



Abschließende Mitteilung

an das Bundesministerium des Innern und für Heimat
und das Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe
über die Prüfung

Beteiligung des Bundes am Gemeinsamen Kompetenzzentrum Bevölkerungsschutz

Teil 1: Allgemeine Feststellungen

Diese Prüfungsmitteilung enthält das vom Bundesrechnungshof abschließend im Sinne des § 96 Absatz 4 Satz 1 BHO festgestellte Prüfungsergebnis. Sie ist auf der Internetseite des Bundesrechnungshofes veröffentlicht (www.bundesrechnungshof.de).

Gz.: VII 2 - 0002097/1

28. August 2024

Die Mitteilung des Bundesrechnungshofes ist urheberrechtlich geschützt.

Inhaltsverzeichnis

0	Zusammenfassung	5
1	Vorbemerkung	8
2	Grundlegendes	8
2.1	Verfassungsrechtliche Grundlagen	8
2.2	Entwicklung des Bevölkerungsschutzes seit der Jahrtausendwende	9
2.3	Zielsetzung des GeKoB	11
2.4	Vorgaben der Verwaltungsvereinbarung	11
2.4.1	Organisatorisches Konstrukt	11
2.4.2	Finanzierung	12
2.4.3	Aufgaben	12
3	Organisatorisches Konstrukt schwerfällig	14
3.1	Sachverhalt	14
3.2	Würdigung	16
3.3	Empfehlung	17
3.4	Stellungnahme	17
3.5	Abschließende Bewertung	17
4	Organisation der Geschäftsstelle inkonsequent	17
4.1	Sachverhalt	17
4.2	Würdigung	18
4.3	Empfehlung	18
4.4	Stellungnahme	18
4.5	Abschließende Bewertung	18
5	Kein „schlagkräftiges“ Krisenmanagement	19

5.1	Sachverhalt	19
5.1.1	Aufgaben nach der Verwaltungsvereinbarung	19
5.1.2	Tatsächliche Aufgabenwahrnehmung	19
5.1.3	Darstellung in der Öffentlichkeitsarbeit	20
5.2	Würdigung	20
5.3	Empfehlung	21
5.4	Stellungnahme	21
5.5	Abschließende Bewertung	21
6	Abgrenzung zum GMLZ teilweise unklar	22
6.1	Sachverhalt	22
6.1.1	Aufgaben des GMLZ	22
6.1.2	Ressourcenmanagement des GeKoB	23
6.2	Würdigung	24
6.3	Empfehlung	24
6.4	Stellungnahme	24
6.5	Abschließende Bewertung	25
7	Wieder keine Meldeverpflichtungen vereinbart	25
7.1	Sachverhalt	25
7.2	Würdigung	26
7.3	Empfehlung	26
7.4	Stellungnahme	26
7.5	Abschließende Bewertung	27
8	Fazit	27
8.1	Stellungnahme	29
8.2	Abschließende Bewertung	29

Abkürzungsverzeichnis

A

AG / PG *Arbeits- und Projektgruppen*

B

BBK *Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe*

BMI *Bundesministerium des Innern und für Heimat*

G

GeKoB *Gemeinsames Kompetenzzentrum Bevölkerungsschutz*

GMLZ *Gemeinsames Melde- und Lagezentrum von Bund und Ländern*

I

IMK *Ständige Konferenz der Innenminister und -senatoren der Länder*

Z

ZSKG *Zivilschutz- und Katastrophenhilfegesetz*

0 Zusammenfassung

Am 17. März 2021 stellten das Bundesministerium des Innern und für Heimat (BMI) und das Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe (BBK) das Konzept „Stärkung des Bevölkerungsschutzes durch Neuausrichtung des Bundesamtes für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe“ vor.

Ein Kernelement der Neuausrichtung war die Errichtung des Gemeinsamen Kompetenzzentrums Bevölkerungsschutz (GeKoB). Damit sollte eine Kooperationsplattform zwischen Bund und den Ländern geschaffen werden, die den Informationsaustausch verbessert, die Koordination verstärkt und Impulse für die Weiterentwicklung des Bevölkerungsschutzes in Deutschland setzt. Am 2. Juni 2022 gründeten Bund und Länder auf der Frühjahrssitzung der Ständigen Konferenz der Innenminister und -senatoren der Länder (IMK) das GeKoB. Sie schlossen hierzu eine „Vereinbarung des Bundes und der Länder über die Errichtung des Gemeinsamen Kompetenzzentrums Bevölkerungsschutz“ (Verwaltungsvereinbarung). Bund und Länder wollten ihre Krisenmanagement-Strukturen darauf einrichten, eine sofortige wechselseitige Unterstützung durch eine Konzentration von Fähigkeiten und Ressourcen sicherstellen zu können. Hierbei sollte ein starkes GeKoB eine wichtige Rolle einnehmen.

Der Bundesrechnungshof hat die Beteiligung des Bundes am GeKoB geprüft. Gegenstand der Prüfung war die Aufgabenwahrnehmung von BMI und BBK. Unter Berücksichtigung der gemeinsamen Stellungnahme von BMI und BBK stellt der Bundesrechnungshof das Ergebnis seiner Prüfung abschließend fest:

- 0.1 Die organisatorischen Strukturen des GeKoB erfüllen zwar den Zweck, Vertrauen aufzubauen und die Kommunikation zwischen Bund und Ländern zu verbessern. Die Art der Zusammenarbeit macht die Entscheidungsprozesse aber schwerfällig und langwierig. So kann die Leitung des GeKoB den Mitarbeitenden, die von Bund und Ländern entsendet werden, keine Weisungen erteilen. Die Zusammenarbeit findet in Arbeits- und Projektgruppen statt. Diese sollen Konzepte zu verschiedenen Themen entwickeln. Beschlüsse können sie nur einvernehmlich fassen. Nach fast zwei Jahren des Wirkbetriebs liegen in sieben von zehn Arbeits- und Projektgruppen nur Konzeptentwürfe vor. Auch eine Geschäftsordnung gibt es bisher nicht.

Der Bundesrechnungshof hat das BMI aufgefordert darauf hinzuwirken, dass das GeKoB seine Organisationsstrukturen strafft und alsbald eine Geschäftsordnung beschließt. BMI und BBK haben erwidert, in der Geschäftsordnung sei inzwischen eine herausgehobene Rolle der Leitung des GeKoB vorgesehen. Auch die Entscheidungspraxis sei neu geregelt. (Tz. 3).

- 0.2 In der Öffentlichkeit stellten BMI und BBK das GeKoB als „zentralen Knotenpunkt für Informations- und Koordinierungsmanagement“ dar. In der Anlage zur Verwaltungsvereinbarung sind Aufgaben im Krisenmanagement vorgesehen. Tatsächlich übernimmt das GeKoB im Krisenfall keine Krisenstabsfunktionen. Es soll lediglich

unterstützend und präventiv-strategisch tätig sein. In den jüngsten Krisenlagen hat es demnach keine Krisenstabsfunktion übernommen.

Der Bundesrechnungshof hat angeregt, dass das BMI bei seiner Darstellung in der Öffentlichkeit richtigstellen sollte, welche Aufgaben das GeKoB tatsächlich wahrnimmt, um falschen Erwartungen vorzubeugen. Es sollte darauf hinwirken, dass das GeKoB seine Aufgaben für den Krisenfall klarer definiert. BMI und BBK haben zugesagt, die öffentliche Darstellung des GeKoB und seiner Aufgaben immer wieder nachzuschärfen und die tatsächlichen Aufgabenschwerpunkte sowie geplante Veränderungen herauszustellen (Tz. 5).

- 0.3 Zwischen GeKoB und dem Gemeinsamen Melde- und Lagezentrum von Bund und Ländern (GMLZ) des BBK bestehen Abgrenzungsschwierigkeiten. Beide erstellen Lagebilder, die sich zum Teil inhaltlich überschneiden. Das Lagebild des GMLZ erscheint täglich, das des GeKoB wöchentlich. Das GMLZ hat die Aufgabe, das Fähigkeitsregister zu koordinieren, das GeKoB soll das Ressourcenregister erstellen und später führen. So besteht die Gefahr, dass Aufgaben nicht klar voneinander abgrenzbar sind oder doppelt wahrgenommen werden. Das kann zu unnötigen Schnittstellen und Reibungsverlusten führen.

Der Bundesrechnungshof hat dem BMI empfohlen, auf eine klare Abgrenzung zwischen GeKoB und GMLZ sowie eine wirtschaftliche Aufgabenwahrnehmung hinzuwirken. Das betrifft insbesondere das Ressourcenregister und die Lagebilder. Unnötige Schnittstellen und Doppelstrukturen seien zu vermeiden. BMI und BBK haben zugesagt, die Abgrenzung von GeKoB und GMLZ weiter zu schärfen. Grundsätzlich solle das GMLZ für die Vermittlung der Spezialressourcen zuständig sein. Das GeKoB erstelle das Register und sei für die Zusammenarbeit mit den Ländervertretungen zuständig (Tz. 6).

- 0.4 Für die Mitarbeit der Länder am Lagebild des GeKoB und an der Befüllung des Ressourcenregisters besteht keine Verpflichtung. Insbesondere gibt es keine Meldeverpflichtung für die Lagen in den Ländern oder die Meldung von Ressourcen für das Ressourcenregister. Der Bundesrechnungshof hatte bereits im Jahr 2014 die Ausgestaltung des Ressourcenmanagements durch das GMLZ als unbefriedigend beanstandet und darauf hingewiesen, dass es aufgrund des Freiwilligkeitsprinzips zu zeitkritischen Reibungsverlusten, Doppelstrukturen und Doppelanforderungen kommen kann.

Der Bundesrechnungshof hat das BMI aufgefordert, sich dafür einzusetzen, dass die Mitwirkung der Länder am Ressourcenregister und an den Lagebildern des GeKoB verpflichtend ist. BMI und BBK haben erklärt, eine grundsätzliche Meldeverpflichtung im Katastrophenschutz sei auch aus ihrer Sicht wünschenswert. Es hat zugesagt zu prüfen, ob und inwieweit die Selbstverpflichtung aus § 6 der Verwaltungsvereinbarung eine ausreichende Grundlage darstelle oder ob für den entsprechenden Informations- und Datenaustausch eine gesonderte Verwaltungsvereinbarung geschlossen werden sollte (Tz. 7).

- 0.5 Der Bundesrechnungshof hat kritisiert, dass das von IMK und BMI mit der Errichtung des GeKoB angestrebte Ziel, eine koordinierte Bund-Länder-Krisenmanagement-Struktur zu schaffen, verfehlt worden ist. Das GeKoB fördert zwar als Kooperationsplattform die Zusammenarbeit zwischen Bund und Ländern. Es hat aber in der Bewältigung jüngster und künftiger Krisenlagen nicht den Stellenwert, der ihm insbesondere für die Aufgabenwahrnehmung im Krisenfall bei der Gründung zugeschrieben wurde. Diesen könnte es erreichen, wenn Bund und Länder das GeKoB auf eine verfassungsrechtliche Grundlage stellen würden. Hierzu bietet sich eine Gemeinschaftsaufgabe gemäß Artikel 91a Grundgesetz an, bei der der Bund an der Erfüllung bestimmter Aufgaben der Länder mitwirkt. Für den Küstenschutz sieht das Grundgesetz bereits eine Gemeinschaftsaufgabe vor. So arbeiten im Havariekommando die fünf Küstenländer und der Bund zusammen. Diese Ausgestaltung könnte Vorbild für eine geregelte Zusammenarbeit von Bund und Ländern im gesamten Bevölkerungsschutz sein. Die Grundsatzzuständigkeit der Länder für lokale Krisen würde nicht berührt.

Seit der Jahrtausendwende haben Bund und Länder versucht, ihre Zusammenarbeit im Bevölkerungsschutz unter Beibehaltung der bestehenden Kompetenzordnung zu fördern. In einer Zeit, in der sich multiple Krisen immer weiter verdichten, sollte das BMI versuchen, klare Entscheidungsstrukturen zu schaffen. In der jetzigen Ausgestaltung des GeKoB ist für die Krisenbewältigung im Katastrophen- und Zivilschutz zumindest für den Bund ein Mehrwert kaum erkennbar.

BMI und BBK haben eingewandt, dass der Grundsatz des kooperativen Föderalismus Kooperationsplattformen wie das GeKoB legitimiere. Der Mehrwert des GeKoB liege nach ihrer Einschätzung ohnehin weniger in der Unterstützung bei der unmittelbaren Krisenbewältigung, sondern in der strategischen Bewertung vor und nach einer Krise. Die Implementierung einer neuen Gemeinschaftsaufgabe in das Grundgesetz komme aus rechtssystematischen Gründen nicht in Betracht.

Die Zulässigkeit kooperativen Zusammenwirkens von Bund und Ländern ist nach Ansicht des Bundesrechnungshofes unstreitig. Sollen die Aufgaben des GeKoB nunmehr rein strategisch-bewertend sein, so mag es nach den Grundsätzen des kooperativen Föderalismus ausgestaltet sein. Insoweit stellt sich die Frage nach einer (weitergehenden) verfassungsrechtlichen Legitimation nicht. Dann steht seine Ausgestaltung jedoch nicht nur in Widerspruch zum ursprünglich Geplanten, sondern auch zu seiner rechtlichen Grundlage, der Verwaltungsvereinbarung. Denn dort sind Krisenmanagement und Krisenstabsfunktionen vorgesehen. Das müssen BMI und BBK deutlich herausstellen. Vor dem Hintergrund der aktuellen und zu erwartenden Krisenlagen hält der Bundesrechnungshof jedoch nach wie vor eine nachhaltige Lösung im Falle von überregionalen Großschadenslagen für unabdingbar (Tz. 8).

1 Vorbemerkung

Im Zuge der Corona-Pandemie kündigte der damalige Bundesminister des Innern, für Bau und Heimat im Oktober 2020 an, das BBK strukturell zu reformieren und stärker für den Einsatz bei zivilen Katastrophenfällen und für den Kampf gegen Pandemien auszurichten. Am 17. März 2021 stellten das BMI und das BBK gemeinsam das Konzept „Stärkung des Bevölkerungsschutzes durch Neuausrichtung des Bundesamtes für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe“ vor.

Ein Kernelement der Neuausrichtung war, beim BBK ein GeKoB zu errichten. Damit würde eine Kooperationsplattform für den Bevölkerungsschutz geschaffen, die den Informationsaustausch verbessere, die Koordinierung verstärke und Impulse für die Weiterentwicklung des Bevölkerungsschutzes in Deutschland setze. Diese übergreifende Kooperation und Kommunikation sei erforderlich, um „silohafte Strukturen in unseren Zuständigkeiten zu überwinden und in komplexen Lagen den erforderlichen Austausch zu gewährleisten.“¹

Wir haben die Beteiligung des Bundes am GeKoB geprüft. Gegenstand der Prüfung war die Aufgabenwahrnehmung von BMI und BBK.

BMI und BBK haben zu unseren Feststellungen am 17. Juni 2024 gemeinsam Stellung genommen. Unter Berücksichtigung der Stellungnahme stellen wir das Ergebnis der Prüfung abschließend im Sinne von § 96 Absatz 4 BHO fest.

2 Grundlegendes

2.1 Verfassungsrechtliche Grundlagen

Das Grundgesetz unterscheidet zwischen Zivilschutz und Katastrophenschutz.

Der Zivilschutz ist Aufgabe des Bundes. Dabei handelt es sich um den Schutz der Bevölkerung vor Gefahren, die im Spannungs- und Verteidigungsfall drohen.² Der Bund hat nach Artikel 73 Absatz 1 Nummer 1 Grundgesetz im Zivilschutz die ausschließliche Gesetzgebungskompetenz. Die Länder einschließlich der Gemeinden und Gemeindeverbände vollziehen diese Aufgabe im Auftrag des Bundes.

Katastrophenschutz liegt als Teil der allgemeinen Gefahrenabwehr in der Kompetenz der Länder (Artikel 30 Grundgesetz). Den Ländern obliegen damit die Ressourcenvorsorge und

¹ Konzept „Stärkung des Bevölkerungsschutzes durch Neuausrichtung des Bundesamtes für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe“, März 2021, Seite 7.

² Kielmansegg/Freudenberg, Staatslexikon, 8. Auflage 2021, „Zivilschutz“, Textziffer I 1.

das operative Krisen- und Ressourcenmanagement bei Katastrophen. Ein bundesstaatliches Zusammenwirken ist nur ausnahmsweise als Sonderfall der Amtshilfe möglich (Artikel 35 Absatz 2 und 3 Grundgesetz). Dies setzt voraus, dass eine Naturkatastrophe oder ein besonders schwerer Unglücksfall vorliegt.

Bund und Länder müssen die übertragenen Verwaltungsaufgaben prinzipiell getrennt voneinander, mit eigenen Mitteln, eigenem Personal und eigener Organisation wahrnehmen (Artikel 83 ff Grundgesetz). Die Vorschriften sollen Bund und Länder organisatorisch voneinander trennen. Sie verfolgen auch den Zweck, die Länder vor einem Eindringen des Bundes in ihren Verwaltungsbereich zu schützen. Eine konsensuale Kooperation zwischen Bund und Ländern ist aus diesem Grund nur begrenzt gestattet³. Eine verfassungskritische Grenze wird erreicht, wenn Bund und Länder organisatorisch miteinander verbunden werden, weil dann die föderale Trennung von Bund und Ländern aufgegeben wird. Organisation, Aufgaben, Befugnisse oder Verfahren von Bund und Ländern dürfen sich nicht in der Weise vermengen, dass eine neue Verwaltungseinheit entsteht.⁴

Gemeinschaftsaufgaben von Bund und Ländern lässt das Grundgesetz nur für bestimmte Bereiche zu (Artikel 91a - 91e Grundgesetz). Nach der Legaldefinition des Artikel 91a Grundgesetz bezeichnen sie die Mitwirkung des Bundes bei der Erfüllung von Aufgaben der Länder. Sie sind zulässig, wenn diese Aufgaben für die Gesamtheit bedeutsam sind und die Mitwirkung des Bundes zur Verbesserung der Lebensverhältnisse erforderlich ist.

2.2 Entwicklung des Bevölkerungsschutzes seit der Jahrtausendwende

Neue Strategie zum Schutz der Bevölkerung in Deutschland (aus dem Jahr 2002)

Infolge der Terroranschläge vom 11. September 2001 und der Hochwasserlagen im Jahr 2002 beschlossen die Innenminister von Bund und Ländern im Jahr 2002 die „Neue Strategie zum Schutz der Bevölkerung in Deutschland (Neue Strategie)“. Ziel war ein stärkeres Zusammenwirken der Länder und des Bundes bei der Vorbereitung auf Großschadenslagen und deren Bewältigung, unabhängig davon, ob diese militärische oder sonstige Ursachen haben. Der zweigeteilte Zivil- und Katastrophenschutz sollte zu einem Bevölkerungsschutz als eine „tatsächlich gelebte Gemeinschaftsaufgabe mit klar gegliederten Zuständigkeiten“⁵ werden. Bund und Länder führten dafür den Begriff des „Bevölkerungsschutzes“ ein, der sowohl den Zivil- als auch den Katastrophenschutz beinhaltet. Ein „Bevölkerungsschutz“ ist in der Kompetenzverteilung des Grundgesetzes nicht vorgesehen.

³ Kirchhoff, in: Dürig/Herzog/Scholz, Grundgesetzkommentar, Stand Mai 2023, Randnummer 120 ff.

⁴ Kirchhoff, in: Dürig/Herzog/Scholz, Grundgesetzkommentar, Stand Mai 2023, Randnummer 120 ff.

⁵ BBK Referat II.1, Neue Strategie zum Schutz der Bevölkerung in Deutschland, Bonn 2010, S. 63.

Das BBK wurde am 1. Mai 2004 mit Sitz in Bonn errichtet und nimmt die Aufgaben des Bundes auf dem Gebiet des Bevölkerungsschutzes und der Katastrophenhilfe wahr.⁶ Es löste das vorherige „Bundesamt für Zivilschutz“⁷, bzw. die Abteilung „Zentralstelle für Zivilschutz“ als Teil des Bundesverwaltungsamtes⁸ ab.

Teil der Neuen Strategie war unter anderem die Implementierung eines GMLZ, insbesondere für die Bereiche Lageerfassung und -bewertung sowie Nachweis und Vermittlung von Engpassressourcen. Außerdem sollte das BBK mehrstufige länder- und ressortübergreifende Planungs-, Schutz- und Gefahrenabwehrkonzepte im Zusammenhang mit außergewöhnlichen Gefahren- und Schadenslagen entwickeln.

Bemerkungen des Bundesrechnungshofes zur Haushalts- und Wirtschaftsführung des Bundes (aus dem Jahr 2013)

In den Bemerkungen 2013 veröffentlichte der Bundesrechnungshof den Beitrag „Gesamtstaatlicher Bevölkerungsschutz erfordert bessere planerische und rechtliche Grundlagen“. Er regte an, dass die Verantwortung des Bundes und der Länder sich nicht an der Ursache einer Katastrophe, sondern an ihrem Ausmaß orientieren sollte.⁹

Das BMI teilte diese Auffassung. Auch das Parlament sah die Notwendigkeit entsprechender Änderungen. Das BMI bemühte sich, die erforderliche verfassungsrechtliche Grundlage für einen gemeinsamen Bevölkerungsschutz von Bund und Ländern zu schaffen.

Eine Änderung des Grundgesetzes haben die Länder abgelehnt: jede Kompetenzerweiterung des Bundes führe automatisch zu Kompetenzverlusten auf der Seite der Länder. Für operative Befugnisse des Bundes gebe es weder einen Bedarf noch die notwendigen strukturellen Voraussetzungen.

Corona-Pandemie (aus dem Jahr 2019 bis zum Jahr 2022)

Das Konzept zur Neuausrichtung des BBK sah als ein Kernelement die Errichtung des GeKoB vor.¹⁰ Es wies darauf hin, dass die COVID-19-Pandemie ins Bewusstsein gerufen habe, wie wichtig gut aufgestellte Strukturen und eine gut vorbereitete Bevölkerung seien. Aber nicht nur die Pandemie, sondern auch Dürren, Waldbrände, Hochwasser und Stürme gefährdeten

⁶ Vgl. Gesetz über die Errichtung des Bundesamtes für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe (BBKG) vom 27. März 2004 (BGBl. I S. 630), geändert durch Artikel 146 der Elften Zuständigkeitsanpassungsverordnung vom 19. Juni 2020 (BGBl. I S. 1328).

⁷ Bis zum 31. Dezember 2000.

⁸ 1. Januar 2001 bis zum 30. April 2004.

⁹ Beitrag Nummer 17 zu den Bemerkungen des Bundesrechnungshofes für das Haushaltsjahr 2013, Bundestagsdrucksache 18/111, Nummer 17.

¹⁰ BMI und BBK, Konzept „Stärkung des Bevölkerungsschutzes durch Neuausrichtung des Bundesamtes für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe“, März 2021.

die gesamte Bevölkerung ebenso wie mögliche Ausfälle Kritischer Infrastrukturen, z. B. durch Cyberangriffe, sonstige hybride Aktivitäten, Terrorismus oder Industrieausfälle. Diese exemplarische Darstellung der vielfältigen Herausforderungen und Risiken zeige die Notwendigkeit für eine umfassende und breit angelegte Stärkung des Bevölkerungsschutzes in Deutschland.¹¹

2.3 Zielsetzung des GeKoB

Am 2. Juni 2022 gründeten Bund und Länder auf der Frühjahrssitzung der IMK mit der Unterzeichnung der Verwaltungsvereinbarung das GeKoB.

Zur Zielsetzung hielt die IMK fest:

„Die IMK hält es in Übereinstimmung mit dem BMI anlässlich des Ukraine-Kriegs sowie künftiger Auswirkungen des Klimawandels, von Mehrfachlagen und hybriden Bedrohungen für zwingend erforderlich, den Bevölkerungsschutz nachhaltig und sektorübergreifend zu stärken. (...) Dazu wollen Bund und Länder ihre Krisenmanagement-Strukturen darauf einrichten, eine sofortige wechselseitige Unterstützung durch eine Konzentration von Fähigkeiten und Ressourcen sicherstellen zu können. Hierbei soll ein starkes „Gemeinsames Kompetenzzentrum Bevölkerungsschutz (GeKoB)“ eine wichtige Rolle einnehmen. Eine koordinierte Bund-Länder-Krisenmanagement-Struktur soll eine Einbindung der Leitungsebenen sicherstellen.“¹²

2.4 Vorgaben der Verwaltungsvereinbarung

Die Verwaltungsvereinbarung enthält Vorgaben zur Struktur, den Aufgaben und der Finanzierung des GeKoB.

2.4.1 Organisatorisches Konstrukt

In der Präambel der Verwaltungsvereinbarung haben Bund und Länder festgehalten, dass sie das GeKoB „unter Wahrung der Zuständigkeiten des Bundes im Zivilschutz und der Länder im Katastrophenschutz“ einrichten. Das Kompetenzzentrum werde als Kooperationsplattform partnerschaftlich von Bund und Ländern betrieben und von diesen getragen.¹³ Das GeKoB „besitzt keine Behördeneigenschaft und hat gegenüber den Partnern, anderen im Bevölkerungsschutz tätigen Behörden und Organisationen sowie weiteren im Kompetenzzentrum

¹¹ BMI und BBK, Konzept „Stärkung des Bevölkerungsschutzes durch Neuausrichtung des Bundesamtes für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe“, März 2021.

¹² Sammlung der zur Veröffentlichung freigegebenen Beschlüsse der 217. Sitzung der Ständigen Konferenz der Innenminister und -senatoren der Länder am 3. Juni 22 in Würzburg (BY), Top 47.

¹³ Vereinbarung des Bundes und der Länder über die Errichtung des GeKoB vom 2. Juni 2022, Präambel.

beteiligten Akteuren (...) keine Weisungsrechte“ (§ 3 Absatz 2 der Verwaltungsvereinbarung).

Der Bund entsendet mindestens fünf Vertreterinnen bzw. Vertreter zur Mitarbeit im GeKoB. Auch die Länder sollen gemeinsam ebenfalls mindestens fünf Personen stellen. Weitere Akteure im Bevölkerungsschutz, insbesondere die kommunale Ebene, die im Zivil- und Katastrophenschutz mitwirkenden Einrichtungen und anerkannten Organisationen, können sich mit Zustimmung des Lenkungskreises beratend beteiligen (§ 3 Absatz 3 und 4 der Verwaltungsvereinbarung).

Im Lenkungskreis als dem strategisch steuernden Gremium sind Bund und alle Länder durch je eine Vertreterin bzw. einen Vertreter auf Abteilungsleitungsebene gleichberechtigt vertreten. Andere Partner des GeKoB können anlassbezogen zu den Sitzungen des Lenkungskreises hinzugezogen werden (§ 5 Absatz 1 der Verwaltungsvereinbarung).

Nach § 6 Absatz 1 Verwaltungsvereinbarung sind sich Bund und Länder einig, dass sie das Kompetenzzentrum bei der Erfüllung seiner Aufgaben unterstützen. Insbesondere soll gewährleistet sein, dass alle für die Aufgabenerfüllung nach dieser Vereinbarung relevanten Informationen unter Beachtung der gesetzlichen Verpflichtungen den Beteiligten zur Verfügung stehen.

2.4.2 Finanzierung

Das BBK stellt die Geschäftsstelle und trägt deren Personal- und Sachkosten alleine. Im Übrigen finanzieren Bund und Länder die Personal- und Sachkosten des GeKoB für ihren Zuständigkeitsbereich selbst. Darüberhinausgehende Kosten im Zusammenhang mit den Aufgaben des GeKoB, insbesondere für Aufträge an externe Dienstleister oder wissenschaftliche Einrichtungen, werden von Bund und Ländern je zur Hälfte getragen. Der Anteil der Länder wird nach dem für das Vorjahr geltenden Königsteiner Schlüssel abgerechnet. Abweichungen durch Vereinbarung sind möglich (§ 7 der Verwaltungsvereinbarung).

2.4.3 Aufgaben

Die Aufgaben des GeKoB sind in § 2 Absatz 3 der Verwaltungsvereinbarung geregelt und in einer Anlage zur Verwaltungsvereinbarung¹⁴ konkretisiert. Hiernach unterteilen sie sich in Angelegenheiten der Alltagsorganisation und der Krisenorganisation.

¹⁴ BMI, Anlage zur „Vereinbarung des Bundes und der Länder über die Errichtung des Gemeinsamen Kompetenzzentrums Bevölkerungsschutz“ vom 2. Juni 2022.

Die Alltagsorganisation hat die Schwerpunkte Prävention, Vorsorge und Lessons learned¹⁵ und beinhaltet unter anderem die folgenden Aufgaben:

- Aufbau einer jederzeit betriebsbereiten, ressortübergreifenden und die staatlichen Ebenen verbindenden Krisenorganisation.
- Horizontales und vertikales Informationsmanagement u. a. mit folgenden Produkten: Erstellung eines ressortübergreifenden, täglichen Lagebilds mit analytischen und prognostischen Anteilen für die Bundes- und Länderebene.
- Aufbau und Betrieb eines Ressourcen-Registers Bevölkerungsschutz für den überregionalen Bedarf und Festlegung eines Verfahrens zur Vermittlung von Ressourcen.
- Unterstützung des GMLZ.¹⁶

Im Bereich der Krisenorganisation geht es um das Krisenmanagement im Falle einer konkreten Krisenlage. Es sind nach der Verwaltungsvereinbarung unter anderem die folgenden Aufgaben vorgesehen:

- Sicherstellen einer jederzeit einsatzbereiten ressortübergreifenden und die staatlichen Ebenen verbindenden Krisenorganisation.
- Unterstützung der politisch-strategischen und administrativen Krisenstäbe von Bundesressorts und Ländern/Länderressorts, u. a. durch Übernahme von Krisenstabsfunktionen und.-aufgaben nach Anforderung durch Bundes- und/oder Länderressorts.
- Ressortübergreifendes, tägliches – ggf. mehrfach tägliches – Lagebild mit analytischen und prognostischen Anteilen für die Bundes- und Länderebene.
- Entsendung von Verbindungspersonen in Krisenstäbe und Fachberatung vor Ort nach Anforderung durch Bundes- und/oder Länderressorts.
- Länderübergreifende Anforderung, Vermittlung und Zuführung von Ressourcen bei den Ländern und dem Bund auf der Grundlage des Ressourcen-Registers Bevölkerungsschutz.¹⁷

¹⁵ Vgl. Ponds Online-Lexikon Englisch: der Begriff *Lessons Learned* bezeichnet die schriftliche Aufzeichnung und das systematische Sammeln, Bewerten und Verdichten von Erfahrungen, Entwicklungen, Hinweisen, Fehlern und Risiken aus Projekten.

¹⁶ Das Gemeinsame Melde- und Lagezentrum von Bund und Ländern ist das Fachlagezentrum für den Bevölkerungsschutz auf Bundesebene. Es ist zudem eine zentrale Schnittstelle zur Verbesserung des Informationsaustausches zwischen Bund und Ländern.

¹⁷ BMI, Anlage zur „Vereinbarung des Bundes und der Länder über die Errichtung des Gemeinsamen Kompetenzzentrums Bevölkerungsschutz“ vom 2. Juni 2022, Seite 2.

3 Organisatorisches Konstrukt schwerfällig

3.1 Sachverhalt

Das GeKoB hat Räumlichkeiten des BBK bezogen. Im Dezember 2023 arbeiteten im GeKoB fünf Ländervertreterinnen und Ländervertreter.¹⁸ Auf Seiten des Bundes sind weitere fünf Mitarbeitende beschäftigt.¹⁹ Im Januar 2024 haben ein Mitarbeiter des BMI und ein Vertreter aus Hessen seine Arbeit im GeKoB aufgenommen.

Das GeKoB leitet derzeit eine Beschäftigte des BBK, ihre Vertreterin ist die Ländervertreterin aus Niedersachsen. Die Leitung hat gegenüber den Mitarbeitenden des GeKoB keine Weisungsrechte. Sie sind von ihren Heimatbehörden nicht abgeordnet, sondern entsendet. Die Ländervertreterinnen und -vertreter sollen arbeitstäglich vor Ort zusammenarbeiten, wobei Montag und Freitag An- bzw. Abreisetage sind. Das GeKoB verfasst keine Stellenausschreibungen für die Ländervertretungen, sondern lediglich Anforderungsprofile. Im GeKoB sind Mitarbeitende des gehobenen Dienstes und des höheren Dienstes tätig. Es bleibt den Ländern überlassen, welche Qualifikation die von ihnen Entsandten haben. Eine bestimmte Fachrichtung wird nicht verlangt, sondern lediglich Kenntnisse im Katastrophenschutz. Für ein Projekt benötigt das GeKoB dringend IT- Fachkräfte. Das BBK hat die Stelle für die Geschäftsstelle des GeKoB im Dezember 2023 ausgeschrieben.

Die Mitarbeitenden sind in aktuell zehn verschiedenen Arbeits- und Projektgruppen (AG/PG) mit folgenden Aufgaben tätig.²⁰

¹⁸ Folgende Länder haben Vertreterinnen bzw. Vertreter entsendet: Bayern, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz, Brandenburg und Niedersachsen.

¹⁹ Sie kommen von der Bundesanstalt Technisches Hilfswerk, der Bundespolizei, der Bundeswehr und dem BBK.

²⁰ GeKoB, Aufstellung der Arbeits- und Projektgemeinschaften, Stand Dezember 2023.

Tabelle 1

Aufgaben und Sachstand der AG/PG des GeKoB

Name PG/AG	Aufgabe	Sachstand
PG GO	Verfassen einer Geschäftsordnung	Geschäftsordnung liegt im Entwurf vor
PG Krise	Konzeptionierung eines effektiven Krisenmanagements	Konzept liegt im Entwurf vor
PG Kommunikation	Verbesserung der Kommunikation	Konzeptionierung
PG LÜKEX	Vorbereitung/Nachbereitung der Teilnahme an der LÜKEX ²¹ Übung des Bundes	Bericht über die Nachbereitung der LÜKEX Übung liegt vor
PG Bedarfsanalyse	Bedarfsanalyse für ein digitales Lagebild ²²	Bedarfsanalyse ist durchgeführt, es liegt aber noch keine entscheidungsreife Vorlage vor
PG Fachverfahren	EDV- Verfahren für Durchführung des digitalen Lagebildes	Konzeptionierung
AG Lagebild	Konzeptionierung und Erstellung eines täglichen Lagebildes	Konzeptionierung ist abgeschlossen. Es wird ein wöchentliches Lagebild erstellt ²³
AG Ressourcenregister	Konzeptionierung und Erstellung eines Ressourcenregisters	Konzept liegt im Entwurf vor
PG weitere Beteiligte	Zusammenarbeit mit Hilfsorganisationen	Zusammenarbeit ist in einem Letter of Intent vom November 2023 ²⁴ geregelt
PG EURO 24	Planung zur Fußball-Europameisterschaft in Deutschland 2024	Konzeptionierung

Quelle: Eigene Darstellung des Bundesrechnungshofes

Die Ländervertreterinnen und -vertreter dürfen sich aussuchen, in welcher AG/ PG sie tätig sein möchten. Vorsitz und Stellvertretung der Gruppen sind jeweils von einem Mitarbeitenden der Länder und des Bundes besetzt. Die AG/PG treffen ihre Beschlüsse einvernehmlich. Zuvor müssen die Ländervertretungen Rücksprache mit ihrer Heimatbehörde halten.

Erklärtes Ziel dieser Form der Organisation ist nach Aussage der Leitung des GeKoB, eine Vertrauensbasis für die Zusammenarbeit der Länder mit dem Bund zu schaffen. Diese sei in

²¹ LÜKEX ist ein Kurzwort für Länder- und Ressortübergreifende Krisenmanagementübung und die Bezeichnung für regelmäßig stattfindende Übungen in der Bundesrepublik Deutschland.

²² Vor der Entwicklung einer Software soll zunächst analysiert werden, welche Zwecke das digitale Lagebild erfüllen soll und welche Möglichkeiten gegeben sind.

²³ Die AG Lagebild erstellt derzeit wöchentlich ein übergreifendes Lagebild u. a. zu den Themen Katastrophenschutz, Versorgungssicherheit oder Fluchtbewegungen. Zuvor hat sie ein Konzept entwickelt, um die Zusammenarbeit der Länder zu organisieren. Die Zusammenarbeit ist freiwillig.

²⁴ Die Mitarbeit der fünf nach § 26 ZSHG anerkannten Hilfsorganisationen, des Städte- und Landkreistages sowie des Deutschen Feuerwehrverbandes e. V. hat das GeKoB in einem Letter of Intent im November 2023 vereinbart.

der Vergangenheit oft daran gescheitert, dass die Länder Kompetenzverluste befürchteten. Die Kommunikation zwischen den im Katastrophenschutz Beteiligten habe oberste Priorität. Deshalb sei auch die arbeitstägliche Zusammenkunft der Ländervertreterinnen und -vertreter unabdingbar.

3.2 Würdigung

Wir erkennen an, dass eine vertrauensvolle Zusammenarbeit zwischen Bund und Ländern Grundlage für einen effektiven Bevölkerungsschutz ist. In der Vergangenheit war es gerade das mangelnde Vertrauen, das zu den „silohaften Strukturen“ geführt hat.

Die Zusammenarbeit in AG/PG und das Erfordernis einvernehmlicher Beschlussfassungen erfüllen zwar den Zweck, Vertrauen zu schaffen und die Kommunikation zu verbessern. Diese Art des Zusammenarbeitens machen die Entscheidungsprozesse aber auch schwerfällig und langwierig, zumal noch eine Rücksprache mit der Heimatbehörde vorgesehen ist. Nach fast zwei Jahren des Wirkbetriebs haben sieben der zehn AG/PG bisher lediglich noch nicht abgestimmte Konzeptentwürfe erarbeitet. Ausnahmen sind nur die PG LÜKEX, die AG Lagebild und die PG weitere Beteiligte.

Erschwerend kommt hinzu, dass die Leitung keinerlei Weisungsrechte hat. Dies ergibt sich aus dem Konstrukt als „Kooperationsplattform“ von Bund und Ländern. Die Leitung kann den Ländervertretungen folgerichtig keine Arbeitsanweisungen erteilen. Für alle disziplinarischen und personalrechtlichen Angelegenheiten sind die Heimatbehörden der Länder zuständig. Außerdem hat die Leitung des GeKoB nur geringen Einfluss auf die Personalauswahl. Das kann dazu führen, dass möglicherweise nicht an allen Stellen die geeigneten Fachkräfte eingesetzt sind. Braucht das GeKoB beispielsweise für das Projekt „Digitales Lagebild“ dringend IT-Fachleute, so kann die Leitung diese von den Ländern nicht „anfordern“. Sie ist auf deren guten Willen angewiesen. Denn es bleibt den Ländern überlassen, welche Qualifikation die entsandten Personen haben. So ist es zu erklären, dass das BBK die Stelle für den IT-Referentenposten für die Geschäftsstelle des BBK ausschreibt.

Ungünstig für die Dauer der Entscheidungsprozesse ist zudem, dass die Vertreterinnen und Vertreter Länder montags und freitags an- und abreisen und – je nach Entfernung – an diesen Tagen nicht in den Räumen des GeKoB tätig sind.

Außerdem können Interessenkonflikte der Ländervertreterinnen und -vertreter ebenfalls hemmen. Das ist beispielsweise der Fall, wenn die Heimatbehörden und das GeKoB gegensätzliche Positionen vertreten.

Diese Aspekte tragen zu einer langen Dauer der Entscheidungsprozesse bei. Das zeigt sich zuvorderst an der seit nunmehr fast zwei Jahren fehlenden Geschäftsordnung, die Grundlage der Arbeit sein sollte.

3.3 Empfehlung

Wir haben dem BMI empfohlen, darauf zu drängen, dass das GeKoB seine Geschäftsordnung beschließt, um eine tragkräftige Arbeitsgrundlage zu schaffen. Es sollte nach der abgeschlossenen Einführungsphase zudem darauf drängen, dass die AG/PG ihre Entscheidungsprozesse beschleunigen und entscheidungsreife Vorlagen auch beschlossen werden.

3.4 Stellungnahme

BMI und BBK haben mitgeteilt, dass der Lenkungskreis zwischenzeitlich eine Geschäftsordnung beschlossen habe. Danach habe die Leitung des GeKoB eine herausgehobene Rolle. Entscheidungen (z. B. zur Ausgestaltung inhaltlicher Themen, zur Einrichtung einer Projektgruppe oder zu organisatorischen Abläufen) würden „im Benehmen“ getroffen und nicht mehr „im Einvernehmen“. Das einer Kooperationsplattform immanente Prinzip, wonach die Vertretungen weiterhin Beschäftigte ihrer entsendenden Behörde sind, bleibe unangetastet, weil nur auf diese Weise der erwünschte regelmäßige Informationsaustausch und die fachliche Annäherung auf Arbeitsebene mit der entsendenden Behörde erreicht werde.

3.5 Abschließende Bewertung

Das GeKoB verfügt inzwischen über eine Geschäftsordnung, die Entscheidungswege sind gestrafft. Wir schließen diesen Punkt daher ab.

4 Organisation der Geschäftsstelle inkonsequent

4.1 Sachverhalt

Das BBK stellt und finanziert die Geschäftsstelle des GeKoB. Ihr obliegt die Erledigung der laufenden Verwaltungsaufgaben (§ 4 Absatz 3 Verwaltungsvereinbarung). Nach dem Protokoll der 1. Sitzung der Bund-Länder-Kommission „Stärkung des Bevölkerungsschutzes“ vom 5. August 2021 soll die Geschäftsstelle „Presseanfragen entgegennehmen, auswerten, formale Fragen selbst beantworten und inhaltliche Fragen an die Länder oder das BMI übergeben“. Die Geschäftsstelle hat sechs Mitarbeitende, davon zwei des höheren Dienstes. Diese nehmen nicht nur administrative, sondern auch inhaltliche Aufgaben wahr. Sie arbeiten auch in den AG/PG mit, weil sie in der Aufbauphase des GeKoB bereits inhaltlich tätig waren.

4.2 Würdigung

Die Geschäftsstelle nimmt auch inhaltliche Aufgaben wahr. Die Mitarbeitenden nehmen aktiv an den AG/PG des GeKoB teil und gestalten deren Produkte mit. Das steht nicht nur im Widerspruch zur Verwaltungsvereinbarung. Es widerspricht auch dem systematischen Aufbau des GeKoB, nach dem die Geschäftsstelle gerade nicht inhaltlich tätig sein soll. Zudem wird das BBK mit den Personalkosten finanziell stärker belastet, als ursprünglich vereinbart. Es kann aber auch mehr Einfluss nehmen als vorgesehen. Dabei ist anzuerkennen, dass sich das GeKoB die Fachkenntnis und die Erfahrung der Mitarbeitenden zu Nutze macht, die in der Aufbauphase bereits tätig waren. An dieser Stelle zeigt sich jedoch die Problematik dieser Form des organisatorischen Konstrukts: bei konsequenter Betrachtung dürften diese Mitarbeitenden nicht mehr inhaltlich tätig sein. Dann gingen aber Fachexpertise und Erfahrung dem GeKoB verloren. Außerdem hat sich an dieser Stelle die Gefahr realisiert, dass sich – gewollt oder ungewollt – im Laufe der Zeit verschiedene Verwaltungseinheiten verflechten, die in der verfassungsrechtlichen Kompetenzordnung gerade nicht gemischt werden dürfen. Denn mit der Begründung rechtlicher Mitentscheidungsbefugnisse wird der Grundsatz der eigenverantwortlichen Aufgabenwahrnehmung verletzt²⁵ Damit bewegt sich das GeKoB bereits jetzt in einer Grauzone des verfassungsrechtlich Zulässigen.²⁶

4.3 Empfehlung

Wir haben angeregt, die Mitarbeit der betreffenden BBK-Beschäftigten im GeKoB in einer Zusatzvereinbarung zur Verwaltungsvereinbarung oder zumindest in der Geschäftsordnung des GeKoB zu regeln.

4.4 Stellungnahme

BMI und BBK haben angemerkt, der Lenkungskreis habe die fachliche Unterstützung der Vertretungen durch die Geschäftsstelle zwischenzeitlich explizit beschlossen. Dass das GeKoB das Ziel einer möglichst eindeutigen Organisationsstruktur verfolgen sollte, würden sie im weiteren Verlauf berücksichtigen und in die geplante Evaluation des GeKoB aufnehmen.

4.5 Abschließende Bewertung

BMI und BBK sind unserer Empfehlung gefolgt, die Verantwortlichkeiten der Geschäftsstelle zu regeln. Im Übrigen beabsichtigen sie, die Organisationsstruktur in die geplante Evaluation aufzunehmen. Daher schließen wir diesen Punkt ab.

²⁵ Vgl. von Mangoldt/Klein/Starck, Grundgesetz Kommentar, Artikel 83 Grundgesetz, Randnummer 45.

²⁶ Vgl. Hollo, Die Neuausrichtung des BBK, DÖV 2023, Seite 195 ff.

5 Kein „schlagkräftiges“ Krisenmanagement

5.1 Sachverhalt

5.1.1 Aufgaben nach der Verwaltungsvereinbarung

Nach der Anlage zur Verwaltungsvereinbarung hat das GeKoB im Falle einer konkreten Krisenlage unter anderem eine „jederzeit einsatzbereiten ressortübergreifenden und die staatlichen Ebenen verbindenden Krisenorganisation“ sicherzustellen. Es soll außerdem die „politisch-strategischen und administrativen Krisenstäbe von Bundesressorts und Ländern/ Länderressorts, u. a. durch Übernahme von Krisenstabsfunktionen und-aufgaben“ unterstützen.²⁷

5.1.2 Tatsächliche Aufgabenwahrnehmung

Die Leitung des GeKoB und das BMI haben die präventiven Aufgaben des GeKoB hervorgehoben. Danach werde es im Krisenfall keine aktive Rolle übernehmen. Krisenmanagement komme nur insoweit in Betracht, als im Krisenfall auf Anforderung Unterstützungsleistungen angeboten würden. Soweit die Verwaltungsvereinbarung eine Krisenstabsfunktion erwähne, sei lediglich die Übernahme einzelner Sonderaufgaben gemeint. Krisenmanagement werde weder angestrebt noch gelebt. Der Konzeptentwurf „Krisenorganisation des GeKoB“ stellt hierzu fest: „Grundsätzlich ist die Krisenorganisation des GeKoB administrativ-organisatorisch orientiert und somit ein Unterstützungsinstrument insbesondere für die politisch Verantwortlichen und kann deren Entscheidungsfindung unterstützen. Die Übernahme operativ-taktischer Aufgaben ist nicht vorgesehen.“ Das GeKoB hat im vergangenen Jahr an der LÜKEX Übung teilgenommen. In seinem Abschlussbericht kommt es zum Schluss: „Die Rolle des GeKoB in einer Krise ist nicht hinreichend definiert, bekannt, kommuniziert bzw. berücksichtigt. (...) In der Übung hat sich gezeigt, dass das GeKoB dem in der Verwaltungsvereinbarung des Bundes und der Länder über seine Errichtung festgeschriebenen Auftrag, die zuständigen Träger des Katastrophenschutzes im Rahmen der operativen Krisenbewältigung zu beraten und zu unterstützen, in der derzeitigen Konstellation nur zum Teil erfüllen konnte.“ Es empfiehlt: „Intensive Auseinandersetzung aller Partner des GeKoB von der operativen bis zur strategisch-politischen Ebene, wie das GeKoB im nationalen Krisenmanagement verortet werden soll, mit anschließender planmäßiger und zeitnahe Umsetzung.“ In den jüngsten überregionalen Krisenlagen (z. B. Hochwasser in Niedersachsen Im Winter 2023) hat das GeKoB keine operativen Aufgaben übernommen.

²⁷ BMI, Anlage zur „Vereinbarung des Bundes und der Länder über die Errichtung des Gemeinsamen Kompetenzzentrums Bevölkerungsschutz“ vom 2. Juni 2022, Ziffer II Nummern 1 und 2.

5.1.3 Darstellung in der Öffentlichkeitsarbeit

In der Öffentlichkeitsarbeit haben BMI und BBK die Bedeutung des GeKoB betont: „Gefahren, wie etwa durch Hochwasser, machen nicht an Ländergrenzen halt. Wir brauchen ein kooperatives, eng abgestimmtes Vorgehen im Bevölkerungsschutz. Indem wir im Kompetenzzentrum die Expertinnen und Experten von Bund und Ländern an einen Tisch holen, bündeln wir Kapazitäten und Know-how. Die ständige Zusammenarbeit, die Entwicklung von Krisenszenarien, die kritische Evaluierung der Bewältigung bisheriger Krisen und das geplante bundesweite umfassende Lagebild werden dazu beitragen, dass wir im Krisenfall gemeinsam, schnell und effizient reagieren können. (...) Das Gemeinsame Kompetenzzentrum soll (...) einen zentralen Knotenpunkt für Informations- und Koordinierungsmanagement bilden, das alle Beteiligten zusammenbringt.“²⁸

5.2 Würdigung

Das GeKoB hat im Krisenmanagement tatsächlich weniger Aufgaben übernommen, als die Anlage zur Verwaltungsvereinbarung vorsieht. So beschränkt es die erwähnten Krisenstabsfunktionen auf Sonderaufgaben. Eine „jederzeit einsatzbereite ressortübergreifende und die staatlichen Ebenen verbindende Krisenorganisation“ hat das GeKoB nicht. Der Rückzug auf präventiv-strategische Aufgaben deckt sich folglich nicht mit den Vorgaben der Anlage zur Verwaltungsvereinbarung. Dies mag vor dem Hintergrund der verfassungsrechtlichen Kompetenzverteilung als auch der Anzahl der Mitarbeitenden im GeKoB und anderer im Krisenfall zuständiger Stellen nachvollziehbar sein. Die Diskrepanz zwischen den vorgesehenen und den übernommenen Aufgaben bleibt.

Der Erfahrungsbericht zur LÜKEX- Übung zeigt zudem, dass seine unklare Rolle in Gefüge des Katastrophenschutzes dazu geführt hat, dass das GeKoB in dem erprobten Krisenfall keine wirkliche Unterstützung leisten konnte. Ohne klar definierte Kompetenzen und eine eindeutige Beschreibung seiner Rolle wird es keine Wirkung erzielen.

Hierin besteht eine erhebliche Diskrepanz zu der Darstellung des GeKoB in der Öffentlichkeit. Es handelt sich gerade nicht um einen „schlagkräftigen Knotenpunkt“, der im Krisenfall Krisenstabsfunktionen übernimmt. Es ist zudem nicht ersichtlich, wie das GeKoB in der gegenwärtigen Ausgestaltung dazu beitragen wird, „im Krisenfall gemeinsam, schnell und effizient“ zu reagieren.

Das GeKoB soll in oberster Priorität die Mitarbeit der Länder fördern. Das wurde in der Öffentlichkeitsarbeit jedoch nicht transparent. Das BMI und das BBK haben ihm in der Öffentlichkeit eine größere Bedeutung zugeschrieben als es tatsächlich hat. Sie haben dadurch

²⁸ BMI, Pressemitteilung vom 2. Juni 2022; vgl. auch https://www.bbk.bund.de/DE/Das-BBK/Zivilschutz/Gemeinsames-Kompetenzzentrum/gemeinsames-kompetenzzentrum_node.html.

nicht nur falsche Erwartungen und Hoffnungen geweckt. Das GeKoB wird im Krisenfall auch nicht die versprochene Wirkung entfalten können.

5.3 Empfehlung

Wir haben empfohlen darauf hinzuwirken, dass das GeKoB seine Rolle im Krisenfall definiert. BMI und BBK sollten außerdem in der Öffentlichkeitsarbeit richtigstellen, welche Aufgaben das GeKoB derzeit hat und welche es nicht übernehmen kann und will. Damit würden sie den bereits geweckten, aber falschen Erwartungen entgegenreten. Es ist deutlich zu machen, dass das GeKoB auch in künftigen Krisenlagen keine Krisenstabsfunktion einnehmen wird und auch sonst nur nach außen wenig sichtbar tätig sein kann.

5.4 Stellungnahme

BMI und BBK haben eingewandt, nach ihrer Einschätzung liege der Aufgabenschwerpunkt des GeKoB darin, den Bevölkerungsschutz und das Risikomanagement strategisch weiterzuentwickeln sowie Grundlagen für eine bessere Krisenprävention und Krisenvorsorge in Bund und Ländern zu schaffen. Dieser Aufgabe komme das GeKoB seit seiner Gründung mit wachsendem Erfolg nach. Ob und wie die krisenbezogenen Aufgaben durch das GeKoB erfüllt werden können, werde ein wesentlicher Inhalt der Evaluation sein.

Die öffentliche Darstellung des GeKoB und seiner Aufgaben seien immer wieder nachzuschärfen und die tatsächlichen Aufgabenschwerpunkte und geplanten nächste Schritte herauszustellen. Die Gründungsphase des GeKoB sei durch die Erfahrungen mit der Pandemie und der Flutkatastrophe im Jahr 2021 geprägt gewesen. Der Fokus habe dementsprechend stark auf dem Ziel gelegen, die ebenen- und ressortübergreifende Zusammenarbeit von Bund und Ländern im fachlichen und politischen Krisenmanagement zu verbessern.

5.5 Abschließende Bewertung

BMI und BBK haben erkannt, dass die Aufgabenbereiche des GeKoB nachzuschärfen und in der Öffentlichkeit entsprechend darzustellen sind. Insofern schließen wir diesen Punkt ab.

6 Abgrenzung zum GMLZ teilweise unklar

6.1 Sachverhalt

6.1.1 Aufgaben des GMLZ

Aufgrund der im Jahr 2002 von Bund und Ländern beschlossenen „Neuen Strategie“ errichtete das BMI bereits im Oktober 2002 in Bonn das GMLZ. Im Gegensatz zum GeKoB handelt es sich beim GMLZ nicht um eine gemeinsame Einrichtung von Bund und Ländern, sondern um eine Arbeitseinheit des BBK. Zeitweise waren im GMLZ auch Mitarbeitende von Hilfsorganisationen des Katastrophenschutzes und der Länder tätig. Die Personal- und Sachkosten übernahm das BBK. Mittlerweile arbeiten im GMLZ ausschließlich Beschäftigte des BBK, und zwar im 24/7-Schichtdienst. Die Länder haben im Laufe der Zeit kein Personal mehr gestellt. Nach Darstellung des BBK stellt das GMLZ das länder- und organisationsübergreifende Informations- und Ressourcenmanagement bei großflächigen Schadenlagen oder sonstigen Lagen von nationaler Bedeutung sicher. Es sei zudem eine „zentrale Schnittstelle zur Verbesserung des Informationsaustausches zwischen Bund und Ländern.“²⁹

Das GMLZ

- erstellt einen täglichen Lagebericht zu bevölkerungsschutzrelevanten Ereignissen im In- und Ausland; anlassbezogen erstellt es darüber hinaus Lagemeldungen,
- vermittelt in Krisensituationen auf Anforderung der Länder Engpassressourcen,
- ist Nationale Kontaktstelle für mehr als 50 nationale und internationale Fachverfahren, beispielsweise als zentraler Ansprechpartner der Bundesrepublik Deutschland für internationale Hilfeleistungsgesuche im Katastrophenschutzverfahren der Europäischen Union.

Die Koordinierungsmaßnahmen und das Ressourcenmanagement durch das GMLZ sind im Gesetz über den Zivilschutz und die Katastrophenhilfe des Bundes (Zivilschutz- und Katastrophenhilfegesetz – ZSKG)³⁰ gesetzlich verankert. Gemäß § 16 ZSKG können die Einrichtungen und Vorhaltungen des BBK „insbesondere im Bereich Lageerfassung und -bewertung sowie Nachweis und Vermittlung von Engpassressourcen auch im Rahmen der Amtshilfe nach Artikel 35 Absatz 1 des Grundgesetzes zur Unterstützung eines Landes verwendet werden“.

Das GMLZ führt ein so genanntes Fähigkeitsregister und ist auf Bundesebene die zuständige Stelle für das Fähigkeitsmanagement. Dabei handelt es sich um ein seit mehreren Jahren etabliertes Verfahren, das in einem zuletzt im September 2023 aktualisierten „Rahmenkonzept Fähigkeitsmanagement von Bund und Ländern“ beschrieben ist. Demzufolge geht es

²⁹ https://www.bbk.bund.de/DE/Themen/GMLZ/gmlz_node.html.

³⁰ Zivilschutz- und Katastrophenhilfegesetz vom 25. März 1997 (BGBl. I S. 726), zuletzt geändert durch Artikel 144 der Elften Zuständigkeitsanpassungsverordnung vom 19. Juni 2020 (BGBl. I S. 1328).

beim Fähigkeitsmanagement nicht um konkrete Einsatzmittel wie z. B. Fahrzeuge oder Pumpen, sondern um definierte Fähigkeitsmodule mit einer über Kennzahlen objektiv beschriebenen Leistungsfähigkeit, die mindestens erreicht werden muss. Es steht also die Fähigkeit im Vordergrund, unabhängig davon, mit welchen konkreten Einsatzmitteln diese Fähigkeit erbracht wird. Beispiele sind „Transport von mindestens 60 000 l Trinkwasser“ oder „Aufnehmen von mindestens 20 Personen exklusive Betriebspersonal, die mittelbar durch Wasser (mehr als 80 cm Wassertiefe) bedroht sind“. Die Meldung der Verfügbarkeiten von Einheiten und Fähigkeitsmodulen erfolgt an das GMLZ.

6.1.2 Ressourcenmanagement des GeKoB

Die IMK fasste auf seiner 217. Sitzung im Juni 2022 folgenden Beschluss: „Es besteht Einvernehmen in Bund und Ländern, dass ein gemeinsames Ressourcenmanagement für den effizienten Schutz der Bevölkerung erforderlich ist.“ Das GeKoB sollte in enger Abstimmung mit dem AK V³¹ Konzepte für ein gemeinsames Ressourcenmanagement in länderübergreifenden Gefahren-/Schadenslagen erarbeiten. Aufgrund dieses IMK-Beschlusses beauftragte der Lenkungskreis das GeKoB, als Ergänzung zum bestehenden Fähigkeitsmanagement von Bund und Ländern ein Ressourcenregister Bevölkerungsschutz für den überregionalen Bedarf zu erstellen und ein Verfahren zur Vermittlung von Ressourcen festzulegen.

Im Gegensatz zum Fähigkeitsregister des GMLZ handelt es sich beim Ressourcenregister des GeKoB um eine Zusammenstellung konkreter Einsatzmittel wie z. B. Fahrzeuge oder Pumpen. Dabei sollen nicht sämtliche Ressourcen, sondern nur Spezialressourcen erfasst werden. Spezialressourcen sind Einsatzmittel, die aufgrund ihrer geringen Anzahl, ihres Spezialisierungsgrades oder ihres hohen Anschaffungspreises in der Fläche nicht vorgehalten werden. Ressourcen, die bundesweit weniger als 150-mal vorgehalten werden, gelten als Spezialressourcen. Das GeKoB erfasst die Ressourcen aufgrund freiwilliger Meldungen der Länder sowie der Bundesbehörden, die über Spezialressourcen verfügen, wie z. B. die Bundespolizei oder das Technische Hilfswerk (THW). Hierzu erstellt es eine Excel-Liste, die neben der Beschreibung der Spezialressource auch Hinweise zum Inhaber und zum Anfordern enthalten. Es stellt die Excel-Liste dem GMLZ zur Verfügung und aktualisiert sie aufgrund regelmäßiger Abfragen.

Angefordert und bereitgestellt werden Spezialressourcen wie zuvor auf der Grundlage des Konzepts für eine bundesweite länderübergreifende Katastrophenhilfe, also entweder bilateral zwischen den Innenbehörden der Länder oder multilateral unter Beteiligung des GMLZ. Operativ tätig bei der Ressourcenvermittlung wird nicht das GeKoB, sondern das GMLZ.

Nach Darstellung des GeKoB soll mit dem Spezialressourcenregister sichergestellt werden, dass auch Hilfeleistungsanforderungen bedarfsgerecht und zeitsparend koordiniert werden

³¹ Der AK V ist der ständige Arbeitskreis der IMK für Feuerwehrangelegenheiten, Rettungswesen, Katastrophenschutz und zivile Verteidigung.

können, die sich explizit auf Spezialressourcen beziehen. Letztlich erhöhe es die Wahrscheinlichkeit, Einsätze erfolgreich zu bewältigen.

GeKoB und GMLZ befinden sich in der gleichen Liegenschaft des BBK in Bonn. Nach Auskunft des BMI sollen die Aufgaben des GeKoB künftig eher administrativ-strategische sein, die des GMLZ aber operative.

6.2 Würdigung

Das GMLZ wurde seinerzeit gegründet, um die Kommunikation und den Informationsaustausch zwischen Bund und Ländern zu verbessern. Auch das GeKoB hat diesen Auftrag. Beim GeKoB sind Mitarbeitende aus Bund und Ländern gemeinsam tätig. So war auch das GMLZ angetreten. Sowohl das GeKoB als auch das GMLZ sehen sich selbst als zentrale Schnittstellen zur Verbesserung des Informationsaustausches zwischen Bund und Ländern. Im Hinblick auf die Aufgabenbereiche der beiden Organisationseinheiten bestehen Überlappungen und Abgrenzungsschwierigkeiten. So erstellen beide Lagebilder zum Bevölkerungsschutz, das GMLZ täglich, das GeKoB wöchentlich.

Es ist anzuerkennen, wenn das GeKoB nun eine Vertrauensbasis für eine konstruktive Zusammenarbeit zwischen Bund und Ländern geschaffen haben sollte. Gleichwohl sehen wir die Aufgabenüberschneidungen kritisch, selbst wenn künftig die Abgrenzung der Aufgabenbereiche gelingt. Insbesondere ist bedenklich, dass das GeKoB das Ressourcenregister erstellen und führen soll, während das GMLZ das Fähigkeitsregister führt und operativ für die Vermittlung von Engpassressourcen zuständig ist. Diese Aufgabenteilung kann nicht nur zu Reibungsverlusten führen, sondern auch zu Demotivation der Mitarbeitenden. Auch werden zusätzliche Schnittstellen geschaffen, die nicht nötig wären, wenn das Fähigkeitsregister und das Ressourcenregister aus einer Hand geführt würden. Ferner ist es nicht wirtschaftlich, die Aufgabe auf GMLZ und GeKoB zu verteilen.

6.3 Empfehlung

Wir haben angeregt, auf eine klare Abgrenzung zwischen GeKoB und GMLZ und eine wirtschaftliche Aufgabenwahrnehmung hinzuwirken. Das betrifft nicht nur das Ressourcenregister, sondern auch die Lagebilder beider Organisationseinheiten. Unnötige Schnittstellen und Reibungsverlusten sind zu vermeiden. Das Ressourcenregister sollte nicht beim GeKoB, sondern beim GMLZ angesiedelt sein, weil dieses damit auch operativ arbeiten soll.

6.4 Stellungnahme

BMI und BBK haben eingewandt, unsere Ausführungen berücksichtigten nicht ausreichend die strukturellen Unterschiede der beiden „Organisationseinheiten“. Das GMLZ sei für die operative Wahrnehmung gesetzlicher Aufgaben nach dem ZSKG vor allem vor, während und

unmittelbar nach bevölkerungsschutzrelevanten Ereignissen zuständig (d. h. Krisenmanagement im engeren Sinne). Das GeKoB sei als gemeinsam getragene, verantwortete und finanzierte Kooperationsplattform eine sinnvolle Ergänzung bestehender Strukturen. Dabei sei die konkrete Abgrenzung der Aufgaben und die Zusammenarbeit von GeKoB und GMLZ auch aus ihrer Sicht unabdingbar. Hier handele es sich um einen iterativen Prozess ohne Blaupause, der stetig nachgeschärft werde mit dem Ziel, zeitnah ressourcenschonende und effektive Lösungen zu finden.

Der operativen Vermittlung von Ressourcen durch das GMLZ gehe die konzeptionell-planerischen Vorbereitung durch die Länder-offene Arbeitsgruppen des GeKoB voraus. Die Spezialressourcen würden in der Regel von den im GeKoB vertretenen Stellen des Bundes und der Länder vorgehalten. Das Abrufverfahren aus dem Fähigkeitsmanagement sowie aus dem Spezialressourcenregister verbleibe beim GMLZ.

6.5 Abschließende Bewertung

BMI und BBK wollen die Abgrenzung von GeKoB und GMLZ weiter schärfen. Das GMLZ soll für die Vermittlung der Spezialressourcen zuständig sein. Das GeKoB soll lediglich die Vorarbeiten übernehmen. BMI und BBK folgen unserer Empfehlung, so dass wir den Prüfungspunkt abschließen.

7 Wieder keine Meldeverpflichtungen vereinbart

7.1 Sachverhalt

Die Länder sind nicht verpflichtet, am Lagebild des GeKoB mitzuwirken und das Ressourcenregister zu befüllen. Insbesondere gibt es keine Meldeverpflichtungen für die Lagen in den Ländern oder die Meldung von Ressourcen. Nach § 6 der Verwaltungsvereinbarung sind sich Bund und Länder jedoch „einig, dass sie das GeKoB bei der Erfüllung seiner Aufgaben unterstützen.“ Insbesondere soll gewährleistet sein, dass alle für die Aufgabenerfüllung nach dieser Vereinbarung relevanten Informationen – unter Beachtung der gesetzlichen Verpflichtungen – den Beteiligten zur Verfügung stehen.

Im Bereich des GMLZ konkretisieren die vom Bund mit den Ländern vereinbarten „Empfehlungen für das Berichts- und Meldewesen im Bevölkerungsschutz“³² die Zusammenarbeit zwischen Bund und Ländern. Sie sehen vor, dass die Länder den Bund und ggf. weitere

³² Empfehlungen für das Berichts- und Meldewesen im Bevölkerungsschutz, Stand 15. Juni 2015 (in der vom AK V in seiner 89. Sitzung vom 20. bis 21. Oktober 2015 zugestimmten Fassung).

betroffene Länder nach eigenem Ermessen über großflächige, bevölkerungsschutzrelevante Ereignisse und Ereignisse von länderübergreifender oder bundesweiter Bedeutung informieren. Meldeverpflichtungen der Länder gegenüber dem GMLZ sehen auch die vereinbarten Empfehlungen nicht vor. Die Meldung vorhandener Ressourcen an das GMLZ beruht auf dem Prinzip der Freiwilligkeit. Auch bei der Vermittlung von Engpassressourcen gibt es keine verbindlichen Mitwirkungsverpflichtungen.

7.2 Würdigung

Wir hatten bereits im Jahr 2014 die Ausgestaltung des Ressourcenmanagements durch das GMLZ für unbefriedigend gehalten und darauf hingewiesen, dass es aufgrund des Freiwilligkeitsprinzips zu zeitkritischen Reibungsverlusten, Doppelstrukturen und Doppelanforderungen kommen kann. Ferner hatten wir kritisiert, dass sich die „Empfehlungen für das Berichts- und Meldewesen im Bevölkerungsschutz“ nicht bewährt hatten. Wir hatten es als nicht hinnehmbar erachtet, dass das GMLZ nur auf freiwillige Meldungen angewiesen ist. Eine umfassende Lageerfassung und -bewertung war dadurch bei großflächigen Schadenlagen nicht gewährleistet. Das BMI hat unsere Auffassung geteilt. Grundsätzliche Informations- und Meldeverpflichtungen zugunsten des Bundes hat es für sinnvoll gehalten. Zwar haben Bund und Länder daraufhin die Standards im Berichts- und Meldewesen im Bevölkerungsschutz überarbeitet. So gibt es nun vereinheitlichte Vordrucke für Lagemeldungen an das GMLZ. Sie haben auch die Meldetermine harmonisiert. Meldeverpflichtungen gibt es nach wie vor jedoch nicht.

Es ist zu kritisieren, dass das BMI auch beim GeKoB wieder keine Meldeverpflichtungen vereinbaren konnte. Die in § 6 der Verwaltungsvereinbarung aufgenommene Erklärung, dass sich alle Partner einig sind, das GeKoB zu unterstützen, reicht offensichtlich nicht aus. Es fragt sich, welchen Stellenwert ein umfassendes, gesamtstaatliches Lagebild im Bevölkerungsschutz haben kann, wenn die darin enthaltenen Informationen unvollständig sein können. Auch das Ressourcenregister hat nur dann einen Mehrwert, wenn alle Akteure verbindlich mitwirken.

7.3 Empfehlung

Wir haben empfohlen, auf die Einführung von Informations- und Meldeverpflichtungen zugunsten des GeKoB hinzuwirken. Denkbar wäre, diese in einer Ergänzung der Verwaltungsvereinbarung verbindlich festzulegen.

7.4 Stellungnahme

BMI und BBK haben erklärt, eine grundsätzliche Meldeverpflichtung im Katastrophenschutz sei auch aus Sicht des Bundes wünschenswert, eine verfassungsrechtliche Grundlage hierfür aber nicht gegeben. Im Rahmen des Projektes „Fachverfahren Digitales Lagebild“ werde

geprüft, ob und inwieweit die Selbstverpflichtung aus § 6 der Verwaltungsvereinbarung eine ausreichende Grundlage für das Fachverfahren darstellt oder ob für den entsprechenden Informations- und Datenaustausch eine gesonderte Verwaltungsvereinbarung geschlossen werden sollte.

7.5 Abschließende Bewertung

BMI und BBK folgen unseren Empfehlungen. Wir schließen den Punkt ab.

8 Fazit

Mit der Errichtung des GeKoB sollte eine koordinierte Bund-Länder-Krisenmanagement-Struktur geschaffen werden. Dieses von der IMK gemeinsam mit dem BMI formulierte Ziel wurde verfehlt. Das GeKoB kann im Krisenmanagement erheblich weniger Aufgaben übernehmen als ursprünglich vorgesehen. Die „sofortige wechselseitige Unterstützung durch eine Konzentration von Fähigkeiten und Ressourcen“ ist alles andere als sichergestellt.

Auch hat es weitere Schwachstellen. Das GeKoB fördert zwar als Kooperationsplattform die Zusammenarbeit von Bund und Ländern und dient dem Aufbau gegenseitigen Vertrauens. Die Organisation jedoch ist schwerfällig. So lähmt die Rückkopplung mit den Länderverwaltungen die Entscheidungsprozesse. Des Weiteren mussten die Aufgabenbereiche eingeschränkt werden, um bestehende und bewährte Kompetenzen nicht zu beeinträchtigen. Überdies bestehen Abgrenzungsprobleme zu den Aufgaben des GMLZ. Die gesamte Organisation des GeKoB ist darauf ausgerichtet, verfassungsrechtlichen Grundsätzen zu genügen und gerade keine verfassungswidrige Mischverwaltung zu sein. Das führt aber dazu, dass nur die Zusammenarbeit gefördert wird, nicht aber die Produktivität. Sie schmälert auch die Wirkung, die das GeKoB entfalten könnte. Außerdem hat sich die Gefahr, dass sich die Verwaltungsbereiche von Bund und Ländern im Hinblick auf Aufgaben, Organisation, Befugnisse und Verfahren vermischen, bereits realisiert. Wenn sich die Strukturen mittelfristig verfestigen, dürfte die Grenze zur verfassungsrechtlichen Unzulässigkeit überschritten sein. Fraglich ist damit, ob das GeKoB in der bestehenden Form für den angestrebten Zweck der guten Zusammenarbeit sinnvoll und notwendig ist.

BBK und BMI haben das GeKoB in der Öffentlichkeitsarbeit als „schlagkräftigen Knotenpunkt“ dargestellt und seine Bedeutung für die Bewältigung künftiger Katastrophen hervorgehoben. Diese Bedeutung hat es tatsächlich nicht, weil es im Krisenmanagement erheblich weniger Aufgaben übernommen hat als ursprünglich vorgesehen. Damit haben BMI und BBK Erwartungen geweckt, die das GeKoB in künftigen Krisen nicht erfüllen können. Sie sollten das dringend richtigstellen.

Soll das GeKoB die Bedeutung haben, die ihm ursprünglich zugedacht war, müssen sich Bund und Länder darauf verständigen, es auch auf eine solide verfassungsrechtliche Grundlage zu stellen. Dafür müssten sie sich nicht auf eine neue Kompetenzverteilung einigen. Es würde

ausreichen, eine weitere Gemeinschaftsaufgabe in das Grundgesetz einzuführen. Artikel 91a Grundgesetz sieht die Mitwirkung des Bundes an der Erfüllung bestimmter Aufgaben der Länder vor und schafft gerade erst die Möglichkeit administrativer Zusammenarbeit von Bund und Ländern.³³ Bei Gemeinschaftsaufgaben handelt es sich um Aufgaben, die typischerweise für mehrere Länder relevant oder für die Verbindung von Bund und Ländern unabdingbar sind. Eine Kooperation ist deshalb sinnvoll oder gar notwendig.³⁴ Das Grundgesetz könnte um einen Artikel 91f Grundgesetz ergänzt werden, der in der Art der Artikel 91a bis 91c, 91e Grundgesetz eine entsprechende Zusammenarbeit von Bund und Ländern durch (Verwaltungs-)Vereinbarungen und durch die Errichtung eines gemeinsamen Kompetenzzentrums auf dem Gebiet der Katastrophenbekämpfung und -bewältigung gestattet.³⁵ Im Küstenschutz als einer in Artikel 91a Absatz 1 Nummer 2 Grundgesetz legal definierten Gemeinschaftsaufgabe geht es um den überregionalen Schutz der deutschen Nord- und Ostseeküste. Bund und Länder arbeiten hier gemeinsam an dem Schutz der gesamten Küste, nicht aber an einzelnen Objekten. Im Havariekommando³⁶, das seine Grundlage in Artikel 91a Grundgesetz findet, arbeiten nicht nur die fünf Küstenländer, sondern auch der Bund zusammen. Es bündelt die Verantwortung für die Planung, Vorbereitung, Übung und Durchführung von Maßnahmen zur Verletztenversorgung, zur Schadstoffunfallbekämpfung, zur Brandbekämpfung, zur Hilfeleistung und zur Gefahrenabwehr bezogenen Bergung bei komplexen Schadenslagen auf See sowie einer strukturierten Öffentlichkeitsarbeit. Für diesen speziellen Katastrophenbereich gibt es also schon eine als Gemeinschaftsaufgabe ausgestaltete Zusammenarbeit von Bund und Ländern. Diese Ausgestaltung könnte Vorbild sein für eine geregelte Zusammenarbeit von Bund und Ländern im gesamten Bevölkerungsschutz. Dementsprechend könnte sich die Gemeinschaftsaufgabe im Katastrophenschutz auf die Bewältigung überregionaler Krisen beschränken. Die Grundsatzzuständigkeit der Länder für lokale Krisen würde hiervon nicht berührt.

Bereits 2013 hatte sich der Bundesrechnungshof dafür ausgesprochen, dass sich die Verantwortung des Bundes und der Länder nicht an der Ursache einer Katastrophe, sondern an ihrem Ausmaß orientieren sollte.³⁷ Seit der Jahrtausendwende haben Bund und Länder mit verschiedenen Reformen versucht, ihre Zusammenarbeit beim Bevölkerungsschutz unter Beibehaltung der bestehenden Kompetenzordnung zu fördern. Es ist bedauerlich, dass es dem BMI nach den Erfahrungen aus der Corona-Pandemie und der verheerenden Flutkatastrophe im Juli 2021 wieder nicht gelungen ist, klare Verantwortlichkeiten durchzusetzen. Wir haben dem BMI empfohlen, in einer Zeit, in der sich multiple Krisen immer weiter verdichten, klare Entscheidungsstrukturen anzustreben. In der jetzigen Ausgestaltung des

³³ BeckOK Grundgesetz, Artikel 91 a Grundgesetz, Randnummer 1.

³⁴ Herdegen/Masing/Poscher/Gärditz, Handbuch des Verfassungsrechts, § 14, Randnummer 103.

³⁵ So auch Hollo, Die Neuausrichtung des BBK, DÖV 2023, Seite 195 ff, vgl. auch Freudenberg/Hageböling: Neue Ausrichtung des Bevölkerungsschutzes in Deutschland, ZRP 2022, 85, Weinheimer, Bevölkerungsschutz 2030, Anleitung zur Überwindung eines „bewährten“ Systems, 2023, Kapitel 5.

³⁶ <https://www.havariekommando.de/DE/wir-ueber-uns/wir-ueber-uns-node.html;jsessionid=B3358DBC9F79CB81B5645CFE0006F32C.live21322>.

³⁷ Beitrag Nummer 17 zu den Bemerkungen des Bundesrechnungshofes für das Haushaltsjahr 2013, Bundestagsdrucksache 18/111 Nummer 17.

GeKoB sei für die Krisenbewältigung im Katastrophen- und Zivilschutz zumindest für den Bund ein Mehrwert kaum erkennbar.

8.1 Stellungnahme

BMI und BBK haben eingewandt, dass der Grundsatz des kooperativen Föderalismus die Kooperationsplattformen GeKoB legitimiere, weil diese im Rahmen der jeweiligen Aufgaben und Zuständigkeiten statfinde und die alleinige Entscheidungszuständigkeit des jeweiligen Verwaltungsträgers unberührt bleibe. Der Mehrwert des GeKoB liege ohnehin weniger in der Unterstützung bei der unmittelbaren Krisenbewältigung, sondern in der strategischen Bewertung vor und nach einer Krise.

Eine neue Gemeinschaftsaufgabe komme aus rechtssystematischen Gründen nicht in Betracht. Jede neue Gemeinschaftsaufgabe sei am grundsätzlichen verfassungsrechtlichen Verbot der Mischverwaltung zu messen und bedürfe als solche einer absoluten, an den Erfordernissen des Artikel 91a Grundgesetz zu messenden aufgabenbezogenen Ausnahme-situation. Dies sei für den Katastrophenschutz nicht zu rechtfertigen. Das von uns als Referenzbeispiel für eine neue Gemeinschaftsaufgabe herangezogene Havariekommando sei nicht auf Grundlage von Artikel 91a Grundgesetz errichtet worden, sondern eine Organisation zum gemeinsamen Unfallmanagement auf Nord- und Ostsee für komplexe Schadenslagen.

Bei unserer Bewertung hätten wir weiterhin nicht berücksichtigt, dass angesichts der Corona-Pandemie und der Starkregen- und Flutereignisse im Jahr 2021 zwar Handlungsbedarf für eine Optimierung des Bevölkerungsschutzes bestand. Nach der Wahl zum Deutschen Bundestag im September 2021 habe es für eine Änderung des Grundgesetzes im Bereich des Zivil- und Katastrophenschutzes aber keine politische Mehrheit gegeben. Daher habe das GeKoB nur in den Grenzen der verfassungsrechtlichen Grundlagen und damit unter Wahrung der Zuständigkeiten des Bundes im Zivilschutz und der Länder im Katastrophenschutz entwickelt werden und seine Arbeit aufnehmen können.

8.2 Abschließende Bewertung

Es ist unstrittig, dass Kooperationsmodelle im Sinne eines kooperativen Föderalismus verfassungsrechtlich zulässig sind. Das ist auch nicht der Kern des Problems. Entscheidend ist vielmehr, welche Aufgaben das GeKoB haben soll.

Soll die Funktion und Aufgabe des GeKoB nunmehr als ausschließlich strategisch-bewertend definiert werden, so stellt sich die Frage nach einer (weitergehenden) verfassungsrechtlichen Legitimation nicht. Dann steht seine Ausgestaltung jedoch in Widerspruch zu dem, was ursprünglich geplant war. Auch entspricht dies nicht seiner rechtlichen Grundlage, der Verwaltungsvereinbarung. Denn dort sind Krisenmanagement und Krisenstabsfunktionen ausdrücklich vorgesehen. Sind diese Aufgaben jedoch, wie von BMI und BBK vorgetragen, nur

vor dem Hintergrund einer vergangenen Krise zu sehen, so stellt sich die Frage, warum jetzt eine andere Bewertung angezeigt sein soll. Es ist zu erwarten, dass sich künftig Krisenlagen mehren. Gerade diese Erfahrungen sollten folglich richtunggebend sein, um für die Zukunft besser vorbereitet zu sein. Eine strukturierte überregionale Zusammenarbeit von Bund und Ländern bei Großschadenslagen kann durch Implementierung einer Gemeinschaftsaufgabe in das Grundgesetz oder durch einen gesonderten Staatsvertrag erreicht werden.

BMI und BBK haben eingeräumt, dass die Abkehr von den Zielen der Verwaltungsvereinbarung und die Umdeutung der Aufgaben vor dem Hintergrund der Mehrheitsverhältnisse nach der Bundestagswahl 2021 zu sehen sei. Für eine Verfassungsänderung im Bereich des Zivil- und Katastrophenschutzes gebe es keine Mehrheit. Vor diesem Hintergrund schließen wir die Prüfung ab.

Angesichts der aktuellen und zu erwartenden Krisenlagen halten wir es jedoch nach wie vor für geboten, für überregionale Großschadenslagen eine nachhaltige Lösung für eine strukturierte überregionale Zusammenarbeit von Bund und Ländern zu schaffen.

Essers

Grünwald

Beglaubigt: Bersch, AI

Wegen elektronischer Bearbeitung ohne Unterschrift und Dienstsiegelabdruck.