



Sachstand

Zuständigkeit des Bundes für den Schutz der Zivilbevölkerung
Inhalt und Grenzen von Gesetzgebungskompetenz und Verwaltung

Zuständigkeit des Bundes für den Schutz der Zivilbevölkerung
Inhalt und Grenzen von Gesetzgebungskompetenz und Verwaltung

Aktenzeichen: WD 3 - 3000 - 125/22
Abschluss der Arbeit: 09.09.2022
Fachbereich: WD 3: Verfassung und Verwaltung

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.	Einführung	4
2.	Gesetzgebungskompetenz	4
3.	Verwaltungskompetenz	5
3.1.	Bundeseigene Verwaltung	6
3.2.	Auftragsverwaltung	7
3.3.	Mittelbare Bundesverwaltung	7
3.4.	Landeseigene Verwaltung	8
3.5.	Verbot der Mischverwaltung	9

1. Einführung

Der Schutz der Zivilbevölkerung fällt als Teil der Verteidigung unter die ausschließliche Gesetzgebungskompetenz des Bundes nach Art. 73 Abs. 1 Nr. 1 Grundgesetz (GG)¹. Dieser Sachstand nennt die dazugehörigen Schutzmaßnahmen (2.) und zeigt die verschiedenen Verwaltungstypen auf, zwischen denen der Bundesgesetzgeber entscheiden kann (3.) Dabei eröffnet Art. 87b Abs. 2 GG die Wahl zwischen bundeseigener Verwaltung (3.1), Auftragsverwaltung (3.2), mittelbarer Bundesverwaltung (3.3) und Ländereigenverwaltung (3.4). Es darf jedoch nicht zu einer verbotenen Mischverwaltung kommen (3.5.).

2. Gesetzgebungskompetenz

Nach Art. 70 Abs. 1 GG liegt die Gesetzgebungskompetenz grundsätzlich bei den Ländern, außer das Grundgesetz selbst ordnet eine konkurrierende Gesetzgebungskompetenz oder eine ausschließliche Zuständigkeit des Bundes an. Konkurrierende Gesetzgebung bedeutet gemäß Art. 72 Abs. 1 GG, dass den Ländern die Befugnis zur Gesetzgebung zusteht, solange und soweit der Bund von seiner Gesetzgebungszuständigkeit nicht Gebrauch gemacht hat. Im Rahmen der ausschließlichen Gesetzgebung des Bundes nach Art. 71 GG haben die Ländern hingegen die Befugnis zur Gesetzgebung nur, wenn und soweit sie hierzu in einem Bundesgesetz ausdrücklich ermächtigt werden.

Art. 73 Abs. 1 bestimmt die Bereiche der **ausschließlichen Zuständigkeit des Bundes**. In Art. 73 Abs. 1 Nr. 1 GG wird neben den auswärtigen Angelegenheiten auch die Verteidigung einschließlich des **Schutzes der Zivilbevölkerung** aufgeführt. Der Schutz der Zivilbevölkerung umfasst dabei nur deren Schutz vor verteidigungsbedingten, also kriegsbedingten Gefahren durch nichtmilitärische Schutzmaßnahmen.²

Darunter fallen unter anderem 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. Ebenfalls erfasst sind alle sonstigen nichtmilitärischen Vorbereitungsmaßnahmen für die Verteidigungssituation, wie z.B. die Vorratsplanung und die Vorratsbewirtschaftung von Medikamenten, Rohstoffen, Fahrzeugen sowie Lebensmitteln³. Auch die psychologische Verteidigung, insbesondere die Vorbereitung der Bevölkerung auf Situationen, wie sie durch einen Angriff entstehen können, gehört dazu. Insgesamt umfasst der Schutz der Zivilbevölkerung im wei-

1 Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland vom 23. Mai 1949 (BGBl. S. 1), zuletzt geändert durch Art. 1 ÄndG (Art. 87a) vom 28.6.2022 (BGBl. I S. 968).

2 Uhle, in: Dürig/Herzog/Scholz, GG, 97. EL Januar 2022, Art. 73 Rn. 51 (April 2010).

3 Diesbezüglich ist insofern von der konkurrierenden Gesetzgebungskompetenz für die „Sicherung der Ernährung“ nach Art. 74 Abs. 1 Nr. 17 GG abzugrenzen, dass die Ernährung im Verteidigungsfall Gegenstand des Art. 73 Abs. 1 Nr. 1 2. Alt. GG ist und daher nicht dem Kompetenztitel des Art. 74 Abs. 1 Nr. 17 GG zugeordnet werden kann.

testen Sinne alle Maßnahmen, die einfach-gesetzlich in § 1 Zivilschutz- und Katastrophenhilfegesetz (ZSKG)⁴ und in Art. 61 Buchstabe a des Protokoll I zu den Genfer Abkommen vom 12. August 1949⁵ aufgeführt sind. Das sind sämtliche Maßnahmen, die zum Selbstschutz und der Warnung der Bevölkerung erfolgen, zudem der Schutzbau sowie der Erlass von Aufenthaltsregelungen, die Einbeziehung der im Katastrophenschutz wirkenden Einheiten und Einrichtungen sowie Maßnahmen zum Schutz von Gesundheit und Kulturgut. Sogar eine friedenszeitbedingte Nutzung von entsprechenden Vorkehrungen und Anlagen zu anderen Zwecken kann erfolgen, wenn diese dem Zivilschutz zugerechnet werden können und die friedenszeitbedingte Nutzung als deren Annex anzusehen ist. So können beispielsweise Luftschutzanlagen zu Wohn- oder Lagerzwecken genutzt werden.⁶

Das **Zivilschutz- und Katastrophenhilfegesetz** ist eines der Gesetze, mit dem der Bund von seiner Gesetzgebungskompetenz aus Art. 73 Abs. 1 Nr. 1 GG Gebrauch gemacht hat.⁷ Eine Kompetenz für den Schutz der Bevölkerung im Katastrophenfall außerhalb des Verteidigungsfalles steht dem Bund nicht zu, diese fällt in die Zuständigkeit der Länder. Das wird auch an § 12 ZSKG deutlich, wonach die Vorhaltungen und Einrichtungen des Bundes für den Zivilschutz auch den Ländern für ihre Aufgaben im Bereich des Katastrophenschutzes zur Verfügung stehen. Der Bund wird damit zur Unterstützung der Länder im Rahmen der Amtshilfe verpflichtet, deren materielle Voraussetzungen sich aus den Art. 35 Abs. 2 Satz 2 und Abs. 3 GG ergeben. Eine Gesetzgebungskompetenz ergibt sich daraus jedoch nicht.⁸

3. Verwaltungskompetenz

Von der Gesetzgebungskompetenz, also der Zuständigkeit für den Erlass von Gesetzen bezüglich eines bestimmten Bereichs, ist die **Kompetenz zur Ausführung dieser Gesetze** zu trennen. Gesetze, die in der Zuständigkeit der Länder liegen, werden auf Grundlage der Art. 30, 83 GG von diesen ausgeführt. Nach Art. 83 GG werden Bundesgesetze ebenfalls grundsätzlich von den Ländern als eigene Angelegenheit ausgeführt, soweit das Grundgesetz nichts anderes regelt.

Eine solche abweichende Regelung findet sich in Art. 87b Abs. 2 GG. Dieser betrifft die Ausführung derjenigen Verteidigungsgesetze, die nicht gemäß Art. 87a GG die Auftragsbefreiung der Streitkräfte selbst betreffen oder unter die Sonderregelung des Art. 87b Abs. 1 GG fallen, sondern

4 Gesetz über den Zivilschutz und die Katastrophenhilfe des Bundes vom 25. März 1997 (BGBl. I S. 726), zuletzt geändert durch Art. 144 Elfte ZuständigkeitsanpassungsVO vom 19.6.2020 (BGBl. I S. 1328).

5 Zusatzprotokoll zu den Genfer Abkommen vom 12. August 1949 über den Schutz der Opfer internationaler bewaffneter Konflikte (Protokoll I) vom 8. Juni 1977 (BGBl. 1990 II S. 1550, 1551), zuletzt geändert durch Art. 1 ÄndG vom 17.7.1997 (BGBl. 1993 II S. 1366).

6 Uhle, in: Dürig/Herzog/Scholz, GG, 97. EL Januar 2022, Art. 73 Rn. 52 (April 2010).

7 Uhle, in: Dürig/Herzog/Scholz, GG, 97. EL Januar 2022, Art. 73 Rn. 53 (April 2010).

8 BVerfGE 132, 1 (5 Rn. 16); Dederer, in: Dürig/Herzog/Scholz, GG, 97. EL Januar 2022, Art. 35 Rn. 112 (April 2018).

der Verteidigung einschließlich des Wehrersatzwesens und des Schutzes der Zivilbevölkerung dienen.⁹

Für diese Gesetze eröffnet **Art. 87b Abs. 2 GG** dem Bundesgesetzgeber die **freie Wahl** bezüglich des **Verwaltungstypus**. So kann der Vollzug der jeweiligen Gesetze ganz oder teilweise entweder als bundeseigene Verwaltung mit eigenem Verwaltungsunterbau oder durch die Länder im Auftrag des Bundes erfolgen.

Diese Entscheidung, die durch Gesetz getroffen wird, erfordert die **Zustimmung des Bundesrates**. So soll die Mitwirkung der Länder sichergestellt und ihre Interessen gewahrt werden, weil der Gesetzesvollzug ganz unter Ausschluss der Länder erfolgen oder unter weitgehende Aufsichts- und Weisungsrechten des Bundes gestellt werden kann.¹⁰

Dabei muss die Zustimmung des Bundesrats nach Art. 87b Abs. 2 Satz 1 GG nicht nur für ein Bundesgesetz erfolgen, das erstmals den Ländern die Kompetenz für den Gesetzesvollzug einer Verwaltungsmaterie voll entzieht und stattdessen eine Bundeseigenverwaltung oder eine Auftragsverwaltung durch die Länder anordnet. Das Erfordernis der Zustimmung des Bundesrates gilt ebenfalls, wenn der vorher mit Zustimmung des Bundesrates gewählte Verwaltungstypus der Bundeseigenverwaltung oder Bundesauftragsverwaltung durch ein Änderungsgesetz so umgestaltet oder erweitert wird, dass dies einer erstmaligen Übertragung von Ausführungszuständigkeiten auf den Bund entspricht.¹¹

3.1. Bundeseigene Verwaltung

Entscheidet sich der Gesetzgeber für den **bundeseigenen Vollzug** eines Gesetzes der sonstigen Verteidigungsverwaltung, erfordert Art. 87 b Abs. 2 Satz 1 GG („mit eigenem Verwaltungsunterbau“) ebenso wie Art. 87 b Abs. 1 Satz 1 GG, dass ein mehrstufiger, nicht notwendig dreistufiger Verwaltungsaufbau eingerichtet wird.¹² Die Organisation kann also in oberste Bundesbehörden, Mittel- und Unterbehörden eingeteilt werden, dies ist jedoch nicht zwingend.¹³

Im Rahmen der bundeseigenen Verwaltung ist die Bundesregierung nach Art. 86 GG grundsätzlich zuständig für den **Erllass allgemeiner Verwaltungsvorschriften**. Dazu zählen sowohl organisationsbezogene Verwaltungsvorschriften, die die innere Organisation der Behörde regeln, als

9 Depenheuer, in: Dürig/Herzog/Scholz, GG, 97. EL Januar 2022, Art. 87b Rn. 87 (Juli 2014).

10 Depenheuer, in: Dürig/Herzog/Scholz, GG, 97. EL Januar 2022, Art. 87b Rn. 88 (Juli 2014).

11 Depenheuer, in: Dürig/Herzog/Scholz, GG, 97. EL Januar 2022, Art. 87b Rn. 90 (Juli 2014).

12 Depenheuer, in: Dürig/Herzog/Scholz, GG, 97. EL Januar 2022, Art. 87b Rn. 93 (Juli 2014).

13 Depenheuer, in: Dürig/Herzog/Scholz, GG, 97. EL Januar 2022, Art. 87b Rn. 67 (Juli 2014).

auch verhaltenslenkende, also norminterpretierender und ermessenssteuernder, Verwaltungsvorschriften, die das Verwaltungshandeln inhaltlich leiten.¹⁴

In Art. 104a GG wird geregelt, wer die **Ausgaben** zu tragen hat, die sich bei der Wahrnehmung von grundgesetzlichen Aufgaben ergeben. Art. 104a Abs. 1 GG begründet dabei die kompetentielle Verantwortung für die Ausgaben, wer also die Kompetenz für die Aufgabe hat, hat auch die Ausgaben zu tragen. Als Anknüpfungspunkt wird überwiegend die Verwaltungskompetenz angesehen, nicht die Gesetzgebungskompetenz.¹⁵ Im Fall der bundeseigenen Verwaltung hat danach der Bundesgesetzgeber die Ausgaben dafür zu tragen.

3.2. Auftragsverwaltung

Der Gesetzgeber kann sich gemäß Art. 87b Abs. 2 Satz 1 GG auch für die **Ausführung der Gesetze durch die Länder im Auftrage des Bundes** entscheiden, wie es in § 2 Abs. 1 ZSKG der Fall ist. Die Einrichtung der Behörden bleibt dabei grundsätzlich Sache der Länder.

Art. 87b Abs. 2 Satz 2 GG enthält außerdem eine von den Grundsätzen des Art. 85 GG abweichende Sonderregelung: Danach können diejenigen Befugnisse, die Art. 85 der Bundesregierung und den obersten Bundesbehörden überantwortet, auch Bundesoberbehörden übertragen werden. Dazu gehört die Befugnis zum **Erllass allgemeiner Verwaltungsvorschriften** aus Art. 85 Abs. 2 Satz 1 GG, die Befugnis zur einheitlichen Regelung der Ausbildung der Beamten und Angestellten der Verteidigungsverwaltung nach Art. 85 Abs. 2 Satz 2 GG, die Beteiligung bei der Bestellung der Leiter der Mittelbehörden gemäß Art. 87b Abs. 2 Satz 3 GG, das Weisungsrecht gegenüber den Landesbehörden aus Art. 85 Abs. 3 Satz 1 GG, das Recht auf Berichterstattung und Vorlage von Akten durch die Landesbehörden nach Art. 85 Abs. 4 Satz 2 GG sowie das Recht zur Entsendung von Beauftragten zu Landesbehörden gemäß Art. 85 Abs. 4 Satz 2 GG. Erfolgt eine solche Delegation von Befugnissen durch Gesetz, können diese nicht mehr von der Bundesregierung bzw. den obersten Bundesbehörden ausgeübt werden.¹⁶

Die **Kosten** einer Auftragsverwaltung durch die Länder hat nach der Sonderregelung des Art. 104a Abs. 2 GG der Bund zu tragen.

3.3. Mittelbare Bundesverwaltung

Neben der in Art. 87b Abs. 2 Satz 1 GG ausdrücklich genannten Bundeseigenverwaltung kann sich der Gesetzgeber auch für Formen **mittelbarer Bundesverwaltung** entscheiden und gemäß

14 Ibler, in: Dürig/Herzog/Scholz, GG, 97. EL Januar 2022, Art. 86 Rn. 138 (Mai 2008).

15 Hellermann, in: von Mangoldt/Klein/Starck, GG, 7. Aufl. 2018, Art. 104a Rn. 43.

16 Depenheuer, in: Dürig/Herzog/Scholz, GG, 97. EL Januar 2022, Art. 87b Rn. 97 (Juli 2014).

Art. 87 Abs. 3 GG selbständige Bundesoberbehörden und neue bundesunmittelbare Körperschaften und Anstalten des öffentlichen Rechts errichten.¹⁷

Art. 87b Abs. 2 Satz 1 GG schränkt Art. 87 Abs. 3 S. 1 GG jedoch ein, indem er die **Zustimmung des Bundesrates** als **Voraussetzung** für die Einrichtung von selbständigen Bundesoberbehörden sowie von bundesunmittelbaren Körperschaften und Anstalten des öffentlichen Rechts nennt. Art. 87 Abs. 3 Satz 2 GG findet neben der spezielleren Vorschrift des Art. 87b Abs. 2 Satz 1 GG keine Anwendung, so dass es für die Einrichtung von selbständigen Bundesoberbehörden sowie von bundesunmittelbaren Körperschaften und Anstalten des öffentlichen Rechts weder auf das Aufkommen neuer Aufgaben noch auf einen dringenden Bedarf ankommt.¹⁸

Erhalten Bundesoberbehörden gemäß Art. 87b Abs. 2 Satz 2 Halbsatz 1 GG die Befugnis zum Erlass von allgemeinen Verwaltungsvorschriften, ist dafür gemäß Art. 87b Abs. 2 Satz 2 Halbsatz 2 GG die Zustimmung des Bundesrates nicht erforderlich, was eine Abweichung von Art. 85 Abs. 2 Satz 1 GG darstellt. Dadurch sind die Bundesoberbehörden in dieser Hinsicht freier als die Bundesregierung oder die obersten Bundesbehörden.¹⁹

Errichtet der Bund eine der in Art. 87 Abs. 3 GG genannten Stellen, zieht er die Verwaltungszuständigkeit an sich. Er hat gemäß der kompetentiellen Verantwortung aus Art. 104a Abs. 1 GG mangels Sonderregelung für die dadurch anfallenden **Ausgaben** aufzukommen.

3.4. Landeseigene Verwaltung

Trifft der Bundesgesetzgeber **keine Entscheidung** über den Verwaltungstypus im Gesetz, so führen die **Länder** diese gemäß Art. 83 GG **als eigene Angelegenheit** aus.²⁰

In diesem Fall regeln die Länder die Einrichtung der Behörden sowie das Verwaltungsverfahren. Der Bundesgesetzgeber kann durch abweichendes Bundesrecht lediglich Regelungen bezüglich der Einrichtung der Behörden und des Verwaltungsverfahrens treffen, von dem das Land jedoch wiederum ein abweichendes Gesetz erlassen könnte. Aufgrund des hier geltenden *lex-posterior*-Grundsatzes wäre nur das jeweils zeitlich zuletzt erlassene Gesetz anwendbar, eine endgültige und alleinige Entscheidungsmacht hätte der Bund nicht.²¹

Nach Art. 84 Abs. 2 GG kann die Bundesregierung **allgemeine Verwaltungsvorschriften** erlassen, denen wiederum der Bundesrat zustimmen muss.

17 Depenheuer, in: Dürig/Herzog/Scholz, GG, 97. EL Januar 2022, Art. 87b Rn. 94 (Juli 2014).

18 Depenheuer, in: Dürig/Herzog/Scholz, GG, 97. EL Januar 2022, Art. 87b Rn. 95 (Juli 2014).

19 Depenheuer, in: Dürig/Herzog/Scholz, GG, 97. EL Januar 2022, Art. 87b Rn. 96 (Juli 2014).

20 Depenheuer, in: Dürig/Herzog/Scholz, GG, 97. EL Januar 2022, Art. 87b Rn. 92 (Juli 2014).

21 Vgl. zur Regelung des Art. 84 Abs. 1 Satz 3 GG und der Gefahr eines „Ping-Pong“-Spiels: F. Kirchhof, in: Dürig/Herzog/Scholz, GG, 96. EL November 2021, Art. 84 Rn. 69 f.

Vollziehen die Länder Bundesgesetze als eigene Angelegenheit nach Maßgabe des Art. 83 GG, liegt auch die vollständige **Ausgabenverantwortung** bei ihnen, da sie eine umfassende Verwaltungskompetenz besitzen und zum recht- und zweckmäßigen Verwaltungsvollzug verpflichtet sind.²²

3.5. Verbot der Mischverwaltung

Trotz der Wahlfreiheit, die dem Bundesgesetzgeber bei der Entscheidung über den Verwaltungstypus bei den Verteidigungsgesetzen nach Art. 87b Abs. 2 GG zukommt, darf es innerhalb einer Aufgabenzuweisung nicht zu einer **Mischverwaltung** zwischen Bund und Ländern kommen. Eine Verflechtung von Bundes- und Landesbehörden, die dem Bund oder einem Land Mitentscheidungsrechte bezüglich eines in der Kompetenz des anderen liegenden Sachgebiets einräumt, ist ausgeschlossen.²³ Die Verteidigungsgesetze können nur entweder durch die Länder als eigene Angelegenheit oder durch den Bund, in mittelbarer Bundesverwaltung oder durch die Länder im Auftrag des Bundes ausgeführt werden.²⁴

* * *

22 Schwarz, in: Dürig/Herzog/Scholz, GG, 97. EL Januar 2022, Art. 104a Rn. 47 (November 2018).

23 Kment, in: Jarass/Pieroth, GG, 17. Auflage 2022, Art. 30 Rn. 10.

24 Depenheuer, in: Dürig/Herzog/Scholz, GG, 97. EL Januar 2022, Art. 87b Rn. 91 (Juli 2014).