

"The Government of Sweden notes that the Government of Trinidad and Tobago accepts the principle that States cannot use the Optional Protocol as a vehicle to enter reservations to the International Covenant on Civil and Political Rights itself, and it stresses that its reservation in no way detracts from its obligations and engagements under the Covenant.

Nevertheless the Government of Sweden has serious doubts as to the propriety of the procedure followed by the Government of Trinidad and Tobago in that denunciation of the Optional Protocol succeeded by re-accession with a reservation undermines the basis of international treaty law as well as the international

protection of human rights. The Government of Sweden therefore wishes to declare its grave concern over this method of proceeding.

Furthermore the reservation seeks to limit the international obligations of Trinidad and Tobago towards individuals under sentence to death. The Government of Sweden is of the view that the right to life is fundamental and that the death penalty cannot be accepted.

It is therefore of utmost importance that states that persist in this practice refrain from further weakening the position of that group of individuals."

*Ireland (23 August 1999) :*

"1. [..]

2. The Government of Ireland is of the view that this reservation raises doubts as to the commitment of Trinidad and Tobago to the object and purpose of the Optional Protocol, which is to strengthen the position of the individual in respect of the rights protected by the International Covenant on Civil and Political Rights.

The reservation on the contrary seeks to limit the international obligations of Trinidad and Tobago towards individuals under sentence of death.

3. The Government of Ireland also has doubts as to the propriety of the procedure followed by the Government of Trinidad and Tobago in that denunciation of the Optional Protocol, succeeded by re-accession with a reservation, compromises the ratification process and undermines the International protection of human rights.

4. The Government of Ireland therefore objects to the aforementioned reservation made by the Government of Trinidad and Tobago to the Optional Protocol to the International Covenant on Civil and Political Rights.

5. The objection shall not preclude the entry into force of the Optional Protocol between Ireland and Trinidad and Tobago."

*Spain (25 August 1999):*

The Government of the Kingdom of Spain believes that this reservation casts doubt on the commitment of Trinidad and Tobago to the object and purpose of the Optional Protocol, which is clearly to strengthen the individual's position with respect to the rights enshrined in the International Covenant on Civil and Political Rights. On the contrary, the aim of the reservation is to limit the international obligations of Trinidad and Tobago towards individuals under sentence of death.

The Government of the Kingdom of Spain also has reservations about whether the Government of Trinidad and Tobago has followed the proper procedure; the denunciation of the Optional Protocol, followed by re-accession to it with a reservation, prejudices the ratification process and undermines the international protection of human rights.

Accordingly, the Government of Spain objects to this reservation made by the Government of Trinidad and Tobago to the Optional Protocol to the International Covenant on Civil and Political Rights.

This objection does not preclude the entry into force of the Optional Protocol as between the Kingdom of Spain and Trinidad and Tobago.

*France (9 September 1999):*

[...]While article 12, paragraph 1, of the Protocol provides that any State Party may denounce the Protocol "at any time" and that the denunciation shall take effect "three months after the date of receipt of the notification by the Secretary-General", the denunciation of the Protocol may in no case be used by a State Party for the sole purpose of formulating reservations to that instrument after having signed, ratified or acceded to it. Such a practice would undermine international commitments by constituting a form of misuse of procedure, would be manifestly contrary to the principle of good faith prevailing in international law and would contravene the rule of *pacta sunt servanda*. The means used (denunciation and accession on the same day to the same instrument, but with a reservation) cannot but prompt a negative reaction, irrespective of the doubts which may arise as to the compatibility of this reservation with the goal and purpose of the treaty.

Consequently, the Government of the French Republic expresses its disapproval of the reservation formulated by Trinidad and Tobago.

*Italy (17 September 1999):*

"The Government of the Italian Republic finds that the reservation made by the Government of Trinidad and Tobago at the time of its re-accession to the Optional Protocol to the International Covenant on Civil and Political Rights raises doubts as to the commitment of Trinidad and Tobago to the object and purpose of the Optional Protocol which is to strengthen the position of the individual in respect of the rights under the Covenant.

The reservation on the contrary seeks to limit the international obligations of Trinidad and Tobago towards individuals under sentence of death. The Government of the Italian Republic also has doubts as to the propriety of the procedure followed by the Government of Trinidad and Tobago in that denunciation of the Optional Protocol, succeeded by a re-accession with a reservation compromises the ratification process and undermines the international protection of human rights. The Government of the Italian Republic therefore objects to the afore-mentioned reservation made by the Government of Trinidad and Tobago to the Optional Protocol to the International Covenant on Civil and Political Rights. This objection shall not preclude the entry into force of the Optional Protocol between Italy and Trinidad and Tobago." The Government of Trinidad and Tobago initially acceded to the Optional Protocol on 14 November 1980. On 26 May 1998, the Government of Trinidad and Tobago informed the Secretary-General of its decision to denounce the Optional Protocol with effect from 26 August 1998. On that same date, the Government of Trinidad and Tobago re-accessed to the Optional Protocol. The new accession took effect on 26 August 1998. The reservation on the contrary seeks to limit the international obligations of Trinidad and Tobago towards individuals under sentence of death. The Government of the Italian Republic also has doubts as to the propriety of the procedure followed by the Government of Trinidad and Tobago in that denunciation of the Optional Protocol, succeeded by a re-accession with a reservation compromises the ratification process and undermines the international protection of human rights. The Government of the Italian Republic therefore objects to the afore-mentioned reservation made by the Government of Trinidad and Tobago to the Optional Protocol to the International Covenant on Civil and Political Rights. This objection shall not preclude the entry into force of the Optional Protocol between Italy and Trinidad and Tobago." The Government of Trinidad and Tobago initially acceded to the Optional Protocol on 14 November 1980. On 26 May 1998, the Government of Trinidad and Tobago informed the Secretary-General of its decision to denounce the Optional Protocol with effect from 26 August 1998. On that same date, the Government of Trinidad and Tobago re-accessed to the Optional Protocol. The new accession took effect on 26 August 1998.

2

The Government of Guyana had initially acceded to the Optional Protocol on 10 May 1993 (See, [C.N.182.1993.TREATIES-2](#) of 27 August 1993). On 5 January 1999, the Government of Guyana notified the Secretary-General that it had decided to denounce the said Optional Protocol with effect from 5 April 1999. On that same date, the Government of Guyana re-accessed to the Optional Protocol with a reservation. Subsequently, the Secretary-General received the following communications from the following States on the dates indicated hereinafter:

*Finland (17 March 2000):*

"The Government of Finland is of the view that denying the rights recognised in the Optional Protocol from individuals under the most severe sentence is in contradiction with the object and purpose of the said Protocol.

Furthermore, the Government of Finland wishes to express its serious concern as to the procedure followed by Guyana, of denouncing the Optional Protocol (to which it did not have any reservations) followed by an immediate re-accession with a reservation. The Government of Finland is of the view that such a procedure is highly undesirable as circumventing the rule of the law of treaties that prohibits the formulation of reservations after accession.

The Government of Finland therefore objects to the reservation made by the Government of Guyana to the said Protocol.

This objection does not preclude the entry into force of the Optional Protocol between Guyana and Finland. The Optional Protocol will thus become operative between the two states without Guyana benefitting from the reservation".

*Sweden (27 April 2000):*

"The Government of Sweden has examined the reservation to article 1 made by the Government of Guyana at the time of its re-accession to the Optional Protocol. The Government of Sweden notes that the Government of Guyana accepts the principle that States cannot use the Optional Protocol as a vehicle to enter reservations to the International Covenant on Civil and Political Rights itself, and that it stresses that its reservation in no way detracts from its obligations and engagements under the Covenant.

Nevertheless, the Government of Sweden has serious doubts as to the propriety of the procedure followed by the Government of Guyana. While article 12, paragraph 1 of the Protocol provides that any State Party may denounce the Protocol "at any time", the denunciation may in no case be used by a State Party for the sole purpose of formulating reservations to that instrument after having re-acceded to it. Such a practice would constitute a misuse of the procedure and would be manifestly contrary to the principle of good faith.

It further contravenes the rule of *pacta sunt servanda*. As such, it undermines the basis of international treaty law and the protection of human rights. The Government of Sweden therefore wishes to declare its grave concern over this method of proceeding.

Furthermore, the reservation seeks to limit the international obligations of Guyana towards individuals under sentence of death. The Government of Sweden is of the view that the right to life is fundamental and that the death penalty cannot be accepted. It is therefore of utmost importance that states that persist in this practice refrain from further weakening the position of that group of individuals."

*Poland (8 August 2000):*

The Government of the Republic of Poland believes that this reservation seeks to deny the benefits of the Optional Protocol towards a group of individuals under the sentence of death. This reservation is contrary to the object and purpose of the Protocol which is to strengthen the position of individuals in respect of the human rights protected by the Covenant. Furthermore the Government of the Republic of Poland considers the procedure followed by the Government of the Republic of Guyana in the denunciation of the Optional Protocol, and its subsequent re-accession with reservation as not consistent with the law of treaties and clearly undermining the Protocol. The Government of the Republic of Poland therefore objects to the above mentioned reservation made by the Government of the Republic of Guyana. This objection does not preclude the entry into force of the Optional Protocol between the Republic of Poland and the Republic of Guyana.

3 On 23 October 1997, the Government of Jamaica notified the Secretary-General of its denunciation of the Protocol.

4 Signed on behalf of the Republic of China on 5 October 1967. See also note 1 under "China" in the "Historical Information" section in the front matter of this volume.

With reference to the above-mentioned signature, communications have been addressed to the Secretary-General by the Permanent Representatives of Permanent Missions to the United Nations of Bulgaria, Byelorussian SSR, Czechoslovakia, Mongolia, Romania, the Ukrainian SSR, the Union of Soviet Socialist Republics and Yugoslavia, stating that their Governments did not recognize the said signature as valid since the only Government authorized to represent China and to assume obligations on its behalf was the Government of the People's Republic of China.

In letters addressed to the Secretary-General in regard to the above-mentioned communications, the Permanent Representative of China to the United Nations stated that the Republic of China, a sovereign State and Member of the United Nations, had attended the twenty-first regular session of the General

Assembly of the United Nations and contributed to the formulation of, and signed the Covenants and the Optional Protocol concerned, and that "any statements or reservations relating to the above-mentioned Covenants and Optional Protocol that are incompatible with or derogatory to the legitimate position of the Government of the Republic of China shall in no way affect the rights and obligations of the Republic of China under these Covenants and Optional Protocol".

5 The former Yugoslavia had signed the Optional Protocol on 14 March 1990. See also note 1 under "Bosnia and Herzegovina", "Croatia", "former Yugoslavia", "Slovenia", "The Former Yugoslav Republic of Macedonia" and "Yugoslavia" in the "Historical Information" section in the front matter of this volume.

6 Czechoslovakia acceded to the Optional Protocol on 12 March 1991. See also note 1 under "Czech Republic" and note 1 under "Slovakia" in the "Historical Information" section in the front matter of this volume.

7 See note 1 under "Montenegro" in the "Historical Information" section in the front matter of this volume.

8 See notes 1 and 2 under "Netherlands" regarding Aruba/Netherlands Antilles in the "Historical Information" section in the front matter of this volume.

9 See note 1 under "New Zealand" regarding Tokelau in the "Historical Information" section in the front matter of this volume.



## ABOUT

Treaty Section

Office of Legal Affairs

## QUICK LINKS

Automated Subscription Services

Treaty Handbook

Final Clauses Handbook

Summary of Practice

## HELP

FAQ

Website User Guide

Sitemap

Search



VIEW THIS PAGE IN PDF

CHAPTER XXIII

1.

STATUS AS AT : 17-02-2020 05:01:18 EDT

**CHAPTER XXIII**  
**LAW OF TREATIES**

**1 . Vienna Convention on the Law of Treaties**

Vienna, 23 May 1969

**Entry into force** : 27 January 1980, in accordance with article 84(1).

**Registration** : 27 January 1980, No. 18232

**Status** : Signatories : 45. Parties : 116

**Text** : **Certified true copy**  
  
United Nations, *Treaty Series*, vol. 1155, p. 331.

**Note** : The Convention was adopted on 22 May 1969 and opened for signature on 23 May 1969 by the United Nations Conference on the Law of Treaties. The Conference was convened pursuant to General Assembly resolutions 2166 (XXI)<sup>1</sup> of 5 December 1966 and 2287 (XXII)<sup>2</sup> of 6 December 1967. The Conference held two sessions, both at the Neue Hofburg in Vienna, the first session from 26 March to 24 May 1968 and the second session from 9 April to 22 May 1969. In addition to the Convention, the Conference adopted the Final Act and certain declarations and resolutions, which are annexed to that Act. By unanimous decision of the Conference, the original of the Final Act was deposited in the archives of the Federal Ministry for Foreign Affairs of Austria. The text of the Final Act is included in document A/CONF.39/11/Add.2.

**Participant****Signature****Accession(a), Succession(d), Ratification**Afghanistan

23 May 1969

Albania		27 Jun 2001 a
<u>Algeria</u>		8 Nov 1988 a
Andorra		5 Apr 2004 a
<u>Argentina</u>	23 May 1969	5 Dec 1972
<u>Armenia</u>		17 May 2005 a
Australia		13 Jun 1974 a
Austria		30 Apr 1979 a
Azerbaijan		11 Jan 2018 a
Barbados	23 May 1969	24 Jun 1971
<u>Belarus</u>		1 May 1986 a
<u>Belgium</u>		1 Sep 1992 a
Benin		2 Nov 2017 a
<u>Bolivia (Plurinational State of)</u>	23 May 1969	
Bosnia and Herzegovina <sup>3</sup>		1 Sep 1993 d
<u>Brazil</u>	23 May 1969	25 Sep 2009
<u>Bulgaria</u>		21 Apr 1987 a
Burkina Faso		25 May 2006 a
Cambodia	23 May 1969	
Cameroon		23 Oct 1991 a
<u>Canada</u>		14 Oct 1970 a
Central African Republic		10 Dec 1971 a
<u>Chile</u>	23 May 1969	9 Apr 1981
<u>China</u> <sup>4</sup>		3 Sep 1997 a
<u>Colombia</u>	23 May 1969	10 Apr 1985
Congo	23 May 1969	12 Apr 1982
<u>Costa Rica</u>	23 May 1969	22 Nov 1996
Côte d'Ivoire	23 Jul 1969	
Croatia <sup>3</sup>		12 Oct 1992 d
<u>Cuba</u>		9 Sep 1998 a
Cyprus		28 Dec 1976 a
<u>Czech Republic</u> <sup>5</sup>		22 Feb 1993 d
Democratic Republic of the Congo		25 Jul 1977 a

<u>Denmark</u>	18 Apr 1970	1 Jun 1976
Dominican Republic		1 Apr 2010 a
<u>Ecuador</u>	23 May 1969	11 Feb 2005
Egypt		11 Feb 1982 a
El Salvador	16 Feb 1970	
Estonia		21 Oct 1991 a
Ethiopia	30 Apr 1970	
<u>Finland</u>	23 May 1969	19 Aug 1977
Gabon		5 Nov 2004 a
Georgia		8 Jun 1995 a
<u>Germany</u> <sup>6, 7</sup>	30 Apr 1970	21 Jul 1987
Ghana	23 May 1969	
Greece		30 Oct 1974 a
<u>Guatemala</u>	23 May 1969	21 Jul 1997
Guinea		16 Sep 2005 a
Guyana	23 May 1969	15 Sep 2005
Haiti		25 Aug 1980 a
Holy See	30 Sep 1969	25 Feb 1977
Honduras	23 May 1969	20 Sep 1979
<u>Hungary</u>		19 Jun 1987 a
Iran (Islamic Republic of)	23 May 1969	
Ireland		7 Aug 2006 a
Italy	22 Apr 1970	25 Jul 1974
Jamaica	23 May 1969	28 Jul 1970
Japan		2 Jul 1981 a
Kazakhstan		5 Jan 1994 a
Kenya	23 May 1969	
Kiribati		15 Sep 2005 a
<u>Kuwait</u>		11 Nov 1975 a
Kyrgyzstan		11 May 1999 a
Lao People's Democratic Republic		31 Mar 1998 a

Latvia		4 May 1993 a
Lesotho		3 Mar 1972 a
Liberia	23 May 1969	29 Aug 1985
Libya		22 Dec 2008 a
Liechtenstein		8 Feb 1990 a
Lithuania		15 Jan 1992 a
Luxembourg	4 Sep 1969	23 May 2003
Madagascar	23 May 1969	
Malawi		23 Aug 1983 a
Malaysia		27 Jul 1994 a
Maldives		14 Sep 2005 a
Mali		31 Aug 1998 a
Malta		26 Sep 2012 a
Mauritius		18 Jan 1973 a
Mexico	23 May 1969	25 Sep 1974
<u>Mongolia</u>		16 May 1988 a
Montenegro <sup>8</sup>		23 Oct 2006 d
<u>Morocco</u>	23 May 1969	26 Sep 1972
Mozambique		8 May 2001 a
Myanmar		16 Sep 1998 a
Nauru		5 May 1978 a
Nepal	23 May 1969	
<u>Netherlands</u> <sup>9</sup>		9 Apr 1985 a
<u>New Zealand</u>	29 Apr 1970	4 Aug 1971
Niger		27 Oct 1971 a
Nigeria	23 May 1969	31 Jul 1969
North Macedonia <sup>3</sup>		8 Jul 1999 d
<u>Oman</u>		18 Oct 1990 a
Pakistan	29 Apr 1970	
Panama		28 Jul 1980 a
Paraguay		3 Feb 1972 a
<u>Peru</u>	23 May 1969	14 Sep 2000

Philippines	23 May 1969	15 Nov 1972
Poland		2 Jul 1990 a
<u>Portugal</u>		6 Feb 2004 a
Republic of Korea <sup>10</sup>	27 Nov 1969	27 Apr 1977
Republic of Moldova		26 Jan 1993 a
<u>Russian Federation</u>		29 Apr 1986 a
Rwanda		3 Jan 1980 a
<u>Saudi Arabia</u>		14 Apr 2003 a
Senegal		11 Apr 1986 a
Serbia <sup>3</sup>		12 Mar 2001 d
<u>Slovakia</u> <sup>5</sup>		28 May 1993 d
Slovenia <sup>3</sup>		6 Jul 1992 d
Solomon Islands		9 Aug 1989 a
Spain		16 May 1972 a
St. Vincent and the Grenadines		27 Apr 1999 a
State of Palestine		2 Apr 2014 a
Sudan	23 May 1969	18 Apr 1990
Suriname		31 Jan 1991 a
Sweden	23 Apr 1970	4 Feb 1975
Switzerland		7 May 1990 a
<u>Syrian Arab Republic</u>		2 Oct 1970 a
Tajikistan		6 May 1996 a
Timor-Leste		8 Jan 2013 a
Togo		28 Dec 1979 a
Trinidad and Tobago	23 May 1969	
<u>Tunisia</u>		23 Jun 1971 a
Turkmenistan		4 Jan 1996 a
<u>Ukraine</u>		14 May 1986 a
<u>United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland</u>	20 Apr 1970	25 Jun 1971
<u>United Republic of Tanzania</u>		12 Apr 1976 a
United States of America	24 Apr 1970	

United States of America	24 Apr 1970	
Uruguay	23 May 1969	5 Mar 1982
Uzbekistan		12 Jul 1995 a
<u>Viet Nam</u>		10 Oct 2001 a
Zambia	23 May 1969	

## Declarations and Reservations

(Unless otherwise indicated, the declarations and reservations were made upon ratification, accession or succession.)

### Afghanistan

*Upon signature:*

"Afghanistan's understanding of article 62 (fundamental change of circumstances) is as follows:

"Sub-paragraph 2 (a) of this article does not cover unequal and illegal treaties, or any treaties which were contrary to the principle of self-determination. This view was also supported by the Expert Consultant in his statement of 11 May 1968 in the Committee of the Whole and on 14 May 1969 (doc. A/CONF.39/L.40) to the Conference."

### Algeria

*Declaration:*

The accession of the People's Democratic Republic of Algeria to the present Convention does not in any way mean recognition of Israel.

This accession shall not be interpreted as involving the establishment of relations of any kind whatever with Israel.

*Reservation:*

The Government of the People's Democratic Republic of Algeria considers that the competence of the International Court of Justice cannot be exercised with respect to a dispute such as that envisaged in article 66 (a) at the request of one of the parties alone.

It declares that, in each case, the prior agreement of all the parties concerned is necessary for the dispute to be submitted to the said Court.

### Argentina

(a) The Argentine Republic does not regard the rule contained in article 45 (b) as applicable to it inasmuch as the rule in question provides for the renunciation of rights in advance.

(b) The Argentine Republic does not accept the idea that a fundamental change of circumstances which has occurred with regard to those existing at the time of the conclusion of a treaty, and which was not foreseen by the parties, may be invoked as a ground for terminating or withdrawing from the treaty; moreover, it objects to the reservations made by Afghanistan, Morocco and Syria with respect to article 62, paragraph 2 (a), and to any reservations to the same effect as those of the States referred to which may be made in the future with respect to article 62.

The application of this Convention to territories whose sovereignty is a subject of dispute between two or more States, whether or not they are parties to it, cannot be deemed to imply a modification, renunciation or abandonment of the position heretofore maintained by each of them.

## **Armenia <sup>11</sup>**

13 July 2006

### *Reservation*

"The Republic of Armenia does not consider itself bound by the provisions of article 66 of the Vienna Convention on the Law of Treaties and declares that for any dispute among the Contracting Parties concerning the application or the interpretation of any article of part V of the Convention to be submitted to the International Court of Justice for a decision or to the Conciliation Commission for consideration the consent of all the parties to the dispute is required in each separate case."

## **Belarus**

*[Same reservations and declaration, identical in essence, mutatis mutandis, as the one made by the Russian Federation.]*

## **Belgium <sup>12</sup>**

21 June 1993

### *Reservation:*

The Belgian State will not be bound by articles 53 and 64 of the Convention with regard to any party which, in formulating a reservation concerning article 66 (a), objects to the settlement procedure established by this article.

## **Bolivia (Plurinational State of)**

### *Upon signature:*

1. The shortcomings of the Vienna Convention on the Law of Treaties are such as to postpone the realization of the aspirations of mankind.

2. Nevertheless, the rules endorsed by the Convention do represent significant advances, based on the principles of international justice which Bolivia has traditionally supported.

## **Brazil**

### *Reservation:*

... with a reservation to articles 25 and 66.

## **Bulgaria <sup>13</sup>**

### *Declaration:*

The People's Republic of Bulgaria considers it necessary to underline that articles 81 and 83 of the Convention, which pre-clude a number of States from becoming parties to it, are of an unjustifiably restrictive character. These



provisions are incompatible with the very nature of the Convention, which is of a universal character and should be open for accession by all States.

## Canada

"In acceding to the Vienna Convention on the Law of Treaties, the Government of Canada declares its understanding that nothing in article 66 of the Convention is intended to exclude the jurisdiction of the International Court of Justice where such jurisdiction exists under the provisions of any treaty in force binding the parties with regard to the settlement of disputes. In relation to states parties to the Vienna Convention which accept as compulsory the jurisdiction of the International Court of Justice, the Government of Canada declares that it does not regard the provisions of article 66 of the Vienna Convention as providing 'some other method of peaceful settlement' within the meaning of paragraph 2 (a) of the declaration of the Government of Canada accepting as compulsory the jurisdiction of the International Court of Justice which was deposited with the Secretary-General of the United Nations on April 7, 1970."

## Chile

### *Reservation:*

The Republic of Chile declares its adherence to the general principle of the immutability of treaties, without prejudice to the right of States to stipulate, in particular, rules which modify this principle, and for this reason formulates a reservation relating to the provisions of article 62, paragraphs 1 and 3, of the Convention, which it considers inapplicable to Chile.

## China

### *Reservation:*

1. The People's Republic of China makes its reservation to article 66 of the said Convention.

### *Declaration:*

2. The signature to the said Convention by the Taiwan authorities on 27 April 1970 in the name of "China" is illegal and therefore null and void.

## Colombia

### *Reservation:*

With regard to article 25, Colombia formulates the reservation that the Political Constitution of Colombia does not recognize the provisional application of treaties; it is the responsibility of the National Congress to approve or disapprove any treaties and conventions which the Government concludes with other States or with international legal entities.

## Costa Rica <sup>14</sup>

### *Reservations and declarations made upon signature and confirmed upon ratification:*

1. With regard to articles 11 and 12, the delegation of Costa Rica wishes to make a reservation to the effect that the Costa Rican system of constitutional law does not authorize any form of consent which is not subject to ratification by the Legislative Assembly.

2. With regard to article 25, it wishes to make a reservation to the effect that the Political Constitution of Costa Rica does not permit the provisional application of treaties, either.

3. With regard to article 27, it interprets this article as referring to secondary law and not to the provisions of the Political Constitution.

4. With regard to article 38, its interpretation is that no customary rule of general international law shall take precedence over any rule of the Inter-American System to which, in its view, this Convention is supplementary.

## **Cuba**

### *Reservation:*

The Government of the Republic of Cuba enters an explicit reservation to the procedure established under article 66 of the Convention, since it believes that any dispute should be settled by any means adopted by agreement between the parties to the dispute; the Republic of Cuba therefore cannot accept solutions which provide means for one of the parties, without the consent of the other to submit the dispute to procedures for judicial settlement, arbitration and conciliation.

### *Declaration:*

The Government of the Republic of Cuba declares that the Vienna Convention on the Law of Treaties essentially codified and systematized the norms that had been established by custom and other sources of international law concerning negotiation, signature, ratification, entry into force, termination and other stipulations relating to international treaties; hence, those provisions, owing to their compulsory character, by virtue of having been established by universally recognized sources of international law, particularly those relating to invalidity, termination and suspension of the application of treaties, are applicable [to] any treaty negotiated by the Republic of Cuba prior to the aforesaid convention, essentially, treaties, covenants and concessions negotiated under conditions of inequality or which disregard or diminish its sovereignty and territorial integrity.

## **Czech Republic <sup>5</sup>**

## **Denmark**

As between itself and any State which formulates, wholly or in part, a reservation relating to the provisions of article 66 of the Convention concerning the compulsory settlement of certain disputes, Denmark will not consider itself bound by those provisions of part V of the Convention, according to which the procedures for settlement set forth in article 66 are not to apply in the event of reservations formulated by other States.

## **Ecuador**

### *Upon signature:*

In signing this Convention, Ecuador has not considered it necessary to make any reservation in regard to article 4 of the Convention because it understands that the rules referred to in the first part of article 4 include the principle of the peaceful settlement of disputes, which is set forth in Article 2, paragraph 3 of the Charter of the United Nations and which, as *jus cogens*, has universal and mandatory force.

Ecuador also considers that the first part of article 4 is applicable to existing treaties.

It wishes to place on record, in this form, its view that the said article 4 incorporates the indisputable principle that, in cases where the Convention codifies rules of *lex lata*, these rules, as pre-existing rules, may be invoked and applied to treaties signed before the entry into force of this Convention, which is the instrument codifying the rules.

*Upon ratification :*

In ratifying this Convention, Ecuador wishes to place on record its adherence to the principles, norms and methods of peaceful settlement of disputes provided for in the Charter of the United Nations and in other international instruments on the subject, which have been expressly included in the Ecuadorian legal system in article 4, paragraph 3, of the Political Constitution of the Republic.

## **Finland <sup>15</sup>**

"Finland also declares that as to its relation with any State which has made or makes a reservation to the effect that this State will not be bound by some or all of the provisions of article 66, Finland will consider itself bound neither by those procedural provisions nor by the substantive provisions of part V of the Convention to which the procedures provided for in article 66 do not apply as a result of the said reservation."

## **Germany <sup>6</sup>**

*Upon signature:*

"The Federal Republic of Germany reserves the right, upon ratifying the Vienna Convention on the Law of Treaties, to state its views on the declarations made by other States upon signing or ratifying or acceding to that Convention and to make reservations regarding certain provisions of the said Convention."

*Upon ratification:*

...

2. The Federal Republic of Germany assumes that the jurisdiction of the International Court of Justice brought about by consent of States outside the Vienna Convention on the Law of Treaties cannot be excluded by invoking the provisions of article 66 (b) of the Convention.

3. The Federal Republic of Germany interprets 'measures taken in conformity with the Charter of the United Nations', as referred to in article 75, to mean future decisions by the Security Council of the United Nations in conformity with Chapter VII of the Charter for the maintenance of international peace and security.

## **Guatemala <sup>16</sup>**

*Upon signature:*

*Reservations:*

*I. Guatemala cannot accept any provision of this Convention which would prejudice its rights and its claim to the Territory of Belize.*

II. Guatemala will not apply articles [...], 25 and 66 in so far as they are contrary to the provisions of the Constitution of the Republic.

III. Guatemala will apply the provision contained in article 38 only in cases where it considers that it is in the national interest to do so.

*Upon ratification:*

*Reservations:*

*(a) The Republic of Guatemala formally confirms reservations I and III which it formulated upon signing the [said Convention], to the effect, respectively, that Guatemala could not accept any provision of the Convention which would prejudice its rights and its claim to the territory of Belize and that it would apply the provision contained in article 38 of the Convention only in cases where it considered that it was in the national interest to do so;*

(b) With respect to reservation II, which was formulated on the same occasion and which indicated that the

Republic of Guatemala would not apply articles [...], 25 and 66 of the [said Convention] insofar as they were contrary to the Constitution, Guatemala states:

(b) (I) That it confirms the reservation with respect to the non-application of articles 25 and 66 of the Convention, insofar as both are incompatible with provisions of the Political Constitution currently in force;

(b) (II) [...]

Guatemala's consent to be bound by a treaty is subject to compliance with the requirements and procedures established in its Political Constitution. For Guatemala, the signature or initialling of a treaty by its representative is always understood to be *ad referendum* and subject, in either case, to confirmation by its Government.

(c) A reservation is hereby formulated with respect to article 27 of the Convention, to the effect that the article is understood to refer to the provisions of the secondary legislation of Guatemala and not to those of its Political Constitution, which take precedence over any law or treaty.

## **Hungary <sup>17</sup>**

## **Kuwait**

The participation of Kuwait in this Convention does not mean in any way recognition of Israel by the Government of the State of Kuwait and that furthermore, no treaty relations will arise between the State of Kuwait and Israel.

## **Mongolia <sup>18</sup>**

### *Declarations:*

1. The Mongolian People's Republic declares that it reserves the right to take any measures to safeguard its interests in the case of the non-observance by other States of the provisions of the Vienna Convention on the Law of Treaties.

2. The Mongolian People's Republic deems it appropriate to draw attention to the discriminatory nature of article 81 and 83 of the Vienna Convention on the Law of Treaties and declares that the Convention should be open for accession by all States.

## **Morocco**

### *Reservation made upon signature and confirmed upon ratification:*

1. Morocco interprets paragraph 2 (a) of article 62 (Fundamental change of circumstances) as not applying to unlawful or inequitable treaties, or to any treaty contrary to the principle of self-determination. Morocco's views on paragraph 2 (a) were supported by the Expert Consultant in his statements in the Committee of the Whole on 11 May 1968 and before the Conference in plenary on 14 May 1969 (see Document A/CONF.39/L.40).

2. It shall be understood that Morocco's signature of this Convention does not in any way imply that it recognized Israel. Furthermore, no treaty relationships will be established between Morocco and Israel.

## **Netherlands**

### *Declaration:*

"The Kingdom of the Netherlands does not regard the provisions of Article 66 (b) of the Convention as providing "some other method of peaceful settlement" within the meaning of the declaration of the Kingdom of

the Netherlands accepting as compulsory the jurisdiction of the International Court of Justice which was deposited with the Secretary-General of the United Nations on 1 August 1956."

## **New Zealand**

### *Declaration:*

The Government of New Zealand declares its understanding that nothing in article 66 of the Convention is intended to exclude the jurisdiction of the International Court of Justice where such jurisdiction exists under the provisions of any treaty in force binding the parties with regard to the settlement of disputes. In relations to states parties to the Vienna Convention which accept as compulsory the jurisdiction of the International Court of Justice, the Government of New Zealand declares that it will not regard the provisions of article 66 of the Vienna Convention as providing "some other method of peaceful settlement" within the meaning of this phrase where it appears in the declaration of the Government of New Zealand accepting as compulsory the jurisdiction of the International Court of Justice, which was deposited with the Secretary-General of the League of Nations on 8 April 1940."

## **Oman**

### *Declaration:*

According to the understanding of the Government of the Sultanate of Oman the implementation of paragraph (2) of article (62) of the said Convention does not include those Treaties which are contrary to the right to self-determination.

## **Peru <sup>19</sup>**

### *Reservation:*

For the Government of Peru, the application of articles 11, 12 and 25 of the Convention must be understood in accordance with, and subject to, the process of treaty signature, approval, ratification, accession and entry into force stipulated by its constitutional provisions.

## **Portugal**

### *Declaration :*

"Article 66" of the Vienna of the Convention is inextricably linked with the provisions of Part V to which it relates. Therefore, Portugal declares that as to its relation with any State which has made or makes a reservation to the effect that this State will not be bound by some or all of the provisions of article 66, it will consider itself bound neither by those procedural norms nor by the substantive norms of Part V of the Convention to which the procedures provided for in Article 66 do not apply as a result of the said reservation. However, Portugal does not object to the entry into force of the remaining of the Convention between the Portuguese Republic and such a State and considers that the absence of treaty relations between itself and that State with regard to all or certain norms of Part V will not in any way impair the latter to fulfil any obligation embodied in those provisions to which it is subject under international law in dependently of the Convention".

## **Russian Federation**

The Union of Soviet Socialist Republics does not consider itself bound by the provisions of article 66 of the Vienna Convention on the Law of Treaties and declares that, in order for any dispute among the Contracting Parties concerning the application or the interpretation of articles 53 or 64 to be submitted to the International Court of Justice for a decision or for any dispute concerning the application or interpretation of any other articles in Part V of the Convention to be submitted for consideration by the Conciliation Commission, the consent of all the parties to the dispute is required in each separate case, and that the conciliators constituting the Conciliation Commission may only be persons appointed by the parties to the dispute by common consent.

The Union of Soviet Socialist Republics will consider that it is not obligated by the provisions of article 20, paragraph 3 or of article 45 (b) of the Vienna Convention on the Law of Treaties, since they are contrary to established international practice.

*Declaration:*

The Union of Soviet Socialist Republics declares that it reserves the right to take any measures to safeguard its interests in the event of the non-observance by other States of the provisions of the Vienna Convention on the Law of Treaties.

## **Saudi Arabia**

*Reservation :*

"... with a reservation regarding Article 66 so that the recourse to judgement or to arbitration should be preceded by agreement between the two countries concerned."

## **Slovakia <sup>5</sup>**

## **Syrian Arab Republic**

A—Acceptance of this Convention by the Syrian Arab Republic and ratification of it by its Government shall in no way signify recognition of Israel and cannot have as a result the establishment with the latter of any contact governed by the provisions of this Convention.

B—The Syrian Arab Republic considers that article 81 is not in conformity with the aims and purposes of the Convention in that it does not allow all States, without distinction or discrimination, to become parties to it.

C—The Government of the Syrian Arab Republic does not in any case accept the non-applicability of the principle of a fundamental change of circumstances with regard to treaties establishing boundaries, referred to in article 62, paragraph 2 (a), inasmuch as it regards this as a flagrant violation of an obligatory norm which forms part of general international law and which recognizes the right of peoples to self-determination.

D—The Government of the Syrian Arab Republic interprets the provisions in article 52 as follows:

The expression "the threat or use of force" used in this article extends also to the employment of economic, political, military and psychological coercion and to all types of coercion constraining a State to conclude a treaty against its wishes or its interests.

E—The accession of the Syrian Arab Republic to this Convention and the ratification of it by its Government shall not apply to the Annex to the Convention, which concerns obligatory conciliation.

## **Tunisia**

The dispute referred to in article 66 (a) requires the consent of all parties thereto in order to be submitted to the International Court of Justice for a decision.

## Ukraine

[ *Same reservations and declaration, identical in essence , mutatis mutandis, as the one made by the Union of Soviet Socialist Republics .*]

## United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland <sup>20</sup>

### *Upon signature:*

"In signing the Vienna Convention on the Law of Treaties, the Government of the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland declare their understanding that nothing in article 66 of the Convention is intended to oust the jurisdiction of the International Court of Justice where such jurisdiction exists under any provisions in force binding the parties with regard to the settlement of disputes. In particular, and in relation to States parties to the Vienna Convention which accept as compulsory the jurisdiction of the International Court of Justice, the Government of the United Kingdom declare that they will not regard the provisions of sub-paragraph (b) of article 66 of the Vienna Convention as providing 'some other method of peaceful settlement' within the meaning of sub-paragraph (i) (a) of the Declaration of the Government of the United Kingdom accepting as compulsory the jurisdiction of the International Court of Justice which was deposited with the Secretary-General of the United Nations on the 1st of January 1969.

"The Government of the United Kingdom, while reserving their position for the time being with regard to other declarations and reservations made by various States on signing the Convention, consider it necessary to state that the United Kingdom does not accept that Guatemala has any rights or any valid claim in respect of the territory of British Honduras."

### *Upon ratification:*

It is [the United Kingdom's] understanding that nothing in Article 66 of the Convention is intended to oust the jurisdiction of the International Court of Justice where such jurisdiction exists under any provisions in force binding the parties with regard to the settlement of disputes. In particular, and in relation to States parties to the Vienna Convention which accept as compulsory the jurisdiction of the International Court, the United Kingdom will not regard the provisions of sub-paragraph (b) of Article 66 of the Vienna Convention on the Law of Treaties as providing 'some other method of peaceful settlement' within the meaning of sub-paragraph (i) (a) of the Declaration of the Government of the United Kingdom which was deposited with the Secretary-General of the United Nations on the 1st of January 1969.

## United Republic of Tanzania

"Article 66 of the Convention shall not be applied to the United Republic of Tanzania by any State which enters a reservation on any provision of part V or the whole of that part of the Convention."

## Viet Nam

### *Reservation:*

"Acceding to this Convention, the Socialist Republic of Vietnam makes its reservation to article 66 of the said Convention."

## Objections

(Unless otherwise indicated the objections were made upon ratification, accession or succession.)

## Algeria

The Government of the People's Democratic Republic of Algeria, dedicated to the principle of the inviolability of the frontiers inherited on accession to independence, expresses an objection to the reservation entered by the Kingdom of Morocco with regard to paragraph 2 (a) of article 62 of the Convention.

## **Austria**

16 September 1998

*With respect to the reservations made by Guatemala upon ratification:*

"Austria is of the view that the Guatemalan reservations refer almost exclusively to general rules of [the said Convention] many of which are solidly based on international customary law. The reservations could call into question well-established and universally accepted norms. Austria is of the view that the reservations also raise doubts as to their compatibility with the object and purpose of the [said Convention]. Austria therefore objects to these reservations.

This objection does not preclude the entry into force of the [said Convention] between Austria and Guatemala."

## **Canada**

22 October 1971

". . . Canada does not consider itself in treaty relations with the Syrian Arab Republic in respect of those provisions of the Vienna Convention on the Law of Treaties to which the compulsory conciliation procedures set out in the annex to that Convention are applicable."

## **Chile**

The Republic of Chile formulates an objection to the reservations which have been made or may be made in the future relating to article 62, paragraph 2, of the Convention.

## **Denmark**

*With regard to reservations made by Guatemala upon ratification:*

"These reservations refer to general rules of [the said Convention], many of which are solidly based on customary international law. The reservation - if accepted - could call to question well established and universally accepted norms.

It is the opinion of the Government of Denmark that the reservations are not compatible with the object and purpose of [said Convention].

It is in the common interest of States that treaties to which they have chosen to become Parties are respected, as to their object and purpose, by all Parties and that States are prepared to undertake any legislative changes necessary to comply with their obligations under the treaties. The Government of Denmark therefore objects to the aforesaid reservations made by the Government of Guatemala to [the said Convention]. This objection does not preclude the entry into force of [the said Convention] between Guatemala and Denmark and will thus enter into force between Guatemala and Denmark without Guatemala benefitting from these reservations."

## **Egypt**



The Arab Republic of Egypt does not consider itself bound by part V of the Convention vis-à-vis States which formulate reservations concerning the procedures for judicial settlement and compulsory arbitration set forth in article 66 and in the annex to the Convention, and it rejects reservations made to the provisions of part V of the Convention.

## Finland

16 September 1998

*With regard to reservations made by Guatemala upon ratification:*

"These reservations which consist of general references to national law and which do not clearly specify the extent of the derogation from the provisions of the Convention, may create serious doubts about the Commitment of the reserving State as to the object and purpose of the Convention and may contribute to undermining the basis of international treaty law. In addition, the Government of Finland considers the reservation to article 27 of the Convention particularly problematic as it is a well-established rule of customary international law. The Government of Finland would like to recall that according to article 19 c of the [said] Convention, a reservation incompatible with the object and purpose of the Convention shall not be permitted.

The Government of Finland therefore objects to these reservations made by the Government of Guatemala to the [said] Convention.

This objection does not preclude the entry into force of the Convention between Guatemala and Finland. The Convention will thus become operative between the two States without Guatemala benefitting from these reservations."

## Germany <sup>6</sup>

## Germany <sup>6</sup>

1. The Federal Republic of Germany rejects the reservations made by Tunisia, the Union of Soviet Socialist Republics, the Byelorussian Soviet Socialist Republic, the Ukrainian Soviet Socialist Republic and the German Democratic Republic and with regard to article 66 of the Vienna Convention on the Law of Treaties as incompatible with the object and purpose of the said Convention. In this connection it wishes to point out that, as stressed on numerous other occasions, the Government of the Federal Republic of Germany considers articles 53 and 64 to be inextricably linked to article 66 (a).

Objections, identical in essence, *mutatis mutandis*, were also formulated by the Government of the Federal Republic of Germany in regard to reservations made by various states, as follows:

(i) 27 January 1988: in respect of reservations formulated by Bulgaria, the Hungarian People's Republic and the Czechoslovak Socialist Republic.

(ii) 21 September 1988: in respect of the reservation made by Mongolia;

(iii) 30 January 1989: in respect of the reservation made by Algeria.

12 June 2002

*With respect to the reservation made by Viet Nam upon accession:*

"The Government of the Federal Republic of Germany has examined the reservation to article 66 of the Vienna Convention on the Law of Treaties made by the Government of the Socialist Republic of Vietnam at the time of its accession to the Convention. The Government of the Federal Republic of Germany considers that the dispute settlement procedure provided for by article 66 is inextricably linked with the provisions of Part V of the Convention and was indeed the basis on which the Vienna Conference accepted elements of Part V. The dispute settlement set forth in article 66 therefore is an essential part of the Convention.

The Government of the Republic of Germany is thus of the view that the reservation excluding that procedures

for judicial settlement, arbitration and conciliation to be followed in case of a dispute, raises doubts as to the full commitment of the Socialist Republic of Vietnam to the object and purpose of the Vienna Convention on the Law of Treaties.

The Government of the Republic of Germany, therefore, objects to the reservation made by the Government of the Socialist Republic of Vietnam.

This objection does not preclude the entry into force of the Convention between the Federal Republic of Germany and the Socialist Republic of Vietnam".

## Israel

16 March 1970

"The Government of Israel has noted the political character of paragraph 2 in the declaration made by the Government of Morocco on that occasion. In the view of the Government of Israel, this Convention is not the proper place for making such political pronouncements. Moreover, that declaration cannot in any way affect the obligations of Morocco already existing under general international law or under particular treaties. The Government of Israel will, in so far as concerns the substance of the matter, adopt towards the Government of Morocco an attitude of complete reciprocity."

16 November 1970

*[With respect of declaration "A" made by the Syrian Arab Republic, same declaration, in essence, as the one above.]*

## Japan

1. "The Government of Japan objects to any reservation intended to exclude the application, wholly or in part, of the provisions of article 66 and the Annex concerning the obligatory procedures for settlement of disputes and does not consider Japan to be in treaty relations with any State which has formulated or will formulate such reservation, in respect of those provisions of Part V of the Convention regarding which the application of the obligatory procedures mentioned above are to be excluded as a result of the said reservation. Accordingly, the treaty relations between Japan and the Syrian Arab Republic will not include those provisions of Part V of the Convention to which the conciliation procedure in the Annex applies and the treaty relations between Japan and Tunisia will not include articles 53 and 64 of the Convention.

2. The Government of Japan does not accept the interpretation of article 52 put forward by the Government of the Syrian Arab Republic, since that interpretation does not correctly reflect the conclusions reached at the Conference of Vienna on the subject of coercion."

3 April 1987

"[In view of its declaration made upon accession] . . . the Government of Japan objects to the reservations made by the Governments of the German Democratic Republic and the Union of Soviet Socialist Republics to article 66 and the Annex of the Convention and reaffirms the position of Japan that [it] will not be in treaty relations with the above States in respect of the provisions of Part V of the Convention.

2. The Government of Japan objects to the reservation made by the Government of the Union of Soviet Socialist Republics to article 20, paragraph 3.

3. The Government of Japan objects to the declarations made by the Governments of the German Democratic Republic and the Union of Soviet Socialist Republics reserving their right to take any measures to safeguard their interests in the event of the non-observance by other States of the provisions of the Convention."

## Netherlands

"The Kingdom of the Netherlands is of the opinion that the provisions regarding the settlement of disputes, as laid down in Article 66 of the Convention, are an important part of the Convention and that they cannot be separated from the substantive rules with which they are connected. Consequently, the Kingdom of the Netherlands considers it necessary to object to any reservation which is made by another State and whose aim is to exclude the application, wholly or in part, of the provisions regarding the settlement of disputes. While not objecting to the entry into force of the Convention between the Kingdom of the Netherlands and such a State, the Kingdom of the Netherlands considers that their treaty relations will not include the provisions of Part V of the Convention with regard to which the application of the procedures regarding the settlement of disputes, as laid down in Article 66, wholly or in part is excluded.

The Kingdom of the Netherlands considers that the absence of treaty relations between the Kingdom of the Netherlands and such a State with regard to all or certain provisions of Part V will not in any way impair the duty of the latter to fulfil any obligation embodied in those provisions to which it is subject under international law independently of the Convention.

For the reasons set out above, the Kingdom of the Netherlands objects to the reservation of the Syrian Arab Republic, according to which its accession to the Convention shall not include the Annex, and to the reservation of Tunisia, according to which the submission to the International Court of Justice of a dispute referred to in Article 66 (a) requires the consent of all parties there to. Accordingly, the treaty relations between the Kingdom of the Netherlands and the Syrian Arab Republic will not include the provisions to which the conciliation procedure in the Annex applies and the treaty relations between the Kingdom of the Netherlands and Tunisia will not include Article 53 and 64 of the Convention."

Objections, identical in essence, *mutatis mutandis*, were also formulated by the Government of the Netherlands in regard to reservations made by various states, as follows:

- (i) 25 September 1987: in respect of reservations formulated by the Union of Soviet Socialist Republics, the Byelorussian Soviet Socialist Republic, the Ukrainian Soviet Socialist Republic and the German Democratic Republic;
- (ii) 14 July 1988: in respect of reservations made by the Government of Bulgaria, Czechoslovakia and Hungary;
- (iii) 28 July 1988: in respect of one of the reservations made by Mongolia;
- (iv) 30 January 1989: in respect of the reservation made by Algeria.
- v) 14 September 1998: in respect of the reservation to article 66 made by Guatemala.

15 November 1999

*In regard to the reservation made by Cuba upon accession:*

"In conformity with the terms of the objections the Kingdom of the Netherlands must be deemed to have objected to the reservation, excluding wholly or in part the procedures for the settlement of disputes, contained in article 66 of the Convention, as formulated by Cuba. Accordingly, the treaty relations between the Kingdom of the Netherlands and Cuba under the Convention do not include any of the provisions contained in Part V of the Convention. The Kingdom of the Netherlands reiterates that the absence of treaty relations between itself and Cuba in respect of Part V of the Convention will not in any way impair the duty of Cuba to fulfil any obligation embodied in those provisions to which it is subject under international law independent of the Convention."

11 October 2001

*In regard to the reservation made by Peru upon ratification:*

"The Government of the Kingdom of the Netherlands has examined the reservation made by the Government of Peru at the time of its ratification of the Vienna Convention on the Law of Treaties. The Government of the Kingdom of the Netherlands notes that the articles 11, 12 and 25 of the Convention are being made subject to a general reservation referring to the contents of existing legislation in Peru.

The Government of the Kingdom of the Netherlands is of the view that, in the absence of further clarification, this reservation raises doubts as to the commitment of Peru as to the object and purpose of the Convention and would like to recall that, according to customary international law as codified in the Vienna Convention on the Law of Treaties, a reservation incompatible with the object and purpose of a treaty shall not be permitted.

It is in the common interest of States that treaties to which they have chosen to become parties are respected as to their object and purpose by all Parties and that States are prepared to undertake any legislative changes

necessary to comply with their obligations under the treaties.

The Government of the Kingdom of the Netherlands therefore objects to the aforesaid reservation made by the Government of Peru to the Vienna Convention on the Law of Treaties.

This objection shall not preclude the entry into force of the Convention between the Kingdom of the Netherlands and Peru."

4 December 2001

*In regard to the reservation made by Viet Nam upon accession:*

"The Government of the Kingdom of the Netherlands has examined the reservation with regard to article 66 made by the Government of the Socialist Republic of Viet Nam at the time of its accession to the Vienna Convention on the Law of Treaties, concluded on 23 May 1969, and refers to the objections formulated by the Kingdom of the Netherlands upon its accession to the above-mentioned Convention on 9 April 1985.

In conformity with the terms of the objections the Kingdom of the Netherlands must be deemed to have objected to the reservation formulated by the Socialist Republic of Viet Nam, excluding wholly the procedures for the settlement of disputes contained in article 66 of the Convention. Accordingly, the treaty relations between the Kingdom of the Netherlands and the Socialist Republic of Viet Nam under the Convention do not include any of the provisions contained in Part V of the Convention.

The Kingdom of the Netherlands stresses that the absence of treaty relations between itself and the Socialist Republic of Viet Nam in respect of Part V of the Convention will not in any way impair the duty of Viet Nam to fulfil any obligation embodied in those provisions, to which it is bound under international law, independent of the Convention."

## **New Zealand**

14 October 1971

". . . The New Zealand Government objects to the reservation entered by the Government of Syria to the obligatory conciliation procedures contained in the Annex to the Vienna Convention on the Law of Treaties and does not accept the entry into force of the Convention as between New Zealand and Syria."

10 August 1972

". . . The New Zealand Government objects to the reservation entered by the Government of Tunisia in respect of Article 66 (a) of the Convention and does not consider New Zealand to be in treaty relations with Tunisia in respect of those provisions of the Convention to which the dispute settlement procedure provided for in Article 66 (a) is applicable."

## **Sweden**

4 February 1975

"Article 66 of the Convention contains certain provisions regarding procedures for judicial settlement, arbitration and conciliation. According to these provisions a dispute concerning the application or the interpretation of articles 53 or 64, which deal with the so called *jus cogens*, may be submitted to the International Court of Justice. If the dispute concerns the application or the interpretation of any of the other articles in Part V of the Convention, the conciliation procedure specified in the Annex to the Convention may be set in motion.

"The Swedish Government considers that these provisions regarding the settlement of disputes are an important part of the Convention and that they cannot be separated from the substantive rules with which they are connected. Consequently, the Swedish Government considers it necessary to raise objections to any reservation which is made by another State and whose aim is to exclude the application, wholly or in part, of the

provisions regarding the settlement of disputes. While not objecting to the entry into force of the Convention between Sweden and such a State, the Swedish Government considers that their treaty relations will not include either the procedural provision in respect of which a reservation has been made or the substantive provisions to which that procedural provision relates.

"For the reasons set out above, the Swedish Government objects to the reservation of the Syrian Arab Republic, according to which its accession to the Convention shall not include the Annex, and to the reservation of Tunisia, according to which the dispute referred to in article 66 (a) requires the consent of all parties thereto in order to be submitted to the International Court of Justice for a decision. In view of these reservations, the Swedish Government considers, *firstly*, that the treaty relations between Sweden and the Syrian Arab Republic will not include those provisions of Part V of the Convention to which the conciliation procedure in the Annex applies and, *secondly*, that the treaty relations between Sweden and Tunisia will not include articles 53 and 64 of the Convention.

"The Swedish Government has also taken note of the declaration of the Syrian Arab Republic, according to which it interprets the expression "the threat or use of force" as used in article 52 of the Convention so as to extend also to the employment of economic, political, military and psychological coercion and to all types of coercion constraining a State to conclude a treaty against its wishes or its interests. On this point, the Swedish Government observes that since article 52 refers to threat or use of force in violation of the principles of international law embodied in the Charter of the United Nations, it should be interpreted in the light of the practice which has developed or will develop on the basis of the Charter."

16 September 1998

*With regard to reservations made by Guatemala upon ratification:*

"The Government of Sweden is of the view that these reservations raise doubts as to their compatibility with the object and purpose of the Convention. The reservations refer almost exclusively to general rules of the Vienna Convention on the Law of Treaties, many of which are solidly based on customary international law. The reservations could call into question well established and universally accepted norms.

The Government of Sweden notes in particular that the Government of Guatemala has entered a reservation that it would apply the provisions contained in article 38 of the Convention only in cases where it considered that it was in the national interest to do so; and furthermore a reservation with respect to article 27 of the Convention, to the effect that the article is understood to refer to the provisions of the secondary legislation of Guatemala and not to those of its Political Constitution, which take precedence over any law or treaty.

It is in the common interest of States that treaties to which they have chosen to become parties are respected, as to their object and purpose, by all parties and that States are prepared to undertake any legislative changes necessary to comply with their obligations under the treaties.

The Government of Sweden therefore objects to the aforesaid reservations made by the Government of Guatemala to the [said] Convention.

This objection does not preclude the entry into force of the Convention between Guatemala and Sweden. The Convention will thus become operative between the two States without Guatemala benefiting from this reservation."

17 November 1999

*With regard to the reservation made by Cuba upon accession:*

"The Government of Sweden wishes to recall its statements of the 4th of February 1975, made in connection with its ratification of the Convention, relating to the accession of the Syrian Arab Republic and the Republic of Tunisia respectively, which reads as follows: 'Article 66 of the Convention contains certain provisions regarding procedures for judicial settlement, arbitration and conciliation. According to these provisions a dispute concerning the application or the interpretation of articles 53 or 64, which deal with the so called jus cogens, may be submitted to the International Court of Justice. If the dispute concerns the application or the interpretation of any of the other articles in Part V of the Convention, the conciliation procedure specified in the Annex to the Convention may be set in motion. The Swedish Government considers that these provisions regarding the settlement of disputes are an important part of the Convention and that they cannot be separated from the substantive rules with which they are connected. Consequently, the Swedish Government considers it necessary to

raise objections to any reservation which is made by another State and whose aim is to exclude the application, wholly or in part, of the provisions regarding the settlement of disputes. While not objecting to the entry into force of the Convention between Sweden and such a State, the Swedish Government considers that their treaty relations will not include either the procedural provision in respect of which a reservation has been made or the substantive provisions to which that procedural provision relates.' For the reasons set out above, which also apply to the reservation made by the Republic of Cuba, the Swedish Government objects to the reservation entered by the Government of the Republic of Cuba to the Vienna Convention on the Law of Treaties."

25 July 2001

*With regard to the reservation made by Peru upon ratification:*

"The Government of Sweden has examined the reservation made by Peru at the time of its ratification of the Vienna Convention on the Law of Treaties.

The Government of Sweden notes that articles 11, 12 and 25 of the Convention are being made subject to a general reservation referring to the contents of existing legislation in Peru.

The Government of Sweden is of the view that, in the absence of further clarification, this reservation raises doubts as to the commitment of Peru to the object and purpose of the Convention and would like to recall that, according to customary international law as codified in the Vienna Convention on the Law of Treaties, a reservation incompatible with the object and purpose of a treaty shall not be permitted.

It is in the common interest of States that treaties to which they have chosen to become parties are respected as to their object and purpose, by all parties, and that States are prepared to undertake any legislative changes necessary to comply with their obligations under the treaties.

The Government of Sweden therefore objects to the aforesaid reservation by the Government of Peru to the Vienna Convention on the Law of Treaties.

This objection shall not preclude the entry into force of the Convention between Peru and Sweden. The Convention enters into force in its entirety between the two States, without Peru benefiting from its reservation."

## **United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland**

"The United Kingdom does not accept that the interpretation of Article 52 put forward by the Government of Syria correctly reflects the conclusions reached at the Conference of Vienna on the subject of coercion; the Conference dealt with this matter by adopting a Declaration on this subject which forms part of the Final Act;

"The United Kingdom objects to the reservation entered by the Government of Syria in respect of the Annex to the Convention and does not accept the entry into force of the Convention as between the United Kingdom and Syria;

"With reference to a reservation in relation to the territory of British Honduras made by Guatemala on signing the Convention, the United Kingdom does not accept that Guatemala has any rights or any valid claim with respect to that territory; "The United Kingdom fully reserves its position in other respects with regard to the declarations made by various States on signature, to some of which the United Kingdom would object, if they were to be confirmed on ratification."

22 June 1972

". . . The United Kingdom objects to the reservation entered by the Government of Tunisia in respect of Article 66 (a) of the Convention and does not accept the entry into force of the Convention as between the United Kingdom and Tunisia."

7 December 1977

"The Government of the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland note that the instrument of ratification of the Government of Finland, which was deposited with the Secretary-General on 19 August 1977, contains a declaration relating to paragraph 2 of article 7 of the Convention. The Government of the United

Kingdom wish to inform the Secretary-General that they do not regard that declaration as in any way affecting the interpretation or application of article 7."

5 June 1987

"The Government of the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland object to the reservation entered by the Government of the Union of Soviet Socialist Republics by which it rejects the application of article 66 of the Convention. Article 66 provides in certain circumstances for the compulsory settlement of disputes by the International Court of Justice (in the case of disputes concerning the application or interpretation of articles 53 or 64) or by a conciliation procedure (in the case of the rest of Part V of the Convention). These provisions are inextricably linked with the provisions of Part V to which they relate. Their inclusion was the basis on which those parts of Part V which represent progressive development of international law were accepted by the Vienna Conference. Accordingly the United Kingdom does not consider that the treaty relations between it and the Soviet Union include Part V of the Convention.

With respect to any other reservation the intention of which is to exclude the application, in whole or in part, of the provisions of article 66, to which the United Kingdom has already objected or which is made after the reservation by the Government of the Union of Soviet Socialist Republics, the United Kingdom will not consider its treaty relations with the State which has formulated or will formulate such a reservation as including those provisions of Part V of the Convention with regard to which the application of article 66 is rejected by the reservation.

The instrument of accession deposited by the Union of Soviet Socialist Republics included also a declaration that it reserves the right to take "any measures" to safeguard its interests in the event of the non-observance by other States of the provisions of the Convention. The purpose and scope of this statement is unclear; but, given that the Union of Soviet Socialist Republics has rejected the application of article 66 of the Convention, it would seem to apply rather to acts by Parties to the Convention in respect of treaties where such acts are in breach of the Convention. In such circumstances a State would not be limited in its response to the measures in article 60: under customary international law it would be entitled to take other measures, provided always that they are reasonable and in proportion to the breach."

11 October 1989

*With regard to the reservation made by Algeria upon accession:*

"The Government of the United Kingdom wish in this context to recall their declaration of 5 June 1987 [in respect of the accession of the Union of Soviet Socialist Republics] which in accordance with its terms applies to the reservations mentioned above, and will similarly apply to any like reservations which any other State may formulate."

19 November 1999

*With regard to the reservation made by Cuba upon accession:*

"The Government of the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland objects to the reservation [...]. The Government of the United Kingdom wishes in this context to recall their declaration of 5 June 1987 (in respect of the accession of the Union of Soviet Socialist Republics) which in accordance with its terms applies to the reservation mentioned above, and will apply similarly to any like reservation which any other State may formulate. Accordingly the United Kingdom does not consider that the treaty relations between it and the Republic of Cuba include Part V of the Convention."

22 July 2002

*With regard to the reservation made by Viet Nam upon accession:*

"The instrument of accession deposited by the Government of the Socialist Republic of Vietnam contains a reservation in respect of article 66 of the Convention. The United Kingdom objects to the reservation entered by

the Socialist Republic of Vietnam in respect of article 66 and does not accept the entry into force of the Convention as between the United Kingdom and the Socialist Republic of Vietnam."

## United States of America

26 May 1971

The Government of the United States of America objects to reservation E of the Syrian instrument of accession:

"In the view of the United States Government that reservation is incompatible with the object and purpose of the Convention and undermines the principle of impartial settlement of disputes concerning the invalidity, termination, and suspension of the operation of treaties, which was the subject of extensive negotiation at the Vienna Conference.

"The United States Government intends, at such time as it may become a party to the Vienna Convention on the Law of Treaties, to reaffirm its objection to the foregoing reservation and to reject treaty relations with the Syrian Arab Republic under all provisions in Part V of the Convention with regard to which the Syrian Arab Republic has rejected the obligatory conciliation procedures set forth in the Annex to the Convention.

"The United States Government is also concerned about Syrian reservation C declaring that the Syrian Arab Republic does not accept the non-applicability of the principle of a fundamental change of circumstances with regard to treaties establishing boundaries, as stated in Article 62, 2 (a), and Syrian reservation D concerning its interpretation of the expression 'the threat or use of force' in Article 52. However, in view of the United States Government's intention to reject treaty relations with the Syrian Arab Republic under all provisions in Part V to which reservations C and D relate, we do not consider it necessary at this time to object formally to those reservations.

"The United States Government will consider that the absence of treaty relations between the United States of America and the Syrian Arab Republic with regard to certain provisions in Part V will not in any way impair the duty of the latter to fulfil any obligation embodied in those provisions to which it is subject under international law independently of the Vienna Convention on the Law of Treaties."

29 September 1972

". . . The United States of America objects to the reservation by Tunisia to paragraph (a) of Article 66 of the Vienna Convention on the Law of Treaties regarding a dispute as to the interpretation or application of Article 53 or 64. The right of a party to invoke the provisions of Article 53 or 64 is inextricably linked with the provisions of Article 42 regarding impeachment of the validity of a treaty and paragraph (a) of Article 66 regarding the right of any party to submit to the International Court of Justice for decision any dispute concerning the application or the interpretation of Article 53 or 64.

"Accordingly, the United States Government intends, at such time as it becomes a party to the Convention, to reaffirm its objection to the Tunisian reservation and declare that it will not consider that Article 53 or 64 of the Convention is in force between the United States of America and Tunisia."-



**Notifications made under the Annex (paragraphes 1 and 2) (List of conciliators nominated for the purpose of constituting a conciliation commission) (For the list of conciliators whose nomination was not renewed, see note 21 hereinafter). <sup>21</sup>**

<b>Participant</b>	<b>Nominations:</b>	<b>Date of deposit of notification with the Secretary-General:</b>
Austria <sup>22</sup>	Ambassador Helmut Türk	8 Jan 2001
Austria <sup>22</sup>	Professor Karl Zemanek	8 Jan 2001
Croatia	Dr. Stanko Nick	14 Dec 1992
Croatia	Professor Dr. Budislav Vukas	14 Dec 1992
<u>Denmark</u> <sup>22</sup>	Prof. Isi Foighel	7 Mar 1995
<u>Denmark</u> <sup>22</sup>	Ambassador Skjold Gustav Mellbin	7 Mar 1995
Germany	Prof. Dr. Wolff Heintschel von Heinegg	12 Mar 2001
Germany	Professor Dr. Andreas Zimmermann	12 March 2001
Paraguay	Dr. Luis María Ramírez Boettner	22 Sep 1994
Paraguay	Dr. Jerónimo Irala Burgos	22 Sept 1994
<u>Portugal</u>	Professor Wladimir Brito	5 Oct 2011
<u>Portugal</u>	Professor Francisco Ferreira de Almelda	5 Oct 2011
Slovakia	Dr. Igor Grexa, Director-General for Legal and Consular Affairs, Ministry of Foreign Affairs of Slovakia	9 Jul 2004
Spain	Sr. D. José Antonio Pastor Ridruejo	3 Jan 2001
Spain	Sr. D. Aurelio Pérez Giralda	3 Jan 2001
Sweden <sup>22</sup>	Mr. Hans Danelius	17 Feb 1994
Sweden <sup>22</sup>	Mr. Love Gustav-Adolf Kellberg	17 Feb 1994
Switzerland	Mr. Lucius Cafilisch, Judge at the European Court of Human Rights	6 March 2008
Switzerland	Mr. Walter Kälin, Professor of Public Law and International Law at the University of Berne	6 March 2008
The former Yugoslav Republic of Macedonia	Mrs. Elena Andreevska, Director of the Directorate on International Law	3 Mar 1999
The former Yugoslav Republic of Macedonia	Mr. Goran Stevcevski, Director of the Directorate on International Law	27 April 2011

## End Note

1 Official Records of the General Assembly, Twenty-first Session, Supplement No. 16 (A/6316), p. 95.

2 *ibid.*, Twenty-second Session, Supplement No. 16 (A/6716), p. 80.

3 The former Yugoslavia had signed and ratified the Convention on 23 May 1969 and 27 August 1970, respectively. See also note 1 under "Bosnia and Herzegovina", "Croatia", "former Yugoslavia", "Slovenia", "The Former Yugoslav Republic of Macedonia" and "Yugoslavia" in the "Historical Information" section in the front matter of this volume.

4 Signed on behalf of the Republic of China on 27 April 1970. See note concerning signatures, ratifications, accessions, etc., on behalf of China (note 1 under "China" in the "Historical Information" section in the front matter of this volume).

In a communication addressed to the Secretary-General with reference to the above-mentioned signature, the Permanent Mission of the Union of Soviet Socialist Republics stated that the said signature was irregular since the so-called "Government of China" represented no one and had no right to speak on behalf of China, there being only one Chinese State in the world-the People's Republic of China.

The Permanent Mission of Bulgaria to the United Nations later addressed to the Secretary-General a similar communication.

In two letters addressed to the Secretary-General in regard to the above-mentioned communications, the Permanent Representative of China to the United Nations stated that the Republic of China, a sovereign State and Member of the United Nations, had attended the United Nations Conference on the Law of Treaties in 1968 and 1969, contributed to the formulation of the Convention concerned and signed it, and that "any statements or reservations to the said Convention that are incompatible with or derogatory to the legitimate position of the Government of the Republic of China shall in no way affect the rights and obligations of the Republic of China as a signatory of the said Convention".

5 Czechoslovakia had acceded to the Convention on 29 July 1987, with a reservation. By a communication received on 19 October 1990, the Government of Czechoslovakia notified the Secretary-General of its decision to withdraw the reservation made upon accession with respect to article 66 of the Convention, which reads as follows:

The Czechoslovak Socialist Republic does not consider itself bound by the provisions of article 66 of the Convention and declares that, in accordance with the principle of sovereign equality of States, for any dispute to be submitted to the International Court of Justice or to a conciliation procedure, the consent of all the parties to the dispute is required in each separate case.

See also note 1 under "Czech Republic" and note 1 under "Slovakia" in the "Historical Information" section in the front matter of this volume.

6 The German Democratic Republic had acceded to the Convention on 20 October 1986 with the following reservation and declarations:

Reservation:

The German Democratic Republic does not consider itself bound by the provisions of article 66 of the Convention.

In order to submit a dispute concerning the application or the interpretation of article 53 or 64 to the International Court of Justice for a decision or to submit a dispute on the application or the interpretation of any of the other articles of Part V of the Convention to the Conciliation Commission for consideration it shall be necessary in every single case to have the consent of all Parties to the dispute. The members of the Conciliation commission shall be appointed jointly by the Parties to the dispute.

Declarations:

The German Democratic Republic declares that it reserves itself the right to take measures to protect its interests in the case that other States would not comply with the provisions of the Convention.

The German Democratic Republic holds the view that the provisions of articles 81 and 83 of the Convention are in contradiction to the principle according to which any State, the policy of which is guided by the purposes and principles of the United Nations Charter, has the right to become a Party to Conventions affecting the interests of all States.

See also note 2 under "Germany" in the "Historical Information" section in the front matter of this volume.

7 See note 1 under "Germany" in the "Historical Information" section in the front matter of this volume.

8 See note 1 under "Montenegro" in the "Historical Information" section in the front matter of this volume.

9 See note 1 under "Netherlands" regarding Aruba/Netherlands Antilles in the "Historical Information" section in the front matter of this volume.

10 With reference to this signature, communications have been addressed to the Secretary-General by the Permanent Missions to the United Nations of Bulgaria, Mongolia and the Union of Soviet Socialist Republics, stating that the said signature was illegal inasmuch as the South Korean authorities could not under any circumstances speak on behalf of Korea.

In a communication addressed to the Secretary-General the Permanent Observer of the Republic of Korea to the United Nations declared that the above-mentioned statement by the Permanent Mission of the Union of Soviet Socialist Republics was without legal foundation and therefore neither affected the legitimate act of signing the Convention by the Government of the Republic of Korea nor prejudiced the rights and obligations of the Republic of Korea under it. He further stated that "in this connexion, it should be noted that the General Assembly of the United Nations declared at its third session and has continuously reaffirmed thereafter that the Government of the Republic of Korea is the only lawful Government in Korea".

Subsequently, in a communication received on 24 October 2002, the Government of Bulgaria informed the Secretary-General of the following:

"... upon signature of the above Convention by the Republic of Korea, in 1971, the Government of the People's Republic of Bulgaria[,] in [a] communication addressed to the Secretary-General with reference to the above-mentioned signature, ... stated that its Government considered the said signature was illegal inasmuch as the South Korean authorities could not speak on behalf of Korea.

Now therefore [the Government of the Republic of Bulgaria declares] that the Government of the Republic of Bulgaria, having reviewed the said declaration, hereby withdraws the same."

11 Within a period of one year from the date of the depositary notification transmitting the reservation (i.e. 13 July 2005), none of the Contracting Parties to the said Convention had notified the Secretary-General of an objection either to the deposit itself or to the procedure envisaged. Consequently, the reservation in question was accepted for deposit upon the above-stipulated one year period, that is on 13 July 2006.

12 On 18 February 1993, the Government of Belgium notified the Secretary-General that its instrument of accession should have specified that the said accession was made subject to the said reservation. None of the Contracting Parties to the Agreement having notified the Secretary-General of an objection either to the deposit itself or to the procedure envisaged, within a period of 90 days from the date its circulation (23 March 1993), the reservation is deemed to have been accepted.

13 In a notification received on 6 May 1994, the Government of Bulgaria notified the Secretary-General that it had decided to withdraw the reservation made upon accession with regard to article 66 (a), which read as follows:

The People's Republic of Bulgaria does not consider itself bound by the provision of article 66, paragraph a) of the Convention, according to which any one of the parties to a dispute concerning the application or the interpretation of article 53 or 64 may, by a written application, submit it to the International Court of Justice for a decision unless the parties by common consent agree to submit the dispute to arbitration. The Government of the People's Republic of Bulgaria states that for the submission of such a dispute to the International Court of Justice for a decision, the preliminary consent of all parties to the dispute is needed.

14 In this regard, on 13 October 1998, the Secretary-General received from the Government of the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland the following communication: "The Government of the United Kingdom object to the reservation entered by Costa Rica in respect of article 27 and reiterate their observation in respect of the similar reservation entered by the Republic of Guatemala."

15 On 20 April 2001, the Government of Finland informed the Secretary-General that it had decided to withdraw its declaration in respect of article 7 (2) made upon ratification. The text of the declaration reads as follows:

"Finland declares its understanding that nothing in paragraph 2 of article 7 of the Convention is intended to modify any provisions of internal law in force in any Contracting State concerning competence to conclude treaties. Under the Constitution of Finland the competence to conclude treaties is given to the President of the Republic, who also decides on the issuance of full powers to the Head of Government and the Minister for Foreign Affairs.

16 On 15 March 2007, the Government of Guatemala informed the Secretary-General of that it had decided the following:

"Withdraw in their entirety the reservations formulated by the Republic of Guatemala on 23 May 1969 and confirmed upon 14 May 1997 to Articles 11 and 12 of the Vienna Convention on the Law of Treaties."

The text of the reservations made upon signature and ratification read as follows:

Upon signature:

Reservations:

I. Guatemala cannot accept any provision of this Convention which would prejudice its rights and its claim to the Territory of Belize.

II. Guatemala will not apply articles 11, 12, 25 and 66 in so far as they are contrary to the provisions of the Constitution of the Republic.

III. Guatemala will apply the provision contained in article 38 only in cases where it considers that it is in the national interest to do so.

Upon ratification:

Reservations:

(a) The Republic of Guatemala formally confirms reservations I and III which it formulated upon signing the [said Convention], to the effect, respectively, that Guatemala could not accept any provision of the Convention which would prejudice its rights and its claim to the territory of Belize and that it would apply the provision contained in article 38 of the Convention only in cases where it considered that it was in the national interest to do so; (b) With respect to reservation II, which was formulated on the same occasion and which indicated that the Republic of Guatemala would not apply articles 11,12, 25 and 66 of the [said Convention] insofar as they were contrary to the Constitution, Guatemala states: (b) (I) That it confirms the reservation with respect to the non-application of articles 25 and 66 of the Convention, insofar as both are incompatible with provisions of the Political Constitution currently in force; (b) (II) That it also confirms the reservation with respect to the non-application of articles 11 and 12 of the Convention.

Guatemala's consent to be bound by a treaty is subject to compliance with the requirements and procedures established in its Political Constitution. For Guatemala, the signature or initialling of a treaty by its representative is always understood to be ad referendum and subject, in either case, to confirmation by its Government.

(c) A reservation is hereby formulated with respect to article 27 of the Convention, to the effect that the article is understood to refer to the provisions of the secondary legislation of Guatemala and not to those of its Political Constitution, which take precedence over any law or treaty.

It will be recalled that the Secretary-General received communications in regard to the said reservations from the various States on the dates indicated hereinafter:

Germany (21 September 1998):

These reservations refer almost exclusively to general rules of the Convention many of which are solidly based on customary international law. The reservations could call into question well-established and universally-accepted norms of international law, especially insofar as the reservations concern articles 27 and 38 of the Convention. The Government of the Federal Republic of Germany is of the view that the reservations also raise doubts as to their compatibility with the object and purpose of the Convention. The Government of the Federal Republic of Germany therefore objects to these reservations. This objection does not preclude the entry into force of the Convention between Germany and Guatemala.

Belgium (30 September 1998):

The reservations entered by Guatemala essentially concern general rules laid down in the [said Convention], many of which form part of customary international law. These reservations could call into question firmly established and universally accepted norms. The Kingdom of Belgium therefore raises an objection to the reservations. This objection does not prevent the [said Convention] from taking effect between the Kingdom of Belgium and Guatemala.

United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland (13 October 1998):

"The Government of the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland object to the reservation entered by the Republic of Guatemala in respect of article 27, and wish to observe that the customary international law rule set out in that article applies to constitutional as well as to other internal laws. The Government of the United Kingdom object also to the reservation entered by the Republic of Guatemala in respect of article 38, by which the Republic of Guatemala seek subjective application of the rule of customary international law set out in that article. The Government of the United Kingdom wish to recall their declaration of 5 June 1987 (in respect of the accession of the Union of Soviet Socialist Republics), which, in accordance with its terms, applies to the reservation entered by the Republic of Guatemala in respect of article 66 and will similarly apply to any like reservation which any other State may formulate."

17

In a communication received on 8 December 1989, the Government of Hungary notified the Secretary-General that it had decided to withdraw as from that date, its reservation regarding article 66 made upon accession which reservation reads as follows:

The Hungarian People's Republic does not consider itself bound by the provisions of article 66 of the Vienna Convention on the Law of Treaties and declares that submission of a dispute concerning the application or the interpretation of article 53 or 64 to the International Court of Justice for a decision or submission of a dispute concerning the application or the interpretation of any articles in Part V of the Convention to a conciliation commission for consideration shall be subject to the consent of all the parties to the dispute and that the conciliators constituting the conciliation commission shall have been nominated exclusively with the common consent of the parties to the dispute.

18

In a communication received on 19 July 1990, the Government of Mongolia notified the Secretary-General of its decision to withdraw the reservation made upon accession, which reads as follows:

1. The Mongolian People's Republic does not consider itself bound by the provisions of article 66 of the Convention.

The Mongolian People's Republic declares that submission of any dispute concerning the application or the interpretation of articles 53 and 64 to the International Court of Justice for a decision as well as submission of any dispute concerning the application or the interpretation of any other articles in Part V of the

Convention to a conciliation commission for consideration shall be subject to the consent of all the parties to the dispute in each separate case, and that the conciliators constituting the conciliation commission shall be appointed by the parties to the dispute by common consent.

2. The Mongolian People's Republic is not obligated by the provisions of article 45 (b) of the Vienna Convention on the Law of Treaties, since they are contrary to established international practice.

19

On 14 November 2001, the Secretary-General received from the Government of Austria the following communication:

"Austria has examined the reservation made by the Government of Peru at the time of its ratification of the Vienna Convention on the Law of Treaties, regarding the application of articles 11, 12 and 25 of the Convention.

The fact that Peru is making the application of the said articles subject to a general reservation referring to the contents of existing national legislation, in the absence of further clarification raises doubts as to the commitment of Peru to the object and purpose of the Convention. According to customary international law as codified in the Vienna Convention on the Law of Treaties, a reservation incompatible with the object and purpose of a treaty shall not be permitted. In Austria's view the reservation in question is therefore inadmissible to the extent that its application could negatively affect the compliance by Peru with its obligations under articles 11, 12 and 25 of the Convention.

For these reasons, Austria objects to the reservation made by the Government of Peru to the Vienna Convention on the Law of Treaties.

This objection shall not preclude the entry into force of the Convention in its entirety between Peru and Austria, without Peru benefiting from its reservation."

In this regard, the Secretary-General received, on 21 January 2002, from the Government of Peru the following communication:

[The Government of Peru refers to the communication made by the Government of Austria relating to the reservation made by Peru upon ratification]. In this document, Member States are informed of a communication from the Government of Austria stating its objection to the reservation entered in respect of the Vienna Convention on the Law of Treaties by the Government of Peru on 14 September 2000 when depositing the corresponding instrument of ratification.

As the [Secretariat] is aware, article 20, paragraph 5, of the Vienna Convention states that "a reservation is considered to have been accepted by a State if it shall have raised no objection to the reservation by the end of a period of twelve months after it was notified of the reservation (...)". The ratification and reservation by Peru in respect of the Vienna Convention were communicated to Member States on 9 November 2000.

Since the communication from the Austrian Government was received by the Secretariat on 14 November 2001 and circulated to Member States on 28 November 2001, the Peruvian Mission is of the view that there is tacit acceptance on the part of the Austrian Government of the reservation entered by Peru, the 12-month period referred to in article 20, paragraph 5, of the Vienna Convention having elapsed without any objection being raised. The Peruvian Government considers the communication from the Austrian Government as being without legal effect, since it was not submitted in a timely manner.

20

On 24 February 1998, the Secretary-General received from the Government of Guatemala the following communication:

Guatemala maintains a territorial dispute over the illegal occupation of part of its territory by the Government of the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland, succeeded by the Government of Belize, and Guatemala therefore continues to assert a valid claim based on international law which must be settled by restoring to it the territory which historically and legally belongs to it.

21

The nomination of the conciliators listed hereinafter was not renewed after five years. For the date of their nomination and their titles, see the preceding editions of the present publication:

<b>State:</b>	<b>Conciliators:</b>
Australia	Mr. Patrick Brazil
Austria	Professor Stephen Verosta, Dr. Helmut Tuerk, Dr. Karl Zemanek
Cyprus	M. Criton Tornaritis, Mr. Michalakis Triantafillides, Mrs. Stella Soulioti
Denmark	Ambassador Paul Fischer
Finland	Professor Isi Foighel, Professor Erik Castrén
Germany	Professor Thomas Oppermann (German Democratic Republic), Professor Günther Jaenicke (German Democratic Republic)
Iran (Islamic Republic of)	Mr. Morteza Kalantarian
Italy	Professor Riccardo Monaco, Professor Luigi Ferrari-Bravo
Japan	Professor Shigejiro Tabata, Judge Masato Fujisaki
Kenya	Mr. John Maximian Nazareth
	Mr. S. Amos Wako
Mexico	Mr. Antonio Gomez Robledo, Mr. César Sepúlveda, Ambassador Alfonso de Rosenzweig-Díaz
Morocco	Mr. Abdelaziz Amine Filali, Mr. Ibrahim Keddara, Mr. Abdelaziz Benjelloun
Netherlands	Professor W. Riphagen, Professor A.M. Stuyt,
Panama	Mr. Jorge E. Illueca, Mr. Nanader A. Pitty Velasquez
Spain	Professor Julio Diego González Campos, Professor Manuel Diez de VelascoVallejo
Sweden	Mr. Gunnar Lagergren, Mr. Ivan Wallenberg
United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland	Professor R.Y. Jennings, Sir Ian Sinclair
Yugoslavia (former)	Dr. Milan Bulajic, Dr. Milivoj Despot, Dr. Budislav Vukas, Dr. Borut Bohte





## ABOUT

Treaty Section  
Office of Legal Affairs

## QUICK LINKS

Automated Subscription Services  
Treaty Handbook  
Final Clauses Handbook  
Summary of Practice

## HELP

FAQ  
Website User Guide  
Sitemap



Immobilienkauf:  
Wo lohnt es sich?

Zum Quiz >

# WirtschaftsWoche

UNTERNEHMEN

FINANZEN

ERFOLG

HOCHSCHULE

POLITIK

TECHNOLOGIE

erfolg.reich

Alle Rubriken ☰

Top-Themen ▾

WiWo > Politik > Deutschland > Freytags-Frage: Wäre die Wehrpflicht ein Gewinn für Deutschland?

ANZEIGE



## SO SPAREN SIE STEUERN.

Unser Newsletter „Recht & Steuern“ –  
Wissen, das sich auszahlt.

**JETZT KOSTENLOS TESTEN**

**Wirtschafts  
Woche**

FREYTAGS-FRAGE

# Braucht Deutschland die Wehrpflicht wieder?

Bild: dpa



**Andreas Freytag**

Kolumnist

→ Zur Kolumnen-Übersicht: Freytags-Frage

# Wäre die Wehrpflicht ein Gewinn für Deutschland? Zumindest die Diskussion über die Frage darüber nützt der Debattenkultur – denn sie ist keineswegs leicht zu beantworten.

10. August 2018



Vor wenigen Tagen hat Annegret Kramp-Karrenbauer, die Generalsekretärin der Christdemokraten (CDU) die Debatte um die Wehrpflicht wieder angestoßen und dabei auch eine allgemeine Dienstpflicht in die Diskussion geworfen. Sie reagiert damit nach eigener Aussage auf die Stimmung in der eigenen Parteibasis.

Die Reaktionen der Öffentlichkeit sind genauso kritisch, wie zu erwarten war. Wehrexperthen halten die Bundeswehr für nicht in der Lage, den prognostizierbaren Strom an Wehrpflichtigen zu beherrschen. Einige Kommentatoren halten die Idee für Freiheitsberaubung und argumentieren, dass man ja schon hohe Steuern zahle und dadurch seinen Beitrag für die Gesellschaft leiste. Andere Politiker sind entsetzt, vor allem beim Gedanken an die Wehrpflicht. Viele Beobachter argumentieren, der Staat solle sich selber darum kümmern, die Probleme in der Pflege, bei der Feuerwehr oder der Bundeswehr zu lösen und nicht die jungen Leute dazu heranziehen. Dennoch können sich auch viele dazu in den vergangenen Tagen Befragte für die Pflichtdienste erwärmen.

Viele Teilnehmer des politischen Betriebs würden die Diskussion – nicht zuletzt angesichts des Beifalls aus der falschen Ecke – am liebsten sofort wieder einstampfen. Das wäre aber falsch. Denn erstens machen zahlreiche Begebenheiten deutlich, dass die Gesellschaft an Zusammenhalt verliert. Ein obligatorischer Dienst an der Gesellschaft kann da möglicherweise gegensteuern. Zumindest muss diese Möglichkeit ausführlich erörtert werden. Zweitens war die Sicherheitslage in Europa seit dem Ende des kalten Krieges nie so kritisch wie heute – die Verteidigungsbereitschaft der Bundeswehr wird wieder sehr wichtig. Die etablierte Politik sollte nicht schon wieder den Fehler machen, ein unbequemes Thema totschweigen zu wollen. Insofern ist Frau Kramp-Karrenbauer zu danken, dass sie die allgemeine Schweigekultur hier ignoriert.

Nehmen wir einmal an, die deutsche Gesellschaft überwindet sich und macht einen einjährigen Dienst für jede junge Frau und jeden jungen Mann nach der Schule oder der Ausbildung verpflichtend; dazu wäre eine Verfassungsänderung nötig. Neben der Wehrpflicht könnte man sich dann unter anderem den Dienst in der Gesundheit, der Pflege, bei kirchlichen oder sozialen Trägern, bei Sportvereinen, Feuerwehren, dem Technischen Hilfswerk oder anderen Einrichtungen des Katastrophenschutzes sowie in



Bildungseinrichtungen vorstellen.

Damit hätte man vermutlich einen kleinen Teil des Problems fehlenden Personals in vielen dieser Einrichtungen kompensiert; man muss aber die geringe Qualifikation von Schulabgängern für die benötigten Tätigkeiten berücksichtigen. Allerdings wären die Dienstverpflichteten relativ preiswert zu haben, weil sie vermutlich bei der Bundeswehr nur einen Grundsold und anderswo ein ähnlich niedriges Gehalt beziehen würden. Außerdem lernten junge Leute, Verantwortung für andere zu übernehmen. In vielen Fällen werden sie um Gemeinschaftserlebnisse reicher. Hinzu kommt, dass eine solche Dienstpflicht Menschen aus allen Einkommens- und sonstigen Schichten zusammenbringen und zu einer gemeinsamen Erfahrung beitragen könnte.

Wichtig – und in der Debatte am Rande auch diskutiert – ist dabei besonders der Aspekt des gesellschaftlichen Zusammenhangs. In der offenen Gesellschaft findet eine starke und offenbar immer weitergehende Individualisierung statt. Es ist natürlich grundsätzlich zu begrüßen, dass jeder Mensch sein Schicksal selbst bestimmt. Gleichzeitig merkt man eine starke und oft sehr unangenehme Ich-Bezogenheit bei vielen, was sich meistens darin ausdrückt, dass eben nichts (außer zugegebenermaßen extrem hohen Steuern) zur Gesellschaft beigetragen wird; dies wird zum Teil explizit abgelehnt (und sicherlich auch dadurch gefördert, dass viele Politiker den Menschen vor allem ihre Ansprüche nahebringen). In einigen Fällen dürfte diese Selbstfixierung sogar zu Rücksichtslosigkeit und Aggressivität führen; immer wieder wird zum Beispiel von Angriffen auf Rettungspersonal oder Flüchtlingshelfer berichtet. Es ist nicht völlig abwegig, hier einen Zusammenhang mit der Individualisierung zu sehen.

Natürlich wäre die Einführung einer Dienstpflicht eine starke Veränderung der Gesellschaft. Sowohl die Bundeswehr als auch viele Organisationen müssten erst einmal lernen, die jungen Menschen aufzunehmen. Man muss auch fragen, was junge Menschen wirklich verlieren würden, wenn sie ein Jahr für die Gemeinschaft tätig würden. Sie fingen auf jeden Fall später mit einer tertiären Ausbildung oder dem Berufseinstieg an und verdienten konsequenterweise weniger Lebenseinkommen als ohne Dienstpflicht. Allerdings muss dagegen gerechnet werden, dass es die Generation der heute Jungen ist, die die Mehrkosten für Pflege oder Verteidigung in der Zukunft aus Abgaben und Steuern zu tragen hat; die Dienstpflicht kann als ein Ersatz dazu angesehen werden. Anders gewendet: Mit einem Jahr Dienst an der Gemeinschaft verringern sich zukünftige Steuern.

Am schwersten wiegt allerdings das Argument, dass die jungen Menschen die Freiheit verlieren, über ihr gesamtes Leben selbst zu entscheiden. Dies ist nicht trivial und bedarf einer guten Begründung. Die oben genannten Argumente reichen dafür noch nicht aus; die



Diskussion steht im Grunde erst am Anfang.

Eine Gesellschaft ist in der Tat mehr als nur eine Gruppe von gut ausgebildeten und um sich besorgter Einzelkämpfer. Sie lebt von Empathie, Hilfsbereitschaft und Solidarität. Ein solches Paket kann man nicht erzwingen, aber man kann sicherlich dazu beitragen, dass junge Menschen sich ihrer gesellschaftlichen Verantwortung stärker bewusst werden. Vor diesem Hintergrund sollte man die Debatte um die Dienstpflicht ernsthaft führen. Sie abzuwürgen, hilft der Gesellschaft nicht.

ANZEIGE

### Top-Jobs des Tages

<p>Presented By <b>Hotelcareer</b> <b>Guest Service Assistant (m/w/d)</b> Empfangsmitarbeiter Frankfurt a. M.</p>	<p><b>Porsche Consulting GmbH</b> <b>(Senior) Consultant (m/w/d) Automotive Financial Services</b> Stuttgart, Hamburg, München, Berlin, Frankfurt</p>	<p><b>Volkswagen Automobile Hamburg GmbH</b> <b>Werkstatteleiter (m/w/d)</b> Hamburg</p> <p><b>karriere.de</b></p>
---	---	--

ANZEIGE

[Zur Startseite >](#)

### Diesen Artikel teilen:

Artikel teilen per:     

© Handelsblatt GmbH – Alle Rechte vorbehalten. [Nutzungsrechte erwerben?](#)

### Auch interessant:

 Smartfeed | 



ANZEIGE

BILD.DE

### Alltagsfrage - Ist versalzene Suppe noch zu retten?



ANZEIGE

GRÜNER FISHER

### Droht diesen deutschen Städten eine Immobilienblase?



ANZEIGE

TECH ADVICE 24

### Diese unter 100€ Smartwatch wird sich am Mittwoch wie verrückt...

# Wirtschafts Woche

MÜNCHENER SICHERHEITSKONFERENZ

### Chinesischer Außenminister



STAHLHÄNDLER

### Stahlhändler : Klöckner &



THOMAS REITZ IM INTERVIEW

### Thomas Reitz im Interview:



## Wang Yi erhebt Vorwürfe gegen USA



CLARK

**Darum sind Investoren begeistert von diesem Versicherungs-Startup**

## Co sieht sich bei Digitalisierung vorn



DEEJO

**Deejo – ein Geschenk für sich selbst oder seine Lieben.**

## „Lohndumping schadet“

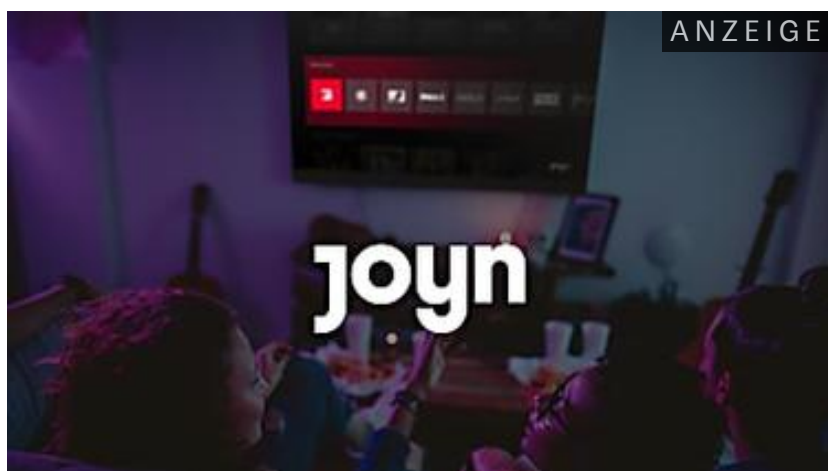


FORGE OF EMPIRES

**Gamer weltweit haben dieses Spiel erwartet**

## Auch interessant:

Smartfeed | ▶



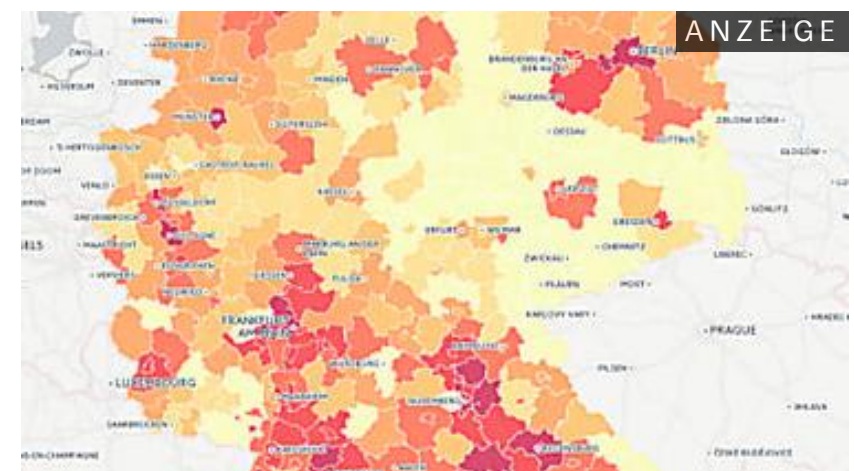
JOYN

**Exklusive Serien, Filme & Live TV in HD. Mit über 50 Sendern.**



NUTRIVIA

**Ärzte verraten: „Es ist ein Superkraftstoff für Ihren Darm“**



HOMEDAY

**Neuer Preisrechner: Immobilienwert in nur 5 Minuten erfahren.**



**Schnelle Schnäppchen: Die günstigsten Gebrauchtwagen mit meh...**



NEUARTIGE STUDIE

**Vermögen: Die schwierige Suche nach den Vermögen der Reichen**



THOMAS REITZ IM INTERVIEW

**Thomas Reitz im Interview: „Lohndumping schadet“**



HAUSGOLD

**Leipzig: Das ist Ihre Immobilie 2020 wert!**



HÖREN HEUTE

**Leipzig: 2 Deutsche suchen Tester für Mini-Hörgeräte**



KARTENMACHEREI

**Das sind die schönsten Hochzeitseinladungen 2020**



## ■ Serviceangebote unserer Partner



BELLEVUE FERIEHAUS

**Exklusive  
Urlaubsdomizile zu  
Top-Preisen**

powered by  
**karriere.de**



STELLENMARKT

**Mit unserem Karriere-  
Portal den Traumjob  
finden**



HOMEDAY

**Jetzt passenden  
Immobilienmakler in  
Ihrer Region finden**



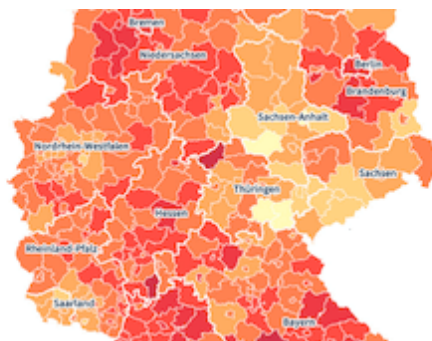
CV COACH

**Besteht Ihr Le  
den Recruiter**

Bestattungskosten	
Friedhofgebühren	1.680 €
Bestatter (inkl. Urnen)	1.820 €
Steinnetz	3.310 €
Trauerfeier	720 €
Gärtner	600 €
<b>Gesamt</b>	<b>7.930 €</b>

BESTATTUNGSKOSTEN STEIGEN

**Familie entlasten und  
Streit vermeiden. Bestat-  
tungskosten absichern.**



ONLINE-PREISRECHNER:

**Immobilienwert in nur 5  
Minuten erfahren**



UMSCHULDEN ZUM MINUSZINS IN 2020

**Kredite auf Rekordtief - so  
zahlen Sie fast nichts**



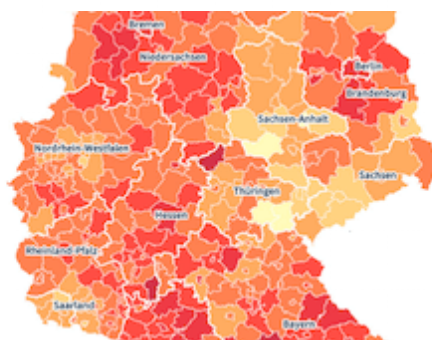
FINDE DEIN KLASSENFOTO!

**Klassenfotos von 1940 bis  
2000er. Würdest Du deine  
Freunde von früher  
wiedererkennen?**

Bestattungskosten	
Friedhofgebühren	1.680 €
Bestatter (inkl. Urnen)	1.820 €
Steinnetz	3.310 €
Trauerfeier	720 €
Gärtner	600 €
<b>Gesamt</b>	<b>7.930 €</b>

BESTATTUNGSKOSTEN STEIGEN

**Familie entlasten und  
Streit vermeiden. Bestat-  
tungskosten absichern.**



ONLINE-PREISRECHNER:

**Immobilienwert in nur 5  
Minuten erfahren**



UMSCHULDEN ZUM MINUSZINS IN 2020

**Kredite auf Rekordtief - so  
zahlen Sie fast nichts**



FINDE DEIN KLASSENFOTO!

**Klassenfotos von 1940 bis  
2000er. Würdest Du deine  
Freunde von früher  
wiedererkennen?**

Erfolg  
Hochschule  
Politik  
Technologie  
erfolg.reich

Themen • Kolumnen • Bilder • Videos • Dossiers • Börsenkurse • Services • Multimedia-Reportagen • Spiele

Impressum  
AGB  
Datenschutzerklärung  
Nutzungsbasierte Onlinewerbung  
Kontakt

Verlags-Services für Werbung: iqdigital.de ( Mediadaten) • Verlags-Services für Content: Business Content | Online-Archiv • Realisierung und Hosting der Finanzmarktinformationen: vwd Vereinigte Wirtschaftsdienste GmbH • Verzögerung der Kursdaten: Deutsche Börse 15 Min., Nasdaq und NYSE 20 Min. • Keine Gewähr für die Richtigkeit der Angaben. • WirtschaftsWoche ist Mitglied im VDZ.

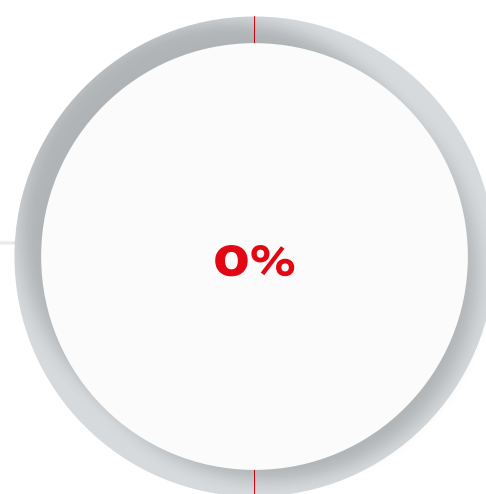
© 2020 Handelsblatt GmbH

ein Unternehmen der Handelsblatt Media  
Group GmbH & Co. KG

↑ Nach oben

Club **Abo**  
Jobs by [karriere.de](#)  
Service ▾  
Q

**WirtschaftsWoche**



**UNTERNEHMEN**  
**FINANZEN**  
**ERFOLG**  
**HOCHSCHULE**  
**POLITIK**  
**TECHNOLOGIE**  
**erfolg.reich**

Alle Rubriken

• **Top-Themen**



## Sozialdienst statt Zivildienst! (\*)

**In ihrer jetzigen Form werden Wehrdienst und Zivildienst als ungerecht empfunden. Betroffen ist regelmäßig nur ein Teil eines Jahrgangs, Frauen gar nicht. Der Autor versucht daher in nachfolgendem Beitrag Überlegungen anzustellen, wie eine Regelung für die Zukunft aussehen sollte.**

### I. Vorschlag für Neuregelung der Wehrpflicht

Die Wehrpflicht ist auf Dauer nicht zu halten. Das muss nicht bedeuten, dass jede Art von sozialem Dienst überflüssig

\*\*\*\* Wilfried Meyer, Odenthal: Sozialdienst statt Zivildienst! (\*), ZRP 2006 Heft 8, S. 267 \*\*\*\*

wird. Im Gegenteil, die Dienenden verrichten nötige und wertvolle soziale Arbeit. Das ist im Wesentlichen auch unbestritten und anerkannt. Wehr- und Zivildienst sollten deshalb als Sozialdienst weiter bestehen. Dazu sollten die folgenden Regelungen diskutiert werden:

Alle Männer und Frauen leisten ein Jahr Sozialdienst.

**Der Sozialdienst ist abzuleisten in einem selbstgewählten Zeitraum vor Eintritt des Rentenalters.**

Voll abgeleiteter Wehrdienst muss als voll abgeleiteter Sozialdienst gelten.

Der abgeleitete Sozialdienst ist Bedingung für alle Sozialleistungen des Staates an Erwachsene einschließlich Renten und Pensionen.

Sozialdienstleistende erhalten eine Vergütung etwa in Höhe der Sozialhilfe.

**Sozialdienstzeit wird bei der Berechnung der Renten und Pensionen voll berücksichtigt.**

### 1. Gerechtigkeit

Die derzeitige Regelung, dass Wehr- und Ersatzdienst nur von Männern abzuleisten sind, ist offensichtlich ungerecht.

### 2. Lebensalter

Es ist nicht sinnvoll und nicht erforderlich, dass alle den Sozialdienst im gleichen Lebensalter ableisten. Das hat zur Folge:

**Wer sofort nach der Schulzeit studieren oder eine Berufs-Ausbildung beginnen will, sollte dazu die Möglichkeit haben. Das erscheint immer dann sinnvoll, wenn eine gute Gelegenheit dazu besteht. Die kreativsten Jahre vieler Hochbegabter sind die zwanziger. (Albert Einstein war 26, als er seinen ersten theoretischen Durchbruch erzielte, andere Beispiele kennt man von vielen Künstlern und Wissenschaftlern.) Die kreativsten Jahre eines jeden Menschen sollten im Interesse der Allgemeinheit für eine qualifizierte Berufsausbildung genutzt werden, wenn immer es möglich ist.**

Es ist für alle von Vorteil, wenn im Sozialdienst auch ältere Menschen vertreten sind. Die werden Erfahrungen einbringen, die junge Menschen nicht haben können.

**Wer arbeitslos wird, kann auf jeden Fall seinen Sozialdienst ableisten.** Das wird das Schicksal der Arbeitslosigkeit erleichtern und das Gefühl geben, **etwas Nützliches zu tun.** Besteht ein Mangel an Sozialdienstplätzen, sollten Arbeitslose ein Vorrecht haben. Findet jemand wieder Arbeit, sollte er den Sozialdienst unterbrechen können.

Abgeleiteter Sozialdienst sollte Voraussetzung sein für ein pädagogisches und sozialwissenschaftliches Studium. Für diese Menschen ist eine fachlich angeleitete Supervision wünschenswert.

**Abgeleiteter Sozialdienst sollte auch bei der Einbürgerung von Ausländern vorausgesetzt werden. Es sollte überlegt werden, ob und wie weit er andere Einbürgerungshindernisse ausgleichen kann.**

Der Sozialdienst sollte begleitet sein von angemessener Supervision, für nicht deutsch Sprechende auch von Sprachunterricht. Beides hätte wertvollen und vielfältigen Erfahrungsaustausch zufolge, gerade auch zwischen älteren und jungen Menschen.

### 3. Dauer

Der Wehrdienst muss weiter unabhängig von seiner Dauer als Sozialdienst angerechnet werden. Also wird etwa ein 8-monatiger Wehrdienst voll angerechnet. Das dürfte zur Folge haben, dass eine größere Zahl von jungen Männern und

Frauen zum Wehrdienst bereit ist. Die Bundeswehr könnte dann aus einer größeren Zahl von möglichen Bewerbern ihr Führungspersonal aussuchen. Andernfalls besteht die Gefahr, dass Rambo-Typen dort hineindrängen.

#### 4. Hilfe für Berufswahl

Es ist recht und billig, für staatliche Hilfen jeder Art eine Gegenleistung zu verlangen. Irgendeine Art von Sozialdienst kann praktisch jeder erbringen, auch die meisten Menschen mit Behinderungen. Die Regelung hätte zur Folge:

18-jährige Sozialhilfeempfänger gäbe es praktisch nicht, da irgendeine Art von Sozialdienst Voraussetzung von Sozialhilfe ist. Diese Menschen sollten aber bei einem Überangebot von Sozialdienstleistenden Vorrang haben.

Viele Jugendliche, die schwer vermittelbar sind, könnten durch Sozialdienst eine sinnvolle und wertvolle Arbeit finden. Viele fänden auf diese Weise auch einen Einstieg in einen Beruf. Die Pisa-Untersuchung sowie demografische Arbeiten lassen erwarten, dass die Zahl dieser Jugendlichen langsam, aber stetig ansteigen wird, weil Unqualifizierte regelmäßig mehr Kinder haben als Hochqualifizierte. Qualifizierbarkeit vererbt sich leider in gewissem Grade, ob genetisch oder sozial, muss man nicht wissen.

#### 5. Kosten

Für die öffentlichen Kassen entstünden insgesamt keine zusätzlichen Ausgaben, da die Sozialdienstleistenden auch ohne Sozialdienst mindestens auf Sozialhilfeniveau unterhalten werden müssen.

#### 6. Renten und Pensionen

Die Berücksichtigung bei der Berechnung der Renten und Pensionen wird die Bereitschaft zum Sozialdienst deutlich steigern. Wer aus diesem Grund Sozialdienst leisten will, sollte bevorzugt eingestellt werden. Wer nicht auf staatliche Unterstützungen angewiesen ist, sollte sich vom Sozialdienst freikaufen können für einen hohen Betrag, der den ökonomischen Wert eines Sozialdienstes deutlich übersteigt. Die Allgemeinheit würde davon mehr profitieren als von einem Sozialdienst.

#### II. Einsatzmöglichkeiten

Die Zahl der Sozialdienstleistenden wäre nach alledem erheblich größer als derzeit die Zahl der Zivildienstleistenden. Es wäre aber sehr sinnvoll, in sozialen Einrichtungen weitere Stellen einzurichten, zum Beispiel in Schulen, Erziehungseinrichtungen, Pflegeheimen, Strafanstalten. Möglich sein sollte auch Einsatz im Ausland für technische, ökologische und soziale Hilfe jeder Art. Der Sozialdienst wäre für die meisten Menschen eine sehr wertvolle und wirksame Art der Allgemeinbildung, unendlich wertvoller als eine widerwillig abgessene Schulzeit mit ungenießbarem Unterricht.

#### III. Übergangsregelungen

Natürlich sind Übergangsregelungen erforderlich. Wie diese auszugestalten wären, lässt sich vorausschauend kaum sagen. Ältere Arbeitslose würden es mehrheitlich als Zumutung empfinden, wenn sie als Voraussetzung für ihre Rente noch Sozialdienst leisten müssten, es sei denn, sie tun es freiwillig zwecks Erhöhung ihrer Renten. Allerdings dürfte es sich nicht empfehlen, Ältere grundsätzlich auszuschließen. Weder mangelnde Bereitschaft noch Zustimmung dürften sich im Voraus abschätzen lassen.

*Wilfried Meyer, Odenthal*

<b>Quelle:</b>	Zeitschrift für Rechtspolitik, Heft 08/2006, S. 266
<b>ISSN:</b>	0514-6496
<b>Ressort:</b>	Themen der Zeit
<b>Dokumentnummer:</b>	200600134

#### Dauerhafte Adresse des Dokuments:

[https://www.wiso-net.de/document/ZRP\\_eb300702c550518292c48116c655778cf3dc24e5](https://www.wiso-net.de/document/ZRP_eb300702c550518292c48116c655778cf3dc24e5)

Alle Rechte vorbehalten: (c) Verlagsgruppe Hüthig Jehle Rehm GmbH