

Naturschutzförderung durch den Bund

Möglichkeiten föderaler Naturschutz-Subventionierung (ZUR 2022, 21 ff.)

Gemessen an den rechtsverbindlichen Zielen aus Biodiversitäts- und Klimavölkerrecht, die u.a. einen Stopp des Biodiversitätsverlusts und eine Wiederherstellung zerstörter Biotope implizieren, besteht im Naturschutz großer Handlungsbedarf. So müssen die genannten Treiber (und weitere wie der Pestizideinsatz) in den nächsten 10-15 Jahren global in allen Sektoren einem weitgehenden Phasing-Out unterworfen werden. Weil neben einer Mengensteuerung der Treiber der Zerstörung (fossile Brennstoffe, tierische Produkte, Pestizide auf EU-Ebene) und Ordnungsrecht auch Subventionen etwa zur Wiederherstellung von Biodiversität nötig sind, besteht in der Naturschutzförderung Handlungsbedarf. Diese darf der Bund trotz einiger verfassungsrechtlicher Restriktionen finanziell unterstützen. Im Bereich des Meeresschutzes gelingt dies bereits über den Weg der Mischverwaltung. Darüber hinaus ergeben sich Möglichkeiten vor allem durch die Verknüpfung von Klima- und Naturschutz. So ist eine verstärkte Förderung durch den Bund kraft Natur der Sache denkbar. Klimaschutz ist eine globale Herausforderung, und der Naturschutz, der vielfach unter anderem der Erhaltung von Senken und klimarelevanten Biotopen dient, kann als Aspekt dessen respektive als damit unauflösbar verwoben angesehen werden. Ferner ist eine bundesseitige Finanzierung des Naturschutzes darüber denkbar, dass sich der Klimawandel als Naturkatastrophe qualifizieren lässt. Finanzhilfen des Bundes können hier anteilig eine Finanzierung klimarelevanter Naturschutzprojekte abdecken. Im Rahmen der verfassungsrechtlich gewährten Finanzierungskompetenzen des Bundes spricht auch das Haushaltsrecht nicht gegen ein stärkeres finanzielles Engagement des Bundes. Weitergehende Optionen sowie eine definitivere rechtliche Absicherung der aufgezeigten Ansätze würden sich nach einer entsprechenden Verfassungsänderung ergeben.

A. Problemstellung und übergreifender Zielrahmen

In einer Welt, in der die Biodiversität immer weiter abnimmt, häufig in wechselseitiger Verstärkung und befeuert von den gleichen Treibern wie der Klimawandel (fossile Brennstoffnutzung, Tierhaltung u.a.m.¹), wird der Naturschutz zu einem immer dringenderen Anliegen. Aufgrund von langer Untätigkeit trotz bekannter Gefahren ist die Zeitspanne, die uns verbleibt, um die Welt so wie wir sie kennen, zu erhalten, bereits stark geschrumpft². Gemessen an den rechtsverbindlichen und auch grundrechtlich gestützten Zielen aus Art. 2 Abs. 1 Paris-Abkommen, die 1,5-Grad-Grenze beim Klimawandel einzuhalten, und aus der CBD in Verbindung mit den Aichi Targets, die u.a. einen Stopp des Biodiversitätsverlusts und eine Wiederherstellung zerstörter Biotope verlangen, müssen die genannten Treiber (und weitere wie der Pestizideinsatz) in den nächsten 10-15 Jahren global in allen Sektoren einem weitgehen-

¹ Zur zentralen Rolle der Treiber Weishaupt/ Ekardt/ Garske/ Stubenrauch/ Wieding, Sustainability 2020, 2053 ff.; Ekardt; Sustainability: Transformation, Governance, Ethics, Law, 2019, Chapter 1.3.

² Vgl. zur globalen Lage beim Naturschutz zuletzt den Dasgupta Review 2020, www.gov.uk/government/publications/final-report-the-economics-of-biodiversity-the-dasgupta-review (27.03.2021); ferner Ekardt/ Hennig, Ökonomische Instrumente und Bewertungen der Biodiversität. Lehren für den Naturschutz aus dem Klimaschutz?, 2015; Weishaupt, Nachhaltigkeits-Governance tierischer Nahrungsmittel in der EU, 2019.

den Phasing-Out unterworfen werden³. Weil neben einer Mengensteuerung der Treiber der Zerstörung (die für Fossile, tierische Produkte und Pestizide auf EU-Ebene ansetzen könnte, welche indes bislang allenfalls in Ansätzen stattfindet) sowie ordnungsrechtlichen Ansätzen ergänzend auch Subventionen etwa zur Wiederherstellung von Biodiversität nötig sind, um die erforderlichen Anreize zu vermitteln, besteht in der Naturschutzförderung (basierend auf den genannten, sich wechselseitig verstärkenden völkerrechtlichen Zielen) unmittelbarer und dringender Handlungsbedarf⁴.

In dieser gesamten Ausgangslage kommt eine verstärkte Unterstützung der Finanzierung des Naturschutzes seitens des Bundes in Betracht. Vorliegend sollen die diesbezüglichen finanzverfassungsrechtlichen sowie haushaltsrechtlichen Rahmenbedingungen einer Klärung zugeführt werden. Es ist zu erläutern, in welchem Rahmen der Bund bei der Finanzierung von Naturschutz tätig werden darf und wo sich gegebenenfalls aus den veränderten Rahmenbedingungen zuvor wenig beachtete Möglichkeiten für den Bund ergeben, um im Bereich des Naturschutzes zusätzliche Finanzierungen zu erbringen. Dies wird im vorliegenden Rechtsgutachten näher beleuchtet.

B. Naturschutz-Fördermöglichkeiten – Programme

Bereits aktuell gibt es einige Programme, durch die der Bund den Naturschutz fördert. Eine Übersicht findet sich auf den Seiten des BMU und des BfN⁵. So wird beispielsweise im Rahmen des Bundesprogramms „Biologische Vielfalt“ die Umsetzung der Nationalen Strategie zur biologischen Vielfalt⁶ gefördert. Förderfähig sind Projekte, denen im Rahmen dieser Strategie eine gesamtstaatlich repräsentative Bedeutung zukommt oder die die Strategie besonders vorbildlich umsetzen⁷. Das gemeinsame Förderprogramm des BMU und des BMVI „Blaues Band Deutschland“ fördert die Renaturierung von Bundeswasserstraßen. Es soll aus diesem Programm ein Biotopverbund nationaler Bedeutung hervorgehen⁸. Eine Förderung von Projekten zur Anpassung von Wäldern an den Klimawandel erfolgt im Rahmen des von BMU und BMEL gemeinsam getragenen Waldklimafonds über das übergeordnete Sondervermögen

³ Näher zur Ziellinie Wieding/ Stubenrauch/ Ekardt, Sustainability 2020, 8858 ff.; Ekardt/ Wieding/ Zorn, Sustainability 2018, 2812 ff.; Ekardt, Sustainability: Transformation, Governance, Ethics, Law, Chapter 1.3 und 3; nunmehr auch BVerfG, Beschluss vom 24.03.2021, Az. 1 BvR 2656/18 u.a.; dazu teils kritisch Ekardt/ Heß, ZUR 2021, 579 ff.; Ekardt/ Heß/ Wulff, EurUP 2021, 212 ff.; Ekardt/ Heß, NVwZ 2021, 1421 ff.

⁴ Zur Rolle von Subventionen in einer nachhaltigen Landnutzungspolitik Heyl/ Döring/ Garske/ Stubenrauch/ Ekardt, RECIEL 2020, 12351; Ekardt, Sustainability, Chapter 4.5.

⁵ BMU, Naturschutzförderung, abrufbar unter: <https://www.bmu.de/themen/natur-biologische-vielfalt-arten/naturschutz-biologische-vielfalt/foerderprogramme/>; BfN, Naturschutzförderung, abrufbar unter: <https://www.bfn.de/foerderung.html> (27.03.2021).

⁶ BMU, Nationale Strategie zur biologischen Vielfalt, 2007, abrufbar unter: <https://www.cbd.int/doc/world/de/de-nbsap-01-de.pdf> (23.03.2021).

⁷ Mit einem Überblick über die laufenden Projekte in diesem Programm BfN, Laufende Projekte, abrufbar unter: <https://biologischerdiversitaet.bfn.de/bundesprogramm/projekte/laufende-projekte.html> (23.03.2021).

⁸ Mit einem Überblick über die aktuellen Projekte: BMU/ BMVI: Aktuelle Projekte, abrufbar unter: https://www.blaues-band.bund.de/Projektseiten/Blaues_Band/DE/neu_04_Projekte/Aktuelle_Projekte/Projekte_node.html;jsessionid=7400AE1997E15C33876DB0363BF3A77F.live21301 (23.03.2021).

des Energie- und Klimafonds⁹. Darüber hinaus besteht eine Möglichkeit zur Förderung im Bereich der Forschung für Entwicklungs- und Erprobungsprojekte.

Eine abschließende Darstellung aller Förderprojekte würde den Rahmen dieses Gutachtens sprengen. Festzuhalten ist, dass bislang die durch den Bund geförderten Projekte eine überregionale Relevanz aufweisen, zur Durchsetzung von internationalen Vorgaben dienen oder sich im Bereich der Forschung und Wissenschaft bewegen. Neben dem Bund halten auch die Länder zahlreiche Fördermöglichkeiten bereit. Im Folgenden soll geklärt werden, ob der Bund sich auch über die umschriebenen Bereiche hinaus an der Naturschutzförderung beteiligen kann respektive wie weit der so skizzierte Rahmen gefasst werden kann im Sinne einer möglichst soliden Absicherung der Naturschutzförderung.

C. Naturschutz und Finanzverfassungsrecht

I. Grundlagen in der Kompetenzordnung

Gemäß Art. 104a Abs. 1 GG gilt in der Finanzverfassung das Konnexitätsprinzip. Soweit sich aus dem Grundgesetz nichts anderes ergibt, tragen Bund und Länder gesondert die Ausgaben, die sich aus der Wahrnehmung ihrer Aufgaben ergeben. Die Finanzierungskompetenz impliziert damit zugleich die Finanzierungspflicht. Hieraus ergeben sich folgende Grundsätze¹⁰: Den Ländern darf nicht die Finanzierung von Bundesaufgaben aufgebürdet werden¹¹. Auch die Mischfinanzierung wird – außer in den im GG vorgesehenen Fällen – im Grundsatz untersagt. Dasselbe gilt für die freiwillige Fremdfinanzierung. Insbesondere ergibt sich daraus, dass der Bund nicht freiwillig Länderaufgaben finanzieren darf¹².

Der Begriff der Aufgabe umfasst alle sachlichen Bereiche des staatlichen Tätigwerdens. Die Aufgabenwahrnehmung, aus welcher die Finanzierungslast folgt, meint damit nicht die Wahrnehmung der Gesetzgebungskompetenz, wie man vermuten könnte, sondern die Wahrnehmung des Gesetzesvollzugs, ergo die Wahrnehmung der Aufgabenverwaltungskompetenz¹³. Die Frage, ob eine finanzierungsbedürftige Aufgabe den Ländern übertragen werden kann, richtet sich hingegen nach der jeweiligen Gesetzeskompetenz im Sinne der Art. 70 ff. GG sowie nach Art. 83 ff. GG¹⁴. Grundsätzlich gilt dies auch für den Vollzug von Unionsrecht, wenn die Länder für den Vollzug zuständig sind und solange die EU nicht selbst die Vollzugskompetenz hat (was nur selten der Fall ist)¹⁵.

⁹ Hierzu die Projektdatenbank des BMU/ BMEL, abrufbar unter: <https://www.waldklimafonds.de/foerderung/projektdatenbank> (23.03.2021).

¹⁰ Kube, in: Ecking/ Hillgruber, BeckOK GG, 46. Ed. 2021, Art. 104a Rn. 5.

¹¹ Beispielhaft BVerfGE 26, 338 (390 f.), NJW 1970, 29.

¹² BVerwG NVwZ 2000, 673 (675); hierzu mwN Kment, in: Jarass/ Pieroth, Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, 16. Aufl. 2020, Art. 104a Rn. 5; Schwarz, in: Maunz/ Dürig, Grundgesetz-Kommentar, 92. EL 2020, Art. 104a Rn. 49 ff.; Siekmann, in: Sachs, Grundgesetz, 8. Aufl. 2018, Art. 104a Rn. 2 f.

¹³ Anstelle vieler BVerfGE 26, 338 (390) = NJW 1970, 29; so auch Siekmann, in: Sachs, Grundgesetz, 8. Aufl. 2018, Art. 104a Rn. 4; Schwarz, in: Maunz/ Dürig, Grundgesetz-Kommentar, 92. EL 2020, Art. 104a Rn. 46 ff.; für einen Überblick über die BVerfG-Entscheidungen Graßhof, Nachschlagewerk der Rechtsprechung des BVerfG, 213. EL 2020, Art. 104a GG.

¹⁴ Kube, in: Ecking/ Hillgruber, BeckOK GG, 46. Ed. 2021, Art. 104a Rn. 9; Kment, in: Jarass/ Pieroth, Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, 16. Aufl. 2020, Art. 104a Rn. 4.

¹⁵ Zu einer Ausnahme allerdings BVerfGE 116, 271 (310 f.) = NVwZ 2007, 190 (193 f.).

Grundsätzlich obliegt der Vollzug der Bundesgesetze den Ländern (Art. 83 GG). Diese führen die Bundesgesetze als eigene Angelegenheit aus. Nach dem Konnexitätsgrundsatz folgt daraus, dass grundsätzlich auch die Länder die Finanzierungslast, die aus der Ausführung der Gesetze erwächst, zu tragen haben. Dies gilt sowohl für die Zweckausgaben als auch für die Verwaltungsausgaben. Verwaltungsausgaben sind diejenigen Ausgaben, die für die Unterhaltung und den Betrieb des Verwaltungsapparates anfallen, während Zweckausgaben diejenigen Ausgaben sind, die unmittelbar für die Erfüllung der jeweiligen Verwaltungsaufgabe entstehen¹⁶. Die anfallenden Ausgaben sind in den jeweiligen Haushaltsplan des Bundes bzw. des jeweiligen Landes einzustellen; dazu sogleich.

Das Grundgesetz kennt – neben dem Grundsatz des Verwaltungsvollzugs und der Kostentragung durch die Länder – jedoch einige Ausnahmen bzw. Durchbrechungen des Konnexitätsprinzips. Diese betreffen den Bereich der ausnahmsweise für einzelne Konstellationen im Grundgesetz vorgesehenen Mischverwaltung durch Bund und Länder, der Bundesauftragsverwaltung sowie der bundeseigenen Verwaltung.

So trägt im Bereich der Mischverwaltung gemäß Art. 91 Abs. 1 Nr. 2, Abs. 3 S. 2 GG die zur Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes anfallenden Ausgaben mindestens zur Hälfte der Bund, wenn diese Aufgaben für die Gesamtheit bedeutsam sind und die Mitwirkung des Bundes zur Verbesserung der Lebensverhältnisse erforderlich ist. Nach Art. 91b Abs. 1 S. 1 GG können Bund und Länder in Fällen überregionaler Bedeutung bei der Förderung von Wissenschaft, Forschung und Lehre zusammenarbeiten. Abgesehen von den explizit vorgesehenen Fällen ist eine Mischfinanzierung z.B. im Bereich des Fondswesens aber eben grundsätzlich verboten¹⁷.

Gemäß Art. 104a Abs. 2 GG trägt außerdem der Bund in den Fällen der Bundesauftragsverwaltung die Vollzugskosten. Der grundgesetzliche Grundfall ist wie gesagt gemäß Art. 83 GG die Ausführung der Bundesgesetze durch die Länder als eigene Angelegenheit. Im Rahmen der Bundesauftragsverwaltung gemäß Art. 85 GG führen hingegen die Länder die Bundesgesetze im Auftrag des Bundes – und damit nicht als eigene Angelegenheit – aus. Daraus rechtfertigt sich die Kostentragungspflicht des Bundes. Die Bundesauftragsverwaltung muss entweder direkt im GG angeordnet sein (obligatorische Bundesauftragsverwaltung), oder es muss zumindest ihre Etablierung durch Bundesgesetz für den jeweiligen Bereich grundgesetzlich zugelassen sein (fakultative Bundesauftragsverwaltung)¹⁸. Im Falle der Bundesauftragsverwaltung kommt den obersten Bundesbehörden ein umfassendes Weisungsrecht zu¹⁹. Erfasst werden von der Kostentragungspflicht des Bundes im Rahmen der Bundesauftragsverwaltung allerdings nur die Zweck-, nicht aber die Verwaltungsausgaben²⁰. Klassische Felder der Bundesauftragsverwaltung sind z.B. die Ausführung der atomrechtlichen Gesetze (Art.

¹⁶ Kube, in: Ecking/ Hillgruber, BeckOK GG, 46. Ed. 2021, Art. 104a Rn. 22 f; Schwarz, in: Maunz/ Dürig, Grundgesetz-Kommentar, 92. EL 2020, Art. 104a Rn. 45 f.; Siekmann, in: Sachs, Grundgesetz, 8. Aufl. 2018, Art. 104 Rn. 9 ff.

¹⁷ Siekmann, in: Sachs, Grundgesetz, 8. Aufl. 2018, Art. 104a GG Rn. 3.

¹⁸ Schwarz, in: Maunz/ Dürig, Grundgesetz-Kommentar, 92. EL 2020, Art. 104a Rn. 58, Heun, in: Dreier, Grundgesetz-Kommentar, 3. Aufl. 2018, Art. 104a Rn. 22 ff.; Siekmann, in: Sachs, Grundgesetz, 8. Aufl. 2018, Art. 104a Rn. 22 ff.

¹⁹ Voßkuhle/ Kaiser, JuS 2017, 316 (318); Suerbaum, in: Ecking/ Hillgruber, BeckOK GG, 46. Ed. 2021, Art. 85 Rn. 27 ff.; Kirchhof, in: Maunz/ Dürig, Grundgesetz-Kommentar, 92. EL 2020, Art. 85 Rn. 66 ff.

²⁰ Schwarz, in: Maunz/ Dürig, Grundgesetz-Kommentar, 92. EL 2020, Art. 104a Rn. 60.

87c GG) oder die Verwaltung der sonstigen Fernverkehrsstraßen, die nicht bereits Bundesautobahnen sind (Art. 90 Abs. 3 GG).

Daneben bestehen einige direkt im Grundgesetz geregelte Tatbestände der bundeseigenen Verwaltung (Art. 86 GG). Diese betrifft z.B. den Auswärtigen Dienst und die Bundeswasserstraßen (Art. 87 GG). Nach Art. 87 Abs. 3 GG können für Angelegenheiten, in denen dem Bund die Gesetzgebungskompetenz zusteht, selbstständige Bundesoberbehörden und neue bundesunmittelbare Körperschaften und Anstalten des öffentlichen Rechts errichtet werden.

Weitere Ausnahmen vom Konnexitätsprinzip bestehen im Rahmen der Finanzhilfen bzw. Sonderausgaben. Relevant im Rahmen des Naturschutzes könnte hier insbesondere die Regelung des Art. 104b Abs. 1 GG werden, auf die im Folgenden noch näher eingegangen wird. Außerdem können ungeschriebene Verwaltungskompetenzen des Bundes eine Rolle spielen, insbesondere solche, die sich aus der Natur der Sache ergeben; dazu ebenfalls sogleich²¹.

II. Finanzverfassungsrecht und direkte Bezüge zum Naturschutz

Im Bereich des Naturschutzes besteht eine konkurrierende Gesetzgebungskompetenz des Bundes nach Art. 74 Abs. 1 Nr. 29 GG. Von dieser hat der Bund durch den Erlass des Bundesnaturschutzgesetzes (BNatSchG) Gebrauch gemacht²². Die Erforderlichkeit einer bundesgesetzlichen Regelung im Sinne des Art. 72 Abs. 2 GG ist für Art. 74 Abs. 1 Nr. 29 GG nicht als separate Voraussetzung für die Zulässigkeit einer Bundesgesetzgebung vorgesehen, anders als in einigen anderen Politikbereichen jenseits des Naturschutzes. Allerdings besteht eine Abweichungsbefugnis der Länder nach Art. 72 Abs. 3 GG, so dass die Naturschutzgesetze der Länder vorgehen, wenn es sich bei ihnen um das spätere Gesetz im Sinne des Art. 72 Abs. 3 S. 3 GG handelt²³. Da allerdings im Bereich des BNatSchG keine Durchbrechung des Konnexitätsprinzips durch Vorschriften des GG vorgesehen ist, gilt, dass der Vollzug des BNatSchG grundsätzlich bei den Ländern liegt. Daraus folgt, dass dies auch für die Finanzierung des Vollzugs des BNatSchG grundsätzlich gilt.

Die hauptsächliche Vollzugszuständigkeit der Länder ist so auch in § 3 BNatSchG geregelt. Allerdings sieht § 3 Abs. 1 Nr. 2 BNatSchG außerdem vor, dass das Bundesamt für Naturschutz (BfN) die zuständige Behörde ist, wenn ihm nach dem BNatSchG Zuständigkeiten zugewiesen werden²⁴. Die Zuständigkeiten des BfN sind über das gesamte BNatSchG verteilt und umfassen insbesondere den Artenschutz, den Meeresnaturschutz (Vollzug des Naturschutzrechts in der ausschließlichen Wirtschaftszone) und die Beobachtung von Natur und Landschaft²⁵. Bemerkenswerter Weise findet das BMU im BNatSchG keine Erwähnung, obwohl es sich bei ihm um die oberste Bundesbehörde im Bereich des Naturschutzes handelt. Das BMU ist insbesondere zuständig für die Vorbereitung normativer Regelungen und für die Wahrnehmung der Aufgaben im Bereich des Naturschutzes auf europäischer und internationaler Ebene.

²¹ Hierzu Trute, in: Mangoldt/ Klein/ Starck, Grundgesetz, 7. Aufl. 2018, Art. 83 Rn. 83 f.

²² Zur Novelle des BNatSchG 2017 Lütke, NuR 2018, 145.

²³ Zum Wegfall des zuvor geltenden Erforderlichkeitskriteriums im Rahmen des Art. 72 GG Broemel, in: von Münch/ Kunig, Grundgesetz-Kommentar, 7. Aufl. 2021, Art. 72 Rn. 33.

²⁴ Brinktrine, in: Giesberts/ Reinhardt, BeckOK Umweltrecht, 57. Ed. 2021, § 3 Rn. 9.

²⁵ Brinktrine, in: Giesberts/ Reinhardt, BeckOK Umweltrecht, 57. Ed. 2021, § 3 Rn. 15; ausführlicher auch Müller-Walter, in: Lorz/Konrad/Mühlbauer/Müller-Walter/Stöckel, Naturschutzrecht, 3. Auflage 2013, § 3 Rn. 4.

Grundsätzlich gilt also, dass – abgesehen von den im BNatSchG besonders geregelten sehr engen Tatbeständen, die jeweils Ausdruck eines überregionalen Bezugs sind – die Länder für den Vollzug des BNatSchG zuständig sind. Jedoch kann der Bund auch jenseits der BfN-Aufgaben bestimmte umweltschutzbezogene Ausgaben im Rahmen der Mischverwaltung mitfinanzieren. Dies gilt etwa über Art. 91a Abs. 1 Nr. 3 GG für die Verbesserung der Agrarstruktur und des Meeresschutzes²⁶.

Weitergehende Finanzierungsmöglichkeiten durch den Bund ergeben sich, wenn man den Blick zurück auf die Verfassung und die schwerwiegenden Folgen eines unzureichenden Naturschutzes richtet:

III. Finanzverfassungsrecht und die Wechselbezüglichkeit von Natur- und Klimaschutz

Ausgangspunkt für die weiteren Überlegungen ist die eingangs des Gutachtens getroffene Feststellung, dass Klimaschutz und Naturschutz (auch wenn vereinzelt Spannungsverhältnisse denkbar sind) im Kern auf Synergien angelegt sind und die Problemtreiber sich in wesentlichen Teilen decken. So steht die Erhaltung von Ökosystemen und Biodiversität in unmittelbarem Zusammenhang mit der Erhaltung des Globalklimas. Insbesondere Wälder sowie Feuchtgebiete und Moore bilden CO₂-Senken, denen in Bezug auf die Einhaltung der 1,5-Grad-Grenze aus dem Pariser Klimaabkommen (Art. 2 Abs. 1 PA) überragende Bedeutung zukommt²⁷. Durch Landnutzungsänderungen wird das Kohlenstoffspeicherungspotenzial dieser Senken nach und nach massiv reduziert²⁸. Dies führt zu einer erhöhten Freisetzung von CO₂ in die Atmosphäre und infolgedessen zu einer Beschleunigung des Klimawandels. Klimaschutz und Naturschutz können demnach nicht als isolierte Angelegenheiten betrachtet werden. Der Klimaschutz aber ist ein globales Phänomen, das gravierende und unumkehrbare Auswirkungen auf die Lebensrealität der Weltbevölkerung haben wird. Hungersnöte, Pandemien wie die Corona-Pandemie, Migrationsströme ungekannten Ausmaßes und eine Häufung von Naturkatastrophen sind nur einige der zu erwartenden Folgen des ungehinderten Fortlaufens des Anstiegs der Globaltemperatur. Das gilt im Grundsatz zwar auch für das Artensterben, doch gibt es beim Klimawandel anders als beim Naturschutz weit weniger das Problem bestimmender heterogener lokaler Faktoren²⁹, weswegen für den Klimaschutz das transregionale – genauer gesagt transnationale – Handeln noch klarer notwendig ist als für den Naturschutz. Die Auswirkungen des Klimawandels (wie auch des Biodiversitätsverlusts) auf die Ökonomie werden voraussichtlich verheerend sein³⁰. Dem Staat werden Kosten, wenn nicht rechtzeitig gehandelt wird, insbesondere für die Anpassung an den Klimawandel und den

²⁶ Kloepfer, Umweltrecht, 4. Aufl. 2016, § 3 Rn. 192; Volkmann/ Kaufhold, in: von Mangoldt/ Klein/ Starck, Grundgesetz, 7. Aufl. 2018, Art. 91a Rn. 45.

²⁷ Ausführlich hierzu Essl/ Rabitsch (Hg.), Biodiversität und Klimawandel, 2013; Ekardt/ Jacobs/ Stubenrauch/ Garske, Land 2020, 83; Stubenrauch/ Ekardt/ Hagemann/ Garske, Forest Governance, 2021, i.E.; Wieding/ Stubenrauch/ Ekardt, Sustainability 2020, 8858.

²⁸ Speziell zu den Landnutzungsemissionen Ekardt/ Wieding/ Garske/ Stubenrauch, CCLR 2018, 316; Hennig, Nachhaltige Landnutzung und Bioenergie – Ambivalenzen, Governance, Rechtsfragen, 2017.

²⁹ Dazu, dass diese Heterogenität bei der Instrumentenwahl zu einem Abbildbarkeitsproblem führt und deshalb vor allem die Treiber des Biodiversitätsverlusts (die diesem Abbildbarkeitsproblem nicht unterliegen) angegangen werden müssen, siehe Ekardt/ Jacobs/ Stubenrauch/ Garske, Land 2020, 83.

³⁰ So schon Stern, The Economics of Climate Change, 2006; Peter/ Guyer u.a., Folgen des globalen Klimawandels für Deutschland, 2020; Klepper/ Rickels u.a., Kosten des Klimawandels und Auswirkungen auf die Wirtschaft, 2016.

Ausgleich der durch ihn verursachten Schäden entstehen. In diesem Sinne kann der Naturschutz als Erhalt von Ökosystemen als originärer Beitrag zum Klimaschutz bzw. als Teilsumme der notwendigen Maßnahmen zur Verhinderung einer klimatischen Katastrophe begriffen werden³¹. Dabei ergänzen solche Maßnahmen der Bereitstellung von Negativemissionen – und von Adaptations-Maßnahmen – den originären Klimaschutz, der sich im fossilen Phasing-Out und einer starken Reduktion der Tierhaltung vollziehen müsste³².

Eine verfassungsrechtliche Verankerung des Klimaschutzes im Sinne der Erhaltung der natürlichen Lebensgrundlagen findet sich in Art. 20a GG und nach hier vertretener Auffassung mehr noch im Grundrecht auf Leben, Gesundheit und Existenzminimum³³. Im Unionsrecht findet der Klimaschutz neben den Grundrechten insbesondere in Art. 11, 191 ff. AEUV sowie in Art. 37 EUGRC Berücksichtigung³⁴. Vor diesem gesamten Hintergrund lässt sich auf verschiedene Weise eine über das bereits Gesagte hinausgehende Finanzierungskompetenz des Bundes für die Naturschutzförderung herleiten.

1. Gesetzgebungskompetenz des Bundes für den Klimaschutz und Finanzierungskompetenz kraft Natur der Sache

Die Gesetzgebungskompetenz des Bundes für den Klimaschutz ergibt sich aus Art. 74 Abs. 1 Nr. 24 GG (Luftreinhaltung)³⁵. Darauf (und auf die Art. 105 und 106 GG) gründet sich z.B. auch das Bundesklimaschutzgesetz (KSG), das am 18. Dezember 2019 in Kraft getreten ist. Es handelt sich hierbei ebenso wie im Bereich des Naturschutzes und der Landschaftspflege um eine konkurrierende Gesetzgebungskompetenz. Wie bereits ausgeführt muss, um eine Finanzierungskompetenz des Bundes annehmen zu können, jedoch auch eine Verwaltungskompetenz des Bundes für das angestrebte Regelungsgebiet festgestellt werden. Aus dieser folgt dann im Sinne des Konnexitätsprinzip auch die Finanzierungskompetenz.

Eine solche Verwaltungskompetenz des Bundes könnte sich im Bereich des für den Klimaschutz relevanten Naturschutzes aus der Natur der Sache ergeben. Bei Kompetenzen aus der Natur der Sache handelt es sich um ungeschriebene Verwaltungskompetenzen³⁶. Hierbei ist Voraussetzung, dass unvorhergesehene Verwaltungsaufgaben aufgrund ihrer Eigenart nur durch den Bund bewältigt werden können. Der Bund war beispielsweise schon immer für die Darstellung der Bundesrepublik nach außen in Bezug auf Kultur und Sport zuständig (diese Zuständigkeit, die lange Zeit ungeschrieben war, ist zwischenzeitlich positivrechtlich normiert worden; vgl. Art. 22 Abs. 1 S. 2 GG). Die Voraussetzungen für eine Bundeskompetenz kraft Natur der Sache sind nicht ganz eindeutig³⁷. Jedenfalls soll aber wohl nicht ausreichend sein, dass eine Zuständigkeit des Bundes zweckmäßig erscheint oder die Finanzkraft des

³¹ So auch der WWF in einer Studie von Yeo u.a., *Climate, Nature and our 1.5°C Future*, 2019.

³² Ausführlich zu alledem Ekarde, *Sustainability: Transformation, Governance, Ethics, Law*, Chapter 1 und 4; Wieding/ Stubenrauch/ Ekarde, *Sustainability* 2020, 8858.

³³ Zur Grundrechts-Diskussion als Hintergrund für BVerfG, Beschluss vom 24.03.2021, Az. 1 BvR 2656/18 u.a. m.w.N. Ekarde, *Sustainability*, Chapter 3; Winter, *ZUR* 2019, 259 ff.; Calliess, *Rechtsstaat und Umweltstaat*, 2001.

³⁴ Hierzu Attendorn, *NVwZ* 2012, 1569; zu den aktuellen Entwicklungen Schlacke, *EnWZ* 2020, 355.

³⁵ Vgl. BT-Drs. 18/1612, S. 10; außerdem BVerwGE 153, 367 Rn. 37.

³⁶ Kirchhof, in: Maunz/ Dürig, *Grundgesetz-Kommentar*, 92. EL 2020, Art. 83 Rn. 49.

³⁷ Zur Rechtsprechung des BVerfG Bullinger, *AöR* 1971, 237 ff.; Trute, in: von Mangoldt/ Klein/ Starck, *Grundgesetz*, 7. Aufl. 2018, Art. 83 Rn. 83.

Bundes gegeben ist³⁸. Stattdessen ist erforderlich, dass der Zweck durch eine Verwaltung der Länder überhaupt nicht erreicht werden kann³⁹.

Zwar lässt sich hinsichtlich des Klimawandels ohne weiteres feststellen, dass dieser ein überregionales und sogar globales Problem darstellt und dass insgesamt die steuerungspolitische Rolle der regionalen Ebene dort kleiner erscheint als beim Naturschutz, wie bereits festgestellt wurde. Jedoch folgt allein daraus noch nicht, dass die Verwaltungsaufgabe nicht dennoch von den Ländern wahrgenommen werden kann. Lediglich für länderübergreifende Naturschutzprojekte ließe sich hieraus eine Verwaltungs- und damit Finanzierungskompetenz des Bundes begründen, wenn eine Zusammenarbeit zwischen den Ländern scheitert⁴⁰. Praktisch wohl noch wichtiger: Es könnte ferner ein abgestimmtes und länderübergreifendes Vorgehen notwendig werden und damit in der Verwaltung und Finanzierung beim Bund anzulagern sein. Die Nutzung des Negativemissions-Potenzials von Mooren und Wäldern als Senken beispielsweise erfordert ein übergreifendes Vorgehen, weil umfangreiche Vorgaben in diesem Bereich einerseits nötig sind und durchgängig implementiert werden müssen und andererseits hohes Konfliktpotenzial bergen; dies legt ein bundeseinheitliches administratives und somit auch fiskalisches Vorgehen nahe.

Gesamtstaatliche relevante Naturschutzprojekte werden bereits aktuell durch den Bund im Rahmen des Bundesprogramms Biologische Vielfalt, des Förderprogramms Auen als Teil des Bundesprogramms „Blaues Band Deutschland“ sowie des Waldklimafonds gefördert⁴¹. Es ist nach dem Gesagten juristisch natürlich auch gerechtfertigt, die Beteiligung des Bundes auf Basis einer Finanzierungskompetenz kraft Natur der Sache auf weitere Projekte auszuweiten, die gesamtstaatlich relevant sind oder sich im Rahmen von Wissenschaft und Forschung halten. Dies kann gemäß Art. 87 Abs. 3 GG z.B. durch Errichtung einer Stiftung geschehen. Die Verwaltungs- und Finanzierungskompetenz der Länder innerhalb des Landesgebietes wird dadurch nicht beeinträchtigt⁴².

2. Finanzierungskompetenz des Bundes im Lichte des Art. 104b Abs. 1 S. 2 GG

Potenziell ergibt sich eine weitere Finanzierungskompetenz des Bundes in Bezug auf die Förderung von Naturschutzmaßnahmen aus Art. 104b Abs. 1 S. 2 GG. Hiernach kann der Bund im Falle von Naturkatastrophen oder außergewöhnlichen Notsituationen, die sich der Kontrolle des Staates entziehen und die staatliche Finanzlage erheblich beeinträchtigen, auch ohne Gesetzgebungsbefugnisse Finanzhilfen gewähren. Voraussetzung dafür ist nach Art. 104b Abs. 1 S. 1 GG, dass diese Maßnahmen zur Abwehr einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts oder zum Ausgleich unterschiedlicher Wirtschaftskraft im Bundesgebiet oder zur Förderung des wirtschaftlichen Wachstums erforderlich sind. Art. 104b Abs. 1 S. 2 GG befreit lediglich von dem Erfordernis der Gesetzgebungskompetenz. Diese ist aber – wie bereits dargelegt – im Falle des Klimawandels (und der damit im Zusammenhang stehenden Naturschutzmaßnahmen) ohnehin gegeben. Dem Bund muss zudem keine Verwaltungskom-

³⁸ Kirchhof, in: Maunz/ Dürig, Grundgesetz-Kommentar, 92. EL 2020, Art. 83 Rn. 49.

³⁹ BVerfGE 41, 291 (310 und 312); 22, 180 (217); 11, 6 (17 f.); 11, 89 (99).

⁴⁰ So auch zum Thema der Jugendhilfe BVerfGE 22, 180 (217).

⁴¹ WD 8 - 3000 - 008/21; dazu siehe auch oben Fn. 2 – 6.

⁴² Heintzen, in: Münch/ Kunig, Grundgesetz-Kommentar, 7. Aufl. 2021, Art. 104a Rn. 36.

petenz zustehen⁴³. Es wurde bereits erörtert, dass der Naturschutz nicht unabhängig vom Klimaschutz betrachtet werden kann und eine Unterkategorie von breit gefächerten Klimaschutzmaßnahmen darstellt, jedenfalls dann, wenn es um den Erhalt von klimarelevanten Ökosystemen und CO₂-Senken geht. Im Einzelnen:

a) Der Klimawandel als Naturkatastrophe oder außergewöhnliche Notsituation

Naturkatastrophen im Sinne des Art. 104b Abs. 1 GG sind unmittelbar drohende Gefahrenzustände oder Schädigungen von erheblichem Ausmaß, die durch Naturereignisse ausgelöst werden. Außergewöhnliche Notsituationen sind hingegen Situationen, die sich der Kontrolle des Staates entziehen und z.B. auf technischem oder menschlichem Versagen beruhen⁴⁴. Beispielsweise wurde die Finanz- und Wirtschaftskrise 2009 als eine solche außergewöhnliche Notsituation bezeichnet⁴⁵. Die erhebliche Beeinträchtigung der staatlichen Finanzlage bezieht sich auf die zur Beseitigung entstandener Schäden oder für vorbeugende Maßnahmen notwendigen Mittel⁴⁶. Förderziel einer Finanzhilfe im Sinne des Art. 104b Abs. 1 GG muss die Abwehr einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts (Var. 1), der Ausgleich unterschiedlicher Wirtschaftskraft im Bundesgebiet (Var. 2) oder die Förderung des wirtschaftlichen Wachstums (Var. 3) sein. Da eine Förderung wirtschaftlichen Wachstums dauerhaft tendenziell mit der Erreichung der Klimaziele aus Art. 2 Abs. 1 Paris-Abkommen konfliktiert⁴⁷ und der Klimawandel sich auch nicht zwingend im Sinne einer unterschiedlichen Wirtschaftskraft im Bundesgebiet auswirken wird, kommt zur Begründung einer Finanzierungskompetenz des Bundes hier insbesondere die Abwehr einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts in Frage.

Wie dargelegt handelt es sich bei Naturkatastrophen im Sinne des Art. 104b Abs. 1 GG um unmittelbar drohende Gefahrenzustände oder Schädigungen von erheblichem Ausmaß, die durch Naturereignisse ausgelöst werden. Fraglich ist mithin, ob es sich beim Klimawandel um eine solche Naturkatastrophe handelt. Der Klimawandel an sich führt durch die Anreicherung von Treibhausgasen in der Atmosphäre zu einer globalen Erwärmung. Dabei erhöht der Klimawandel unstreitig die Wahrscheinlichkeit für das Auftreten von Naturkatastrophen wie Dürren, Überschwemmungen, Hitzewellen und Stürmen⁴⁸. Demnach ist zu klären, ob dem Unmittelbarkeitserfordernis des Gefahrenzustands bzw. der Schädigung an dieser Stelle bereits Genüge getan ist⁴⁹. Entlehnt man die Definition der unmittelbaren Gefahr aus dem Poli-

⁴³ So unmittelbar Heun/ Thiele, in: Dreier, Grundgesetz-Kommentar, 3. Aufl. 2018, 104b Rn. 29, während die übrigen Kommentare zum GG sich größtenteils ausschweigen über die Frage der Verwaltungskompetenz, was sich aber wohl daraus ergibt, dass deren Entbehrlichkeit auf der Hand liegt.

⁴⁴ Heun/ Thiele, in: Dreier, Grundgesetz-Kommentar, 3. Aufl. 2018, 104 b Rn. 24 ff; Heintzen, in: von Münch/ Kunig, Grundgesetz-Kommentar, 7. Aufl. 2021, Art. 104b Rn. 16; Hellermann, in: von Mangoldt/ Klein/ Starck, Grundgesetz, 7. Aufl. 2018, Art. 104b GG Rn. 56 ff.

⁴⁵ BT-Drs. 16/12410, S. 15; kritisch hierzu ; Heintzen, in: von Münch/ Kunig, Grundgesetz-Kommentar, 7. Aufl. 2021, Art. 104b Rn. 16.

⁴⁶ Kube, in: Ecking/ Hillgruber, BeckOK GG, 46. Ed. 2021, Art. 104b Rn. 6 ff.

⁴⁷ Näher dazu Ekardt/ Rath/ Vöhler, Soziales Recht 2021, Heft 2; Mattauch/ Roesti u.a., Wirtschaftspolitische Blätter, 2017/3; Paech, Befreiung vom Überfluss, 2012; Ekardt, Sustainability, Chapter 1.4.

⁴⁸ Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC), The Ocean and Cryosphere in a Changing Climate, 2019; für Deutschland etwa Bubeck/ Kienzler, Bewertung klimawandelgebundener Risiken: Schadenspotenziale und ökonomische Wirkung von Klimawandel und Anpassungsmaßnahmen, 2020.

⁴⁹ Die Notsituation soll bereits eingetreten und nicht beendet sein. Art. 104b Abs. 1 S. 2 GG erlaube streng genommen keine Hilfen im Bereich der Katastrophenvorsorge, vgl. Heun/ Thiele, in: Dreier, Grundgesetz-

zeirecht bzw. dem Recht der Gefahrenabwehr, so ist eine unmittelbare Gefahr dann gegeben, wenn das schädigende Ereignis bereits begonnen hat oder diese Entwicklung in nächster Zeit mit an Sicherheit grenzender Wahrscheinlichkeit bevorsteht⁵⁰. Eine Gefahr selbst liegt dann vor, wenn es bei ungehindertem Fortlauf der Geschehnisse mit hinreichender Wahrscheinlichkeit zu Schäden kommen wird. Dabei kann dieser Begriff der unmittelbaren Gefahr nur unter Beachtung der besonderen verfassungsrechtlichen Situation auf die Auslegung des Art. 104b Abs. 1 GG übertragen werden. Insoweit ist festzuhalten, dass der Klimawandel längst begonnen hat und sich bereits heute in vielfältiger Form manifestiert. So sind etwa im Sommer des Jahres 2020 laut aktueller Befunde in Deutschland zahlreiche Menschen infolge der durch den Klimawandel verursachten Hitzewellen ums Leben gekommen⁵¹. Die mittlere Temperatur hat sich nach einem Monitoringbericht des BMU und des UBA zwischen 1881 und 2018 um insgesamt 1,5 Grad Celsius innerhalb Deutschlands erhöht, womit zumindest innerhalb der Bundesrepublik bereits die Grenze des Pariser Abkommens überschritten ist (wobei diese sich auf das Globalklima bezieht)⁵². Hitzewellen, Dürren, vermehrte Wirbelstürme u.a., wie sie eben auch in Deutschland auftreten, sind damit als Naturkatastrophen zu qualifizieren. Und der Naturschutz kann im Sinne von Adaptation zum einen die Natur resilienter machen und eintretende Katastrophen ergo abmildern; er kann zum anderen durch die Bereitstellung von Negativemissionen auch das Auftreten von Katastrophen unwahrscheinlicher machen. Im Rahmen der Definition der „Naturkatastrophe“ lediglich die Finanzierung zur Behebung bereits eingetretener Schäden zuzulassen, aber die Bekämpfung der den Schäden zugrundeliegenden Ursache nicht, erschiene sinnwidrig.

Demgemäß handelt es sich beim Klimawandel um eine Naturkatastrophe. Diese Auslegung wird auch durch das Vorgehen im Rahmen der Corona-Pandemie gestützt. Die Corona-Pandemie wird ebenfalls als Naturkatastrophe definiert⁵³, obwohl nicht von der Hand zu weisen ist, dass auch sie – wenn man sich an der wahrscheinlichsten Ursache für ihr Auftreten, nämlich eine Übertragung auf den Menschen im Wege einer Zoonose, orientiert – in gewisser Weise menschengemacht ist⁵⁴. Nichts anderes darf daher für die Qualifikation des Klimawandels als Naturkatastrophe gelten. Dass die Wahrscheinlichkeit für Zoonosen sich bei Fortschreiten des Klimawandels erhöht, sei hier nur am Rande erwähnt⁵⁵.

Im Übrigen wäre – sollte man den Klimawandel nicht als Naturkatastrophe qualifizieren wollen – zumindest das Erfordernis der außergewöhnlichen Notsituation erfüllt, da der Klimawandel maßgeblich auf menschlichem Versagen beruht.

Kommentar, 3. Aufl. 2018, Art. 104b Rn. 28 (allerdings selbst schon kritisch). Auch diesem Erfordernis dürfte allerdings im Falle des Klimawandels Genüge getan sein.

⁵⁰ Kritisch zu einer engen Auslegung auch Heun/ Thiele, in: Dreier, Grundgesetz-Kommentar, 3. Aufl. 2018, Art. 104b Rn. 28;

⁵¹ Watts/ Amann u.a., The Lancet 2021, 129 ff.

⁵² UBA, Monitoringbericht 2019 zur Deutschen Anpassungsstrategie an den Klimawandel, 2019.

⁵³ Vgl. WD 4 - 3000 – 124/20.

⁵⁴ UNEP/ ILRI, Preventing the next pandemic: Zoonotic diseases and how to break the chain of transmission, 2020.

⁵⁵ UNEP/ ILRI, Preventing the next pandemic: Zoonotic diseases and how to break the chain of transmission, 2020; Beyer/ Manica/ Mora, Science of The Total Environment 2021, 145413.

b) Erhebliche Beeinträchtigung der staatlichen Finanzlage

Eine erhebliche Beeinträchtigung der staatlichen Finanzlage – als nächstes Tatbestandsmerkmal – ist dann anzunehmen, wenn die Naturkatastrophe oder die außergewöhnliche Notsituation aus Gründen des Gemeinwohls Maßnahmen des Bundes zur Aufrechterhaltung und Stabilisierung erfordert, die unter normalen Umständen gerade nicht erforderlich wären⁵⁶. Dabei bezieht sich der Finanzbedarf auch auf etwaige vorbeugende Maßnahmen⁵⁷. Eine genaue Beurteilung der Frage, ob eine erhebliche Beeinträchtigung der staatlichen Finanzlage vorliegt, die Mittel der Länder also nicht ausreichen, um die Situation zu bewältigen, ist nur bei Vorliegen konkreterer Informationen über den Haushalt von Bund und Ländern möglich. Jedoch ist festzuhalten, dass der Klimawandel die wahrscheinlich größte Herausforderung dieses Jahrhunderts ist. Bisher wurden fast alle Klimaschutzziele verfehlt⁵⁸ und der Klimawandel schreitet ungehindert und wesentlich schneller als ursprünglich angenommen fort⁵⁹. Es liegt damit auf der Hand, dass alle verfügbaren Mittel eingesetzt werden müssen, um so effektiv wie möglich gegen einen weiteren Anstieg der Globaltemperatur vorzugehen. Angesichts dessen, dass im Rahmen der Finanzkrise 2009 eine erhebliche Beeinträchtigung der staatlichen Finanzlage angenommen wurde⁶⁰, erscheint es unplausibel, dies beim Klimawandel und den durch ihn drohenden weit größeren wirtschaftlichen Folgen anders zu beurteilen.

c) Abwehr einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts

Der Begriff des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts – als nächstes Tatbestandsmerkmal – ist den Wirtschaftswissenschaften entlehnt und steht unter einem „in die Zeit offenen Vorbehalt“ neuer wirtschaftswissenschaftlicher Erkenntnisse. Da es sich um einen unbestimmten Rechtsbegriff handelt, ist eine Auslegung erforderlich. Hierbei kommt dem Bund ein weiter Beurteilungsspielraum bzw. eine Einschätzungsprärogative zu⁶¹, die nur eingeschränkt verfassungsrechtlich überprüfbar ist⁶². Teilziele des wirtschaftlichen Gleichgewichts umfassen jedenfalls die Stabilität des Preisniveaus, einen hohen Beschäftigungsstand, das außenwirtschaftliche Gleichgewicht sowie ein stetiges und angemessenes Wirtschaftswachstum (magisches Viereck)⁶³. Die Finanzhilfen müssen zur Abwehr der Störung geeignet und erforderlich sein⁶⁴.

⁵⁶ Schwarz, in: Maunz/ Dürig, Grundgesetz-Kommentar, 92. EL 2020, Art. 104 Rn. 40.

⁵⁷ BT-Drs. 16/12410, S. 11; so im Ergebnis auch Heun/ Thiele, in: Dreier, Grundgesetz-Kommentar, 3. Aufl. 2018, Art. 104b Rn. 28, allerdings unter Klarstellung, dass zumindest längerfristig angelegte Projekte nicht von der Norm gedeckt sein dürften, obwohl gerade in dem Bereich häufig Finanzhilfen nötig würden.

⁵⁸ Zur voraussichtlichen Verfehlung der Klimaschutzziele für 2030 Emele/ Harthan u.a., Projektionsbericht 2019 für Deutschland – Zusammenfassung in der Struktur des Klimaschutzplans, 2019; die Klimaschutzziele 2020 wurden lediglich „dank“ der Corona-Pandemie erreicht, ein nachhaltiger Effekt ist dies aber nicht.

⁵⁹ Anstelle vieler Lenton/ Rockström u.a., Nature 2019, 592.

⁶⁰ Kment, in: Jarass/ Pieroth, Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, 16. Aufl. 2020, Art. 104b Rn. 6.

⁶¹ Siekmann, in: Sachs, Grundgesetz, 8. Aufl. 2018, Art. 104b Rn. 18.

⁶² BVerfGE 79, 311 (343); Schwarz, in: Maunz/ Dürig, Grundgesetz-Kommentar, 92. EL 2020, Art. 104 Rn. 31 mwN.

⁶³ BVerfGE 79, 311 (329); Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Jahresgutachten, 2005/06, 2005, Textnr. 478; Siekmann, in: Sachs, Grundgesetz, 8. Aufl. 2018, Art. 104b Rn. 19; ausführlich auch im Rahmen des Art. 109 GG Kirchhof in Mangoldt/ Klein/ Starck, Grundgesetz, 7. Aufl. 2018, Art. 109 Rn. 47 ff.

⁶⁴ BVerfGE 41, 291 (312).

Neben einer eigenen Betroffenheit im Zuge des Klimawandels (Dürren, Überschwemmungen, Waldbrände usw.) ist Deutschland unmittelbar in zahlreiche Handelsketten und internationale Märkte eingebunden. International werden verschiedene Kanäle identifiziert, über die der Klimawandel sich auf Volkswirtschaften auswirken kann. Dazu gehören unter anderem der Devisen- und Kapitalmarkt (Börsenstürze), Handelsströme (z.B. knappere Verfügbarkeit von Lebensmitteln) sowie der Migrations- und Arbeitsmarkt, um nur einige wenige zu nennen⁶⁵. Deutschland ist stark in internationale Produktionsprozesse eingebunden und von Im- bzw. Exporten abhängig. Die transnationalen ökonomischen Effekte des Klimawandels dürften Deutschland daher hart treffen. Das neueste Beispiel hierfür ist wohl die – wie bereits erörtert auch im Zusammenhang mit dem Klimawandel stehende – Corona-Pandemie, die aktuell zu massiven Folgen für die deutsche Wirtschaft führt. Werden jedoch nicht die notwendigen Maßnahmen gegen den Klimawandel ergriffen, dürfte die Corona-Krise lediglich ein Vorgeschmack sein auf das, was uns in den nächsten Jahren noch erwartet. Nach § 5 Abs. 2 S. 1 Nr. 9 IfSG darf der Bund den Ländern zur Bekämpfung der Corona-Pandemie Finanzhilfen nach Art. 104b Abs. 1 S. 2 GG gewähren⁶⁶. Es ist nicht ersichtlich, weshalb für den Klimawandel eine andere Auslegung gelten sollte. Zwar geht die gesamtgesellschaftliche Tendenz dahin, den Klimawandel noch als etwas Zukünftiges zu begreifen. Wie weiter oben bereits dargelegt, befinden wir uns allerdings bereits mitten in seinen Auswirkungen, die in den kommenden Jahren immer deutlicher spürbar werden dürften.

Da der Natur- und Klimaschutz weiterhin nur schleppend vorangeht und die übrigen Voraussetzungen des Art. 104b Abs. 1 S. 2 GG erfüllt sind, kann der Bund somit unter Einhaltung der Verfahrensvorschriften des Art. 104b GG Finanzhilfen gewähren. Erforderlich ist hierfür der Erlass eines Gesetzes, das der Zustimmung des Bundesrates bedarf und das Nähere bestimmt (vgl. Art. 104b GG Abs. 2). Dabei bleibt zu beachten, dass die Finanzhilfen des Bundes lediglich eine Ergänzungsfunktion haben. Sie treten neben die Mittel der Länder. Es ist jedoch kein Quotenverhältnis vorgeschrieben⁶⁷.

3. Ergänzende bundesfreundliche Auslegung anhand von Staatszielen, Grundrechten und Völkerrecht

Die bis hierher gefundenen Ergebnisse werden zudem durch eine völkerrechtsfreundliche Auslegung im Lichte der eingangs des Gutachtens dargestellten völkerrechtsverbindlichen Klima- und Naturschutzziele unterstützt. Denn diese verlangen nach raschen, wirksamen und sehr ambitionierten Maßnahmen. Im Sinne systematischer Auslegung respektive der Herstellung praktischer Konkordanz kann in diese Richtung auch die bereits erwähnte Beeinträchtigung der deutschen, europäischen und internationalen Grundrechte durch den Klimawandel angeführt werden, ebenso wie des Art. 20a GG, wie nunmehr auch das BVerfG unterstreicht⁶⁸. Denn schließlich ist der Klimawandel ein globales Problem. Weshalb seine Be-

⁶⁵ Stern, *The Economics of Climate Change*, 2007; Peter/ Guyer u.a., *ZfU* 2021, 14 (15); Peter/ Guyer u.a., *Folgen des globalen Klimawandels für Deutschland*, 2020; Hirschfeld/ Lindow, *Indirekte Effekte des globalen Klimawandels auf die deutsche Wirtschaft*, 2016.

⁶⁶ Kersten/ Rixen, *Der Verfassungsstaat in der Corona-Krise*, 2020, VII. 1.

⁶⁷ Kment, in: Jarass/ Pieroth, *Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland*, 16. Aufl. 2020, Art. 104b Rn. 10; Heun/ Thiele, in: Dreier, *Grundgesetz-Kommentar*, 3. Aufl. 2018, Art. 104b Rn. 30 ff.

⁶⁸ Zur Wirkung des Art. 20a GG als verfassungsimmanente Schranke Schulze-Fielitz, in: Dreier, *Grundgesetz-Kommentar*, 3. Aufl. 2015, Rn. 87 ff. und nunmehr BVerfG, Beschluss vom 24.03.2021, Az. 1 BvR 2656/18 u.a.

kämpfung sowie der Erhalt unserer natürlichen Lebensgrundlagen finanzierungsmäßig eine Landesaufgabe sein sollte, ist aus der Sache heraus nur schwer verständlich.

Nach alledem kann man festhalten: Die Finanzierungslast trifft im Bundesstaat gemäß dem Konnexitätsprinzip grundsätzlich denjenigen, den die Aufgabenlast trifft, und damit die Länder. Allerdings bestehen hinsichtlich des Naturschutzes – wenn man ihn als einen Unterfall des Klimaschutzes betrachtet – wesentliche Durchbrechungen des Konnexitätsprinzips.

C. Naturschutz und Haushaltsrecht

I. Haushaltsrechtliche Grundlagen

Ergänzend zu den bisherigen Überlegungen erscheint ein kurzer Blick ins einfache Recht angezeigt. Einfachgesetzlich wird die Finanzverfassung der Art. 104a ff. GG durch das Haushaltsrecht des Bundes und der Länder konkretisiert. In diesem Rahmen spielen für Finanzierungen des Bundes das Haushaltsgrundsätzegesetz (HGrG) sowie die Bundeshaushaltsordnung eine wichtige Rolle. Im jährlich zu verabschiedenden Haushaltsgesetz werden darüber hinaus Einnahmen und Ausgaben für einen bestimmten Zeitraum festgeschrieben. Das Haushaltsgesetz stellt den diesem als Anlage beigefügten Haushaltsplan fest. Er enthält die vorgesehenen Ausgaben und Einnahmen für das Haushaltsjahr und ermächtigt die Exekutive zur Leistung von Ausgaben und zur Eingehung von Verpflichtungen. Relevant für eine verstärkte Förderung des Naturschutzes durch den Bund sind insbesondere die Vorschriften des § 14 und § 26 HGrG sowie des § 23 und § 44 BHO, die im Wesentlichen inhaltsgleich sind. Darin werden nähere Bestimmungen zum Zuwendungsrecht des Bundes getroffen. Zuwendungen im Sinne des § 14 HGrG sind Leistungen des Bundes an Stellen außerhalb der Bundesverwaltung zur Erfüllung bestimmter Zwecke, an deren Erfüllung der Bund ein erhebliches Interesse hat, das ohne die Zuwendung nicht oder nicht im notwendigen Umfang befriedigt werden kann⁶⁹. Auf den Erhalt von Zuwendungen besteht kein Rechtsanspruch, sie eröffnen dem Bund aber die Möglichkeit, gezielt bestimmte Projekte zu fördern. Da das HGrG sowie die BHO die Vorschriften der Finanzverfassung nach Art. 104a ff. GG konkretisieren, gilt auch hier das Konnexitätsprinzip. Zuwendungen dürfen also nur in den Fällen geleistet werden, in denen dem Bund auch die Verwaltungskompetenz zusteht, dazu bereits oben⁷⁰. Da die Leistung in diesen Fällen an Stellen außerhalb der Bundesverwaltung erfolgt, besteht das zusätzliche Erfordernis des erheblichen Interesses des Bundes an der Erfüllung des Zweckes⁷¹. Für das erhebliche Interesse soll nicht ausreichend sein, dass eine Förderung durch den Bund wünschenswert oder sinnvoll wäre⁷². Es müssen zusätzliche Erfordernisse hinzutreten. Wo hier die Grenze zu ziehen ist, hängt maßgeblich von politischen Entscheidungen ab, es besteht ein erheblicher Entscheidungsspielraum des Bundes⁷³. Darüber hinaus gilt der Subsidiaritätsgrundsatz, so dass eine Zuwendung nur gewährt werden darf, wenn ansonsten das angestrebte

⁶⁹ BMF, Das System der öffentlichen Haushalte, 2015, S. 69; zu Umweltsubventionen hingegen ausführlich Kloepfer, Umweltrecht, 4. Aufl. 2016, § 5 Rn. 839 ff.; zur Abgrenzung von Zuwendungen und Beihilfen Müller/Richter/Ziekow, Handbuch Zuwendungsrecht, 2017, E. Rn. 1 ff.

⁷⁰ Vgl. von Lewinski/Burbar, Haushaltsgrundsätzegesetz, 2013, § 14 HGrG Rn. 11; WD 4 - 3000 - 017/20; BMF, Das System der öffentlichen Haushalte, 2015, S. 72.

⁷¹ Rossi, in: Gröpl, BHO, 2. Aufl. 2019, § 44 Rn. 54.

⁷² Rossi, in: Gröpl, BHO, 2. Aufl. 2019, § 44 Rn. 55.

⁷³ BMF, Das System der öffentlichen Haushalte, 2015, S. 72.

Ziel nicht (vollständig) erreicht würde⁷⁴. Regelungen über das Verfahren für die Gewährung von Zuwendungen finden sich in den §§ 26 HGrG bzw. 44 BHO. Im Unterschied zu den im Rahmen der Finanzverfassung festgestellten Befugnissen des Bundes etwa nach Art. 104b Abs. 1 S. 2 GG bedarf es für Zuwendungen des Bundes im Rahmen seiner Aufgabenkompetenz nicht zwingend einer materiell-rechtlichen Kompetenznorm abgesehen vom Haushaltsgesetz. Darauf kann im Rahmen der Leistungsverwaltung verzichtet werden.

II. Zuwendungen im Bereich des Naturschutzes

Für Zuwendungen im Bereich des Naturschutzes im Sinne des § 14 HGrG muss zunächst eine Verwaltungskompetenz des Bundes vorliegen. Dass diese im Bereich des Art. 91a Abs. 1 Nr. 2 GG und im Bereich überregionaler Naturschutzprojekte aus der Natur der Sache gegeben ist, wurde bereits dargelegt. Nach Art. 104b Abs. 1 Nr. 2 GG ergibt sich eine Finanzierungskompetenz im Falle einer Naturkatastrophe, wenn die Finanzhilfe der Sicherung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts dient. Dass dies in Bezug auf Naturschutz/Klimawandel der Fall ist, wurde oben ausführlich erörtert. Nach § 14 HGrG wird eine Verwaltungskompetenz des Bundes gefordert, aus der dann zwingend die Finanzierungskompetenz folgt. Art. 104b Abs. 1 GG legt jedoch eine Finanzierungskompetenz ohne zugehörige Verwaltungskompetenz fest. Jedoch wäre es widersinnig, in diesem Rahmen davon auszugehen, dass im Falle des Vorliegens der Voraussetzungen des Art. 104b Abs. 1 GG keine Zuwendungen nach § 14 HGrG gewährt werden dürfen. Es ist also davon auszugehen, dass das Erfordernis des Vorliegens einer Verwaltungskompetenz des § 14 HGrG darauf gerichtet ist, eine grundsätzliche Finanzierungskompetenz des Bundes zu begründen. Wenn diese aber unabhängig von der Verwaltungskompetenz vorhanden ist, kann auf das Erfordernis der Verwaltungskompetenz verzichtet werden.

Des Weiteren muss ein erhebliches Interesse des Bundes an der Erfüllung des Zweckes bestehen. Es besteht, wie erörtert, ein weiter Entscheidungsspielraum. Der Bund kann in seinem Haushaltsplan sein erhebliches Interesse an der Ausgabenerfüllung kundtun. Anhaltspunkte dafür können die förderpolitischen Entscheidungen in Regierungsprogrammen oder Förderrichtlinien liefern. Dies ist z.B. im Bundeshaushaltsgesetz der Fall für das Bundesprogramm Biologische Vielfalt⁷⁵. Darüber hinaus dürften die oben gemachten Ausführungen zum Klimawandel und der Einfluss des Erhalts der Ökosysteme respektive CO₂-Senken (etwa bei Mooren und Wäldern) auf den Klimawandel ein erhebliches Bundesinteresse begründen. Überdies können hier erneut die völkerrechtlichen Verpflichtungen des Bundes aus dem Paris-Abkommen ins Feld geführt werden⁷⁶. Adressat von völkerrechtlichen Verträgen ist der Staat als Völkerrechtssubjekt, so dass die Bundesrepublik hier eine Verantwortung trifft, der die Bundesländer nicht in derselben Weise unterliegen. Von alledem abgesehen ließe sich durch die Anpassung des Bundeshaushaltsgesetzes bzw. von Förderrichtlinien aufgrund des weiten Entscheidungsspielraums des Bundes relativ unproblematisch das erhebliche Interesse an weiteren Maßnahmen zur Naturschutzförderung begründen. Ein Förderinteresse könnte

⁷⁴ Rossi, in: Gröpl, BHO, 2. Aufl. 2019, § 44 Rn. 56 ff.

⁷⁵ Bundeshaushaltsplan 2021. Einzelplan 16 Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit, abrufbar unter: https://www.bundeshaushalt.de/fileadmin/user_upload/BHH%202021%20gesamt.pdf, S. 2463 ff (19.03.2021).

⁷⁶ Vgl. Saurer, NVwZ 2017, 1574; Franzius, ZUR 2017, 515; Ekardt/ Wieding/ Zorn, Sustainability 2018, 2812.

insbesondere z.B. für die Unterstützung Privater, die Flächen für den Naturschutz eigentumsrechtlich erwerben, bestehen⁷⁷.

Dass das angestrebte Ziel, das hinter diesen Projektförderungen steht, nämlich die Stabilisierung des Globalklimas, ohne zusätzliches Engagement des Bundes nicht erreicht wird, bedarf kaum weiterer Ausführungen. Selbst mit zusätzlichem Engagement des Bundes steht die Zielerreichung in Frage, zumal hier ein globales Tätigwerden in einem außerordentlichen Umfang erforderlich ist. Aufgrund der globalen Relevanz der Aufgabenstellung ist der Subsidiaritätsgrundsatz vorliegend gewahrt.

Im Rahmen der Leistungsverwaltung des Staates ist ferner der Gleichheitssatz nach Art. 3 GG zu beachten⁷⁸. Zwar besteht kein Anspruch auf Leistung, dennoch müssen Zuwendungen nach objektiven Kriterien und gleichen Voraussetzungen bewilligt werden⁷⁹. Der Gleichheitsgrundsatz führt in Verbindung mit den jeweiligen Förderrichtlinien zu einer Selbstbindung der Verwaltung, aus der sich eine faktische Außenwirksamkeit dieser Richtlinien ergibt⁸⁰. Im Verfahren der Zuwendungsgewährung sind sie demnach zu beachten. Darüber hinaus ist die Grundrechtsbindung im Rahmen der Naturschutzförderung nur wenig relevant.

Im Ergebnis liegen somit im Rahmen der genannten Verwaltungskompetenzen die Voraussetzungen für eine verstärkte Förderung des Naturschutzes durch den Bund, die sich aus § 14 HGrG bzw. § 23 BHO ergeben, vor. Eine weitergehende Finanzierungskompetenz als die, die sich aus der Verfassung ergibt, lässt sich allerdings auch über das Haushaltsrecht nicht herleiten, da auch hier die Grundvoraussetzung für eine Finanzierung das Vorliegen einer Verwaltungskompetenz des Bundes ist.

D. Mögliche Verfassungsänderung zugunsten der Naturschutzförderung

Unter Beachtung der gesamten vorherigen Ausführungen lässt sich konstatieren, dass eine verstärkte Förderung des Naturschutzes durch den Bund möglich ist – entweder überregional, so wie der Bund es bereits in verschiedenen Programmen tut, oder über Art. 104b Abs. 1 S. 2 GG oder über eine Kompetenz kraft Natur der Sache. Freilich darf über Art. 104b Abs. 1 S. 2 GG der Bund nicht die vollständige Finanzierungslast tragen, sondern sich lediglich mit einem Teil an der Finanzierung beteiligen. Um unklare Verhältnisse zwischen Bund und Ländern zu vermeiden und Rechtsunsicherheiten von vorneherein abzuwenden, wäre zudem eine Verfassungsänderung denkbar. Diese könnte beispielsweise durch Einfügung einer weiteren Ausnahmeklausel in Art. 104a GG erfolgen. Sinnvoll wäre es womöglich, das Ziel des Klimaschutzes in Art. 20a GG noch expliziter hervorzuheben und diejenigen Lenkungsaufgaben, die dem Klimaschutz zugutekommen, in die Finanzierungskompetenz des Bundes zu stellen. Die Verwaltungsaufgabe könnte weiterhin bei den Ländern bleiben, die Verantwortung für die Finanzierung auch. Dem Bund könnte die Möglichkeit eingeräumt werden, sich darüber

⁷⁷ Siehe etwa NABU-Stiftung, Naturschutz durch Landkauf, abrufbar unter: <https://naturerbe.nabu.de/wir-ueberuns/naturschutz-durch-landkauf/> (19.03.2021); Metzmacher/ Mann/ Finck, Das Nationale Naturerbe, Flächenmanagement auf Naturerbeflächen, BfN-Skripten 494 (2018), S. 53, abrufbar unter: <https://www.bfn.de/fileadmin/BfN/service/Dokumente/skripten/Skript494.pdf> (27.03.2021).

⁷⁸ Zur Relevanz des Haushaltsrechts im Rahmen der Leistungsverwaltung Grzeszick, in: Maunz/Dürig, Grundgesetz-Kommentar, 92. EL 2020, Art. 20 Rn. 117 ff.

⁷⁹ Ausführlich hierzu Heun, in: Dreier, Grundgesetz-Kommentar, 3. Aufl. 2013, Art. 3 Rn. 82 ff.

⁸⁰ Gröpl, in: Rossi, BHO, 2. Aufl. 2019, § 44 Rn. 10.

hinaus freiwillig stärker an der Finanzierung von Naturschutzprojekten zu beteiligen. Angesichts der überragenden Wichtigkeit der Bekämpfung des Klimawandels und der Erhaltung unseres natürlichen Lebensraumes liegt dies nahe.

E. Gesamtergebnis

Im Ergebnis stehen dem Bund verschiedene Möglichkeiten zur Verfügung, den Naturschutz verstärkt zu fördern. Im Bereich des Meeresschutzes gelingt dies bereits nach Art. 91a GG über den Weg der Mischverwaltung. Darüber hinaus ergeben sich Möglichkeiten vor allem durch die Verknüpfung von Klima- und Naturschutz. So ist eine verstärkte Förderung durch den Bund kraft Natur der Sache denkbar. Immerhin ist der Klimaschutz eine globale Herausforderung, und der Naturschutz, der vielfach unter anderem der Erhaltung von Senken und klimarelevanten Biotopen dient, kann als Aspekt dessen respektive als damit unauflösbar verwoben angesehen werden, was etwa im Bereich Moore und Wälder erhebliche Bedeutung erlangen könnte. Hierbei ist aber zu beachten, dass den Ländern allein die Bewältigung der Aufgabe nicht möglich sein darf, damit dem Bund die Kompetenz zuwächst. Auch nach Art. 104b Abs. 1 S. 2 GG ist eine stärkere Einbindung des Bundes in die Finanzierung des Naturschutzes denkbar, weil sich der Klimawandel als Naturkatastrophe qualifizieren lässt. Finanzhilfen des Bundes können hier anteilig eine Finanzierung klimarelevanter Naturschutzprojekte abdecken. Im Rahmen der verfassungsrechtlich gewährten Finanzierungs Kompetenzen des Bundes spricht auch das Haushaltsrecht nicht gegen ein stärkeres finanzielles Engagement des Bundes. Insbesondere steht dem Bund hier ein recht weiter Entscheidungsspielraum zu, den er auch durch den Erlass von Förderrichtlinien beeinflussen kann. Weitergehende Optionen sowie eine definitivere rechtliche Absicherung der aufgezeigten Ansätze können sich nach einer entsprechenden Verfassungsänderung ergeben.

Prof. Dr. Dr. Felix Ekardt, LL.M., M.A.

Forschungsstelle Nachhaltigkeit und Klimapolitik, Leipzig/ Berlin, und Universität Rostock

E-Mail: mail@sustainability-justice-climate.eu

Tätigkeitsschwerpunkte: Nachhaltigkeit – Recht, Governance, Ethik, Transformation

Rechtsanwältin Dr. Franziska Heß

Baumann Rechtsanwälte Partnerschaftsgesellschaft mbB, Würzburg/ Leipzig/ Hannover;

Fachanwältin für Verwaltungsrecht

E-Mail: hess@baumann-rechtsanwaelte.de

Tätigkeitsschwerpunkte: Deutsches und europäisches Umwelt- und Planungsrecht

wiss. Mitarb. Theresa Rath, Ass. jur.

Forschungsstelle Nachhaltigkeit und Klimapolitik, Leipzig/ Berlin, und Universität Rostock

E-Mail: theresa.rath@uni-rostock.de

Tätigkeitsschwerpunkte: Energierecht, Sozialrecht, Umweltrecht

Aktuelle Veröffentlichungen: FE/ FH: BVerfG, neues EU-Klimaschutzrecht und das Klimaziel des Paris-Abkommens, NVwZ 2021, 1421 ff.; FE/ FH/ Wulff: BVerfG-Klima-Beschluss – Folgen für Bund, EU, Länder und Kommunen, EurUP 2021, 212 ff.; FE: Sustainability – Transformation, Governance, Ethics, Law, Springer Nature 2019; FE/ FH: Intertemporaler Frei-

heitsschutz, Existenzminimum und Gewaltenteilung nach dem BVerfG-Klima-Beschluss, ZUR 2021, 579 ff.; FE/ TR: Kommunale Wärmewende, ZNER 2021, 12 ff.; FE/ TR/ Vöhler: Die UN SDGs und das Sozialrecht, SR 2021, 60 ff.; FE/ TR/ Kamischke: Rationierung, Abwägung und Kosten-Nutzen-Analyse – Corona- und Klimakrise, ARSP 2021, 52 ff.