



Fachbereiche WD 1, WD 3, WD 4 und EU 6

Errichtung und Betrieb eines „digitalen Barbarastollens“ zum Schutz von Kulturgut sowie eines damit verbundenen Online-Portals
Gesetzgebungs-, Verwaltungs- und Finanzierungskompetenzen

Errichtung und Betrieb eines „digitalen Barbarastollens“ zum Schutz von Kulturgut sowie eines damit verbundenen Online-Portals**Gesetzgebungs-, Verwaltungs- und Finanzierungskompetenzen**

Aktenzeichen: WD 1 - 1005 /26; WD 3 - 3000 - 062/26; WD 4 - 3000 - 033/26;
EU 6 - 3000 - 068/26

Abschluss der Arbeit: 13.07.2026

Fachbereich: WD 1: Geschichte, Politik und Kultur;
WD 3: Verfassung und Verwaltung;
WD 4: Haushalt und Finanzen;
EU 6: Europa- und Völkerrecht, Auswärtiges und Sicherheit

Die Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages unterstützen die Mitglieder des Deutschen Bundestages bei ihrer mandatsbezogenen Tätigkeit. Ihre Arbeiten 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 der Wissenschaftlichen Dienste 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 unterliegende, geschützte oder andere nicht zur Veröffentlichung geeignete Informationen enthalten. Eine beabsichtigte Weitergabe oder Veröffentlichung ist vorab dem jeweiligen Fachbereich anzuzeigen und nur mit Angabe der Quelle zulässig. Der Fachbereich berät über die dabei zu berücksichtigenden Fragen.

Inhaltsverzeichnis

1.	Fragestellung (WD 4)	5
2.	Grundlegende Informationen zum Schutz von Kulturgut (WD 1 und EU 6)	5
2.1.	Der Zentrale Bergungsort (ZBO) – Barbarastollen bei Oberried (WD 1)	5
2.2.	Mikrofilm und Digitalisat (WD 1)	8
2.3.	Der „digitale Barbarastollen“ (WD 1)	9
2.4.	Die Haager Konvention von 1954 (EU 6)	11
3.	Gesetzgebungs- und Verwaltungskompetenzen (WD 3)	14
3.1.	Gesetzgebungskompetenzen	14
3.1.1.	Art. 73 Abs. 1 Nr. 5a GG	15
3.1.2.	Art. 73 Abs. 1 Nr. 1 GG	16
3.1.2.1.	Einfachgesetzliche Ausgestaltung	17
3.1.2.2.	Abgrenzung zum friedensmäßig orientierten Kulturgutschutz	17
3.1.2.3.	Reichweite des Kompetenztitels im Hinblick auf einen „digitalen Barbarastollen“	18
3.1.2.3.1.	Digitalisierung	18
3.1.2.3.2.	Zweitverwertung	19
3.1.3.	Art. 74 Abs. 1 Nr. 13 Alt. 2 GG	21
3.1.4.	„Ungeschriebene“ Gesetzgebungskompetenzen	23
3.1.4.1.	Kompetenz kraft Sachzusammenhangs	23
3.1.4.2.	Kompetenz kraft Natur der Sache	23
3.1.5.	Art. 35 Abs. 2, Abs. 3 GG	24
3.1.6.	Zwischenergebnis	25
3.2.	Verwaltungskompetenzen	25
3.2.1.	Einfachgesetzliche Ausgestaltung	25
3.2.2.	Art. 87b Abs. 2 GG	26
3.2.3.	Art. 87 Abs. 3 Satz 1 GG	27
3.2.4.	„Ungeschriebene“ Verwaltungskompetenzen	29
3.2.5.	Zwischenergebnis	29
4.	Finanzierungskompetenzen (WD 4)	29
4.1.	Konnexitätsprinzip, Art. 104a Abs. 1 GG	30
4.2.	Aufgabenwahrnehmung durch den Bund	30
4.3.	Aufgabenwahrnehmung durch die Länder	31
4.3.1.	Landeseigenverwaltung	31
4.3.2.	Bundesauftragsverwaltung	31
4.3.2.1.	Abgrenzung zwischen Verwaltungsausgaben und Zweckausgaben	32
4.3.2.2.	Kostentragung des Bundes im Zusammenhang mit der Erstellung der Mikrofilme und deren Einlagerung	35
4.3.2.3.	Kostentragung des Bundes im Zusammenhang mit der Erstellung von Digitalisaten und deren Speicherung	36

5. Fazit (WD 4)

37

1. Fragestellung (WD 4)

Gegenstand der Arbeit sind verschiedene rechtliche Möglichkeiten für den Betrieb und die Finanzierung eines dem Kulturgutschutz dienenden „digitalen Barbarastollens“ sowie eines damit verbundenen, öffentlich zugänglichen Online-Portals.

Einführend erfolgen einige grundlegende Ausführungen zum Schutz von Kulturgut (2.). Dabei wird zunächst auf die bestehende, vom Bund für den Kulturgutschutz genutzte Einrichtung eingegangen (2.1.). Weiterhin werden verschiedene Mittel zur Sicherung des Informationsgehalts von Schriftstücken (Mikrofilm und Digitalisat) einander gegenübergestellt (2.2.). Sodann wird auf Überlegungen hinsichtlich der Errichtung eines „digitalen Barbarastollens“ eingegangen (2.3.). Zudem erfolgt eine Erörterung der Frage, inwieweit der Haager Konvention zum Schutz von Kulturgut bei bewaffneten Konflikten von 1954 für die vorliegende Fragestellung Bedeutung zukommt (2.4.).

Anschließend werden die Gesetzgebungs- und Verwaltungskompetenzen in Bezug auf den Betrieb eines „digitalen Barbarastollens“ sowie eines damit verbundenen, öffentlich zugänglichen Online-Portals dargestellt (3.). Daran anknüpfend erfolgt eine Erörterung der diesbezüglichen Finanzierungskompetenzen (4.). Abschließend wird ein Fazit gezogen (5.).

2. Grundlegende Informationen zum Schutz von Kulturgut (WD 1 und EU 6)

2.1. Der Zentrale Bergungsort (ZBO) – Barbarastollen bei Oberried (WD 1)

In Reaktion auf die kulturellen Verluste während des Zweiten Weltkriegs wurde 1954 unter dem Dach der UNESCO die „[Haager Konvention zum Schutz von Kulturgut bei bewaffneten Konflikten](#)“ ins Leben gerufen. Darin verpflichten sich inzwischen mehr als 130 Unterzeichner-Staaten weltweit zur „Sicherung und Respektierung“ von „beweglichem oder unbeweglichem Gut, das für das kulturelle Erbe aller Völker von großer Bedeutung ist“. Deutschland ratifizierte die Haager Konvention als zentrales völkerrechtlich bindendes Abkommen zum Schutz von Kulturgut im Jahr 1967.¹

Das Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe (BBK, zuvor Bundesamt für Zivilschutz) koordiniert als nachgeordnete Behörde des Bundesministeriums des Innern (BMI) Maßnahmen des Kulturgutschutzes, entwickelt Sicherheitskonzepte und organisiert die sogenannte Bundessicherungsverfilmung.² Daneben tragen die Länder, Landesarchive, Museen und Denkmalbehörden Verantwortung für Schutzmaßnahmen und Krisenvorsorge.

Wichtiges Element des deutschen Kulturgutschutzes ist der Zentrale Bergungsort der Bundesrepublik Deutschland (ZBO). Er befindet sich im stillgelegten Barbarastollen bei Oberried im

1 Zu den nationalen, europäischen und internationalen Rechtsgrundlagen des Kulturgutschutzes siehe https://www.kulturgutschutz-deutschland.de/DE/AllesZumKulturgutschutz/Rechtsgrundlagen/rechtsgrundlagen_node.html [abgerufen - wie alle weiteren URLs - am 29. Mai 2026].

2 Zu den Aufgaben des BBK im Kulturgutschutz im Einzelnen siehe https://www.bbk.bund.de/DE/The-men/Schutz-Kulturgut/schutz-kulturgut_node.html. Siehe auch [Politik & Kultur](#), Nr. 7-8/23 – Juli/August 2023, S. 19.

Schwarzwald. Der ehemalige Silberbergwerksstollen wurde speziell zur langfristigen Sicherung bedeutender Kulturgüter eingerichtet und gilt als das „Gedächtnis der Nation“.³ Über den Lagerkammern befindet sich eine 230 Meter dicke Felsschicht.⁴ Mit dem ZBO wurde ein Ort geschaffen, an dem Abbilder von Kulturgut auf dem alterungsbeständigen Trägermaterial Mikrofilm so eingelagert werden, „dass sie selbst eine atomare Katastrophe überstehen können“.⁵

Seit 1978 ist der Barbarastollen als der einzige Ort in Deutschland in das internationale Register der UNESCO für Objekte unter Sonderschutz eingetragen.⁶ Voraussetzung für diesen besonderen Schutzstatus nach Artikel 8 der Haager Konvention ist unter anderem, dass sich der Ort weit entfernt von militärischen oder industriellen Zielen befindet und nicht militärisch genutzt wird. Angesichts der Lage des Oberried-Stollens 12 Kilometer von Freiburg i. Br. entfernt gilt eine unbeabsichtigte Bombardierung wegen benachbarter militärischer Ziele als ausgeschlossen.

Der Stollen ist mit dem „Blue Shield“ gekennzeichnet, einem blau-weißen Schutzzeichen zur Kennzeichnung geschützter Kulturgüter. Es dient der schnellen Identifikation durch Militärkräfte und signalisiert den besonderen Schutzstatus eines Gebäudes oder Objektes. Angriffe auf entsprechend gekennzeichnete Kulturgüter stellen einen Verstoß gegen das Völkerrecht dar.

Die Sicherung der Kulturgüter erfolgt im Rahmen der [Bundessicherungsverfilmung](#), die 1961 eingeführt wurde. Ziel ist es, im Falle von Krieg, Naturkatastrophen oder anderen Krisen zumindest die Informationen der Originaldokumente dauerhaft zu erhalten. Im Barbarastollen sind Abbilder besonders wertvoller Dokumente aus deutschen Archiven eingelagert, um sie für kommende Generationen zu bewahren.⁷ Dazu zählen historische Urkunden, Akten, Karten, Handschriften und Dokumente von nationaler Bedeutung.

Bei dem gesicherten Archivgut handelt es sich ausschließlich um originale Einzelexemplare. Als besonders wertvoll wird primär deren Inhalt bezeichnet, d.h. die überwiegende Anzahl der Dokumente aus staatlichen Quellen hat keinen besonderen kunsthistorischen oder künstlerischen

3 Zum Barbarastollen siehe Stephan Krass: Der Kulturbunker. In: Etienne Francois, Hagen Schulze (Hrsg.): Deutsche Erinnerungsorte III, München 2001, S. 651-659; Michaela Wieser: Die fast unsterbliche Seele der BRD. Der Barbarastollen: zentraler Bergungsort der Bundesrepublik Deutschland für Kulturgüter. In: Dies.: Heimatkunde für Fortgeschrittene. Bodenlose Löcher, Lügenmuseen und andere kuriose Sehenswürdigkeiten, München 2008, S. 24-31; außerdem die Antworten der Bundesregierung auf die Kleinen Anfragen von AfD ([BT-Drucksache 20/1560](#)) und DIE LINKE ([BT-Drucksache 18/5350](#)). Aktuelle Berichterstattung: Tanja Wessendorf: Kultur tief unter der Erde. In: Frankfurter Rundschau, 27.11.2025, S. 22; Frank Zimmermann: Die kulturelle Identität Deutschlands. In: Badische Zeitung, 9.10.2025, S. 3; Volker Weidemann: Unser Schatz. In: Die Zeit, 31.12.2024, S. 47; Dietmar Seher: Unser historisches Gedächtnis. In: Berliner Morgenpost, 19.5.2024, S. 29.

4 Zu den Sicherungsmaßnahmen am Stollen siehe Daniela Vogt: Sicherung alter Medien. „Deutschlands Gedächtnis“ im Zentralen Bergungsort (ZBO). In: Ludger Kühnhardt (Hrsg.): Im Gespräch bleiben: Politische Wissenschaft und berufliche Praxis (= Schriften des Zentrums für Europäische Integrationsforschung, Bd. 85), Baden-Baden 2023, S. 661-665, hier 662f.; Bernhard Preuss: Der Barbarastollen. Eines der weltweit wenigen Kulturgüter unter Sonderschutz. In: KGS Forum – die Zeitschrift für den Kulturgüterschutz, 2020, 35, S. 61 ff.

5 Michael Hollmann: Der digitale Barbarastollen. Die Zukunft des Kulturgutschutzes, in: [Politik & Kultur](#) 2/2026.

6 Siehe dazu Bernhard Preuss, a.a.O.

7 Vgl. Geheimes Staatsarchiv Preußischer Kulturbesitz: [Bundessicherungsverfilmung](#).

Wert: „Bedeutend sind die Archivalien aufgrund ihres Informationsgehaltes, der im historischen Kontext die wichtigen nationalen politischen, sozialen, wirtschaftlichen und kulturellen Entwicklungen und Ereignisse dokumentiert.“⁸ Grundsätzlich werden paginierte Aktenvorgänge bzw. Dokumente vollständig verfilmt, um so einer Verfälschung der deutschen Geschichtsschreibung vorzubeugen.⁹

Der Barbarastollen bietet aufgrund seiner geologischen Lage besonders günstige Bedingungen für die Langzeitlagerung. Im Inneren herrscht ganzjährig eine konstante Luftfeuchtigkeit und Temperatur von etwa 10 Grad Celsius. Dadurch ist keine aufwendige Klimatisierung erforderlich. Die Mikrofilme werden in speziellen staubfreien und luftdichtverschlossenen Edelstahlbehältern gelagert, die Schutz vor Feuchtigkeit, chemischen Einwirkungen und mechanischer Beschädigung bieten.

Die erste Einlagerung im Barbarastollen erfolgte 1974. Heute befinden sich hier rund 1,3 Milliarden Mikrofilmaufnahmen in mehr als 1.600 Edelstahlbehältern. Es wird davon ausgegangen, dass die Mikrofilme unter den klimatischen Bedingungen des Stollens mindestens 500 Jahre ohne Informationsverlust aufbewahrt werden können.

Verantwortlich für die Koordination der Einlagerung und die Unterhaltung des ZBO ist das BBK. Es arbeitet dabei eng mit den Landesarchiven, dem Bundesarchiv sowie der Stiftung Preußischer Kulturbesitz zusammen, die sich für die Erstellung der Mikrofilme verantwortlich zeichnen. Die Kriterien zur Auswahl der zu verfilmenden und einzulagernden Archivalien sind im Leitfaden „[Grundsätze zur Durchführung der Sicherheitsverfilmung von Archivalien](#)“ festgelegt. Archivarinnen und Archivare der beteiligten Institutionen wählen auf dieser Grundlage die zu sichernden Dokumente nach eigenem Ermessen aus und organisieren deren Verfilmung. Dies wird nach Angaben des BBK durch einen Stab von rund 75 fest angestellten Mitarbeitenden gewährleistet.¹⁰ Im [Fototechnischen Ausschuss](#) der „Konferenz der Leiterinnen und Leiter der Archivverwaltungen des Bundes und der Länder“ (KLA) stimmen sich die Beteiligten zudem über die generelle Zielsetzung und Prioritäten für die Verfilmung ab.¹¹

8 Daniela Vogt u.a.: [Digitalisierung](#) der Dokumente im Oberrieder Stollen (ZBO) und deren Bereitstellung im Internet (2021); dies., a.a.O., S. 663. Zwei Drittel der verfilmten Bestände stammen aus staatlichen Quellen, Alltagskultur bleibt weitgehend undokumentiert (Dierk Meinhardt: Der Berg, der nichts vergisst. In: Cicero 7/2018, S. 40). Inzwischen sind allerdings auch Formen des immateriellen Kulturerbes wie etwa der Rheinische Karneval oder die Schwäbisch-Alemannische Fastnacht dokumentiert (Jonas Feltes: 50 Jahre Barbarastollen. Kulturelles Gedächtnis unter Sonderschutz. In: BBK Bevölkerungsschutz 4/2025, S. 37; Frank Zimmermann: Wo die Fastnacht katastrophensicher ist. In: Badische Zeitung, 11.2.2026, S. 7). Eine Besonderheit sind die zum 50. Jahrestag der Unterzeichnung der Haager Konvention 2004 eingelagerten Werke 50 zeitgenössischer Künstler, darunter u.a. Andreas Gursky, Jonathan Meese, Christoph Schlingensiefel und Jörg Immendorf. Die Arbeiten durfte niemand sehen und die 50 Behälter werden erst in 1500 Jahren geöffnet (vgl. Michaela Wieser, a.a.O., S. 30f.).

9 Daniela Vogt u.a.: [Digitalisierung](#) der Dokumente im Oberrieder Stollen (ZBO) und deren Bereitstellung im Internet (2021).

10 Im Bundeshaushalt 2026, Kapitel 0628, Titel 632 02 werden für Maßnahmen zum Schutz von Kulturgut 2,663 Mio. Euro für Zuweisungen an die Länder ausgewiesen.

11 Vgl. [BT-Drucksache 18/5350](#), S. 2.

Auch die DDR hat seit Beginn der 1960er Jahre Archivalien gesichert und – auf Acetatfilm gefilmt – in Ferch bei Potsdam eingelagert. Temperatur und Luftfeuchtigkeit dort ließen allerdings Mikrofilme verschimmeln und machten sie unleserlich. In den 1990er Jahren wurden die erhaltenen Bestände auf das beständigere Polyester-Material überspielt und ca. 244 Millionen Aufnahmen in 327 Fässern in Oberried eingelagert.¹²

2.2. Mikrofilm und Digitalisat (WD 1)

Die fortschreitende Digitalisierung hat Einfluss auch auf die Kulturgutsicherung und den Zentralen Bergungsort für Mikrofilme in Oberried.¹³ Die lange Haltbarkeit des Mikrofilms bei gleichzeitiger Fälschungssicherheit gilt dabei in Archivreisen auch in Zeiten des digitalen Wandels als noch immer konkurrenzlos.¹⁴ Angeführt wird zudem, dass der Mikrofilm kostengünstig und technikunabhängig sei: Informationen auf Mikrofilmen sind mit bloßem Auge und bei Sonnenlicht jederzeit lesbar, verursachen in der Langzeitlagerung keine Folgekosten und sind sicher vor Cyberangriffen. Deshalb werden mit Hilfe von Mikrofilmbelichtern auch nach der bis 2024 erfolgten Umstellung von analogen Erfassungsgeräten (Mikrofilmkameras) auf Digital-Scanner aus den digitalisierten Dokumenten wieder analoge, mit dem bloßen Auge lesbare Kopien auf Mikrofilm erzeugt.¹⁵

12 Siehe Stephan Krass, a.a.O., S. 657 ff.; Michaela Vieser, a.a.O., S. 30.

13 Zum Stand der Digitalisierung in Bibliotheken, Museen und Archiven und den dabei eingesetzten Hard- und Softwaretechnologien siehe Sonja Kind: Digitalisierung von Kulturgütern. In: Themenkurzprofil des Büros für Technikfolgen-Abschätzung beim Deutschen Bundestag, Nr. 46, Mai 2021, S. 1-11, hier S. 3f. Hervorzuheben ist in diesem Zusammenhang das kooperative Digitalisierungsprojekt [Deutsche Digitale Bibliothek](#) (DDB) als nationales Portal für digitalisierte Kunst- und Kulturgüter, finanziert von Bund, Ländern und Kommunen. Achtzehn Kultur- und Wissenseinrichtungen deutschlandweit verantworten gemeinsam den Aufbau der Deutschen Digitalen Bibliothek. Die Homepage weist knapp 5.000 beteiligte Kultureinrichtungen aus. Der Bestand war laut [BKM](#) 2024 bereits auf mehr als 51 Millionen Objekte angewachsen. Informationen zu weiteren Plattformen wie dem „Archivportal-D“ als ein Onlineinformationssystem, über das sich Daten zu Objekten aus über 200 teilnehmenden Archiven recherchieren lassen, oder „Museum digital“ bei Sonja Kind, a.a.O., S. 5f.

14 Zur Bedeutung des Mikrofilms als verlässlichstes analoges Langzeitspeichermedium siehe die beim Archivtag 2013 verabschiedete [Saarbrücker Erklärung](#) „Medium Film nutzen!“. Zu den Nachteilen digitaler Daten siehe u.a. Bernhard Preuss, a.a.O., S. 64: „Die heute verfügbaren digitalen Speichermedien haben nur eine vergleichsweise kurze Lebensdauer und müssen alle paar Jahre erneuert werden. Das verursacht im Laufe der Zeit erhebliche Folgekosten. Ausserdem sind moderne digitale Medien hochtechnisiert und nur mit grossem technischem Aufwand lesbar zu machen. Niemand weiss, ob in ferne Zukunft die notwendige Technik existieren wird, um diese Medien im Bedarfsfall wieder lesbar machen zu können.“ [Schreibweise im Original, Verf.]. Zu den Herausforderungen bei der Übertragung analoger Objekte in Digitalisate siehe auch Sonja Kind, a.a.O.; Daniela Vogt u.a.: [Digitalisierung](#) der Dokumente im Oberrieder Stollen (ZBO) und deren Bereitstellung im Internet (2021). Neben dem Mangel an Erfahrungswissen über die physische Haltbarkeit der digitalen Speichermedien und über die dauerhafte Lesbarkeit der Speicherformate wird auch auf die hohen finanziellen Mittel, die technische Infrastruktur und standardisierten Verfahren zur Langzeitarchivierung sowie auf die komplizierte Urheberrechtslage bei der angestrebten öffentlichen Zugänglichmachung der Digitalisate hingewiesen.

15 Zum Vorgang der Verfilmung siehe Leon Lindenberger: Die Höhle der Deutschen. In: GEO 05/2026, S. 46-64, hier S. 57f. Die ehemals 14 Verfilmungsstellen in den Landesarchiven wurden im Zuge der Umstellung auf 12 Digitalisierungsstellen reduziert, das Bannen der Digitalisate auf Mikrofilm in vier Ausbelichtungszentren gebündelt (Jonas Feltes, a.a.O., S. 29).

Diese Kombination verbindet die Langzeitstabilität analoger Mikrofilme mit den Vorteilen moderner Digitalisierung und den „bewährten Kulturgutschutz im Rahmen der Katastrophenprävention“ mit der Idee einer möglichst niedrigschwelligen Zugänglichmachung der in deutschen Archiven, Bibliotheken und Museen verwahrten Kulturgüter.¹⁶ Denn Digitalisate der Bundessicherungsverfilmung werden auch auf den Archivportalen der jeweiligen Länder im Internet veröffentlicht und sind bis auf wenige Ausnahmen allgemein zugänglich. Betont wird, dass die Digitalisierung damit den Zugang zu Kulturgütern unabhängig vom Standort verbessere, Forschung und Bildung erleichtere und zugleich die Nutzung empfindlicher Originale reduziere. Gegenüber dem Original sind deren Digitalisate nicht mehr nur „an einem bestimmten Ort benutzbar, sondern ubiquitär verfügbar, sie sind leichter reproduzierbar und mit den Möglichkeiten der digitalen Vergrößerung häufig auch besser lesbar.“¹⁷

Der Mikrofilm stößt seinerseits an Grenzen. Ausgegangen wird davon, dass nach Auslaufen der Erfassungsgeräte bald auch Filmmaterial und Entwicklermaterialien für den Mikrofilm als Sicherungsmedium nicht mehr zur Verfügung stehen werden.¹⁸ Hingewiesen wird auch darauf, dass heute immer größere Mengen an Daten digital erzeugt werden, im Alltag wie in der Verwaltung.

2.3. Der „digitale Barbarastollen“ (WD 1)

Zur Erweiterung des bisher analogen Langzeitgedächtnisses Deutschlands werden gegenwärtig Möglichkeiten digitaler Pendant diskutiert und geprüft. Michael Hollmann, Präsident des Bundesarchivs, erkennt darin „eine echte kulturpolitische Aufgabe des Bundes von gesamtstaatlichem Rang“. Als neue Möglichkeiten, die sich mit einer digitalen Kulturgutsicherung eröffnen würden, benennt er:

- Wegfall der Kosten für die Beschaffung der Rohfilme und Technik für die Ausbelichtung und Nutzung der Mikrofilme;
- keine analoge Ausbelichtung von Bildern mehr, die ohnehin nicht mehr mit analoger Fototechnik, sondern mit hochwertigen Digitalkameras aufgenommen würden;
- farbige Aufnahmen¹⁹;
- keine Beschränkung bei der Sicherung auf schriftliche und bildliche Vorlagen, sondern Einbeziehung von digitalen Repräsentationen audiovisueller und auch dreidimensionaler Objekte in die Kulturgutsicherung;
- Sicherung genuin digitaler Objekte;

16 Michael Hollmann: Der digitale Barbarastollen. Die Zukunft des Kulturgutschutzes, in: [Politik & Kultur](#) 2/2026.

17 Michael Hollmann: Zum Verhältnis von Originalerhalt und Digitalisierung, in: Forum. Das Fachmagazin des Bundesarchivs (Ausgabe 2023).

18 Ebd.

19 Der Mikrofilm bietet Lesbarkeit nur in Schwarz-Weiß, da Farbfilme schneller zerfallen (vgl. Leon Lindenberg, a.a.O., S. 53). Allerdings werden seit 2010 Archivalien wie Karten oder Urkunden, bei denen die Farbe zusätzliche Informationen transportiert, auch auf Farbmikrofilmen gespeichert (vgl. Daniela Vogt, a.a.O., S. 663). „Dazu werden die Archivalien hochauflösend digitalisiert und mit einem Lasermikrofilmbelichter auf einen langzeitstabilen Farbmikrofilm ausbelichtet.“ ([BT-Drucksache 18/5350](#), S. 4).

- Zugänglichkeit der Sicherungsreproduktionen: digitale Bereitstellung aller gesicherten Objekte über ein gemeinsames Portal wie die [Deutsche Digitale Bibliothek](#) (DDB). Dabei könnte infolge der zentralen Datenhaltung auch Institutionen ohne eigenen Internetauftritt ermöglicht werden, ihre besonderen Kulturgüter online zugänglich und nutzbar zu machen.²⁰

Voraussetzung eines „digitalen Barbarastollens“ ist für Hollmann, dass das „Geschäftsmodell“ des BBK als zentraler Koordinator darauf übertragen würde: dass also der Bund die Kosten und Aufwände für die Langzeitspeicherung und die Onlinestellung übernehmen und die Trägerschaft des Archivs, der Bibliothek oder des Museums dabei weiterhin keine Rolle spielen würde. Als denkbare Struktur führt Hollmann aus: „Alle Archive, Bibliotheken und Museen könnten – häufig schon vorhandene – digitale Repräsentationen ihrer Akten, Bücher, Filme, Tonaufnahmen etc. einer zentralen Stelle übergeben, die zunächst und vor allem die Langzeitsicherung der Digitalisate übernimmt. Nach derzeitigem Standard würde das bedeuten, dass die übergebenen Daten mindestens vierfach und georedundant gespeichert würden. Es müssten also vier identische Massenspeicher an vier Orten als Archivspeicher etabliert werden, die laufend miteinander synchronisiert würden. Über das Internet wären diese Speicher zum Schutz vor Cyberangriffen aber nicht zugänglich. So würde sichergestellt, dass ein katastrophales Ereignis nach menschlichem Ermessen nie alle Speicher gleichzeitig zerstören könnte. Parallel könnte ein Präsentationsspeicher eingerichtet werden, auf dem – zum Beispiel über die DDB – alle Digitalisate in einem Internet-geeigneten Format allgemein zugänglich gemacht werden könnten. Eine Beschädigung dieses Präsentationsspeichers würde zwar Kosten und Aufwände, aber keine Datenverluste zur Folge haben; gelöschte oder beschädigte Daten könnten jederzeit und vergleichsweise einfach wieder aus den Archivspeichern rekonstruiert werden.“ Auf diese Weise würde „ein gewaltiger Wissensspei-

20 Michael Hollmann: Der digitale Barbarastollen. Die Zukunft des Kulturgutschutzes, in: [Politik & Kultur](#) 2/2026. Hollein betont in diesem Zusammenhang, dass die Wahrnehmung von Archiven zunehmend durch ihre Präsenz im Internet und dabei vor allem durch die Online-Bereitstellung von Archivgut bestimmt werde. Die Digitalisierung werde zudem die Sicherungsverfilmung von Archivgut über kurz oder lang ablösen. Kleinere und kleine Archivinstitutionen ohne eigene Informationstechnik würden damit auch auf dem Feld der Bestandssicherung ins Hintertreffen geraten. Die bestehende Schere zwischen großen Archiven mit vielfältigen digitalen Möglichkeiten und kleineren Häusern sowohl in öffentlicher wie privater Trägerschaft ohne diese Optionen würde so weiter auseinander gehen und ein für viele Archive bedrohliches Ausmaß annehmen. [Michael Hollmann (2023), a.a.O.]. Zur Einbeziehung der Digitalisate aus der Sicherungsverfilmung teilte die Bundesregierung 2015 auf Anfrage der Fraktion DIE LINKE mit: „Die bei der Sicherungsverfilmung entstehenden Digitalisate werden nicht über die Deutsche Digitale Bibliothek zur Verfügung gestellt. Die Übergabe von Inhalten (Digitalisaten) zum Zwecke der Zugänglichmachung über die Deutsche Digitale Bibliothek ist Aufgabe der jeweiligen (Kultur-)Einrichtung, die die Originale der Digitalisate beherbergt. Das Verfahren der Datenvorbereitung bzw. -übergabe zur Veröffentlichung über die Deutsche Digitale Bibliothek (Aufbereitung zur attraktiven Präsentation unter Beachtung der Nutzungsrechte) unterscheidet sich erheblich von einer Sicherungsverfilmung zur Langzeitsicherung von Kulturgütern zum Zweck einer langfristigen Einlagerung.“ ([BT-Drucksache 18/5350](#), S. 5).

cher entstehen, ein überall auf der Welt zugängliches Digitales Deutsches Nationalmuseum von ungeheurer Vielfalt und höchster Repräsentativität für den Kulturstandort Deutschland.“²¹

Eingeräumt wird zugleich, dass die zentrale Sicherung, die Synchronisierung der Archivspeicher und der Unterhalt der Online-Repräsentanz aufwändig und technisch äußerst anspruchsvoll ist, zudem sehr kostenintensiv. Um die Rahmenbedingungen einer Fortführung des zivilen Kulturgutschutzes im digitalen Zeitalter ergebnis- und technologieoffen auszuloten, hat das BBK 2024 einen Forschungsauftrag vergeben.²²

2.4. Die Haager Konvention von 1954 (EU 6)

Der Fachbereich EU 6 wurde gefragt, ob die **Haager Konvention zum Schutz von Kulturgut bei bewaffneten Konflikten**²³ (folgend: HK) für die Frage einer **bundesseitigen Finanzierung und Trägerschaft des geplanten „Digitalen Barbarastollens“**²⁴ Relevanz hat.

Die von Deutschland ratifizierte HK aus dem Jahr 1954 nebst einem Protokoll²⁵ stellt die erste völkerrechtliche Konvention auf universeller Ebene dar, die einzig den Kulturgüterschutz in den

21 Michael Hollmann: Der digitale Barbarastollen. Die Zukunft des Kulturgutschutzes, in: [Politik & Kultur](#) 2/2026. Zu einer Online-Präsenz der bereits digitalisierten und online verfügbaren Dokumente der Sicherungsverfilmung des Bundes heißt es in der Literatur: „Denkbar wäre hier eine offizielle Seite beispielsweise auch als Unterseite auf der Internetpräsenz des Bundesamtes für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe (BBK), wo das Findbuch bzw. Register der im ZBO eingelagerten Dokumente digitalisiert der Öffentlichkeit zugänglich gemacht wird. Eine Verlinkung über dieses Zentraldokument auf die Einzeldokumente und eine zentrale Website würden das Projekt der Sicherungsverfilmung des Bundes (SiFi) in der Öffentlichkeit über das Internet so präsentieren, wie dies analog nie zu erreichen wäre. Die Archive könnten ebenfalls profitieren: Eine im Rahmen des Open-Access-Ansatzes erhöhte Transparenz könnte das Verständnis der Bevölkerung für die SiFi verbessern und damit das Vertrauen in die Archive als bereitstellende Institutionen stärken, was bei einer Finanzierung aus Steuergeldern von Belang ist.“ [Daniela Vogt u.a.: [Digitalisierung](#) der Dokumente im Oberrieder Stollen (ZBO) und deren Bereitstellung im Internet (2021)]. Als ein Beispiel für weitreichende Digitalisierungsmaßnahmen gilt das Stadtarchiv Köln: „Nach dem Einsturz des Magazins des Historischen Archivs der Stadt Köln (HASTK) am 3. März 2009 entstand der Gedanke, ein neues digitales Stadtarchiv aufzubauen. Das digitale Historische Archiv Köln (DHAK) wurde ins Leben gerufen, um zunächst als Ersatz möglichst viele Reprographien von Kölner Archivalien zu sammeln, die im Rahmen von Forschungen im HASTK in den vergangenen Jahrzehnten angefertigt und beispielsweise in privaten Forschungsunterlagen verwahrt wurden. Diese konnten auf der Seite des DHAK hochgeladen und so zur allgemeinen Benutzung zur Verfügung gestellt werden. Darüber hinaus entstanden eine Nutzergemeinschaft und ein wissenschaftlicher Austausch, die das ‚analoge Archiv‘ so nicht ermöglicht hätte. Ein Jahr nach dem Einsturz wurden im DHAK auch die ersten digitalisierten Mikrofilme aus der Sicherungsverfilmung des HASTK eingestellt, die vom Bund seit den 1960er Jahren erstellt und im ZBO verwahrt wurden. Die Dokumente sind seitdem online für jeden Interessierten abrufbar.“ (Ebd.).

22 Siehe Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe: [Bundessicherungsverfilmung](#) - Herausforderungen und Lösungsansätze (2024).

23 Haager Konvention zum Schutz von Kulturgut bei bewaffneten Konflikten vom 14. Mai 1954 (BGBl. II 1967, S. 1233 zuletzt geändert durch BGBl. 2020 I S. 1328).

24 Siehe dazu: Hollmann, [Der digitale Barbarastollen, Die Zukunft des Kulturgutschutzes](#), Politik & Kultur, Zeitung des Deutschen Kulturrates, vom 30. Januar 2026.

25 Erstes Protokoll zur Haager Konvention von 1954 zum Schutz von Kulturgut bei bewaffneten Konflikten vom 14. Mai 1954 (BGBl. 1967 II S. 1300).

Blick nimmt.²⁶ Im Jahr 1999 wurde ein zweites optionales Protokoll beschlossen, das Deutschland ebenfalls ratifiziert hat.²⁷

Die HK ergänzt frühere Haager Abkommen²⁸ und ist Teil des **humanitären Völkerrechts**.²⁹ Zu dem geschützten Kulturgut zählt nach **Art. 1 Buchst. a HK** u. a. „**bewegliches oder unbewegliches Gut**“, das für das kulturelle Erbe aller Völker von großer Bedeutung ist, u. a. auch wissenschaftliche Sammlungen oder Reproduktionen des geschützten Kulturguts.

Nach **Art. 3 HK** **sichern** die Vertragsparteien ihr Kulturgut schon in Friedenszeiten **gegen Folgen eines bewaffneten Konflikts** durch Maßnahmen, die sie für **geeignet erachten**. Die Vertragsstaaten haben somit eine **große Entscheidungsfreiheit** hinsichtlich der zu ergreifenden **Schutzmaßnahmen**. Zu den in Deutschland bisher ergriffenen Maßnahmen zählt die Einlagerung des auf Mikrofilm erfassten Kulturguts (bspw. Archiv- und Bibliotheksgut) im „physischen“ Barbarastollen.³⁰ Das 1999 beschlossene **zweite Protokoll zur HK** (folgend: Prot. II) **konkretisiert** u. a. die nach **Art. 3 HK** in Friedenszeiten zu treffenden **Vorbereitungsmaßnahmen zur Sicherung des Kulturguts** gegen die absehbaren Folgen eines bewaffneten Konflikts. Diese umfassen gem. Art. 5 Prot. II „gegebenenfalls die Erstellung von Verzeichnissen, die Planung von Notfallmaßnahmen zum Schutz gegen Feuer oder Gebäudeeinsturz, die Vorbereitung der Verlagerung von beweglichem Kulturgut oder die Bereitstellung von angemessenem Schutz solchen Gutes an Ort und Stelle sowie die **Bezeichnung der für die Sicherung des Kulturguts zuständigen Behörden**.“ Vorgaben oder Anregungen dazu, **welche innerstaatlichen Behörden** dies in den einzelnen Vertragsstaaten sein sollen, enthält Art. 5 Prot. II **nicht**.

In Art. 29 Prot. II ist zudem eine Regelung bezüglich **Finanzierungsmöglichkeiten** enthalten. Aus der Norm ergibt sich, dass ein Fonds im Sinne eines Treuhandvermögens der UNESCO eingerichtet wird, aus dem u. a. **Unterstützungszahlungen für Sicherungsmaßnahmen in Friedenszeiten** sowie während eines bewaffneten Konflikts gewährt werden können.³¹ Weitergehende Finanzierungsmechanismen sowie **Vorgaben oder Anregungen für die Art und Weise der innerstaatlichen Finanzierung** von Kulturgüterschutz (z. B. betreffend die Einrichtung eines digitalen Archivs) sind in der HK sowie ihren Protokollen **nicht enthalten**.

Von der Frage, ob die HK Vorgaben für die innerstaatliche Trägerschaft und Finanzierung von Sicherungsmaßnahmen macht, ist die Frage abzugrenzen, ob die Wertungen der HK dafürspre-

26 Hönes, Internationaler Denkmal-, Kulturgüter- und Welterbeschutz, 2009, S. 27.

27 Zweites Protokoll zur Haager Konvention von 1954 zum Schutz von Kulturgut bei bewaffneten Konflikten vom 26. März 1999 (BGBl. 2009 II S. 717).

28 Vgl. Art. 36 Abs. 1 HK.

29 Vgl. Sassòli, International Humanitarian Law, 2024, Rn. 10.204.

30 Siehe: Hollmann, [Der digitale Barbarastollen. Die Zukunft des Kulturgutschutzes](#), Politik & Kultur, Zeitung des Deutschen Kulturrates, vom 30. Januar 2026.

31 Siehe dazu UNESCO, [The Fund for the Protection of Cultural Property in the Event of Armed Conflict](#), 2020.

chen, dass auch ein „digitaler Stollen“ unter die im deutschen Kulturschutzkonventionsgesetz³² bereits vorgesehene Bundeskompetenz für die Koordination und Unterhaltung des Zentralen Bergungsortes fällt.

Die HK nennt **Bergungsorte** in **Art. 1 Buchst. b.** als **mögliches Kulturgut**. Dort heißt es: „**Baulichkeiten**, die in der Hauptsache und tatsächlich der **Erhaltung oder Ausstellung** des unter [Art. 1 Buchst. a] bezeichneten beweglichen Gutes dienen, wie z.B. Museen, größere Bibliotheken, Archive **sowie Bergungsorte**, in denen im Falle bewaffneter Konflikte das unter [Art. 1 Buchst. a] bezeichnete **bewegliche Kulturgut in Sicherheit gebracht werden soll.**“

Bei Bergungsorten handelt es sich nach der HK damit um „**Baulichkeiten**“ **zur Sicherung beweglichen Kulturguts bei bewaffneten Konflikten**. Die Formulierung in Art. 1 Buchst. b HK könnte darauf hindeuten, dass bei Bergungsorten – im Gegensatz zu Museen, Bibliotheken etc. – nicht davon ausgegangen wird, dass eine Ausstellung des beweglichen Kulturguts ermöglicht wird.

Gemäß **Art. 8 HK** können **Bergungsorte** zur Sicherung beweglichen Kulturguts sowie Denkmalorte und unbewegliche Kulturgüter unter **Sonderschutz** gestellt werden. Dies ist nur für eine begrenzte Anzahl von Orten möglich und grundsätzlich nur, falls diese in ausreichender Entfernung von militärischen Zielen oder Industriezentren liegen und nicht für militärische Zwecke genutzt werden. Im Dezember 2023 standen weltweit 14 Orte unter Sonderschutz. Zu diesen zählt der **Barbarastollen**.³³ Das Prot. II schafft neben Sonderschutz die Kategorie des sogenannten „**verstärkten Schutzes**“ für Kulturgut „von höchster Bedeutung“ (vgl. Art. 10, 11 Prot. II). Dies erschien notwendig, weil die Hürden für die Erlangung des „Sonderschutzes“ gem. Art. 8 HK hoch sind.³⁴ Stand April 2026 hatte die Liste³⁵ des Kulturguts unter „verstärktem Schutz“ weltweit 33 Eintragungen.³⁶

Legt man die Definition von Bergungsorten in Art. 1 Buchst. b HK zugrunde (Baulichkeiten zur Sicherung des beweglichen Kulturguts bei bewaffneten Konflikten), scheint es nicht ausgeschlossen, dass **physische Orte, in denen bewegliches Kulturgut i. S. v. Art. 1 Buchst. a HK digital archiviert** wird, (wie z. B. Server) unter den **Begriff des Bergungsorts** und damit potenziell auch unter den **Begriff des Kulturgutes nach Art. 1 Buchst. b HK** fallen. In diesem Fall käme grundsätzlich ein Schutz nach Art. 8 HK oder verstärkter Schutz nach Art. 10 Prot. II in Betracht. Hinzuweisen ist insofern auf die Ziele und Zwecke der HK, das kulturelle Erbe der Völker unter in-

32 Vgl. Art. 2 Abs. 5 Gesetz zu der Konvention vom 14. Mai 1954 zum Schutz von Kulturgut bei bewaffneten Konflikten vom 11. April 1967 (BGBl. 1967 II S. 1233), das zuletzt durch Artikel 154 der Verordnung vom 19. Juni 2020 (BGBl. I S. 1328) geändert worden ist.

33 Neben dem Barbarastollen (Oberrieder Stollen) als zentralem Bergungsort sind dies drei Orte in den Niederlanden sowie Vatikanstadt und neun Orte in Mexico, vgl. UNESCO, [International Register of Cultural Property under Special Protection](#), 11. Dezember 2023.

34 Hönes, Zur Ratifizierung des Zweiten Protokolls von 1999 zur Haager Konvention zum Schutz von Kulturgut von 1954, DÖV 2008, 911 (914).

35 Siehe zu dieser Liste Art. 11 Abs. 1, 2 Prot II i. V. m. Art. 27 Abs. 1 (b) Prot. II.

36 Davon keine in Deutschland. Siehe UNESCO, [International List of Cultural Property under Enhanced Protection](#), 2024.

ternationalen Schutz zu stellen (Präambel Abs. 3 HK) und alle zum Schutz des Kulturgutes möglichen Maßnahmen zu treffen (Präambel Abs. 6 HK).³⁷ Dies spricht dafür, dass sich der Schutz von Kulturgut auch auf physische Orte erstrecken kann, in denen Kulturgut digital archiviert wird.³⁸

3. Gesetzgebungs- und Verwaltungskompetenzen (WD 3)

Wie unter 2.4. dargestellt, enthält die Haager Konvention zum Schutz von Kulturgut bei bewaffneten Konflikten weder Vorgaben dazu, welche konkreten Maßnahmen die Vertragsstaaten zur Sicherung des auf ihrem Gebiet befindlichen Kulturguts ergreifen müssen, noch dazu, welche nationalen Stellen für ihre Umsetzung zuständig sind. Maßgeblich ist insoweit das innerstaatliche Recht.

Ob und inwieweit die Errichtung und der Betrieb eines „digitalen Barbarastollens“ sowie die zentrale Bereitstellung seiner Inhalte für die Öffentlichkeit durch den Bund geregelt, durchgeführt und finanziert werden könnte, richtet sich somit nach der grundgesetzlichen Kompetenzverteilung. Nachfolgend wird zunächst geprüft, ob dem Bund insoweit eine Gesetzgebungs- und Verwaltungskompetenz zusteht (unter 3.1. und 3.2.), bevor der Frage nachgegangen wird, ob der Bund über eine Finanzierungskompetenz verfügt (unter 4.). Es wird darauf hingewiesen, dass es für die Frage nach einer Bundeskompetenz entscheidend auf die konkrete rechtliche Ausgestaltung ankäme, nachfolgend werden somit v.a. allgemeine Ausführungen getätigt.

3.1. Gesetzgebungskompetenzen

Art. 70 Abs. 1 Grundgesetz (GG)³⁹ regelt die grundsätzliche Kompetenzverteilung zwischen Bund und Ländern für die Gesetzgebung.⁴⁰ Die Länder haben danach das Recht zur Gesetzgebung, soweit das Grundgesetz nicht dem Bund Gesetzgebungsbefugnisse verleiht. Art. 70 Abs. 1 GG legt ein Regel-Ausnahme-Verhältnis⁴¹ fest, nach dem der Bund nur die ihm ausdrücklich zugewiesenen Kompetenzen besitzt, während der unbenannte Rest in die Zuständigkeit der Länder fällt (sog. Residualkompetenzen).⁴² Dabei bestimmt die Reichweite der Bundeskompetenzen den Kompetenzbereich der Länder und nicht umgekehrt.⁴³

37 Vgl. zur Auslegung völkerrechtlicher Verträge Art. 31 Abs. 1, Abs. 2 Wiener Vertragsrechtskonvention.

38 Soweit ersichtlich, wurde diese Frage in der Rechtswissenschaft nicht diskutiert.

39 [Grundgesetz](#) für die Bundesrepublik Deutschland in der Fassung der Bekanntmachung vom 23.05.1949 (BGBl. S. 1), zuletzt geändert durch Art. 1 des Gesetzes vom 22.03.2025 (BGBl. 2025 I Nr. 94).

40 Kment, in: Jarass/Pieroth, Grundgesetz, 19. Aufl. 2026, Art. 70, Rn. 1.

41 BVerfGE 111, 226 (247); 157, 223 (259).

42 BVerfGE 157, 223 (259); BVerfGE 160, 1 (20); Kment, in: Jarass/Pieroth, Grundgesetz, 19. Aufl. 2026, Art. 70, Rn. 1; Degenhart, in: Sachs, Grundgesetz, 10. Aufl. 2024, Art. 70, Rn. 7.

43 BVerfGE 159, 355 (395 m.w.N.).

Im Kulturbereich überwiegen grundsätzlich die Kompetenzen der Länder (sog. Kulturhoheit der Länder)⁴⁴. Was den Schutz von Kulturgütern anbelangt, so verfügen jedoch sowohl der Bund als auch die Länder über Gesetzgebungskompetenzen. Der Oberbegriff „Kulturgutschutz“ erfasst dabei alle Maßnahmen zum Schutz von beweglichem und unbeweglichem Kulturgut. Ziel des Kulturgutschutzes ist es, das Kulturerbe vor Beschädigung, Zerstörung oder unrechtmäßiger Entwendung von seinem angestammten Ort zu schützen, um es kommenden Generationen unbeschadet überliefern zu können.⁴⁵

In die Kompetenz der Länder fällt insoweit insbesondere das Brandschutz-, Denkmal- und Archivrecht sowie das Recht der das Kulturgut bewahrenden Einrichtungen, wie das Bibliotheks- und Museumsrecht.⁴⁶ Zudem fällt der Kulturgutschutz als Aufgabe des Katastrophenschutzes in die Kompetenz der Länder (dazu noch unter 3.1.2.2.).

Dem Bund überträgt das Grundgesetz Kompetenzen auf dem Gebiet des Kulturgutschutzes durch Art. 73 Abs. 1 Nr. 1 GG (Zivilschutz) und Art. 73 Abs. 1 Nr. 5a GG (Schutz deutschen Kulturgutes gegen Abwanderung ins Ausland). Hierbei handelt es sich um ausschließliche Gesetzgebungskompetenzen. Die Länder haben in diesen Bereichen somit nur ein Gesetzgebungsrecht, wenn und soweit sie dazu in einem Bundesgesetz ausdrücklich ermächtigt werden (Art. 71, 73 GG). Darüber hinaus könnten auch weitere Gesetzgebungskompetenzen, die nicht dem Kulturgutschutz zuzuordnen sind (dazu unter 3.1.3.), sowie „ungeschriebene“ Gesetzgebungskompetenzen des Bundes in Betracht kommen (dazu unter 3.1.4. und 3.1.5.).

3.1.1. Art. 73 Abs. 1 Nr. 5a GG

Art. 73 Abs. 1 Nr. 5a GG überträgt dem Bund eine Regelungskompetenz für den Schutz deutschen Kulturgutes gegen Abwanderung ins Ausland. „Kulturgut“ bezeichnet Kunstwerke und andere Kulturgegenstände, insbesondere wissenschaftliches, bibliothekarisches und archivarisches Gut, das national wertvoll ist.⁴⁷ Der Schutz vor Abwanderung umfasst jede nicht nur kurzfristige Ausfuhr in das Ausland.⁴⁸ Den rechtlichen Rahmen bilden das „UNESCO-Übereinkommen über Maßnahmen zum Verbot und zur Verhütung der rechtswidrigen Einfuhr, Ausfuhr und Übereignung von Kulturgut“ von 1970 und das Kulturgutschutzgesetz⁴⁹, welches das Übereinkommen im nationalen Recht umsetzt.⁵⁰

44 Germelmann, in: Stern/Sodan/Möstl, Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland im europäischen Staatenverbund, 2. Aufl. 2022, § 27, Rn. 73 m.w.N.

45 Auswärtiges Amt, Kulturgutschutz auf internationaler und nationaler Ebene, 26.02.2026.

46 Vogt, in: Freudenberg/von Lewinski, Handbuch Bevölkerungsschutz, 1. Aufl. 2024, § 40, Rn. 3, 9.

47 Kment, in: Jarass/Pieroth, Grundgesetz, 19. Aufl. 2026, Art. 73, Rn. 21.

48 Kment, in: Jarass/Pieroth, Grundgesetz, 19. Aufl. 2026, Art. 73, Rn. 21.

49 [Kulturgutschutzgesetz](#) vom 31.07.2016 (BGBl. I S. 1914), zuletzt geändert durch Artikel 1 des Gesetzes vom 17.07.2025 (BGBl. 2025 I Nr. 167).

50 Auswärtiges Amt, Kulturgutschutz auf internationaler und nationaler Ebene, 26.02.2026.

Eine Erfassung von Kulturgütern im Rahmen eines „digitalen Barbarastollens“ könnte jedenfalls mittelbar auch dazu dienen, den Inhalt oder das Erscheinungsbild von nach Art. 73 Abs. 1 Nr. 5a GG geschützten Kulturgütern zu bewahren. Allerdings dürfte der Schwerpunkt einer entsprechenden Regelung nicht bei Art. 73 Abs. 1 Nr. 5a GG liegen, da es bei der Errichtung eines „digitalen Barbarastollens“ nicht darum ginge, die betroffenen Kulturgüter gegen eine Ausfuhr ins Ausland, sondern vielmehr gegen kriegsbedingte Einwirkungen im Bundesgebiet selbst zu schützen (dazu unter 3.1.2.).⁵¹ Eine Gesetzgebungskompetenz des Bundes dürfte sich somit nicht auf Art. 73 Abs. 1 Nr. 5a GG stützen lassen.

3.1.2. Art. 73 Abs. 1 Nr. 1 GG

Eine Gesetzgebungskompetenz des Bundes könnte sich jedoch aus Art. 73 Abs. 1 Nr. 1 GG ergeben. Nach Art. 73 Abs. 1 Nr. 1 GG besitzt der Bund die ausschließliche Gesetzgebungszuständigkeit für die Verteidigung einschließlich des Schutzes der Zivilbevölkerung. Der Begriff „Schutz der Zivilbevölkerung“ umfasst den Schutz der Bevölkerung vor verteidigungsbedingten, also kriegsbedingten Gefahren durch nichtmilitärische Schutzmaßnahmen.⁵² Der Schutz vor anderen Gefahren lässt sich nicht auf Art. 73 Abs. 1 Nr. 1 GG stützen.⁵³ Die Kompetenz wird überwiegend weit ausgelegt.⁵⁴ Sie kann gesetzgeberisch auch bereits in Friedenszeiten, vor Eintritt des Verteidigungsfalles in Anspruch genommen werden.⁵⁵

Zum „Schutz der Zivilbevölkerung“ nach Art. 73 Abs. 1 Nr. 1 GG gehören auch Maßnahmen zum Schutz von Kulturgut bei bewaffneten Konflikten.⁵⁶ Der Bund ist somit zuständig für den Kulturgutschutz in Kriegszeiten, kann (bzw. muss, zu den Verpflichtungen nach der HK unter 2.4.) aber auch bereits in Friedenszeiten vorbereitende Maßnahmen des Kulturgutschutzes für den Fall einer kriegsbedingten Auseinandersetzung regeln.⁵⁷

-
- 51 Zur Abgrenzung: Herbst, in: Kahl/Waldhoff/Walter, Bonner Kommentar zum Grundgesetz, 233. Lfg., 12/2025, Art. 73, Rn. 50.
- 52 Uhle, in: Dürig/Herzog/Scholz, Grundgesetz, Werkstand: 109. EL Januar 2026, Art. 73, Rn. 51; militärische Maßnahmen gehören terminologisch bereits zur „Verteidigung“.
- 53 Uhle, in: Dürig/Herzog/Scholz, Grundgesetz, Werkstand: 109. EL Januar 2026, Art. 73, Rn. 51.
- 54 Degenhart, in: Sachs, Grundgesetz, 10. Aufl. 2024, Art. 73, Rn. 7; Uhle, in: Dürig/Herzog/Scholz, Grundgesetz, Werkstand: 109. EL Januar 2026, Art. 73, Rn. 51, begründet wird dies mit der Zielsetzung der Norm und den Erfahrungen des Zweiten Weltkriegs, in dem gerade die Zivilbevölkerung Angriffsziel war. Keinen Anhaltspunkt für eine weite Auslegung des Kompetenztitels sieht dagegen: Heintzen, in: Huber/Voßkuhle, Grundgesetz, 8. Aufl. 2024, Art. 73, Rn. 21.
- 55 Durch sog. Schubladengesetze, Uhle, in: Dürig/Herzog/Scholz, Grundgesetz, Werkstand: 109. EL Januar 2026, Art. 73, Rn. 51 m.w.N.
- 56 Uhle, in: Dürig/Herzog/Scholz, Grundgesetz, Werkstand: 109. EL Januar 2026, Art. 73, Rn. 52; Auswärtiges Amt, Kulturgutschutz auf internationaler und nationaler Ebene, 26.02.2026.
- 57 Vogt, in: Freudenberg/von Lewinski, Handbuch Bevölkerungsschutz, 1. Aufl. 2024, § 40, Rn. 26.

Neben dem unmittelbaren Schutz von Kulturgütern, d.h. etwa der Sicherung von Kulturgütern an Ort und Stelle durch bauliche Vorkehrungen oder Kennzeichnungen⁵⁸ sowie die Vorbereitung der Verlagerung in Bergungsräume, umfasst dies auch den mittelbaren Schutz von Kulturgütern durch die Sicherung des Inhalts oder des Erscheinungsbildes eines Originals z.B. über die Bundesversicherungsverfilmung.⁵⁹

3.1.2.1. Einfachgesetzliche Ausgestaltung

Dass der Kulturgutschutz (auch) Aufgabe des Zivilschutzes ist, bestätigt auch die einfachgesetzliche Lage. So legt das Zivilschutz- und Katastrophenhilfegesetz (ZSKG)⁶⁰ fest: „Aufgabe des Zivilschutzes ist es, durch nichtmilitärische Maßnahmen die Bevölkerung, ihre Wohnungen und Arbeitsstätten, lebens- oder verteidigungswichtige zivile Dienststellen, Betriebe, Einrichtungen und Anlagen sowie das Kulturgut vor Kriegseinwirkungen zu schützen und deren Folgen zu beseitigen oder zu mildern“ (§ 1 Abs. 1 Satz 1 ZSKG). Und: „Zum Zivilschutz gehören insbesondere [...] Maßnahmen zum Schutz von Kulturgut“ (§ 1 Abs. 2 Nr. 7 ZSKG).

Maßnahmen zum Schutz von Kulturgut richten sich gemäß § 25 ZSKG nach dem Gesetz zu der Konvention vom 14. Mai 1954 zum Schutz von Kulturgut bei bewaffneten Konflikten (KultgSchKonvG)⁶¹, welches insbesondere die Vollzugskompetenzen im Hinblick auf die HK normiert (dazu noch unter 3.2.1.). So regelt Art. 2 Abs. 1 KultgSchKonvG, dass die Länder das Gesetz im Auftrag des Bundes ausführen und legt Art. 2 Abs. 5 KultgSchKonvG die Zuständigkeit des Bundesamtes für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe (BBK) für den ZBO fest („Das Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe ist zuständig für [...] die Verpackung, Dokumentation, Einlagerung und Aufbewahrung von Sicherungsmedien an einem zentralen Bergungs-ort“). Die Normen wurden vom Gesetzgeber entsprechend auf Art. 73 Abs. 1 Nr. 1 GG gestützt.⁶²

3.1.2.2. Abgrenzung zum friedensmäßig orientierten Kulturgutschutz

Vom Schutz von Kulturgut vor Kriegseinwirkungen ist der friedensmäßige Kulturgutschutz abzugrenzen.⁶³ Dieser umfasst einerseits den allgemeinen Schutz von Kulturgut vor Verfall und Um-

58 Zur Frage, ob die Kennzeichnung nach der HK unter Art. 73 Abs. 1 Nr. 1 GG fällt, kritisch: Hönes, Zur Kennzeichnung des Kulturguts nach der Haager Konvention vom 14. Mai 1954 in Friedenszeiten, DÖV 1988, 538 (544 f.).

59 Wasmuth, Sicherung des Kulturgutes, Zivilschutz, 1964, 7/8, 225, 227 f.

60 [Zivilschutz- und Katastrophenhilfegesetz](#) vom 25.03.1997 (BGBl. I S. 726), zuletzt geändert durch Artikel 144 der Verordnung vom 19.06.2020 (BGBl. I S. 1328).

61 Gesetz zu der Konvention vom 14.05.1954 zum Schutz von Kulturgut bei bewaffneten Konflikten ([KultgSchKonvG](#)) vom 11.04.1967 (BGBl. 1967 II S. 1233), zuletzt geändert durch Art. 154 der Verordnung vom 19.06.2020 (BGBl. I S. 1328).

62 Gesetzentwurf der Bundesregierung, Entwurf eines Gesetzes zur Neuregelung des Kulturschutzrechts vom 03.02.2016, [BT-Drs. 18/7456](#), S. 47: „[...] soweit Bestimmungen dem Kulturgutschutz nach der Haager Konvention als einem Bereich des Zivilschutzes dienen: aus Artikel 73 Absatz 1 Nummer 1 des Grundgesetzes“.

63 Usarki, Kulturschutz in der Bundesrepublik Deutschland - Auftrag und Wirklichkeit, Zivilverteidigung 1981, 52, 53.

welteinflüssen durch Restauration und Konservierung⁶⁴, andererseits den Kulturgutschutz als Teil des (friedensmäßigen) Katastrophenschutzes.⁶⁵ Der als Gefahrenabwehrrecht gemäß Art. 30, 70 GG in die Zuständigkeit der Länder fallende Katastrophenschutz⁶⁶ dient dem Schutz der Bevölkerung vor den Auswirkungen von Naturkatastrophen oder Unfällen in Friedenszeiten.⁶⁷ Den Kulturgutschutz im Katastrophen- und Unglücksfall regeln die Katastrophen- bzw. Denkmalschutzgesetze der Länder. Zum Teil finden sich entsprechende Regelungen auch in den Archivgesetzen der Länder.⁶⁸

3.1.2.3. Reichweite des Kompetenztitels im Hinblick auf einen „digitalen Barbarastollen“

Im Hinblick auf die Einrichtung eines „digitalen Barbarastollens“ ist fraglich, wie weit die Kompetenz des Bundes für den Kulturgutschutz als Teil des Zivilschutzes reicht. Dabei ist einerseits zu prüfen, ob sich auf Art. 73 Abs. 1 Nr. 1 GG über die Erfassung auf Mikrofilm hinaus auch eine digitale Sicherung stützen ließe (dazu unter 3.1.2.3.1., siehe auch unter 2.3.). Andererseits stellt sich die Frage, ob es noch von Art. 73 Abs. 1 Nr. 1 GG umfasst wäre, die im Rahmen der digitalen Sicherung erstellten Digitalisate der Öffentlichkeit zentral im Internet zur Verfügung zu stellen (Zweitverwertung, dazu unter 3.1.2.3.2., siehe auch unter 3.).

3.1.2.3.1. Digitalisierung

Der Schutz des Kulturguts im ZBO erfolgt bislang durch Mikroverfilmung und Lagerung in Edelstahlbehältern. Die Regelung über die Aufgabenwahrnehmung durch die Länder im Auftrag des Bundes und die Aufgabe des BBK für Verpackung, Dokumentation, Einlagerung und Aufbewahrung wurde wie erläutert u.a. auf Art. 73 Abs. 1 Nr. 1 GG gestützt (zu den Verwaltungskompetenzen unter 3.2.1.). Fraglich ist, ob sich auch eine digitale Weiterentwicklung (dazu unter 2.3.) auf die Kompetenz stützen ließe.

Dagegen könnte angeführt werden, dass sich viele Maßnahmen des Zivilschutzes eher als praktische Vorsorgemaßnahmen in der analogen Welt kategorisieren lassen. Beispielhaft können hier etwa die Errichtung und Vorhaltung von Bunkern und Luftschutzanlagen in Friedens- und Kriegszeiten, die Durchführung von Luftschutzübungen und alle sonstigen Formen von Aufklärung und Unterrichtung über das angemessene (Schutz-)Verhalten in Kriegssituationen, die Vorratsplanung und Vorratsbewirtschaftung von Medikamenten, Rohstoffen, Fahrzeugen und Lebensmitteln, sowie die Vorbereitung der Bevölkerung auf Angriffssituationen genannt werden.⁶⁹ Allerdings sind auch diese Maßnahmen teilweise digitalisiert (insbesondere Maßnahmen zur In-

64 Vogt, in: Freudenberg/von Lewinski, Handbuch Bevölkerungsschutz, 1. Aufl. 2024, § 40, Rn. 4.

65 Vogt, in: Freudenberg/von Lewinski, Handbuch Bevölkerungsschutz, 1. Aufl. 2024, § 40, Rn. 28; dazu auch: Wissenschaftliche Dienste der Deutschen Bundestages, Beteiligung des Bundes an Katastrophenschutzzentren, Sachstand vom 22.04.2025, [WD 3 - 3000 - 019/25](#).

66 Vogt, in: Freudenberg/von Lewinski, Handbuch Bevölkerungsschutz, 1. Aufl. 2024, § 1, Rn. 20.

67 Weber, in: Weber, Rechtswörterbuch, 35. Edition 2026, Katastrophenschutz.

68 Vogt, in: Freudenberg/von Lewinski, Handbuch Bevölkerungsschutz, 1. Aufl. 2024, § 40, Rn. 28.

69 Uhle, in: Dürig/Herzog/Scholz, Werkstand: 109. EL Januar 2026, Art. 73, Rn. 52.

formation, Aufklärung und Unterrichtung). Auch gibt es keine Anhaltspunkte dafür, dass sich Art. 73 Abs. 1 Nr. 1 GG ein grundsätzlicher Ausschluss von Digitalisierungsprozessen entnehmen lässt, vielmehr wird die Kompetenz überwiegend weit ausgelegt.

Weiter könnte gegen eine Bundeskompetenz angeführt werden, dass digitale Datensammlungen potenziell unbegrenzt sind oder zumindest weniger schnell Kapazitätsgrenzen erreichen als physische Aufnahmen. Abgesehen davon, dass aufgrund des Zwecks eines „digitalen Barbarastollens“ (die Erhaltung des Informationsgehaltes wichtiger Kulturgüter, welche die wichtigen nationalen politischen, sozialen, wirtschaftlichen und kulturellen Entwicklungen und Ereignisse dokumentieren) wohl auch bei einer Digitalisierung keine wahllose Speicherung von Inhalten erfolgen würde, sondern – wie auch bei der Sicherungsverfilmung – eine Auswahl nach vereinheitlichten Standards, ändert sich durch die bloße mögliche Masse der gespeicherten Digitalisate auch nicht die sachliche Zuordnung der Maßnahme.

Auch etwaige Praktikabilitäts- und Sicherheitserwägungen lassen sich nicht gegen eine Bundeskompetenz einwenden (wie z.B., dass Digitalisate im Gegensatz zum Mikrofilm nicht mit bloßem Auge lesbar sind, sondern zur Auswertung der Technik bedürfen und entsprechend abhängiger von der Existenz einer technischen Infrastruktur sind, welche v.a. in Kriegszeiten bedroht sein kann). Die Frage, welches Mittel geeigneter oder kostengünstiger erscheint, ist keine, die für die Kompetenz des Bundes maßgeblich ist.

Wenn an die Stelle von Mikrofilmen also Digitalisate und an die Stelle der Lagerung in Edelstahlbehältern die Speicherung auf Archivspeichern tritt, so ändert sich zwar das Medium, nicht jedoch das Schutzgut und der Sicherungszweck. Beide Arten der Speicherung dienen der Sicherung kultureller Informationen gegen kriegsbedingte Zerstörung und dürften somit unter den Begriff des Zivilschutzes fallen.

Dafür spricht auch die Entstehungsgeschichte von Art. 2 KultgSchKonvG. Der Gesetzgeber hat sich im Normtext bewusst nicht auf das Sicherungsmedium Mikrofilm beschränkt, um „Raum für künftige Entwicklungen“ zu lassen.⁷⁰ Auch er ging somit davon aus, dass sich der Kompetenztitel auch auf andere Formen der Sicherung beziehen kann. Auch die Wertungen der HK dürften einer technikoffenen Lesart nicht entgegenstehen (dazu unter 2.4.).

Damit dürfte ein „digitaler Barbarastollen“ vom Kompetenztitel der Art. 73 Abs. 1 Nr. 1 GG umfasst sein. Entscheidend ist dabei, dass der Sicherungszweck, Kulturgut im Kriegsfall zu schützen, erhalten bleibt. Das Mittel der Sicherung dürfte den verfassungsrechtlichen Charakter der Maßnahme dabei nicht verändern.

3.1.2.3.2. Zweitverwertung

Fraglich ist, ob darüber hinaus auch die Einrichtung und der Betrieb eines Präsentationsspeichers, über den alle Digitalisate auf einer Plattform zentral zugänglich gemacht würden, von Art. 73 Abs. 1 Nr. 1 GG umfasst wäre. Bislang erfolgt eine Veröffentlichung von Digitalisaten aus

70 Gesetzentwurf der Bundesregierung, Entwurf eines Gesetzes zur Neuregelung des Kulturschutzrechts vom 03.02.2016, [BT-Drs. 18/7456](#), S. 122.

der Bundessicherungsverfilmung bereits auf den Archivportalen der jeweiligen Länder im Internet, die bis auf wenige Ausnahmen allgemein zugänglich sind (dazu unter 2.2.).

Für eine Bundeskompetenz könnte angeführt werden, dass der Begriff des Schutzes der Zivilbevölkerung weit auszulegen ist, sowie, dass verschiedene Repräsentationen eines Stückes – in diesem Fall durch einen zusätzlichen Präsentationsspeicher – die Sicherung des Informationsgehalts gegen bewaffnete Konflikte erhöhen.⁷¹

Dafür könnte auch die Regelung des § 4 KGSG sprechen. Diese sieht die Einrichtung eines Internetportals für den Kulturgutschutz vor, welches „zur Unterrichtung der Öffentlichkeit und der Herstellung von Transparenz im Kulturgutschutz“ auch eine Datenbank zur Dokumentation geschützten Kulturgutes umfasst (§ 4 Abs. 1 Nr. 4 KGSG). Der Gesetzentwurf stützt dies auf Art. 73 Abs. 1 Nr. 5a GG: Das Portal falle in den Bereich des Schutzes deutschen Kulturgutes gegen Abwanderung ins Ausland.⁷² Wenn der Schutz vor Abwanderung also eine digitale Darstellung erfassen kann, könnte dies ebenso für den Schutz vor Kriegsgefahren gelten.

Nach überwiegender Ansicht erstreckt sich Art. 73 Abs. 1 Nr. 1 GG im Hinblick auf Vorkehrungen für den Zivilschutz jedenfalls zum Teil auch auf deren friedenszeitbedingte Nutzung zu anderen Zwecken. Dies wird teils unmittelbar auf Art. 73 Abs. 1 Nr. 1 GG gestützt⁷³, teils im Rahmen einer Annexkompetenz bejaht („soweit sich derartige Nutzungen als Annex zur Regelung zivilschützender Maßnahmen darstellen“).⁷⁴ Uhle nennt beispielhaft die Nutzung von Luftschutzanlagen zu Wohn- und Lagerzwecken.⁷⁵ Pestalozza führt beispielhaft als Sozialwohnungen genutzte Luftschutzanlagen an, wobei er hierzu ergänzt, dass „die über das für die Verteidigung Notwendige hinausgehenden Vorkehrungen dem jeweils einschlägigen Kompetenztitel zuzuordnen“ seien (hier: Art. 74 Abs. 1 Nr. 18 GG).⁷⁶ Heintzen betont, dass eine Bundeskompetenz für Nutzungen in Friedenszeiten nur bejaht werden könne, wenn es sich um bloße Randnutzungen handle.⁷⁷

Eine Randnutzung in diesem Sinne dürfte nach aktueller Lage die Möglichkeit der Öffentlichkeit sein, den (physischen) Barbarastollen zu besuchen und zu besichtigen. Fraglich ist, ob dies auch

71 So zur Bundessicherungsverfilmung: Kistenich-Zerfaß, Konzepte und Strukturen zum Kulturgutschutz, ABI Technik 2025, 182, 191.

72 Gesetzentwurf der Bundesregierung, Entwurf eines Gesetzes zur Neuregelung des Kulturschutzrechts vom 03.02.2016, [BT-Drs. 18/7456](#), S. 47.

73 Sannwald/Greve, in: Hofmann/Henneke, Grundgesetz, 16. Aufl. 2026, Art. 73, Rn. 21; Funke, in: Kahl/Waldhoff/Walter, Bonner Kommentar zum Grundgesetz, 230. Lfg. 6/2025, Art. 73, Rn. 43 („[...] ist es nicht vorstellbar, insoweit eine Kompetenz der Länder auch nur punktuell zu ermöglichen.“)

74 Uhle, in: Dürig/Herzog/Scholz, Grundgesetz, Werkstand: 109. EL Januar 2026, Art. 73, Rn. 51; ähnlich: Heintzen, in: Huber/Voßkuhle, Grundgesetz, 8. Aufl. 2024, Art. 73, Rn. 21.

75 Uhle, in: Dürig/Herzog/Scholz, Grundgesetz, Werkstand: 109. EL Januar 2026, Art. 73, Rn. 51.

76 Pestalozza, in: von Mangoldt/Klein/Pestalozza, Das Bonner Grundgesetz, Band 8, 3. Aufl. 1996, Art. 73 Nr. 1, Rn. 49.

77 Heintzen, in: Huber/Voßkuhle, Grundgesetz, 8. Aufl. 2024, Art. 73, Rn. 21.

bei der Zurverfügungstellung im Internet anzunehmen ist. Für eine (Annex-)Kompetenz ließe sich anbringen, dass ein Internetportal – wie auch beim Schutz von Kulturgut gegen Abwanderung – Transparenz- und Informationszwecken dienen würde, die insoweit eine nachgeordnete Rolle einnehmen könnten. Dagegen könnte sprechen, dass ein friedensmäßiges Zurverfügungstellen der Inhalte über ein digitales Portal über die Information und Transparenz hinaus auch weiteren Zwecken dienen würde, z.B. der Zurverfügungstellung für Bildung und Forschung, und damit in die Kulturhoheit der Länder „hineinragen“ würde. Im Hinblick auf die Kennzeichnungspflicht von Kulturgut nach der HK wird zum Teil ebenfalls angenommen, diese ließe sich nicht auf Art. 73 Abs. 1 Nr. 1 GG stützen, da es bei der Kategorisierung nicht primär um den Kulturgüterschutz im Kriege gehe und der Kulturgüterschutz in Friedenszeiten Sache der Länder sei.⁷⁸

Was das Erfordernis der Nutzung „bestehender Vorkehrungen für den Zivilschutz“ anbelangt, so ließe sich einerseits argumentieren, dass, ähnlich wie bei der Nutzung von Luftschutzanlagen zu Wohn- und Lagerzwecken, die dem Kulturgutschutz dienenden, für den „digitalen Barbarastollen“ erstellten Digitalisate weitergenutzt würden. Andererseits wäre für eine entsprechende Plattform zusätzlich zu dem für die Errichtung eines „digitalen Barbarastollens“ erforderlichen Archivspeicher die Errichtung eines Präsentationsspeichers erforderlich. Zu berücksichtigen ist auch, dass – jedenfalls soweit man von einer Annexkompetenz ausgeht – ungeschriebene Bundeskompetenzen nur in Ausnahmefällen anzunehmen sind.⁷⁹

Letztlich lassen sich einige Argumente dafür finden, dass auch eine Zweitverwertung – jedenfalls als Annex – unter Art. 73 Abs. 1 Nr. 1 GG gefasst werden könnte. Es gibt jedoch auch Gründe, die gegen eine Bundeskompetenz sprechen. Soweit ersichtlich ist die Frage auch in der Rechtsprechung und Literatur bislang ungeklärt. Vorliegend kann somit nicht abschließend beantwortet werden, ob dem Bund auch für eine Zweitverwertung der Digitalisate eine Gesetzgebungskompetenz nach Art. 73 Abs. 1 Nr. 1 GG zustünde.

3.1.3. Art. 74 Abs. 1 Nr. 13 Alt. 2 GG

Sofern man davon ausgeht, dass die Errichtung und der Betrieb einer öffentlich zugänglichen Plattform (Zweitverwertung) nicht von Art. 73 Abs. 1 Nr. 1 GG erfasst ist, wäre es denkbar, dass sich die Errichtung auf Art. 74 Abs. 1 Nr. 13 Alt. 2 GG stützen ließe. Dieser überträgt dem Bund eine konkurrierende Gesetzgebungskompetenz für die Förderung der wissenschaftlichen Forschung. Forschung meint jede „geistige Tätigkeit mit dem Ziele, in methodischer, systematischer und nachprüfbarer Weise neue Erkenntnisse zu gewinnen.“⁸⁰ Wissenschaftlich ist die Forschung, wenn sie „nach Inhalt und Form als ernsthafter planmäßiger Versuch zur Ermittlung der Wahr-

78 Hönes, Zur Kennzeichnung des Kulturguts nach der Haager Konvention vom 14. Mai 1954 in Friedenszeiten, DÖV 1988, 538 (544 f.); mit Verweis darauf auch: Heintzen, in: Huber/Voßkuhle, Grundgesetz, 8. Aufl. 2024, Art. 73, Rn. 22 sowie Uhle, in: Dürig/Herzog/Scholz, Grundgesetz, Werkstand: 109. EL Januar 2026, Art. 73, Rn. 46, davon scheint allerdings der Gesetzgeber nicht auszugehen, indem er den Vollzug der HK den Ländern im Auftrag des Bundes überträgt.

79 Degenhart, in: Sachs, Grundgesetz, 10. Aufl. 2024, Art. 70, Rn. 28; BVerfGE 132, 1 (5).

80 BVerfGE 35, 79 (113) mit Verweis auf Bundesbericht Forschung III, BT-Drs. V/4335, S. 4; Uhle, in: Dürig/Herzog/Scholz, Grundgesetz, Werkstand: 109. EL Januar 2026, Art. 74, Rn. 323.

heit anzusehen ist.“⁸¹ Die Förderung der wissenschaftlichen Forschung umfasst die Regelung finanzieller, organisatorischer und planerischer Maßnahmen.⁸² Auf Art. 74 Abs. 1 Nr. 13 Alt. 2 GG hat der Gesetzgeber z.B. § 3 Abs. 3 des Bundesarchivgesetzes (BArchG⁸³, dazu noch unter 3.1.4.2.) gestützt, nach dem das Bundesarchiv auch Unterlagen bleibenden Werts von anderen öffentlichen Stellen, nichtöffentlichen Einrichtungen und Personen archivieren und nutzen kann. Begründet wurde dies damit, dass die Forschungsförderung auch planerische Maßnahmen umfasse.⁸⁴ Folgt man dieser Argumentation, so ließe sich durchaus vorbringen, dass auch die Einrichtung einer zentralen Online-Plattform eine „planerische Maßnahme“ in diesem Sinne darstellt. Dagegen könnte jedoch eingewandt werden, dass eine solche Interpretation zu weit in die Kompetenzen der Länder für das Museums-, Bibliotheks- und Archivrecht eingreift, da diese in der ein oder anderen Form auch immer den Zugang der Forschung zu Dokumenten und Kulturgegenständen betreffen. Letztlich dürfte es insoweit auch auf die konkrete Ausgestaltung und den Schwerpunkt eines entsprechenden Gesetzes ankommen.

Dabei ist auch zu beachten, dass Art. 74 Abs. 1 Nr. 13 GG der Erforderlichkeitsklausel gemäß Art. 72 Abs. 2 GG unterliegt. Danach hat der Bund eine Gesetzgebungskompetenz nur, wenn und soweit die Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse im Bundesgebiet oder die Wahrung der Rechts- oder Wirtschaftseinheit im gesamtstaatlichen Interesse eine bundesgesetzliche Regelung erforderlich macht. Hier dürfte soweit ersichtlich allenfalls die Wahrung der Rechtseinheit in Betracht kommen. Zur Wahrung der Rechtseinheit gemäß Art. 72 Abs. 2 Var. 2 GG ist eine bundesgesetzliche Regelung erforderlich, wenn es andernfalls zu einer „Rechtszersplitterung mit problematischen Folgen [...], die im Interesse sowohl des Bundes als auch der Länder nicht hingenommen werden kann“⁸⁵, kommen würde. Notwendig sind „unzumutbare Behinderungen im länderübergreifenden Rechtsverkehr“ bzw. Störungen der Rechtssicherheit und Freizügigkeit.⁸⁶

Im Hinblick auf § 3 Abs. 3 BArchG wurde dies aus Gründen der Rechtseinheit und des Erfordernisses einer bundesweit einheitlichen Archivierungspraxis bejaht: „Somit könnten Zusammenhänge, die sich aus besagten Unterlagen ergeben, in Zukunft nicht mehr für das gesamte Bundesgebiet verfolgt werden; es würde also bundesweit betrachtet zwangsläufig zu Archivlücken kommen. Die wissenschaftliche Forschung würde erheblich behindert, wenn nicht in Teilen sogar unmöglich gemacht werden.“⁸⁷ Ob man diese Argumentation auf das vorliegende Vorhaben über-

81 BVerfGE 35, 79 (113); 47, 327 (367); 90, 1 (11 f.); 111, 333 (354); 122, 89 (105); Uhle, in: Dürig/Herzog/Scholz, Grundgesetz, Werkstand: 109. EL Januar 2026, Art. 74, Rn. 323.

82 Kment, in: Jarass/Pieroth, Grundgesetz, 19. Aufl. 2026, Art. 74, Rn. 38.

83 [Bundesarchivgesetz](#) in der Fassung der Bekanntmachung vom 06.09.2021 (BGBl. I S. 4122), zuletzt geändert durch Artikel 26 des Gesetzes vom 20.12.2022 (BGBl. I S. 2759).

84 Gesetzentwurf der Bundesregierung, Entwurf eines Gesetzes zur Neuregelung des Bundesarchivrechts vom 15.09.2016, [BT-Drs. 18/9633](#), S. 30.

85 BVerfGE 106, 62 (145).

86 Oeter/Krönke, in: Huber/Voßkuhle, Grundgesetz, 8. Aufl. 2024, Art. 72, Rn. 112; Degenhart, in: Sachs, Grundgesetz, 10. Aufl. 2024, Art. 72, Rn. 16; BVerfGE 106, 62 (145); 125, 141 (154).

87 Gesetzentwurf der Bundesregierung, Entwurf eines Gesetzes zur Neuregelung des Bundesarchivrechts vom 15.09.2016, [BT-Drs. 18/9633](#), S. 30.

tragen kann, ist unklar. Jedenfalls kann die vorliegende Arbeit nicht ohne Weiteres bewerten, inwieweit durch die aktuelle Lage derartige unzumutbare Schwierigkeiten auftreten könnten. Ob sich eine Bundeskompetenz für die o.g. Zweitverwertung auf Art. 74 Abs. 1 Nr. 13 Alt. 2, Art. 72 Abs. 2 GG stützen ließe, erscheint somit offen.

3.1.4. „Ungeschriebene“ Gesetzgebungskompetenzen

Über die bereits unter 3.1.2.3.2. dargestellte Möglichkeit einer Annexkompetenz hinaus kämen für eine Zweitverwertung auch weitere „ungeschriebene“ oder „stillschweigend mitgeschriebene“ Gesetzgebungskompetenzen des Bundes in Betracht.⁸⁸ Denkbar wäre eine Kompetenz kraft Sachzusammenhangs oder eine Bundeskompetenz kraft Natur der Sache. Angesichts der föderalen Kompetenzverteilung zwischen Bund und Ländern ist eine ungeschriebene Bundeskompetenz jedoch wie erwähnt nur in Ausnahmefällen zu bejahen.⁸⁹

3.1.4.1. Kompetenz kraft Sachzusammenhangs

Eine Kompetenz kraft Sachzusammenhangs liegt vor, „wenn eine Materie verständigerweise nicht geregelt werden kann, ohne dass zugleich eine dem Bund nicht ausdrücklich zugewiesene andere Materie mitgeregelt wird, wenn also das Übergreifen in die Gesetzgebungskompetenz der Länder unerlässliche Voraussetzung für die Regelung der in Rede stehende Materie ist.“⁹⁰ Insofern kommt auch eine punktuelle Inanspruchnahme von Landeskompetenzen in Betracht.⁹¹

Es ist nicht ersichtlich, dass sich der Schutz von Kulturgütern in Kriegszeiten nicht auch ohne die Veröffentlichung der Digitalisate im Internet als Zweitverwertung regeln ließe, sodass eine Kompetenz kraft Sachzusammenhangs ausscheiden dürfte.

3.1.4.2. Kompetenz kraft Natur der Sache

Eine Gesetzgebungskompetenz des Bundes kraft Natur der Sache wird angenommen, wenn „gewisse Sachgebiete, weil sie ihrer Natur nach eigenste, der partikularen Gesetzgebungszuständigkeiten a priori entrückte Angelegenheiten [des Bundes] darstellen, [vom Bund] und nur von ihm geregelt werden können“.⁹² Die Zweckmäßigkeit einer Bundesregelung reicht nicht aus, um dies anzunehmen.⁹³

Eine Kompetenz kraft Natur der Sache hat der Gesetzgeber etwa im Hinblick auf das BArchG angenommen: Die Gesetzgebungskompetenz des Bundes zur Regelung der Archivierung und Nutzung von Unterlagen öffentlicher Stellen des Bundes (§ 3 Abs. 3 BArchG) folge aus der unge-

88 Degenhart, in: Sachs, Grundgesetz, 10. Aufl. 2024, Art. 70, Rn. 28 m.w.N.

89 Degenhart, in: Sachs, Grundgesetz, 10. Aufl. 2024, Art. 70, Rn. 28; BVerfGE 132, 1 (5).

90 BVerfGE 138, 261 (274).

91 BVerfGE 98, 265 (300).

92 BVerfGE 22, 180 (217); Kment, in: Jarass/Pieroth, Grundgesetz, 19. Aufl. 2026, Art. 70, Rn. 13.

93 BVerfGE 138, 261 (274); st. Rspr.

schriebenen Gesetzgebungskompetenz des Bundes aus der Natur der Sache.⁹⁴ Soweit es um die Regelung der Archivierung und Nutzung von Unterlagen von anderen Stellen ging, wurde dies jedoch nicht auf eine Kompetenz aus der Natur der Sache, sondern auf Art. 74 Abs. 1 Nr. 13 GG gestützt.

Dies könnte dafür sprechen, dass sich auch die Errichtung eines Internetarchivs nur im Hinblick auf die dem Bund zugeordneten Kulturgüter auf eine Kompetenz kraft Natur der Sache stützen ließe, nicht jedoch im Hinblick auf die Kulturgüter der Länder. Andererseits könnte man durchaus argumentieren, dass die Einrichtung einer solchen Plattform, welche zu einer Art „digitalem Nationalmuseum“ bzw. „Nationalbibliothek“ werden könnte, eigenste Aufgabe des Bundes sein dürfte. Ob eine solche Argumentation tragen würde, ist angesichts der restriktiven Handhabung der ungeschriebenen Gesetzgebungskompetenzen und der oben dargestellten grundsätzlichen Verortung des Archivs-, Bibliotheks- und Museumsrechts bei den Ländern allerdings offen.

3.1.5. Art. 35 Abs. 2, Abs. 3 GG

Aus der Kompetenz für die Katastrophenhilfe gemäß Art. 35 Abs. 2, Abs. 3 GG ergibt sich keine Gesetzgebungskompetenz, sondern die Verpflichtung der Behörden zur gegenseitigen Unterstützung. Art. 35 Abs. 2 Satz 2 GG normiert die Hilfeleistung des Bundes bei Naturkatastrophen oder besonders schweren Unglücksfällen auf Anforderung des betroffenen Landes. Art. 35 Abs. 3 Satz 1 GG regelt die Katastrophenhilfe für den Fall, dass durch eine Naturkatastrophe oder einen besonders schweren Unglücksfall das Gebiet mehrerer Länder gefährdet und ein Eingreifen des Bundes zur wirksamen Bekämpfung erforderlich ist.

Zwar wird auch eine ungeschriebene Gesetzgebungskompetenz des Bundes für Maßnahmen angenommen, die im Vorfeld der Katastrophenhilfe liegen. So hat sich die Entwurfsbegründung des Gesetzes zur Errichtung des BBK auf eine an Art. 35 Abs. 2, Abs. 3 GG angelehnte ungeschriebene Kompetenz des Bundes kraft Natur der Sache gestützt: Die Planung, Vorbereitung und Koordinierung der Bundespflichten aus Art. 35 Abs. 2, Abs. 3 GG seien ihrer Natur nach von vornherein eigene Angelegenheiten des Bundes, die nur er selbst regeln könne.⁹⁵

Weder die Einrichtung und der Betrieb eines „digitalen Barbarastollens“ noch einer öffentlich zugänglichen Plattform dürfte jedoch der Planung, Vorbereitung und Koordinierung der Katastrophenhilfe nach Art. 35 Abs. 2, Abs. 3 GG unterfallen. Soweit es um die Sicherung von Kulturgütern gegen Naturkatastrophen und Unglücksfälle geht, fällt dies wie bereits erläutert, in die Kompetenz der Länder – wenn auch Maßnahmen des Katastrophenschutzes und Maßnahmen des Zi-

94 Gesetzentwurf der Bundesregierung, Entwurf eines Gesetzes zur Neuordnung des Bundesarchivrechts vom 15.09.2016, [BT-Drs. 18/9633](#), S. 29.

95 Gesetzentwurf der Bundesregierung, Entwurf eines Gesetzes über die Errichtung des Bundesamtes für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe vom 22.12.2002, [BT-Drs. 15/2286](#), S. 7; Kritisch: Becker, Bewältigung zukünftiger Krisen, NJW-Beilage 2024, 50 (51); Hollo, Die Neuausrichtung des Bundesamtes für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe, DÖV 2023, 195 (202), die etwa darauf hinweisen, dass eine antizipierte und institutionalisierte Katastrophenhilfe dem Ausnahmecharakter der Amtshilfe widerspreche.

vilschutzes (welche die Länder im Auftrag des Bundes ausführen, dazu bereits unter 3.1.2.1. sowie unter 3.2.2.) zum Teil zusammenfallen mögen.⁹⁶

3.1.6. Zwischenergebnis

Für die Einrichtung und den Betrieb eines „digitalen Barbarastollens“ als Weiterentwicklung des „analogen“ Barbarastollens dürfte sich eine Gesetzgebungskompetenz des Bundes auf Art. 73 Abs. 1 Nr. 1 GG (Zivilschutz) stützen lassen. Ob der Bund darüber hinaus eine Gesetzgebungskompetenz auch für die Einrichtung und den Betrieb eines Internetportals hat, auf dem die entsprechenden Digitalisate öffentlich zur Verfügung gestellt werden, lässt sich hier nicht abschließend bewerten. In Betracht kommen könnte neben einer (Annex-)Kompetenz gemäß Art. 73 Abs. 1 Nr. 1 GG eine Bundeskompetenz nach Art. 74 Abs. 1 Nr. 13 Alt. 2 GG oder kraft Natur der Sache.

3.2. Verwaltungskompetenzen

Fraglich ist, ob der Bund auch die Vollzugskompetenz für die Einrichtung und den Betrieb eines „digitalen Barbarastollens“ sowie einer entsprechenden öffentlichen Plattform hätte. Grundsätzlich sind die Länder für den Gesetzesvollzug zuständig – nach Art. 30 GG, soweit es um Landesgesetze, und nach Art. 83 GG, soweit es um Bundesgesetze geht. Bundesgesetze führen die Länder nach Art. 83 GG als eigene Angelegenheit aus, soweit das Grundgesetz nicht etwas anderes bestimmt (obligatorische Bundesverwaltung) oder zulässt (fakultative Bundesverwaltung).

Eine Aufgabenwahrnehmung durch Behörden des Bundes (Bundeseigenverwaltung, vgl. Art. 86 GG) oder durch die Länder im Auftrag des Bundes (Bundesauftragsverwaltung, vgl. Art. 85 GG) kommt damit nur in Betracht, wenn das Grundgesetz dies ausdrücklich vorsieht. Daneben sind in engen Grenzen auch „ungeschriebene“ Verwaltungskompetenzen des Bundes denkbar. Zu beachten ist jedoch, dass die Gesetzgebungskompetenzen des Bundes nach der Systematik des GG in jedem Fall die äußerste Grenze seiner Verwaltungsbefugnisse bilden.⁹⁷

3.2.1. Einfachgesetzliche Ausgestaltung

Wie bereits unter 3.1.2.1. erwähnt, sind die Vollzugskompetenzen für den Schutz von Kulturgut nach der HK einfachgesetzlich in Art. 2 KultgSchKonvG normiert: Nach Art. 2 Abs. 1 KultgSchKonvG führen die Länder das Gesetz im Auftrag des Bundes aus, soweit in den Absätzen 2 bis 6 nichts anderes bestimmt ist.⁹⁸ So erfolgt die Sicherungsverfilmung von Archivgut auf Mikrofilm wie unter 2.1. dargestellt im Auftrag des Bundes dezentral in den Archiven der Länder und beim

96 Vogt, in: Freudenberg/von Lewinski, Handbuch Bevölkerungsschutz, 1. Aufl. 2024, § 40, Rn. 7.

97 BVerfGE 12, 205 (229); 78, 374 (386); 102, 167 (174).

98 Vogt, in: Freudenberg/von Lewinski, Handbuch Bevölkerungsschutz, 1. Aufl. 2024, § 40 Rn. 27.

Bundesarchiv sowie im Geheimen Staatsarchiv Stiftung Preußischer Kulturbesitz, nach bundeseinheitlichen Auswahlkriterien und unter Einhaltung festgelegter technischer Standards.⁹⁹

Art. 2 Abs. 2 bis 5 KultgSchKonvG bestimmen besondere Zuständigkeiten des Bundesministers des Auswärtigen, des Bundesministers des Innern, des Bundesministers der Verteidigung sowie des Bundesamtes für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe. Letzteres ist nach Art. 2 Abs. 5 KultgSchKonvG neben seiner bereits unter 3.1.2.1. genannten Zuständigkeit für „die Verpackung, Dokumentation, Einlagerung und Aufbewahrung von Sicherungsmedien an einem zentralen Bergungsort“ (Nr. 2) auch zuständig für „die Verbreitung des Wortlauts der Konvention und ihrer Ausführungsbestimmungen nach Art. 25 der Konvention [...]“ soweit dies nicht in die Zuständigkeit des Bundesministers der Verteidigung fällt, der nach Art. 2 Abs. 4 Buchstabe b für die Verbreitung des Wortlautes in der Bundeswehr zuständig ist (zur Verwaltungskompetenz des BBK unter 3.2.3.).

3.2.2. Art. 87b Abs. 2 GG

Für „Bundesgesetze, die der Verteidigung einschließlich des Wehrrersatzwesens und des Schutzes der Zivilbevölkerung dienen“ eröffnet das Grundgesetz dem Bundesgesetzgeber die Möglichkeit, mit Zustimmung des Bundesrates einen von Art. 83 GG abweichenden Verwaltungstypus festzulegen (Art. 87b Abs. 2 Satz 1 GG).¹⁰⁰ So kann der Bundesgesetzgeber festlegen, dass der Vollzug ganz oder teilweise in Bundeseigenverwaltung mit eigenem Verwaltungsunterbau oder durch die Landesverwaltungen im Bundesauftrag erfolgen soll.¹⁰¹ Die Vorschrift betrifft den Vollzug von Gesetzen nach Art. 73 Abs. 1 Nr. 1 GG, der weder unter die Sonderregelung des Art. 87b Abs. 1 GG (Bundeswehrverwaltung) noch unter die Aufgabenerfüllung der Streitkräfte selbst nach Art. 87a Abs. 1 GG fällt.¹⁰² Dies betrifft u.a. auch den Vollzug des ZSKG.¹⁰³

Nach Art. 87b Abs. 2 Satz 1 GG sind somit (auch nebeneinander) die Landeseigenverwaltung (Art. 83 GG), die Bundesauftragsverwaltung (Art. 87b Abs. 2 Satz 1 Alt. 2, Art. 85 GG) sowie die Bundeseigenverwaltung mit eigenem Verwaltungsunterbau (Art. 87b Abs. 2 Satz 1 Alt. 1, Art. 86 GG) möglich.

Da die Gesetzgebungskompetenz die äußerste Grenze der Verwaltungskompetenzen des Bundes bildet, ist der Begriff des Zivilschutzes hier so zu verstehen wie auch im Rahmen von Art. 73 Abs. 1 Nr. 1 GG und erfasst somit auch den Kulturgutschutz als Teil des Zivilschutzes. Wie oben

99 Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe, Kulturschutz im BBK nach der Haager Konvention, 17.09.2016, S. 15; siehe dazu auch: Grundsätze zur Durchführung der Sicherungsverfilmung von Archivalien in der Fassung vom 01.03.1987, veröffentlicht im Gemeinsamen Ministerialblatt (GMBI) 1987, Nr. 16, S. 284 ff.

100 Müller-Franken, in: Huber/Voßkuhle, Grundgesetz, 8. Aufl. 2024, Art. 87b, Rn. 5.

101 Der Bundesgesetzgeber kann Aufgaben nach Art. 87b Abs. 2 Satz 1 GG auch zusätzlich der Bundeswehrverwaltung (Art. 87b Abs. 1 GG) überantworten, dazu: Brade, in: Kahl/Waldhoff/Walter, Bonner Kommentar zum Grundgesetz, 215. Lfg. 3/2022, Art. 87b, Rn. 110.

102 Kment, in: Jarass/Pieroth, Grundgesetz, 19. Aufl. 2026, Art. 87b, Rn. 7; Depenheuer, in: Dürig/Herzog/Scholz, Grundgesetz, Werkstand: 109. EL Januar 2026, Art. 87b, Rn. 87.

103 Hummel, in: Sachs, Grundgesetz, 10. Aufl. 2024, Art. 87b, Rn. 18.

dargestellt, ließe sich die Errichtung eines „digitalen Barbarastollens“ auf Art. 73 Abs. 1 Nr. 1 GG stützen, sodass insofern auch eine Verwaltungskompetenz nach Art. 87b Abs. 2 Satz 1 GG bestünde. Der Bundesgesetzgeber hätte somit die o.g. Regelungsmöglichkeiten für den Vollzug. Eine zentrale Aufgabenwahrnehmung (wie aktuell durch das BBK) ließe sich jedoch nicht auf Art. 87b Abs. 2 Satz 1 GG stützen, da dieser den Verwaltungstyp der Bundeseigenverwaltung nur mit eigenem Verwaltungsunterbau vorsieht (zur Anwendbarkeit von Art. 87 Abs. 3 Satz 1 GG aber unter 3.2.3).¹⁰⁴

Ob eine mögliche Zweitverwertung vom „Schutz der Zivilbevölkerung“ nach Art. 73 Abs. 1 Nr. 1 GG – und damit auch Art. 87b Abs. 2 Satz 1 GG – erfasst ist, erscheint wie dargelegt unklar (dazu unter 3.1.2.3.2.). Würde dies bejaht, so könnte der Bund auch insoweit zwischen den genannten Verwaltungstypen wählen. Soweit eine Bundeskompetenz nach Art. 73 Abs. 1 Nr. 1 GG insoweit verneint würde, schied eine Verwaltungskompetenz nach Art. 87b Abs. 2 Satz 1 GG dagegen aus.

3.2.3. Art. 87 Abs. 3 Satz 1 GG

Nach diesen Ausführungen könnte angenommen werden, dass im Rahmen der in Art. 87b Abs. 2 GG genannten Sachbereiche nur die soeben aufgezählten Verwaltungstypen zulässig seien. Nach herrschender Ansicht verbleibt dem Bund daneben jedoch auch die Möglichkeit, gemäß Art. 87 Abs. 3 Satz 1 GG selbstständige Bundesoberbehörden und neue bundesunmittelbare Körperschaften und Anstalten des öffentlichen Rechts zu errichten.¹⁰⁵ Die Errichtung des BBK als selbstständige Bundesoberbehörde im Geschäftsbereich des Bundesministeriums des Innern wurde entsprechend auf Art. 87 Abs. 3 Satz 1 GG gestützt (vgl. § 1 Satz 1 und 2 Gesetz über die Errichtung des Bundesamtes für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe – BBKG¹⁰⁶).¹⁰⁷

Art. 87 Abs. 3 Satz 1 GG verschafft dem Bund die Möglichkeit, in Sachbereichen, für die er eine Gesetzgebungskompetenz besitzt, selbstständige Bundesoberbehörden (Art. 87 Abs. 3 Satz 1 Alt. 1 GG, fakultative unmittelbare Bundesverwaltung) und neue bundesunmittelbare Körperschaften

104 Dazu, dass der Gesetzgeber im Rahmen von Art. 87b Abs. 1 Satz 1 GG die Verwaltung mit einem eigenen Verwaltungsunterbau ausstatten muss: Brade, in: Kahl/Waldhoff/Walter, Bonner Kommentar zum Grundgesetz, 215. Lfg. 3/2022, Art. 87b, Rn. 110; Depenheuer, in: Dürig/Herzog/Scholz, Grundgesetz, Werkstand: 109. EL Januar 2026, Art. 87b, Rn. 93.

105 Depenheuer, in: Dürig/Herzog/Scholz, Grundgesetz, Werkstand: 109. EL Januar 2026, Art. 87b, Rn. 94; Heun, in: Dreier, Grundgesetz, 3. Aufl. 2018, Art. 87b, Rn. 11; Müller-Franken, in: Huber/Voßkuhle, Grundgesetz, 8. Aufl. 2024, Art. 87b, Rn. 56; umstritten ist, ob Art. 87b Abs. 2 Satz 1 GG dazu führt, dass es auch bei einer Errichtung bzw. Aufgabenübertragung nach Art. 87 Abs. 3 Satz 1 GG in den Sachbereichen nach Art. 87b Abs. 2 GG der Zustimmung des Bundesrates bedarf oder ob dies nur für die Errichtung der bundeseigenen Verwaltung mit eigenem Verwaltungsunterbau gilt. Dafür: Depenheuer, in: Dürig/Herzog/Scholz, Grundgesetz, Werkstand: 109. EL Januar 2026, Art. 87b, Rn. 95; dagegen: Müller-Franken, in: Huber/Voßkuhle, Grundgesetz, 8. Aufl. 2024, Art. 87b, Rn. 56.

106 Gesetz über die Errichtung des Bundesamtes für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe ([BBKG](#)) vom 27.04.2004 (BGBl. I S. 630), zuletzt geändert durch Artikel 146 der Verordnung vom 19.06.2020 (BGBl. I S. 1328).

107 Gesetzentwurf der Bundesregierung, Entwurf eines Gesetzes über die Errichtung des Bundesamtes für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe vom 22.12.2003, [BT-Drs. 15/2286](#), S. 7.

und Anstalten des öffentlichen Rechts (Art. 87 Abs. 3 Satz 1 Alt. 2 GG, fakultative mittelbare Bundesverwaltung) zu errichten.¹⁰⁸

Begrenzt wird Art. 87 Abs. 3 Satz 1 GG durch das Erfordernis des Bestehens einer Gesetzgebungskompetenz des Bundes.¹⁰⁹ Dies folgt der Grundregel, dass die Gesetzgebungsbefugnisse des Bundes die äußerste Grenze seiner Verwaltungskompetenz darstellen.¹¹⁰ In Bezug auf die Einrichtung eines „digitalen Barbarastollens“ dürfte eine Gesetzgebungskompetenz des Bundes gemäß Art. 73 Abs. 1 Nr. 1 GG bestehen, sodass Art. 87 Abs. 3 Satz 1 GG insoweit anwendbar wäre. Was eine Zweitverwertung angeht, so erscheint das Bestehen einer Gesetzgebungskompetenz des Bundes unklar. Bejahte man eine solche, so wäre auch insoweit Art. 87 Abs. 3 Satz 1 GG anwendbar. Dabei ist hervorzuheben, dass im Rahmen von Art. 87 Abs. 3 GG auch das Bestehen einer ungeschriebenen Gesetzgebungskompetenz ausreicht.¹¹¹ Soweit man das Vorliegen einer (konkurrierenden) Gesetzgebungskompetenz des Bundes nach Art. 74 Abs. 1 Nr. 13 Alt. 2 GG bejahen würde, ist zudem zu beachten, dass es umstritten ist, ob der Bund auch die in Art. 87 Abs. 3 Satz 1 GG genannten Stellen nur dann errichten darf, wenn die Voraussetzungen gemäß Art. 72 Abs. 2 GG (Erforderlichkeitsklausel) vorliegen.¹¹²

Als weiteres Erfordernis nach Art. 87 Abs. 3 Satz 1 ergibt sich aus dem Begriff „selbständige Bundesoberbehörden“, dass die Errichtung nur für Aufgaben möglich ist, die der Sache nach für das ganze Bundesgebiet von einer Oberbehörde ohne Mittel- und Unterbau und ohne Inanspruchnahme der Verwaltungsbehörden der Länder (außer für reine Amtshilfe) wahrgenommen werden können.¹¹³ Erforderlich ist somit, dass die Aufgabe – in Abgrenzung zu Art. 87 Abs. 3 Satz 2 GG – zentral erledigt werden kann.¹¹⁴ Alternativ dazu können auch neue bundesunmittelbare Körperschaften und Anstalten des öffentlichen Rechts errichtet werden, wobei auch dies durch die Zentralität der zu erfüllenden Aufgabe begrenzt wird.¹¹⁵ Sowohl im Hinblick auf die Einrichtung eines „digitalen Barbarastollens“ als auch im Hinblick auf die mögliche Zweitverwertung wäre eine zentrale Aufgabenwahrnehmung, z.B. durch das BBK, durchaus denkbar, denn wie auch beim „analogen Barbarastollen“ könnte der Bund die „Einlagerung und Unterhaltung“ – in diesem Fall der Digitalisate – zentral übernehmen. Die Erstellung und Übermittlung der Digitalisate

108 Suerbaum, in: Epping/Hillgruber, BeckOK Grundgesetz, 65. Edition Stand: 01.03.2026, Art. 87, Rn. 27 m.w.N.

109 Suerbaum, in: Epping/Hillgruber, BeckOK Grundgesetz, 65. Edition Stand: 01.03.2026, Art. 87, Rn. 30.

110 BVerfGE 12, 205 (229); 78, 374 (386); 102, 167 (174).

111 Ibler, in: Dürig/Herzog/Scholz, Grundgesetz, Werkstand: 109. EL Januar 2026, Art. 87, Rn. 232 m.w.N.

112 Zum Streitstand: Ibler, in: Dürig/Herzog/Scholz, Grundgesetz, Werkstand: 109. EL Januar 2026, Art. 87, Rn. 233 m.w.N.

113 BVerfGE 14, 197 (211); Suerbaum, in: Epping/Hillgruber, BeckOK Grundgesetz, 65. Edition Stand: 01.03.2026, Art. 87, Rn. 28.

114 BVerfGE 14, 197 (211); Suerbaum, in: Epping/Hillgruber, BeckOK Grundgesetz, 65. Edition Stand: 01.03.2026, Art. 87, Rn. 28.

115 Suerbaum, in: Epping/Hillgruber, BeckOK Grundgesetz, 65. Edition Stand 01.03.2026, Art. 87, Rn. 40.

könnten dagegen die Länder im Auftrag des Bundes übernehmen (gemäß Art. 87b Abs. 2 Satz 1 GG).

Zur Errichtung einer selbstständigen Bundesoberbehörde, bundesunmittelbaren Körperschaft oder Anstalt des öffentlichen Rechts bedarf es gemäß Art. 87 Abs. 3 Satz 1 GG zudem eines Bundesgesetzes. Entgegen seinem Wortlaut umfasst Art. 87 Abs. 3 Satz 1 GG nicht nur die Errichtung neuer, sondern auch die Übertragung neuer Aufgaben auf bereits bestehende Bundesbehörden, sodass – bei Bejahung der weiteren Voraussetzungen – eine Übertragung von Kompetenzen durch Gesetz z.B. auf das BBK möglich sein dürfte.¹¹⁶

3.2.4. „Ungeschriebene“ Verwaltungskompetenzen

Da für die Begründung einer Verwaltungskompetenz des Bundes gemäß Art. 87 Abs. 3 Satz 1 GG auch eine ungeschriebene Gesetzgebungskompetenz genügen würde, dürfte es darüber hinaus auf „ungeschriebene Verwaltungskompetenzen“ nicht mehr ankommen, sodass diese hier nicht weiter vertieft werden sollen. Es wird jedoch darauf hingewiesen, dass auch „ungeschriebene Verwaltungskompetenzen“ aufgrund der grundgesetzlichen Zuständigkeit der Länder für den Vollzug gemäß Art. 83, 30 GG und des Verfassungsvorbehalts für abweichende Regelungen „ungeschriebene“ Verwaltungskompetenzen des Bundes nur unter äußerst restriktiven Voraussetzungen anzunehmen sind.¹¹⁷

3.2.5. Zwischenergebnis

Im Hinblick auf die Einrichtung und den Betrieb eines „digitalen Barbarastollens“ dürfte dem Bund eine Wahlmöglichkeit offenstehen, ob er (auch teilweise) den Ländern den Vollzug in Landeseigenverwaltung überlässt, ihnen – wie auch jetzt – Aufgaben zur Wahrnehmung im Auftrag des Bundes überträgt, oder Aufgaben selbst in Bundeseigenverwaltung mit eigenem Verwaltungsunterbau (Art. 87b Abs. 2 Satz 1 GG) oder zentral nach Art. 87 Abs. 3 Satz 1 GG wahrnimmt.

Gleiches würde für die Einrichtung und den Betrieb eines öffentlich zugänglichen Online-Portals (Zweitverwertung) gelten, wenn man auch insofern eine Gesetzgebungskompetenz des Bundes für den Zivilschutz bejaht. Lehnt man eine solche ab, geht aber von einer anderen (auch „ungeschriebenen“) Gesetzgebungskompetenz des Bundes aus, wäre dagegen – neben einer Aufgabenwahrnehmung durch die Länder nach Art. 83 GG – nur eine zentrale Aufgabenwahrnehmung durch den Bund nach Art. 87 Abs. 3 Satz 1 GG denkbar.

4. Finanzierungskompetenzen (WD 4)

Grundlegend für die Aufteilung der Finanzierungskompetenzen zwischen Bund und Ländern ist das Konnexitätsprinzip (Art. 104a Abs. 1 GG). Dieses wird im Folgenden zunächst allgemein dargestellt (4.1.). Hiervon ausgehend wird darauf eingegangen, was in Bezug auf die Aufteilung der

116 Hermes, in: Dreier, Grundgesetz, 3. Aufl. 2018, Art. 87, Rn. 83.

117 Suerbaum, in: Epping/Hillgruber, BeckOK Grundgesetz, 65. Edition Stand: 01.03.2026, Art. 83, Rn. 29 m.w.N.

Finanzierungskompetenzen gilt, soweit der Bund (4.2.) sowie die Länder (4.3.) im vorliegenden Zusammenhang Aufgaben wahrnehmen.

4.1. Konnexitätsprinzip, Art. 104a Abs. 1 GG

Nach Art. 104a Abs. 1 GG tragen der Bund und die Länder gesondert die Ausgaben, die sich aus der Wahrnehmung ihrer Aufgaben ergeben, soweit das GG nichts anderes bestimmt. Darin kommt das Konnexitätsprinzip zum Ausdruck, wonach die Ausgabenzuständigkeit grundsätzlich der Aufgabenzuständigkeit folgt.¹¹⁸ Maßgeblich für die Aufgabenzuständigkeit ist die Verwaltungskompetenz.¹¹⁹ Dementsprechend lässt sich festhalten, dass die **Finanzierungskompetenz** nach dem Konnexitätsprinzip an die **Verwaltungskompetenz** anknüpft.¹²⁰ Letztere wurde in Bezug auf die vorliegende Fragestellung unter 3.2. behandelt. Die dortigen Ausführungen werden daher im Folgenden zu Grunde gelegt.

Aus Art. 104a Abs. 1 GG wird zudem abgeleitet, dass weder der Bund noch die Länder Aufgaben außerhalb der jeweils eigenen Verwaltungskompetenz finanzieren dürfen.¹²¹ Für Aufgaben innerhalb ihrer Verwaltungskompetenz bestehe für die genannten Gebietskörperschaften dagegen sowohl eine Finanzierungsbefugnis als auch eine Finanzierungspflicht.¹²² Die für die eigenen Aufgaben erforderlichen Finanzmittel seien vom Bund und den Ländern selbst aufzubringen.¹²³ Eine **Misch- und Fremdfinanzierung sei prinzipiell untersagt**.¹²⁴ Hieraus ergibt sich für die vorliegende Fragestellung Folgendes:

4.2. Aufgabenwahrnehmung durch den Bund

Soweit der Bund im Zusammenhang mit der Errichtung und dem Betrieb eines „digitalen Barbarastollens“ und eines damit verbundenen, öffentlich zugänglichen Online-Portals im Rahmen seiner Verwaltungskompetenz selbst Aufgaben wahrnimmt (im Wege der Bundeseigenverwaltung mit eigenem Verwaltungsunterbau nach Art. 87b Abs. 2 Satz 1 GG oder zentral nach Art. 87 Abs. 3 Satz 1 GG, vgl. 3.2.), trägt er nach dem Konnexitätsprinzip die hierdurch entstehenden Ausgaben.

118 Klopfer, Finanzverfassungsrecht mit Haushaltsverfassungsrecht, 2014, § 3, Rn. 3.

119 Schwarz, in: Dürig/Herzog/Scholz, Grundgesetz, Werkstand: 109. EL Januar 2026, Art. 104a GG, Rn. 38; Kube, in: BeckOK Grundgesetz, Epping/Hillgruber, 65. Edition, Stand: 01.03.2026, Art. 104a GG, vor Rn. 1 („Aufgabenverwaltungskompetenz“).

120 Keilmann, in: Piduch, Bundeshaushaltsrecht, 42. EL Juni 2007, Art. 104a GG, Rn. 27; Brockmeyer, FS Klein, 1994, 633, 636.

121 Klopfer, Finanzverfassungsrecht mit Haushaltsverfassungsrecht, 2014, § 3, Rn. 3.

122 Ebd.

123 Ebd.

124 Ebd.

4.3. Aufgabenwahrnehmung durch die Länder

Soweit im Zusammenhang mit dem Betrieb eines „digitalen Barbarastollens“ und eines damit verbundenen, öffentlich zugänglichen Online-Portals Aufgaben von den Ländern wahrgenommen werden, gilt hinsichtlich der diesbezüglichen Finanzierungskompetenzen dagegen Folgendes:

4.3.1. Landeseigenverwaltung

Die Ausgaben, welche sich aus der Wahrnehmung von Aufgaben ergeben, die in Landeseigenverwaltung ausgeführt werden, tragen nach dem Konnexitätsprinzip die Länder.¹²⁵

4.3.2. Bundesauftragsverwaltung

Handeln die Länder dagegen im Auftrag des Bundes (Bundesauftragsverwaltung), trägt nach **Art. 104a Abs. 2 GG** der Bund die sich daraus ergebenden Ausgaben. Insoweit besteht eine **Ausnahme vom Konnexitätsprinzip**.¹²⁶ Die Fälle der Bundesauftragsverwaltung sind im GG abschließend festgelegt.¹²⁷

Vorliegend wird eine Aufgabenwahrnehmung durch die Länder in Bundesauftragsverwaltung unter bestimmten Voraussetzungen durch **Art. 87b Abs. 2 Satz 1 GG** ermöglicht (3.2.2.). Danach können Bundesgesetze, die der Verteidigung einschließlich des Wehrersatzwesens und des **Schutzes der Zivilbevölkerung** dienen, mit Zustimmung des Bundesrates bestimmen, dass sie ganz oder teilweise in bundeseigener Verwaltung mit eigenem Verwaltungsunterbau oder von den Ländern im Auftrage des Bundes ausgeführt werden.

Als Bundesgesetz, das dem Zivilschutz (vorliegend in Form des Kulturgutschutzes) dient, lässt sich das KultgSchKonvG einordnen (3.1.2.1.). Nach **Art. 2 Abs. 1 Satz 1 KultgSchKonvG** führen die Länder das Gesetz **im Auftrag des Bundes** aus, soweit nicht in Abs. 2 bis 6 der Vorschrift etwas anderes bestimmt ist.

Die in Art. 104a Abs. 2 GG (abweichend vom Konnexitätsprinzip) geregelte Lastenverlagerung auf den Bund bezieht sich indes **allein auf Zweckausgaben**, wohingegen für Verwaltungsausgaben in jedem Fall die Länder aufkommen müssen (zur Abgrenzung der verschiedenen Ausgabearten vgl. im Folgenden unter 4.3.2.1.). Dies wird aus **Art. 104a Abs. 5 Satz 1 GG** abgeleitet, welcher in Be-

125 Im Rahmen der Ministerpräsidentenkonferenz am 25. Juni 2026 wurde eine Neuregelung für Leistungsgesetze des Bundes beschlossen, die ab dem 1. Oktober 2026 gelten soll. Sofern durch ein neues Leistungsgesetz des Bundes oder die Änderung eines solchen Gesetzes bei Ländern und Kommunen Mehrkosten von mehr als 200 Millionen Euro entstehen, soll der Bund nach der Neuregelung 80 Prozent der Kosten übernehmen (Bundesregierung, Bund-Länder Treffen im Bundeskanzleramt, Mitteilung vom 25.06.2026, abrufbar unter: <https://www.bundesregierung.de/breg-de/aktuelles/bund-laender-beratungen-juni-26-2437146>, zuletzt abgerufen am 10.07.2026).

126 Keilmann, in: Piduch, Bundeshaushaltsrecht, 54. EL Dezember 2022, Art. 104a GG, Rn.51.

127 Ebd., Rn. 50.

zug auf Verwaltungsausgaben die gegenüber Art. 104a Abs. 2 GG speziellere Vorschrift sei.¹²⁸ Nach Art. 104a Abs. 5 Satz 1 GG tragen Bund und Länder die bei ihren Behörden entstehenden Verwaltungsausgaben. Vor diesem Hintergrund wird davon ausgegangen, dass die Verwaltungsausgaben im Rahmen der Bundesauftragsverwaltung in jedem Fall bei der handelnden Körperschaft verbleiben müssten.¹²⁹ Eine freiwillige Übernahme durch eine andere Körperschaft oder eine zwangsweise Abwälzung sei dagegen unzulässig.¹³⁰

In dem Gesetzentwurf des Bundesrates zu einer 1971 in Kraft getretenen Änderung des Art. 2 KultgSchKonvG, im Zuge derer in Abs.1 der Vorschrift (vorbehaltlich abweichender Bestimmungen in den Abs. 2 bis 6) die Ausführung des Gesetzes im Auftrag des Bundes vorgesehen wurde, wird dementsprechend davon ausgegangen, dass „der Bund im Rahmen der Auftragsverwaltung die **Zweckausgaben für die Sicherung des Kulturgutes gemäß Art. 104a Abs. 2 GG** aufzubringen“ habe.¹³¹

Soweit im Zusammenhang mit der Errichtung und dem Betrieb eines „digitalen Barbarastollens“ sowie eines damit verbundenen, öffentlich zugänglichen Online-Portals die Durchführung bestimmter Aufgaben in Bundesauftragsverwaltung in Betracht gezogen werden soll, ist somit zu berücksichtigen, dass **nicht die hierdurch entstehenden Verwaltungsausgaben, sondern allein die Zweckausgaben vom Bund zu tragen** sind. Die Kriterien für die Abgrenzung der Verwaltungsausgaben von den Zweckausgaben werden im Folgenden dargestellt.

4.3.2.1. Abgrenzung zwischen Verwaltungsausgaben und Zweckausgaben

Nach der Rechtsprechung des BVerwG sind **Verwaltungsausgaben** „Kosten für die Unterhaltung und den Betrieb des Verwaltungsapparats, also die Kosten des Verwaltungspersonals und die Kosten der Verwaltungseinrichtungen wie die Ausgaben für Dienstgebäude, Geräte, Fahrzeuge, Nachrichtenmittel und Geschäftsbedürfnisse, die die Tätigkeit der Verwaltung ermöglichen“.¹³²

Zweckausgaben sind laut dem BVerwG dagegen „diejenigen Ausgaben, die bei der Verwirklichung des Verwaltungszwecks entstehen und durch die Erfüllung der eigentlichen Sachaufgabe im Auftrag des Bundes verursacht werden“.¹³³ Darunter sollen Ausgaben aufgrund von Geldleis-

128 Kube, in: BeckOK Grundgesetz, Epping/Hillgruber, 65. Edition, Stand: 01.03.2026, Art. 104a, Rn. 46 mit Verweis auf: BVerwG, NVwZ 1994, 1102 (1103 f.)

129 Kube, in: BeckOK Grundgesetz, Epping/Hillgruber, 65. Edition, Stand: 01.03.2026, Art. 104a, Rn. 46, m. w. N.

130 Ebd., mit Verweis auf BVerwG, NVwZ 2000, 673 (675).

131 Bundesrat, Gesetzentwurf zum Änderungsgesetz zum KultgSchKonvG vom 23.12.1970, BT-Drs. VI/1658, S. 3 (Hervorhebung nur hier), abrufbar unter: <https://dserver.bundestag.de/btd/06/016/0601658.pdf> (das Änderungsgesetz ist am 14.08.1971 in Kraft getreten, vgl. BGBl. 1971 II, S. 1025, abrufbar unter: https://media.offenege-setze.de/bgb12/1971/bgb12_1971_40.pdf), jeweils zuletzt abgerufen am 02.07.2026.

132 BVerwG, NVwZ 2022, 1736 (1738), Rn. 34; BVerwG, NVwZ 2009, 599 (600), Rn. 11; ebenso: BGH, NVwZ 2014, 389 (390), Rn. 10.

133 BVerwG, NVwZ 2022, 1736 (1738), Rn. 34; BVerwG, NVwZ 2009, 599 (600), Rn. 11; BeckRS 2010, 47294, Rn. 19; ebenso: BGH, NVwZ 2014, 389 (390), Rn. 10.

tungsgesetzen¹³⁴ (etwa im Bereich der Sozialleistungen)¹³⁵ sowie Bau- und Erhaltungskosten in der Fernstraßenverwaltung¹³⁶ und projektbezogene Personalkosten¹³⁷ fallen.

Als „gängige Faustformel“ zur Abgrenzung von Verwaltungsausgaben und Zweckausgaben gilt: „Verwaltungsaufgaben fallen **für** den Verwaltungsapparat an, Zweckausgaben **durch** das Verwaltungshandeln.¹³⁸ Allerdings wird davon ausgegangen, dass eine solche Umschreibung nur einen „groben Anhaltspunkt“¹³⁹ liefern könne, da auch der Verwaltungsapparat zur Erfüllung einzelner Aufgaben beitrage.¹⁴⁰ Die Abgrenzung zwischen Verwaltungs- und Zweckausgaben sei „mitunter schwierig“ und erfordere „eine Auslegung des einfachen Rechts.“¹⁴¹

Bei Geldleistungsgesetzen lasse sich die Unterscheidung verhältnismäßig einfach treffen.¹⁴² Hierbei seien „die Zweckausgaben die aufgrund der Gesetze zu gewährenden Geldleistungen.“¹⁴³ Verwaltungsausgaben seien „die Kosten für den staatlichen Apparat (personelle Ausstattungen, Gebäude und sonstige technische Einrichtungen), der zur Gewährung der Geldleistungen erforderlich ist.“¹⁴⁴

Problematisch sei die Abgrenzung jedoch „bei sonstigen Gesetzen, die in Auftragsverwaltung durchgeführt werden“¹⁴⁵, etwa auf Grundlage des Art. 87b Abs. 2 GG.¹⁴⁶ In solchen Fällen komme es darauf an, „was das einzelne Gesetz den Ländern zur verwaltungsmäßigen Durchführung (als Verwaltungshandeln) übertragen will und was es als Zweck dieses Verwaltungshandelns an-

134 Henneke, in: Hofmann/Henneke, GG – Kommentar, 16. Auflage 2026, Art. 104a GG, Rn. 15.

135 Heun, in: Dreier, Grundgesetz-Kommentar, 3. Auflage 2018, Art. 104a GG, Rn. 17.

136 Heintzen, in: von Münch/Kunig, Grundgesetz-Kommentar, 8. Auflage 2025, Art. 104a GG, Rn. 21.

137 Kube, in: BeckOK Grundgesetz, Epping/Hillgruber, 65. Edition, Stand: 01.03.2026, Art. 104a GG, Rn. 23.

138 Heintzen, in: von Münch/Kunig, Grundgesetz-Kommentar, 8. Auflage 2025, Art. 104a GG, Rn. 21.

139 Siekmann, in: Sachs, Grundgesetz, 10. Auflage 2024, Rn. 9.

140 Hellermann, in: Huber/Voßkuhle, Grundgesetz, 8. Auflage 2024, Art. 104a GG, Rn. 144.

141 Kube, in: BeckOK Grundgesetz, Epping/Hillgruber, 65. Edition, Stand: 01.03.2026, Art. 104a GG, Rn. 24, mit Verweis auf BVerwG, NVwZ 2009, 599 (600).

142 Henneke, in: Hofmann/Henneke, GG – Kommentar, 16. Auflage 2026, Art. 104a GG, Rn. 15; Hellermann, in: Huber/Voßkuhle, Grundgesetz, 8. Auflage 2024, Art. 104a GG, Rn. 145.

143 Henneke, in: Hofmann/Henneke, GG – Kommentar, 16. Auflage 2026, Art. 104a GG, Rn. 15.

144 Ebd.

145 Ebd.

146 Hellermann, in: Huber/Voßkuhle, Grundgesetz, 8. Auflage 2024, Art. 104a GG, Rn. 146.

sieht.¹⁴⁷ Damit verfüge „der Gesetzgeber über einen gewissen Gestaltungsspielraum auch im Hinblick auf die Ausgabenverantwortung“.¹⁴⁸

Soweit ein Gesetz „lediglich staatliche Aufsichtsmaßnahmen, zum Beispiel Kontrollen oder Genehmigungen“ vorsehe, begründe es allein Verwaltungsausgaben.¹⁴⁹ „Soweit hingegen die gesetzlich begründete Aufgabe in der **Schaffung besonderer Einrichtungen und Bauten**“ bestehe, „die im öffentlichen Interesse vorgehalten werden“, handle es sich um eine bestimmte Sachaufgabe der Verwaltung.“¹⁵⁰ „Die Kosten dieser besonderen Einrichtungen, etwa die Bau- und Erhaltungskosten für den Fernstraßenbau oder die Errichtung von Katastrophenschutzeinrichtungen einschließlich der unmittelbar dort anfallenden Personalkosten“ seien „danach Zweckausgaben, während es sich auch hier um bloße Verwaltungsausgaben“ handle, „soweit Ausgaben für die notwendigen Behörden zur Schaffung, Beaufsichtigung und Leitung dieser Einrichtungen“ entstünden.¹⁵¹

Andere Stimmen in der Literatur greifen im Rahmen der Abgrenzung auf die Grundsätze der Kostenrechnung und die dortige Unterscheidung zwischen Gemeinkosten und Einzelkosten zurück.¹⁵² Hiervon ausgehend wird ausgeführt, dass Verwaltungsausgaben mit den Gemeinkosten vergleichbar seien.¹⁵³ Es handle sich um die „Ausgaben, die nur **indirekt** der jeweiligen Leistung (Aufgabenerfüllung) zugerechnet werden können.“¹⁵⁴ Dagegen seien „**Zweckausgaben** [...] mit den Einzelkosten vergleichbar“ und könnten „**direkt** der Verwaltungsleistung zugerechnet werden.“¹⁵⁵ Sie seien „regelmäßig mit ihr identisch.“¹⁵⁶

Das **BVerwG** nimmt die Abgrenzung zwischen Verwaltungsausgaben und Zweckausgaben bzgl. der Kosten für Dienstkräfte und Verwaltungseinrichtungen wie folgt vor: Zunächst führt das Gericht aus, dass „Zweckausgaben nicht nur die **zweckgebundenen sächlichen Kosten**“ seien, „sondern **auch personelle Kosten, die durch die Erfüllung der Sachaufgabe hervorgerufen werden**,

147 Henneke, in: Hofmann/Henneke, GG – Kommentar, 16. Auflage 2026, Art. 104a GG, Rn. 15.

148 Hellermann, in: Huber/Voßkuhle, Grundgesetz, 8. Auflage 2024, Art. 104a GG, Rn. 146.

149 Ebd.

150 Ebd. (Hervorhebung im Original).

151 Ebd.

152 Siekmann, in: Sachs, Grundgesetz, 10. Auflage 2024, Art. 104a GG, Rn. 11; Kube, in: BeckOK Grundgesetz, Epping/Hillgruber, 65. Edition, Stand: 01.03.2026, Art. 104a GG, Rn. 22 f.; dagegen: Heun, in: Dreier, Grundgesetz-Kommentar, 3. Auflage 2018, Art. 104a GG, Rn. 18.

153 Siekmann, in: Sachs, Grundgesetz, 10. Auflage 2024, Art. 104a GG, Rn. 11; ähnlich: Kube, in: BeckOK Grundgesetz, Epping/Hillgruber, 65. Edition, Stand: 01.03.2026, Art. 104a GG, Rn. 22.

154 Siekmann, in: Sachs, Grundgesetz, 10. Auflage 2024, Art. 104a GG, Rn. 11.

155 Ebd.; ähnlich: Kube, in: BeckOK Grundgesetz, Epping/Hillgruber, 65. Edition, Stand: 01.03.2026, Art. 104a GG, Rn. 23.

156 Siekmann, in: Sachs, Grundgesetz, 10. Auflage 2024, Art. 104a GG, Rn. 11 (Hervorhebungen im Original).

weil deren Zweck nicht ohne Einsatz von Personal erreicht werden“ könne.¹⁵⁷ Personalkosten unterfielen den Zweckausgaben dabei, „soweit sie sich von den übrigen Kosten absondern lassen und der entsprechenden, im Auftrag des Bundes zu erfüllenden und daher in dessen Verantwortungsbereich fallenden Sachaufgabe eindeutig zurechenbar sind“.¹⁵⁸ Dies sei der Fall, „wenn die Personalausgaben in unmittelbarem Zusammenhang mit der übertragenen Aufgabe stehen“.¹⁵⁹ Unter diesen Voraussetzungen könnten auch „Kosten der Verwaltungseinrichtungen, wie etwa die Ausgaben für Dienstfahrzeuge, die durch die Erfüllung der Sachaufgabe hervorgerufen werden, Zweckausgaben sein, weil der Aufgabenzweck ohne die Nutzung solcher Einrichtungen nicht erreicht werden kann.“¹⁶⁰

Zusammenfassend hält das Gericht „**Kosten für Dienstkräfte und Verwaltungseinrichtungen**, die bei der Wahrnehmung einer bestimmten Sachaufgabe im Auftrag des Bundes in Anspruch genommen werden“ für **Zweckausgaben**, „soweit sie sich **von den übrigen Kosten absondern** lassen und der entsprechenden, im Auftrag des Bundes zu erfüllenden und daher in dessen Verantwortungsbereich fallenden **Sachaufgabe eindeutig zurechenbar** sind.“¹⁶¹

4.3.2.2. Kostentragung des Bundes im Zusammenhang mit der Erstellung der Mikrofilme und deren Einlagerung

Art. 2 Abs. 1 KultgSchKonvG sieht vor, dass die Länder das KultgSchKonvG im Auftrag des Bundes ausführen, soweit nicht in Art. 2 Abs. 2 bis 6 des Gesetzes etwas anderes bestimmt ist (3.1.2.1., 3.2.1. und 4.3.2.). Dementsprechend erfolgt die **Sicherungsverfilmung** von Archivgut auf Mikrofilm **im Auftrag des Bundes dezentral in den Archiven der Länder** und beim Bundesarchiv sowie im Geheimen Staatsarchiv Stiftung Preußischer Kulturbesitz nach bundeseinheitlichen Auswahlkriterien und unter Einhaltung festgelegter technischer Standards (3.2.1.).

In Teil I, Nr. 2 der **Grundsätze zur Durchführung der Sicherungsverfilmung von Archivalien** in der Fassung vom 01.03.1987¹⁶² wird auf die beschriebene Bundesauftragsverwaltung Bezug genommen. Danach werden die „Sicherungsmaßnahmen zum Schutz von Kulturgut [...], wie das Gesetz zur Änderung des Gesetzes zu der Konvention vom 14. Mai 1954 zum Schutz von Kulturgut bei bewaffneten Konflikten vom 10. August 1971 (BGBl II S. 1025) zuletzt klargestellt hat, von den Ländern im Auftrag des Bundes ausgeführt.“

157 BVerwG, NVwZ 2022, 1736 (1738), Rn. 35 (Hervorhebungen nur hier).

158 Ebd.; BVerwG, NVwZ 2009, 599 (600), Rn. 11; BeckRS 2010, 47294, Rn. 19.

159 BVerwG, NVwZ 2022, 1736 (1738), Rn. 35; BVerwG, NVwZ 2009, 599 (600), Rn. 12.

160 BVerwG, NVwZ 2022, 1736 (1738), Rn. 35.

161 BVerwG, NVwZ 2022, 1736 (1738), Rn. 37 (Hervorhebungen nur hier). Ebenso: Kment, in: Jarass/Pieroth, Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, 19. Auflage 2026, Rn. 9, 16; Schenke, in: Sodan, Grundgesetz, 5. Auflage 2024, Rn. 13.

162 Grundsätze zur Durchführung der Sicherungsverfilmung von Archivalien in der Fassung vom 01.03.1987, veröffentlicht im Gemeinsamen Ministerialblatt (GMBI) 1987, Nr. 16, S. 284, 285, abrufbar unter: https://afz.lvr.de/media/archive_im_rheinland/technisches, zuletzt abgerufen am 02.07.2026.

Es sei „Sache der Länder bzw. der Länderarchivverwaltungen, unter Beachtung von Zweckmäßigkeit und Wirtschaftlichkeit a) die Auswahl des der Sicherungsverfilmung zuzuführenden Archivgutes (Verfilmungsgut) vorzunehmen, b) die erforderlichen Einrichtungen für die Sicherungsverfilmung zu schaffen, c) die Verfilmung durchzuführen und d) die vorläufige Lagerung der Sicherungsfilme sicherzustellen.“

Im Anschluss daran heißt es: „**Der Bund trägt die besonderen Kosten.**“¹⁶³ Dies steht im Einklang mit den Vorgaben des Art. 104a Abs. 2 GG, soweit die Kosten, welche die Länder gegenüber dem Bund für die vorstehenden Aufgaben konkret geltend machen, nach den beschriebenen Kriterien jeweils **Zweckausgaben** in dem beschriebenen Sinne darstellen, welche der Bund im Rahmen der Bundesauftragsverwaltung zu tragen hat.

4.3.2.3. Kostentragung des Bundes im Zusammenhang mit der Erstellung von Digitalisaten und deren Speicherung

Im Hinblick auf die Errichtung und den Betrieb eines „digitalen Barbarastollens“ sowie eines damit verbundenen, öffentlich zugänglichen Online-Portals stellt sich die Frage, ob die Länder (neben den vorstehend beschriebenen Aufgaben) auch Aufgaben im Zusammenhang mit der Erstellung von Digitalisaten und deren Speicherung im Wege der Bundesauftragsverwaltung ausführen könnten und – bejahendenfalls – ob der Bund die diesbezüglichen Ausgaben ebenfalls zu tragen hätte.

Die vorgenannten Aufgaben könnten von den Ländern dann im Wege der Bundesauftragsverwaltung wahrgenommen werden, wenn Art. 2 Abs. 1 KultgSchKonvG, welcher diese Form der Verwaltung (vorbehaltlich abweichender Regelungen in Art. 2 Abs. 2 bis 6 KultgSchKonvG) vorsieht, auch diesbezüglich anwendbar wäre.

Für die Anwendbarkeit des Art. 2 Abs. 1 KultgSchKonvG auf die Erstellung von Digitalisaten und deren Speicherung spricht, dass der Gesetzgeber sich im Normtext des KultgSchKonvG bewusst **nicht auf das Sicherungsmedium Mikrofilm beschränkt** hat, um „Raum für künftige Entwicklungen“ zu lassen.¹⁶⁴ Art. 2 Abs. 1 KultgSchKonvG dürfte daher auch andere Mittel der Sicherung umfassen.

Im Rahmen einer digitalen Fortentwicklung des ZBO in Form eines „digitalen Barbarastollens“ könnten **Digitalisate** an die Stelle von **Mikrofilmen** und die **Speicherung** der Digitalisate auf einem Archivspeicher an die Stelle der **Einlagerung** von Mikrofilmen in Edelstahlbehältern treten. Damit würde sich zwar das technische Vorgehen bei der Sicherung, nicht jedoch das Schutzgut und der Sicherungszweck ändern (vgl. insoweit bereits die Ausführungen zur Gesetzgebungskompetenz des Bundes unter 3.1.2.3.1.).

Vor diesem Hintergrund spricht vieles dafür, dass Art. 2 Abs. 1 KultgSchKonvG nicht allein die Aufgaben der Länder im Zusammenhang mit dem bisherigen Vorgehen (Sicherungsverfilmung),

163 Hervorhebung nur hier.

164 Bundesregierung, Gesetzentwurf bzgl. eines Gesetzes zur Neuregelung des Kulturgutschutzrechts vom 03.02.2016, BT-Drs. 18/7456, S. 122, abrufbar unter: <https://dserver.bundestag.de/btd/18/074/1807456.pdf>, zuletzt abgerufen am 07.07.2026.

sondern auch die Aufgaben der Länder im Zusammenhang mit einer technischen Fortentwicklung des ZBO (Erstellung von Digitalisaten und deren Speicherung auf einem vom Bund betriebenen Archivspeicher) umfasst.

Im Hinblick auf die Errichtung und den Betrieb eines „digitalen Barbarastollens“ sowie eines damit verbundenen, öffentlich zugänglichen Online-Portals erscheint daher ein Vorgehen denkbar, bei dem die Länder die Erstellung der Digitalisate und deren Übermittlung an den Bund in dessen Auftrag übernehmen (3.2.3.). In diesem Fall hat der Bund die sich daraus ergebenden Ausgaben zu tragen, soweit sich diese nach den beschriebenen Kriterien (4.3.2.1.) als Zweckausgaben einordnen lassen. Letzteres wäre anhand der bei den Ländern konkret anfallenden Kosten für die einzelnen Aufgaben zu beurteilen.

5. Fazit (WD 4)

Mit dem Ziel der Fortentwicklung des Kulturgutschutzes auf Bundesebene, welcher durch Einlagerung von Mikrofilmen im ZBO wahrgenommen wird (2.1. und 2.2.), bestehen Überlegungen im Hinblick auf die Errichtung und den Betrieb eines „digitalen Barbarastollens“ sowie eines damit verbundenen, öffentlich zugänglichen Online-Portals (2.3.). Der HK aus dem Jahr 1954 lassen sich keine Vorgaben für die innerstaatliche Umsetzung der genannten Überlegungen entnehmen (2.4.). Insoweit ist vielmehr die durch das GG vorgegebene Kompetenzverteilung zwischen Bund und Ländern maßgeblich.

Bzgl. der **Gesetzgebungs- und Verwaltungskompetenzen** (3.) lässt sich Folgendes festhalten:

Im Hinblick auf die Einrichtung und den Betrieb eines „digitalen Barbarastollens“ dürfte dem Bund eine Wahlmöglichkeit offenstehen, ob er (auch teilweise) den Ländern den Vollzug in Landeseigenverwaltung überlässt, ihnen – wie auch jetzt – Aufgaben zur Wahrnehmung im Auftrag des Bundes überträgt oder Aufgaben selbst in Bundeseigenverwaltung mit eigenem Verwaltungsunterbau (Art. 87b Abs. 2 Satz 1 GG) oder zentral nach Art. 87 Abs. 3 Satz 1 GG wahrnimmt.

Gleiches würde für die Einrichtung und den Betrieb eines öffentlich zugänglichen Online-Portals (Zweitverwertung) gelten, wenn man auch insofern eine Kompetenz des Bundes für den Zivilschutz bejaht. Lehnt man eine solche ab, geht aber von einer anderen (auch „ungeschriebenen“) Gesetzgebungskompetenz des Bundes aus, wäre dagegen – neben einer Aufgabenwahrnehmung durch die Länder nach Art. 83 GG – nur eine zentrale Aufgabenwahrnehmung durch den Bund nach Art. 87 Abs. 3 Satz 1 GG denkbar (3.2.5.).

Bzgl. der **Finanzierungskompetenzen** (4.) ist Folgendes zu berücksichtigen: Nach dem Konnexitätsprinzip (Art. 104a Abs. 1 GG) folgt die Finanzierungskompetenz der Verwaltungskompetenz, soweit das GG nichts anderes bestimmt (4.1.).

Soweit der Bund im Zusammenhang mit der Errichtung und dem Betrieb eines „digitalen Barbarastollens“ und eines damit verbundenen, öffentlich zugänglichen Online-Portals im Rahmen seiner Verwaltungskompetenz selbst Aufgaben wahrnimmt (im Wege der Bundeseigenverwaltung mit eigenem Verwaltungsunterbau nach Art. 87b Abs. 2 Satz 1 GG oder zentral nach Art. 87 Abs. 3 Satz 1 GG, vgl. 3.2.), trägt er nach dem Konnexitätsprinzip die hierdurch entstehenden Ausgaben (4.2.).

Soweit im Zusammenhang mit dem Betrieb eines „digitalen Barbarastollens“ und eines damit verbundenen, öffentlich zugänglichen Online-Portals Aufgaben von den Ländern wahrgenommen werden, gilt hinsichtlich der diesbezüglichen Finanzierungskompetenzen dagegen Folgendes (4.3.):

Die Ausgaben, welche sich aus der Wahrnehmung von Aufgaben ergeben, die in Landeseigenverwaltung ausgeführt werden, tragen nach dem Konnexitätsprinzip die Länder (4.3.1.).

Handeln die Länder dagegen im Auftrag des Bundes (Bundesauftragsverwaltung), trägt nach Art. 104a Abs. 2 GG der Bund die sich daraus ergebenden Ausgaben. Diese Regelung stellt eine Ausnahme vom Konnexitätsprinzip dar. Die in Art. 104a Abs. 2 GG vorgesehene Ausgabentragung durch den Bund bezieht sich indes allein auf Zweckausgaben, nicht jedoch auf Verwaltungsausgaben. Letztere sind nach Art. 104a Abs. 5 GG auch im Rahmen der Bundesauftragsverwaltung von den Ländern zu tragen (4.3.2.; zur Abgrenzung der beiden Ausgabearten, vgl. 4.3.2.1.).

Die in den Grundsätzen zur Durchführung der Sicherungsverfilmung von Archivalien in der Fassung vom 01.03.1987 genannten Sicherungsmaßnahmen der Länder werden im Auftrag des Bundes wahrgenommen. Hierfür übernimmt der Bund laut den vorgenannten Grundsätzen die „besonderen Kosten“ (4.3.2.2.).

Im Hinblick auf die Errichtung und den Betrieb eines „digitalen Barbarastollens“ sowie eines damit verbundenen, öffentlich zugänglichen Online-Portals erscheint daher ein Vorgehen denkbar, bei dem die Länder die Erstellung der Digitalisate und deren Übermittlung an den Bund in dessen Auftrag übernehmen (3.2.3.). In diesem Fall hat der Bund die sich daraus ergebenden Ausgaben zu tragen, soweit sich diese nach den beschriebenen Kriterien (4.3.2.1.) als Zweckausgaben einordnen lassen. Letzteres wäre anhand der bei den Ländern konkret anfallenden Kosten für die einzelnen Aufgaben zu beurteilen (4.3.2.3.).
