



Ausarbeitung

**Zentralstellen nach Art. 87 Abs. 1 Satz 2 GG und das Bundesamt für
Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe**

Zentralstellen nach Art. 87 Abs. 1 Satz 2 GG und das Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe

Aktenzeichen: WD 3 - 3000 - 082/22
Abschluss der Arbeit: 01.07.2022
Fachbereich: WD 3: Verfassung und Verwaltung

Die Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages unterstützen die Mitglieder des Deutschen Bundestages bei ihrer mandatsbezogenen Tätigkeit. Ihre Arbeiten geben nicht die Auffassung des Deutschen Bundestages, eines seiner Organe oder der Bundestagsverwaltung wieder. Vielmehr liegen sie in der fachlichen Verantwortung der Verfasserinnen und Verfasser sowie der Fachbereichsleitung. Arbeiten der Wissenschaftlichen Dienste geben nur den zum Zeitpunkt der Erstellung des Textes aktuellen Stand wieder und stellen eine individuelle Auftragsarbeit für einen Abgeordneten des Bundestages dar. Die Arbeiten können der Geheimschutzordnung des Bundestages unterliegende, geschützte oder andere nicht zur Veröffentlichung geeignete Informationen enthalten. Eine beabsichtigte Weitergabe oder Veröffentlichung ist vorab dem jeweiligen Fachbereich anzuzeigen und nur mit Angabe der Quelle zulässig. Der Fachbereich berät über die dabei zu berücksichtigenden Fragen.

Inhaltsverzeichnis

1.	Fragestellung und Fazit	4
2.	Zentralstellen nach Art. 87 Abs. 1 Satz 2 GG	4
2.1.	Aufgaben der Zentralstellen	4
2.2.	Abschließende Befugnis zur Errichtung	6
3.	Begriff des Bevölkerungsschutzes und Abgrenzung zu anderen Begriffen	6
3.1.	Bevölkerungsschutz	6
3.2.	Zivilschutz	6
3.3.	Katastrophenschutz	7
3.4.	Katastrophenhilfe	8
4.	Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe	8
4.1.	Errichtung und aktuelle Entwicklung	8
4.2.	BBK als Zentralstelle?	10
4.3.	Möglichkeit der Verpflichtung zur Zusammenarbeit ohne Zentralstellenfunktion des BBK?	11

1. Fragestellung und Fazit

Die Ausarbeitung befasst sich mit Fragen zu Zentralstellen nach Art. 87 Abs. 1 Satz 2 GG sowie zum Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe. Zunächst werden Aufgaben und Befugnisse der Zentralstellen dargestellt. Anschließend werden verschiedene Begriffe, die zum Themenbereich Bevölkerungsschutz gehören, erläutert. Der vierte Teil der Ausarbeitung befasst sich mit dem Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe und den Fragen, unter welchen Voraussetzungen dieses zu einer Zentralstelle umgewandelt werden könnte und ob eine verpflichtende Zusammenarbeit zwischen Bund und Ländern auf den Gebieten des Bevölkerungsschutzes und der Katastrophenhilfe auch ohne Zentralstellenfunktion des Bundesamtes eingeführt werden könnte.

Zusammengefasst ergibt sich folgendes **Fazit**: Die Möglichkeit zur Einrichtung von Zentralstellen ist in Art. 87 Abs. 1 Satz 2 GG abschließend geregelt. Um das Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe in eine Zentralstelle umzuwandeln, müsste der Aufgabenbereich der Behörde in Art. 87 Abs. 1 Satz 2 GG aufgenommen werden. Soll die Zusammenarbeit zwischen Bund und Ländern in diesem Aufgabenbereich gesetzlich geregelt werden, so müsste zudem die Gesetzgebungskompetenz in Art. 73 Abs. 1 Nr. 10 GG erweitert werden. Ohne Verfassungsänderung bleibt das Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe bei seinen Koordinierungsaufgaben grundsätzlich auf eine freiwillige Mitwirkung der Länder angewiesen.

2. Zentralstellen nach Art. 87 Abs. 1 Satz 2 GG

Nach den Art. 83, 30 GG ist die Ausführung der Bundesgesetze (sog. Verwaltungskompetenz) grundsätzlich Aufgabe der Länder. Art. 87 GG normiert davon abweichend Verwaltungskompetenzen des Bundes.¹ Dazu gehört unter anderem eine Kompetenz zur Einrichtung von Zentralstellen des Bundes für bestimmte Aufgabengebiete.

2.1. Aufgaben der Zentralstellen

Nach **Art. 87 Abs. 1 Satz 2 GG** können „durch Bundesgesetz [...] **Zentralstellen** für das polizeiliche Auskunfts- und Nachrichtenwesen, für die Kriminalpolizei und zur Sammlung von Unterlagen für Zwecke des Verfassungsschutzes und des Schutzes gegen Bestrebungen im Bundesgebiet, die durch Anwendung von Gewalt oder darauf gerichtete Vorbereitungshandlungen auswärtige Belange der Bundesrepublik Deutschland gefährden, eingerichtet werden“.²

Das Grundgesetz verwendet den Begriff „Zentralstellen“ nur in Art. 87 Abs. 1 Satz 2 GG, definiert ihn aber nicht. In der Literatur werden Zentralstellen zunächst als den obersten Bundesbehörden nachgeordnete Behörden der unmittelbaren Bundesverwaltung verstanden, die über keinen eigenen Verwaltungsunterbau (in Form von nachgeordneten Behörden) verfügen und bundesweit tätig sind.³

1 Suerbaum, in: Epping/Hillgruber, BeckOK GG, 51. Edition Stand: 15. Mai 2022, Art. 87 vor Rn. 1.

2 Hervorhebung nur hier.

3 Suerbaum, in: Epping/Hillgruber, BeckOK GG, 51. Edition Stand: 15. Mai 2022, Art. 87 Rn. 24; Hermes, in: Dreier, GG, 3. Auflage 2018; Art. 87 Rn. 47.

Von anderen Bundesbehörden unterscheiden sie sich jedoch nicht in erster Linie durch diese organisationsrechtlichen Eigenschaften, sondern vielmehr durch ihre **Funktion**.⁴ Diese ergibt sich aus einer Zusammenschau von Art. 87 Abs. 1 Satz 2 GG und der Gesetzgebungskompetenz in Art. 73 Abs. 1 Nr. 10 GG, auf der die materiell-rechtlichen Grundlagen der Zentralstellen beruhen.⁵ Nach dieser Kompetenz ist der Bund für die Zusammenarbeit von Bund und Ländern in den von Art. 87 Abs. 1 Satz 2 GG genannten Aufgabengebieten zuständig. Die grundlegende Aufgabe und Besonderheit der Zentralstellen liegt somit darin, „das Handeln des Bundes und der Länder im Rahmen der in Abs. 1 Satz 2 genannten Materien bundesweit [zu] **koordinieren**“.⁶ Die Koordinierung umfasst „die dauerhafte gegenseitige Information, Abstimmung und Unterstützung“.⁷ Die Zentralstellen sollen insbesondere „Informationen zentral erfassen, auswerten, weiterleiten und damit einen ‚Service‘ für die Länderverwaltungen bieten“.⁸

Mit dem **Bundeskriminalamt**⁹ und dem **Bundesamt für Verfassungsschutz**¹⁰ sind zwei Zentralstellen geschaffen worden. Das Bundeskriminalamt übernimmt dabei die in Art. 87 Abs. 1 Satz 2 GG genannten Aufgaben des polizeilichen Auskunfts- und Nachrichtenwesens sowie der Kriminalpolizei und das Bundesamt für Verfassungsschutz die dort genannte Aufgabe der Sammlung von Unterlagen für Zwecke des Verfassungsschutzes und zum Schutze auswärtiger Belange.¹¹

Die herrschende Meinung geht davon aus, dass den Zentralstellen ein **auf die Zusammenarbeit gerichtetes Weisungsrecht** gegenüber den Landesbehörden eingeräumt werden kann.¹² Dies wurde für das BKA in § 4 Abs. 4 S. 1 BKAG und für das Bundesamt für Verfassungsschutz in § 7 BVerfSchG umgesetzt.

4 Hermes, in: Dreier, GG, 3. Auflage 2018, Art. 87 Rn. 47.

5 Suerbaum, in: Epping/Hillgruber, BeckOK GG, 51. Edition Stand: 15. Mai 2022, Art. 87 Rn. 24.

6 Ibler, in: Dürig/Herzog/Scholz, GG, 96. EL November 2021, Art. 87 Rn. 122. Hervorhebung nur hier.

7 Ibler, in: Dürig/Herzog/Scholz, GG, 96. EL November 2021, Art. 87 Rn. 122.

8 Hermes, in: Dreier, GG, 13. Auflage 2018, Art. 87 Rn. 47.

9 Durch das Gesetz über das Bundeskriminalamt und die Zusammenarbeit des Bundes und der Länder in kriminalpolizeilichen Angelegenheiten (Bundeskriminalamtgesetz - BKAG) vom 1. Juni 2017 (BGBl. I S. 1354; 2019 I S. 400), zuletzt geändert durch Artikel 2 des Gesetzes vom 25. Juni 2021 (BGBl. I S. 2099).

10 Durch das Gesetz über die Zusammenarbeit des Bundes und der Länder in Angelegenheiten des Verfassungsschutzes und über das Bundesamt für Verfassungsschutz (Bundesverfassungsschutzgesetz - BVerfSchG) vom 20. Dezember 1990 (BGBl. I S. 2954, 2970), zuletzt geändert durch Artikel 1 des Gesetzes vom 5. Juli 2021 (BGBl. I S. 2274).

11 Suerbaum, in: Epping/Hillgruber, BeckOK GG, 51. Edition Stand: 15. Mai 2022, Art. 87 Rn. 25 f.

12 So etwa 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.

2.2. Abschließende Befugnis zur Errichtung

Die Befugnis zur Errichtung einer Zentralstelle ist in Art. 87 Abs. 1 Satz 2 GG **abschließend** geregelt.¹³ Zentralstellen können daher nach den bestehenden grundgesetzlichen Regelungen nur auf den in Art. 87 Abs. 1 Satz 2 GG genannten Gebieten

- polizeiliches Auskunfts- und Nachrichtenwesen,
- Kriminalpolizei,
- Sammlung von Unterlagen für Zwecke des Verfassungsschutzes und
- Sammlung von Unterlagen zum Schutz gegen Bestrebungen im Bundesgebiet, die durch Anwendung von Gewalt oder darauf gerichtete Vorbereitungshandlungen auswärtige Belange der Bundesrepublik Deutschland gefährden,

errichtet werden. Im Übrigen bleibt der Bund auf die Möglichkeiten zur Errichtung von anderen Behörden der Bundesverwaltung, etwa Bundesoberbehörden nach Art. Art. 87 Abs. 3 GG, verwiesen.

3. Begriff des Bevölkerungsschutzes und Abgrenzung zu anderen Begriffen

3.1. Bevölkerungsschutz

Der Begriff „**Bevölkerungsschutz**“ ist gesetzlich nicht definiert. Er stellt nach der Literatur einen „**Oberbegriff** für die ressort- und ebenenübergreifende Zusammenarbeit“ des Bundes der Länder im Zivilschutz und Katastrophenschutz dar.¹⁴

3.2. Zivilschutz

Der **Zivilschutz** ist der Schutz der Zivilbevölkerung im Verteidigungsfall. Die Gesetzgebungskompetenz auf diesem Gebiet liegt gemäß Art. 73 Abs. 1 Nr. 1 GG beim **Bund**. Der dort genannte „Schutz der Zivilbevölkerung“ meint den Schutz der nicht den Streitkräften angehörenden Bevölkerung im Bundesgebiet vor kriegsbedingten Gefahren durch nichtmilitärische¹⁵ Schutzmaßnahmen.¹⁶ Zu diesen Maßnahmen zum Schutz der Zivilbevölkerung zählen etwa der Bau und die Vorhaltung von Bunkern, die Durchführung von Luftschutzübungen und sonstige Maßnahmen zur Vorbereitung

13 Vgl. Ibler, in: Dürig/Herzog/Scholz, Grundgesetz-Kommentar, Werkstand: 96. EL November 2021, Art. 87 Rn. 113 f.

14 Freudenberg/Hageböling, Neue Ausrichtung des Bevölkerungsschutzes in Deutschland, in: ZRP 2022, 85 (85). Hervorhebung nur hier.

15 Militärische Schutzmaßnahmen unterfallen dem Kompetenztitel „Verteidigung“, der ebenfalls in Art. 73 Abs. 1 Nr. 1 GG geregelt ist.

16 Heintzen in: von Mangoldt/Klein/Starck, GG, 7. Auflage 2018, Art. 73 Rn. 19.

auf Kriegssituationen, etwa die Vorratsplanung und Vorratsbewirtschaftung.¹⁷ Das grundlegende Gesetz für den Zivilschutz ist das Zivilschutz- und Katastrophenhilfegesetz (ZSKG)¹⁸.

3.3. Katastrophenschutz

Der **Katastrophenschutz in Friedenszeiten** ist als Teil der allgemeinen Gefahrenabwehr grundsätzlich Aufgabe der **Länder** (vgl. Art. 70 Abs. 1 GG).¹⁹ Die Katastrophenschutzgesetze der Länder bestimmen insbesondere die zuständigen Behörden sowie die in Betracht kommenden Maßnahmen zur Bekämpfung von Katastrophen. Die Katastrophenschutzgesetze enthalten weit überwiegend²⁰ eine Definition des Begriffs Katastrophe.²¹ Die Definitionen gleichen sich im Wesentlichen. Erforderlich ist grundsätzlich zunächst ein Geschehen, das eine Gefahr für eine Vielzahl von Menschen, bedeutende Sachwerte oder sonstige bedeutende Rechtsgüter verursacht.²² Als Katastrophen kommen beispielsweise Überschwemmungen, Brände, Flugzeugabstürze oder Zugunglücke in Betracht.²³

Den Katastrophenschutzgesetzen ist zudem gemeinsam, dass ein Katastrophenfall nur dann vorliegt, wenn das Großschadensereignis zu einer Überforderung der eigentlich zuständigen Behörden führt.²⁴ Dies begründet die Zuständigkeit der übergeordneten Katastrophenschutzbehörden²⁵, die den Einsatz der eigentlich zuständigen Behörden sowie eventuell weiterer hinzugezogener Stellen koordiniert²⁶. Die zuständigen Katastrophenschutzbehörden hängen vom jeweiligen Landesrecht ab.

17 Uhle in: Dürig/Herzog/Scholz/, 96. EL November 2021, GG Art. 73 Rn. 52.

18 Gesetz über den Zivilschutz und die Katastrophenhilfe des Bundes (Zivilschutz- und Katastrophenhilfegesetz – ZSKG) vom 25. März 1997 (BGBl. I S. 726), zuletzt geändert durch Artikel 144 der Verordnung vom 19. Juni 2020 (BGBl. I S. 1328).

19 Gusy, Katastrophenrecht, in: GSZ 2020, 101 (102). Zum Teil werden Annexkompetenzen des Bundes für Katastrophen, die aufgrund von schadensanfälligen Materien geschehen, für die der Bund zuständig ist (etwa Energie), zumindest für möglich gehalten, siehe a.a.O.

20 Vgl. Kloepfer, Handbuch des Katastrophenrechts, 2015, § 1 Rn. 24.

21 Siehe etwa § 2 Abs. 1 des Berliner Katastrophenschutzgesetzes oder Art. 1 Abs. 2 des Bayerischen Katastrophenschutzgesetzes.

22 Kloepfer, Handbuch des Katastrophenrechts, 2015, § 1 Rn. 25.

23 Vgl. Gusy, Katastrophenrecht, in: GSZ 2020, 101 (102).

24 Kloepfer, Handbuch des Katastrophenrechts, 2015, § 1 Rn. 26.

25 Kloepfer, Handbuch des Katastrophenrechts, 2015, § 1 Rn. 26.

26 Gusy, Katastrophenschutzrecht – Zur Situation eines Rechtsgebietes im Wandel, in: Lange/Gusy (Hrsg.), Kooperation im Katastrophen- und Bevölkerungsschutz, 2015, S. 65 (68 f.).

Da es dem Bund an einer Gesetzgebungskompetenz auf dem Gebiet des Katastrophenschutzes fehlt und die einzelnen Länder nur innerhalb ihres Landesgebiets tätig werden dürfen, besteht (abgesehen von Spezialmaterien wie dem Infektionsschutzgesetz) keine Kompetenz für Landesgrenzen überschreitende Großschadenslagen.²⁷

3.4. Katastrophenhilfe

Bei der **Katastrophenhilfe** handelt es sich vor allem um die verfassungsrechtlich normierte Hilfeleistung des Bundes bei einer Naturkatastrophe oder bei einem besonders schweren Unglücksfall auf Anforderung des betroffenen Landes (Art. 35 Abs. 2 Satz 2 GG) oder bei Gefährdung des Gebiets von mehr als einem Land (Art. 35 Abs. 3 GG). Die Katastrophenhilfe des Bundes kann durch die Bundespolizei, die Streitkräfte oder durch Kräfte und Einrichtungen anderer Verwaltungen (etwa des Technischen Hilfswerks)²⁸ geleistet werden.

Neben dem nationalen Bereich kann sich die Katastrophenhilfe auch auf die zwischenstaatliche Koordinierung der Hilfeleistung auf Basis internationaler Abkommen erstrecken.²⁹

4. Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe

4.1. Errichtung und aktuelle Entwicklung

Nach Art. 87 Abs. 3 Satz 1 GG können für Angelegenheiten, für die dem Bund die Gesetzgebung zusteht, selbstständige **Bundesoberbehörden** durch Bundesgesetz errichtet werden.

Im Jahr **2004** wurde das **Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe (BBK)** als Bundesoberbehörde, die dem Bundesministeriums des Innern und für Heimat (BMI) untersteht, errichtet.³⁰ Dem Bundesamt wurden die Aufgaben und Zuständigkeiten des Bundes nach dem Zivilschutz- und Katastrophenhilfegesetz (ZSKG)³¹ übertragen, die zuvor von der Zentralstelle für

27 Vgl. Gusy, Katastrophenrecht, in: GSZ 2020, 101 (102).

28 Epping, in: Epping/Hillgruber, BeckOK GG, 51. Edition Stand: 15.05.2022, Art. 35 Rn. 27.

29 BT-Drs. 15/2286, S. 7.

30 Durch Gesetz über die Errichtung des Bundesamtes für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe (BBKG) vom 27. April 2004 (BGBl. I S. 630), zuletzt geändert durch Artikel 146 der Verordnung vom 19. Juni 2020 (BGBl. I S. 1328).

31 Gesetz über den Zivilschutz und die Katastrophenhilfe des Bundes (Zivilschutz- und Katastrophenhilfegesetz - ZSKG) vom 25. März 1997 (BGBl. I S. 726), zuletzt geändert durch Artikel 144 der Verordnung vom 19. Juni 2020 (BGBl. I S. 1328).

Zivilschutz im Bundesverwaltungsamt wahrgenommen worden wurden.³² Diese Aufgabenfestlegung ist in § 2 des Gesetzes über die Errichtung des Bundesamtes für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe (BBKG)³³ beschrieben.

Anlass für die Errichtung des BBK waren zum einen die Ereignisse vom 11. September 2001, zum anderen die Erfahrungen mit den Hochwassern an Donau, Elbe und ihren Nebenflüssen im August 2002.³⁴ Ziel war vor allem „eine **verstärkte Zusammenarbeit von Bund und Ländern** bei großflächigen oder bei national bedeutsamen Gefahrenlagen“.³⁵

Eine nähere Beschreibung der Aufgaben findet sich im Gesetzentwurf zum BBKG. Danach soll das BBK als „Dienstleistungszentrum des Bundes für die Behörden aller Verwaltungsebenen und für die im Bevölkerungsschutz mitwirkenden Organisationen und Institutionen“ dienen.³⁶ Zu den Aufgaben sollen unter anderem die Planung und Vorbereitung der Zusammenarbeit von Bund und Ländern bei großflächigen Gefahrenlagen oder Gefahrenlagen von nationaler Bedeutung sowie die planerische Vorsorge zum Schutz der Bevölkerung und kritischer Infrastrukturen gehören.³⁷

Über eine etwaige Planung, das BBK damals in Form einer Zentralstelle zu errichten, ergeben sich aus den Gesetzesmaterialien keine Hinweise (zur Frage der verfassungsrechtlichen Zulässigkeit siehe unter 4.2.). In der Plenardebatte wurde allerdings betont, dass der Bund mit der Errichtung des BBK **keine neuen Zuständigkeiten** erlangen wolle:

„Umverteilungen von Zuständigkeiten im Zivil- und Katastrophenschutz zwischen Bund und Ländern sind mit dem neuen Bundesamt weder vorgesehen noch verbunden. Das neue Bundesamt soll und will den Ländern Koordinations- und Informationshilfe leisten. Die operativen Kompetenzen und Verantwortlichkeiten der Länder bleiben davon unberührt.“³⁸

Eine „**Neuausrichtung**“ des BBK wurde 2021 beschlossen.³⁹ Dazu sollen unter anderem eine Stärkung des gesundheitlichen Bevölkerungsschutzes und eine Verbesserung der Systeme zur Warnung der Bevölkerung gehören. Des Weiteren wurde Anfang Juni 2022 die Gründung des Gemeinsamen

32 BT-Drs. 15/2286, S. 1. Die „Zentralstelle“ war keine im Sinne des Art. 87 Abs. 1 Satz 2 GG.

33 Gesetz über die Errichtung des Bundesamtes für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe (BBKG) vom 27. April 2004 (BGBl. I S. 630), zuletzt geändert durch Artikel 146 der Verordnung vom 19. Juni 2020 (BGBl. I S. 1328).

34 BT-Drs. 15/2286, S. 6.

35 BT-Drs. 15/2286, S. 6. Hervorhebung nur hier.

36 BT-Drs. 15/2286, S. 6.

37 BT-Drs. 15/2286, S. 6.

38 So die Auskunft des damaligen Parlamentarischen Staatssekretärs im BMI, Fritz Rudolf Körper, Plenarprotokoll 15/94, S. 8450, abrufbar unter <https://dserver.bundestag.de/btp/15/15094.pdf>.

39 Siehe dazu BMI, Stärkung des Bevölkerungsschutzes durch Neuausrichtung des Bundesamtes für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe von März 2021, abrufbar unter <https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/downloads/DE/veroeffentlichungen/2021/03/konzept-neuausrichtung-bbk.pdf?blob=publicationFile&v=1>.

Kompetenzzentrums Bevölkerungsschutz (GeKoB) beschlossen.⁴⁰ Dies geschah durch eine Verwaltungsvereinbarung zwischen Bund und Ländern. Das GeKoB soll als Informations- und Kooperationsplattform für Bund und Länder dienen⁴¹ und bei Krisenstabsaufgaben unterstützen und beraten, ohne die Kompetenzverteilung zwischen Bund und Ländern zu ändern⁴².

4.2. BBK als Zentralstelle?

Bereits im Jahr 2020 stellte die Fraktion Bündnis 90/Die Grünen im Bundestag einen Antrag, der vorsah, das BBK mit einer **Zentralstellenkompetenz** auszustatten.⁴³ Im Koalitionsvertrag von SPD, Bündnis 90/Die Grünen und FDP für die 20. Wahlperiode heißt es zum BBK: „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.“⁴⁴

Wie oben unter 2.2. ausgeführt, ist die Befugnis zur Errichtung von Zentralstellen in Art. 87 Abs. 1 Satz 2 GG abschließend geregelt, indem die Aufgabenbereiche, die zur Errichtung berechtigen, ausdrücklich aufgezählt sind. Da die Aufgaben des BBK nicht in Art. 87 Abs. 1 Satz 2 GG genannt sind, war eine Errichtung als Zentralstelle im Jahr 2004 nicht möglich und kann auch weiterhin nicht ohne **Grundgesetzänderung** vorgenommen werden.⁴⁵ Eine (Neu-)Errichtung als Zentralstelle wäre möglich, wenn die **Aufgaben des BBK** mittels Grundgesetzänderung in den **Katalog** des Art. 87 Abs. 1 Satz 2 GG aufgenommen würden.

Um die Koordination zwischen Bund und Ländern im Arbeitsbereich des BBK durch Gesetz regeln zu können, wäre zudem eine Erweiterung der ausschließlichen Gesetzgebungskompetenz in Art. 73 Abs. 1 Nr. 10 GG erforderlich. Diese gibt (wie unter 2.1. ausgeführt) dem Bund die Kompetenz für Gesetze, die die Zusammenarbeit zwischen Bund und Ländern auf den von den Zentralstellen umfassten Gebieten betreffen. Auch diese Verfassungsänderung müsste durch eine Aufnahme der Aufgaben des BBK in den Katalog erfolgen. Dies sah auch der soeben genannte Antrag von Bündnis 90/Die Grünen aus dem Jahr 2020 vor.⁴⁶

40 Siehe die Informationen auf der Internetseite des BBK unter https://www.bbk.bund.de/DE/Das-BBK/Zivilschutz/Gemeinsames-Kompetenzzentrum/gemeinsames-kompetenzzentrum_node.html#vt-sprg-5.

41 Siehe BMI (Fn. 43), S. 7.

42 Siehe die Informationen auf der Internetseite des BBK unter https://www.bbk.bund.de/DE/Das-BBK/Zivilschutz/Gemeinsames-Kompetenzzentrum/gemeinsames-kompetenzzentrum_node.html.

43 BT-Drs. 19/17749.

44 SPD, Bündnis 90/Die Grünen und FDP, Mehr Fortschritt wagen. Koalitionsvertrag 2021— 2025, S. 83.

45 Vgl. Freudenberg/Hageböling, Neue Ausrichtung des Bevölkerungsschutzes in Deutschland, in: ZRP 2022, 85 (86).

46 BT-Drs. 19/17749, S. 1.

4.3. Möglichkeit der Verpflichtung zur Zusammenarbeit ohne Zentralstellenfunktion des BBK?

Wie soeben dargestellt, hat der Bund für die Aufgaben des BBK keine Kompetenz zur Errichtung einer Zentralstelle gemäß Art. 87 Abs. 1 Satz 2 GG und keine Gesetzgebungskompetenz nach Art. 73 Abs. 1 Nr. 10 GG für die Regelung der Zusammenarbeit zwischen Bund und Ländern. Der Bund kann somit ohne Verfassungsänderung auf dem Gebiet des Bevölkerungsschutzes und der Katastrophenhilfe keine Gesetze erlassen, die eine verpflichtende Zusammenarbeit zwischen Bund und Ländern vorsehen. Ebenso stehen ihm keine Weisungsbefugnisse gegenüber den Ländern zu, die für die Zentralstellen nach herrschender Meinung möglich sind (siehe unter 2.1.).

Eine Kooperation zwischen Bund und Ländern im Aufgabenbereich des BBK ist vielmehr grundsätzlich **nur auf freiwilliger Basis** möglich.⁴⁷ So sieht etwa § 16 Abs. 2 ZSKG vor, dass der Bund die Länder durch die Koordinierung von Hilfsmaßnahmen unterstützen kann, wenn er darum ersucht wird. Die Festlegung, welche Hilfsmaßnahmen koordiniert werden, trifft der Bund im Einvernehmen mit den betroffenen Ländern. Ein weiteres Beispiel ist das seit 2002 bestehende Gemeinsame Melde- und Lagezentrum von Bund und Ländern, das insbesondere ein aktuelles und flächendeckendes Lagebild über bevölkerungsschutzrelevante Themen im In- und Ausland erstellen soll⁴⁸ und seit 2004 beim BBK angesiedelt ist. Dazu wird in der Literatur angemerkt, dass „die allseits gewünschte Bündelung der Kräfte unter gleichzeitiger Einbeziehung der Ressourcen des Bundes überhaupt nur vermittels einer rechtlich unverbundenen Verwaltungseinheit ohne gesetzlich definierte Aufgaben und Befugnisse erfolgen kann“.⁴⁹

Wegen des Grundsatzes des **bundesfreundlichen Verhaltens**, der aus Art. 20 Abs. 1 GG abgeleitet wird und Bund und Länder zu gegenseitiger Rücksichtnahme verpflichtet⁵⁰, dürfte eine Zusammenarbeit zwar nicht vollständig ins Belieben der Länder gestellt sein. Das Bundesverfassungsgericht sieht den Grundsatz allerdings nur dann als verletzt an, wenn der Bund oder ein Land ihm zustehende Rechte missbraucht oder in unvertretbarer Weise ohne Rücksicht auf die Interessen der anderen Seite ausübt.⁵¹

47 Vgl. Eisenmenger, Die Neuordnung des Bevölkerungsschutzes aus rechtswissenschaftlicher Perspektive, in: NVwZ 2021, 1415 (1419); Freudenberg/Hageböling, Neue Ausrichtung des Bevölkerungsschutzes in Deutschland, in: ZRP 2022, 85 (86).

48 Vgl. die Informationen auf der Internetseite des BBK unter https://www.bbk.bund.de/DE/Themen/MLZ/Aufgaben/Lagemanagement/lagemanagement_node.html;jsessionid=F871907AA8152B1CB99373B13BAD3341.live342.

49 Rachor, Roggan, in: Lisken/Denninger, Handbuch des Polizeirechts, 7. Auflage 2021, Kapitel C (Organisation der Sicherheitsbehörden und Geheimdienste in Deutschland) Rn. 155.

50 Siehe dazu Jarass, in: Jarass/Pieroth, GG, 16. Auflage 2020, Art. 20 Rn. 24 ff.

51 Grzeszick, in: Dürig/Herzog/Scholz, GG, 96. EL November 2021, Art. 20 Rn. 120 unter Verweis auf BVerfG 12, 205 (239 ff.); 14, 197 (215); 34, 216 (232).