

**Zum Ausbau der Kompetenzen  
des Bundesamtes für Bevölkerungsschutz  
und Katastrophenhilfe  
zu einer Zentralstelle**

**– Notwendigkeit und Vorschlag einer Verfassungsänderung –**

**Kurzgutachten mit Gesetzesvorschlag für ein verfassungsänderndes Gesetz**

**im Auftrag  
der**

**Fraktion der Freien Demokraten im Deutschen Bundestag**

**vorgelegt  
von**

**Prof. Dr. jur. Georg Hermes (Goethe-Universität Frankfurt am Main)**

**29. August 2022**

## Inhalt

<b>A.</b>	<b>Das BBK - Status quo im Überblick</b>	<b>3</b>
<b>B.</b>	<b>Reformbestrebungen: Zusammenarbeit von Bund und Ländern</b>	<b>6</b>
<b>C.</b>	<b>Bedarf die Umsetzung der Reformbestrebungen einer Verfassungsänderung?</b>	<b>8</b>
<b>I.</b>	<b>Verfassungsrechtlicher Maßstab</b>	<b>8</b>
1.	Verwaltungskompetenzen des Bundes	8
a)	Bundesverwaltung und Bundesauftragsverwaltung	8
b)	Insbesondere: Bundesverwaltung in der Form der Zentralstelle	9
c)	Verbot der Mischverwaltung	10
2.	Gesetzgebungskompetenz des Bundes	10
<b>II.</b>	<b>Vorhandene Bundeskompetenzen (Grundlagen des BBK)</b>	<b>11</b>
1.	Zivilschutz (Bundeskompetenz)	11
2.	Katastrophenschutz (Landeskompetenz)	11
3.	Katastrophenhilfe (Bundeskompetenz nur zur Hilfeleistung)	12
4.	Bevölkerungsschutz (zwischen Bund und Ländern geteilt)	12
<b>III.</b>	<b>Zwischenergebnis: Neuausrichtung des BBK nur durch Verfassungsänderung</b>	<b>13</b>
<b>D.</b>	<b>Gesetzentwurf zur Änderung der Art. 73 und 87 GG</b>	<b>14</b>

## A. Das BBK - Status quo im Überblick

Bei dem Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe (nachfolgend: BBK) handelt es sich um eine Bundesoberbehörde im Geschäftsbereich des Bundesministeriums des Innern und für Heimat. Es wurde durch das Gesetz über die Errichtung des Bundesamtes für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe vom 27. April 2004 (BBKG, BGBl. I S. 630), das zuletzt durch Artikel 146 der Verordnung vom 19. Juni 2020 (BGBl. I S. 1328) geändert worden ist, errichtet.

Das BBK nimmt nach § 2 Abs. 1 BBKG Aufgaben des Bundes auf den Gebieten des Bevölkerungsschutzes und der Katastrophenhilfe wahr, die ihm

- durch das Zivilschutz- und Katastrophenhilfegesetz<sup>1</sup> oder
- andere Bundesgesetze oder
- auf Grund dieser Gesetze übertragen werden oder
- mit deren Durchführung es vom Bundesministerium des Innern und für Heimat oder
- mit dessen Zustimmung von anderen fachlich zuständigen obersten Bundesbehörden beauftragt wird.

Das Zivilschutz- und Katastrophenhilfegesetz (ZSKG) weist dem BBK in § 4 Abs. 1 ZSKG pauschal alle „Verwaltungsaufgaben des Bundes nach diesem Gesetz“ zu und spezifiziert diese dann in nicht abschließender Weise (vgl. die Formulierung „insbesondere“) durch folgende Liste

- 1. die Unterstützung der fachlich zuständigen obersten Bundesbehörden bei einer einheitlichen Zivilverteidigungsplanung,*
- 2. a) die Unterweisung des mit Fragen der zivilen Verteidigung befassten Personals sowie die Ausbildung von Führungskräften und Ausbildern des Katastrophenschutzes im Rahmen ihrer Zivilschutzaufgaben,*  
*b) die Entwicklung von Ausbildungsinhalten des Zivilschutzes, einschließlich des Selbstschutzes,*  
*c) die Unterstützung der Gemeinden und Gemeindeverbände bei der Erfüllung der Aufgaben nach § 5 Abs. 1 dieses Gesetzes,*
- 3. die Mitwirkung bei der Warnung der Bevölkerung,*
- 4. die Information der Bevölkerung über den Zivilschutz, insbesondere über Schutz- und Hilfeleistungsmöglichkeiten,*
- 5. die Aufgabenstellung für technisch-wissenschaftliche Forschung im Benehmen mit den Ländern, die Auswertung von Forschungsergebnissen sowie die Sammlung und Auswertung von Veröffentlichungen auf dem Gebiet der zivilen Verteidigung,*
- 6. die Prüfung von ausschließlich oder überwiegend für den Zivilschutz bestimmten Geräten und Mitteln sowie die Mitwirkung bei der Zulassung, Normung und Qualitätssicherung dieser Gegenstände.*

<sup>1</sup> Zivilschutz- und Katastrophenhilfegesetz vom 25. März 1997 (BGBl. I S. 726), zuletzt geändert durch Artikel 144 der Verordnung vom 19. Juni 2020 (BGBl. I S. 1328).

Wie aus dieser Liste ersichtlich ist, liegt der Schwerpunkt der Aufgaben des BBK auf den Gebieten des Zivilschutzes und der zivilen Verteidigung (Zivilverteidigung).

Soweit der *Zivilschutz* angesprochen ist, umfasst dieser die nichtmilitärischen Maßnahmen, die das Ziel verfolgen, 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 ZSKG). Insbesondere gehören zum Zivilschutz der Selbstschutz, die Warnung der Bevölkerung, der Schutzbau, die Aufenthaltsregelung, der Katastrophenschutz nach Maßgabe des § 11 ZSKG – d.h. die ergänzende Ausstattung und Ausbildung der nach Landesrecht im Katastrophenschutz mitwirkenden Einheiten und Einrichtungen, soweit diese Zivilschutzaufgaben wahrnehmen –, Maßnahmen zum Schutz der Gesundheit sowie Maßnahmen zum Schutz von Kulturgut (§ 1 Abs. 2 ZSKG).

Soweit dem BBK Aufgaben der *zivilen Verteidigung* obliegen, so sind damit – gesetzlich nicht genauer definierte – nichtmilitärische Maßnahmen im Rahmen der Gesamtverteidigung gemeint, unter die insbesondere Maßnahmen zur Aufrechterhaltung der Staats- und Regierungsfunktionen, die Versorgung der Bevölkerung und der Streitkräfte mit Gütern und Leistungen sowie die Unterstützung der Streitkräfte fallen. Der Zivilschutz in dem zuvor definierten Sinne wird ebenfalls als Teil der zivilen Verteidigung verstanden. Nach der „Konzeption Zivile Verteidigung“ aus dem Jahr 2016 hat die „Zivile Verteidigung die Aufgabe, alle zivilen Maßnahmen zu planen, vorzubereiten und durchzuführen, die zur Herstellung und Aufrechterhaltung der Verteidigungsfähigkeit einschließlich der Versorgung und des Schutzes der Bevölkerung erforderlich sind. Hierzu gehört im Einzelnen, die Staats- und Regierungsfunktionen aufrechtzuerhalten, die Bevölkerung vor den im Verteidigungsfall drohenden Gefahren zu schützen (Zivilschutz), die Bevölkerung, die Staats- und Regierungsorgane, die für den Zivilschutz und die staatliche Notfallvorsorge zuständigen Stellen und die Streitkräfte mit den notwendigen Gütern und Leistungen zu versorgen, die Streitkräfte bei der Herstellung und Aufrechterhaltung ihrer Verteidigungsfähigkeit und Operationsfreiheit zu unterstützen“<sup>2</sup>.

Im sechsten Abschnitt widmet sich das ZSKG dem Zusammenwirken zwischen Bund und Ländern an der Schnittstelle und im Überschneidungsbereich von Zivil- und Katastrophenschutz. Dabei geht es zunächst um die *ergänzende Ausstattung* (§ 13 ZSKG: Brandschutz, ABC-Schutz, Sanitätswesen, Betreuung) und *Ausbildung* (§ 14 ZSKG) der *nach Landesrecht am Katastrophenschutz mitwirkenden Stellen*, weil diese im Wege der Auftragsverwaltung (§ 2 Abs. 1 ZSKG) „auch die Aufgaben zum Schutz der Bevölkerung vor den besonderen Gefahren und Schäden, die im Verteidigungsfall drohen“, wahrnehmen (vgl. Titel des sechsten Abschnitts: „Katastrophenschutz im Zivilschutz“ sowie § 11 ZSKG). Auch wird in diesem Kontext klargestellt, dass „Vorhaltungen und Einrichtungen“ des Bundes für den Zivilschutz auf der Grundlage der *Katastrophenhilfe* nach Art. 35 Abs. 2 und 3 GG den Ländern für ihre Aufgaben im Bereich des Katastrophenschutzes zur Verfügung stehen (§ 16 ZSKG).

<sup>2</sup> Bundesministerium des Innern, Konzeption Zivile Verteidigung (KZV), 24.08.2016, S. 9 ([https://www.bbk.bund.de/SharedDocs/Downloads/DE/Mediathek/Publikationen/Zivilschutz/konzeption-zivile-verteidigung-kzv.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=3](https://www.bbk.bund.de/SharedDocs/Downloads/DE/Mediathek/Publikationen/Zivilschutz/konzeption-zivile-verteidigung-kzv.pdf?__blob=publicationFile&v=3)).

Nimmt man schließlich die Regelungen über Koordinierungsmaßnahmen und Ressourcenmanagement (§ 16), Datenerhebung und –verwendung (§ 17) sowie die Zusammenarbeit von Bund und Ländern (§ 18 ZSKG) hinzu, so zeigt sich insgesamt eine gesetzliche Konzeption, die an einer Beschränkung des Bundes auf den Zivilschutz bzw. die zivile Verteidigung festhält, sich darüber hinaus aber um ein Maximum an Kooperation mit den Ländern auf der Basis von Freiwilligkeit bemüht.

## B. Reformbestrebungen: Zusammenarbeit von Bund und Ländern

Die dem Aufgabenprofil des BBK inzwischen nur noch mit Einschränkungen zugrundeliegende Trennung von Zivilschutz und ziviler Verteidigung in der Verantwortung des Bundes einerseits und Katastrophenschutz in der Zuständigkeit der Länder andererseits wird bereits seit geraumer Zeit in Frage gestellt<sup>3</sup>. Nicht zuletzt aufgrund der Ereignisse des 11. Septembers 2001 und der Erfahrungen mit der Elbflut im August 2002 haben Bund und Länder sich bereits im Jahr 2002 auf die „Neue Strategie zum Schutz der Bevölkerung in Deutschland“ verständigt, die die „gemeinsame Verantwortung von Bund und Ländern für außergewöhnliche Schadenslagen von nationaler Bedeutung“ betont und die auch die Grundlage der Errichtung des BBK im Jahr 2004 bildet. Der „neuen Strategie“ geht es im Kern darum, „ein gemeinsames Krisenmanagement zu etablieren und die partnerschaftliche Zusammenarbeit aller Staatsebenen zu realisieren“. Als besonders wichtig werden dabei angesehen eine „bessere Verzahnung der vorhandenen Hilfspotenziale von Bund, Ländern, Kommunen und Hilfsorganisationen“ sowie „neue Koordinierungsinstrumente für ein besseres Zusammenwirken im Krisenfall“<sup>4</sup>.

Zu den zentralen Zielen des Gesetzes über die Errichtung des Bundesamtes für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe aus dem Jahr 2004 gehörte „eine verstärkte Zusammenarbeit von Bund und Ländern bei großflächigen oder bei national bedeutsamen Gefahrenlagen“<sup>5</sup>

Begrifflich haben die Bemühungen um eine stärkere Kooperation von Bund und Ländern und um eine stärkere Verzahnung von Zivil- und Katastrophenschutz zu der „Erfindung“ des Bevölkerungsschutzes geführt, der „als Oberbegriff alle Aufgaben und Maßnahmen der Kommunen und der Länder im Katastrophenschutz sowie des Bundes im Zivilschutz“<sup>6</sup> beschreiben soll und seit 2004 Teil der gesetzlichen Bezeichnung des BBK ist.

Auch die vom Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat gemeinsam mit dem BBK im Jahr 2021 vorgelegte Konzeption zur „Stärkung des Bevölkerungsschutzes durch Neuausrichtung des Bundesamtes für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe“<sup>7</sup> zielt vor dem Hintergrund aktueller Herausforderungen (Pandemie, Dürren, Waldbrände, Hochwasser, Stürme, Ausfälle Kritischer Infrastrukturen, z.B. durch Cyberangriffe, sonstige hybride Aktivitäten, Terrorismus oder Industrieausfälle) auf eine „umfassende und breit angelegte Stärkung des Bevölkerungsschutzes in Deutschland“ und damit auf eine „Neuausrichtung des BBK und seiner Aufgabenwahrnehmung“ (S. 1).

<sup>3</sup> Freudenberg/Hageböiling, Neue Ausrichtung des Bevölkerungsschutzes in Deutschland, ZRP 2022, S. 85: „Die strikte und schematische Trennung zwischen Zivil- und Katastrophenschutz wird indessen schon seit geraumer Zeit als nicht mehr zeitgemäß bewertet“.

<sup>4</sup> So die Darstellung des BBK auf seiner Website ([https://www.bbk.bund.de/DE/Das-BBK/Das-BBK-stellt-sich-vor/das-bbk-stellt-sich-vor\\_node.html](https://www.bbk.bund.de/DE/Das-BBK/Das-BBK-stellt-sich-vor/das-bbk-stellt-sich-vor_node.html)); dort auch die im Text folgenden Zitate.

<sup>5</sup> BT-Drs. 15/2286, S. 6. Dazu, dass bereits damals die rechtliche Ausgestaltung des BBK als Zentralstelle diskutiert wurde, s. Freudenberg/Hageböiling, Neue Ausrichtung des Bevölkerungsschutzes in Deutschland, ZRP 2022, S. 85 mwN.

<sup>6</sup> So das Glossar auf der Website des BBK zum Begriff „Bevölkerungsschutz“ ([https://www.bbk.bund.de/DE/Infothek/Glossar/\\_functions/glossar.html?nn=19742&cms\\_lv2=19804](https://www.bbk.bund.de/DE/Infothek/Glossar/_functions/glossar.html?nn=19742&cms_lv2=19804)), wo es in einer Anmerkung weiter heißt: „Der Bevölkerungsschutz umfasst somit alle nicht-polizeilichen und nicht-militärischen Maßnahmen zum Schutz der Bevölkerung und ihrer Lebensgrundlagen vor → Katastrophen und anderen schweren Notlagen sowie vor den Auswirkungen von → Kriegen und → bewaffneten Konflikten. Der Bevölkerungsschutz umfasst auch Maßnahmen zur Vermeidung, Begrenzung und Bewältigung der genannten → Ereignisse“.

<sup>7</sup> Berlin, im März 2021 (<https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/downloads/DE/veroeffentlichungen/2021/03/konzept-neuausrichtung-bbk.html>).

Schließlich haben die hier nur im Überblick zusammengefassten Reformbestrebungen ihren Niederschlag im Koalitionsvertrag für die 20. Wahlperiode gefunden: „Der Bund muss mehr Verantwortung für den Bevölkerungsschutz übernehmen. Daher richten wir das Bundesamt für Bevölkerungsschutz (BBK) neu aus, entwickeln es unter Berücksichtigung der föderalen Kompetenzverteilung zur Zentralstelle weiter und stellen es entsprechend personell und materiell auf“<sup>8</sup>.

<sup>8</sup> Mehr Fortschritt wagen - Bündnis für Freiheit, Gerechtigkeit und Nachhaltigkeit, Koalitionsvertrag 2021 – 2025 zwischen der Sozialdemokratischen Partei Deutschlands (SPD), BÜNDNIS 90 / DIE GRÜNEN und den Freien Demokraten (FDP), Zeilen 3495 bis 3497.

## C. Bedarf die Umsetzung der Reformbestrebungen einer Verfassungsänderung?

Wie gezeigt (oben A.) ist das geltende Bundesrecht mit dem Gesetz über die Errichtung des Bundesamtes für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe (BBKG) und dem Gesetz über den Zivilschutz und die Katastrophenhilfe des Bundes (Zivilschutz- und Katastrophenhilfegesetz - ZSKG) um ein Maximum an Kooperation zwischen Bund und Ländern auf den Gebieten des Zivil- und Katastrophenschutzes bemüht. Zu prüfen ist, ob eine da-rüber hinausgehende Neuausrichtung des BBK, die insbesondere nicht allein auf freiwilliger Kooperation von Bund und Ländern beruht, einer Verfassungsänderung bedarf.

### I. Verfassungsrechtlicher Maßstab

#### 1. Verwaltungskompetenzen des Bundes

Nach Art. 30 und 83 ff. GG sind Verwaltungsaufgaben im föderalen System des Grundgesetzes von den Ländern wahrzunehmen, während der Bund – abgesehen von besonderen Ausnahmen sog. ungeschriebener Bundesverwaltungskompetenzen – nur dort verwaltend tätig werden darf, wo das Grundgesetz ihm solche Verwaltungskompetenzen explizit zuweist.

##### a) Bundesverwaltung und Bundesauftragsverwaltung

Wie das Beispiel des Art. 87b Abs. 2 S. 1 GG, der sich mit der Wahrnehmung der Verwaltungsaufgabe des Zivilschutzes beschäftigt, zeigt, enthält das Grundgesetz im Kontext der Verteilung der Verwaltungskompetenzen zwischen Bund und Ländern verschiedene Varianten: Nach dieser Norm 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.

Obwohl die Funktion der Normen über die Verwaltungskompetenzen des Bundes nicht darin liegt, die organisatorische Ausgestaltung der Bundesverwaltung in ihren Einzelheiten festzulegen, finden sich dort auch im Interesse des Schutzes der Exekutivkompetenz der Länder nähere organisationsrechtliche Regelungen zur genaueren Gestalt der Bundesverwaltung. So liegt insbesondere in dem Umstand, daß eine Bundesverwaltungsorganisation mit eigenem Verwaltungsunterbau nur ausnahmsweise zulässig ist (Art. 87 Abs. 1 S. 1 und Abs. 3 S. 2, Art. 87b Abs. 1 S. 1 GG), eine Sicherung der Landesexekutivgewalt. Auch die verfassungsrechtliche Vorgabe, dass der Bund für bestimmte Aufgaben „nur“ Zentralstellen einrichten darf (Art. 87 Abs. 1 S. 2 GG) gehört in diesen Zusammenhang.

### **b) Insbesondere: Bundesverwaltung in der Form der Zentralstelle**

Eine besondere verfassungsrechtliche Kategorie der Bundesverwaltung ist in Art. 87 Abs. 1 S. 2 GG normiert, wonach „durch Bundesgesetz“ sog. „Zentralstellen“ u.a. für das polizeiliche Auskunfts- und Nachrichtenwesen sowie für die Kriminalpolizei (Bundeskriminalamt) und zur Sammlung von Unterlagen für Zwecke des Verfassungsschutzes (Bundesamt für Verfassungsschutz) eingerichtet werden können.

Die Besonderheiten, die die Zentralstellen im Sinne des Art. 87 Abs. 1 S. 2 GG im Unterschied zu anderen Formen der Bundesverwaltung (z.B. selbständige Bundesoberbehörden nach Art. 87 Abs. 3 GG) qualifizieren, sind im Grundgesetz nicht näher normiert und müssen aus dem Kontext der Verfassung und in Abgrenzung zu solchen anderen Formen der Bundesverwaltung gewonnen werden.

Insoweit herrscht in der Literatur Einigkeit darüber, dass es sich bei den Zentralstellen um Behörden der unmittelbaren<sup>9</sup> Bundesverwaltung handelt, die einer obersten Bundesbehörden nachgeordnet und bundesweit tätig sind, aber nicht über einen eigenen Verwaltungsunterbau (nachgeordnete Behörden) verfügen<sup>10</sup>. Während diese Eigenschaften auch andere Formen der Bundesverwaltung aufweisen (selbständig Bundesoberbehörden nach Art. 87 Abs. 3 S. 1 GG), wird das Besondere der Zentralstellen in ihrer Koordinierungsfunktion zwischen Bund und Ländern gesehen<sup>11</sup>. Denn Art. 87 Abs. 1 S. 2 GG ist in Zusammenhang mit der Gesetzgebungskompetenznorm aus Art. 73 Abs. 1 Nr. 10 GG zu lesen<sup>12</sup>, wonach dem Bund die ausschließliche Gesetzgebungskompetenz für die „Zusammenarbeit des Bundes und Länder“ in den von Art. 87 Abs. 1 S. 2 GG genannten Aufgabengebieten zukommt. Die grundlegende Aufgabe und Besonderheit der Zentralstellen wird deshalb in der bundesweiten Koordination im Rahmen der in Art. 87 Abs. 1 S. 2 genannten Materien gesehen<sup>13</sup>.

Nicht abschließend geklärt ist die Frage, mit welchen Instrumenten zur Gewährleistung der Koordination die Zentralstellen ausgestattet werden dürfen. Insbesondere umstritten ist, ob der Gesetzgeber den Zentralstellen Weisungsrechte gegenüber den in dem jeweiligen Sachbereich tätigen Landesbehörden einräumen darf<sup>14</sup>. Hier ist einerseits zu berücksichtigen, dass das Grundgesetz Weisungsrechte von Bundesorganen gegenüber Staatsorganen oder Verwaltungsstellen der Länder als sensible Frage im bundesstaatlichen Verhältnis regelmäßig nur explizit zulässt (z.B. in Art. 84 Abs. 5 GG oder in Art. 85 Abs. 3 GG)<sup>15</sup>. Andererseits ist anzuerkennen, dass die angesprochene Koordinationsfunktion der Zentralstellen und die Bundesgesetzgebungskompetenz zur *Regelung* der Zusammenarbeit

<sup>9</sup> In Abgrenzung zur mittelbaren Bundesverwaltung, zu der rechtlich selbständige Anstalten, Körperschaften und Stiftungen und wohl auch privatrechtsförmige Verwaltungseinrichtungen des Bundes wie etwa die Autobahn GmbH gehören (s. etwa Dreier/Hermes, 3. Aufl. 2018, GG Art. 86 Rn. 50).

<sup>10</sup> BeckOK GG/Suerbaum, 51. Ed. 15.5.2022, GG Art. 87 Rn. 23 mwN.

<sup>11</sup> Dreier/Hermes, 3. Aufl. 2018, GG Art. 87 Rn. 47 mwN; Wissenschaftliche Dienste des BT, WD 3 – 3000 – 082/22, S. 5.

<sup>12</sup> Zum – in der Entscheidung nicht näher geklärten – Verhältnis zwischen Art. 87 Abs. 1 S. 2 GG zu Art. 73 Abs. 1 Nr. 9a und 10 GG s. BVerfGE 141, 220 (263 f., Rn. 89).

<sup>13</sup> Dürig/Herzog/Scholz/Ibler, 97. EL Januar 2022, GG Art. 87 Rn. 117 ff.; BeckOK GG/Suerbaum, 51. Ed. 15.5.2022, GG Art. 87 Rn. 24 mwN.

<sup>14</sup> Dafür etwas Kment, in: Jarass/Pieroth, GG, 16. Auflage 2020, Art. 87 Rn. 5; Ibler, in: Dürig/Herzog/Scholz, GG, 96. EL November 2021, Art. 87 Rn. 114, 117; Burgi, in: von Mangoldt/Klein/Starck, 7. Auflage 2018, Art. 87 Rn. 47; dagegen etwa Broß/Mayer, in: von Münch/Kunig, GG, 7. Auflage 2021, Art. 87 Rn. 20.

<sup>15</sup> Darauf maßgeblich abstellend Dreier/Hermes, 3. Aufl. 2018, GG Art. 87 Rn. 49.

des Bundes und der Länder mehr bedeuten muss als die „Moderation“ einer nur auf Freiwilligkeit basierenden Kooperation. Denn für diese moderierende Rolle des Bundes bei einer allein auf Freiwilligkeit basierenden Zusammenarbeit zwischen Bund und Ländern bedürfte es weder einer Bundesgesetzgebungskompetenz für die Regelung der Zusammenarbeit (Art. 73 Abs. 1 Nr. 10 GG) noch einer Bundesverwaltungskompetenz für die Einrichtung von Zentralstellen (Art. 87 Abs. 1 S. 2 GG). Dies spricht dafür, dass die Zentralstellen gesetzlich mit den für eine funktionierende Koordination zwischen dem Bund und den Ländern erforderlichen Handlungsinstrumenten ausgestattet werden dürfen, zu denen auch ein Weisungsrecht gehören kann<sup>16</sup> – wie dies in § 4 Abs. 4 S. 1 BKAG für das Bundeskriminalamt tatsächlich auch geschehen ist.

Solche Zentralstellen als Bundesbehörden zur Koordinierung des Bundes und der Länder können nur für die in Art. 87 Abs. 1 S. 2 GG genannten vier Aufgabenbereiche eingerichtet werden. Insoweit enthält Art. 87 Abs. 1 S. 2 GG eine abschließende Regelung<sup>17</sup>.

### c) **Verbot der Mischverwaltung**

Im Kontext der bundesstaatlichen Verteilung der Verwaltungskompetenzen stellt sich auch die Frage nach Verflechtungen von Zuständigkeiten zwischen und dem Zusammenwirken von Bund und Ländern. Eine solche sog. *Mischverwaltung* ist nach der ständigen Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts grundsätzlich ausgeschlossen<sup>18</sup>. Vielmehr müssen die Verwaltungsträger ihre Aufgaben durch eigene Einrichtungen, mit eigenen Personal- und Sachmitteln nach ihrer eigenen Organisation wahrnehmen (Grundsatz eigenverantwortlicher Aufgabenwahrnehmung). Auch eine Zustimmung der Beteiligten vermag das nicht zu ändern, da dies dem Grundgedanken von Kompetenznormen widerspricht<sup>19</sup>. So sind Mitplanungs-, Mitverwaltungs- und Mitentscheidungsbefugnisse gleich welcher Art im Aufgabenbereich der Länder, wenn die Verfassung dem Bund entsprechende Sachkompetenzen nicht übertragen hat, durch das Grundgesetz ausgeschlossen<sup>20</sup>. Gegenseitige Hilfeleistungen der Verwaltungsträger sind zwar nicht untersagt; diesen sind aber enge Grenzen dergestalt gesetzt, dass sie der Ausnahmefall bleiben, besondere sachliche Gründe vorliegen müssen und sie nur hinsichtlich eng umgrenzter Verwaltungsmaterien in Betracht kommen<sup>21</sup>. Losere Kooperationen in Form von Informationen, Abstimmungen und Beratungen sind, soweit diese nicht die Intensität einer Kompetenzverschiebung erreichen, hingegen möglich<sup>22</sup>.

## 2. **Gesetzgebungskompetenz des Bundes**

Da die Gesetzgebungskompetenzen des Bundes die äußerste Grenze seiner Verwaltungskompetenzen markieren<sup>23</sup>, bedarf die Einrichtung einer – Verwaltungstätigkeiten des Bundes und der Länder koordinierenden – Bundesbehörde (oder die Ausstattung einer existierenden Bundesbehörde mit solchen Koordinierungskompetenzen) nicht nur einer

<sup>16</sup> Anders noch Dreier/Hermes, 3. Aufl. 2018, GG Art. 87 Rn. 49.

<sup>17</sup> Dürig/Herzog/Scholz/Ibler, 97. EL Januar 2022, GG Art. 87 Rn. 113 f.

<sup>18</sup> BVerfGE 63, 1 (38); 108, 169 (182); 119, 331 (365 f.); 137, 108 (143).

<sup>19</sup> BVerfGE 63, 1 (41); 108, 169 (182); 119, 331 (364, 367).

<sup>20</sup> BVerfGE 119, 331 (365).

<sup>21</sup> BVerfGE 63, 1 (41); 119, 331 (367).

<sup>22</sup> Trute in v. Mangoldt/Klein/Starck, Grundgesetz, 2018, Art. 83 Rn. 42.

<sup>23</sup> BVerfGE 12, 205 (229); 15, 1 (16); 102, 167 (173 f., Rn. 36).

Verwaltungskompetenz des Bundes, sondern muss sich auch auf eine die Tätigkeit und die Aufgaben dieser Bundesbehörde betreffenden Gesetzgebungskompetenz stützen können. Dieser Zusammenhang wird insbesondere deutlich in Art. 87 Abs. 3 GG, wonach der Bund neue Bundesbehörden nur dort errichten darf, wo ihm die für die Regelung Aufgabe notwendige Gesetzgebungskompetenz zusteht. Auch das geltende Verfassungsrecht für die Zentralstellen wahrt diese Regel, indem es für die in Art. 87 Abs. 1 S. 2 GG genannten Zentralstellen dem Bund in Art. 73 Abs. 1 Nr. 10 GG die entsprechende Gesetzgebungskompetenz verleiht.

## II. Vorhandene Bundeskompetenzen (Grundlagen des BBK)

Vor diesem Hintergrund hängt die Möglichkeit, die Neuausrichtung des BBK ohne Verfassungsänderung ins Werk zu setzen, von den vorhandenen Gesetzgebungs- und Verwaltungskompetenzen ab.

### 1. Zivilschutz (Bundeskompetenz)

Klare Regelungen sowohl zur Gesetzgebungs- als auch zur Verwaltungskompetenz des Bundes stellt das Grundgesetz für die Materie des Zivilschutzes bereit. Nach Art. 73 Abs. 1 Nr. 1 GG steht dem Bund die ausschließliche Gesetzgebungskompetenz für die „Verteidigung einschließlich des Schutzes der Zivilbevölkerung“ zu und nach Art. 87b Abs. 2 S. 1 GG „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“<sup>24</sup>.

Wie sich aus dem Kontext beider Bundeskompetenzen mit der „Verteidigung“ ergibt, handelt es sich bei dem Zivilschutz um den Schutz der Zivilbevölkerung im Verteidigungsfall, also den Schutz vor Gefahren, die in unmittelbarem Zusammenhang mit kriegerischen Auseinandersetzungen stehen, durch nichtmilitärische Schutzmaßnahmen (z.B. Schutzanlagen, Alarmroutinen, Schutzübungen, vorbereitende Maßnahmen und Vorratshaltung)<sup>25</sup>.

### 2. Katastrophenschutz (Landeskompetenz)

Der Katastrophenschutz, der im Grundgesetz kompetenzrechtlich keine explizite Erwähnung gefunden hat (s. aber Art. 35 Abs. 2 und 3 GG zu föderalen Reaktion auf eine „Naturkatastrophe“), ist nach allgemeinem Verständnis, das insbesondere in den Katastrophenschutzgesetzen der Länder seinen Niederschlag gefunden hat, geprägt durch ein Geschehen, das eine Gefahr für eine Vielzahl von Menschen, bedeutende Sachwerte oder

<sup>24</sup> Wenn die Bundesregierung im Entwurf eines Gesetzes über die Errichtung des Bundesamtes für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe die Verwaltungskompetenz die Bundesverwaltungskompetenz für die Errichtung des BBK offenbar auf Art. 87 Abs. 3 S. 1 GG stützen will, so dürfte damit die Spezialität des Art. 87b Abs. 2 GG verkannt worden sein (BT-Drs. 15/2286 vom 22.12.2003, S. 7).

<sup>25</sup> S. nur BeckOK GG/Seiler, 51. Ed. 15.5.2022, GG Art. 73 Rn. 4; Dreier/Wittreck, 3. Aufl. 2015, GG Art. 73 Rn. 15.

sonstige bedeutende Rechtsgüter verursacht und dadurch einen gegenüber sonstigen Gefahrenlagen erweiterten Bedarf an Koordination und Handlungsmöglichkeiten – im Sinne einer Überforderung der eigentlich zuständigen Behörden – hervorruft (z.B. Überschwemmungen, Zugunglücke, Brände)<sup>26</sup>.

Für die so umschriebene Materie des Katastrophenschutzes weist das Grundgesetz dem Bund keine Gesetzgebungskompetenz zu. Insbesondere besteht Einigkeit darüber, dass aus Art. 73 Abs. 1 Nr. 1 GG (Schutz der Zivilbevölkerung) keine Bundeskompetenz zur Regelung des Katastrophenschutzes<sup>27</sup> folgt. Deshalb bleibt es bei der allgemeinen Regel des Art. 70 Abs. 1 GG, wonach den Ländern das Recht der Gesetzgebung zusteht. Mangels Gesetzgebungszuständigkeit kommt dem Bund erst Recht keine Verwaltungskompetenz auf dem Gebiet des Katastrophenschutzes zu.

### **3. Katastrophenhilfe (Bundeskompetenz nur zur Hilfeleistung)**

Besondere – nicht zwingend eine gesetzliche Konkretisierung voraussetzende und insofern verfassungsunmittelbare – Verwaltungskompetenzen des Bundes werden in Art. 35 Abs. 2 S. 2 (regionaler Notstand) und Abs. 3 GG (überregionaler Notstand) begründet. Dabei geht es um Hilfeleistung des Bundes bei einer Naturkatastrophe oder bei einem besonders schweren Unglücksfall auf Anforderung des betroffenen Landes (Art. 35 Abs. 2 S. 2 GG) oder bei Gefährdung des Gebiets von mehr als einem Land (Art. 35 Abs. 3 GG).

Die Reichweite der Bundeskompetenz zur Katastrophenhilfe nach Art. 35 GG ist allerdings dadurch begrenzt, dass der Bund sie nur auf der Grundlage und im Rahmen der Anforderung durch ein Land (Art. 35 Abs. 2 S. 2 GG) bzw. nur bei überregionalen Naturkatastrophen oder besonders schweren Unglücksfällen und unter besonderen weiteren Bedingungen (Aufhebung der Bundesmaßnahmen auf Verlangen des Bundesrates, im Übrigen unverzüglich nach Beseitigung der Gefahr, Art. 35 Abs. 3 GG) einsetzen darf.

Diese Ausgestaltung der Bundeshilfe in Art. 35 GG zeigt, dass der Katastrophenschutz auch unter den dort genannten besonderen Bedingungen im Kompetenzbereich der Länder verbleibt und dem Bund keine Kompetenzen zur Koordinierung oder zur Regelung der Zusammenarbeit von Bund und Ländern eröffnet. Der Sinn und Zweck der Vorschrift liegt darin, „den Bund zu einer effektiven Hilfeleistung *im Aufgabenbereich der Länder* zu befähigen“<sup>28</sup>.

### **4. Bevölkerungsschutz (zwischen Bund und Ländern geteilt)**

Eine Materie „Bevölkerungsschutz“ kennt das Grundgesetz weder im Rahmen der Verteilung der Gesetzgebungskompetenzen (Art. 70 ff. GG) noch bei der Verteilung der Verwaltungskompetenzen (Art. 83 ff. GG). Die Verwendung dieses Begriffes als „Oberbegriff für die ressort- und ebenenübergreifende Zusammenarbeit“ als „Ausfluss eines funktionalen Verständnisses (ratio legis) der nichtmilitärischen und nichtpolizeilichen Gefahrenabwehr im Rahmen der Zivilen Verteidigung in der Zuständigkeit des Bundes (Art. 73 I Nr. 1 GG)

<sup>26</sup> Wissenschaftliche Dienste des BT, WD 3 – 3000 – 082/22, S. 7 mwN.

<sup>27</sup> S. nur Dreier/Wittreck, 3. Aufl. 2015, GG Art. 73 Rn. 15; v. Mangoldt/Klein/Starck/Heintzen, 7. Aufl. 2018, GG Art. 73 Rn. 19.

<sup>28</sup> So, bezogen auf Art. 35 Abs. 2 S. 2 GG, BVerfGE 115, 118 (145), Hervorhebung nicht im Original.

sowie des friedensmäßigen Katastrophenschutzes in der Zuständigkeit der Länder (Art. 70 I iVm Art. 30 GG)<sup>29</sup> findet keine korrespondierende Kategorie im Grundgesetz. Das ist auch nicht überraschend. Denn eine Kompetenzkategorie, die das Schutzgut „Bevölkerung“ als Bezugspunkt hat und nicht nach der Herkunft der „Gefahr“ (kriegerische Ereignisse, Naturkatastrophen, Luftverschmutzung, Verkehrsunfälle etc.) differenzieren würde, wäre offensichtlich uferlos und ohne die bundesstaatsrechtlich erforderliche Abgrenzungswirkung.

Deshalb ist der Begriff des Bevölkerungsschutzes verfassungsrechtlich ohne Relevanz und insbesondere ohne gesetzgebungs- oder verwaltungskompetenzrechtlichen Gehalt. Zwar ist der Gesetzgeber nicht an der Verwendung des Begriffes zur Umschreibung von Aufgaben oder zur Bezeichnung von Behörden gehindert. Das ändert aber nichts daran, dass verfassungsrechtlich für die Frage nach Gesetzgebungs- und Verwaltungskompetenzen der Oberbegriff in seine Elemente aufzuteilen und dementsprechend die Kompetenz für Zivil- und Katastrophenschutz gesondert zuzuordnen ist.

### **III. Zwischenergebnis: Neuausrichtung des BBK nur durch Verfassungsänderung**

Die Analyse der vorhandenen Gesetzgebungs- und Verwaltungskompetenzen führt zu dem Ergebnis, dass eine Neuausrichtung des BBK im Sinne einer nicht allein auf freiwillige Kooperation angewiesene Koordinierungsstelle zwischen Bund (Zivilschutz) und Ländern (Katastrophenschutz) nur mit Hilfe einer Verfassungsänderung umsetzbar ist<sup>30</sup>.

<sup>29</sup> Freudenberg/Hageböling, Neue Ausrichtung des Bevölkerungsschutzes in Deutschland, ZRP 2022, S. 85.

<sup>30</sup> So auch Wissenschaftliche Dienste des BT, WD 3 – 3000 – 082/22, S. 10; Freudenberg/Hageböling, ZRP 2022, S. 85 (86): „Wer den Ansatz verfolgt, weitergehende – über die Zivilschutzzuständigkeit des Bundes hinausgehende – eigenständige koordinierende Funktionen des Bundes in Krisen nationaler Tragweite zu etablieren, könnte dies ausschließlich durch Verfassungsänderung erreichen .... auf Grundlage einer Zentralstellenkompetenz im Sinne des Art. 87 GG, flankiert durch eine neue Zusammenarbeitskompetenz im Sinne des Art. 73 I Nr. 10 GG“.

## **D. Gesetzentwurf zur Änderung der Art. 73 und 87 GG**

Auf der Grundlage der zuvor angestellten verfassungsrechtlichen Erwägungen können die Ziele, dem Bund mehr Verantwortung für den Bevölkerungsschutz zuzuweisen, das Bundesamt für Bevölkerungsschutz neu auszurichten und es unter Berücksichtigung der föderalen Kompetenzverteilung zur Zentralstelle weiterzuentwickeln, durch die nachfolgend vorgeschlagene Verfassungsänderung ermöglicht werden.

### **Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes (Artikel 73 und 87)**

Der Bundestag hat mit Zustimmung des Bundesrates das folgende Gesetz beschlossen; Artikel 79 Absatz 2 des Grundgesetzes ist eingehalten:

#### **Artikel 1**

##### **Änderung des Grundgesetzes**

Das Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland in der im Bundesgesetzblatt III, Gliederungsnummer 100-1, veröffentlichten bereinigten Fassung, das zuletzt durch ... (BGBl. I S. ...) geändert worden ist, wird wie folgt geändert:

1. In Artikel 73 Absatz 1 Nr. 10 wird nach dem Buchstaben c) folgender Buchstabe d) eingefügt:

„d) zum Schutz der Zivilbevölkerung und zum Katastrophenschutz (Bevölkerungsschutz),“

2. Artikel 87 Absatz 1 Satz 2 wird wie folgt neu gefasst:

„Durch Bundesgesetz können Bundesgrenzschutzbehörden sowie Zentralstellen

a) für das polizeiliche Auskunfts- und Nachrichtenwesen,

b) für die Kriminalpolizei,

c) für die Sammlung von Unterlagen für Zwecke des Verfassungsschutzes,

d) für die Sammlung von Unterlagen zum Schutz gegen Bestrebungen im Bundesgebiet, die durch Anwendung von Gewalt oder darauf gerichtete Vorbereitungshandlungen auswärtige Belange der Bundesrepublik Deutschland gefährden, und

e) für den Bevölkerungsschutz

eingerrichtet werden.“

#### **Artikel 2**

##### **Inkrafttreten**

Dieses Gesetz tritt am Tag nach der Verkündung in Kraft.

## **Begründung:**

### **A. Allgemeiner Teil**

#### **I. Zielsetzung und Notwendigkeit der Regelungen**

Der Bund soll mehr Verantwortung für den Bevölkerungsschutz übernehmen. Zu diesem Zweck soll das vorhandene Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe (BBK) weiterentwickelt werden zu einer Zentralstelle im Sinne des Artikels 87 Absatz 1 Satz 2 des Grundgesetzes und sowohl personell als auch nach seinen materiellen Aufgaben und Koordinierungsbefugnissen entsprechend aufgestellt werden.

Der Bund ist aber nach geltendem Verfassungsrecht nur für den Schutz der Bevölkerung vor Gefahren zuständig, die in unmittelbarem Zusammenhang mit kriegerischen Auseinandersetzungen stehen (Zivilschutz), während der Schutz vor sonstigen Gefahren für eine Vielzahl von Menschen, bedeutende Sachwerte oder sonstige bedeutende Rechtsgüter, der einen gegenüber sonstigen Gefahrenlagen erweiterten Bedarf an Koordination und Handlungsmöglichkeiten hervorruft (Katastrophenschutz), in der Kompetenz der Länder liegt.

Auf der Grundlage des geltenden Verfassungsrechts ist das Aufgabenprofil des BBK nach dem Gesetz über die Errichtung des Bundesamtes für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe (BBKG) ebenso wie das materielle Bundesrecht des Bevölkerungsschutzes (Gesetz über den Zivilschutz und die Katastrophenhilfe des Bundes, ZSKG) nach wie vor geprägt durch die kompetenzrechtliche Trennung von Zivilschutz als Bundes- und Katastrophenschutz als Landesaufgabe.

Diese Trennung wird den aktuellen Herausforderungen nicht mehr gerecht. Bereits das Gesetz über die Errichtung des Bundesamtes für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe aus dem Jahr 2004 beruhte auf der Erkenntnis, dass „ – im Licht der Terroranschläge vom 11. September 2001 – ein verändertes strategisches Denken und vor allem eine verstärkte Zusammenarbeit von Bund und Ländern bei großflächigen oder bei national bedeutsamen Gefahrenlagen“ erforderlich ist (Bundestagsdrucksache 15/2286, S. 6, wo außerdem auf die Erfahrungen mit den Hochwassern an Donau, Elbe und ihren Nebenflüssen im August 2002 hingewiesen wird). Die Leitprinzipien, denen das BBK nach dem Gesetzentwurf aus dem Jahr 2003 verpflichtet sein sollte, konnten allerdings mangels ausreichender Bundeskompetenzen nicht in vollem Umfang umgesetzt werden: „Unterstützung der Vorsorgeplanung, mehr gegenseitige Information, bessere Kommunikation, effiziente Bund-Länder-Zusammenarbeit in großflächigen Gefahrenlagen oder solchen von nationaler Bedeutung, technisch optimale Warnung der Bevölkerung, intensiver Wissenstransfer sowie umfassende Abbildung und Bewertung der Lage im Ereignisfall“ (Bundestagsdrucksache 15/2286, S. 6).

Seit den Erkenntnissen aus 2001/2002 hat sich zwischenzeitlich nicht zuletzt durch die Hochwasserkatastrophe des Jahres 2021 in Rheinland-Pfalz und Nordrhein-Westfalen die Dringlichkeit einer verbesserten Zusammenarbeit und Koordination von Bund und Ländern auf dem Gebiet des Bevölkerungsschutzes verstärkt. Neue Herausforderungen durch die Klimakrise (Extremwetterereignisse), CBRN-Gefahrenlagen (chemisch, biologisch, ra-

diologisch und nuklear) wie auch die Erfahrungen mit der Corona-Pandemie (insbes. Informationsmanagement über bestehende medizinische Notfallreserven) haben die Erkenntnis befördert, dass sachlich ein enger Zusammenhang von Zivilschutz (Bund) und Katastrophenschutz (Länder) besteht, der ein eng verzahntes Hilfeleistungssystem erforderlich macht. Die nach geltendem Verfassungsrecht zwingende Kompetenztrennung führt aber zu Effizienzverlusten und Schwierigkeiten bei länderübergreifenden oder besonderen Lagen, die eine bundesweite Koordination und Informationssteuerung erforderlich machen. So verfügt der Bund regelmäßig nicht über die nötigen Informationen, um eine bestmögliche Beratung und Steuerung im Hinblick auf Ressourcen und Leistungen in besonderen Lagen zu gewährleisten. Die vom BBK 2020/2021 vorgenommene Analyse des Risiko- und Krisenmanagements im Bevölkerungsschutz hat zu dem klaren Ergebnis geführt, dass für „ein effektives und effizientes Risiko- und Krisenmanagement“ ein „deutlich frühzeitigeres und intensiveres gesamtstaatliches Zusammenwirken im Rahmen der vorhandenen und ggf. noch zusätzlich zu schaffenden Instrumentarien dringend geboten“ ist (BMI/BBK, Stärkung des Bevölkerungsschutzes durch Neuausrichtung des Bundesamtes für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe, März 2021, S. 3, mit Hinweis u.a. auf das Fehlen leistungsstarker und sicherer IT-gestützter Kommunikationsverbindungen). Dies betrifft u.a. den gesundheitlichen Bevölkerungsschutz, den kontinuierlichen und institutionalisierten Informations- und Fachaustausch (Vielzahl an Akteuren und Kompetenzen, die Evaluation von Krisenlagen, den Ausbau und die Verknüpfung von analogen mit digitalen Warnmedien, die Trinkwassernotversorgung, den strukturierten Einsatz von Freiwilligen sowie die Resilienz Kritischer Infrastrukturen).

Es ist also eine engere Kooperation nötig, die nicht allein auf Freiwilligkeit beruhen kann. Insoweit hat das geltende Recht (BBKG und ZSKG) die Grenzen des verfassungsrechtlich Möglichen ausgeschöpft, sich aber nicht als ausreichend erwiesen.

Eine größere Verantwortung des Bundes für den Bevölkerungsschutz durch eine verstärkte Koordinierung der eng miteinander verzahnten und sich überschneidenden Zivilschutz-Aufgaben des Bundes einerseits und Katastrophenschutz-Aufgaben der Länder andererseits kann nur durch eine Verfassungsänderung ermöglicht werden. Diese wird durch die Grundgesetzänderung verwirklicht, indem auch für den Bevölkerungsschutz eine Bundesverwaltungskompetenz in der Form der Zentralstellen-Kompetenz begründet (Artikel 87 Absatz 1 Satz 2 GG) und der Bund mit einer entsprechenden Gesetzgebungskompetenz ausgestattet wird (Artikel 73 Absatz 1 Nr. 10 GG), damit er durch Gesetz die Koordinierung zwischen Bund und Ländern auf dem Gebiet des Zivil- und Katastrophenschutzes verbindlich regeln kann.

## **II. Wesentlicher Inhalt des Entwurfs**

Der Bund erhält durch die Ergänzung des Art. 73 Absatz 1 Nr. 10 GG die Gesetzgebungskompetenz, die Zusammenarbeit des Bundes und der Länder auf dem Gebiet des Bevölkerungsschutzes zu regeln. Nicht anders als bei den anderen Materien, die in Art. 73 Absatz 1 Nr. 10 GG genannt sind, muss die Zusammenarbeit des Bundes und der Länder nicht mehr durchgängig auf Freiwilligkeit beruhen, weil der Bund gesetzlich Zusammenarbeitspflichten (z.B. Auskunfts- oder Unterstützungspflichten) anordnen kann.

Auf der Grundlage dieser Gesetzgebungskompetenz wird dem Bund auch die entsprechende Verwaltungskompetenz eingeräumt, eine Zentralstelle für Bevölkerungsschutz

einzurichten, die die gesetzlichen Regelungen zur Zusammenarbeit des Bundes und der Länder umsetzt, vollzieht und somit – auf gesetzlicher Grundlage – auch für die Länder verpflichtende Entscheidungen treffen kann.

Auf diese Weise wird die verstärkte Verantwortung des Bundes und die vertiefte Zusammenarbeit des Bundes und der Länder auf den Gebieten des Zivil- und Katastrophenschutzes unter dem Dach des Bevölkerungsschutzes auf eine gesicherte verfassungsrechtliche Grundlage gestellt.

## **B. Besonderer Teil**

### **Zu Artikel 1 (Änderung des Grundgesetzes)**

#### **Zu Nummer 1**

Die Regelung ermöglicht dem Bund, organisatorische, verfahrensmäßige und materielle Regelungen über die Zusammenarbeit des Bundes und der Länder auf dem Gebiet des Bevölkerungsschutzes zu treffen. Da diese Zusammenarbeit nur durch den Bund geregelt werden kann, kommt dafür – wie für die anderen Materien der Zusammenarbeit des Bundes mit den Ländern in Art. 73 Absatz 1 Nr. 10 GG – nur eine ausschließliche Gesetzgebungskompetenz des Bundes in Betracht.

Die Zusammenarbeit, die Gegenstand der Gesetzgebungskompetenz ist, meint nicht anders als bei den anderen in Art. 73 Absatz 1 Nr. 10 GG genannten Materien eine institutionalisierte Zusammenarbeit, also die „auf Dauer angelegte Form der Kooperation, die die laufende gegenseitige Unterrichtung und Auskunftserteilung, die wechselseitige Beratung sowie gegenseitige Unterstützung und Hilfeleistung in den Grenzen der je eigenen Befugnisse umfasst und funktionelle und organisatorische Verbindungen, gemeinschaftliche Einrichtungen und gemeinsame Informationssysteme erlaubt“ (BVerfGE 133, 277 (317 f.)).

Zugleich enthält die Ergänzung des Art. 73 Absatz 1 Nr. 10 GG eine verfassungsrechtliche Definition des Bevölkerungsschutzes, indem dieser durch den Klammerzusatz als Oberbegriff für den in Art. 73 Absatz 1 Nr. 1 GG erwähnten Zivilschutz (Schutz der Zivilbevölkerung im Zusammenhang der Verteidigung) und den Katastrophenschutz bestimmt wird, der im Kompetenzbereich der Länder liegt und dort nach Maßgabe des Landesrechts weitestgehend einheitlich verstanden wird.

#### **Zu Nummer 2**

Die Ergänzung des Artikels 87 Absatz 1 Satz 2 GG ermöglicht dem Bund die Einrichtung einer Zentralstelle für Bevölkerungsschutz nach Maßgabe und auf der Grundlage eines auf der Gesetzgebungskompetenz nach Art. 73 Absatz 1 Nr. 10 GG beruhenden Gesetzes. Diese Zentralstellenfunktion, die dem bestehenden BBK zugewiesen werden kann, hat den Vollzug der gesetzlichen Koordinierungs- und Zusammenarbeitsregeln zum Inhalt.

Der Begriff des Bevölkerungsschutzes nimmt Bezug auf die in Artikel 73 Absatz 1 Nr. 10 GG vorgenommene Definition als Oberbegriff für Zivilschutz und Katastrophenschutz.

Die Umformulierung des Satzes 2 in Artikel 87 Absatz 1 hat nur redaktionelle Bedeutung und soll die verschiedenen Zentralstellen-Kompetenzen des Bundes übersichtlicher gestalten.

Die neue Zentralstellen-Kompetenz des Bundes ergänzt und präzisiert die Verwaltungskompetenz des Bundes auf dem Gebiet des Zivilschutzes nach Art. 87b Absatz 2. Die Möglichkeit des Bundes, die Aufgabe des Zivilschutzes von den Ländern in Auftragsverwaltung ausführen zu lassen, bleibt von der Änderung des Artikel 87 Absatz 1 Satz 2 GG unberührt.

### **Zu Artikel 2 (Inkrafttreten)**

Die Vorschrift regelt das Inkrafttreten.

*Frankfurt am Main, den 29.08.2022*

*G. Hermes*