

Schriften zum Öffentlichen Recht

---

Band 134

# Die verfassungsrechtliche Stellung der Bundeswehrverwaltung

Eine Untersuchung über die Stellung der Bundeswehrverwaltung  
zur Bundeswehr und zu den übrigen Verwaltungen  
des Bundes und der Länder

Von

Hermann Schulte



Duncker & Humblot · Berlin

**HERMANN SCHULTE**

**Die verfassungsrechtliche Stellung  
der Bundeswehrverwaltung**

**Schriften zum Öffentlichen Recht**

**Band 134**

# Die verfassungsrechtliche Stellung der Bundeswehrverwaltung

**Eine Untersuchung über die Stellung der Bundeswehrverwaltung zur  
Bundeswehr und zu den übrigen Verwaltungen des Bundes und der Länder**

Von

**Dr. Hermann Schulte**



**D U N C K E R & H U M B L O T / B E R L I N**

**Alle Rechte vorbehalten**  
**© 1970 Duncker & Humblot, Berlin 41**  
**Gedruckt 1970 bei Berliner Buchdruckerei Union GmbH., Berlin 61**  
**Printed in Germany**  
**D 6**

## **Vorwort**

Das Schwergewicht der vorliegenden Arbeit lag zunächst darauf, die Grundsätze des Verhältnisses von Bundeswehr und Bundeswehrverwaltung herauszuarbeiten und ihre praktischen Auswirkungen auf das tägliche Leben in der Bundeswehr darzustellen. Die Suche nach geeigneten Abgrenzungsmerkmalen führte jedoch bald zu dem allgemeinen Problem des Verhältnisses von „Militärgewalt“ und „Zivilgewalt“, genauer zum Verhältnis der Staatstätigkeiten der Streitkräfte und anderer ähnlicher „Leitungsverbände“ zu den Staatstätigkeiten anderer Staatsorgane und Staatsorgangruppen, denen die übrigen Staatstätigkeiten zur Ausübung zugewiesen sind. Ausgehend von der Allgemeinen Staatslehre wurde versucht, das wichtigste Teilproblem dieses Verhältnisses, nämlich das Verhältnis der Vollziehungstätigkeiten der Streitkräfte und anderer „Leitungsverbände“ zu den Vollziehungstätigkeiten der Verwaltungsorganisationen in den Griff zu bekommen. Ob dieses komplexe Problem, das Gegenstand der Tagung der Staatsrechtslehrer im Jahre 1967 gewesen ist, auch nur einer Lösung nähergekommen ist, mag bezweifelt werden. Die der Begriffsbildung zugrunde liegenden Merkmale könnten jedoch Grundlage weiterer Überlegungen sein.

Die Arbeit ist aus einer Dissertation hervorgegangen, die der Rechts- und Staatswissenschaftlichen Fakultät der Westfälischen Wilhelms-Universität zu Münster im Jahre 1965 vorgelegt worden ist. Die Dissertation entstand auf Anregung von Herrn Professor Dr. Friedrich Klein; Herr Professor Dr. Erich Küchenhoff gab den Anstoß zur Untersuchung der allgemeinen übergreifenden Problematik. Beide haben mich durch ihren Rat unterstützt. Ihnen verdanke ich, daß ich die begonnene Arbeit fortgeführt und zu diesem Abschluß gebracht habe.

Münster, im November 1970

*Der Verfasser*



# Inhaltsübersicht

## Einleitung

### Erster Teil

#### Das Verhältnis von Bundeswehr und Bundeswehrverwaltung

A. Die Grundsätze	20
I. Das Verhältnis der Bundeswehrverwaltung zur Bundeswehr nach ihrer unterschiedlichen Stellung im Gewaltenteilungssystem	20
1. Überblick über die im Fachschrifttum zur Stellung der Streitkräfte im Gewaltenteilungssystem vertretenen Auffassungen	21
a) Die rechtliche Bedeutung der Fragestellung	22
b) Die Gründe für und gegen die „Grundformen“-Unterscheidung zwischen Streitkräften und Verwaltung	26
c) Kritik der Überlegungen im Schrifttum	38
2. Die Bedingungen, denen die Merkmale genügen müssen, die die verschiedenen Gewalten im Gewaltenteilungssystem unterscheiden	41
a) Die verschiedenen Gewalten im Gewaltenteilungssystem	41
b) Die Grundformen staatlicher Tätigkeit und ihre verschiedenen Erscheinungsformen	43
c) Die Bereiche staatlicher Tätigkeit	44
d) Die Gliederung der materiellen Erscheinungsform und die ihr folgende Untergliederung der übrigen Erscheinungsformen der Grundform Vollziehung	46
e) Zusammenfassung	47
3. Hypothese: die Streitkräfte und die Verwaltung gehören zu zwei verschiedenen Unter-Grundformen der Vollziehung	48
a) Die Merkmale, die eine Grundformenunterscheidung begründen	48
aa) Aufgaben, Ziele und Zwecke der Staatsorgane	48
bb) Die Bindung der Staatsorgane an verschiedene Rechtsnormen	49
cc) Waffengewaltanwendung durch Staatsorgane	50
dd) Anordnung und Befehl als Lenkungsmittel staatlicher Organisationen	50
ee) Waffengewaltanwendung auf Befehl durch Staatsorgane	52
b) Zur Wahl der Bezeichnungen	53



4. Befehlsvollziehung und Anordnungsvollziehung als Unter- Grundformen der Grundform Vollziehung in der Rechtsordnung	53
a) Die Befehlsvollziehung und die Anordnungsvollziehung im materiellen Sinne	54
aa) Die Gleichartigkeit von Befehl und Anordnung als Len- kungsmittel staatlicher Organisationen	55
bb) Die Verschiedenartigkeit von Befehl und Anordnung auf Grund der Gehorsampflichten ihrer Empfänger	57
cc) Die Verschiedenartigkeit von Befehl und Anordnung auf Grund anderer Pflichten ihrer Empfänger	65
dd) Die Bewertung der Unterschiedlichkeiten für eine Grund- formenunterscheidung	66
ee) Das Verhältnis der Befehlsgewalt des Vorgesetzten zu der Befehls- und Kommandogewalt des Bundesministers der Verteidigung und des Bundeskanzlers	68
b) Die Befehlsvollziehung und die Anordnungsvollziehung im organisatorischen Sinne	69
c) Die Befehlsvollziehung und die Anordnungsvollziehung im formellen Sinne	73
d) Die Befehlsvollziehung und die Anordnungsvollziehung im funktionellen Sinne	74
e) Zusammenfassung	74
5. Die grundgesetzliche Gewährleistung der Befehlsvollziehung und der Anordnungsvollziehung	75
a) Die unterschiedliche und getrennte Behandlung der Streit- kräfte und der Bundesverwaltung im Grundgesetz	75
b) Die Regelung über die Befehls- und Kommandogewalt in Art. 65 a und Art. 115 b	78
c) Die Übernahme der hergebrachten Grundsätze des Berufs- beamtentums in Art. 33 Abs. 4	82
d) Die Entstehungsgeschichte des Art. 87 b	85
e) Der Sinn und Zweck der Gegenüberstellung von Streitkräf- ten und Verwaltung im Grundgesetz	85
6. Die Bedeutung der Unterscheidung von Befehlsvollziehung und Anordnungsvollziehung für das Verhältnis von Bundeswehr und Bundeswehrverwaltung	86
a) Die organisatorische Trennung von Bundeswehr und Bundes- wehrverwaltung	86
b) Die Organisation der Bundeswehrverwaltung	87
c) Die Organisation der Streitkräfte	88
d) Grundsätze für die Führung der Bundeswehr und der Bun- deswehrverwaltung	89
II. Die Grundsätze für die Aufgabenteilung zwischen Bundeswehrver- waltung und Bundeswehr durch das Grundgesetz	91
1. Das Verhältnis von Grundformenunterscheidung und Bereichs- unterscheidungen und die sich daraus ergebende Begriffsbildung	91

2. Bereiche staatlicher Tätigkeit, in denen die Streitkräfte tätig werden können .....	94
a) Der Bereich der Nothilfe bei einer Naturkatastrophe oder bei einem besonders schweren Unglücksfall .....	95
b) Der Bereich des inneren Notstandes .....	96
c) Der Bereich der Verteidigung .....	96
aa) Die Objekte der Verteidigung .....	97
bb) Der Angriff, gegen den sich die Verteidigung richtet ..	97
cc) Die Mittel der Verteidigung .....	98
dd) Die Subjekte der Verteidigung .....	98
3. Die Gliederung und die Verteilung der Vollziehungsaufgaben durch den Verfassungsgeber in den Bereichen staatlicher Tätigkeit, in denen die Streitkräfte tätig werden .....	100
4. Die Gründe für diese Aufgabenverteilung .....	103
a) Die politischen Gründe .....	104
b) Die verwaltungstechnischen Gründe .....	106
c) Die militärischen Gründe .....	107
d) Die historischen Gründe .....	107
5. Die grundgesetzliche Gewährleistung des Grundsatzes der Trennung von Bundeswehr und Bundeswehrverwaltung .....	107
 III. Das Zuordnungsverhältnis der Bundeswehrverwaltung zur Bundeswehr .....	 109
1. Die dienende Funktion der Bundeswehrverwaltung .....	109
a) Die Hilfsfunktion der Bundeswehrverwaltung für die Bundeswehr .....	109
b) Die Bundeswehrverwaltung als einheitliche Verwaltungsorganisation gegenüber der Bundeswehr .....	110
c) Die Bundeswehrverwaltung als Sonderverwaltung für die Bundeswehr .....	111
d) Die Bedingtheit der Bundeswehrverwaltung durch die Bundeswehr .....	111
e) Die Notwendigkeit der Bundeswehrverwaltung für die Bundeswehr .....	111
2. Die Mittlerstellung der Bundeswehrverwaltung .....	112
3. Die interne Tätigkeit der Bundeswehrverwaltung gegenüber der Bundeswehr .....	113
4. Die Allzuständigkeit der Bundeswehrverwaltung gegenüber der Bundeswehr und deren Folgen für die Tätigkeit der Bundeswehr .....	114
5. Zusammenfassung .....	114

B. Die Einzelheiten .....	115
I. Die Verwirklichung des Grundsatzes der Trennung bei der Truppenverwaltung .....	115
1. Die Organisation der Truppenverwaltung .....	116
a) Die Organe der Truppenverwaltung .....	116
b) Die Regelungen über die organisatorische Gestaltung der Truppenverwaltung .....	117
aa) Der Abgrenzungserlaß vom 9. 9. 1957 .....	117
bb) Der Abgrenzungserlaß vom 19. 5. 1958 .....	118
cc) Der Erlaß vom 2. 4. 1959 — Unterstellung von Beamten unter Soldaten und umgekehrt — .....	119
c) Zusammenfassende Darstellung der organisatorischen Gestaltung der Truppenverwaltung .....	121
aa) Die Instrumente der Aufsicht .....	121
bb) Die Truppenverwaltungsbeamten in ihrem Verhältnis zur Bundeswehr und zur territorial gebundenen Bundeswehrverwaltung .....	122
2. Die Vereinbarkeit der bestehenden Truppenverwaltung mit dem Grundsatz der Trennung von Bundeswehr und Bundeswehrverwaltung .....	124
a) Die Fachaufsicht des G 4 über den Leiter der Abteilung Verwaltung .....	125
b) Andere Befugnisse von Soldaten gegenüber Beamten der Truppenverwaltung .....	125
c) Befehle und fachdienstliche Anordnungen von Beamten an Soldaten .....	126
d) Die Wahrnehmung von Verwaltungsaufgaben durch den Kompanierechnungsführer .....	127
e) Der Beschwerdeweg .....	127
3. Die Durchführung der Trennung von Bundeswehr und Bundeswehrverwaltung im Truppenbereich durch Einführung eines Fachdienstweges .....	128
4. Die Truppenverwaltung als Teil der Bundeswehrverwaltung ..	129
II. Die Abgrenzung der Bundeswehrverwaltung von der Bundeswehr nach ihren Aufgaben, den Bereichen der zivilen und der militärischen Verteidigung .....	130
1. Allgemeine Eingrenzung der Verwaltungsaufgaben der Bundeswehrverwaltung und der militärischen Aufgaben der Bundeswehr .....	130
2. Der Charakter des Art. 87 b Abs. 1 Satz 2 für die Aufgabenzuweisung an die Bundeswehrverwaltung .....	131
a) Bundeswehrverwaltung und materieller Verwaltungsbegriff 132	
b) Art. 87 b Abs. 1 Satz 2 als Legaldefinition .....	135

aa)	Der fest begrenzte Aufgabenkreis der Bundeswehrverwaltung .....	136
bb)	Der ausschließliche Aufgabenkreis der Bundeswehrverwaltung — geborene und gekorene Aufgaben — .....	139
cc)	Die verschiedenen Auslegungsmöglichkeiten des Abs.1 Satz 2 .....	142
α)	Die Auffassungen im Schrifttum zum Rechtscharakter des Abs.1 Satz 2 .....	142
β)	Die Legaldefinition der geborenen Aufgaben der Bundeswehrverwaltung .....	144
γ)	Die Legaldefinition der möglichen Aufgaben der Bundeswehrverwaltung .....	145
δ)	Abs.1 Satz 2 nicht nur Richtlinie für die Bestimmung der Aufgaben der Bundeswehrverwaltung ....	146
c)	Ergebnis .....	147
3.	Die Aufgaben der Bundeswehrverwaltung .....	147
a)	Allgemeine Formeln zur Bezeichnung der Aufgaben der Bundeswehrverwaltung .....	148
b)	Die Aufgaben des Personalwesens .....	149
aa)	Die weite Begriffsbildung: Personalwesen nicht Personalbedarf .....	149
bb)	Die Verwaltungstätigkeiten für die Wehrpflichtigen und die Freiwilligen vor ihrer Zugehörigkeit zur Bundeswehr (Wehrersatzwesen) .....	150
α)	Das Verhältnis zu Abs. 2 Satz 1 .....	150
β)	Der Begriff „Wehrersatzwesen“ .....	151
γ)	Die Verwaltungstätigkeiten .....	152
cc)	Die Verwaltungstätigkeiten für die im Truppenbereich Tätigen (Personalverwaltung) .....	153
α)	Zivile Personalverwaltung .....	154
β)	Die Verwaltungstätigkeiten — Begründung des Dienstverhältnisses und Erfüllung der Ansprüche aus diesem Dienstverhältnis .....	154
dd)	Die Verwaltungstätigkeiten für die Soldaten nach ihrem Ausscheiden aus der Bundeswehr .....	156
α)	Die Beschädigtenversorgung .....	156
β)	Die anderen Aufgaben .....	158
ee)	Die Verwaltungstätigkeiten für das eigene Personal ....	158
ff)	Die Tätigkeiten der Bundeswehr auf dem Gebiet des Personalwesens .....	158
c)	Die Aufgaben der unmittelbaren Deckung des Sachbedarfs der Streitkräfte .....	159
aa)	Der Begriff „unmittelbare Sachbedarfsdeckung“ .....	159
bb)	Der Ablauf der Sachbedarfsdeckung .....	163
cc)	Die Gegenstände der Sachbedarfsdeckung .....	163
dd)	Das Bauwesen in Abs.1 Satz 3 .....	164
ee)	Das Zwangsleistungswesen in Abs.1 Satz 4 Halbs.1 ....	164
d)	Annexaufgaben und Hilfszuständigkeiten der Bundeswehrverwaltung .....	165

e) Das Beispiel des Aufgabenkatalogs des § 9 Organisations-Gesetz-Entwurf .....	166
4. Bundeswehr und Bundeswehrverwaltung im Grenzbereich des Personalwesens .....	168
a) Die Ernennung und Entlassung der Soldaten und Beamten	168
b) Personalbearbeitung .....	172
c) Die Freiwilligenannahme der Bundeswehr .....	174
5. Bundeswehr und Bundeswehrverwaltung im Grenzbereich der unmittelbaren Sachbedarfsdeckung .....	176
a) Die Beschaffung des Materials durch die Bundeswehrverwaltung .....	176
b) Die Verwaltung des bereitgestellten Materials im Kommandobereich .....	178
aa) Verwaltungstätigkeit und logistische Tätigkeit .....	178
bb) Die Trennung von Verwaltungs- und Versorgungsaufgaben .....	179
cc) Verwaltungs- und Versorgungsaufgaben als militärische und als zivile Aufgaben .....	180
dd) Der Verzicht auf eine Abgrenzung von Verwaltungs- und Versorgungsaufgaben .....	181
c) Die Notwendigkeit der Abgrenzung von zivilen und militärischen Aufgaben zwischen territorialgebundener Bundeswehrverwaltung und Truppenverwaltung und zwischen Truppenverwaltung und Bundeswehr .....	183
e) Die Abgrenzung von Verwaltungsaufgaben und Versorgungsaufgaben eine politische Entscheidung .....	185
f) Die bisher ergangenen Abgrenzungserlasse .....	185

### *Zweiter Teil*

#### **Die Bundeswehrverwaltung in ihrem Verhältnis zu den übrigen Verwaltungen des Bundes und den Verwaltungen der Länder**

I. Das Verhältnis von Abs. 1 und Abs. 2 des Art. 87 b zueinander ....	189
1. Die Meinungen im Schrifttum .....	189
a) Die Meinung von Mercker .....	189
b) Die Meinung der übrigen Autoren .....	191
2. Subsidiaritäts- oder Spezialitätsverhältnis .....	191
a) Das durch die Begriffe und die Formulierung „im übrigen“ vorgeschriebene Rangverhältnis .....	193
b) Die Entstehungsgeschichte des Art. 87 b .....	194
c) Die begrifflichen Überschneidungen in ihrem systematischen Zusammenhang in Abs. 1 und Abs. 2 .....	196
d) Das Ergebnis .....	197

II. Die Wahrnehmung von Aufgaben der Bundeswehrverwaltung durch andere Verwaltungsorganisationen .....	197
1. Die Wahrnehmung von geborenen Aufgaben der Bundeswehrverwaltung durch andere Behörden .....	198
a) Die Wahrnehmung von geborenen Aufgaben der Bundeswehrverwaltung durch andere Behörden des Bundes .....	198
aa) Die Auffassungen im Schrifttum, die die Übertragung solcher Aufgaben auf andere Bundesbehörden zulassen	199
bb) Das Verständnis des Begriffs „Bundeswehrverwaltung“ in Abs. 1 Satz 1 im Schrifttum .....	200
cc) Die „Bundeswehrverwaltung“ in Abs. 1 Satz 1 als Ressortzuständigkeit .....	203
α) Die Bundeswehrverwaltung als Sonderverwaltung ..	203
β) Die besondere Stellung der Bundeswehrverwaltung gegenüber den Streitkräften .....	204
γ) Die besondere Zuweisung der Verwaltungsaufgaben an den Bund in Art. 87 b .....	204
δ) Der Bundesminister der Verteidigung als Leiter der Bundeswehrverwaltung .....	205
dd) Die geborenen, die übertragbaren, die tatsächlich übertragenen und die möglichen Aufgaben der Bundeswehrverwaltung .....	206
ee) Autoren, die eine ausschließliche Zuständigkeit der Bundeswehrverwaltung für ihre geborenen Aufgaben annehmen .....	208
ff) Ergebnis .....	208
gg) Beispiele im Schrifttum .....	209
b) Die Wahrnehmung von geborenen Aufgaben der Bundeswehrverwaltung durch Behörden der Länder .....	210
2. Die Wahrnehmung von gekorenen Aufgaben der Bundeswehrverwaltung durch andere Behörden .....	210
a) Die Möglichkeit ihrer Wahrnehmung durch andere Behörden	210
b) Die Wahrnehmung gekorener Aufgaben durch Bund oder Länder .....	211
aa) Die Zuständigkeit der Länder zur Verwaltung als eigene Angelegenheit .....	212
bb) Die Zuständigkeit der Länder zur Verwaltung als Auftragsangelegenheit .....	212
cc) Die Zuständigkeit anderer Behörden .....	213
III. Die Übertragung von Aufgaben des Art. 87 b Abs. 2 auf die Bundeswehrverwaltung .....	213
1. Die Aufgaben des Abs. 2 .....	213
2. Die Durchführung dieser Aufgaben .....	214
a) Die Übertragung von Aufgaben des Abs. 2 auf die Bundeswehr .....	214
b) Die Übertragung von Aufgaben des Abs. 2 auf die Bundeswehrverwaltung .....	214

## Inhaltsübersicht

aa) Die Auffassungen im Schrifttum .....	214
bb) Der Sondercharakter der Bundeswehrverwaltung gegenüber den übrigen Verwaltungen des Bundes .....	216
cc) Die Legaldefinition des Abs. 1 Satz 2 als Grenze der Aufgabenzuweisung an die Bundeswehrverwaltung .....	218
<b>Schlußbemerkung</b>	<b>219</b>
<b>Anhang</b>	
Die Entwicklung der Verfassungsgesetzentwürfe über die Verwaltung im Bereich der Verteidigung (Art. 87 b)	221
<b>Schrifttumsverzeichnis</b>	<b>224</b>

## **Abkürzungsverzeichnis**

Abg.	= Abgeordnete(r)
Anm.	= Anmerkung
AO(en)	= Anordnung(en)
AöR.	= „Archiv des öffentlichen Rechts“
BAWB.	= Bundesamt für Wehrtechnik und Beschaffung
Bay. VBl.	= „Bayerisches Verwaltungsblatt“
BB.	= „Der Betriebsberater“
BBG.	= Bundesbeamtengesetz
BDO.	= Bundesdisziplinarordnung
BGBI.	= Bundesgesetzblatt
BK.	= Kommentar zum Bonner Grundgesetz (Bonner Kommentar)
BMArb.	= Bundesminister für Arbeit und Sozialordnung
BMFin.	= Bundesminister der Finanzen
BMI.	= Bundesminister des Inneren
BMSchatz.	= Bundesschatzminister
BMVtg.	= Bundesminister für (bzw. der) Verteidigung
BMWi.	= Bundesminister für Wirtschaft
BMWo.	= Bundesminister für Wohnungsbau, Städtebau und Raumordnung
BPr.	= Bundespräsident
BR.	= Bundesrat
BRRG.	= Beamtenrechtsrahmengesetz
BT.-DS.	= Bundestagsdrucksache
Bulletin	= Bulletin des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung
BVerfG.	= Bundesverfassungsgericht
BW.	= Bundeswehr
BWV.	= Bundeswehrverwaltung
DÖV.	= „Die Öffentliche Verwaltung“
DVBl.	= „Deutsches Verwaltungsblatt“
E.	= Erlaß
Erl.	= Erläuterung
FAZ.	= „Frankfurter Allgemeine Zeitung“
FVG.	= Finanzverwaltungsgesetz
G 1	= Offizier im Generalstabdienst des Heeres für Personalwesen und Innere Führung
G 2	= Offizier im Generalstabdienst des Heeres für militärische Sicherheit, Sammlung und Auswertung von Feindnachrichten
G 3	= Offizier im Generalstabdienst des Heeres für Führung, Organisation und Ausbildung



G 4	= Offizier im Generalstabsdienst des Heeres für Versorgung
GG.	:= Grundgesetz
HDV.	= Heeresdienstvorschrift
HLKO.	= Haager Landkriegsordnung
HVBl. A	= Heeresverwaltungsblatt, Ausgabe A
i. d. F. d. B.	= In der Fassung der Bekanntmachung
JZ.	= „Juristenzeitung“
Kap.	= Kapitel
KurzProt.	= Kurzprotokoll
MinDir.	= Ministerialdirektor
NDBZ.	= „Neue Deutsche Beamtenzeitung“
NJW.	= „Neue Juristische Wochenschrift“
NZfWR.	= „Neue Zeitschrift für Wehrrecht“
OeD.	= „Der öffentliche Dienst“
OFD.	= Oberfinanzdirektion
Pz.Art.Regt.	= Panzer-Artillerie-Regiment
Qm.	= Quartiermeister
Regt.	= Regiment
RiA.	= „Recht im Amt“
RN.	= Randnummer
RWB.	= Reichswirtschaftsbestimmungen
San.Wesen	= Sanitätswesen
SchBerG.	= Schutzbereichsgesetz
SG.	:= Soldatengesetz
STAN.	= Stärke- und Ausrüstungsnachweisungen
StenBer.	= Stenographische Berichte
SVG.	= Soldatenversorgungsgesetz
StOV.	= Standortverwaltung
terr.	:= territorial
Tgb.-Nr.	= Tagebuch-Nummer
VMBI.	= Ministerialblatt des Bundesministers der Verteidigung
VorgVO.	= Vorgesetztenverordnung
VVDStRL.	= Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer
WBKdo.	= Wehrbereichskommando
WBO.	:= Wehrbeschwerdeordnung
WBV.	= Wehrbereichsverwaltung
WDO.	= Wehrdisziplinarordnung
WK.	:= „Wehrkunde“
WoBauG.	= Wohnungsbaugesetz
WPfG.	:= Wehrpflichtgesetz
WRV.	= Weimarer Reichsverfassung
WStrG.	= Wehrstrafgesetz
ZDv.	= Zentrale Dienstvorschrift
ZtschrGesStW.	= „Zeitschrift für die Gesamten Staatswissenschaften“
ZtschrPol.	= „Zeitschrift für Politik“
ZtschrfWR.	= „Zeitschrift für Wehrrecht“

## Einleitung

Durch fünf verfassungsändernde und verfassungsergänzende Gesetze<sup>1</sup> wurden die Normen des Grundgesetzes geschaffen, die die Streitkräfte in die verfassungsrechtliche Ordnung der Bundesrepublik einfügten, nachdem lange Streit darüber geherrscht hatte, ob eine Änderung und Ergänzung des Grundgesetzes notwendig oder überhaupt zulässig sei, um deutsche Truppen aufzustellen<sup>2</sup>. Insbesondere die Regelungen der Gesetze vom 19. 3. 1956 und vom 24. 6. 1968 setzten einen Schlußstrich unter eine lange verfassungsrechtliche Auseinandersetzung. Im Rahmen dieser Ergänzungen des Grundgesetzes nahmen neben Regelungen in den Bereichen der Grundrechte, besonderer Kontrolleinrichtungen für die Streitkräfte, der Gesetzgebung und der Rechtsprechung die Regelungen über die vollziehende Gewalt im Verteidigungsbereich eine zentrale Stellung ein<sup>3</sup>.

Das erklärte Ziel der Verfassungsergänzung vom 19. 3. 1956 war, die Streitkräfte in die verfassungsmäßige Ordnung des Bundes einzugliedern<sup>4</sup>. Dabei war eine große Zahl von Exekutivbefugnissen entspre-

---

<sup>1</sup> Das Gesetz vom 26. 3. 1954 (BGBl. I S. 45) änderte den Art. 73 Nr. 1 und fügte ein die Art. 79 Abs. 1 Satz 2 und 142 a; das Gesetz vom 19. 3. 1956 (BGBl. I S. 111) änderte die Art. 1 Abs. 3, 12, 49, 60 Abs. 1, 96 Abs. 3 und 137 Abs. 1 und fügte ein die Art. 17 a, 36 Abs. 2, 45 a, 45 b, 59 a, 65 a, 87 a, 87 b, 96 a, 143; das Gesetz vom 6. 3. 1961 (BGBl. I S. 141) änderte den Art. 96 a und strich den Art. 96 Abs. 3, das Gesetz vom 18. 6. 1968 (BGBl. I S. 657) änderte den Art. 96 a Abs. 3, hob Art. 96 auf und bestimmte den Art. 96 a zu Art. 96; das Gesetz vom 24. 6. 1968 (BGBl. I S. 709) änderte die Art. 10, 11 Abs. 2, 12, 73 Nr. 1, 87 a, 91, fügte die Art. 9 Abs. 3 Satz 3, 12 a, 19 Abs. 4 Satz 3, 20 Abs. 4, 35 Abs. 2 und 3, 53 a, 80 a, 115 a bis 115 l und hob die Art. 59 a, 65 a Abs. 2, 142 a und 143 auf. Schon vor diesen Änderungen und Ergänzungen enthielt das Grundgesetz Bestimmungen, die die Aufstellung von Streitkräften zwar nicht voraussetzten, die aber doch mindestens mit ihnen rechneten: die Art. 4 Abs. 3, 24, 26, 140 in Verbindung mit Art. 141 WRV. (Die hier und im folgenden genannten Artikel ohne besondere Bezeichnung sind solche des Grundgesetzes.)

<sup>2</sup> Vgl. insbesondere die Veröffentlichungen des Instituts für Staatslehre und Politik e. V. in Mainz: „Der Kampf um den Wehrbeitrag“, München (Isar), 1. Halbbd. „Die Feststellungsklage“ 1952, 2. Halbbd. „Das Gutachtenverfahren (30. 7.—15. 12. 1952)“ 1953, Ergbd. 1958.

<sup>3</sup> Folgende noch geltende Artikel der Ergänzungen beziehen sich auf die Exekutive im Verteidigungsbereich: 1 Abs. 3, 9 Abs. 3 Satz 3, 35, 59 a, 60 Abs. 1, 65 a, 87 a, 87 b, 115 b, auch 115 f und 115 i, die Art. 59 a und Art. 143 wurden aufgehoben; Art. 65 a Abs. 2 wurde zu Art. 115 b.

<sup>4</sup> So die Abg. Dr. *Schwarzhaupt* (CDU), als Berichterstatterin in der 132. Sitzung des II. BT. vom 6. 3. 1956 (StenBer. S. 6856—6859 D, S. 6856 = II. BT.-DS. 2150) und der BR. in seiner Stellungnahme zum Entwurf eines

chend der grundgesetzlichen Ordnung so zu verteilen, daß sie sich für den Verteidigungszweck wirksam entfalten konnten, daß sie aber andererseits kontrollierbar in den geschaffenen verfassungsmäßigen Grenzen blieben. Der Verfassungsgeber hatte insbesondere zwei Probleme zu lösen:

1. die Streitkräfte in das Machtgefüge des Grundgesetzes einzuordnen und
2. die Länder angemessen und sinnvoll an der Exekutivtätigkeit im Verteidigungsbereich zu beteiligen.

Der Gesetzgeber ging von einer Dreiteilung im Verteidigungsbereich aus: Nach dem Inhalt der Staatstätigkeiten können unterschieden werden: 1. der Gebrauch und die Vorbereitung auf den Gebrauch von Waffen, die militärischen Tätigkeiten, 2. die den Waffengebrauch oder die Vorbereitung auf den Waffengebrauch notwendig voraussetzenden Tätigkeiten, 3. die sonstigen Tätigkeiten, die die Verteidigungsbereitschaft der Bundesrepublik sicherstellen. Diese Tätigkeiten konnten entweder auf eine einzelne einheitliche oder auf je eine für jede dieser drei Tätigkeiten verschiedene oder auf mehrere verschiedene Organisationen übertragen werden. Zu diesen Organisationen gehörten die Streitkräfte sowie neu zu schaffende oder bestehende Bundes- oder Landesverwaltungen.

Daß den Streitkräften der erste Aufgabenbereich des Gebrauchs und der Vorbereitung auf den Gebrauch der Waffen zugewiesen werden mußte, war nicht zweifelhaft. Schwierigkeiten bei der Einordnung der Streitkräfte in das Machtgefüge des Grundgesetzes ergaben sich daraus, daß die Streitkräfte wegen des ihnen zustehenden Waffenmonopols für schwere Waffen und wegen ihrer besonderen militärischen Organisation zu den stärksten Machtfaktoren eines Staates gehören. Die Streitkräfte stehen daher in der Gefahr, durch übermäßige Ausdehnung ihrer Tätigkeiten und Einrichtungen zu einer schwer kontrollierbaren Machtkonzentration zu gelangen. Es waren daher vor allem Entscheidungen darüber zu treffen, von welchen Staatsorganen die Streitkräfte aufgestellt und ihre Stärke und Gliederung bestimmt werden können (Art. 87 a), wer über sie durch Befehl verfügen kann (Art. 65 a) und wer die Soldaten ernennen soll (Art. 59). Zusätzlich mußten Kontrolleinrichtungen für die Streitkräfte geschaffen werden (Art. 45 a und Art. 45 b).

---

Freiwilligengesetzes vom 10. 6. 1955 (zur 3. Sitzung des II. BT. vom 14. 1. 1954, StenBer. S. 244). Ebenso Roemer JZ. 1956 S. 193: „Eingliederung der Streitkräfte in den demokratischen Verfassungsstaat“; Jess in BK. Erl. II 1 zu Art. 87 b: „Eingliederung der Streitkräfte in den demokratischen Rechtsstaat“; Witte: Bundeswehrverwaltung S. 36—46.

Auch bei der Verteilung der sonst noch neben dem Waffengebrauch stehenden Aufgaben im Verteidigungsbereich mußte eine Entscheidung getroffen werden, die der Eigendynamik der Streitkräfte entgegenwirkte<sup>5</sup>. Es lag daher nahe, den Streitkräften nur die militärischen Aufgaben zu übertragen, die sie zur Erfüllung ihres Verteidigungsauftrags unbedingt brauchten, die übrigen Aufgaben im Verteidigungsbereich jedoch anderen Organisationen des Bundes und der Länder zu übertragen. Diese Regelungen hat Art. 87 b geschaffen<sup>6</sup>.

Art. 87 b regelt die Zuständigkeiten der Exekutive des Bundes und der Länder im Verteidigungsbereich, soweit nicht schon Art. 87 a eine Regelung für die Streitkräfte trifft. Art. 87 b unterscheidet zwischen der „Bundeswehrverwaltung“ (Abs. 1) und einer oder mehreren anderen Bundes- oder Landesverwaltung(en), die diejenigen Bundesgesetze ausführen, die der Verteidigung „im übrigen“ dienen (Abs. 2). Gegenstand der Untersuchung ist die „Bundeswehrverwaltung“ in ihrem Verhältnis zu den Streitkräften (Erster Teil) und zu den übrigen Verwaltungen des Bundes und der Länder (Zweiter Teil). Bei der Behandlung des Verhältnisses der BWV. zu den Streitkräften wird festzustellen sein, ob die Regelungen über die BWV. geeignet sind, das Ziel des Verfassungsgebers zu erreichen, der Eigendynamik der Streitkräfte entgegenzuwirken.

Bei der Gestaltung des Verhältnisses der BWV. zu den übrigen Verwaltungen des Bundes und der Länder hatte der Verfassungsgeber die bundesstaatliche Ordnung des Grundgesetzes zu beachten.

Für den Verfassungsgeber konnte kein Zweifel darüber bestehen, daß die Streitkräfte ausschließlich vom Bund aufzustellen und zu führen

---

<sup>5</sup> Vgl. dazu auch unten 1. Teil A II, dort insbesondere unter Ziffer 4.

<sup>6</sup> „(1) Die Bundeswehrverwaltung wird in bundeseigener Verwaltung mit eigenem Verwaltungsunterbau geführt. Sie dient den Aufgaben des Personalwesens und der unmittelbaren Deckung des Sachbedarfs der Streitkräfte. Aufgaben der Beschädigtenversorgung und des Bauwesens können der Bundeswehrverwaltung nur durch Bundesgesetz, das der Zustimmung des Bundesrates bedarf, übertragen werden. Der Zustimmung des Bundesrates bedürfen ferner Gesetze, soweit sie die Bundeswehrverwaltung zu Eingriffen in Rechte Dritter ermächtigen; das gilt nicht für Gesetze auf dem Gebiete des Personalwesens.

(2) Im übrigen 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. Werden solche Gesetze von den Ländern im Auftrage des Bundes ausgeführt, so können sie mit Zustimmung des Bundesrates bestimmen, daß die der Bundesregierung und den zuständigen obersten Bundesbehörden auf Grund des Artikels 85 zustehenden Befugnisse ganz oder teilweise Bundesoberbehörden übertragen werden; dabei kann bestimmt werden, daß diese Behörden beim Erlaß allgemeiner Verwaltungsvorschriften gemäß Artikel 85 Abs. 2 Satz 1 nicht der Zustimmung des Bundesrates bedürfen.“