



75 Jahre
Demokratie
lebendig



Deutscher Bundestag
Wissenschaftliche Dienste

Sachstand

Fragen zur ergänzenden Zivilschutzausbildung

Fragen zur ergänzenden Zivilschutzausbildung

Aktenzeichen: WD 3 - 3000 - 038/24
Abschluss der Arbeit: 19.06.2024 (zugleich letzter Abruf der Internetfundstellen)
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.	Einleitung und Fragestellung	4
2.	Begriff des Zivilschutzes und Gesetzgebungs- und Verwaltungskompetenzen	4
3.	Zuständigkeiten für die ergänzende Zivilschutzausbildung	5
4.	Ausbildungskonzept für die ergänzende Zivilschutzausbildung	6
5.	Verpflichtung zur Absolvierung von Ausbildungseinheiten im Zivilschutz	7
5.1.	Gesetz im Sinne von Art. 85 Abs. 1 GG	7
5.2.	Durch Regelung der Bundesregierung im Sinne von Art. 85 Abs. 2 Satz 2 GG	8
5.3.	Durch Weisung im Rahmen der Bundesaufsicht (Art. 85 Abs. 3 GG)	9
6.	Zu Art. 12 Abs. 2 und Art. 12a Abs. 1 GG	11

1. Einleitung und Fragestellung

Die Arbeit beschäftigt sich mit der ergänzenden Ausbildung für den Zivilschutz. Zunächst wird ein Überblick über die Begriffe und Gesetzgebungs- und Verwaltungskompetenzen im Bereich des Zivil- und Katastrophenschutzes gegeben (2.). Anschließend werden die Zuständigkeiten für die ergänzende Zivilschutzausbildung (3.) sowie das Konzept des Bundes für die ergänzende Zivilschutzausbildung (4.) skizziert. Der Hauptteil (5.) geht sodann der Frage nach, ob und mit welchen Mitteln der Bund das zuständige Personal der Bundesländer zur Absolvierung einer Ausbildungseinheit für den Zivilschutz verpflichten könnte. In Betracht kommen Gesetze im Sinne von Art. 85 Abs. 1 Satz 1 GG (5.1.), Regelungen der Bundesregierung im Sinne von Art. 85 Abs. 2 Satz 2 GG (5.2.) oder Weisungen gemäß Art. 85 Abs. 3 GG (5.3.). Dabei wird auch auf kommunale Wahlbeamte als mögliche Verpflichtete eingegangen. Der letzte Abschnitt (6.) geht schließlich auf die Bedeutung von Art. 12 und 12a Grundgesetz (GG)¹ in Bezug auf Verpflichtungen zur ergänzenden Zivilschutzausbildung ein.

2. Begriff des Zivilschutzes und Gesetzgebungs- und Verwaltungskompetenzen

Gemäß Art. 73 Abs. 1 Nr. 1 Grundgesetz (GG)² hat der Bund die ausschließliche Gesetzgebung über die auswärtigen Angelegenheiten sowie die Verteidigung einschließlich des Schutzes der Zivilbevölkerung (sog. **Zivilschutz**).³ Gemeint ist der Schutz der Zivilbevölkerung durch nichtmilitärische Schutzmaßnahmen vor verteidigungsbedingten Gefahren,⁴ also im Verteidigungsfall (Art. 115a GG) oder Spannungsfall (Art. 80a GG).⁵ Der Zivilschutz bildet eine der vier Säulen der „Konzeption Zivile Verteidigung“ der Bundesregierung.⁶

Der Zivilschutz ist im **Zivilschutz- und Katastrophenhilfegesetz (ZSKG)**⁷ näher geregelt. Die **Verwaltungsaufgaben** nach dem ZSKG werden **einerseits** durch den **Bund** selbst (Art. 87b Abs. 2 Satz 1 Alternative 1 GG), insbesondere durch das Bundesministerium des Innern und für Heimat

1 Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland in der im Bundesgesetzblatt Teil III, Gliederungsnummer 100-1, veröffentlichten bereinigten Fassung, zuletzt geändert durch Gesetz vom 19.12.2022 (BGBl. I S. 2478).

2 Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland in der im Bundesgesetzblatt Teil III, Gliederungsnummer 100-1, veröffentlichten bereinigten Fassung, zuletzt geändert durch Gesetz vom 19.12.2022 (BGBl. I S. 2478).

3 Vgl. zur Reichweite der Gesetzgebungskompetenz Deutscher Bundestag, Wissenschaftliche Dienste, Zuständigkeit des Bundes für den Schutz der Zivilbevölkerung - Inhalt und Grenzen von Gesetzgebungskompetenz und Verwaltung, [WD 3 - 3000 - 125/22](#), Sachstand vom 09.09.2022, S. 4 f.

4 Vgl. statt vieler Uhle, in: Dürig/Herzog/Scholz, Grundgesetz Kommentar, 103. EL Januar 2024, Art. 73 Rn. 51 m.w.N.; vgl. auch BVerfGE 115, 118, 141.

5 Vgl. auch Bundesministerium des Innern, Wer macht was beim Zivil- und Katastrophenschutz?, abrufbar unter: <https://www.bmi.bund.de/DE/themen/bevoelkerungsschutz/zivil-und-katastrophenschutz/ Gefahrenabwehr-und-katastrophenschutz/ Gefahrenabwehr-und-katastrophenschutz-node.html>.

6 Vgl. Bundesministerium des Innern und für Heimat, Konzeption Zivile Verteidigung, abrufbar unter: <https://www.bmi.bund.de/DE/themen/bevoelkerungsschutz/zivil-und-katastrophenschutz/konzeption-zivile-verteidigung/konzeption-zivile-verteidigung-node.html>.

7 Zivilschutz- und Katastrophenhilfegesetz vom 25.03.1997 (BGBl. I S. 726), zuletzt geändert durch Verordnung vom 19.06.2020 (BGBl. I S. 1328).

sowie das diesem nachgeordnete Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe (§ 4 ZSKG) und das Technische Hilfswerk (§ 11 Abs. 2 ZSKG), und **andererseits** durch Behörden der **Bundesländer im Wege der Auftragsverwaltung** (Art. 87b Abs. 2 Satz 1 Variante 2, Art. 85 GG, §§ 2, 11 ZSKG) wahrgenommen. Auf Ebene der Bundesländer obliegen die Aufgaben des Zivilschutzes den auch für den Katastrophenschutz zuständigen Behörden (§ 2 Abs. 1 Satz 2, § 11 Abs. 1 Satz 1 ZSKG).

Der **Katastrophenschutz** ist ein gegenüber dem Zivilschutz eigenständiger Teilbereich des sog. **Bevölkerungsschutzes**⁸ und umfasst beispielsweise die Hilfe bei Überschwemmungen, Bränden, Flugzeugabstürzen oder Zugunglücken. Er unterfällt als Teil der allgemeinen Gefahrenabwehr grundsätzlich der Gesetzgebungs- und Verwaltungskompetenz der Bundesländer (Art. 30, 70 GG). Der Bund verfügt im Bereich des Katastrophenschutzes dagegen nur vereinzelt über Gesetzgebungskompetenzen.⁹

3. Zuständigkeiten für die ergänzende Zivilschutzausbildung

§ 11 ZSKG enthält folgende Regelung zur **Zuständigkeit im Bereich Zivilschutz und der Ausbildung des Personals**:

Die nach Landesrecht im Katastrophenschutz mitwirkenden Einheiten und Einrichtungen nehmen auch die Aufgaben zum Schutz der Bevölkerung vor den besonderen Gefahren und Schäden, die im Verteidigungsfall drohen, wahr. Sie werden zu diesem Zwecke **ergänzend ausgestattet und ausgebildet**. Das Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat legt Art und Umfang der Ergänzung im Benehmen mit der zuständigen obersten Landesbehörde fest.

Weiter heißt es in § 14 ZSKG:

Die Aus- und Fortbildungsmaßnahmen des Bundesamtes für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe nach § 4 Abs. 1 Satz 2 Nr. 2 Buchstabe a dienen zugleich den Ländern für die Vorbereitung ihrer Entscheidungsträger, Führungskräfte und sonstigen Fachkräfte auf die Bewältigung von Katastrophen und Unglücksfällen und umfassen insbesondere auch die Planung, Durchführung und Auswertung von ressort- und länderübergreifenden Krisenmanagementübungen. **Die Aus- und Fortbildungsmaßnahmen des Bundes bauen auf der Ausbildung der Länder im Bereich des Katastrophenschutzes auf und ergänzen diese.**

8 Vgl. zu Einzelheiten des Begriffs und des Systems des Bevölkerungsschutzes Wissenschaftliche Dienste, Zur Ausgestaltung des Bevölkerungsschutzes in der Bundesrepublik Deutschland, [WD 3 - 3000 - 060/23](#), Kurzinformation vom 15.05.2023; Zum System des Bevölkerungsschutzes, [WD 3 - 3000 - 123/23](#), Sachstand vom 26.10.2023.

9 Insbesondere gemäß Art. 73 Abs. 1 Nr. 9a, 14, Art. 74 Abs. 1 Nr. 19, 32 GG, vgl. Kloepfer, Handbuch des Katastrophenrechts, 1. Auflage 2015, § 8 Rn. 5. Ferner darf der Bund laut Bundesverfassungsgericht „das Nähere“ in einem Gesetz regeln, soweit Art. 35 Abs. 2 Satz 2 und Abs. 3 GG zur Bewältigung eines regionalen oder überregionalen Katastrophennotstands auch den Einsatz der Streitkräfte des Bundes im Zusammenwirken mit den Bundesländern ermöglicht, vgl. BVerfGE 115, 118, 141.

Daraus ergibt sich, dass die **Ausbildung** des Personals **originäre Aufgabe der Länder** ist und vom Bund ergänzt wird.¹⁰

Das **ergänzende Ausbildungsangebot des Bundes** richtet sich daher vor allem an die **obere Ebene** „des politisch-gesamtverantwortlichen bzw. des operativ-taktischen Bereichs, ausgerichtet auf überregionale bzw. komplexe Szenarien.“¹¹ So obliegt dem **Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe (BBK)** insbesondere die Unterweisung des mit Fragen der zivilen Verteidigung befassten Personals sowie die Ausbildung von Führungskräften und Ausbildern des Katastrophenschutzes im Rahmen ihrer Zivilschutzaufgaben (§ 4 Abs. 1 Nr. 2 a ZSKG). Darüber hinaus ist das BBK auch zuständig für die Entwicklung von Ausbildungsinhalten des Zivilschutzes, einschließlich des Selbstschutzes (§ 4 Abs. 1 Nr. 2 a ZSKG).

4. **Ausbildungskonzept für die ergänzende Zivilschutzausbildung**

Auf Grundlage der vom **Bundesministerium des Innern und für Heimat** im Benehmen mit den zuständigen obersten Landesbehörden getroffenen Festlegungen über Art und Umfang der Ausbildung hat der Bund ein **Ausbildungskonzept für die ergänzende Zivilschutzausbildung** erarbeitet.¹² Das BBK erläutert dazu:

Die ergänzende **zivilschutzbezogene Ausbildung** wird **überwiegend** im Wege der **Bundesauftragsverwaltung** durchgeführt. Die einzelnen Ausbildungsmaßnahmen werden durch die im Zivilschutz mitwirkenden Einheiten und Einrichtungen (z.B. Feuerwehren, Hilfsorganisationen oder die Akademie für Krisenmanagement Notfallplanung und Zivilschutz) durchgeführt und im Rahmen der zur Verfügung stehenden Haushaltsmittel des Bundes finanziert. [...]

Inhaltlich ist das Ausbildungskonzept auf das Ausstattungskonzept des Bundes¹³, für die schwerpunktmäßige Ergänzung des Katastrophenschutzes der Länder für Sonderlagen, insbesondere CBRN-Gefahren und Massenanfall von Verletzten, ausgerichtet. [...]

Der qualitative Ausbildungsbedarf der ergänzenden zivilschutzbezogenen Ausbildung **baut in der Regel auf einer vollständigen Katastrophenschutz Ausbildung auf**, die von den

10 Vgl. schon zur insoweit unveränderten Rechtslage im Jahr 2009 Meyer-Teschendorf, Fortentwicklung der Rechtsgrundlagen für den Bevölkerungsschutz, DVBl. 2009, 1221, 1226.

11 Meyer-Teschendorf, Fortentwicklung der Rechtsgrundlagen für den Bevölkerungsschutz, DVBl. 2009, 1221, 1226.

12 BBK, Ergänzende Zivilschutzausbildung, Ausbildungskonzept, 1. Ausgabe August 2018, abrufbar unter: https://www.bbk.bund.de/SharedDocs/Downloads/DE/MTF/Mitwirkung-in-einer-MTF/Ausbildungskonzept-Bund.pdf?__blob=publicationFile&v=4.

13 Nicht veröffentlicht; in einer aktuellen Antwort der Bundesregierung von April 2024 auf die Kleine Anfrage der CDU/CSU-Fraktion auf BT-Drs. 20/10888, BT-Drs. [20/11034](#), S. 2, heißt es dazu: „Grundlage für die Beschaffung und die Zuteilung der Fahrzeuge samt Ausstattung ist das im Jahr 2007 zwischen dem Bund und den Ländern abgestimmte Konzept für die ergänzende Ausstattung des Bundes für den Katastrophenschutz der Länder für Zivilschutzzwecke (Ausstattungskonzept).“

öffentlichen Feuerwehren, privaten Hilfsorganisationen und sonstigen Trägern des Katastrophenschutzes am Standort und an den Schulen der Träger vermittelt wird. [...]

Spezielle Seminare und Ausbildungen werden durch das **Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe von der Akademie für Krisenmanagement, Notfallplanung und Zivilschutz (AKNZ)** durchgeführt. Die entsprechenden Angebote werden im Jahresprogramm der AKNZ veröffentlicht. [...]

Die **Ausbildung erfolgt überwiegend innerhalb der Einheiten und Einrichtungen des Katastrophenschutzes nach Landesrecht** und kann in die eigenen Ausbildungsmaßnahmen integriert werden. **In der Regel werden diese von den Ausbildern und Führungskräften der Hilfsorganisationen oder Feuerwehren eigenständig nach Maßgabe des Ausbildungskonzeptes des Bundes umgesetzt.** Die Ausbildungen können ebenso im Ausbildungsverbund von mehreren Standorten (auch organisationsübergreifend) bzw. überörtlich an den Schulen der Hilfsorganisationen sowie den Landesfeuerwehrschulen gemäß den Vorgaben des Ausbildungskonzeptes des Bundes durchgeführt werden.¹⁴

5. Verpflichtung zur Absolvierung von Ausbildungseinheiten im Zivilschutz

Grundsätzlich kommen folgende Möglichkeiten in Betracht, eine Verpflichtung zur Absolvierung von Ausbildungseinheiten im Zivilschutz zu begründen:

- durch ein **Gesetz** im Sinne von Art. 85 Abs. 1 GG (dazu sogleich unter 5.1.),
- durch eine **Regelung der Bundesregierung** im Sinne von Art. 85 Abs. 2 Satz 2 GG (dazu unter 5.2.),
- durch **Weisung im Rahmen der Aufsicht über die Bundesauftragsverwaltung** gemäß Art. 85 Abs. 3 GG (dazu unter 5.3.).

5.1. Gesetz im Sinne von Art. 85 Abs. 1 GG

Das ZSKG regelt selbst keine Einzelheiten zu Art, Umfang und Inhalt der Ausbildung für den Zivilschutz. Stattdessen obliegt es, wie bereits unter 4. erwähnt, dem Bundesministerium des Innern und für Heimat, Art und Umfang der ergänzenden Zivilschutzausbildung im Benehmen mit der zuständigen obersten Landesbehörde festzulegen (§ 11 Abs. 1 Satz 2 ZSKG).

Grundsätzlich könnte aber der **Bundgesetzgeber** im Rahmen seiner Gesetzgebungskompetenzen **mit Zustimmung des Bundesrats** für den Bereich der Auftragsverwaltung auch die „**Einrichtung der Behörden**“ der Länder durch Gesetz regeln (**Art. 85 Abs. 1 Satz 1 GG**). Die Einrichtung der Behörden im Sinne von Art. 85 Abs. 1 Satz 1 GG ist nach herrschender Meinung weit zu verstehen und umfasst neben der äußeren Organisation der Behörden unter anderem auch ihre

¹⁴ BBK, Ergänzende Zivilschutzausbildung, Ausbildungskonzept, 1. Ausgabe August 2018, S. 12 ff. – Hervorhebungen nur hier.

Ausstattung mit Sachmitteln und **Personal**.¹⁵ Einige Autoren wollen ausdrücklich auch „**Ausbildungs- und Sachstandards**“¹⁶ beziehungsweise die „**Qualifikation und Vorbildung** des Personals“¹⁷ unter die Kompetenz zur Regelung der Einrichtung der Behörden fassen. Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts zu diesem Aspekt sind nicht ersichtlich.

Eine gesetzliche Verpflichtung, wonach mit Zivilschutzaufgaben betrautes Personal über eine bestimmte Ausbildung verfügen oder diese Kenntnisse im Rahmen des Ausbildungsangebots von Bund und Ländern erwerben muss, müsste **ferner Art. 85 Abs. 1 Satz 2 GG wahren**. Nach dieser Bestimmung **dürfen Gemeinden und Gemeindeverbänden Aufgaben nicht durch Bundesgesetz übertragen werden**. Der Bund kann aber die Verpflichtung allgemein den Ländern auferlegen, die wiederum die Zuständigkeit selbst näher regeln und auch auf Kommunen übertragen können.¹⁸ Unter diesen Voraussetzungen sind auch gesetzliche Regelungen im Bereich der Verfahrens- oder Organisationshoheit der Kommunen zulässig, sofern diese nicht gegen die Selbstverwaltungsgarantie des Art. 28 Abs. 2 GG verstoßen.¹⁹

5.2. Durch Regelung der Bundesregierung im Sinne von Art. 85 Abs. 2 Satz 2 GG

Die **Bundesregierung** kann im Falle der Auftragsverwaltung gemäß **Art. 85 Abs. 2 Satz 2 GG** „die **einheitliche Ausbildung der Beamten und Angestellten regeln**“. Die Bestimmung sagt nichts zur Rechtsform der „Regelung“. In der Rechtswissenschaft besteht **Einigkeit**, dass eine Regelung der Bundesregierung im Sinne von Art. 85 Abs. 2 S. 2 GG nicht der Zustimmung des Bundesrats bedarf und jedenfalls in Gestalt von **Verwaltungsvorschriften** ergehen könne.²⁰ Etlichen Stimmen zufolge befugt Art. 85 Abs. 2 Satz 2 GG den Bund darüber hinaus auch zum Erlass von **Rechtsverordnungen**.²¹ Dies lehnen andere ab und verweisen auf den engen Zusammenhang zu Art. 85

15 Vgl. etwa Broß/Mayer, in: v. Münch/Kunig, Grundgesetz Kommentar, 7. Aufl. 2021, Art. 85 Rn. 9 m.w.N.

16 Kirchhof, in: Dürig/Herzog/Scholz, Grundgesetz Kommentar, 103. EL Januar 2024, Art. 85 Rn. 38 unter Verweis auf Art. 84 Rn. 103 – Hervorhebungen nur hier.

17 Hermes, in: Dreier, Grundgesetz Kommentar, 3. Aufl. 2018, Art. 85 Rn. 29 unter Verweis auf Art. 84 Rn. 35 – Hervorhebungen nur hier.

18 Vgl. statt vieler Kirchhof, in: Dürig/Herzog/Scholz, Grundgesetz Kommentar, 103. EL Januar 2024, Art. 84 Rn. 162.

19 Kirchhof, in: Dürig/Herzog/Scholz, Grundgesetz Kommentar, 103. EL Januar 2024, Art. 85 Rn. 5 und Rn. 31; vgl. dazu auch BVerfGE 147, 185, 239.

20 Hermes, in: Dreier, Grundgesetz Kommentar, 3. Aufl. 2018, Art. 85 Rn. 33 m.w.N.; Kirchhof, in: Dürig/Herzog/Scholz, Grundgesetz Kommentar, 103. EL Januar 2024, Art. 85 Rn. 66; Suerbaum, in: Epping/Hillgruber, BeckOK Grundgesetz, 57. Edition Stand: 15.01.2024, Art. 85 Rn. 22.

21 Kirchhof, in: Dürig/Herzog/Scholz, Grundgesetz Kommentar, 103. EL Januar 2024, Art. 85 Rn. 66 (sogar Satzungen seien möglich); Kment, in: Jarass/Piero, Grundgesetz, 18. Aufl. 2024, Art. 85 Rn. 6; Trute, in: Huber/Voßkuhle, Grundgesetz, 8. Aufl. 2024, Art. 85 Rn. 19; Winkler, in: Sachs, Grundgesetz, 9. Aufl. 2021, Art. 85 Rn. 19.

Abs. 2 Satz 1 GG. Aus diesem folge, dass die Regelungsbefugnis auf den Erlass von Verwaltungsvorschriften beschränkt sei.²²

5.3. Durch Weisung im Rahmen der Bundesaufsicht (Art. 85 Abs. 3 GG)

Art. 85 GG regelt in **Abs. 3** das **Weisungsrecht** des Bundes gegenüber Landesbehörden im Rahmen der Aufsicht über die der Bundesauftragsverwaltung unterfallenden Verwaltungsaufgaben:

Die Landesbehörden unterstehen den Weisungen der zuständigen obersten Bundesbehörden. Die Weisungen sind, außer wenn die Bundesregierung es für dringlich erachtet, an die obersten Landesbehörden zu richten. Der Vollzug der Weisung ist durch die obersten Landesbehörden sicherzustellen.

Art. 85 Abs. 4 Satz 1 GG bestimmt außerdem, dass sich die Bundesaufsicht auf **Gesetzmäßigkeit und Zweckmäßigkeit** der Ausführung erstreckt.

Grundsätzlich wird die ergänzende Ausbildung für den Zivilschutz wie unter 4. beschrieben in Gestalt der Bundesauftragsverwaltung durch die Landesbehörden durchgeführt (§ 11 Abs. 1 Satz 2 ZSKG). Insoweit besteht auch ein Weisungsrecht gemäß Art. 85 Abs. 3 GG.

Art. 85 Abs. 3 GG berechtigt insbesondere zu **Einzelweisungen**, also auf konkrete Einzelfälle bezogene Weisungen. Ob darüber hinaus auch **allgemeine Weisungen** zulässig sind, ist **umstritten** und **bislang auch nicht durch das Bundesverfassungsgericht geklärt**.²³

Weisungen sind **grundsätzlich an die zuständigen obersten Landesbehörden** zu richten; nur in **dringlichen Ausnahmefällen** können **nachgeordnete Landesbehörden** adressiert werden (Art. 85 Abs. 3 Satz 2 GG).²⁴ *Kirchhof* weist einschränkend darauf hin, dass **einzelne Bedienstete** eines Landes **keine zulässigen Adressaten** von Einzelweisungen sind.²⁵ Dafür spricht auch, dass Art. 85 Abs. 4 GG zur Aufsicht über die Gesetz- und Zweckmäßigkeit, also zu einer Rechts- und Fachaufsicht befugt, **nicht** aber zur **Dienstaufsicht** über die Bediensteten der Länder.²⁶ Auch

22 Hermes, in: Dreier, Grundgesetz Kommentar, 3. Aufl. 2018, Art. 85 Rn. 33; Suerbaum, in: Epping/Hillgruber, BeckOK Grundgesetz, 57. Edition Stand: 15.01.2024, Art. 85 Rn. 22.

23 Bejahend Broß/Mayer, in: v. Münch/Kunig, Grundgesetz Kommentar, 7. Aufl. 2021, Art. 85 Rn. 23; Winkler, in: Sachs, Grundgesetz, 9. Aufl. 2021, Art. 85 Rn. 24; Henneke, in: Schmidt-Bleibtreu/Hofmann/Henneke, GG – Grundgesetz, 15. Auflage 2022, Art. 85 Rn. 11; vgl. auch BGHZ 16, 95, 97; ablehnend Groß, in: Friauf/Höfling, Berliner Kommentar zum Grundgesetz, Stand 2023, Art. 85 Rn. 19; Hermes, in: Dreier, Grundgesetz Kommentar, 3. Aufl. 2018, Art. 85 Rn. 43; Kluth, in: Kahl/Waldhoff/Walter, Bonner Kommentar zum Grundgesetz, 225. Lieferung, 6/2024, Art. 85 Rn. 117 f.; Kment, in: Jarass/Pieroth, Grundgesetz, 18. Aufl. 2024, Art. 85 Rn. 8; Trute, in: Huber/Voßkuhle, Grundgesetz, 8. Aufl. 2024, Art. 85 Rn. 23; Suerbaum, in: Epping/Hillgruber, BeckOK Grundgesetz, 57. Edition Stand: 15.01.2024, Art. 85 Rn. 28 m.w.N.

24 Hermes, in: Dreier, Grundgesetz Kommentar, 3. Aufl. 2018, Art. 85 Rn. 47.

25 Kirchhof, in: Dürig/Herzog/Scholz, Grundgesetz Kommentar, 103. EL Januar 2024, Art. 85 Rn. 82.

26 Hermes, in: Dreier, Grundgesetz Kommentar, 3. Aufl. 2018, Art. 85 Rn. 41; Kirchhof, in: Dürig/Herzog/Scholz, Grundgesetz Kommentar, 103. EL Januar 2024, Art. 85 Rn. 73, 90; Kment, in: Jarass/Pieroth, Grundgesetz, 18. Aufl. 2024, Art. 85 Rn. 12; vgl. auch BSG, Urteil vom 11. Dezember 2003 – B 10 A 1/02 R –, juris Rn. 17.

wenn das Verhältnis von Abs. 4 und Abs. 3 des Art. 85 GG strittig ist, besteht Einigkeit, dass der Maßstab des Abs. 4 Satz 1 (Gesetzmäßigkeit und Zweckmäßigkeit) auch für das Weisungsrecht gilt.²⁷

Allerdings **verpflichtet Art. 85 Abs. 3 Satz 3 GG die obersten Landesbehörden, den Vollzug der Weisungen des Bundes sicherzustellen**. Die obersten Landesbehörden können dafür auch ihre Dienstaufsicht nutzen, soweit das betreffende Personal dieser unterfällt. In den Bundesländern ist insbesondere die Dienstaufsicht über kommunale Wahlbeamte unterschiedlich geregelt.²⁸

Weiter ist zu beachten, dass **Weisungen nur in Bezug auf Gegenstände der Auftragsverwaltung** zulässig sind und diesen Bereich nicht überschreiten dürfen.²⁹ Die ergänzende Zivilschutzausbildung baut wie gesagt auf der Katastrophenschutz Ausbildung auf. Der **Katastrophenschutz** unterfällt als Teil der allgemeinen Gefahrenabwehr jedoch **nicht der Bundesauftragsverwaltung**. Weisungen im Rahmen von Art. 85 Abs. 3 GG können sich daher nicht direkt auf Inhalte und Einheiten der Katastrophenschutz Ausbildung beziehen. Denkbar erscheinen aber etwa Weisungen an die obersten Landesbehörden, nur Personal für den Zivilschutz einzusetzen und ergänzend auszubilden, die über die nach dem jeweiligen Landesrecht erforderliche Ausbildung im Katastrophenschutz verfügen.

Zu Weisungen **berechtigt** ist die **zuständige oberste Bundesbehörde** (Art. 85 Abs. 3 Satz 1 GG), also für den Bereich der Auftragsverwaltung im Zivilschutz das **Bundesministerium des Innern und für Heimat**. Zwar kann u.a. im Bereich des Zivilschutzes durch Gesetz mit Zustimmung des Bundesrates bestimmt werden, dass die der Bundesregierung und den zuständigen obersten Bundesbehörden auf Grund des Art. 85 zustehenden Befugnisse ganz oder teilweise Bundesoberbehörden übertragen werden (Art. **87b Abs. 2 Satz 2 Halbsatz 2 GG**). Der Bund hat grundsätzlich in Gestalt von **§ 4 Abs. 2 ZSKG** von der Möglichkeit einer Delegation Gebrauch gemacht. Dieser lautet:

Die der Bundesregierung nach **Artikel 85 Abs. 4** des Grundgesetzes **auf dem Gebiet des Zivilschutzes zustehenden Befugnisse** werden auf das Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe übertragen.

Der Wortlaut des **§ 4 Abs. 2 ZSKG** spricht also **nur** von einer **Delegation der Befugnisse nach Art. 85 Abs. 4 GG**. Dies entspricht auch der **Intention des Gesetzgebers**, der das Weisungsrecht

27 Vgl. Suerbaum, in: Epping/Hillgruber, BeckOK Grundgesetz, 57. Edition Stand: 15.01.2024, Art. 85 Rn. 25f.

28 Vgl. etwa § 73 Abs. 2 Satz 1 und 2 Gemeindeordnung Hessen i.V.m. mit § 3 der kommunalen Dienstaufsichtsverordnung vom 10. August 1998 der Hessischen Landesregierung. Dagegen hat der Bürgermeister in Nordrhein-Westfalen mangels Regelung in der Gemeindeordnung gar keinen Dienstvorgesetzten, vgl. Haßenkamp/Kaspar/Plückhahn/Klieve/Kotzea/Funke/Winkel/Wansleben/Faber, Gemeindeordnung für das Land Nordrhein-Westfalen, Kommentar, § 73 Rn. 3.2. (Dezember 2018). § 118 Abs. 7 Satz 1 Landesbeamtengesetz NRW legt nur für bestimmte Entscheidungen im dienstrechtlichen Zusammenhang die Zuständigkeit bestimmter Behörden fest.

29 Vgl. etwa Hermes, in: Dreier, Grundgesetz Kommentar, 3. Aufl. 2018, Art. 85 Rn. 38 f.

des Abs. 3 ausdrücklich nicht übertragen wollte.³⁰ Selbst wenn man das Weisungsrecht des Abs. 3 als zentrales Mittel der Aufsicht im Sinne von Abs. 4 des Art. 85 GG einordnet,³¹ bildet das Weisungsrecht nur eines der Instrumente der Aufsicht, wie schon die in Art. 85 Abs. 4 GG genannten weiteren Instrumente (Berichte, Vorlage von Akten, Beauftragte) zeigen. Allerdings muss das Delegationsgesetz im Sinne von Art. 87b Abs. 2 Satz 2 GG die **Übertragung ausdrücklich** aussprechen und bestimmen, ob diese sich auf **alle oder nur auf einzelne Befugnisse** des Art. 85 GG bezieht.³² Insofern hätte Art. 85 Abs. 3 GG in § 4 Abs. 2 ZSKG ausdrücklich genannt werden müssen. Das Weisungsrecht des Art. 85 Abs. 3 GG obliegt damit unverändert dem Bundesministerium des Innern und für Heimat.³³

6. Zu Art. 12 Abs. 2 und Art. 12a Abs. 1 GG

Art. 12 Abs. 2 GG garantiert, dass **niemand zu einer bestimmten Arbeit gezwungen werden darf, außer** im Rahmen einer **herkömmlichen allgemeinen, für alle gleichen öffentlichen Dienstleistungspflicht**.

Ausnahmen regelt insbesondere **Art. 12a Abs. 1 GG**. Danach **können Männer** vom vollendeten achtzehnten Lebensjahr an nicht nur **zum Dienst** in den Streitkräften oder im Bundesgrenzschutz, sondern auch in einem „Zivilschutzverband“ **verpflichtet werden**.

Das sog. **Verbot des Arbeitszwangs** im Sinne von Art. 12 Abs. 2 GG bezieht sich nach ganz herrschender Meinung und der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts **nicht auf freiwillig eingegangene Arbeits-, Dienst- und besondere Gewaltverhältnisse** etwa als Beamte, im Rahmen des öffentlichen Dienstes oder im Rahmen aller privatrechtlichen Arbeits-, Dienst- und Werkverträge.³⁴ Des Weiteren fallen nach dem Bundesverfassungsgericht und der herrschenden Meinung sog. **berufsinhärente Indienstnahmen und Arbeitspflichten**, also bestimmte Pflichten bei der Ausübung bestimmter (freiwillig ausgeübter) Berufe, **nicht** unter Art. 12 Abs. 2 GG.³⁵ Dies gilt insbesondere für „berufliche Nebenpflichten im engeren Sinne, d.h. Handlungspflichten, die einem Erwerbstätigen zwecks sachgerechter Wahrnehmung seiner beruflichen Funktionen auferlegt

30 Begründung des Entwurfs der Bundesregierung für das ZSNeuOG, BT-Drs. [13/4980](#), S. 16. Vgl. auch zur parallelen früheren Regelung in § 2 Katastrophenschutzergänzungsgesetz BT-Drs. [11/4728](#), S. 13.

31 Diese Frage ist stark umstritten und in der Rechtsprechung nicht geklärt, vgl. zum Streitstand etwa Hermes, in: Dreier, Grundgesetz Kommentar, 3. Aufl. 2018, Art. 85 Rn. 20 ff.; Trute, in: Huber/Voßkuhle, Grundgesetz, 8. Aufl. 2024, Art. 85 Rn. 22 m.w.N.

32 Brade, in: Kahl/Waldhoff/Walter, Bonner Kommentar zum Grundgesetz, 225. Lieferung, 6/2024, Art. 87b Rn. 113. Vgl. auch Heun, in: Dreier, Grundgesetz Kommentar, 3. Aufl. 2018, Art. 87b Rn. 12.

33 Dagegen geht Walus (ohne Begründung) davon aus, dass § 4 Abs. 2 ZSKG auch Weisungen durch das BBK erlaubt, vgl. ders., in: Freudenberg/Lewinsky, Handbuch Bevölkerungsschutz, 2024, § 35 Rn. 65.

34 Vgl. statt vieler Burgi/Wolff, in: Kahl/Waldhoff/Walter, Bonner Kommentar zum Grundgesetz, 225. Lieferung, 6/2024, Art. 12 Abs. 2 Rn. 54 m.w.N.; Remmert, in: Dürig/Herzog/Scholz, Grundgesetz Kommentar, 102. EL August 2023, Art. 12 Abs. 2 Rn. 489, 502.

35 Remmert, in: Dürig/Herzog/Scholz, Grundgesetz Kommentar, 102. EL August 2023, Art. 12 Abs. 2 Rn. 502; vgl. auch die umfangreichen Nachweise bei Burgi/Wolff, in: Kahl/Waldhoff/Walter, Bonner Kommentar zum Grundgesetz, 225. Lieferung, 6/2024, Art. 12 Abs. 2 Rn. 49.

werden“ und deren Nichtbeachtung „mit Rechtsnachteilen, aber weder mit Zwang noch Sanktionen verbunden ist“.³⁶ Unter diese Kategorie dürften auch **Verpflichtungen des Personals der zuständigen Behörden** zur ergänzenden Zivilschutzausbildung fallen, da diese ebenfalls auf die sachgerechte Ausübung des freiwillig ergriffenen Berufs im Bereich des Zivilschutzes abzielen und mithin **nicht gegen Art. 12 Abs. 2 GG verstoßen** dürften.

Auch der zivile Bevölkerungsschutz durch **zivile Helferinnen und Helfer verstößt bei freiwilliger Meldung nicht gegen Art. 12 Abs. 2 GG**.³⁷ Insofern kommt es auf die Möglichkeiten zur Verpflichtung zum Dienst in einem Zivilschutzverband im Sinne von Art. 12a Abs. 1 Variante 3 GG nicht an.

Derzeit besteht nach **überwiegender Ansicht** auch **keine allgemeine Primärpflicht zum Dienst in einem Zivilschutzverband** im Sinne von Art. 12a Abs. 1 Variante 3 GG.³⁸ **§ 28 ZSKG** ermöglicht es zwar den zuständigen Behörden, Männer und Frauen vom vollendeten 18. bis zum vollendeten 60. Lebensjahr zu verpflichten, bei der Bekämpfung der besonderen Gefahren und Schäden, die im Verteidigungsfall drohen, Hilfe zu leisten, wenn die vorhandenen Kräfte im Einsatzfall nicht ausreichen. Diese (früher in § 21 ZSKG normierte) Pflicht löste § 9a Katastrophenschutzergänzungsgesetz (KatSErgG)³⁹ ab.⁴⁰ Die Bundesregierung führte in der Begründung des Entwurfs des KatSErgG zu § 9a aus:

Die Ermächtigung richtet sich nach dem jeweiligen örtlichen Bedarf. Sie darf nicht mit der Einführung einer allgemeinen Dienstpflicht im Zivilschutz auf der Grundlage des Artikels 12 a Abs. 1 GG verwechselt werden. Sie kann nur in Anspruch genommen werden, wenn die Zahl der vorhandenen Helfer im konkreten Einsatzfall nicht ausreicht. [...]

Absatz 3 enthält eine Beschränkung der Hilfeleistungspflicht auf zehn Tage im Vierteljahr. Diese zeitliche Eingrenzung ist erforderlich, weil sich die Verpflichtungen **auf der Grundlage des Artikels 12 Abs. 2 GG im Rahmen einer herkömmlichen allgemeinen Dienstleistungspflicht** halten müssen. Dies bedeutet nach der überwiegenden Meinung im Schrifttum, daß

36 Burgi/Wolff, in: Kahl/Waldhoff/Walter, Bonner Kommentar zum Grundgesetz, 225. Lieferung, 6/2024, Art. 12 Abs. 2 Rn. 51 m.w.N.

37 Ebenda.

38 Kokott/Hummel, in: Sachs, Grundgesetz, 9. Aufl. 2021, Art. 12a Rn. 20; Gornig, in: Huber/Voßkuhle, Grundgesetz, 8. Aufl. 2024, Art. 12a Rn. 58; insbesondere wurde das Gesetz über den Zivilschutzkorps vom 12.08.1965 (BGBl. I S. 782), durch Gesetz vom 23.01.1990 (BGBl. I S. 120, 125) aufgehoben, vgl. näher zur historischen Entwicklung Ipsen, in: Kahl/Waldhoff/Walter, Bonner Kommentar zum Grundgesetz, 225. Lieferung, 6/2024, Art. 12a Rn. 86 f.

39 Das Gesetz über die Erweiterung des Katastrophenschutzes wurde bis auf § 9 Abs. 2 und 4, § 11 aufgehoben durch das Gesetz zur Neuordnung des Zivilschutzes (Zivilschutzneuordnungsgesetz – ZSNeuOG) vom 25.03.1997 (BGBl. I, S. 726).

40 Vgl. die Begründung des Entwurfs der Bundesregierung für das ZSNeuOG, BT-Drs. [13/4980](#), S. 20.

nur vorübergehende Heranziehungen zur Hilfeleistung bei öffentlichen Notständen möglich sind.⁴¹

Diese Einordnung als herkömmliche Dienstpflicht im Sinne von Art. 12 Abs. 2 GG war allerdings bereits damals umstritten.⁴² **Ablehnende Stimmen** verwiesen auf **Art. 12a Abs. 1 GG** als **einschlägige Grundlage** im Verfassungsrecht.⁴³ Die Frage wird soweit ersichtlich im jüngeren Schrifttum zu § 28 ZSKG und Art. 12 und 12a GG nicht vertieft diskutiert.

Zur hier gegenständlichen Frage der Zulässigkeit von Verpflichtungen in Bezug auf die ergänzende Zivilschutzausbildung ist auf Folgendes hinzuweisen: Helferinnen und Helfer können von den zuständigen Behörden nach § 28 ZSKG erst im Verteidigungsfall (oder im Spannungsfall im Sinne von Art. 80a GG) und auch nur dann verpflichtet werden, wenn die vorhandenen Kräfte im Einsatzfall nicht ausreichen, um die besonderen Gefahren und Schäden zu bekämpfen, die im Verteidigungsfall drohen. Damit betreffen solche wohl vielfach ad hoc auszusprechenden Verpflichtungen einen **Kreis von Helferinnen und Helfern, die wohl in der Regel ohnehin nicht bereits im Vorfeld für den ergänzenden Zivilschutz ausgebildet werden könnten.**

Sofern lediglich die Ausbildung der zuständigen Behörden einschließlich ihres Personals und der freiwilligen Helferinnen und Helfer im Sinne des ZSKG näher ausgestaltet und Vorgaben zur ergänzenden Zivilschutzausbildung geschaffen würden (siehe oben unter 5.), dürfte Art. 12a Abs. 1 Variante 3 GG jedenfalls nach allen Ansichten nicht berührt sein.

-
- 41 Entwurf der Bundesregierung für ein Gesetz zur Ergänzung des Katastrophenschutzgesetzes und anderer Vorschriften (Katastrophenschutzergänzungsgesetz — KatSErgG), BT-Drs. [11/4728](#), S. 16 -Hervorhebungen nur hier.
- 42 Vgl. Ipsen, in: Kahl/Waldhoff/Walter, Bonner Kommentar zum Grundgesetz, 225. Lieferung, 6/2024, Art. 12a GG Rn. 86 m.w.N.; befürwortend etwa Majer Neuregelungen im Zivil- und Katastrophenschutzrecht - eine verfassungsrechtliche Bestandsaufnahme, NVwZ 1991, 653, 655.
- 43 Vgl. etwa Busold, Das Katastrophenschutz-Ergänzungsgesetz: Die Vervollkommnung der Notstandsgesetze, in: Bürgerrechte & Polizei (CILIP) 1989, 83, 84.