Urteilskopf

118 Ia 341

47. Urteil der II. öffentlichrechtlichen Abteilung vom 9. November 1992 i.S. M. gegen Amt für Zivilschutz der Stadt Zürich (staatsrechtliche Beschwerde)
Regeste (de):
Art. 22bis Abs. 4 und Abs. 5 BV; Art. 34 Abs. 1 ZSG; Art. 14 und Art. 4 Ziff. 3 EMRK; Zivilschutzdienstobligatorium für Männer.

Wird das Aufgebot des aufbietenden kommunalen Zivilschutzamtes zu einem Zivilschutzkurs mit dem Argument angefochten, dass das nur für Männer geltende Zivilschutzdienstobligatorium Art. 14 EMRK verletze, steht als einziges Rechtsmittel die staatsrechtliche Beschwerde offen (E. 1 und E. 2).

Art. 14 EMRK kann nur angerufen werden, wenn eine Diskriminierung im Genuss von durch eine andere Konventionsnorm eingeräumten Rechten und Freiheiten gerügt wird. Der Zivilschutzdienst ist gemäss Art. 4 Ziff. 3 EMRK nicht Zwangsarbeit im Sinne von Art. 4 Ziff. 2 EMRK. Anrufung von Art. 14 EMRK in Verbindung mit Art. 4 Ziff. 3 EMRK (E. 3)?

Das Diskriminierungsverbot nach Art. 14 EMRK geht nicht über das allgemeine Rechtsgleichheitsgebot von Art. 4 Abs. 1 BV hinaus; es geht weniger weit als Art. 4 Abs. 2 BV. Das auf Männer beschränkte Zivilschutzdienstobligatorium verletzt Art. 14 in Verbindung mit Art. 4 Ziff. 3 EMRK nicht (E. 4).

Art. 114bis Abs. 3 BV schliesst nicht aus, dass das Bundesgericht eine Feststellung über die EMRK-Konformität der vom Gesetzgeber (Art. 34 Abs. 1 ZSG) und vom Verfassungsgeber (Art. 22bis Abs. 4 und Abs. 5 BV) gewollten Ungleichbehandlung von Männern und Frauen im Bereiche des Zivilschutzes trifft (E. 5).

Regeste (fr):
Art. 22bis al. 4 et al. 5 Cst.; art. 34 al. 1 loi fédérale du 23 mars 1962 sur la protection civile (RS 520.1); art. 14 et art. 4 par. 3 CEDH; service dans la protection civile obligatoire pour les hommes.

Lorsque la convocation à un cours de protection civile de l'office communal compétent est attaquée, pour le motif que l'obligation de servir dans la protection civile, en tant qu'elle ne vise que les hommes, violerait l'art. 14 CEDH, seule la voie du recours de droit public est ouverte (consid. 1 et consid. 2).

L'art. 14 CEDH ne peut être invoqué que lorsqu'une discrimination touche à la jouissance des autres droits et libertés reconnus dans ladite Convention. Le service dans la protection civile n'est pas, selon l'art. 4 par. 3 CEDH, un travail forcé ou obligatoire au sens de l'art. 4 par. 2 CEDH. L'art. 14 CEDH peut-il être invoqué en relation avec l'art. 4 par. 3 CEDH (consid. 3)?

L'interdiction de discrimination consacrée par l'art. 14 CEDH ne va pas au-delà du principe général d'égalité de traitement garanti par l'art. 4 al. 1 Cst.; elle va moins loin que celle prévue à l'art. 4 al. 2 Cst. Le fait de n'obliger que les hommes à servir dans la protection civile ne viole pas l'art. 14 CEDH en relation avec l'art. 4 par. 3 CEDH (consid. 4).

L'art. 114bis al. 3 Cst. n'exclut pas que le Tribunal fédéral puisse examiner si, en matière de protection civile, l'inégalité de traitement entre hommes et femmes voulue par le législateur (art. 34 al. 1 LF sur la protection civile) et par le constituant (art. 22bis al. 4 et al. 5 Cst.) est compatible avec la CEDH (consid. 5).

Regesto (it):
Art. 22bis cpv. 4 e cpv. 5 Cost.; art. 34 cpv. 1 della legge federale del 23 marzo 1962 sulla protezione civile (RS

520.1); art. 14 e art. 4 n. 3 CEDU; obbligo per gli uomini di servire nella protezione civile.

Nei confronti di una convocazione a un corso di servizio civile emanata dal competente ufficio comunale, solo il ricorso di diritto pubblico è ammissibile per censurare che l'obbligo, riservato agli uomini, di servire nella protezione civile viola l'art. 14 CEDU (consid. 1 e consid. 2).

L'art. 14 CEDU non può essere invocato che quando la discriminazione lede il godimento di diritti o libertà garantiti da un'altra disposizione della Convenzione. A norma dell'art. 4 n. 3 CEDU, il servizio nella protezione civile non è un lavoro forzato o obbligatorio ai sensi dell'art. 4 n. 2 CEDU. L'art. 14 CEDU può essere invocato in relazione con l'art. 4 n. 3 CEDU (consid. 3)?

Il divieto di discriminazione sancito dall'art. 14 CEDU non va oltre il principio generale della parità di trattamento garantito dall'art. 4 cpv. 1 Cost.; esso offre una protezione inferiore a quella garantita dall'art. 4 cpv. 2 Cost. Il fatto di obbligare solo gli uomini a servire nella protezione civile non viola i combinati art. 14 e art. 4 n. 3 CEDU (consid. 4).

L'art. 114bis cpv. 3 Cost. non esclude che il Tribunale federale esamini se, in materia di protezione civile, la disparità di trattamento tra uomini e donne, sancita da una legge federale (art. 34 cpv. 1 LF sulla protezione civile) e dalla Costituzione (art. 22bis cpv. 4 e cpv. 5 Cost.), sia compatibile con la CEDU (consid. 5).

Sachverhalt ab Seite 343

BGE 118 Ia 341 S. 343

M., geboren 1948, ist seit 1976 in den Zivilschutz eingeteilt, seit 1981 in die Zivilschutzorganisation der Stadt Zürich. Am 8. Mai 1991 sandte ihm das Amt für Zivilschutz der Stadt Zürich ein Aufgebot, am 11. Juni 1991 zum eintägigen Grundkurs/Vorübung Sanitätsdienst einzurücken. Da der Polizeivorstand der Stadt Zürich einer gegen ein früheres Aufgebot eingereichten Beschwerde keine Folge gegeben hatte, weil gegen das Aufgebot kein Rechtsmittel gegeben sei, focht M. das Aufgebot am 17. Mai 1991 mit staatsrechtlicher Beschwerde beim Bundesgericht an. Er machte geltend, der Umstand, dass nur Männer zur Leistung von Zivilschutzdienst verpflichtet seien, verletze das Diskriminierungsverbot von Art. 14 in Verbindung mit Art. 4 der Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten (EMRK), indem eine sachlich nicht gerechtfertigte Diskriminierung nach Geschlecht bei obligatorischen zivilen Dienstpflichten vorliege. Am 10. Dezember 1991 liess das Amt für Zivilschutz der Stadt Zürich dem Beschwerdeführer ein neues Aufgebot zu einem "Vorkurs zu Übung Sanitätsdienst "aktiv" für den 15. Januar 1992 zukommen. Mit Schreiben vom 13. Dezember 1991 erklärte der Beschwerdeführer, auch gegen dieses Aufgebot staatsrechtliche Beschwerde führen zu wollen. Er legte dazu eine Kopie der ersten staatsrechtlichen Beschwerde bei und erklärte die dort gegebene Begründung auch für die neue Beschwerde massgeblich. Das Amt für Zivilschutz des Kantons Zürich beantragt Abweisung beider Beschwerden. Das Bundesamt für Zivilschutz führt aus, dass die Beschränkung der Schutzdienstpflicht auf die Männer keine Verletzung des Gleichbehandlungsgebots darstelle. Das Amt für Zivilschutz der Stadt Zürich verzichtete auf eine Stellungnahme zur Beschwerdeschrift. Es hielt fest, dass es den Beschwerdeführer mit Schreiben vom 10. Januar 1992 von der Dienstleistung vom 15. Januar 1992 befreit habe.

BGE 118 Ia 341 S. 344

Das Bundesgericht weist die Beschwerde ab, soweit es darauf eintritt.

Erwägungen

Erwägungen:

1. Das Bundesgericht prüft frei, ob es auf ein Rechtsmittel eintreten kann. Es ist in dieser Hinsicht an die von der Partei vorgebrachte Begründung und die Bezeichnung des Rechtsmittels nicht gebunden. Der Beschwerdeführer bezeichnet sein Rechtsmittel als staatsrechtliche Beschwerde. Dieses Rechtsmittel, das nur gegen kantonale Verfügungen beziehungsweise Entscheide ergriffen werden kann (Art. 84 Abs. 1 OG), ist jedoch nur zulässig, wenn die behauptete Rechtsverletzung nicht sonstwie durch Klage oder Rechtsmittel beim Bundesgericht oder einer anderen Bundesbehörde gerügt werden kann (Art. 84 Abs. 2 OG). Ferner ist die staatsrechtliche Beschwerde - abgesehen von hier nicht in Frage stehenden Ausnahmefällen - erst zulässig, nachdem von den kantonalen Rechtsmitteln Gebrauch gemacht worden ist, das heisst, wenn ein letztinstanzlicher kantonaler Entscheid vorliegt (Art. 86 Abs. 1 OG).

2. a) Vorerst fällt jedes andere Rechtsmittel ans Bundesgericht ausser Betracht. In Frage käme einzig die Verwaltungsgerichtsbeschwerde. Diese ist jedoch nach Art. 100 lit. d Ziff. 1 OG gegen Verfügungen in nicht vermögensrechtlichen Angelegenheiten des Zivilschutzdienstes unzulässig. b) Es stellt sich die weitere Frage, ob ein Rechtsmittel an eine andere Bundesbehörde offenstünde. Gegen gestützt auf das Bundesgesetz über den Zivilschutz vom 23. März 1962 (Zivilschutzgesetz, ZSG; SR 520.1) ergangene Entscheide der letzten kantonalen Instanz in Streitigkeiten nicht vermögensrechtlicher Natur, welche vom Zivilschutzgesetz nicht als endgültig bezeichnet werden, kann beim Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartement Beschwerde geführt werden (Art. 82 Abs. 1 ZSG). Ob hier dieses Rechtsmittel offenstünde, ergibt sich aus der Regelung der Zivilschutzdienstpflicht und der entsprechenden Verfahren, welche im folgenden kurz darzustellen sind. c) Gemäss Art. 34 Abs. 1 ZSG sind alle Männer, welche nicht militärdienstpflichtig sind (Art. 35 ZSG), vom Jahr an, in dem sie das 20. Altersjahr erreicht haben, bis zum Jahr, in dem sie das 60. Altersjahr vollendet haben, zivilschutzdienstpflichtig. Der

Schutzdienstpflichtige wird in eine Schutzorganisation eingeteilt (Art. 41 ff. ZSG). Gegen die Einteilung kann Einsprache erhoben werden; kommt keine Einigung zustande, entscheidet das kantonale Amt für Zivilschutz endgültig über die Einsprache (Art. 54 ff. der bundesrätlichen Verordnung über den Zivilschutz vom 27. November 1978, Zivilschutzverordnung (ZSV); SR 520.11). Der Bund und die Kantone können Schutzdienstpflichtige aus zwingenden Gründen von der Schutzdienstleistung befreien oder dispensieren (Art. 34 Abs. 3 ZSG, Art. 43 ff. ZSV; das Verfahren ist in der Verordnung des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartements über die Befreiung und Dispensation im Zivilschutz vom 1. Juli 1987, SR 522.1, geregelt). Das Gesetz sieht ferner Entlassungs- und Ausschlussgründe vor. Entlassungsgründe sind gemäss Art. 43 Abs. 1 ZSG Alter, Krankheit oder Gebrechen (lit. a), nachträgliche Befreiung wegen Dienstleistung in der Armee (lit. b) und andere wichtige Gründe, für (freiwillig Schutzdienst leistende) Frauen insbesondere Mutterschaft und Übernahme der Betreuung alter oder pflegebedürftiger Familienangehöriger (lit. c). Ausschlussgründe sind gemäss Art. 43 Abs. 2 ZSG Unfähigkeit (lit. a) und Unwürdigkeit (lit. b). Der Bundesrat regelt die Entlassung und den Ausschluss aus den Zivilschutzorganisationen der Gemeinden (Art. 45 Abs. 1 ZSG). Während über den Ausschluss vorerst die Wohngemeinde verfügt (Art. 64 Abs. 1 ZSV) und zuletzt das kantonale Amt für Zivilschutz entscheidet (Art. 64 Abs. 3 in Verbindung mit Art. 57 ZSV), entscheidet über Gesuche um vorzeitige Entlassung ausschliesslich der Kanton (Art. 62 Abs. 2 ZSV). Die Beschwerde an das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement ist aber in beiden Fällen - gleich wie gegen den Einteilungsentscheid - ausgeschlossen, da die kantonale Instanz endgültig

entscheidet (Art. 45 Abs. 1 zweiter Satz ZSG). Die Angehörigen der Zivilschutzorganisationen der Gemeinden sind, solange sie nicht im beschriebenen Sinn befreit oder dispensiert beziehungsweise entlassen oder ausgeschlossen sind, nach den Vorschriften des Bundes in Kursen, Übungen und an Rapporten im Sinne von Art. 53 und 54 ZSG auszubilden und einsatzbereit zu halten (Art. 52 Abs. 1 ZSG). Der Besuch solcher Instruktionsdienste ist obligatorisch. Von der Einrückungspflicht ist nur befreit, wer aus gesundheitlichen Gründen nicht reisefähig ist, und dies mit ärztlichem Zeugnis belegt (Art. 42 Abs. 1 ZSV), sowie derjenige, der ein Dienstverschiebungsgesuch gestellt hat, sofern seinem Gesuch entsprochen worden ist (Art. 41 ZSV).

d) Der Beschwerdeführer bestreitet nicht, dass er nach den bundesrechtlichen Bestimmungen schutzdienstpflichtig ist. Als eingeteilter Angehöriger der Zivilschutzorganisation der Gemeinde Zürich ist er daher verpflichtet, dem Aufgebot zu einem Instruktionsdienst Folge zu leisten, es sei denn, es sei ihm eine Dienstverschiebung bewilligt worden oder er sei aus gesundheitlichen Gründen nicht einrückungsfähig. Weder das eine noch das andere wird geltend gemacht. Vielmehr will der Beschwerdeführer von der Schutzdienstpflicht überhaupt befreit werden. Eine Dienstbefreiung im Sinne von Art. 34 Abs. 3 ZSG steht nicht zur Diskussion. Er verlangt letztlich eine vorzeitige Entlassung aus dem Zivilschutz. Gegen einen Entscheid der über die Entlassung entscheidenden kantonalen Behörde steht nach dem Gesagten auf Bundesebene kein ordentliches Rechtsmittel offen, und er kann daher nur mit staatsrechtlicher Beschwerde angefochten werden. e) Der Beschwerdeführer hat kein Gesuch bei einer kantonalen Behörde eingereicht, sondern die zwei vom städtischen Zivilschutzamt erlassenen Aufgebote zu einem einzelnen Instruktionsdienst direkt beim Bundesgericht angefochten. Da kein Entscheid der zuständigen kantonalen Behörde vorliegt, ist der kantonale Instanzenzug an sich nicht ausgeschöpft, und die staatsrechtliche Beschwerde wäre daher nicht zulässig. Der vorliegende Fall weist jedoch in verfahrensrechtlicher Hinsicht Besonderheiten auf. Der Beschwerdeführer verlangt seine Entlassung aus dem Zivilschutz mit der Begründung, dass die Beschränkung der obligatorischen Schutzdienstpflicht auf die Männer gegen die Europäische Menschenrechtskonvention verstosse. Entlassung aus der Schutzdienstpflicht beantragen und damit ein entsprechendes Verfahren einleiten kann nach der vorne (c) dargestellten gesetzlichen Regelung nur derjenige, der entweder aus gesundheitlichen Gründen definitiv nicht mehr in der Lage ist, Dienst zu leisten (Art. 43 Abs. 1 lit. a ZSG), oder wegen anderweitiger Dienstleistung (lit. b) beziehungsweise besonderer Beanspruchung (lit. c) entlastet werden soll. Die vom Beschwerdeführer beanspruchte Entlassung ist vom Gesetz nicht vorgesehen. Entspräche der Kanton dem Gesuch, wäre dies mit der Grundkonzeption des Zivilschutzgesetzes, die auf dem schon in der Bundesverfassung selber (Art. 22bis Abs. 4 und 5 BV) festgelegten Grundsatz der obligatorischen Schutzdienstpflicht (allein) der Männer beruht, nicht vereinbar. Es ist daher nicht zu erwarten, dass die zuständige kantonale Behörde ein so begründetes Entlassungsgesuch überhaupt als zulässig erachten und darauf eintreten würde.

Unter diesen Umständen soll dem Beschwerdeführer nicht vorgehalten werden, er müsse vorerst im dafür vorgesehenen besonderen Verfahren ein Entlassungsgesuch stellen. Es rechtfertigt sich vielmehr, die direkt gegen die beiden Aufgebote erhobenen staatsrechtlichen Beschwerden entgegenzunehmen, wie dies auch das Amt für Zivilschutz des Kantons Zürich unter Hinweis auf die kantonalen Verfahrensvorschriften für richtig erachtet. f) Die zweite Beschwerdeschrift enthält keine selbständige Begründung, sondern sie verweist bloss auf die frühere Beschwerdeschrift, die immerhin in Kopie beigelegt ist. Da auf die erste Beschwerde aber ohnehin eingetreten wird, kann offenbleiben, ob die zweite Beschwerde, welche die gleiche Frage zum Gegenstand hat, formgültig erhoben worden ist.

3. a) Der Beschwerdeführer rügt eine Verletzung von Art. 14 EMRK. Dieser lautet wie folgt: "Der Genuss der in der vorliegenden Konvention festgelegten Rechte und Freiheiten ist ohne Benachteiligung zu gewähr-

leisten, die insbesondere im Geschlecht, in der Rasse, Hautfarbe, Sprache, Religion, in den politischen oder sonstigen Anschauungen, in nationaler oder sozialer Herkunft, in der Zugehörigkeit zu einer nationalen Minderheit, im Vermögen, in der Geburt oder im sonstigen Status begründet ist."
Art. 14 EMRK enthält kein allgemeines Gleichheitsgebot, das autonom und unabhängig von anderen Konventionsrechten Geltung hätte. Er verbietet Diskriminierungen nicht allgemein. Die Bestimmung schützt den einzelnen nur gegen jegliche Diskriminierung im Genuss der von der Konvention und ihren Zusatzprotokollen eingeräumten Rechte und Freiheiten, die anderen in gleicher Lage zuerkannt werden. Das heisst, dass eine Massnahme, die als solche unter dem Gesichtspunkt einer normativen Vorschrift der Konvention zulässig ist, diese Norm in Verbindung mit Art. 14 EMRK verletzen kann, wenn sie in diskriminierender Weise ergriffen wird. Das Diskriminierungsverbot ist somit gleichsam in allen anderen Konventionsbestimmungen enthalten, die ausdrücklich Rechte und Freiheiten einräumen, und ergänzt diese (Zusammenfassung der Rechtsprechung im Entscheid der Europäischen Kommission für Menschenrechte in Sachen Angeleni vom 3. Dezember 1986, Décisions et rapports de la Commission Européenne des Droits de l'Homme (DR) 51, 41, insbesondere 59/60; FROWEIN/PEUKERT, EMRK-Kommentar, Kehl am Rhein, Strassburg, Arlington 1985; N. 1 zu Art. 14, S. 305). Ist der Schutzbereich des konkreten Konventionsrechts nicht betroffen, so ist die Diskriminierungsrüge

"ratione materiae" nicht vereinbar mit den Bestimmungen der Konvention und darum unzulässig (Entscheid in Sachen Kleine Starman gegen Niederlande vom 16. Mai 1985, DR 42, 162; Entscheid in Sachen Mata u. Kons. gegen Spanien, DR 41, 211). b) Der Beschwerdeführer rügt eine Verletzung von Art. 14 EMRK im Zusammenhang mit Art. 4 EMRK. Art. 4 Ziff. 2 EMRK hält fest, dass niemand gezwungen werden darf, Zwangs- oder Pflichtarbeit zu verrichten. In Art. 4 Ziff. 3 EMRK ist angeführt, was nicht als "Zwangs- oder Pflichtarbeit" im Sinne dieses Artikels gilt. Nicht unter das Zwangs- und Pflichtarbeitsverbot fällt "jede Arbeit, die normalerweise von einer Person verlangt wird, die unter den von Artikel 5 der vorliegenden Konvention vorgesehenen Bedingungen in Haft gehalten oder bedingt freigelassen worden ist" (lit. a), "jede Dienstleistung militärischen Charakters, oder im Falle der Verweigerung aus Gewissensgründen in Ländern, wo diese als berechtigt anerkannt ist, eine sonstige an Stelle der militärischen Dienstpflicht tretende Dienstleistung" (lit. b), "jede Dienstleistung im Falle von Notständen und Katastrophen, die das Leben oder das Wohl der Gemeinschaft bedrohen" (lit. c) sowie "jede Arbeit oder Dienstleistung, die zu den normalen Bürgerpflichten gehört" (lit. d). Es ist zu prüfen, ob hier Art. 14 EMRK in Verbindung mit Art. 4 EMRK angerufen werden kann, das heisst ob in diesem Zusammenhang von einer Diskriminierung im Genuss von Rechten und Freiheiten, die von der Konvention eingeräumt werden, die Rede sein kann. c) Eindeutig ist die Beziehung einer als diskriminierend beanstandeten Massnahme zu einem Konventionsrecht, wenn die Massnahme kraft eines Schrankenvorbehalts (je Abs. 2 der Art. 8-11 EMRK) an sich eine zulässige Beschränkung des in Frage stehenden Konventionsrechts darstellt (FROWEIN/PEUKERT, N. 4 zu Art. 14, S. 307/8). Wird etwa einem Ausländer mit Familienangehörigen in der Schweiz die Aufenthaltsbewilligung verweigert, und verletzt diese Massnahme den grundsätzlich betroffenen Art. 8 EMRK aus dem Grunde nicht, dass dieser Eingriff in sein Familienleben im Sinne von Art. 8 Abs. 2 EMRK verhältnismässig ist, so kann der Ausländer noch Art. 14 EMRK anrufen, wenn er rügen will, in anderen gleichgelagerten Fällen werde regelmässig eine Bewilligung erteilt. Im Zusammenhang mit Art. 4 EMRK ist für die Frage der Anrufung von Art. 14 EMRK zu differenzieren. Ist zu prüfen, ob eine jemandem auferlegte Verpflichtung als Verpflichtung zu unerlaubter

Zwangs- oder Pflichtarbeit im Sinne von Art. 14 Ziff. 2 EMRK zu werten ist, so ist für die Qualifizierung einer Arbeit als Zwangsarbeit unter anderem auch zu prüfen, ob die Massnahme diskriminierend ist (vgl. FROWEIN/PEUKERT, N. 5 und 6 zu Art. 4, S. 43; Urteil des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte in Sachen Van der Mussele vom 23. November 1983, Publications de la Cour Européenne des Droits de l'Homme, Série A, vol. 70, N. 42 ff.). In solchen Fällen besteht offensichtlich ein enger Zusammenhang zwischen dem Diskriminierungsverbot und dem konkreten Konventionsrecht. Anders verhält es sich dagegen, wenn nicht fraglich ist, ob die Auferlegung einer Dienstpflicht als Verpflichtung zur Zwangs- oder Pflichtarbeit zu gelten habe, das heisst, wenn es um eine Dienstleistung geht, die gemäss Ausnahmenkatalog von Art. 4 Ziff. 3 EMRK keine Zwangs- oder Pflichtarbeit ist. Da die Konvention für solche Dienstleistungen unter dem Gesichtspunkt der Zwangsarbeit gerade keine Rechte einräumt, stellt sich die Frage, ob jemand im Genuss von durch die Konvention eingeräumten Rechten und Freiheiten diskriminiert werde, nicht.
d) Der Zivilschutzdienst fällt als Dienstleistung mit (in weitem Sinn) militärischem Charakter beziehungsweise als an Stelle der militärischen Dienstpflicht tretende, den eigentlichen Militärdienst ergänzende Dienstleistung klarerweise unter Art. 4 Ziff. 3 lit. b EMRK (vgl. Art. 1 Abs. 1 und 2 ZSG), als für Notstands- und Katastrophensituationen vorgesehene Dienstleistung zudem unter Art. 4 Ziff. 3 lit. c (vgl. Art. 1 Abs. 3 ZSG). Damit erscheint aber eine Anrufung von Art. 14 EMRK nach dem vorne (c) Gesagten ausgeschlossen. e) Die Europäische Kommission für Menschenrechte hat die Rüge, Art. 14 EMRK sei verletzt, im Zusammenhang mit unter Art. 4 Ziff. 3 EMRK fallenden Dienstleistungen denn auch nicht ohne weiteres zugelassen. In einem Fall stellte sie fest, dass ein Dienstverweigerer unter anderem darum zur Zivildienstleistung verpflichtet werden durfte, weil eine solche Dienstleistung nach Art. 4 Ziff. 3 lit. b EMRK nicht unter das Zwangsarbeitsverbot falle; damit aber stelle sich kein Problem hinsichtlich Art. 14 EMRK (Entscheid in Sachen Johansen gegen Norwegen vom 14. Oktober 1985, DR 44, 155). Und im Fall eines schwedischen Dienstverweigerers, der gleich wie die Zeugen Jehovas vom Militärdienst befreit werden wollte, prüfte sie die Rüge der Verletzung von Art. 14 EMRK nur unter dem Gesichtspunkt von Art. 9 EMRK; sie liess offen, ob dies auch unter dem Gesichtspunkt des ebenfalls angerufenen Art. 4 (Ziff. 3 lit. b) EMRK möglich gewesen

wäre (Entscheid in Sachen N. gegen Schweden vom 11. Oktober 1984, DR 40, 203). Die Kommission hat allerdings in einzelnen Fällen (ohne umfassende Begründung) Rügen wegen Verletzung von Art. 14 EMRK nicht schon darum ausgeschlossen, weil die behauptete Diskriminierung Dienstleistungen betraf, die unter die Ausnahmen von Art. 4 Ziff. 3 EMRK fielen. So im Fall eines Kriegsdienstverweigerers, der sich darüber beschwerte, dass der zivile Ersatzdienst länger dauerte als der ordentliche Militärdienst (Entscheid in Sachen G. gegen Niederlande vom 2. März 1987, DR 51, 180). Ferner im Fall eines Jugendlichen in Untersuchungshaft, der sich darüber beschwerte, dass er - anders als die übrigen, erwachsenen, Untersuchungshäftlinge - zur Arbeit (im Sinne von Art. 4 Ziff. 3 lit. a EMRK) verpflichtet wurde (Beschwerde 8500/79, Nachweis bei FROWEIN/PEUKERT, N. 45 zu Art. 14, S. 328). In beiden Fällen erachtete die Kommission die Rüge aber als (offensichtlich) unbegründet und erklärte sie als unzulässig. In einem neuesten Entscheid vom 8. Januar 1992 in Sachen Schmidt gegen Deutschland (publiziert in Revue universelle des droits de l'homme, RUDH, vol. 4 No 7 vom 31. Juli 1992) hat nun eine Mehrheit der Kommission eine Beschwerde für zulässig erklärt, mit welcher sich ein deutscher Staatsangehöriger darüber beschwerte, dass das Gesetz des Landes Baden-Württemberg über die Feuerwehr den Feuerwehrdienst nur für Männer als obligatorisch erklärt. Sie berief sich dazu auf die Äusserungen des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte im vorne erwähnten Urteil Van der Mussele (Série A, vol. 70). Es ist aber darauf hinzuweisen, dass in jenem Urteil die Verpflichtung eines Anwalts-Stagiaire zur Übernahme eines Mandats ohne Entgelt zu prüfen war. Die fragliche Verpflichtung fiel offensichtlich nicht unter eine der Ausnahmen von Art. 4 Ziff. 3 lit. a-c EMRK und war auch nicht von vornherein als "normale Bürgerpflicht" im Sinne von Art. 4 Ziff. 3 lit. d EMRK zu qualifizieren. Aus diesem Grunde war zur Prüfung der Frage, ob die Verpflichtung als Zwangs- oder Pflichtarbeit im Sinne von Art. 4 Ziff. 2 EMRK zu gelten habe, auch zu untersuchen, ob die Massnahme diskriminierend im Sinne von Art. 14 EMRK sei (Urteil Van

der Mussele, N. 43). Der Gerichtshof hat dagegen bis heute in keinem Fall hinsichtlich Art. 4 Ziff. 3 EMRK die Rüge geprüft, ob Art. 14 EMRK verletzt sei. f) Da im vorliegenden Fall die Pflicht zur Leistung von Zivilschutzdienst klarerweise unter den Ausnahmenkatalog von Art. 4

Ziff. 3 EMRK fällt, ist es nicht notwendig, Art. 14 EMRK zur Konkretisierung des Begriffs "Zwangs- und Pflichtarbeit" heranzuziehen. Es besteht keine genügende Beziehung der Diskriminierungsrüge zu einer anderen angerufenen normativen Vorschrift der Konvention. Sofern im Bereich von Art. 4 Ziff. 3 EMRK, wo gerade keine Rechte und Freiheiten eingeräumt werden, die Diskriminierungsrüge dennoch zulässig sein sollte, könnte jedenfalls von einer konventionsrelevanten Diskriminierung nur in einem besonders krassen Fall von Ungleichbehandlung die Rede sein.

4. a) Eine Massnahme oder Regelung ist dann diskriminierender Natur im Sinne von Art. 14 EMRK, wenn sie hinsichtlich der Gewährleistung des Genusses eines Konventionsrechts zwischen Personen oder Personengruppen unterscheidet, die sich in vergleichbarer Situation befinden, die Unterscheidung eines objektiven und angemessenen Rechtfertigungsgrundes entbehrt, oder wenn zwischen den eingesetzten Mitteln und dem angestrebten Ziel kein angemessenes Verhältnis besteht, wenn die Massnahme also unverhältnismässig ist (FROWEIN/PEUKERT, N. 17 zu Art. 14, S. 315; Kommissionsentscheid in Sachen Angeleni, DR 51, 41, insbesondere 60). Art. 14 EMRK geht somit nicht über das allgemeine Rechtsgleichheitsgebot von Art. 4 Abs. 1 BV hinaus. Insbesondere muss eine Unterscheidung nicht den strengeren Anforderungen von Art. 4 Abs. 2 BV genügen. b) Vorab ist festzuhalten, dass zur Sicherstellung der notwendigen Bestände bei den Zivilschutzorganisationen ein allgemeines Obligatorium für Männer und Frauen nicht erforderlich ist. In seiner Botschaft vom 6. Oktober 1961 zum Zivilschutzgesetz (BBl 1961 II 693 ff., insbesondere S. 704 und 705) hat der Bundesrat dargelegt, dass die Sollbestände bei einer Kombination des Obligatoriums für (nicht militärdienstpflichtige) Männer mit dem Freiwilligkeitsprinzip für Frauen erreicht werden könnten; ein allgemeines Obligatorium für Männer und Frauen würde viel zu weit gehen. Ohne teilweises Obligatorium würden umgekehrt die Sollbestände (selbst die in Zukunft niedrigeren; s. Bericht des Bundesrats vom 26. Februar 1992 zum Zivilschutzleitbild, BBl 1992 II 922 ff., insbesondere S. 947-949) nicht eingehalten, wie sich aus den vom Bundesrat angeführten Zahlen ergibt; die gegenteilige Behauptung des Beschwerdeführers ist durch nichts substantiiert. Die Beschränkung der obligatorischen Schutzdienstpflicht auf eine Personengruppe erscheint darum grundsätzlich als notwendig und

trägt insbesondere dem Verhältnismässigkeitsgebot Rechnung. Erforderlich ist indessen, dass die Kriterien zur Bestimmung der Personengruppe, für welche das Obligatorium gelten soll, sachgerecht sind. c) Grundsätzlich ist jeder Schweizer wehrpflichtig (Art. 18 BV). Schweizer im Sinne von Art. 18 BV sind nur männliche Schweizerbürger. Der Beschwerdeführer macht zu Recht nicht geltend, dass die Beschränkung der obligatorischen Dienstleistungspflicht für ordentlichen Militärdienst nur auf Männer vor Art. 14 EMRK nicht standhielte. Für diese Ungleichbehandlung sprechen biologische und funktionale Gründe. Für FROWEIN/PEUKERT ergeben sich im Bereich des Militärdienstes "zwangsläufig Unterscheidungen nach Geschlecht" (N. 25 zu Art. 14, S. 319). In dieser Hinsicht besteht im europäischen Raum und somit in den der EMRK beigetretenen Staaten offensichtlich ein weitgehender Konsens. Weitere Erörterungen erübrigen sich. Gerade das Gebot der Rechtsgleichheit legt es nahe, Männer im wehrpflichtigen Alter, welche vom eigentlichen Militärdienst befreit

sind, zu Dienstleistungen im Zivilschutz zu verpflichten. Dieser Konnex zwischen Militärdienst und Zivilschutz rechtfertigt für sich allein das auf die Männer beschränkte Zivilschutzdienstobligatorium ausreichend. Dass das Obligatorium für Männer auch nach Absolvierung ihres Militärdienstes gilt, nach noch geltender Regelung zwischen dem 50. und 60. Altersjahr (Art. 34 Abs. 1 ZSG), ist insofern nicht sachfremd, als sie ihre im Militärdienst gesammelten Erfahrungen gegebenenfalls in den Zivilschutz einbringen können (vgl. Art. 36 ZSG). Es kommt dazu, dass das Obligatorium für Männer offensichtlich leichter zu handhaben ist als für Frauen. Bei Frauen wären in bedeutendem Ausmass Dienstbefreiungen vorzusehen, vorerst bei Schwangerschaften, ebenso in vielen Fällen bei Mutterschaft. d) Es liegen somit objektive und angemessene Rechtfertigungsgründe dafür vor, nur Männer zur Leistung von Zivilschutzdienst zu verpflichten. Männer und Frauen befinden sich im Bereich des Zivilschutzes nicht in einer in solchem Masse vergleichbaren Situation, dass sie hinsichtlich der Dienstleistungspflicht zwingend gleichgestellt werden müssten. Angesichts der beschränkten Tragweite, die der Rüge, Art. 14 EMRK sei verletzt, im Bereich von Art. 4 Ziff. 3 EMRK zukommen kann (vgl. vorne E. 3), wird der Beschwerdeführer durch das Aufgebot zur Zivilschutzdienstleistung nicht im Genuss eines von der Konvention eingeräumten Rechts diskriminiert.

5. Die Rüge, Art. 14 EMRK sei verletzt, erweist sich nach dem Gesagten als unbegründet. Beide Beschwerden sind abzuweisen, soweit darauf eingetreten werden kann. Damit stellt sich die Frage nicht, ob das Bundesgericht einem Bundesgesetz, welches eine unterschiedliche Behandlung von Mann und Frau vorsieht, die Anwendung versagen könnte, wenn eine darauf gestützte Massnahme gegen ein von der EMRK eingeräumtes Recht verstossen sollte. Das wäre jedenfalls im Hinblick auf die in Art. 113 und 114bis je Abs. 3 BV vorgesehene Kompetenzabgrenzung zwischen Bundesgericht und Gesetzgeber problematisch; dies erst recht dann, wenn die Ungleichbehandlung, wie hier, vom Verfassungsgeber selber gewollt ist (Art. 22bis Abs. 4 und 5 BV). Art. 114bis Abs. 3 BV schliesst aber jedenfalls nicht aus, dass das Bundesgericht eine Feststellung darüber trifft, ob eine vom Bundesgesetzgeber geschaffene Norm der EMRK widerspricht, wie es auch den Gesetzgeber einladen kann, eine Verfassungs- oder konventionswidrige Norm zu ändern (BGE 117 Ib 373 /4 E. 2f).