

**Rechtsfragen der gemeinsamen Finanzierung
von Maßnahmen der Klimaanpassung und des Naturschutzes
durch Bund und Länder**

Rechtsgutachten

**im Auftrag des Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz,
nukleare Sicherheit und Verbraucherschutz (BMUV)**

erstattet von

Prof. Dr. Ann-Katrin Kaufhold und Dr. Sonja Heitzer, LL.M.

Lehrstuhl für Staats- und Verwaltungsrecht

Juristische Fakultät der Ludwig-Maximilians-Universität München

München, 22. Juli 2024

Inhaltsübersicht

Executive Summary	8
§ 1 – Hintergründe und Gutachtauftrag	16
I. Finanzierung von Klimaanpassung und Naturschutz als zentrale Zukunftsfragen	16
II. Erfordernis koordinierter und gemeinsam finanzierter Maßnahmen von Bund und Ländern	17
III. (Verfassungs-)Rechtliche Fragestellungen und Aufbau des Gutachtens	17
Teil 1: Verfassungsrechtlicher Status quo: Möglichkeiten der gemeinsamen Aufgabenerfüllung und -finanzierung in den Bereichen Klimaanpassung und Naturschutz.....	21
§ 2 – Verfassungsrechtliche Ausgangspunkte: Der „Grundsatz eigenverantwortlicher Aufgabenwahrnehmung“ und das „Konnexitätsprinzip“	21
I. Der Grundsatz eigenverantwortlicher Aufgabenwahrnehmung	21
II. Das Konnexitätsprinzip.....	21
III. Aufgaben- und Finanzierungsverantwortung für Maßnahmen der Klimaanpassung und des Naturschutzes.....	23
IV. Zwischenergebnis	24
§ 3 – Ausnahmsweise: Bund-Länder-Kooperationen auf der Grundlage von Art. 91a GG.....	25
I. Tatbestandliche Voraussetzungen des Art. 91a Abs. 1 GG	25
II. Rechtsfolge: Verfassungsauftrag zu gemeinsamer Aufgabenwahrnehmung und gemeinsamer Finanzierung.....	30
III. Zur Illustration: Reichweite des Art. 91a GG in den Bereichen Klimaanpassung und Naturschutz.....	32
IV. Art. 91b-91d GG.....	36
§ 4 – Investitionshilfen, Art. 104b Abs. 1 S. 1 GG	37
I. Tatbestandliche Voraussetzungen	38
II. Rechtsfolgen: Handlungs- und Regelungsbefugnisse des Bundes	41
§ 5 – Das „Pakte-Modell“	42
§ 6 – Zwischenergebnis	43
Teil 2: Verfassungsrechtliche Gestaltungsoptionen: Möglichkeiten und Grenzen für die Einführung neuer Gemeinschaftsaufgaben in den Bereichen Klimaanpassung und Naturschutz	44
§ 7 – Verfassungsrechtlicher Rahmen für die Einführung neuer Gemeinschaftsaufgaben.....	44
I. Demokratieprinzip (Art. 79 Abs. 3 i.V.m. Art. 20 Abs. 1 und 2 GG).....	45
II. Rechtsstaatsprinzip (Art. 79 Abs. 3 i.V.m. Art. 20 Abs. 3 GG).....	49
III. Bundesstaatsprinzip (Art. 20 Abs. 1 GG)	49

§ 8 – Bausteine einer möglichen neuen Gemeinschaftsaufgabe – zugleich eine „Checkliste“ für den verfassungsändernden Gesetzgeber	50
I. Tatbestand	50
II. Rechtsfolgen	55
§ 9 – Formulierungsvorschläge	57
I. Überblick: Vorschläge für die Formulierung einer neuen Gemeinschaftsaufgabe in der (wissenschaftlichen) Diskussion	58
II. Formulierungsvorschläge: Drei beispielhafte Anwendungen der Checkliste	60
§ 10 – Einfach-gesetzliche Änderungen zur Effektuierung einer neuen Verfassungsbestimmung	67

Inhaltsverzeichnis

Executive Summary	8
§ 1 – Hintergründe und Gutachtenauftrag	16
I. Finanzierung von Klimaanpassung und Naturschutz als zentrale Zukunftsfragen	16
II. Erfordernis koordinierter und gemeinsam finanzierter Maßnahmen von Bund und Ländern	17
III. (Verfassungs-)Rechtliche Fragestellungen und Aufbau des Gutachtens	17
Teil 1: Verfassungsrechtlicher Status quo: Möglichkeiten der gemeinsamen Aufgabenerfüllung und -finanzierung in den Bereichen Klimaanpassung und Naturschutz.....	21
§ 2 – Verfassungsrechtliche Ausgangspunkte: Der „Grundsatz eigenverantwortlicher Aufgabenwahrnehmung“ und das „Konnexitätsprinzip“	21
I. Der Grundsatz eigenverantwortlicher Aufgabenwahrnehmung	21
II. Das Konnexitätsprinzip.....	21
1. Zweckausgaben, Art. 104a Abs. 1 GG.....	22
2. Verwaltungsausgaben, Art. 104a Abs. 5 GG.....	22
III. Aufgaben- und Finanzierungsverantwortung für Maßnahmen der Klimaanpassung und des Naturschutzes.....	23
1. Gesetzesakzessorische Verwaltung.....	23
2. „Gesetzesfreie“ Verwaltung.....	24
IV. Zwischenergebnis.....	24
§ 3 – Ausnahmsweise: Bund-Länder-Kooperationen auf der Grundlage von Art. 91a GG.....	25
I. Tatbestandliche Voraussetzungen des Art. 91a Abs. 1 GG	25
1. Gesamtbedeutsamkeit.....	25
2. Mitwirkungserfordernis.....	26
3. Sachgebiete der Gemeinschaftsaufgaben.....	26
a. Regionale Wirtschaftsstruktur (Art. 91a Abs. 1 Nr. 1 GG)	27
b. Agrarstruktur (Art. 91a Abs. 1 Nr. 2 Alt. 1 GG)	27
c. Küstenschutz (Art. 91a Abs. 1 Nr. 1 Alt. 2 GG)	29
d. „Verbesserung“	29
II. Rechtsfolge: Verfassungsauftrag zu gemeinsamer Aufgabenwahrnehmung und gemeinsamer Finanzierung.....	30
1. „Mitwirkung“ an der Aufgabenerfüllung.....	30
2. Regelungsauftrag.....	31
3. Gemeinsame Finanzierung.....	32

III. Zur Illustration: Reichweite des Art. 91a GG in den Bereichen Klimaanpassung und Naturschutz.....	32
1. Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur (Art. 91a Abs. 1 Nr. 1 GG)	33
a. Klimaanpassungsmaßnahmen zur Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur	33
b. Naturschutzmaßnahmen zur Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur	33
c. Räumlicher Bezug: GRW-Fördergebiete	34
2. Agrarstruktur.....	35
a. Klimaanpassungsmaßnahmen zur Verbesserung der Agrarstruktur	35
b. Naturschutzmaßnahmen zur Verbesserung der Agrarstruktur	35
3. Küstenschutz.....	36
a. Klimaanpassungsmaßnahmen zur Verbesserung des Küstenschutzes.....	36
b. Naturschutzmaßnahmen zur Verbesserung des Küstenschutzes.....	36
IV. Art. 91b-91d GG.....	36
§ 4 – Investitionshilfen, Art. 104b Abs. 1 S. 1 GG	37
I. Tatbestandliche Voraussetzungen	38
1. Förderfähige Projekte: „Besonders bedeutsame Investitionen“	38
2. Zulässige Förderzwecke.....	38
a. Abwehr einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts (Art. 104b Abs. 1 S. 1 Nr. 1 GG).....	39
b. Ausgleich unterschiedlicher Wirtschaftskraft im Bundesgebiet (Art. 104b Abs. 1 S. 1 Nr. 2 GG)	39
c. Förderung des wirtschaftlichen Wachstums (Art. 104b Abs. 1 S. 1 Nr. 3 GG)	40
3. Leistungsempfänger	41
4. Gesetzgebungskompetenz des Bundes.....	41
II. Rechtsfolgen: Handlungs- und Regelungsbefugnisse des Bundes	41
1. Entschließungs- und Auswahlermessen des Bundes.....	41
2. Förderung konkreter Sachinvestition	41
3. Gesetzliche Ausgestaltung und Mitgestaltungsmöglichkeiten des Bundes.....	42
§ 5 – Das „Pakte-Modell“	42
§ 6 – Zwischenergebnis	43
Teil 2: Verfassungsrechtliche Gestaltungsoptionen: Möglichkeiten und Grenzen für die Einführung neuer Gemeinschaftsaufgaben in den Bereichen Klimaanpassung und Naturschutz	44
§ 7 – Verfassungsrechtlicher Rahmen für die Einführung neuer Gemeinschaftsaufgaben.....	44
I. Demokratieprinzip (Art. 79 Abs. 3 i.V.m. Art. 20 Abs. 1 und 2 GG).....	45

1. Besonderer sachlicher Grund.....	46
a. Klimaanpassung.....	47
b. Naturschutz.....	47
2. Eng begrenzte Verwaltungsmaterie.....	47
a. Klimaanpassung.....	48
b. Naturschutz.....	49
II. Rechtsstaatsprinzip (Art. 79 Abs. 3 i.V.m. Art. 20 Abs. 3 GG).....	49
III. Bundesstaatsprinzip (Art. 20 Abs. 1 GG).....	49
§ 8 – Bausteine einer möglichen neuen Gemeinschaftsaufgabe – zugleich eine „Checkliste“ für den verfassungsändernden Gesetzgeber.....	50
I. Tatbestand.....	50
1. Sachbereich: Für welchen Sachbereich soll die Kooperation ermöglicht werden?	50
a. „Klimaanpassung“?	51
b. „Naturschutz“	53
2. Gesamtbedeutsamkeit: Soll die Zusammenarbeit auf überregionale, „für die Gesamtheit bedeutsame“ Aufgaben begrenzt werden?.....	53
3. Mitwirkungserfordernis: Soll die Zusammenarbeit auf Aufgaben beschränkt werden, bei denen die Mitwirkung des Bundes „zur Verbesserung der Lebensverhältnisse“ erforderlich ist?	54
4. Verwaltungsmaßnahmen: Welche Verwaltungsmaßnahmen innerhalb der ausgewählten Sachgebiete sollen für Kooperationen geöffnet werden?.....	54
5. Zeitliche Grenzen: Sollen Kooperationen zeitlich unbeschränkt möglich sein oder befristet werden müssen?	54
6. Konkurrenzen: In welchem Verhältnis soll die neue Kooperationsform zu den bestehenden Gemeinschaftsaufgaben stehen?	54
II. Rechtsfolgen.....	55
1. Verfassungsauftrag: Soll die Kooperation nur eine Möglichkeit oder eine verfassungsrechtliche Pflicht sein?.....	55
2. Reichweite der Kooperation: Soll sich der Bund nur an der Finanzierung der Aufgabenerfüllung beteiligen (dürfen) oder auch an der Planung, sachlichen Ausgestaltung im Einzelnen und/oder der Durchführung der Aufgabe?	55
3. Kostenteilung: Reichweite der Kooperation: Soll die Aufteilung der Kosten zwischen Bund und Ländern in der Verfassung festgeschrieben oder der einfach-gesetzlichen Ausgestaltung vorbehalten bleiben?.....	56
4. Kooperationspartner: Soll eine Kooperation bei der Aufgabenwahrnehmung und/oder -finanzierung nur zwischen Bund und Ländern möglich sein oder auch unmittelbar zwischen dem Bund und den Kommunen?.....	56
5. Kostenarten: Welche Kostenarten sollen gemeinsam getragen werden können?	56

6. Kontrollbefugnisse des Bundes: Soll der Bund befugt sein, jene Verwaltungstätigkeiten der Länder, an deren Finanzierung er beteiligt ist, zu kontrollieren?.....	57
7. Einfach-gesetzliche Ausgestaltung: Wer soll in welchem Verfahren über die nähere, einfach-gesetzliche Ausgestaltung der Kooperation entscheiden?.....	57
§ 9 – Formulierungsvorschläge.....	57
I. Überblick: Vorschläge für die Formulierung einer neuen Gemeinschaftsaufgabe in der (wissenschaftlichen) Diskussion.....	58
1. Ergänzung von Art. 91a Abs. 1 GG um die Tatbestandsalternative „Klimaanpassung“.....	58
2. Einführung einer „ökologischen Gemeinschaftsaufgabe“.....	58
3. Troeger-Gutachten: Generalklausel.....	59
II. Formulierungsvorschläge: Drei beispielhafte Anwendungen der Checkliste.....	60
1. Tatbestand.....	60
a. Sachbereich.....	60
aa. „Verbesserung der Klimaanpassung in der kommunalen Daseinsvorsorge in besonders vulnerablen Regionen und des Naturschutzes“.....	61
bb. „Verbesserung der Klimaanpassung im Bereich der anlagenbezogenen Infrastruktur in besonders vulnerablen Regionen und des Naturschutzes“.....	62
cc. „Verbesserung der Klimaanpassung zur Prävention von Naturkatastrophen und des Naturschutzes“.....	63
b. Gesamtbedeutsamkeit.....	64
c. Mitwirkungserfordernis.....	64
d. Erfasste Verwaltungsmaßnahmen.....	64
e. Zeitliche Grenzen.....	64
2. Rechtsfolgen.....	65
a. Verfassungsauftrag.....	65
b. Reichweite der Kooperation.....	65
c. Kostenteilung.....	65
d. Kooperationspartner.....	66
e. Kostenarten.....	66
f. Kontrollbefugnisse des Bundes.....	66
g. Einfach-gesetzliche Ausgestaltung.....	66
§ 10 – Einfach-gesetzliche Änderungen zur Effektuierung einer neuen Verfassungsbestimmung.....	67

Executive Summary

§ 1 – Hintergründe und Gutachtauftrag

(1) Klimaschutz, Klimaanpassung und Biodiversitätsschutz gehören zu den zentralen Herausforderungen unserer Zeit. Unsere Verfassungsordnung ist auf diese Herausforderungen jedoch bislang nur zum Teil vorbereitet.

(2) Effektive Maßnahmen in den Bereichen Klimaanpassung und Naturschutz setzen eine ausreichende Finanzierung, eine starke Verwaltung und ein koordiniertes Vorgehen von Bund und Ländern voraus. Ein Zusammenwirken von Bundes- und Landesebene ist in den genannten Bereichen derzeit jedoch nur punktuell möglich.

(3) Gegenstand des vorliegenden Gutachtens ist die Frage, inwieweit das Instrument der Gemeinschaftsaufgabe in seiner derzeitigen Ausgestaltung sowie andere verfassungsrechtliche Instrumente heute schon eine gemeinsame Finanzierung von Maßnahmen der Klimaanpassung und des Naturschutzes durch Bund und Länder ermöglichen und welche Rechtsänderungen zulässig und erforderlich wären, um einen weitergehenden Einsatz von Bundesmitteln zu ermöglichen. Im Zentrum der Untersuchung stehen mithin Möglichkeiten der gemeinsamen *Kostentragung*, nicht hingegen Änderungen auf der *Einnahmenseite* wie etwa Modifikationen bei der Verteilung des Steueraufkommens.

Teil 1: Verfassungsrechtlicher Status quo

§ 2 – Verfassungsrechtliche Ausgangspunkte

I. Der Grundsatz eigenverantwortlicher Aufgabenwahrnehmung

(4) Bund und Länder haben die ihnen durch die Kompetenznormen des Grundgesetzes zugewiesenen Aufgaben grundsätzlich alleine und durch eigene Verwaltungseinrichtungen wahrzunehmen. Das folgt aus dem Grundsatz eigenverantwortlicher Aufgabenwahrnehmung der sich seinerseits aus dem Demokratie- und Rechtsstaatsprinzip ergibt.

II. Das Konnexitätsprinzip

(5) Das in Art. 104a GG normierte Konnexitätsprinzip „verlängert“ den Grundsatz eigenverantwortlicher Aufgabenwahrnehmung in den Bereich der Finanzverfassung: Bund und Länder müssen grundsätzlich jeweils gesondert die Ausgaben tragen, die bei der Wahrnehmung „ihrer“ Gesetzgebungs-, Verwaltungs- und Rechtsprechungskompetenzen entstehen. Aus dem Konnexitätsprinzip folgt das grundsätzliche Verbot der Mischfinanzierung.

§ 3 – Ausnahmsweise: Bund-Länder-Kooperationen auf der Grundlage von Art. 91a GG

(6) Ausnahmen von den Grundsätzen getrennter Aufgabenwahrnehmung und -finanzierung sind zunächst in den Art. 91a ff. GG geregelt. Für die Bereiche der Klimaanpassung und des Naturschutzes sind insbesondere die in Art. 91a Abs. 1 GG normierten Kooperationspflichten von Bedeutung.

I. Tatbestandliche Voraussetzungen

(7) Der Bund ist nach Art. 91a Abs. 1 GG unter drei kumulativen Voraussetzungen berechtigt und verpflichtet, bei der Erfüllung von Aufgaben der Länder mitzuwirken: Die in Rede stehende Aufgabe muss für die Gesamtheit bedeutsam sein, die Mitwirkung des Bundes an der

Aufgabenerfüllung muss zudem zur Verbesserung der Lebensverhältnisse erforderlich sein, und die Aufgabe muss sich einem der in der Norm genannten Sachgebiete zuordnen lassen.

(8) Für die Frage nach den Möglichkeiten einer gemeinsamen Durchführung und Finanzierung von Maßnahmen der Klimaanpassung und des Naturschutzes ist vor allem von Bedeutung, ob und inwieweit sich die in Rede stehenden Maßnahmen einem der drei Sachbereiche zuordnen lassen, ob sie also der Verbesserung entweder der regionalen Wirtschaftsstruktur, der Agrarstruktur oder des Küstenschutzes dienen.

(9) Der Verbesserung regionaler Wirtschaftsstrukturen dienen Maßnahmen zur Förderung der Wirtschaft in strukturschwachen Regionen Deutschlands. Ziel der Maßnahmen muss es sein, wesentliche Unterschiede in der Wirtschaftskraft innerhalb der Bundesrepublik zu verhindern oder zu verkleinern.

(10) Als Maßnahmen zur Verbesserung der Agrarstruktur sind Vorhaben zu qualifizieren, die landwirtschaftliche Erzeugungs-, Arbeits- und/oder Absatzbedingungen zum Gegenstand haben und auf die Erhöhung der Einkommensverhältnisse im landwirtschaftlichen Bereich zielen. Für die Landwirtschaft wird es in den nächsten Jahrzehnten zu den zentralen Herausforderungen und wirtschaftlichen Existenzbedingungen gehören, ihre Erzeugungs- und Arbeitsformen an die Erfordernisse des Naturschutzes sowie an den Klimawandel anzupassen. Die Förderung einer ökologischen und klimaangepassten Modernisierung der Landwirtschaft wird deshalb regelmäßig zugleich der Sicherung der wirtschaftlichen Existenz im landwirtschaftlichen Bereich dienen und kann daher als Gemeinschaftsaufgabe kooperativ finanziert werden.

(11) Der Verbesserung des Küstenschutzes dienen alle Maßnahmen zum Schutz der deutschen Nordsee- und Ostseeküste, z.B. der Bau von Deichen, sowie alle Maßnahmen an fließenden Gewässern in Tidegebieten gegen Sturmfluten. Maßnahmen des Hochwasserschutzes, die der Klimaanpassung dienen, können daher als Gemeinschaftsaufgaben durchgeführt und finanziert werden, wenn sie sich auf die Meeresküste bzw. Tidegebiete beziehen.

(12) Die gemeinsame Finanzierung einer Maßnahme setzt voraus, dass die regionale Wirtschaftsstruktur, die Agrarstruktur oder der Küstenschutz durch diese voraussichtlich verbessert werden. Die angestrebte Verbesserung kann dabei in jeder positiven Veränderung des Ausgangszustands liegen. Auch nur erhaltende Maßnahmen können von Bund und Ländern gemeinsam durchgeführt werden, wenn eine Verschlechterung oder ein Schadensereignis hinreichend wahrscheinlich und konkret absehbar ist.

II. Rechtsfolgen

(13) Sind die tatbestandlichen Voraussetzungen des Art. 91a Abs. 1 GG erfüllt, ist der Bund berechtigt und verpflichtet, an der Aufgabenerfüllung mitzuwirken, die Gemeinschaftsaufgaben gesetzlich zu konkretisieren sowie die Zusammenarbeit zu koordinieren und die Kosten anteilig zu tragen. Sowohl bei der Aufgabenkonkretisierung als auch bei der Regelung der Einzelheiten der Koordinierung besitzt der Bund einen Beurteilungs- und Handlungsspielraum.

(14) Nur Investitions- und Zweckausgaben können als Ausgaben qualifiziert werden, die bei der Durchführung von Gemeinschaftsaufgaben entstehen. Allgemeine Verwaltungskosten wie insbesondere Personal- und Sachkosten sind demgegenüber von den Ländern alleine zu tragen.

§ 4 – Investitionshilfen, Art. 104b Abs. 1 S. 1 GG

(15) Eine weitere Ausnahme vom Konnexitätsprinzip regelt Art. 104b Abs. 1 S. 1 GG. Danach kann der Bund den Ländern Finanzmittel für konkrete Projekte zur Verfügung stellen.

Insbesondere Art. 104b Abs. 1 S. 1 Nr. 3 GG eröffnet dem Bund sehr weitreichende Möglichkeiten zur Gewährung von Finanzhilfen. Maßnahmen der Klimaanpassung dürften sich in weiten Bereichen dem Förderzweck Nr. 3 zuordnen lassen.

(16) Ob und zu welchen Zwecken den Ländern Finanzhilfen aus Bundesmitteln gewährt werden, entscheidet der Bund. Förderfähig sind Sachinvestitionen für konkrete Projekte, nicht aber reine Finanzinvestitionen (wie etwa die Vergabe von Zuschüssen durch die Länder). Alle wesentlichen Elemente der Ausgestaltung von Investitionshilfen sind in einem zustimmungspflichtigen Bundesgesetz oder in einer Verwaltungsvereinbarung zu regeln.

§ 5 – Das „Pakte-Modell“

(17) Das „Pakte-Modell“ verknüpft Änderungen auf der Einnahmenseite mit Vereinbarungen über Ausgaben: Der Länderanteil an einer Gemeinschaftssteuer wird erhöht, im Gegenzug verpflichten sich die Länder zu bestimmten Investitionen, etwa zur Schaffung neuer Stellen in der Justiz. Das Grundgesetz steht der Anwendung eines solchen Modells auf Maßnahmen der Klimaanpassung und des Naturschutzes nicht grundsätzlich entgegen.

(18) „Pakte“ sind das Ergebnis politischer Vereinbarungen und einfach-gesetzlicher Regelungen und damit, anders als ein Zusammenwirken nach Art. 91a GG, nicht auf Dauer gestellt. Bei Klimaanpassung und Naturschutz handelt es sich jedoch nicht um befristete Herausforderungen, sondern um Aufgaben, die sich dauerhaft und tendenziell in wachsendem Umfang stellen werden.

§ 6 – Zwischenergebnis

(19) Es gibt Klimaanpassungs- und Naturschutzmaßnahmen, die schon jetzt gemeinsam von Bund und Ländern organisiert und finanziert werden können. Ob diese Möglichkeit besteht, kann nur und muss für den Einzelfall beurteilt werden.

(20) Das Verfassungsrecht verhält sich zu den Sachbereichen Klimaanpassung und Naturschutz insofern grundsätzlich neutral, als es eine Zusammenarbeit nicht explizit verbietet, aber auch nicht speziell für diese Bereiche ausnahmsweise gestattet. Die Möglichkeiten zur gemeinsamen Ausführung und Finanzierung stoßen daher an Grenzen.

Teil 2: Verfassungsrechtliche Gestaltungsoptionen

(21) Werden die bestehenden Möglichkeiten für eine Bund-Länder-Zusammenarbeit im Verwaltungsbereich als nicht ausreichend bewertet, kommt eine Ergänzung der grundgesetzlichen Ausnahmegesetze in Betracht. Die verfassungsrechtlichen Vorgaben, die bei der Einführung einer neuen Gemeinschaftsaufgabe zu beachten sind, ergeben sich aus Art. 79 Abs. 3 GG i.V.m. Art. 20 Abs. 2, 3 GG.

§ 7 – Verfassungsrechtlicher Rahmen für die Einführung neuer Gemeinschaftsaufgaben

(22) Die gemeinschaftliche Wahrnehmung und Finanzierung von Verwaltungsaufgaben kann auch im Wege der Verfassungsänderung nur als Ausnahme zugelassen werden. Denn das Gebot getrennter Aufgabenwahrnehmung und -finanzierung hat seine Wurzeln im Demokratie-,

Rechtsstaats- und Bundesstaatsprinzip, deren Kern gem. Art. 79 Abs. 3 GG auch bei einer Änderung des Grundgesetzes nicht angetastet werden darf.

I. Demokratieprinzip (Art. 79 Abs. 3 i.V.m. Art. 20 Abs. 1 und 2 GG)

(23) Den zentralen verfassungsrechtlichen Maßstab für eine neue Gemeinschaftsaufgabe bildet das Demokratieprinzip (Art. 20 Abs. 1 und 2 GG). Dem Demokratieprinzip sind ein grundsätzliches Verbot der Mischverwaltung und eine Systementscheidung für eine durchgängige Unterscheidung zwischen der Bundes- und Landesverwaltung zu entnehmen.

(24) Ein absolutes Verbot der Mischverwaltung konstituiert das Demokratieprinzip indes nicht. Ausnahmen sind möglich, allerdings nur aus einem besonderen sachlichen Grund und hinsichtlich eng begrenzter Verwaltungsmaterien.

1. Besonderer sachlicher Grund

(25) Von welcher Gestalt, Qualität und Dringlichkeit der „besondere Sachgrund“ zu sein hat, damit er eine verfassungsrechtliche Ausnahme vom Grundsatz eigenverantwortlicher Aufgabenwahrnehmung rechtfertigen kann, lässt sich der verfassungsgerichtlichen Rechtsprechung bisher nicht präzise entnehmen.

(26) Vor allem die folgenden Überlegungen sprechen dafür, eine Kooperation in den Bereichen Klimaanpassung und Naturschutz als sachlich geboten zu erachten:

(27) Die Folgen des Klimawandels stellen den Staat vor – im Vergleich zu vielen bekannten und regelmäßig auftretenden Verwaltungsproblemen – außergewöhnlich große Herausforderungen, weil im Prinzip alle Bereiche der Gesellschaft an die veränderten klimatischen Bedingungen angepasst werden müssen und weil diese Anpassungen mit grundsätzlichen Umstellungen der Lebens-, Arbeits- und Wirtschaftsformen verbunden sein können. Zudem erfordert Klimaanpassung regelmäßig regionale Maßnahmen in einem zwischen den Regionen divergierenden Umfang.

(28) Im Bereich Naturschutz ergibt sich ein besonderer Grund für ein gemeinschaftliches Handeln von Bund und Ländern aus der herausgehobenen Dringlichkeit schneller, effektiver Maßnahmen. Diese Dringlichkeit folgt ihrerseits aus der Irreversibilität des Artenverlustes und der Beschleunigung des Artensterbens sowie aus der Bedeutung der Biodiversität für die Stabilität und Funktionsfähigkeit des Erdsystems insgesamt.

2. Eng begrenzte Verwaltungsmaterie

(29) Abweichungen vom Gebot getrennter Verwaltungsräume sind nur für eng begrenzte Verwaltungsbereiche zulässig, wobei die Weite des Verwaltungsbereichs u.a. mit Blick auf die Zahl der betroffenen Personen und das veranschlagte Finanzvolumen zu bestimmen ist.

(30) Mit Art. 79 Abs. 3 i.V.m. Art. 20 Abs. 1, 2 GG ist es nicht vereinbar, einen allein mit dem Begriff „Klimaanpassung“ bestimmten Sachbereich in Gänze für die Zusammenarbeit von Bund und Ländern zu öffnen. Denn es sind kaum Lebensbereiche auszumachen, die nicht an die sich wandelnden klimatischen Verhältnisse angepasst werden müssen. Zu erwägen sind deshalb sektorale, modale und/oder geographische Begrenzungen des Verwaltungsbereichs.

(31) Der Bereich „Naturschutz“ ist demgegenüber – jedenfalls wenn er in Anlehnung an § 1 Abs. 1 BNatSchG bestimmt wird – gegenständlich, mit Blick auf sein Finanzvolumen und mit Blick auf die Zahl der von naturschützenden Maßnahmen betroffenen Personen deutlich enger begrenzt als der Sachbereich Klimaanpassung. Die Einführung einer

Gemeinschaftsaufgabe „Naturschutz“ stünde daher im Einklang mit Art. 79 Abs. 3 i.V.m. Art. 20 Abs. 1, 2 GG.

II. Rechtsstaatsprinzip (Art. 79 Abs. 3 i.V.m. Art. 20 Abs. 3 GG)

(32) Mit Blick auf die Auswahl und den Zuschnitt der Verwaltungsbereiche, die für eine ebenenübergreifende Kooperation geöffnet werden sollen, überschneiden sich die Anforderungen, die aus dem Rechtsstaats- und dem Demokratieprinzip folgen.

III. Bundesstaatsprinzip (Art. 20 Abs. 1 GG)

(33) In seinem änderungsfesten Kern besagt das Bundesstaatsprinzip, dass den Ländern der Staatscharakter als solcher und Aufgaben von substanziellem Wert in allen drei Staatsgewalten erhalten bleiben müssen. Dies bleibt bei einer Vergemeinschaftung von Maßnahmen der Klimaanpassung und des Naturschutzes gewährleistet.

§ 8 – Bausteine einer möglichen neuen Gemeinschaftsaufgabe

(34) Art. 79 Abs. 3 GG steckt den Rahmen ab für die eventuelle Einführung einer neuen Gemeinschaftsaufgabe in den Bereichen Klimaanpassung und Naturschutz. Aus verfassungsrechtlicher Sicht ist vor allem die Definition einer hinreichend eng begrenzten Verwaltungsmaterie als Gegenstand der Zusammenarbeit von Bedeutung. Jenseits der Sachbereichsdefinition lässt das Grundgesetz dem verfassungsändernden Gesetzgeber weite Gestaltungsspielräume. Ob und wie diese Spielräume genutzt werden, ist keine rechtliche, sondern eine (verfassungs-)politische Entscheidung.

(35) Bei der Auswahl der Regelungsbausteine einer neuen Gemeinschaftsaufgabe und bei der Entscheidung über ihre konkrete Form ist der Gesetzgeber frei, allein die Begrenzung des Sachgebiets ist zwingend. Es ist unseres Erachtens aber sinnvoll, bei der Konzeption einer Neuregelung über die im Folgenden dargestellten Aspekte bzw. Fragen jedenfalls zu beraten.

I. Tatbestand

1. Sachbereich

a. „Klimaanpassung“?

(36) Die Einführung einer Gemeinschaftsaufgabe allgemein für die „Klimaanpassung“ genügt den Anforderungen des Art. 79 Abs. 3 GG angesichts der Weite des damit benannten Sachbereichs nicht. Um eine ausreichende Einschränkung des Sachbereichs zu erreichen, kommen sektorale, modale und regionale Begrenzungen des Anwendungsbereichs – als einzelne oder in Kombination(en) – in Betracht.

(37) Eine sektorale Begrenzung könnte z.B. an die im KAnG definierten Handlungsfelder anknüpfen oder eigenständig Sachbereiche von ähnlicher Weite definieren.

(38) Möglich erscheint auch eine modale Begrenzung des Sachbereichs auf Maßnahmen entweder der physischen, der sozialen oder der gesundheitlichen Klimaanpassung.

(39) Eine geographische Begrenzung des Verwaltungsbereichs ließe sich etwa erreichen, indem die Kooperationen nur für solche Regionen gestattet würden, die in herausgehobener Weise vom Klimawandel betroffen und besonders vulnerabel sind.

b. „Naturschutz“

(40) Wird der Verwaltungsbereich „Naturschutz“ i.S.d. § 1 Abs. 1 BNatSchG verstanden, bezeichnet die „Verbesserung des Naturschutzes“ eine (gerade schon) hinreichend bestimmte und begrenzte Verwaltungsmaterie.

3. Mitwirkungserfordernis

(41) Vor allem mit Blick auf Maßnahmen der Klimaanpassung ist zu erwägen, ob ein Mitwirkungserfordernis als Voraussetzung von Kooperationen im Interesse einer Begrenzung des Anwendungsbereichs in die Neuregelung aufgenommen wird.

4. Verwaltungsmaßnahmen

(42) Bei der Regelung eines neuen Kooperationsbereichs sollte auch erwogen werden, an welchen Typen von Verwaltungsmaßnahmen sich der Bund beteiligen können soll. Über die Konkretisierungen der Verwaltungsmaßnahmen lassen sich wiederum Enge und Weite des Anwendungsbereichs der Zusammenarbeit justieren.

5. Zeitliche Grenzen

(43) Zu erörtern ist zudem, ob die gemeinsame Aufgabenerfüllung und/oder -finanzierung auf Verfassungsebene bedingt oder befristet werden soll oder ein Prüfvorbehalt eingeführt wird, der Bund und Länder dazu verpflichtet, regelmäßig gemeinsam zu beschließen, ob die Voraussetzungen für eine Kooperation weiterhin vorliegen oder nicht.

6. Konkurrenzen

(44) Zu entscheiden ist schließlich, ob die neue Kooperationsform den bestehenden Gemeinschaftsaufgaben als *lex specialis* vorgehen oder in Idealkonkurrenz zu ihnen treten soll, denn eine trennscharfe Abgrenzung der sachlichen Anwendungsbereiche dürfte angesichts des Querschnittscharakters, der die Aufgaben der Klimaanpassung und des Naturschutzes kennzeichnet, schwerlich möglich sein.

II. Rechtsfolgen

1. Verfassungsauftrag

(45) Vor allem politisch und symbolisch dürfte es von Bedeutung sein, ob eine neue Gemeinschaftsaufgabe als Pflicht oder als bloße Option ausgestaltet wird.

2. Reichweite der Kooperation

(46) Es liegt nahe, die Ausgestaltung der Rechtsfolgen einer neuen Gemeinschaftsaufgabe an den erprobten Formen der Zusammenarbeit nach denjenigen Vorschriften zu orientieren, denen die neu zu definierenden Sachbereiche thematisch verwandt sind, also etwa an Art. 91a Abs. 1 GG, sollte eine Bund-Länder-Zusammenarbeit für die Klimaanpassung im Bereich der Landwirtschaft vorgesehen werden.

3. Kostenteilung

(47) Eine Regelung der Beteiligungsquote im Grundgesetz hilft es zu vermeiden, dass eine Zusammenarbeit an einem Streit über die Kostenverteilung scheitert. Die Delegation der Entscheidung an den einfachen Gesetzgeber hat demgegenüber den Vorteil der Flexibilität.

4. Kooperationspartner

(48) Dass es sich insbesondere bei der Klimaanpassung um einen sich schnell wandelnden Sachbereich handelt, bei dem die konkrete Gestalt der erforderlichen Maßnahmen schwer

absehbar ist, spricht dafür, mit der neuen Regelung Spielräume zu eröffnen und ein Mitwirken des Bundes sowohl an der Landes- als auch an der kommunalen Verwaltung zu ermöglichen.

5. Kostenarten

(49) Es wäre ungewöhnlich, aber im Prinzip möglich, in einer neuen Gemeinschaftsaufgabe die gemeinsame Finanzierung auch der allgemeinen Verwaltungskosten vorzusehen.

6. Kontrollbefugnisse des Bundes

(50) Je weiter die Informations- und Kontrollmöglichkeiten des Bundes reichen sollen, desto eher wird ihre Normierung im Grundgesetz als Ausnahme vom Grundsatz eigenverantwortlicher Aufgabenwahrnehmung erforderlich.

7. Einfach-gesetzliche Ausgestaltung

(51) Angesichts der Tatsache, dass Mischverwaltung und Mischfinanzierung die Länderinteressen im Kern berühren, liegt es nahe, eine Regelung durch ein zustimmungspflichtiges Bundesgesetz vorzusehen. Zum Schutz der Eigenstaatlichkeit der Länder sowie der Bundes- und Landesparlamente könnte ein Haushaltsplanvorbehalt ergänzt werden.

§ 9 – Formulierungsvorschläge

(52) Mit Blick auf die Grenzen für Verfassungsänderungen und ausgehend von der vorstehenden Checkliste haben wir exemplarisch drei mögliche Änderungen von Art. 91a GG ausgearbeitet (farbig markiert; alternativ, nicht kumulativ konzipiert):

Art 91a-E

(1) Der Bund wirkt auf folgenden Gebieten bei der Erfüllung von Aufgaben der Länder mit, wenn diese Aufgaben für die Gesamtheit bedeutsam sind und die Mitwirkung des Bundes zur Verbesserung der Lebensverhältnisse erforderlich ist (Gemeinschaftsaufgaben):

1. Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur,
2. Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes,
3. Verbesserung der Klimaanpassung in der kommunalen Daseinsvorsorge in besonders vulnerablen Regionen und des Naturschutzes. *oder*
3. Verbesserung der Klimaanpassung im Bereich der anlagenbezogenen Infrastruktur in besonders vulnerablen Regionen und des Naturschutzes. *oder*
3. Verbesserung der Klimaanpassung zur Prävention von Naturkatastrophen und des Naturschutzes.

(2) Durch Bundesgesetz mit Zustimmung des Bundesrates werden die Gemeinschaftsaufgaben sowie Einzelheiten der Koordinierung näher bestimmt.

(3) Der Bund trägt in den Fällen des Absatzes 1 Nr. 1 die Hälfte der Ausgaben in jedem Land. In den Fällen des Absatzes 1 Nr. 2 und Nr. 3/3/3 trägt der Bund mindestens die Hälfte; die Beteiligung ist für alle Länder einheitlich festzusetzen. Das Nähere regelt das Gesetz. Die Bereitstellung der Mittel bleibt der Feststellung in den Haushaltsplänen des Bundes und der Länder vorbehalten.

§ 10 – Einfach-gesetzliche Änderungen zur Effektuierung einer neuen Verfassungsbestimmung

(53) Auch neue Gemeinschaftsaufgaben bedürften der einfach-gesetzlichen Konkretisierung und Ausgestaltung. In der von uns vorgeschlagenen Fassung verpflichtet Art. 91a Abs. 2 GG den Bund zum Erlass von Ausführungsregelungen und verleiht ihm zugleich die dafür erforderliche Gesetzgebungsbefugnis.

(54) Im Sinne der Rechtsklarheit bietet es sich an, dem Beispiel von GRWG und GAKG zu folgen und für jede neue Aufgabe ein eigenes Gesetz zu erlassen und sich bei der Strukturierung an den beiden genannten Rechtsakten zu orientieren.

(55) Die Ausführungsgesetze müssten jedenfalls die gemeinschaftlich wahrzunehmenden Aufgaben konkretisieren sowie die zuständigen Einrichtungen, ihre Organisation und die Verfahren der Zusammenarbeit regeln.

§ 1 – Hintergründe und Gutachtauftrag

I. Finanzierung von Klimaanpassung und Naturschutz als zentrale Zukunftsfragen

Klimaschutz, Klimaanpassung und Biodiversitätsschutz gehören zu den zentralen Herausforderungen unserer Zeit. Unsere Verfassungsordnung ist auf diese Herausforderungen jedoch bislang nur zum Teil vorbereitet. Das Bundesverfassungsgericht hat mit seiner Entscheidung zum Klimaschutz, namentlich mit der Entwicklung der „intertemporalen Freiheitssicherung“ als Rechtsfigur und einer klimaschutzbezogenen Entfaltung von Art. 20a GG, Lösungen für eine Reihe verfassungsrechtlicher Fragen und Probleme gefunden.¹

Ebenso wie im Bereich der Grundrechtssicherung bedarf das Grundgesetz jedoch auch im Bereich der Finanzverfassung einer (durch Interpretation und gegebenenfalls Verfassungsänderungen zu bewirkenden) Aktualisierung, um den gegenwärtigen Herausforderungen gerecht zu werden. Dies gilt nicht alleine, aber auch und insbesondere mit Blick auf Maßnahmen der Klimaanpassung und des Naturschutzes. Insbesondere bei der Klimaanpassung handelt es sich um eine Querschnittsaufgabe von neuartiger Struktur, die als solche eine Überprüfung und gegebenenfalls Anpassung (auch) vieler (finanz-)verfassungsrechtlicher und -verfassungspolitischer Erwägungen notwendig macht.

In den öffentlichen Diskussionen der vergangenen Jahre haben der Naturschutz und die Klimaanpassung eine weniger prominente Rolle gespielt als der Klimaschutz, von Ausnahmen etwa im Nachgang zur Flutkatastrophe an der Ahr 2021 abgesehen. Angesichts der klimatischen Veränderungen, die sich schon nicht mehr abwenden lassen, dürften beide Aufgaben jedoch in Zukunft zunehmend drängender werden. Für das Leben in Deutschland sind sie jedenfalls von ebenso überragender Bedeutung wie der Klimaschutz,² wengleich die Folgen der Klimakrise in verschiedenen Teilen Deutschlands voraussichtlich unterschiedlich stark spürbar sein und sich in unterschiedlichen Auswirkungen manifestieren werden.

Effektive Maßnahmen in den Bereichen Klimaanpassung und Naturschutz setzen eine ausreichende Finanzierung, eine starke Verwaltung und ein koordiniertes Vorgehen von Bund und Ländern voraus. Ein Zusammenwirken von Bundes- und Landesebene ist in den genannten Bereichen derzeit jedoch nur punktuell möglich. Die Länder tragen den Großteil der (finanziellen) Lasten bislang alleine. Das ist Folge des verfassungsrechtlichen Grundsatzes eigenverantwortlicher Aufgabenwahrnehmung³, dem daraus vom Bundesverfassungsgericht abgeleiteten grundsätzlichen Verbot der Mischverwaltung⁴ sowie des Konnexitätsprinzips, wonach Bund und Länder grundsätzlich gesondert die Ausgaben tragen, die sich aus der Wahrnehmung ihrer jeweiligen Aufgaben ergeben.⁵ Nur ausnahmsweise ist eine gemeinsame Gestaltung, Durchführung und Finanzierung hoheitlicher Aufgaben durch Bund und Länder möglich.

¹ BVerfGE 157, 30 ff.

² S. zu den planetaren Grenzen und den Folgen einer Überschreitung zuletzt *Richardson/Stellen et al.*, *Science Advances* 2023, S. 1 ff.

³ Hierzu im Einzelnen unten unter § 2 I.

⁴ Hierzu im Einzelnen unten unter § 2 I.

⁵ Art. 104a GG; hierzu im Einzelnen unten unter § 2 II.

II. Erfordernis koordinierter und gemeinsam finanzierter Maßnahmen von Bund und Ländern

Aus Sicht der Umweltministerkonferenz (UMK)⁶ reichen die schon bisher gemeinsam getragenen Fördermaßnahmen und Modellprojekte nicht aus, um eine wirksame Klimaanpassung zu gestalten und dem fortschreitenden Biodiversitätsverlust effektiv entgegenzuwirken. Notwendig sind aus ihrer Sicht vielmehr ein sachbereichsübergreifendes, koordiniertes und langfristiges Zusammenwirken von Bund und Ländern und eine gemeinsame Finanzierung von Maßnahmen für Klimaanpassung und Naturschutz einschließlich der damit verbundenen Personalbedarfe.⁷ Auch das Umweltbundesamt hat schon 2021 eine neue Gemeinschaftsaufgabe „Klimaanpassung“ gefordert.⁸ Im aktuellen Koalitionsvertrag „Mehr Fortschritt wagen“ wird die gemeinsame Finanzierung von Klimaanpassungsmaßnahmen direkt angesprochen: „Wir streben eine Verankerung der gemeinsamen Finanzierung von Bund und Ländern zur Klimavorsorge und Klimaanpassung an und wollen sie mit ausreichend finanziellen Mitteln ausstatten.“⁹

Die UMK hat das BMUV daher gebeten zu prüfen, welche rechtlichen Schritte erforderlich sind, um die Finanzierung der Zukunftsaufgaben Klimaanpassung, Naturschutz und natürlicher Klimaschutz sicherzustellen.¹⁰ Ausdrücklich soll auch die Möglichkeit einer Verfassungsänderung erwogen werden.

III. (Verfassungs-)Rechtliche Fragestellungen und Aufbau des Gutachtens

In Umsetzung dieses Prüfauftrags hat das BMUV um gutachterliche Stellungnahme zu der Frage gebeten, inwieweit das Instrument der Gemeinschaftsaufgabe in seiner derzeitigen Ausgestaltung sowie gegebenenfalls bestehende andere verfassungsrechtliche Instrumente heute schon geeignet sind, die gemeinsame Finanzierung von Maßnahmen der Klimaanpassung und des Naturschutzes durch Bund und Länder zu ermöglichen, und welche Rechtsänderungen zulässig und erforderlich wären, um einen weitergehenden Einsatz von Bundesmitteln zu ermöglichen. Damit wird die Frage nach Möglichkeiten der gemeinsamen Kostentragung gestellt.

⁶ Ergebnisse der 97. Umweltministerkonferenz vom 26. November 2021, TOP 9/10; s. auch die Ergebnisse der 99. Umweltministerkonferenz am 25. November 2022, TOP 10.

⁷ Ergebnisse der 99. Umweltministerkonferenz am 25. November 2022, TOP 10: „dringend geboten“, die Finanzierung in den Bereichen Klimaanpassung, Naturschutz und natürlicher Klimaschutz „neu aufzustellen“. – Schon 1991 hatte die UMK eine Aufstockung der finanziellen Mittel für den Naturschutz gefordert. Vorgeschlagen wurde seinerzeit (in Anlehnung an das „Notopfer“ Berlin), während fünf Jahren jeden Brief um 5 Pfennig zu verteuern und die auf diese Weise gewonnenen Mittel für Umweltschutzmaßnahmen in den – damals noch „neuen“ – östlichen Bundesländern zu verwenden, s. *Rohlf*, NuR 1991, S. 473 (473). Die Idee hat sich nicht durchgesetzt, stattdessen setzte man lange Zeit weiterhin vor allem auf ehrenamtliches Engagement.

⁸ <https://www.umweltbundesamt.de/themen/klimaanpassung-jetzt-gesetzlich-verankern> [Alle Online-Quellen zuletzt geprüft am 22.05.2024].

⁹ Mehr Fortschritt wagen, Koalitionsvertrag zwischen SPD, Bündnis 90/Die Grünen und FDP, 2021, S. 40; s. zudem S. 37 zum Naturschutz. Zu den klima- und naturschutzbezogenen Projekten der Koalition näher z.B. *Proelß*, JM 2022, S. 151 ff.; *Saurer*, NuR 2022, S. 513 ff.

¹⁰ Ergebnisse der 97. Umweltministerkonferenz vom 26. November 2021, TOP 9/10, Nr. 2; Ergebnisse der 99. Umweltministerkonferenz am 25. November 2022, Top 10 Nr. 4.

Anstatt auf der Ausgabenseite anzusetzen, könnten auch die Einnahmenseite in den Blick genommen und die Verteilung des Steueraufkommens – einfach-gesetzlich¹¹ oder durch eine Verfassungsänderung – zugunsten der Länder modifiziert, die weitgehenden Zuständigkeiten der Länder für die Organisation und Finanzierung von Klimaanpassungs- und Naturschutzmaßnahmen dabei aber beibehalten werden. Damit bliebe die föderale Struktur unangetastet und die mit jeder Mischverwaltung verbundenen demokratischen Einbußen würden vermieden. Dass die Länder die ihnen zusätzlich gewährten Steuermittel dann auch tatsächlich für Maßnahmen in den benannten Sachgebieten einsetzen, ließe sich auf diesem alternativen Weg allerdings nicht gewährleisten. Zudem wäre die Summe der neu zugewiesenen Mittel rechtlich unabhängig von den tatsächlich entstehenden Kosten festzusetzen und damit nicht gewährleistet, dass die Bundesbeteiligung hinreichend und angemessen ist. Überdies wäre der Bund nicht an der inhaltlichen Planung und Koordinierung der Aufgabenwahrnehmung beteiligt, und die Abstimmung der Maßnahmen zwischen den Ländern müsste ergänzend geregelt werden. Werden hingegen neue Verwaltungsbereiche zu Gemeinschaftsaufgaben erklärt (etwa durch eine Ergänzung der Aufzählung in Art. 91a GG¹²), ist der Bund in die Ausgestaltung eingebunden und die Koordination der Aufgabenerfüllung kann in einem Bundesgesetz geregelt werden.

Dem Gutachtenauftrag entsprechend bilden den Gegenstand dieser Untersuchung im Weiteren allein die Möglichkeiten des Zusammenwirkens auf der Ausgabenseite. Lediglich das so genannte „Pakte-Modell“¹³, das eine Verbindung zwischen Modifikationen auf der Einnahmen- und der Ausgabenseite herzustellen sucht, beziehen wir in unsere Überlegungen ein. Der Bereich des natürlichen Klimaschutzes ist als solcher nicht Gegenstand dieses Gutachtens, er bedürfte einer eigenständigen Betrachtung.

Wir werden den mit dem Gutachtenauftrag aufgeworfenen rechtlichen Problemen im Folgenden in drei Schritten und anhand von drei übergreifenden Fragen nachgehen:

(1) Welche Maßnahmen der Klimaanpassung und des Naturschutzes können auf der Grundlage des geltenden (Verfassungs-)Rechts von Bund und Ländern gemeinsam wahrgenommen und finanziert werden?

Den Ausgangspunkt der Überlegungen bilden der Grundsatz eigenverantwortlicher Aufgabenwahrnehmung und das Konnexitätsprinzip, die eine grundsätzlich getrennte Aufgabenwahrnehmung und -finanzierung durch Bund und Länder vorgeben (§ 2). Grundlagen für eine ausnahmsweise gemeinsame Erfüllung und Finanzierung von Verwaltungsaufgaben finden sich zunächst in den Regelungen über die so genannten Gemeinschaftsaufgaben in Art. 91a-91d GG (§ 3). Im vorliegenden Zusammenhang ist vor allem Art. 91a GG von Bedeutung. Die Konkretisierung und Exemplifizierung der tatbestandlichen Voraussetzungen und Rechtsfolgen von Art. 91a GG und die Prüfung, inwieweit Maßnahmen der Klimaanpassung und des Naturschutzes als Gemeinschaftsaufgaben von Bund und Ländern durchgeführt und finanziert werden können, bilden daher einen Schwerpunkt dieses Gutachtens (§ 3 I. bis III.). Art. 91b-91d GG eröffnen demgegenüber nur äußerst begrenzte Möglichkeiten

¹¹ Vgl. hierzu § 5.

¹² S. hierzu sogleich § 10 II.

¹³ Vgl. hierzu § 5.

für ein Zusammenwirken von Bund und Ländern zum Zwecke der Klimaanpassung oder des Naturschutzes (§ 3 IV.). Eine finanzielle Unterstützung von Ländern und Kommunen durch den Bund ist zudem auf der Grundlage von Art. 104b Abs. 1 S. 1 GG möglich. Wir werden daher auch untersuchen, ob und unter welchen Bedingungen Investitionshilfen gem. Art. 104b Abs. 1 GG in den Bereichen Klimaanpassung und Naturschutz gewährt werden können (§ 4). Nicht rechtlich, aber faktisch führt zudem das – in Anlehnung an den „Pakt für den Rechtsstaat“ – so genannte „Pakte-Modell“ zu einer Bundesbeteiligung an der Finanzierung von Länderaufgaben (§ 5).

(2) Ist die Einführung einer neuen Gemeinschaftsaufgabe für Klimaanpassung und Naturschutz zulässig und wie könnte eine neue verfassungsrechtliche Regelung lauten?

Im zweiten Teil des Gutachtens werden wir die Möglichkeiten und Grenzen ausloten, über die der verfassungsändernde Gesetzgeber verfügt, wenn er die Optionen für Verwaltungskooperationen von Bund und Ländern in den Bereichen Klimaanpassung und Naturschutz erweitern möchte.¹⁴ Wir werden die verfassungsrechtlichen Anforderungen konkretisieren, die sich aus Art. 79 Abs. 3 GG für eine Neuregelung ergeben (§ 7), und die zentralen Stellschrauben aufzeigen, die über Reichweite und Wirkung einer zusätzlichen Gemeinschaftsaufgabe¹⁵ entscheiden (§ 8). Darauf aufbauend werden wir die Vorschläge für die Regelung einer neuen Gemeinschaftsaufgabe aufzeigen und bewerten, die bereits in die Diskussion eingebracht wurden, und schließlich beispielhaft eigene Vorschläge für eine Grundgesetzänderung formulieren (§ 9).

(3) Welche einfach-gesetzlichen Änderungen wären nach einer Verfassungsänderung erforderlich oder sinnvoll, um die neue Regelung des Grundgesetzes zu effektuieren?

Im letzten Schritt (§ 10) werden wir darlegen, welche einfach-gesetzlichen Regelungen geändert bzw. neu eingeführt werden müssten bzw. könnten, um eine eventuelle neue Gemeinschaftsaufgabe zu operationalisieren und zu effektuieren.

Die Begriffe „Klimaschutz“, „Klimaanpassung“ und „Naturschutz“ wurden bereits einfach-gesetzlich konkretisiert. An diesen Begriffsbestimmungen orientieren wir uns in diesem Gutachten: Wir werden all jene Maßnahmen als Klimaschutz verstehen, die das Ausmaß des Klimawandels durch die Einsparung von Treibhausgasemissionen begrenzen sollen.¹⁶ Klimaanpassung hingegen beschäftigt sich auf einer sekundären Ebene mit möglichen Folgen und Schäden, die durch den Klimawandel hervorgerufen werden und die durch ein adaptives

¹⁴ Über die Vor- und Nachteile von Gemeinschaftsaufgaben ist seit Ende der 1960er-Jahre immer wieder intensiv diskutiert worden; s. zu dieser Diskussion etwa das Gutachten von *P.M. Huber* beim 65. DJT 2004, D 11 ff., sowie das Referat von *S. Koriath*, 65. DJT 2004, P 89 ff., sowie zusammenfassend zur Debatte z.B. *Heun*, in: Dreier (Hrsg.), GG, Bd. III, ³2018, Art. 91a Rn. 9; *Kaufhold*, in: Huber/Voßkuhle (Hrsg.), GG, ⁸2024, Art. 91a Rn. 5 m.w.N.

¹⁵ Wenn wir hier und im Weiteren die Einführung einer neuen „Gemeinschaftsaufgabe“ erörtern, sind Gemeinschaftsaufgaben in einem weiten, untechnischen Sinne gemeint, also alle Formen der gemeinsamen Erfüllung und Finanzierung von Verwaltungsaufgaben durch Bund und Länder. S. zu dieser Begriffsverwendung näher auch die Einleitung zu Teil 2.

¹⁶ Vgl. § 1 S. 1 KSG.

Verhalten abgewendet oder jedenfalls abgemildert werden sollen.¹⁷ Naturschutz beinhaltet den Schutz der biologischen Vielfalt, der Leistungs- und Funktionsfähigkeit des Naturhaushalts sowie der Vielfalt, Eigenart und Schönheit der Natur.¹⁸

¹⁷ Vgl. § 1 Abs. 1 S. 1 KAnG.

¹⁸ Vgl. § 1 Abs. 1 BNatSchG.

Teil 1: Verfassungsrechtlicher Status quo: Möglichkeiten der gemeinsamen Aufgabenerfüllung und -finanzierung in den Bereichen Klimaanpassung und Naturschutz

§ 2 – Verfassungsrechtliche Ausgangspunkte: Der „Grundsatz eigenverantwortlicher Aufgabenwahrnehmung“ und das „Konnexitätsprinzip“

Ausgangspunkt aller Überlegung dazu, ob und inwieweit Bund und Länder Maßnahmen der Klimaanpassung und des Naturschutzes gemeinsam durchführen und vor allem gemeinsam finanzieren können, muss eine Vergewisserung darüber sein, wie das Grundgesetz Wahrnehmungs- und Finanzierungs Kompetenzen in diesen Sachbereichen grundsätzlich verteilt. Maßgeblich sind insoweit zwei verfassungsrechtliche Prinzipien: Der Grundsatz eigenverantwortlicher Aufgabenwahrnehmung, der die je eigenständige Wahrnehmung von Verwaltungsaufgaben durch Bund und Länder gebietet, und das Konnexitätsprinzip des Art. 104a GG, wonach Bund und Länder jeweils gesondert die Kosten zu tragen haben, die sich aus der Wahrnehmung ihrer Aufgaben ergeben.

I. Der Grundsatz eigenverantwortlicher Aufgabenwahrnehmung

Der Grundsatz eigenverantwortlicher Aufgabenwahrnehmung folgt aus dem Demokratie- und Rechtsstaatsprinzip. „Der wahlberechtigte Bürger muss wissen können, wen er wofür – nicht zuletzt durch Vergabe oder Entzug seiner Stimme – verantwortlich machen kann. [...] Das Demokratieprinzip des Art. 20 Abs. 1 und Abs. 2 GG gebietet deshalb nicht nur eine weitgehende Normierung von Zuständigkeitszuweisungen, Verfahren und Aufsichtsrechtsverhältnissen, sondern enthält auch ein grundsätzliches Verbot der Mischverwaltung“.¹⁹ „Die Anforderungen des Demokratieprinzips berühren sich insoweit mit dem Grundsatz der Rechtsstaatlichkeit (Art. 20 Abs. 3 GG), der mit Blick auf die Verwaltungsräume von Bund und Ländern und im Interesse eines effektiven Rechtsschutzes eine klare und auf Vollständigkeit angelegte Zuordnung von Kompetenzen der handelnden Staatsorgane gebietet.“²⁰

Aus den demokratischen und rechtsstaatlichen Funktionen des Grundsatzes eigenverantwortlicher Aufgabenwahrnehmung ergibt sich sein Regelungsgehalt: Bund und Länder haben die ihnen durch die Kompetenznormen des Grundgesetzes zugewiesenen Aufgaben grundsätzlich alleine und durch eigene Verwaltungseinrichtungen, also mit je eigenem Personal, eigenen Sachmitteln und eigener Organisation wahrzunehmen.²¹

II. Das Konnexitätsprinzip

Das in Art. 104a GG normierte Konnexitätsprinzip „verlängert“ den Grundsatz eigenverantwortlicher Aufgabenwahrnehmung in den Bereich der Finanzverfassung: Bund und

¹⁹ BVerfGE 137, 108 (144, Herv. AK/SH).

²⁰ BVerfGE 137, 108 (144). Zu den daraus folgenden Anforderungen an die Einführung neuer Gemeinschaftsaufgaben unten unter § 7.

²¹ BVerfGE 119, 331 (367).

Länder müssen grundsätzlich jeweils gesondert die Ausgaben tragen, die bei der Wahrnehmung „ihrer“ Gesetzgebungs-, Verwaltungs- und Rechtsprechungskompetenzen entstehen. Aus dem Konnexitätsprinzip folgt das grundsätzliche Verbot der Mischfinanzierung. Insbesondere ist es dem Bund nach Art. 104a Abs. 1 GG im Grundsatz untersagt, einzelnen Ländern Finanzhilfen zu gewähren.

Dabei wird die Bezugnahme des Kostenteilungs- auf das Aufgabenteilungsprinzip (s. Art. 104a Abs. 1 S. 1 GG: „Ausgaben, die sich aus der Wahrnehmung *ihrer* Aufgaben ergeben“) überwiegend als Verweis auf die Regelungen über die Kompetenzverteilung vor allem in Art. 30, 83 ff. GG verstanden. Wer die Kosten einer Verwaltungstätigkeit trägt, richtet sich deshalb danach, wem das Grundgesetz die Verantwortlichkeit zuweist.²² Es kommt hingegen nicht darauf an, welche Ebene durch den Erlass eines Gesetzes den Anlass für die Verwaltungsaktivität gegeben hat.²³

Art. 104a Abs. 1 GG gilt für die gesetzesgebundene ebenso wie für die gesetzesfreie Verwaltung, also namentlich auch für die Leistungsverwaltung in der Gestalt von Fördermaßnahmen oder Subventionen.

1. Zweckausgaben, Art. 104a Abs. 1 GG

Art. 104a Abs. 1 GG regelt zunächst jedenfalls, wer die so genannten Zweckausgaben zu tragen hat, i.e. solche Ausgaben, „die unmittelbar der Förderung des jeweiligen Sachanliegens dienen“,²⁴ also etwa die Kosten für den Bau oder die Erhaltung eines Hochwasserdamms oder einer Flutmauer.

2. Verwaltungsausgaben, Art. 104a Abs. 5 GG

Von den Zweckausgaben sind die Verwaltungsausgaben zu unterscheiden, d.h. die Personal- und Sachkosten für den Betrieb und für die Erhaltung des Verwaltungsapparats, wobei die Abgrenzung im Einzelfall nicht unerhebliche Schwierigkeiten bereiten kann.²⁵ Die Verwaltungsausgaben erfahren in Art. 104a Abs. 5 GG eine eigenständige und spezielle Regelung. Diese überträgt das Konnexitätsprinzip des Abs. 1 auf die Verwaltungsausgaben: Bund und Länder müssen die Personal- und Sachkosten, die durch ihre jeweiligen Verwaltungen verursacht werden, gesondert tragen.

Die Bedeutung dieser gesonderten Regelung besteht darin, die Anwendung von Art. 104a Abs. 1-3 GG auf Verwaltungsausgaben auszuschließen. In Art. 104a Abs. 1-3 GG sind Ausnahmen vom Konnexitätsprinzip für Zweckausgaben normiert. Auf Verwaltungsausgaben

²² Entsprechendes gilt für die Kosten von Parlaments- und Justizaufgaben. Sie fallen nur regelmäßig deutlich geringer aus als die Ausgaben für die Verwaltung und bilden vor allem nicht den Anlass für das Interesse von UMK und BMUV an einer gemeinsamen Finanzierung in den Bereichen Klimaanpassung und Naturschutz. Sie bleiben daher im Weiteren außer Betracht.

²³ Zur a.A. berichtend und zusammenfassend *Hellermann*, in: Huber/Voßkuhle (Hrsg.), GG, ⁸2024, Art. 104a Rn. 44.

²⁴ *Hellermann*, in: Huber/Voßkuhle (Hrsg.), GG, ⁸2024, Art. 104a Rn. 50 – der Sache nach im Grundsatz allgemeine Meinung; s. ferner z.B. *Heintzen*, in: von Münch/Kunig (Hrsg.), GG, ⁷2021, Art. 104a Rn. 21; *Heun/Thiele*, in: Dreier (Hrsg.), GG, Bd. III, ³2018, Art. 104a Rn. 17.

²⁵ S. dazu z.B. *Heun/Thiele*, in: Dreier (Hrsg.), GG, Bd. III, ³2018, Art. 104a Rn. 18, und *Hellermann*, in: von Huber/Voßkuhle (Hrsg.), GG, ⁸2024, Art. 104a Rn. 144 ff.

sind diese Ausnahmen nicht anwendbar, denn Abs. 5 GG geht der allgemeinen Regel des Abs. 1 als *lex specialis* vor.²⁶

III. Aufgaben- und Finanzierungsverantwortung für Maßnahmen der Klimaanpassung und des Naturschutzes

Mit Blick auf Maßnahmen der Klimaanpassung und des Naturschutzes haben die vorgenannten Grundsätze vor allem die folgenden Konsequenzen.

1. Gesetzesakzessorische Verwaltung

Nach Art. 30, 83 f. GG führen die Länder ihre eigenen Gesetze und zudem die Bundesgesetze regelmäßig als eigene Angelegenheiten aus und nach Art. 104a Abs. 1, 5 GG tragen sie die Zweck- und Verwaltungsausgaben, die dabei entstehen. Der Vollzug des Naturschutz- bzw. des Klimaanpassungsrechts und die Finanzierung der erforderlichen Verwaltungstätigkeiten obliegt danach ganz überwiegend den Ländern. Sie sind „zur administrativen und finanziellen Sicherstellung eines recht- und zweckmäßigen Gesetzesvollzugs verpflichtet, ohne dass die in Art. 84 Abs. 2-5 vorgesehenen Aufsichts- und Steuerungsbefugnisse des Bundes daran etwas ändern“.²⁷

Der Bund ist für die Finanzierung des Gesetzesvollzugs nur in drei Konstellationen (mit)verantwortlich²⁸: erstens, wenn und soweit die Ländern ausnahmsweise im Auftrag des Bundes handeln (Art. 85 i.V.m. Art. 104a Abs. 2 GG, der allerdings nur für die Zweckausgaben gilt); zweitens, wenn Bundesgesetze die Gewährung von Geld- oder Sachleistungen vorsehen (Art. 104a Abs. 3 GG); und, drittens, wenn Gesetze ausnahmsweise durch bundeseigene Verwaltungseinrichtungen ausgeführt werden (Art. 86 ff. GG i.V.m. Art. 104a Abs. 1 GG).

Maßnahmen der Klimaanpassung und des Naturschutzes gehören weder zu den Bereichen der obligatorischen Auftragsverwaltung, noch fallen sie in den Anwendungsbereich der Regelungen über die fakultative Auftragsverwaltung²⁹, weshalb sich insoweit aus Art. 85 i.V.m. Art. 104a Abs. 2 GG keine Finanzierungsverantwortung oder auch nur -option ergibt.

Eine gemeinsame Kostentragung kommt in den Bereichen Klimaanpassung und Naturschutz hingegen mit Blick auf solche Zweckausgaben in Betracht, die zur Durchführung von Bundesgesetzen eingesetzt werden, welche Geldleistungen gewähren. So könnten Bund und Länder beispielsweise eine Aufteilung jener Kosten vereinbaren, die bei der Umsetzung einer

²⁶ *Hellermann*, in: Huber/Voßkuhle (Hrsg.), GG, ⁸2024, Art. 104a Rn. 140 f.; *Heintzen*, in: von Münch/Kunig (Hrsg.), GG, ⁷2021, Art. 104a Rn. 57.

²⁷ *Hellermann*, in: Huber/Voßkuhle (Hrsg.), GG, ⁸2024, Art. 104a Rn. 53.

²⁸ Von einer „Mitverantwortung“ ist die davon unabhängige, freiwillige Beteiligung im Wege der Gewährung von Finanzhilfen zu unterscheiden, s. dazu unten § 4.

²⁹ Für einzelne Sachbereiche schreibt das Grundgesetz vor, dass die Länder die Bundesgesetze ausnahmsweise nicht als „eigene Angelegenheiten“ (s. zu diesem Regelfall des Verwaltungsvollzugs Art. 83 GG), sondern „im Auftrag des Bundes“ ausführen (s. Art. 85 GG). Dem Bund stehen dann spezifische (Mit-)Gestaltungs- und Ingerenzrechte zu (s. Art. 85 GG). Ob ein Verwaltungsbereich der Bundesauftragsverwaltung zuzuordnen ist, ergibt sich nicht aus Art. 83-85 GG, sondern aus den einschlägigen Sachregelungen der Art. 87 ff., 104a ff. Nur soweit das Grundgesetz ausdrücklich eine Auftragsverwaltung gebietet (sog. „obligatorische Auftragsverwaltung“, s. z.B. Art. 90 Abs. 3, Art. 104a Abs. 3 S. 2 GG) oder gestattet (sog. „fakultative Auftragsverwaltung“, s. z.B. Art. 87b Abs. 2, Art. 89 Abs. 2 S. 3 GG), müssen bzw. können die Länder die Gesetze im Auftrag des Bundes ausführen.

bundesgesetzlichen Regelung entstehen, welche finanzielle Unterstützung etwa für private Hochwasserschutzvorrichtungen oder private Initiativen zur Regenwasserbewirtschaftung vorsieht, Art. 104a Abs. 3 S. 1 GG.

Schließlich weisen auch einige Sachgebiete, für die das Grundgesetz eine bundeseigene Verwaltung vorsieht, Berührungspunkte zu Naturschutz und insbesondere Klimaanpassung auf. Das gilt etwa für die Verwaltung der Bundeswasserstraßen, die für den Naturschutz relevant sein kann und sich an die veränderten klimatischen Bedingungen anpassen muss, und z.B. auch für die Verwaltung der Bundesautobahnen, die gewährleisten muss, dass die Straßen erhöhten Durchschnittstemperaturen standhalten. Die insoweit beim Gesetzesvollzug entstehenden Kosten hat der Bund zu tragen (Art. 104a Abs. 1 i.V.m. Art. 89, 90 GG).

2. „Gesetzesfreie“ Verwaltung

In vielen, vermutlich sogar in der überwiegenden Zahl der Fälle werden Kosten aber nicht (nur) bei der Gesetzesanwendung entstehen, sondern vielmehr (auch) durch nicht gesetzesakzessorische („gesetzesfreie“) Projekte der Leistungsverwaltung verursacht werden, beispielsweise durch die Förderung von „Maßnahmen zur Anpassung an die Folgen des Klimawandels“ (DAS-Förderrichtlinie) oder durch Hitzeschutzmaßnahmen in sozialen Einrichtungen, wie sie etwa auf der Grundlage der Förderrichtlinie „Klimaanpassung in sozialen Einrichtungen“ (AnpaSo) durch den Bund unterstützt werden.

Nach Art. 30, 83 ff. GG liegen die Wahrnehmungskompetenz und die Finanzierungspflicht auch bei Verwaltungsmaßnahmen, die nicht in der Anwendung eines Gesetzes bestehen, grundsätzlich bei den Ländern. Der Bund ist nur insoweit zuständig und zur Kostentragung berechtigt und verpflichtet, wie ihm Art. 87 ff. GG Verwaltungskompetenzen *thematisch* für ganze Sachgebiete zuweisen und ihm nicht nur den Vollzug von Bundesgesetzen übertragen.³⁰ Im vorliegenden Zusammenhang können vor allem Art. 87a, 89 und 90 GG Relevanz entfalten, wonach der Bund etwa für Maßnahmen zur Anpassung des Schienennetzes der Deutschen Bahn an den Klimawandel zuständig ist.³¹

Eine *gemeinsame* Ausgestaltung und Finanzierung von Maßnahmen der Leistungsverwaltung durch Bund und Länder ist im Grundsatz verfassungsrechtlich unzulässig.

IV. Zwischenergebnis

Nach allem richten sich die Gestaltung und Finanzierung von Maßnahmen der Klimaanpassung und des Naturschutzes im Ausgangspunkt nach folgenden Grundsätzen: Nach Art. 30, 83 ff. i.V.m. Art. 104a GG sind im Wesentlichen die Länder für die Durchführung zuständig und haben auch die Kosten zu tragen. Eine gemeinsame Finanzierung durch Bund und Länder kommt grundsätzlich nur in Betracht, wenn Geldleistungen durch Bundesgesetze gewährt

³⁰ So BVerfGE 12, 205 (247 f.); 14, 197 (213 f.), sowie die überwiegende Lit., s. z.B. *Suerbaum*, in: Kahl/Ludwigs (Hrsg.), HVwR, Bd. III, 2022, § 81 Rn. 9, 43; *Hermes*, in: Dreier (Hrsg.), GG, Bd. III, ³2018, Art. 83 Rn. 28; *F. Kirchhof*, in: Dürig/Herzog/Scholz, Stand: 93. EL 2020, GG, Art. 83 Rn. 29; str. ist, ob Art. 86 GG auf nicht gesetzesakzessorische Verwaltung analog anzuwenden, s. für einen Überblick über den Diskussionsstand z.B. *Hermes*, in: Dreier (Hrsg.), GG, Bd. III, ³2018, Art. 86 Rn. 22.

³¹ Einzelne Klimaanpassungsmaßnahmen sind bereits Teil des Verkehrshaushalts des Bundes (Einzelplan 12), vgl. etwa die Ko-Finanzierung des EU-Projekts „Copernicus“ zur Klimaüberwachung und Früherkennung von Naturkatastrophen, Entwurf zum Bundeshaushaltsplan 2024, Einzelplan 12, S. 63.

werden, die von den Ländern auszuführen sind. Die alleinige Verantwortung für die Durchführung und Finanzierung von gesetzesakzessorischen wie „gesetzesfreien“ Maßnahmen der Klimaanpassung und des Naturschutzes steht dem Bund in den wenigen Sachgebieten zu, die durch Art. 87 ff. GG der bundeseigenen Verwaltung zugeordnet werden.

§ 3 – Ausnahmsweise: Bund-Länder-Kooperationen auf der Grundlage von Art. 91a GG

Ausnahmen von den Grundsätzen getrennter Aufgabenwahrnehmung und -finanzierung sind zunächst in den Art. 91a ff. GG geregelt, die als *lex specialis* den Art. 30, 83 ff. GG sowie Art. 104a GG vorgehen. Für die Bereiche der Klimaanpassung und des Naturschutzes sind insbesondere die in Art. 91a Abs. 1 GG normierten Kooperationspflichten von Bedeutung.

I. Tatbestandliche Voraussetzungen des Art. 91a Abs. 1 GG

Der Bund ist nach Art. 91a Abs. 1 GG unter drei kumulativen Voraussetzungen berechtigt und verpflichtet, bei der Erfüllung von Aufgaben der Länder mitzuwirken: Die in Rede stehende Aufgabe muss für die Gesamtheit bedeutsam sein (1.). Die Mitwirkung des Bundes an der Aufgabenerfüllung muss zudem zur Verbesserung der Lebensverhältnisse erforderlich sein (2.), und die Aufgabe muss sich einem der in der Norm genannten Sachgebiete zuordnen lassen (3.).

Das Bundesverfassungsgericht hat über die Interpretation dieser Tatbestandsmerkmale bisher nicht entschieden. Wir werden daher im Weiteren zunächst die verfassungsrechtlichen Maßstäbe erläutern, so wie sie von der rechtswissenschaftlichen Literatur entfaltet wurden. Ob Maßnahmen der Klimaanpassung oder des Naturschutzes danach als Gemeinschaftsaufgabe i.S.d. Art. 91a Abs. 1 GG zu qualifizieren sind, lässt sich nicht pauschal, sondern nur mit Blick auf konkrete Projekte bestimmen. Deshalb werden wir die verfassungsrechtlichen Maßstäbe anhand ausgewählter Beispiele aus beiden Bereichen illustrieren.

1. Gesamtbedeutsamkeit

Eine Verwaltungsmaßnahme muss – nach insoweit im Kern übereinstimmender Auffassung in der rechtswissenschaftlichen Literatur – zwei Charakteristika aufweisen, damit sie als „für die Gesamtheit bedeutsam“ i.S.d. Art. 91a GG qualifiziert werden kann:

Zum einen muss ein gesamtstaatliches Interesse an der Aufgabenerfüllung bestehen (im Unterschied zum nur individuellen Interesse eines einzelnen Landes). Die Aufgabe muss also einen überregionalen Bezug haben, d.h. für die Bevölkerung in mehreren Bundesländern wichtig sein. Das ist regelmäßig anzunehmen, wenn sich eine Aufgabe entweder in mehreren Ländern stellt oder wenn es für mehrere Länder von Bedeutung ist, dass und wie eine Aufgabe in einem bestimmten Land erfüllt wird.

Zum anderen und zudem muss ein gesteigertes Interesse an einer koordinierten, länderübergreifenden Erfüllung der Aufgabe geltend gemacht werden können. „Nicht jede die Gesamtheit berührende Aufgabe [kann] zur Gemeinschaftsaufgabe erhoben werden.“³² Die gemeinschaftliche Lösung muss vielmehr „vordringlich“ sein.³³

³² BT-Drs. V/2861, Nr. 262.

³³ BT-Drs. V/2861, Nr. 262; Kaufhold, in: Huber/Voßkuhle (Hrsg.), GG, §2024, Art. 91a Rn. 40.

Die Entscheidung über die Gesamtbedeutsamkeit einer Maßnahme setzt damit notwendigerweise politische Wertungen voraus. Die zur Anwendung von Art. 91a GG berufenen staatlichen Instanzen besitzen deshalb einen Einschätzungs- und Beurteilungsspielraum. Das Tatbestandsmerkmal ist justiziabel, die gerichtliche Kontrolldichte nach überwiegender Auffassung in der Literatur aber eingeschränkt.³⁴

2. Mitwirkungserfordernis

Eine für die Gesamtheit bedeutsame Aufgabe darf nur dann gemeinschaftlich von Bund und Ländern wahrgenommen werden, wenn „die Mitwirkung des Bundes zur Verbesserung der Lebensverhältnisse“ erforderlich ist. „Es muß [...] die zusammengefaßte Kraft von Bund und Ländern erforderlich sein, um die Aufgaben [...] zur Verbesserung der Lebensverhältnisse in wirkungsvoller Weise zu erfüllen.“³⁵ Um dies beurteilen zu können, muss die Lage bei isolierter Aufgabenerledigung durch ein einzelnes Land mit dem möglichen Ergebnis einer kooperativen Problembewältigung verglichen werden.³⁶ Die Erforderlichkeit ist danach zu bejahen, wenn ohne das Zusammenwirken von Bund und Ländern eine Verbesserung der Lebensverhältnisse nicht oder nicht hinlänglich erreicht werden kann.³⁷

Der Begriff „Lebensverhältnisse“ verweist – hier ebenso wie in Art. 72 Abs. 2 GG³⁸ – im Prinzip auf das „gesamte soziale, wirtschaftliche und politische Umfeld, in dem die Bürger leben, das ihre Lebenswirklichkeit prägt“.³⁹ Im Vordergrund stehen soziale und wirtschaftliche Belange und ihre Regelung, aber auch die (institutionelle) Infrastruktur zählt zu den Lebensverhältnissen, die für das Alltagsleben bedeutsam sind. Sie ist daher bei der Bewertung der Mitwirkungserforderlichkeit i.S.d. Art. 91a Abs. 1 GG ebenso zu berücksichtigen wie bei der Bestimmung der Erforderlichkeit nach Art. 72 Abs. 2 GG.⁴⁰

3. Sachgebiete der Gemeinschaftsaufgaben

In der Sache muss die von Bund und Ländern gemeinsam wahrgenommene und finanzierte Aufgabe der Verbesserung entweder der regionalen Wirtschaftsstruktur gem. Art. 91a Abs. 1 Nr. 1 GG (a), der Agrarstruktur gem. Art. 91a Abs. 1 Nr. 2 Alt. 1 GG (b) oder des Küstenschutzes gem. Art. 91a Abs. 1 Nr. 2 Alt. 2 GG (c) dienen. Was dabei unter einer

³⁴ S. *Kaufhold*, in: Huber/Voßkuhle (Hrsg.), GG, ⁸2024, Art. 91a Rn. 41; ebenso z.B. *Heun*, in: Dreier (Hrsg.), GG, Bd. III, ³2018, Art. 91a Rn. 12; *Kahl*, Gleichwertige Lebensverhältnisse, 2016, S. 28 „unterliegt in hohem Maße der jeweils herrschenden politischen Anschauung und lässt sich nicht anhand des Grundgesetzes konkretisieren“; a.A. *Siekmann*, in: Sachs (Hrsg.), GG, ⁹2021, Art. 91a Rn. 23, und *Glaser*, in: Kahl/Waldhoff/Walter (Hrsg.), BK, Art. 91a Rn. 52, die damit aber nicht hinreichend der Tatsache Rechnung tragen, dass Art. 91a GG einen Verfassungsauftrag normiert, der normativ offen ist. Das BVerfG hat sich zu diesem Punkt bisher nicht verhalten.

³⁵ BT-Drs. V/2861, Nr. 262.

³⁶ *Kaufhold*, in: Huber/Voßkuhle (Hrsg.), GG, ⁸2024, Art. 91a Rn. 41; ebenso *Kahl*, Gleichwertige Lebensverhältnisse, 2016, S. 27.

³⁷ S. z.B. *Kaufhold*, in: Huber/Voßkuhle (Hrsg.), GG, ⁸2024, Art. 91a Rn. 41; *Mager/Vasel*, in: von Münch/Kunig (Hrsg.), GG, ⁷2021, Art. 91a Rn. 15; ähnlich schon BT-Drs. V/2861, 49 Tz. 262; auch *Kahl/Waldhoff/Walter* (Hrsg.), BK, Art. 91a Rn. 47 ff. Den Vergleichsmaßstab bildet dann nicht zuletzt die finanzielle Leistungsfähigkeit der Länder, vgl. hierzu *Heun*, in: Dreier (Hrsg.), GG, Bd. III, ³2018, Art. 91a Rn. 12.

³⁸ S. *Glaser*, in: Kahl/Waldhoff/Walter (Hrsg.), BK, Art. 91a Rn. 47; das BVerfG hat Art. 91a Abs. 1 GG und Art. 72 Abs. 2 GG in Entscheidung zu Art. 72 Abs. 2 GG a.F. bereits parallelisiert, s. BVerfGE 106, 62 (144).

³⁹ *Oeter/Krönke*, in: Huber/Voßkuhle (Hrsg.), GG, ⁸2024, Art. 72 Rn. 102.

⁴⁰ Ebenso *Oeter/Krönke*, in: Huber/Voßkuhle (Hrsg.), GG, ⁸2024, Art. 72 Rn. 102; a.A. wegen des nur mittelbaren Einflusses *Uhle*, in: Dürig/Herzog/Scholz, Stand: 76. EL 2015, GG, Art. 72 Rn. 134.

„Verbesserung“ zu verstehen ist, lässt sich für die drei Sachbereiche einheitlich definieren und wird abschließend unter (d) erläutert.

a. Regionale Wirtschaftsstruktur (Art. 91a Abs. 1 Nr. 1 GG)

Die Gemeinschaftsaufgabe gem. Art. 91a Abs. 1 Nr. 1 GG ermöglicht die Förderung der Wirtschaft in den strukturschwachen Regionen Deutschlands. Ziel muss es sein, wesentliche Unterschiede in der Wirtschaftskraft innerhalb der Bundesrepublik zu verhindern oder zu verkleinern.⁴¹ Generell gilt, dass nur solche Maßnahme von Art. 91a Abs. 1 Nr. 1 GG erfasst werden, die einen regionalen Bezug aufweisen, es also nicht etwa um eine flächendeckende Förderung für ganz Deutschland oder auch nur für mehr als zwei Drittel der BRD⁴² geht, sondern vielmehr individualisierte, wirtschaftsschwache Gebiete in den Blick genommen werden.⁴³ Zudem muss es sich um eine *strukturelle* Wirtschaftsförderung handeln. Das bedeutet, einzelne Unternehmen als solche können nicht ohne Weiteres adressiert werden, wohl aber bestimmte Wirtschaftssparten.⁴⁴

b. Agrarstruktur (Art. 91a Abs. 1 Nr. 2 Alt. 1 GG)

Als Maßnahmen zur Verbesserung der *Agrarstruktur* sind Vorhaben zu qualifizieren, die landwirtschaftliche Erzeugungs-, Arbeits- und/oder Absatzbedingungen zum Gegenstand haben. Es geht um Projekte, die auf die „landwirtschaftlichen Produktions- und Absatzbedingungen im weitesten Sinne“⁴⁵ zielen. Zur Landwirtschaft werden dabei auch die Forst- und die Fischwirtschaft gezählt.⁴⁶ Auch im Agrarbereich muss es zudem – wie bei Art. 91a Abs. 1 Nr. 1 GG – um *Strukturverbesserungen* gehen, weshalb Maßnahmen zugunsten einzelner, individualisierter Personen oder Betriebe etwa in der Form von Kreditsubventionen nicht in den Anwendungsbereich der Regelung fallen. Dass von einer abstrakt-generell gefassten Fördermaßnahme im Ergebnis quantitativ nur ein sehr begrenzter Kreis von Personen oder Betrieben profitiert, steht einer Qualifikation als strukturelle Maßnahme aber nicht entgegen.

Ob Art. 91a Abs. 1 Nr. 2 Alt. 1 GG auch Naturschutzmaßnahmen umfasst und deren gemeinsame Durchführung und Finanzierung gebietet, lässt sich nicht pauschal beantworten.⁴⁷ Den Ausgangspunkt der Überlegung muss der Wortlaut bilden. Der Begriff der „Agrarstruktur“ ist nach den Vorstellungen des verfassungsändernden Gesetzgebers weit zu interpretieren, aber er zieht doch Grenzen.⁴⁸ So hat der Verfassungsgeber mit der Einführung der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur“ ausweislich der Gesetzesbegründung

⁴¹ Statt vieler *Mager/Vasel*, in: von Münch/Kunig (Hrsg.), GG, ⁷2021, Art. 91a Rn. 21.

⁴² Dabei auf die Fläche und nicht auf die Anzahl der Länder abstellend *Heun*, in: Dreier (Hrsg.), GG, Bd. III, ³2018, Art. 91a Rn. 14.

⁴³ Statt vieler *Suerbaum*, in: BeckOK, GG, Stand: 15.01.2024, Art. 91a Rn. 18.

⁴⁴ A.A. *Mager/Vasel*, in: von Münch/Kunig (Hrsg.), GG, ⁷2021, Art. 91a Rn. 22.

⁴⁵ *Heun*, in: Dreier (Hrsg.), GG, Bd. III, ³2018, Art. 91a Rn. 17.

⁴⁶ *Siekmann*, in: Sachs (Hrsg.), GG, ⁹2021, Art. 91a Rn. 27.

⁴⁷ Grundsätzlich skeptisch z.B. *Suerbaum*, in: BeckOK, GG, Stand: 15.01.2024, Art. 91a Rn. 20; *Heun*, in: Dreier (Hrsg.), GG, Bd. III, ³2018, Art. 91a Rn. 17; s. andererseits die großzügige Auslegung im Koalitionsvertrag zwischen SPD, Bündnis 90/Die Grünen und FDP, Mehr Fortschritt wagen, 2021, S. 30, 35, sowie in BT-Drs. 13/1718, 1 ff., und von *Rohlf*s, NuR 1991, 473 (476 f.).

⁴⁸ *Kaufhold*, in: Huber/Voßkuhle (Hrsg.), GG, ⁸2024, Art. 91a Rn. 46.

die Erhöhung der Einkommensverhältnisse im landwirtschaftlichen Bereich bezweckt, wollte aber keine allgemeine Rechtsgrundlage für Kooperationen schaffen, die den ländlichen Bereich betreffen.⁴⁹ Art. 91a Abs. 1 Nr. 2 Alt. 1 GG gestattet deshalb nicht die gemeinsame Durchführung von Maßnahmen, die ausschließlich dem Naturschutz dienen. In der Praxis dürften Projekte allerdings selten in diesem Sinne eindimensional sein. Vielmehr dürften Verbesserungen von Agrarstruktur und Naturschutz typischerweise eng miteinander verknüpft sein; noch weitergehend dürfte die landwirtschaftliche Produktion – insbesondere unter sich ändernden klimatischen Bedingungen – vielfach von erfolgreichem Naturschutz abhängig sein. Verfassungsrechtlich zulässig – und durch Art. 20a GG unter Umständen sogar geboten – ist es jedenfalls, Maßnahmen, die auf eine Verbesserung der Agrarstruktur zielen, so auszugestalten, dass sie auch ökologischen Erfordernissen Rechnung tragen bzw. der Anpassung an den Klimawandel dienen.⁵⁰ Auf den Einzelfall kommt es bei der verfassungsrechtlichen Prüfung solcher Vorhaben an, die in erster Linie eine ökologische Ausrichtung der landwirtschaftlichen Arbeits- und Produktionsbedingungen bzw. ihre Anpassung an den Klimawandel bezwecken, damit aber zugleich eine Verbesserung etwa der Absatzbedingungen von Landwirten bewirken, diese aber nicht als solche zum Ziel haben oder jedenfalls nicht primär an einer Verbesserung der Agrarstruktur ausgerichtet sind. Unseres Erachtens besteht in diesen Konstellationen, in denen mittelbar und gleichsam en passant die Agrarstruktur verbessert wird, noch ein hinreichend enger Bezug zu der Funktion, die der Gemeinschaftsaufgabe nach Art. 91a Abs. 1 Nr. 2 Alt. 1 GG vom Verfassungsgeber zugedacht wurde und die der Wortlaut der Regelung widerspiegelt. Für die Landwirtschaft wird es in den nächsten Jahrzehnten zu den zentralen Herausforderungen und zugleich auch wirtschaftlichen Existenzbedingungen gehören, ihre Erzeugungs- und Arbeitsformen an die Erfordernisse des Natur- und vor allem des Biodiversitätsschutzes sowie an den Klimawandel anzupassen. Die Förderung einer ökologischen und klimaangepassten Modernisierung der Landwirtschaft wird deshalb regelmäßig zugleich der Sicherung von Einkommen und wirtschaftlicher Existenz im landwirtschaftlichen Bereich dienen.⁵¹ Die Verknüpfung beider Themenbereiche ist in derartigen Fallgestaltungen aus unserer Sicht so eng, dass es wenig sinnvoll erscheint, die Zuordnung zum Anwendungsbereich der Gemeinschaftsaufgabe davon abhängig zu machen, ob Bund und Länder im Einzelfall dem einen oder anderen Ziel den Vorrang eingeräumt haben, vorausgesetzt allerdings, dass die mittelbaren Verbesserungen, die eine primär ökologisch motivierte Maßnahme für die Agrarstruktur bewirkt, ein gewisses Gewicht besitzen und nicht von völlig untergeordneter, eher theoretischer Bedeutung sind.

⁴⁹ BT-Ds. V/2861 Rn. 92: „In der Bundesrepublik besteht nach wie vor ein Einkommensabstand zwischen der landwirtschaftlichen Bevölkerung und dem volkswirtschaftlichen Gesamtdurchschnitt. Der Abstand zwischen dem erzielten Lohn der Landwirtschaft und dem gewerblichen Vergleichslohn hat sich im Wirtschaftsjahr 1966/67 noch gegenüber dem Vorjahr erhöht. [...] Aufgabe des Staates muß es daher sein, zur Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse im Bundesgebiet die wirtschaftliche Lage der in der Landwirtschaft tätigen Menschen zu verbessern und an die in vergleichbaren Berufsgruppen heranzuführen.“

⁵⁰ *Mager/Vasel*, in: von Münch/Kunig (Hrsg.), GG, ⁷2021, Art. 91a Rn. 30; *Kaufhold*, in: Huber/Voßkuhle (Hrsg.), GG, ⁸2024, Art. 91a Rn. 46; a.A. *Heun*, in: Dreier (Hrsg.), GG, Bd. III, ³2018, Art. 91a Rn. 17.

⁵¹ I. Erg. auch *Mager/Vasel*, in: von Münch/Kunig (Hrsg.), GG, ⁷2021, Art. 91a Rn. 30.

Überdies verfügt der Bundesgesetzgeber bei der Konkretisierung der Gemeinschaftsaufgaben über einen Gestaltungsspielraum.⁵² Welche Aufgaben *im Einzelnen* von Bund und Ländern gemeinsam wahrgenommen werden, ergibt sich nicht unmittelbar aus Art. 91a Abs. 1 GG, sondern wird durch Bundestag und Bundesrat⁵³ bestimmt. Innerhalb des Rahmens, den die tatbestandlichen Voraussetzungen und namentlich das Merkmal „Verbesserung der Agrarstruktur“ ziehen, steht es dem Gesetzgeber frei, Maßnahmen zu Gemeinschaftsaufgaben zu erklären, die (auch) der Klimaanpassung bzw. dem Naturschutz dienen.

c. Küstenschutz (Art. 91a Abs. 1 Nr. 1 Alt. 2 GG)

Der Verbesserung des Küstenschutzes dienen alle Maßnahmen zum Schutz der deutschen Nordsee- und Ostseeküste, z.B. der Bau von Deichen, sowie alle Maßnahmen an fließenden Gewässern in Tidegebieten gegen Sturmfluten. Maßnahmen des Hochwasserschutzes, die der Klimaanpassung dienen, können daher als Gemeinschaftsaufgaben durchgeführt und finanziert werden, wenn sie sich auf die Meeresküste bzw. Tidegebiete beziehen. Förderfähig ist jedoch nur Flächenschutz, nicht Objektschutz, weshalb es nicht möglich ist, den gezielten Schutz bestimmter Industrieanlagen als Gemeinschaftsaufgabe zu qualifizieren.⁵⁴

d. „Verbesserung“

Die gemeinsame Finanzierung einer Maßnahme setzt voraus, dass die regionale Wirtschaftsstruktur, die Agrarstruktur oder der Küstenschutz durch diese voraussichtlich verbessert werden. Die angestrebte Verbesserung kann dabei in jeder positiven Veränderung des Ausgangszustands liegen. Umstritten ist in der rechtswissenschaftlichen Literatur, ob auch Maßnahmen zur Bewahrung des Status quo über die Gemeinschaftsaufgabe finanziert werden können. Gegen eine eng am Wortlaut orientierte Interpretation, die erhaltende Maßnahmen grundsätzlich aus dem Anwendungsbereich von Art. 91a GG ausnimmt,⁵⁵ sprechen Sinn und Zweck der Vorschrift. Jedenfalls wenn mit hinreichender Wahrscheinlichkeit absehbar ist, dass sich der Status quo verschlechtern wird, wäre es ein bloßer Formalismus, Bund und Länder dazu zu verpflichten, den Schaden abzuwarten, um ihn dann gemeinsam beseitigen oder die Auswirkungen begrenzen zu können. Dieser Formalismus könnte die Gemeinschaft überdies im Ergebnis teuer zu stehen kommen, denn die Beseitigung von eintretenden Schäden dürfte regelmäßig aufwendiger sein als die kontrollierte Behebung von Defiziten ex ante – von möglichen Personenschäden aufgrund des Schadensereignisses ganz zu schweigen. Im Ergebnis sprechen daher unseres Erachtens die besseren Argumente für eine Interpretation von Art. 91a GG, wonach auch nur erhaltende Maßnahmen von Bund und Ländern gemeinsam wahrgenommen werden können, vorausgesetzt die Verschlechterung bzw. ein Schadensereignis sind hinreichend wahrscheinlich und konkret absehbar.⁵⁶

⁵² S. hierzu näher unten § 3 II. 2.

⁵³ S. Art. 91 Abs. 2 GG: Ausführungsgesetze zu den Gemeinschaftsaufgaben sind immer zustimmungsbedürftig.

⁵⁴ Heun, in: Dreier (Hrsg.), GG, Bd. III, ³2018, Art. 91a Rn. 18; Schwarz, in: Dürig/Herzog/Scholz, Stand: 77. EL 2016, GG, Art. 91a Rn. 24.

⁵⁵ S. Suerbaum, in: BeckOK, GG, Stand: 15.01.2024, Art. 91a Rn. 19; Mager/Vasel, in: von Münch/Kunig (Hrsg.), GG, ⁷2021, Art. 91a Rn. 34; noch enger z.B. Heun, in: Dreier (Hrsg.), GG, Bd. III, ³2018, Art. 91a Rn. 18, der auch Reparaturmaßnahmen zur Wiederherstellung des Status quo ante aus dem Anwendungsbereich ausnimmt.

⁵⁶ Modifikation von Kaufhold, in: Huber/Voßkuhle (Hrsg.), GG, ⁸2024, Art. 91a Rn. 44.

Unseres Erachtens werden von Art. 91a Abs. 1 GG auch Maßnahmen zur Wiederherstellung eines zwischenzeitlich verlorenen Zustands erfasst, also z.B. der Wiederaufbau nach einer Flutkatastrophe in einer wirtschaftsschwachen Region als eine Gemeinschaftsaufgabe i.S.d. Art. 91a Abs. 1 Nr. 1 GG, weil die Wiederherstellung des Status quo ante eine Verbesserung gegenüber dem Ist-Zustand darstellt. Eine Verbesserung des Küstenschutzes kann damit auch in der Reparatur einer beschädigten Schutzanlage bestehen.⁵⁷ Einige Literaturstimmen wollen Reparaturmaßnahmen demgegenüber aus dem Verbesserungsbegriff ausnehmen und eine gemeinsame Finanzierung nur für den Neu- und Ausbau bisher nicht vorhandener Anlagen erlauben.⁵⁸ Aufgrund der fehlenden höchstrichterlichen Rechtsprechung in dieser und zahlreichen anderen Fragen der Gemeinschaftsaufgaben besteht diese Kontroverse fort, wobei unserer Ansicht nach weder der Wortlaut („Verbesserung“) noch der Sinn und Zweck der GAK für eine Herausnahme von Maßnahmen sprechen, die schwerpunktmäßig die Wiederherstellung des Status ex ante bezwecken.

II. Rechtsfolge: Verfassungsauftrag zu gemeinsamer Aufgabenwahrnehmung und gemeinsamer Finanzierung

Sind die tatbestandlichen Voraussetzungen des Art. 91a Abs. 1 GG erfüllt, ist der Bund berechtigt, sich in die Erfüllung von Länderaufgaben einzubringen. Die Rechtsfolge ist aber nicht auf diese Legalisierung einer gemeinschaftlichen Aufgabenerfüllung und -finanzierung beschränkt. Wie sich aus der indikativen Formulierung „wirkt mit“ ergibt,⁵⁹ begründet Art. 91a GG darüber hinaus einen Verfassungsauftrag an den Bund.⁶⁰ Die Zusammenarbeit ist also keine bloße Option, sondern eine Verpflichtung⁶¹ und zwar in drei Hinsichten: Der Bund ist zur Mitwirkung an der Aufgabenerfüllung (1.), zur gesetzlichen Konkretisierung der Gemeinschaftsaufgaben sowie zur Koordinierung der Zusammenarbeit (2.) und schließlich zur anteiligen Übernahme der Kosten (3.) berechtigt und verpflichtet.

1. „Mitwirkung“ an der Aufgabenerfüllung

Auch wenn sich der Bund an der Aufgabenerfüllung beteiligt, bleibt die verwaltungsmäßige Durchführung der Maßnahmen *im Einzelfall* Aufgabe der Länder;⁶² auch bei Gemeinschaftsaufgaben müssen daher die Länder die Detailplanung, die Mittelvergabe und die Kontrolle der Ausführung übernehmen.⁶³ An der Aufgabenerfüllung mitzuwirken, bedeutet für

⁵⁷ Kaufhold, in: Huber/Voßkuhle (Hrsg.), GG, ⁸2024, Art. 91a Rn. 47.

⁵⁸ Siekmann, in: Sachs (Hrsg.), GG, ⁹2021, Art. 91a Rn. 28; Schwarz, in: Dürig/Herzog/Scholz, Stand: 77. EL 2016, GG, Art. 91a Rn. 24.

⁵⁹ Zu diesem Argument Mager/Vasel, in: von Münch/Kunig (Hrsg.), GG, ⁷2021, Art. 91a Rn. 13 m.w.N.

⁶⁰ Die Verpflichtung richtet sich nur an den Bund, nicht auch an die Länder. Der Bund kann freilich nur an Aufgaben mitwirken, die von den Ländern auch wahrgenommen werden. Soweit es um Aufgaben geht, die von den Ländern freiwillig erfüllt werden, reduziert sich die Pflicht des Bundes darauf, die Mitwirkung anzubieten, s. Glaser, in: Kahl/Waldhoff/Walter (Hrsg.), BK, Art. 91a Rn. 55.

⁶¹ S. etwa Kaufhold, in: Huber/Voßkuhle (Hrsg.), GG, ⁸2024, Art. 91a Rn. 28 f.; Glaser, in: Kahl/Waldhoff/Walter (Hrsg.), BK, Art. 91a Rn. 53.

⁶² S. z.B. Glaser, in: Kahl/Waldhoff/Walter (Hrsg.), BK, Art. 91a Rn. 56; Mager/Vasel, in: von Münch/Kunig (Hrsg.), GG, ⁷2021, Art. 91a Rn. 12.

⁶³ S. z.B. Glaser, in: Kahl/Waldhoff/Walter (Hrsg.), BK, Art. 91a Rn. 59; Mager/Vasel, in: von Münch/Kunig (Hrsg.), GG, ⁷2021, Art. 91a 12.

den Bund, sich an der übergreifenden Planung und Koordinierung zu beteiligen. Der Bund ist weder berechtigt, die Einzelheiten des Vollzugs zu regeln, noch besitzt er Aufsichtsbefugnisse, die ihm ein Einschreiten ermöglichen würden, wenn Länder gegen vereinbarte Grundsätze verstoßen.⁶⁴

2. Regelungsauftrag

In der Konsequenz des Verfassungsauftrags nach Art. 91a Abs. 1 GG liegt der Regelungsauftrag für den Bund, der sich aus Abs. 2 ergibt und für den Abs. 2 dem Bund zugleich eine besondere, ausschließliche Gesetzgebungskompetenz verleiht.⁶⁵ Der Bund ist danach zum einen verpflichtet zu konkretisieren, welche Aufgaben als Gemeinschaftsaufgaben wahrgenommen werden sollen, und diese Verwaltungsbereiche von jenen Aufgaben abzugrenzen, für deren Erfüllung alleine die Länder zuständig sind.⁶⁶ Dieser Verpflichtung ist er mit § 1 GRWG sowie § 1 GAKG nachgekommen. Zum anderen sind bundesgesetzlich die Art und Weise (Einrichtungen, Organisation, Verfahren der Zusammenarbeit⁶⁷) zu regeln, in der die Gemeinschaftsaufgaben wahrgenommen und koordiniert werden. Dem dienen § 4 f. GRWG und §§ 4-6 GAKG sowie der auf ihrer Grundlage erlassene gemeinsame Koordinierungsrahmen und der gemeinsame Rahmenplan. Sollte Art. 91a Abs. 1 GG um Gemeinschaftsaufgaben aus den Bereichen Klimaanpassung und/oder Naturschutz ergänzt werden, müsste der Bund diesen Regelungsauftrag auch mit Blick auf diese neuen Gemeinschaftsaufgaben nachkommen. Eine Verfassungsänderung müsste also jedenfalls einfach-gesetzlich flankiert werden.

Sowohl bei der Aufgabenkonkretisierung als auch bei der Regelung der Einzelheiten der Koordinierung besitzt der Bund einen Beurteilungs- und Handlungsspielraum. An welchen Aufgaben der Bund *im Einzelnen* mitwirkt, ergibt sich nicht unmittelbar aus der Verfassung, sondern wird durch Bundestag und Bundesrat⁶⁸ bestimmt. Diesen Spielraum kann der Gesetzgeber im Grundsatz auch derzeit schon dazu nutzen, Projekte in die Liste der Gemeinschaftsaufgaben aufzunehmen, deren Schwerpunkt in den Bereichen Naturschutz und/oder Klimaanpassung liegt, wenn und soweit diese Projekte die tatbestandlichen Voraussetzungen des Art. 91a Abs. 1 GG erfüllen. Wie bei jeder anderen Konkretisierung einer Verfassungsnorm darf sich der Gesetzgeber aber auch bei der Bestimmung der Gemeinschaftsaufgaben nicht zu den Vorgaben des Grundgesetzes in Widerspruch setzen und muss sich im Fall des Art. 91a Abs. 1 GG insbesondere innerhalb der abgegrenzten Sachbereiche bewegen.

Was das für Naturschutz und Klimaanpassung bedeutet, lässt sich nur mit Blick auf konkrete Maßnahmen und Sachbereiche bestimmen. Zur Illustration erläutern wir unter § 3 III.

⁶⁴ S. z.B. *Glaser*, in: Kahl/Waldhoff/Walter (Hrsg.), BK, Art. 91a Rn. 59; *Mager/Vasel*, in: von Münch/Kunig (Hrsg.), GG, 72021, Art. 91a 12.

⁶⁵ S. *Kaufhold*, in: Huber/Voßkuhle (Hrsg.), GG, 82024, Art. 91a Rn. 51; ebenso *Mager/Vasel*, in: von Münch/Kunig, 7. Auflage 2021, Art. 91a GG Rn. 39.

⁶⁶ S. z.B. *Mager/Vasel*, in: von Münch/Kunig (Hrsg.), GG, 72021, Art. 91a Rn. 39.

⁶⁷ S. z.B. *Mager/Vasel*, in: von Münch/Kunig (Hrsg.), GG, 72021, Art. 91a Rn. 40.

⁶⁸ S. Art. 91a Abs. 2 GG: Ausführungsgesetze zu den Gemeinschaftsaufgaben sind immer zustimmungsbedürftig.

exemplarisch für einige Typen von Projekten, ob bzw. unter welchen Bedingungen sie in § 1 GRWG bzw. GAKG aufgenommen werden könnten.

3. Gemeinsame Finanzierung

Die Kosten der Wahrnehmung von Gemeinschaftsaufgaben sind nach Maßgabe des Art. 91a Abs. 3 GG von Bund und Ländern gemeinsam zu tragen. Art. 91a Abs. 3 S. 1, 2 GG geben die Grundsätze der Kostenquotelung verbindlich vor, die Einzelheiten sind gem. Art. 91a Abs. 3 GG in § 7 f. GRWG sowie § 10 f. GAKG geregelt.⁶⁹

Nicht eindeutig ist, ob unter „Ausgaben“ i.S.d. Art. 91a Abs. 3 GG nur Investitions- bzw. Zweckausgaben zu verstehen sind oder ob auch die allgemeinen Verwaltungskosten gemeinsam getragen werden können und müssen. Das Bundesverfassungsgericht hat diese Frage bisher nicht entschieden. Die rechtswissenschaftliche Literatur geht ganz überwiegend davon aus, dass nur Zweckausgaben erfasst werden und Verwaltungskosten ausgeklammert bleiben.⁷⁰ Diese Unterscheidung ist zwar nicht im Wortlaut angelegt. Art. 104a Abs. 5 GG trifft aber für Verwaltungskosten eine spezielle Regelung, die nicht nur Art. 104a Abs. 1 GG vorgeht, sondern auch Art. 91a Abs. 3 GG verdrängt. Hinzu kommt, dass der verfassungsändernde Gesetzgeber Art. 91a Abs. 3 GG ausdrücklich nur auf Zweckausgaben angewandt wissen wollte.⁷¹

Allgemeine Personal- und Sachkosten, die bei der Durchführung von Maßnahmen des Naturschutzes und der Klimaanpassung als Gemeinschaftsaufgaben entstehen, müssen daher von den Ländern alleine getragen werden.

III. Zur Illustration: Reichweite des Art. 91a GG in den Bereichen Klimaanpassung und Naturschutz

Ob eine Klimaanpassungs- oder eine Naturschutzmaßnahme für die Gesamtheit bedeutsam und zur Verbesserung der Lebensverhältnisse erforderlich ist und sich einem der in Art. 91a Abs. 1 GG benannten Sachbereiche zuordnen lässt, muss jeweils für den Einzelfall entschieden werden. Im Folgenden beschreiben wir zur Illustration der verfassungsrechtlichen Vorgaben für die drei Sachbereiche (Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur, Verbesserung der Agrarstruktur, Verbesserung des Küstenschutzes) jeweils einige förderungsfähige sowie einige nicht förderungsfähige Klimaanpassungs- bzw. Naturschutzmaßnahmen.

⁶⁹ Jedenfalls im Bereich des Art. 91a Abs. 1 Nr. 2 GG ist es den Ländern untersagt, zusätzlich zu den vereinbarten Mitteln weiteres Geld in die Erfüllung der Gemeinschaftsaufgabe zu investieren. Im Bereich des Art. 91a Abs. 1 Nr. 1 GG ist dies weniger eindeutig, hier spricht einiges für die Zulässigkeit freiwilliger Zusatzausgaben, wie sie § 7 Abs. 4 GRWG vorgesehen ist, s. zum Ganzen *Kaufhold*, in: Huber/Voßkuhle (Hrsg.), GG, ⁸2024, Art. 91a Rn. 60.

⁷⁰ S. z.B. *Mager/Vasel*, in: von Münch/Kunig (Hrsg.), GG, ⁷2021, Art. 91a Rn. 50; *Heun*, in: Dreier (Hrsg.), GG, Bd. III, ³2018, Art. 91a Rn. 23; *Schwarz*, in: Dürig/Herzog/Scholz, Stand: 77. EL 2016, GG, Art. 91a Rn. 31; *Glaser*, in: Kahl/Waldhoff/Walter (Hrsg.), BK, Art. 91a Rn. 8; i. Erg. auch *Kaufhold*, in: Huber/Voßkuhle (Hrsg.), GG, ⁸2024, Art. 91a Rn. 62.

⁷¹ Vgl. BT-Drs. V/2861, Nr. 301.

1. Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur (Art. 91a Abs. 1 Nr. 1 GG)

Art. 91a Abs. 1 Nr. 1 GG ist thematisch auf Maßnahmen zur Wirtschaftsförderung beschränkt. Damit sind von vorneherein nur kleine Bereiche der Klimaanpassung und des Naturschutzes angesprochen.

a. Klimaanpassungsmaßnahmen zur Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur

Das im November 2023 vom Bundestag verabschiedete Klimaanpassungsgesetz des Bundes (KAnG) definiert die Klimaanpassung in § 2 Nr. 1 als die „Ausrichtung an den aktuellen oder erwarteten Auswirkungen des Klimawandels“. In § 3 Abs. 2 KAnG sind insgesamt sieben Cluster mit verschiedenen Handlungsfeldern genannt, die mindestens in die vorsorgende Klimaanpassungsstrategie Deutschlands aufgenommen werden müssen. Neben das Cluster Wirtschaft (§ 3 Abs. 2 Nr. 6 KAnG) mit den Handlungsfeldern Industrie, Gewerbe und Finanzwirtschaft treten die Cluster Wasser, Infrastruktur, Land/Landnutzung, Gesundheit, Stadtentwicklung/Raumplanung/ Bevölkerungsschutz sowie ein Cluster mit übergreifenden Handlungsfeldern. Klimaanpassung ist danach jedenfalls viel mehr als nur Wirtschaftsförderung. Auch eine autonome verfassungsrechtliche Definition der Klimaanpassung fiele keinesfalls signifikant enger aus.⁷² Als allgemeine Rechtsgrundlage für umfassende gemeinsame Anpassungsmaßnahmen von Bund und Ländern kann Art. 91a Abs. 1 Nr. 1 GG demnach nicht genutzt werden. Verfassungsrechtlich zulässig ist es aber, solche Klimaanpassungsmaßnahmen als Gemeinschaftsaufgaben durchzuführen, die die Wirtschaft in strukturschwachen Regionen bei ihrer Anpassung an die Auswirkungen des Klimawandels unterstützen und sie damit stärken. Projekte, die auf der Grundlage von Art. 91a Abs. 1 Nr. 1 GG gemeinsam von Bund und Ländern durchgeführt werden können, dürften sich danach größtenteils im Handlungskluster Wirtschaft gem. § 3 Abs. 2 Nr. 6 KAnG finden. Die Umkehrung gilt hingegen nicht ohne Weiteres: Nicht alle Maßnahmen des Handlungsklusters Wirtschaft lassen sich ohne Weiteres und allein aufgrund ihrer Zuordnung zu diesem Cluster als Gemeinschaftsaufgabe qualifizieren.

Um eine Klimaanpassungsmaßnahme, die gem. Art. 91a Abs. 1 Nr. 1 GG gemeinsam durchgeführt und finanziert werden kann, handelt es sich beispielsweise bei Investitionen zur grundlegenden Änderung des gesamten Produktionsprozesses einer bestehenden Betriebsstätte (s. Ziffer 2.4.1 GRW-Koordinierungsrahmen), wenn die steigenden Temperaturen eine dichter getaktete Kühlkette erforderlich machen. Nicht zu den Gemeinschaftsaufgaben nach Art. 91a Abs. 1 Nr. 1 GG gehören hingegen z.B. Maßnahmen, die in einer strukturschwachen Region zur Stadtbegrünung und zur Vermeidung städtischer Hitzeinseln beitragen sollen, denn ihnen fehlt der schwerpunktmäßig wirtschaftsfördernde Charakter.

b. Naturschutzmaßnahmen zur Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur

Als ein Beispiel für eine Maßnahme, die nicht nur dem Immissions-, sondern zugleich dem Naturschutz dient und die daher als Gemeinschaftsaufgabe nach Art. 91a Abs. 1 Nr. 1 GG qualifiziert wird und werden kann, lässt sich der Einbau von Abgasfilteranlagen (s. Ziffer 2.4.3.1 sowie 3.2.2.1 GRW-Koordinierungsrahmen) in Produktionsstätten nennen. Nicht gem. Art. 91a Abs. 1 Nr. 1 GG ko-finanziert werden können hingegen die Renaturierung von Flüssen

⁷² Vgl. zur Klimaanpassung im Klimabeschluss BVerfGE 157, 30 (119 ff.).

und das Anlegen von Mooren, wenn und soweit diese Maßnahmen nicht ausnahmsweise zugleich die Wirtschaft fördern.

c. Räumlicher Bezug: GRW-Fördergebiete

Bund und Länder können Maßnahmen nach Art. 91a Abs. 1 Nr. 1 GG nur in GRW-Fördergebieten gemeinsam durchführen (Ziffer 1.3 des Koordinierungsrahmens der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ i.V.m. § 4 Abs. 1 GRWG). Der Gesetzgeber hat das Tatbestandsmerkmal der Regionalität i.S.d. Art. 91a Abs. 1 Nr. 1 GG mit der Definition von Fördergebieten konkretisiert und handhabbar gemacht. Das ist als solches verfassungsrechtlich zulässig, denn die als Gemeinschaftsaufgabe durchgeführten Maßnahmen müssen der Unterstützung wirtschaftsschwacher Regionen und dazu dienen, wesentliche Unterschiede in der Wirtschaftskraft zwischen den Regionen auszugleichen. Eine flächendeckende Förderung (eines oder mehrerer Wirtschaftssektoren) in weiten Teilen Deutschlands kann nicht nach Art. 91a Abs. 1 Nr. 1 GG durch Bund und Länder gemeinsam finanziert werden.

Ob eine Region klimatisch besonders vulnerabel ist, also von den Folgen des Klimawandels in herausgehobener Weise betroffen ist bzw. wie schutzbedürftig die Natur in einzelnen Regionen ist, spielt bei der Einstufung als GRW-Fördergebiet bisher keine unmittelbare Rolle. Welche Gegenden zu GRW-Fördergebieten deklariert werden, entscheidet der Koordinierungsausschuss i.S.d. § 5 Abs. 1 GRWG auf Grundlage der Vorgaben der Leitlinien für Regionalbeihilfen der Europäischen Kommission sowie eines Regionalindikatorenmodells. Entscheidende Faktoren bei der Identifikation der strukturschwachen Regionen sind das regionale Einkommen, das BIP pro Beschäftigtem, die regionale Arbeitsmarktentwicklung, die regionale Arbeitslosenquote, die zukünftige Erwerbstätigenentwicklung und die Infrastrukturausstattung⁷³. Es ist also durchaus möglich, dass Gebiete mit einem sehr hohen Klimaanpassungsbedarf keine GRW-Fördergebiete sind und eine gemeinsame Finanzierung von Maßnahmen durch Bund und Land dort schon deswegen von vorneherein ausscheidet. Der Monitoringbericht 2019 zur Deutschen Anpassungsstrategie an den Klimawandel untersucht etwa die Tourismuswirtschaft näher und beschreibt die Vorhersagen für den Wintertourismus in Deutschland als „nicht günstig“.⁷⁴ Eine solche Prognose macht eine Region, in die bisher im Winter viele Touristen reisen, aber eben nicht ohne Weiteres zu einer im Bundesvergleich strukturschwachen Förderregion.

Verfassungsrechtlich zulässig und ohne einfach-gesetzliche Änderung möglich wäre es schon jetzt, die klimatische Vulnerabilität einer Region in das Regionalindikatorenmodell einzubeziehen. Gem. § 4 Abs. 3 Nr. 1 GRWG müssen die Fördergebiete nach einem sachgerechten Verfahren festgelegt werden. Welche Faktoren einzustellen sind, um die strukturschwächsten Regionen Deutschlands auszumachen, entscheidet gem. § 5 Abs. 1, 2

⁷³ Betrachtung und Analyse von Regionalindikatoren zur Vorbereitung des GRW-Fördergebietes ab 2021 (Raumbeobachtung), abrufbar unter <https://www.bmwk.de/Redaktion/DE/Publikationen/Studien/betrachtung-und-analyse-von-regionalindikatoren.html>, S. 4 f.

⁷⁴ S. Monitoringbericht 2019, abrufbar unter <https://www.bmu.de/download/monitoringbericht-2019>, S. 206; ebenso der Sache nach jetzt Monitoringbericht 2023, abrufbar unter https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/376/publikationen/das-monitoringbericht_2023_bf_korr.pdf, S. 280 ff.

GRWG der Koordinierungsausschuss und wird immer wieder intensiv diskutiert.⁷⁵ Es wäre zulässig und möglich, künftig als einen *ergänzenden* Faktor den klimabezogenen Anpassungsbedarf einer Region aufzunehmen, denn die klimatische Vulnerabilität einer Region und das Ausmaß, in dem der Klimawandel einen Umbau ihrer Wirtschaftsstruktur erforderlich macht, beeinflussen typischerweise die Wirtschaftskraft. Die Grenzen des Art. 91a Abs. 1 Nr. 1 GG dürften hingegen überschritten sein, würde die Aufnahme als Fördergebiet *allein* auf die Vulnerabilität einer Region gestützt, denn die Anfälligkeit für klimatische Veränderungen führt nicht zwingend dazu, dass die Wirtschaftskraft einer Region hinter jene anderer Regionen innerhalb Deutschlands zurückfällt.

Viele Wirtschaftsbereiche, die die Klimafolgen stark zu spüren bekommen werden und adaptiv agieren müssen (z.B. die Versicherungsbranche), sind zudem nicht an eine bestimmte Region Deutschlands geknüpft. Für ganze Sektoren besteht, mit Ausnahme von der Landwirtschaft (dazu sogleich unter b), im Moment keine Möglichkeit für Bund und Länder, auf der Grundlagen von Art. 91a Abs. 1 Nr. 1 GG flächendeckend und standortunabhängig Anpassungsmaßnahmen gemeinsam zu finanzieren.

2. Agrarstruktur

a. Klimaanpassungsmaßnahmen zur Verbesserung der Agrarstruktur

Im GAK-Rahmenplan sind bereits einige Klimaanpassungsmaßnahmen angelegt, die von Art. 91a Abs. 1 Nr. 2 Alt. 1 GG gedeckt sind, weil sie den land- und forstwirtschaftlichen Erzeugungs-, Arbeits- und/oder Absatzbedingungen zuträglich sind. Das gilt etwa für die Wiederaufforstung nach Extremwetterereignissen, welche die Erzeugung und den Verkauf von Holz erst wieder ermöglicht (s. Förderbereich 5 F 3.2 des GAK-Rahmenplans) oder die Kultivierung von klimaresistenten Pflanzen (s. Förderbereich 5 A 3.1 des GAK-Rahmenplans). Nicht über die GAK finanzierbar sind demgegenüber beispielsweise Anpassungsmaßnahmen, die Klimaresilienz im ländlichen Raum fördern sollen, die aber die Verdienstmöglichkeiten im Agrarsektor nicht steigern, wie z.B. Maßnahmen des Hochwasserschutzes ausschließlich zugunsten reiner Wohnbebauung.

b. Naturschutzmaßnahmen zur Verbesserung der Agrarstruktur

Naturschutzmaßnahmen mit einem nur mittelbaren Bezug zu den landwirtschaftlichen Produktions- und Absatzbedingungen müssen im Einzelfall daraufhin geprüft werden, ob sie sich unter Art. 91a Abs. 1 Nr. 2 Alt 1 GG subsumieren lassen.⁷⁶ Dem Gesetzgeber kommen innerhalb der verfassungsrechtlichen Bindungen eine Konkretisierungsbefugnis und ein Spielraum bei der Ausgestaltung der Gemeinschaftsaufgaben zu. Außerhalb des verfassungsrechtlichen Rahmens lägen Regelungen, die gemeinsame Maßnahmen unabhängig von ihrem Bezug zu den landwirtschaftlichen Produktions- und Absatzbedingungen gestatten würden.

Das Bundesverfassungsgericht hat die tatbestandlichen Voraussetzungen des Art. 91a Abs. 1 GG bisher nicht definiert, einschlägige Judikate, die Orientierung in

⁷⁵ <https://www.bmwk.de/Redaktion/DE/Publikationen/Studien/betrachtung-und-analyse-von-regionalindikatoren.html>.

⁷⁶ S. hierzu bereits oben § 3 I. 3. b.

Zweifelsfällen bieten würden, gibt es nicht. Gleichzeitig dürften Zuordnungsfragen zunehmen, denn die Verdienstmöglichkeiten im Agrarsektor und die Maßnahmen des Naturschutzes bzw. der Klimaanpassung dürften jedenfalls faktisch zunehmend eng verknüpft sein. Die Aufnahme des Naturschutzes als neue Gemeinschaftsaufgabe würde diese Fragen eindeutig beantworten.

3. Küstenschutz

a. Klimaanpassungsmaßnahmen zur Verbesserung des Küstenschutzes

Um eine Klimaanpassungsmaßnahme im Bereich Küstenschutz, die mit Art. 91a Abs. 1 Nr. 2 Alt. 2 GG vereinbar ist, handelt es sich beispielsweise bei der Erhöhung eines Hochwasserschutzwerkes, welche der klimabedingt ansteigende Meeresspiegel erforderlich macht (Förderbereich 8, Ziffer 1.2.1 des GAK-Rahmenplans). Unter Bezugnahme auf die Gemeinschaftsaufgabe der Verbesserung des Küstenschutzes werden bereits heute umfangreiche Klimaanpassungsmaßnahmen durchgeführt. So wurde im Jahr 2009 der Sonderrahmenplan „Maßnahmen des Küstenschutzes in Folge des Klimawandels“ für den Zeitraum 2009 bis 2025 beschlossen.⁷⁷ In diesem werden den Küstenländern zusätzliche Finanzmittel für Küstenschutzmaßnahmen zugewiesen. Solange damit verbessernde oder – bei sich konkret abzeichnender Verschlechterung des Status quo – erhaltende Küstenschutzmaßnahmen finanziert werden, steht diese Praxis im Einklang mit Art. 91a Abs. 1 Nr. 2 Alt. 2 GG. Nicht zu den von Art. 91a Abs. 1 Nr. 2 Alt. 2 GG gedeckten Klimaanpassungsmaßnahmen würde demgegenüber beispielsweise der Hochwasserschutz an einem beliebigen oberirdischen Fluss außerhalb des Tidegebiets zählen.

b. Naturschutzmaßnahmen zur Verbesserung des Küstenschutzes

Zwischen Naturschutz und Küstenschutz besteht durchaus Konfliktpotential. Teilweise werden zugunsten der Schutzanlagen natürliche Lebensräume beseitigt. Allerdings kann Naturschutz auch zugleich dem Küstenschutz dienen. Gem. Art. 91a Abs. 1 Nr. 2 Alt. 2 GG förderungsfähig ist etwa die Errichtung natürlicher Pufferzonen, z.B. Salzwiesen. Nicht als GAK-Maßnahme gemeinsam finanziert werden könnte hingegen die Ansiedlung einer bedrohten Vogelart, denn dies wäre zwar der Biodiversität zuträglich, nicht aber dem Küstenschutz als solchem.

IV. Art. 91b-91d GG

Weitere Gemeinschaftsaufgaben von Bund und Ländern werden in Art. 91b-91d GG geregelt. Praktisch bedeutsame Möglichkeiten zur gemeinsamen Finanzierung der Umsetzung von Klimaanpassungs- oder Naturschutzmaßnahmen ergeben sich daraus allerdings nicht. Art. 91b GG erlaubt es Bund und Ländern, bei der Förderung von Wissenschaft, Forschung und Lehre zusammenzuwirken. Darüber könnte die Erforschung von Klimaanpassung und Naturschutz gezielt finanziert werden, nicht aber die praktische Anwendung und Umsetzung der Forschungsergebnisse.⁷⁸ Gem. Art. 91c GG können Bund und Länder bei der Planung, der Errichtung und dem Betrieb der für ihre Aufgabenerfüllung benötigten informationstechnischen Systeme zusammenwirken. Das mag im Einzelfall in Anpassungs-

⁷⁷ S. den Rahmenplan der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“ 2021-2024, S. 145 ff.

⁷⁸ Statt vieler *Siekmann*, in: Sachs (Hrsg.), GG, ⁹2021, Art. 91a Rn. 11 ff.

und Naturschutzfragen hilfreich sein, betrifft aber in erster Linie den organisatorischen Rahmen.⁷⁹ Gem. Art. 91d GG können Bund und Länder zur Feststellung und Förderung der Leistungsfähigkeit ihrer Verwaltungen Vergleichsstudien durchführen und die Ergebnisse veröffentlichen. Die vorliegend angestrebte gemeinsame Finanzierung von Klimaanpassungs- und Naturschutzmaßnahmen wird damit allerdings ebenfalls nicht ermöglicht.⁸⁰

§ 4 – Investitionshilfen, Art. 104b Abs. 1 S. 1 GG

Eine weitere Ausnahme vom Konnexitätsprinzip, die erhebliche praktische Bedeutung besitzt, regelt Art. 104b Abs. 1 S. 1 GG, der erst 2006 in das Grundgesetz eingefügt wurde und als verfassungsrechtliche „Legalisierung“ und zugleich Begrenzung des Fondswesens des Bundes konzipiert wurde.⁸¹ Unter den in Art. 104b Abs. 1 S. 1 GG geregelten Voraussetzungen kann der Bund den Ländern Finanzmittel für konkrete Projekte zur Verfügung stellen, also Landesaufgaben mitfinanzieren. Der 2017 ergänzte Art. 104a Abs. 2 S. 2 GG räumt dem Bund zudem die Möglichkeit ein, im Einvernehmen mit den Ländern Bestimmungen über die Ausgestaltung der Länderprogramme zu erlassen und damit nicht nur auf die Finanzierung eines Projekts, sondern auch auf die Durchführung Einfluss zu nehmen.

Die rechtswissenschaftliche Literatur hat wiederholt dafür plädiert, die Bedingungen für die Zulässigkeit von Investitionshilfen restriktiv zu interpretieren, um dem Ausnahmecharakter des Art. 104b Abs. 1 S. 1 GG und der ihm zumindest im Ursprung zgedachten Begrenzungsfunktion Rechnung zu tragen und um den Gefahren für die Eigenständigkeit der Länder entgegenzuwirken, die mit einer Mischfinanzierung immer verbunden sind.⁸² Auch das BVerfG hat in seiner Entscheidung zu den Befugnissen des Bundes, die Verwendung der Finanzhilfen zu kontrollieren, die „Gefahr von Abhängigkeiten der Länder vom Bund“ betont und ausgeführt, dass „[i]n einem System, das darauf angelegt ist, eine der Aufgabenverteilung gerecht werdende Finanzausstattung der Länder zu erreichen, [...] nach dem bundesstaatlichen Grundverhältnis zwischen Bund und Ländern Bundeszuschüsse in Form von Finanzhilfen für Landesaufgaben nur eine Ausnahme sein dürfen“.⁸³

Die Staatspraxis macht gleichwohl großzügig von der Möglichkeit Gebrauch, Finanzhilfen zu gewähren. Auf der Grundlage von Art. 104b Abs. 1 S. 1 GG stellt der Bund den Ländern jedes Jahr Finanzmitteln in zweistelliger Milliardenhöhe zur Verfügung.⁸⁴ In 2022 wurden beispielsweise der Städtebau, Kindertagesbetreuungen und Sportstätten gefördert.⁸⁵ Dass die extensive Nutzung der Ausnahmevorschrift durchgehend den Vorgaben des Art. 104b GG genügt, wird

⁷⁹ Statt vieler *Martini*, in: von Münch/Kunig (Hrsg.), GG, ⁷2021, Art. 91c Rn. 16 ff.

⁸⁰ Statt vieler *Suerbaum*, in: BeckOK, GG, Stand: 15.01.2024, Art. 91d Rn. 4 ff.

⁸¹ S. etwa *Heintzen*, in: von Münch/Kunig (Hrsg.), GG, ⁷2021, Art. 104b Rn. 10, und *Heun/Thiele*, in: Dreier (Hrsg.), GG, Bd. III, ³2018, Art. 104b Rn. 1.

⁸² *Schwarz*, in: Dürig/Herzog/Scholz, Stand: 89. EL 2019, GG, Art. 104b Rn. 15 ff.; *Heun/Thiele*, in: Dreier (Hrsg.), GG, Bd. III, ³2018, Art. 104b Rn. 9 („Begrenzungsfunktion“).

⁸³ BVerfGE 39, 96 (108); 127, 165 (194).

⁸⁴ S. hierzu im Einzelnen z.B. den BMF-Monatsbericht März 2023, abrufbar unter <https://www.bundesfinanzministerium.de/Monatsberichte/2023/03/Inhalte/Kapitel-2a-Schlaglicht/2a-schieflage-bund-laender-finanzbeziehungen.html>.

⁸⁵ BMF, Finanzbericht 2022; zur Entwicklung der Staatspraxis in diesem Bereich *Heintzen*, in: von Münch/Kunig (Hrsg.), GG, ⁷2021, Art. 104b Rn. 23.

von der rechtswissenschaftlichen Literatur mit guten Gründen bezweifelt. Das Bundesverfassungsgericht hat zwar wiederholt den Ausnahmecharakter der Regelung betont, bisher aber keine Investitionshilfe für verfassungswidrig befunden.⁸⁶

Im vorliegenden Zusammenhang sind die verfassungsrechtlichen Voraussetzungen, unter denen der Bund den Ländern Finanzhilfen gewähren darf, vor allem mit Blick auf Projekte der Klimaanpassung von Interesse. Eine Mischfinanzierung von Maßnahmen des Naturschutzes nach Art. 104b Abs. 1 S. 1 GG dürfte demgegenüber allenfalls in Ausnahmefällen in Betracht kommen, denn jede Finanzhilfe muss einen wirtschaftlichen Zweck der einen oder anderen Art verfolgen. Es ist nicht a priori ausgeschlossen, dass auch Naturschutzprojekte eine wirtschaftliche Dimension aufweisen und sich z.B. als wachstumsfördernd qualifizieren lassen, aber es dürfte die Ausnahme sein.

Finanzhilfen des Bundes an die Länder gem. Art. 104b Abs. 1 S. 1 GG müssen vier tatbestandlichen Voraussetzungen genügen.

I. Tatbestandliche Voraussetzungen

1. Förderfähige Projekte: „Besonders bedeutsame Investitionen“

Der Bund darf den Ländern Finanzhilfen nur für „besonders bedeutsame Investitionen“ gewähren. Die unterstützten Projekte müssen in Ausmaß und Wirkung von besonderem Gewicht sein, wobei es – wie bei der Gesamtbedeutsamkeit, die Art. 91a Abs. 1 GG verlangt – vor allem darauf ankommen soll, ob bzw. dass sie überregionale, gesamtwirtschaftliche Effekte mit Blick auf die verfolgten Förderziele auslösen.⁸⁷ Bei vielen parallelen kleinen Projekten soll sich die Bedeutung auch aus einer Gesamtbetrachtung ergeben können.⁸⁸

Anders, als es diese Definition vermuten lässt, hat das Merkmal der Bedeutsamkeit in der Praxis bislang jedoch nahezu keine begrenzende Wirkung entfaltet.⁸⁹

2. Zulässige Förderzwecke

Die Investitionshilfen müssen einem der in Art. 104b Abs. 1 S. 1 Nr. 1-3 GG genannten Förderzwecke dienen. Bei der Konkretisierung der unbestimmten Rechtsbegriffe, mit denen die Förderzwecke umschrieben werden, verfügt der Bundesgesetzgeber über einen Gestaltungsspielraum.⁹⁰ Das Bundesverfassungsgericht hat seine Kontrolle darauf beschränkt zu prüfen, „ob der Bundesgesetzgeber oder die Beteiligten an Verwaltungsvereinbarungen [die]

⁸⁶ BVerfGE 39, 96 ff., erklärt die Regelungen über die Förderung städtebaulicher Sanierungs- und Entwicklungsmaßnahmen für verfassungskonform; BVerfGE 127, 165 ff. betrifft die Reichweite der Befugnisse des Bundes, sich in die Umsetzung der geförderten Projekte einzubringen und den Vollzug zu kontrollieren.

⁸⁷ *Hellermann*, in: Huber/Voßkuhle (Hrsg.), GG, ⁸2024, Art. 104b Rn. 27; *Tappe/Wernsmann*, Öffentliches Finanzrecht, ²2019, § 3 Rn. 160.

⁸⁸ S. hierzu *Hellermann*, in: Huber/Voßkuhle (Hrsg.), GG, ⁸2024, Art. 104b Rn. 27 m.w.N.

⁸⁹ *Schwarz*, in: Dürig/Herzog/Scholz, Stand: 89. EL 2019, GG, Art. 104b Rn. 23.

⁹⁰ *Heintzen*, in: von Münch/Kunig (Hrsg.), GG, ⁷2021, Art. 104b Rn. 11; vgl. auch BVerfGE 39, 96 (114); 45, 1 (29).

Begriffe im Prinzip zutreffend ausgelegt und sich in dem dadurch bezeichneten Rahmen gehalten haben“.⁹¹

a. Abwehr einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts (Art. 104b Abs. 1 S. 1 Nr. 1 GG)

In einer Wirtschaftskrise kann der Bund den Ländern nach Art. 104b Abs. 1 S. 1 Nr. 1 GG im Interesse des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts⁹² Mittel zur Verfügung stellen, um Konjunkturschwankungen auszugleichen und um die Länder und Kommunen zu antizyklischen Investitionen zu motivieren.⁹³ Insbesondere Konjunkturprogramme können danach vom Bund gefördert werden. Zulässig sind aber nur vorübergehende und kurzfristige Unterstützungen. Als Grundlage für eine nachhaltige, langfristige gemeinsame Finanzierung von Projekten der Klimaanpassung und des Naturschutzes ist Art. 104b Abs. 1 S. 1 Nr. 1 GG daher ungeeignet.

b. Ausgleich unterschiedlicher Wirtschaftskraft im Bundesgebiet (Art. 104b Abs. 1 S. 1 Nr. 2 GG)

Nach Art. 104b Abs. 1 S. 1 Nr. 2 GG kann der Bund (allen oder ausgewählten) Ländern Mittel für Projekte zur Verfügung stellen, die dazu dienen, die Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse im Bundesgebiet zu sichern. Der Bund ist hiernach berechtigt, solche Länder finanziell zu unterstützen, deren Wirtschaftskraft unter dem Bundesschnitt liegt.⁹⁴ Die Finanzhilfe muss dann den Zweck verfolgen, zur Steigerung der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit eines Landes beizutragen.

Nr. 2 erlaubt im Unterschied zu Nr. 1 auch eine langfristige Förderung. Zudem ist eine Differenzierung zwischen den Ländern zulässig und verfassungsrechtlich geboten, soweit es erforderlich ist, damit die Finanzhilfen einen Ausgleich bewirken können. Die Haushaltsnotlage eines Landes etwa kann einen zulässigen Differenzierungsgrund darstellen.⁹⁵

Nicht nur, aber insbesondere in den von Nr. 2 erfassten Konstellationen stellt sich die Frage, in welchem Verhältnis Art. 104b Abs. 1 S. 1 GG zu Art. 91a GG und speziell der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ steht. Die Anwendungsbereiche beider Vorschriften überschneiden sich, weil Finanzhilfen zum Ausgleich unterschiedlicher Wirtschaftskraft vielfach auch regionale Wirtschaftsstrukturen verbessern werden und umgekehrt die Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur zugleich auch dem Ausgleich unterschiedlicher Wirtschaftskraft dient.⁹⁶ Art und Umfang der zulässigen Mitwirkung des Bundes nach Art. 104b Abs. 1 S. 1 GG einerseits und Art. 91a Abs. 1 Nr. 1 GG differieren jedoch. Die rechtswissenschaftliche Literatur spricht Bund und Ländern

⁹¹ BVerfGE 39, 96 (114 f.).

⁹² Der Begriff „gesamtwirtschaftliches Gleichgewicht“ in Art. 104b Abs. 1 S. 1 Nr. 1 GG ist ebenso zu verstehen wie in Art. 109 Abs. 2 GG und § 1 S. 2 StabWG, s. *Heintzen*, in: von Münch/Kunig (Hrsg.), GG, ⁷2021, Art. 104b Rn. 11.

⁹³ *Tappe/Wernsmann*, Öffentliches Finanzrecht, ²2019, § 3 Rn. 162; *Heintzen*, in: von Münch/Kunig (Hrsg.), GG, ⁷2021, Art. 104b Rn. 11. Als Illustration kann das Zukunftsinvestitionsgesetz dienen, das in den Zeiten der weltweiten Finanzkrise erlassen wurde, s. dazu BVerfGE 127, 165 ff.

⁹⁴ *Schwarz*, in: Dürig/Herzog/Scholz, Stand: 89. EL 2019, GG, Art. 104b Rn. 34.

⁹⁵ *Heun/Thiele*, in: Dreier (Hrsg.), GG, Bd. III, ³2018, Art. 104b Rn. 10.

⁹⁶ *Hellermann*, in: Huber/Voßkuhle (Hrsg.), GG, ⁸2024, Art. 104b Rn. 17.

zum Teil ein gemeinsam auszuübendes Wahlrecht zu.⁹⁷ Wird dieses Wahlrecht ohne Weiteres und unbedingt gewährt, hat es jedoch zur Folge, dass insbesondere die Vorgaben des Art. 91a GG über Art und Umfang der Befugnisse des Bundes, an der Durchführung der Aufgaben mitzuwirken, und die Vorgaben zu den Finanzierungsanteilen unterlaufen werden können. Wird Art. 91a GG deshalb als vorrangige *lex specialis* verstanden, ist hingegen Art. 104b Abs. 1 Nr. 2 GG praktisch obsolet. Die praktische Konkordanz zwischen beiden Vorschriften dürfte sich daher am besten dadurch herstellen lassen, dass beide Regelungen nebeneinander zur Anwendung gebracht werden, bei der Vergabe von Finanzhilfen nach Art. 104b Abs. 1 Nr. 2 GG aber die Formen und Verfahren des Art. 91a GG beachtet werden müssen, soweit dessen Anwendungsbereich eröffnet ist.⁹⁸

Der Bund kann Maßnahmen der Klimaanpassung danach – vorbehaltlich der Erfüllung aller weiteren Voraussetzungen – durch Investitionshilfen nach Art. 104b Abs. 1 Nr. 2 GG unterstützen, wenn damit zugleich eine Angleichung der Wirtschaftskraft zwischen den Ländern erreicht werden soll. Vorstellbar ist insbesondere die Förderung von Projekten, die sich den Handlungsfeldern Wirtschaft und Infrastruktur i.S.d. KAnG zuordnen lassen. Wird damit – wie regelmäßig – zugleich eine strukturschwache Region gefördert, muss der Bundesanteil 50 % der Gesamtausgaben betragen und die Beteiligung des Bundes an der Durchführung der Projekte muss den Regelungen entsprechen, die auf der Grundlage von Art. 91a Abs. 2 GG erlassen werden.⁹⁹

c. Förderung des wirtschaftlichen Wachstums (Art. 104b Abs. 1 S. 1 Nr. 3 GG)

Der Förderzweck Nr. 3 wird von der rechtswissenschaftlichen Literatur fast einhellig und mit gutem Grund als „carte blanche“ für den Bund charakterisiert¹⁰⁰: Art. 104b Abs. 1 S. 1 Nr. 3 GG eröffnet dem Bund sehr weitreichende (manche sagen: nahezu unbegrenzte¹⁰¹) Möglichkeiten, den Ländern Finanzhilfen zu gewähren. Der Kreis der förderfähigen Projekte wird kaum dadurch begrenzt, dass die Investitionshilfen das wirtschaftliche Wachstum fördern müssen. Denn ökonomisch vertretbare Sachinvestitionen lassen sich in der Regel auch als wachstumsfördernd qualifizieren.¹⁰² Gestattet werden jedoch nur bundeseinheitliche Förderungen, eine Differenzierung zwischen den Ländern ist nicht zulässig, wenn das Wirtschaftswachstum den Förderzweck bildet.

Maßnahmen der Klimaanpassung dürften sich danach in weiten Bereichen dem Förderzweck Nr. 3 zuordnen lassen. Wenigstens zweifelhaft wird dies hingegen bei vielen Maßnahmen des Naturschutzes sein, weil die Verbindung zum Wirtschaftswachstum hier in der Regel zumindest über deutlich mehr Zwischenschritte vermittelt werden dürfte als etwa bei der Anpassung der Infrastruktur an den Klimawandel. Der bisherigen Staatspraxis im Umgang mit Art. 104b

⁹⁷ *Hellermann*, in: Huber/Voßkuhle (Hrsg.), GG,⁷⁸2024, Art. 104b Rn. 17; *Heun*, in: Dreier (Hrsg.), GG, Bd. III, ³2018, Art. 91a Rn. 31.

⁹⁸ *Kaufhold*, in: Huber/Voßkuhle (Hrsg.), GG, ⁸2024, Art. 91a Rn. 34 m.w.N.

⁹⁹ S. hierzu näher oben § 3 II. 2.

¹⁰⁰ *Schwarz*, in: Dürig/Herzog/Scholz, Stand: 89. EL 2019, GG, Art. 104b Rn. 35 m.w.N.

¹⁰¹ *Heun/Thiele*, in: Dreier (Hrsg.), GG, Bd. III, ³2018, Art. 104b Rn. 21.

¹⁰² *Schwarz*, in: Dürig/Herzog/Scholz, Stand: 89. EL 2019, GG, Art. 104b Rn. 35; *Heintzen*, in: von Münch/Kunig (Hrsg.), GG, ⁷2021, Art. 104b Rn. 11; noch weitergehend *Heun/Thiele*, in: Dreier (Hrsg.), GG, Bd. III, ³2018, Art. 104b Rn. 21: „Jede ökonomisch vertretbare Sachinvestition kann als wachstumsfördernd angesehen werden.“

Abs. 1 S. 1 GG würde es vermutlich nicht widersprechen, z.B. auch die Renaturierung von Gewässern und die biodiversitätsfördernde Begrünung von nicht wirtschaftlich genutzten Flächen als Maßnahmen zur Förderung des Wirtschaftswachstums einzuordnen. Angesichts des auch vom Bundesverfassungsgericht betonten Ausnahmecharakters der Finanzhilfen bestehen aber trotz des zurückgenommenen verfassungsgerichtlichen Prüfungsmaßstabs¹⁰³ zumindest erhebliche Zweifel, dass eine solche Praxis einer verfassungsgerichtlichen Überprüfung am Maßstab von Art. 104b GG standhielte. Maßgeblich muss immer die Betrachtung der im Einzelfall anvisierten Projekte sein. Aber tendenziell läuft es den Regelungen über die Finanzhilfe zuwider, wenn Naturschutzprojekte der Länder über Art. 104b Abs. 1 S. 1 GG vom Bund mitfinanziert werden.

3. Leistungsempfänger

Finanzhilfen können nur den Ländern gewährt werden. Eine Förderung von Kommunen ist nur mittelbar, über den Weg der Länder möglich.

4. Gesetzgebungskompetenz des Bundes

Nach Art. 104b Abs. 1 S. 1 GG kann der Bund Investitionshilfen nur für Projekte in solchen Sachgebieten gewähren, für die er selbst eine Sachgesetzgebungskompetenz besitzt. Ob es sich um eine ausschließliche oder konkurrierende Gesetzgebungsbefugnis handelt, ist ebenso wenig von Bedeutung wie eine eventuelle Abweichungsbefugnis der Länder nach Art. 72 Abs. 3 GG. An dieser Voraussetzung würden Finanzhilfen zur Finanzierung von Naturschutzmaßnahmen also nicht scheitern (s. Art. 74 Abs. 1 Nr. 29 GG). Für Maßnahmen der Klimaanpassung lässt sich keine pauschale Aussage formulieren, hier wäre die Kompetenzverteilung für jedes Projekt gesondert zu prüfen.

II. Rechtsfolgen: Handlungs- und Regelungsbefugnisse des Bundes

1. Entschließungs- und Auswahlermessen des Bundes

Ob und zu welchen Zwecken den Ländern Finanzhilfen aus Bundesmitteln gewährt werden, entscheidet der Bund. Er verfügt über ein Entschließungs- und Auswahlermessen. Anders als im Fall des Art. 91a Abs. 1 GG besteht grundsätzlich kein Verfassungsauftrag zur Mitfinanzierung.¹⁰⁴ Die Ausübung des Auswahlermessens wird durch die Mitspracherechte der Länder eingeschränkt.¹⁰⁵

2. Förderung konkreter Sachinvestition

Auf der Grundlage von Art. 104b Abs. 1 S. 1 GG kann sich der Bund an Sachinvestitionen für konkrete Projekte beteiligen. Finanzinvestitionen (wie etwa die Vergabe von Zuschüssen durch

¹⁰³ S.o. unter § 4 I 2.

¹⁰⁴ Zu einer möglichen Verdichtung der Investitionshilfebefugnis hin zu einer Pflicht *Hellermann*, in: Huber/Voßkuhle (Hrsg.), GG, ⁸2024, Art. 104b Rn. 51.

¹⁰⁵ *Heintzen*, in: von Münch/Kunig (Hrsg.), GG, ⁷2021, Art. 104b Rn. 17; hierzu sogleich unter § 4 II. 3.

die Länder) sind nicht förderfähig.¹⁰⁶ Die Finanzhilfen müssen zudem zweckgebunden und befristet (Art. 104b Abs. 2 S. 6 GG) gewährt werden.¹⁰⁷

Überdies dürfen Finanzhilfen nur für Zweck- und nicht für Verwaltungsausgaben genutzt werden. Die Spezialregelung des Art. 104a Abs. 5 GG für Verwaltungsausgaben geht auch Art. 104b Abs. 1 S. 1 GG vor.¹⁰⁸

3. Gesetzliche Ausgestaltung und Mitgestaltungsmöglichkeiten des Bundes

Der Bund entscheidet zwar alleine über das „ob“ der Gewährung von Finanzhilfen. Weil die Mitfinanzierung die Stellung der Länder und ihre Interessen im Kern berührt, sieht Art. 104b Abs. 2 GG aber vor, dass alle wesentlichen Elemente der Ausgestaltung von Investitionshilfen, also das „wie“ der Förderung, in einem Bundesgesetz, das der Zustimmung des Bundesrates bedarf, oder in einer Verwaltungsvereinbarung zu regeln ist.¹⁰⁹ Zu den wesentlichen Bestandteilen der gesetzlichen Regelung zählt das Bundesverfassungsgericht „Regelungen über die Auswahl der zu fördernden Investitionsvorhaben, sofern die Finanzhilfen nicht quotenmäßig zur globalen Förderung eines Investitionsbereiches an die Länder verteilt [...] werden, die Bestimmung der Höhe des Bundesanteils an den förderungsfähigen Investitionskosten [...] und die Fixierung eines einheitlichen Maßstabes, nach dem der Bund [...] mangels feststehender oder berechenbarer Landesquoten verfährt, wenn die Summe der von den Ländern angeforderten Bundesmittel den Ansatz im Bundeshaushalt übersteigt“.¹¹⁰

Neben diesen notwendigen Elementen können nach Art. 104b Abs. 2 S. 2 GG weitere Aspekte der Förderung konkretisiert werden. Die 2017 eingefügte Regelung ermöglicht Vereinbarungen, die nach früherer Verfassungslage ausgeschlossen waren. Dazu zählen Differenzierungen und Präzisierungen sachlicher Art „etwa hinsichtlich der Lage, des Umfangs, der sachlichen Ausgestaltung oder der späteren Ausnutzung der mitfinanzierten Objekte“.¹¹¹

Die Rechte des Bundes, die Durchführung der geförderten Projekte zu kontrollieren, sind in Art. 104b Abs. 2 S. 4 GG abschließend geregelt.

§ 5 – Das „Pakte-Modell“

Eine Möglichkeit, den Bund auch jenseits der ausdrücklich im Grundgesetz geregelten Bereiche weitergehend als bisher an der Finanzierung von Maßnahmen der Klimaanpassung und des Naturschutzes zu beteiligen, eröffnet das – in Anlehnung an den im Jahr 2019 geschlossenen „Pakt für den Rechtsstaat“ – so genannte „Pakte-Modell“.¹¹² Es verweist nicht auf eine

¹⁰⁶ *Tappe/Wernsmann*, Öffentliches Finanzrecht, ²2019, § 3 Rn. 161; vgl. auch *Heintzen*, in: von Münch/Kunig (Hrsg.), GG, ⁷2021, Art. 104b Rn. 7.

¹⁰⁷ *Tappe/Wernsmann*, Öffentliches Finanzrecht, ²2019, § 3 Rn. 158.

¹⁰⁸ *Hellermann*, in: Huber/Voßkuhle (Hrsg.), GG, ⁸2024, Art. 104b Rn. 16.

¹⁰⁹ Vgl. BVerfGE 39, 96 (116).

¹¹⁰ BVerfGE 39, 96 (116 f.).

¹¹¹ Vgl. BVerfGE 39, 96 (115).

¹¹² Zum „Pakt für den Rechtsstaat“ s. das Protokoll zur Besprechung der Bundeskanzlerin mit den Regierungschefinnen und Regierungschefs der Länder am 31. Januar 2019 (TOP 3), als Anlage 1 abrufbar unter https://www.drj.de/fileadmin/DRB/pdf/Bericht_PaktRechtsstaat_Juni_2021.pdf; der Koalitionsvertrag sieht für

(finanzielle) Beteiligung des Bundes an Verwaltungsmaßnahmen der Länder im engen Sinne, entfaltet aber eine ähnliche Wirkung wie die gemeinschaftliche Erfüllung von Aufgaben nach Art. 91a GG.

Das Modell verknüpft Änderungen auf der Einnahmenseite mit Vereinbarungen über Ausgaben. Es baut auf einer Änderung der Zuteilung von Aufkommen aus Gemeinschaftssteuern, namentlich des Umsatzsteueraufkommens auf. Der Länderanteil an der Gemeinschaftssteuer wird erhöht, im Gegenzug verpflichten sich die Länder zu bestimmten Investitionen, etwa zur Schaffung neuer Stellen in der Justiz. Entsprechendes wäre auch für Maßnahmen der Klimaanpassung und des Naturschutzes denkbar, das Grundgesetz steht dem jedenfalls nicht grundsätzlich entgegen.

„Pakte“, die auf einer Neuverteilung des Umsatzsteueraufkommens aufbauen, sind das Ergebnis politischer Vereinbarungen und einfach-gesetzlicher Regelungen und damit, anders als ein Zusammenwirken nach Art. 91a GG, nicht auf Dauer gestellt. Bei Klimaanpassung und Naturschutz handelt es sich demgegenüber nicht um befristete Herausforderungen, sondern um Aufgaben, die sich dauerhaft und tendenziell in wachsendem Umfang stellen werden. Die im Rahmen eines „Pakts“ vereinbarte Pflicht der Länder, die zusätzlichen Finanzmittel für die mit dem Bund abgestimmten Zwecke zu nutzen, ist zudem „nur“ ein politisches Versprechen ohne rechtliche Bindungswirkung. Der Bund kann auf die Einhaltung der Vereinbarung hinwirken, indem er die Änderung der Mittelzuweisung befristet und vor einer Neuauflage prüft, wie die Gelder bisher eingesetzt wurden. Aber die Steuerungsmöglichkeiten der Bundesebene beim „Pakte-Modell“ bleiben gleichwohl hinter jenen zurück, die Art. 91a GG und Art. 104b GG eröffnen.

§ 6 – Zwischenergebnis

Es gibt Klimaanpassungs- und Naturschutzmaßnahmen, die schon jetzt gemeinsam von Bund und Ländern organisiert und finanziert werden können. Ob diese Möglichkeit besteht, muss jeweils punktuell für den Einzelfall beurteilt werden. Die gegenwärtige Rechtslage verhält sich zu den Sachbereichen Klimaanpassung und Naturschutz grundsätzlich neutral – das heißt, dass eine Zusammenarbeit nicht etwa explizit verboten wird, zugleich aber die rechtlichen Vorschriften den aus dem Klimawandel resultierenden Handlungsbedarf derzeit nicht unmittelbar rezipieren. Das zeigt sich etwa darin, dass eine Region, die einen hohen Anpassungsbedarf aufweist, nicht etwa allein aus diesem Grund als GRW-Fördergebiet ausgewiesen werden kann. Damit stoßen die Möglichkeiten zur gemeinsamen Ausführung und Finanzierung von Verwaltungsmaßnahmen, die dem Schutz der Biodiversität dienen und das Leben in Deutschland auf die sich verändernden klimatischen Verhältnisse einstellen sollen, an Grenzen. Daher ist im Weiteren zu untersuchen, welche Möglichkeiten es bezüglich der Einführung einer neuen Gemeinschaftsaufgabe für die Sachbereiche Klimaanpassung und Naturschutz gibt.

diese Legislaturperiode eine Fortsetzung in der Form eines „Digitalpakts für die Justiz“ vor, s. Mehr Fortschritt wagen, Koalitionsvertrag zwischen SPD, Bündnis 90/Die Grünen und FDP, 2021, S. 84.

Teil 2: Verfassungsrechtliche Gestaltungsoptionen: Möglichkeiten und Grenzen für die Einführung neuer Gemeinschaftsaufgaben in den Bereichen Klimaanpassung und Naturschutz

Werden die bestehenden Möglichkeiten für eine Bund-Länder-Zusammenarbeit im Verwaltungsbereich als nicht ausreichend bewertet, kommt eine Ergänzung der grundgesetzlichen Ausnahmevorschriften in Betracht. Bei der Ausgestaltung einer Verfassungsänderung verfügt der Gesetzgeber über weite Spielräume. Unbegrenzt sind diese Gestaltungsoptionen aber nicht. Die verfassungsrechtlichen Vorgaben, die bei der Einführung einer neuen Gemeinschaftsaufgabe zu beachten sind, ergeben sich aus Art. 79 Abs. 3 GG i.V.m. Art. 20 Abs. 2, 3 GG und den dort verankerten Demokratie-, Rechtsstaats- und Bundesstaatsprinzipien. Diesen verfassungsrechtlichen Rahmen für eine Grundgesetzänderung werden wir im Weiteren zunächst abstecken (§ 7).

Aus den bestehenden Regelungen über die Mischverwaltung und -finanzierung der Art. 91a ff., 104a ff. GG lässt sich eine „Checkliste“ deduzieren, an der sich der verfassungsändernde Gesetzgeber bei der Ausgestaltung einer neuen Gemeinschaftsaufgabe orientieren kann und aus der sich die Regelungsbausteine ergeben, mit denen Umfang und Wirkung der neuen Kooperation justiert werden können (§ 8). Die Checkliste und die mit ihr korrespondierenden Regelungsbausteine machen nicht zuletzt deutlich, wie weit die politischen Gestaltungsspielräume bei einer Grundgesetzänderung sind. Für viele Elemente lassen sich nur wenige rechtliche Ratschläge formulieren, erforderlich sind vielmehr politische Entscheidungen. Unsere Vorschläge für die Formulierung einer neuen Gemeinschaftsaufgabe (§ 9) sind daher weniger als Empfehlungen, denn als Beispiele für mögliche Ausgestaltungen zu lesen.

Eine begriffliche Klarstellung ist an dieser Stelle noch erforderlich: Wenn wir hier und im Weiteren die Einführung einer neuen „Gemeinschaftsaufgabe“ im Wege der Verfassungsänderung erörtern, soll der Diskussionsraum damit nicht auf Gemeinschaftsaufgaben im Sinne der Legaldefinition des Art. 91a Abs. 1 GG verengt werden. Vielmehr sind Gemeinschaftsaufgaben in einem weiten, untechnischen Sinne gemeint, also alle Formen der gemeinsamen Erfüllung und Finanzierung von Verwaltungsaufgaben durch Bund und Länder. Eine neu zu schaffende Regelung kann eine Gemeinschaftsaufgabe i.e.S. zum Gegenstand haben, sie muss es aber nicht, wie die Erläuterungen möglicher Bausteine in § 9 zeigen werden.

§ 7 – Verfassungsrechtlicher Rahmen für die Einführung neuer Gemeinschaftsaufgaben

Bund und Länder müssen die ihnen von der Verfassung zugewiesenen Aufgaben grundsätzlich alleine erfüllen und die Aufgabenerfüllung aus eigenen Mitteln finanzieren. Das folgt aus dem Grundsatz eigenverantwortlicher Aufgabenwahrnehmung und dem Konnexitätsprinzip.¹¹³ Die gemeinschaftliche Wahrnehmung und Finanzierung von Verwaltungsaufgaben ist bisher nur ausnahmsweise zulässig und kann – das ist an dieser Stelle von besonderer Bedeutung – auch im Wege der Verfassungsänderung nur als Ausnahme zugelassen werden. Denn das Gebot

¹¹³ S. hierzu oben § 2 I., II.

getrennter Aufgabenwahrnehmung und -finanzierung hat seine Wurzeln im Demokratie- (I.), Rechtsstaats- (II.) und Bundesstaatsprinzip (III.), deren Kern gem. Art. 79 Abs. 3 GG auch bei einer Änderung des Grundgesetzes nicht angetastet werden darf. Jede Abweichung vom grundsätzlichen Verbot der Mischverwaltung und -finanzierung muss sich deshalb an den drei genannten Verfassungsprinzipien messen lassen. Das gilt unabhängig davon, ob die Abweichung in der gemeinsamen Erfüllung oder (nur) in der gemeinsamen Finanzierung einer Aufgabe besteht. Aus Art. 79 Abs. 3 i.V.m. Art. 20 Abs. 1-3 GG ergeben sich für die Mischverwaltung im Grundsatz dieselben Anforderungen wie für eine Mischfinanzierung.¹¹⁴ Eine gemeinsame Kostentragung ist verfassungsrechtlich nicht eher zu rechtfertigen als eine kooperative Aufgabenwahrnehmung – und umgekehrt.

Es ist jedoch danach zu differenzieren, ob die *einfach-gesetzliche* Ausgestaltung einer Ausnahme vom Grundsatz getrennter Verwaltungsräume überprüft wird oder ob es um die Regelung einer Abweichung *auf Verfassungsebene* geht. Weicht das einfache Recht vom Verbot der Mischverwaltung ab, muss sich diese Abweichung immer zumindest auch am Demokratie-, Rechtsstaats- und am Bundesstaatsprinzip in ihrem vollständigen Gehalt messen lassen.¹¹⁵ Wird hingegen, wie es hier in Rede steht, eine Ausnahme vom Verbot der Mischverwaltung in die Verfassung selbst aufgenommen, gilt „nur“ Art. 79 Abs. 3 GG,¹¹⁶ d.h. es ist zu prüfen, ob die Ausnahmeregelung die in Art. 20 GG niedergelegten *Grundsätze berührt*. Das bedeutet eine Einschränkung des Prüfungsmaßstabs. Eine Verbindung von Verwaltungsräumen kann in der Verfassung so lange vorgesehen werden, wie der *änderungsfeste Kern* des Art. 20 GG nicht tangiert wird. Dieser Kern umfasst die grundlegenden Elemente des Demokratie-, des Rechtsstaats- und des Bundesstaatsprinzips, aber nicht alle Einzelausprägungen ihrer Gehalte.¹¹⁷

I. Demokratieprinzip (Art. 79 Abs. 3 i.V.m. Art. 20 Abs. 1 und 2 GG)

Den zentralen verfassungsrechtlichen Maßstab für eine neue Gemeinschaftsaufgabe bildet das Demokratieprinzip (Art. 20 Abs. 1 und 2 GG). Dem Demokratieprinzip ist ein grundsätzliches Verbot der Mischverwaltung¹¹⁸ und eine Systementscheidung¹¹⁹ für eine durchgängige Unterscheidung zwischen der Bundes- und Landesverwaltung zu entnehmen. Die klare und vollständige Zuordnung der Kompetenzen entweder zum Bund oder an die Länder soll die Verantwortlichkeit der jeweiligen Staatsorgane sicherstellen:¹²⁰ „Der Bürger muss wissen können, wen er wofür – auch durch Vergabe oder Entzug seiner Wählerstimme – verantwortlich machen kann.“¹²¹ Das ist nicht ohne Weiteres der Fall, wenn der Bund und die Länder Aufgaben

¹¹⁴ Insbesondere der Verfassungsrechtsprechung lässt sich keine Differenzierung entnehmen.

¹¹⁵ Dazu *Eilenbrock*, Art. 91e GG und das Verdikt verfassungswidrigen Verfassungsrechts, 2018, S. 148 ff.

¹¹⁶ Im Detail *Eilenbrock*, Art. 91e GG und das Verdikt verfassungswidrigen Verfassungsrechts, 2018, S. 330 ff.

¹¹⁷ *Dreier*, in: *Dreier* (Hrsg.), GG, Bd. II, ³2015, Art. 79 Abs. 3 Rn. 26; BVerfGE 30, 1 (24 ff.); jüngst auch BVerfG, Urt. v. 23.1.2024, Az. 2 BvB 1/19 Rn. 200 f.

¹¹⁸ BVerfGE 137, 108 (144); auch BVerfGE 63, 1 (37 ff.); zum Begriff auch *Eilenbrock*, Art. 91e GG und das Verdikt verfassungswidrigen Verfassungsrechts, 2018, S. 101 ff.

¹¹⁹ BVerfGE 137, 108 (143).

¹²⁰ BVerfGE 119, 331 (365 f.).

¹²¹ BVerfGE 119, 331 (366); 137, 108 (144).

gemeinsam erfüllen und finanzieren. Die Notwendigkeit der demokratischen Legitimation jeglicher Staatsgewalt ist dabei vom änderungsfesten Kern des Art. 20 Abs. 1 GG umfasst.¹²² Ein absolutes Verbot der Mischverwaltung konstituiert das Demokratieprinzip indes nicht.¹²³ Ausnahmen sind möglich – allerdings nur aus einem besonderen sachlichen Grund (1.) und hinsichtlich eng begrenzter Verwaltungsmaterien (2.).¹²⁴ Diese beiden Voraussetzungen gelten im Grundsatz sowohl für Abweichungen vom Regelfall der getrennten Verwaltungsräume auf einfach-gesetzlicher Ebene, als auch bei einer in der Verfassung selbst angelegten Ausnahme.¹²⁵

1. Besonderer sachlicher Grund

Von welcher Gestalt, Qualität und Dringlichkeit der „besondere Sachgrund“ zu sein hat, damit er eine verfassungsrechtliche Ausnahme vom Grundsatz eigenverantwortlicher Aufgabenwahrnehmung rechtfertigen kann, lässt sich der verfassungsgerichtlichen Rechtsprechung bisher nicht präzise entnehmen.¹²⁶ Es gibt nur wenige einschlägige Entscheidungen, und in diesen Entscheidungen definiert das Bundesverfassungsgericht nicht abstrakt, was als Sachgrund hinreichend ist, sondern beginnt umgehend mit der Subsumtion.

So hat das Gericht das Vorliegen eines sachlichen Grundes in der Vergangenheit mit der Begründung verneint, im Gesetzgebungsverfahren sei erwogen und für möglich gehalten worden, die in Rede stehende Aufgabe getrennt durch Bundes- und Landesverwaltungen wahrnehmen zu lassen.¹²⁷ Letztere Entscheidung hatte allerdings eine *einfach-gesetzliche* Abweichung vom Grundsatz eigenverantwortlicher Aufgabenwahrnehmung zum Gegenstand.¹²⁸ Ihre Aussagen dürften nicht auf im Grundgesetz geregelte Ausnahmen übertragbar sein, sich also nicht als Anforderungen umschreiben lassen, die dem Kern des Demokratieprinzips zuzuordnen sind.

In der einzigen Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts zur Verfassungskonformität einer in die Verfassung neu aufgenommenen Gemeinschaftsaufgabe (i.e. Art. 91e GG¹²⁹) deutet sich vielmehr ein reduzierter Kontrollmaßstab an. Auch zur in Art. 91e GG vorgesehenen Bund-Kommunen-Kooperation bei der Grundsicherung für Arbeitssuchende hätte es Alternativen gegeben, die auch im Gesetzgebungsverfahren erörtert worden waren. Das hielt das Bundesverfassungsgericht aber nicht davon ab, einen besonderen sachlichen Grund für eine Gemeinschaftsaufgabe anzunehmen.¹³⁰ An den „Grundsätzen“ des Demokratieprinzips i.S.d.

¹²² Dreier, in: Dreier (Hrsg.), GG, Bd. II, ³2015, Art. 79 Abs. 3 Rn. 37.

¹²³ BVerfGE 137, 108 (145).

¹²⁴ BVerfGE 63, 1 (41 f.); 119, 331 (367); 137, 108 (145).

¹²⁵ S. dazu die Entscheidungen des BVerfG zur einfach-gesetzlichen Ebene (BVerfGE 119, 331 ff.) bzw. zur Verfassungsebene (BVerfGE 137, 108 ff.), die beide diese Voraussetzungen beinhalten.

¹²⁶ Vgl. BVerfGE 137, 108 (145): „Art. 20 Abs. 1 bis Abs. 3 GG in Verbindung mit Art. 79 Abs. 3 GG hindern den verfassungsändernden Gesetzgeber nicht, in begrenzten Ausnahmefällen die konkreten Ausprägungen der dort verankerten Grundsätze *aus sachgerechten Gründen* zu modifizieren“, Herv. AK/SH)

¹²⁷ BVerfGE 119, 331 (371).

¹²⁸ Konkret ging es um den damaligen § 44 b SGB II.

¹²⁹ Dazu im Detail Eilenbrock, Art. 91e GG und das Verdikt verfassungswidrigen Verfassungsrechts, 2018, S. 210 ff.

¹³⁰ BVerfGE 137, 108 (145).

Art. 79 Abs. 3 GG wird also nicht schon deshalb gerührt, weil eine Gemeinschaftsaufgabe eingeführt wird, die im Prinzip auch getrennt von Bund und Ländern erfüllt werden kann.

Die folgenden Überlegungen sprechen unseres Erachtens dafür, eine Kooperation in den Bereichen Klimaanpassung und Naturschutz als sachlich geboten zu erachten:

a. Klimaanpassung

Zum einen stellen die Folgen des Klimawandels den Staat vor – im Vergleich zu vielen bekannten und regelmäßig auftretenden Verwaltungsproblemen – außergewöhnlich große Herausforderungen, weil im Prinzip alle Bereiche der Gesellschaft an die veränderten klimatischen Bedingungen angepasst werden müssen und weil diese Anpassungen mit grundsätzlichen Umstellungen der Lebens-, Arbeits- und Wirtschaftsformen¹³¹ verbunden sein können. Zum anderen erfordert Klimaanpassung in aller Regel regionale Maßnahmen und zwar in einem zwischen den Regionen divergierenden Umfang. Das unterscheidet sie deutlich insbesondere vom Klimaschutz, für den es – physikalisch – ohne Relevanz ist, wo in Deutschland oder weltweit die erforderlichen Einsparungen von Treibhausgasen erreicht werden und zu dem alle Regionen in vielen Bereichen in vergleichbarer Weise beitragen können und müssen. Die mit Klimaanpassungsmaßnahmen verbundenen Belastungen dürften demgegenüber regional sehr unterschiedlich ausfallen. Ein Unterstützungs- und Ausgleichsmechanismus könnte daher signifikant sowohl zur Effektivität der Aufgabenerfüllung als auch zur Gewährleistung einheitlicher Lebensverhältnisse im Bundesgebiet beitragen.

b. Naturschutz

Im Bereich Naturschutz ergibt sich ein besonderer Grund für ein gemeinschaftliches Handeln von Bund und Ländern aus der herausgehobenen Dringlichkeit schneller, effektiver Maßnahmen. Diese Dringlichkeit folgt ihrerseits aus der Irreversibilität des Artenverlustes und der Beschleunigung des Artensterbens sowie aus der Bedeutung der Biodiversität für die Stabilität und Funktionsfähigkeit des Erdsystems insgesamt. Jedes Zuwarten (etwa aufgrund fehlender Finanzierungsmöglichkeiten) trägt zum Biodiversitätsverlust bei. Die Artenvielfalt zählt jedoch zu den planetaren Grenzen, die bereits überschritten wurden und bei der die Auswirkungen weiterer Verschlechterungen nicht absehbar sind.¹³²

2. Eng begrenzte Verwaltungsmaterie

Abweichungen vom Gebot getrennter Verwaltungsräume sind nur für eng begrenzte Verwaltungsbereiche zulässig. Auch insoweit legt das Bundesverfassungsgericht unterschiedliche Kontrollmaßstäbe an, je nachdem, ob die gemeinsame Aufgabenwahrnehmung und/oder -finanzierung im einfachen Recht oder unmittelbar im Grundgesetz geregelt wird. So hat es den einfach-rechtlichen § 44b SGB II, der eine Zusammenarbeit im Bereich der Grundsicherung für Arbeitssuchende vorsah, im Jahr 2007 für

¹³¹ S. zur Notwendigkeit der Klimaanpassung des Arbeits- und Wirtschaftslebens aus jüngster Zeit z.B. das im Auftrag des BMAS erstellte Gutachten von *Bühn/Voss*, Klimawandel und Gesundheit – Auswirkungen auf die Arbeitswelt, 2023, S. 6 ff., 17 ff.

¹³² Hierzu zuletzt *Richardson/Stellen et al.*, Science Advances 2023, S. 1 ff.

verfassungswidrig erklärt, weil er keine eng begrenzte Verwaltungsmaterie betraf:¹³³ „Bei der Grundsicherung für Arbeitsuchende handelt es sich um einen der größten Sozialverwaltungsgebiete, der einen beträchtlichen Teil der Sozialleistungen des Staates umfasst. Sowohl nach der Anzahl der von den Regelungen betroffenen Personen als auch nach dem Finanzvolumen handelt es sich um eine besonders bedeutsame Verwaltungsmaterie. Die Regelungen im Sozialgesetzbuch – Zweites Buch –, die sowohl staatliche Transferleistungen als auch die Beratung und Betreuung von bedürftigen Erwerbsfähigen zum Gegenstand haben, betreffen nach seriösen Schätzungen etwa 6 bis 7 Millionen Menschen [...]. Die sozialen und finanziellen Dimensionen der Grundsicherung für Arbeitsuchende sprechen klar gegen das Vorliegen einer eng umgrenzten Verwaltungsmaterie.“¹³⁴

Bei in der Verfassung unmittelbar verankerten Ausnahmen vom Verbot der Mischverwaltung hingegen ist der Kontrollmaßstab ein anderer. Zwar wird auch hier eine enge Begrenzung des Sachbereichs verlangt.¹³⁵ Dass eine Ausnahmeregelung den unabänderlichen Kern des Demokratieprinzips gem. Art. 79 Abs. 3 i.V.m. Art. 20 Abs. 2 GG berührt, wird allerdings nur bei in der Sache äußerst breiten Kooperationen anzunehmen sein. Die in Reaktion auf die Verfassungsgerichtsentscheidung aus dem Jahr 2007 dann auf Verfassungsebene in Art. 91e GG zur Gemeinschaftsaufgabe deklarierte Grundsicherung für Arbeitsuchende jedenfalls wurde als verfassungskonform und ausreichend eng erachtet.¹³⁶

a. Klimaanpassung

Gleichwohl dürfte es unseres Erachtens den Spielraum des verfassungsändernden Gesetzgebers überschreiten, mit Art. 79 Abs. 3 i.V.m. Art. 20 Abs. 1, 2 GG unvereinbar und daher jedenfalls mit erheblichen verfassungsrechtlichen Risiken verbunden sein, einen allein mit dem Begriff „Klimaanpassung“ bestimmten Sachbereich in Gänze für die Zusammenarbeit von Bund und Ländern zu öffnen. Eindeutige Aussagen hierzu lassen sich der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts bisher nicht entnehmen. Aber ein pauschal mit „Klimaanpassung“ bezeichneter Sachbereich geht doch weit über das hinaus, was bislang als zulässiger Gegenstand von Gemeinschaftsaufgaben qualifiziert wurde. Denn es sind kaum Lebensbereiche auszumachen, die nicht an die sich wandelnden klimatischen Verhältnisse angepasst werden müssen. Das zeigen etwa die im KAnG definierten Cluster, zu denen sich die vorsorgende Klimaanpassungsstrategie der Bundesregierung verhalten soll. Zu erwägen sind deshalb aus unserer Sicht sektorale, modale und/oder geographische Begrenzungen des Verwaltungsbereichs.¹³⁷

¹³³ BVerfGE 119, 331 ff.

¹³⁴ BVerfGE 119, 331 (370 f.).

¹³⁵ BVerfGE 137, 108 (145 Rn. 84: „Art. 20 Abs. 1 bis Abs. 3 GG in Verbindung mit Art. 79 Abs. 3 GG hindern den verfassungsändernden Gesetzgeber nicht, *in begrenzten Ausnahmefällen* die konkreten Ausprägungen der dort verankerten Grundsätze aus sachgerechten Gründen zu modifizieren [vgl. BVerfGE 109, 279, 310; 132, 195, 244 Rn. 118].“ Herv. AK/SH).

¹³⁶ BVerfGE 137, 108 (142, 143 f.).

¹³⁷ S. hierzu näher unten § 8 I. 1. a.

b. Naturschutz

Der Bereich „Naturschutz“ ist demgegenüber – jedenfalls wenn er in Anlehnung an § 1 Abs. 1 BNatSchG bestimmt wird – gegenständlich, mit Blick auf sein Finanzvolumen und mit Blick auf die Zahl der von naturschützenden Maßnahmen betroffenen Personen deutlich enger begrenzt als der Sachbereich Klimaanpassung. Nach Zahl und Ausmaß der erforderlichen Maßnahmen dürfte die Verwaltung im Bereich Naturschutz auch jedenfalls keine andere Dimension erreichen als die Verwaltung der Grundsicherung für Arbeitslose, deren kooperative Wahrnehmung das Bundesverfassungsgericht zumindest auf der Grundlage einer im Grundgesetz normierten Ausnahme für zulässig erachtet hat. Unseres Erachtens stünde die Einführung einer Gemeinschaftsaufgabe „Naturschutz“ daher im Einklang mit Art. 79 Abs. 3 i.V.m. Art. 20 Abs. 1, 2 GG.

II. Rechtsstaatsprinzip (Art. 79 Abs. 3 i.V.m. Art. 20 Abs. 3 GG)

Mit Blick auf die Auswahl und den Zuschnitt der Verwaltungsbereiche, die für eine ebenenübergreifende Kooperation geöffnet werden sollen, überschneiden sich die Anforderungen, die aus dem Rechtsstaats- und dem Demokratieprinzip folgen. Zu den Maßgaben, die sich aus dem Rechtsstaatsprinzip zusätzlich ergeben, zählen zuvorderst die Klarheit und Widerspruchsfreiheit der Kompetenzordnung.¹³⁸ Maßgeblich ist dabei die Sicht der Bürgerinnen und Bürger.¹³⁹ Bringt sich der Bund in die Erfüllung und Finanzierung der Länderaufgabe ein, muss dies für die Länder und vor allem auch für die Bürgerinnen und Bürger klar erkennbar sein.¹⁴⁰

III. Bundesstaatsprinzip (Art. 20 Abs. 1 GG)

Dem Bund und den Ländern kommt gleichermaßen Staatsqualität zu. Die Länder besitzen das originäre Recht, ihre Aufgaben in eigener Verantwortung zu erledigen.¹⁴¹ In seinem änderungsfesten Kern besagt das Bundesstaatsprinzip, dass den Ländern der Staatscharakter als solcher¹⁴² und Aufgaben von substantiellem Wert in allen drei Staatsgewalten erhalten bleiben müssen.¹⁴³ Dies dürfte allerdings selbst bei einer Vergemeinschaftung von Klimaanpassung und Naturschutz weiterhin gewährleistet sein. Zu beachten ist zudem, dass die Bundesländer nicht etwa zugunsten einer neuen Gemeinschaftsaufgabe im konkreten Fall auf das Bundesstaatsprinzip verzichten können.¹⁴⁴ Eine solche Abmachung zwischen Bund und Ländern wäre unbeachtlich, weil es sich beim Bundesstaatsprinzip um objektives Verfassungsrecht handelt, über das Bund und Länder weder einzeln noch gesondert verfügen und auf dessen Anwendung sie auch nicht verzichten können.

¹³⁸ BVerfGE 119, 331 (366).

¹³⁹ BVerfGE 119, 331 (366).

¹⁴⁰ BVerfGE 119, 331 (365 f.).

¹⁴¹ *Eilenbrock*, Art. 91e GG und das Verdikt verfassungswidrigen Verfassungsrechts, 2018, S. 164.

¹⁴² *Dreier*, in: *Dreier* (Hrsg.), GG, Bd. II, 32015, Art. 79 Abs. 3 GG Rn. 48.

¹⁴³ BVerfGE 137, 108 (144); *Eilenbrock*, Art. 91e GG und das Verdikt verfassungswidrigen Verfassungsrechts, 2018, S. 336.

¹⁴⁴ Vgl. BVerfGE 119, 331 (364 f.); BVerfGE 63, 1 (39); BVerfGE 32, 145 (156).

§ 8 – Bausteine einer möglichen neuen Gemeinschaftsaufgabe – zugleich eine „Checkliste“ für den verfassungsändernden Gesetzgeber

Art. 79 Abs. 3 GG steckt den Rahmen ab für die eventuelle Einführung einer neuen Gemeinschaftsaufgabe in den Bereichen Klimaanpassung und Naturschutz. Aus verfassungsrechtlicher Sicht ist vor allem die Definition einer hinreichend eng begrenzten Verwaltungsmaterie als Gegenstand der Zusammenarbeit von Bund und Ländern von Bedeutung. Die definitorische Arbeit wird dadurch erschwert, dass es nur wenige einschlägige Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts zu den Anforderungen des Art. 79 Abs. 3 GG und speziell zu den verfassungsrechtlichen Grenzen gibt, die die Ewigkeitsgarantie der Bund-Länder-Zusammenarbeit im Verwaltungsbereich zieht.

Jenseits der Sachbereichsdefinition lässt das Grundgesetz dem verfassungsändernden Gesetzgeber weite Gestaltungsspielräume. Ob und wie diese Spielräume genutzt werden, ist keine rechtliche, sondern eine (verfassungs-)politische Entscheidung. Aus den vorhandenen Regelungen über Bund-Länder-Kooperationen bei der Durchführung und Finanzierung von Verwaltungsmaßnahmen lässt sich jedoch eine Reihe von Regelungsbausteinen deduzieren, die der verfassungsändernde Gesetzgeber bei der Ausgestaltung einer neuen Gemeinschaftsaufgabe als Stellschrauben nutzen kann und die wir im Weiteren darstellen werden.

Bei der Auswahl der Bausteine und bei der Entscheidung über ihre konkrete Form ist der Gesetzgeber frei, allein die Begrenzung des Sachgebiets¹⁴⁵ ist zwingend. Aus unserer Sicht ist es aber sinnvoll, bei der Konzeption einer Neuregelung über sämtliche im Folgenden dargestellten Aspekte bzw. Fragen jedenfalls zu beraten. Von der Entscheidung, welche Bausteine in welcher Kombination genutzt werden sollen, sind nicht zuletzt die textliche Ausgestaltung der Neuregelung und ihre systematische Verortung (insbes.: Integration in Art. 91a GG, Einführung eines neuen Art. 91f GG, Erweiterung von Art. 104b Abs. 1 GG) abhängig. Die Bausteine beeinflussen sich wechselseitig. Mit Blick auf die Vereinbarkeit einer neuen Regelung mit Art. 79 Abs. 3 GG sind vor allem die Auswirkungen auf die Weite des Kooperationsbereichs durchgehend im Blick zu halten.

I. Tatbestand

1. Sachbereich: Für welchen Sachbereich soll die Kooperation ermöglicht werden?

Die Verwaltungsmaterie, für die eine gemeinsame Finanzierung und/oder Aufgabenerfüllung durch Bund und Länder ermöglicht wird, muss definiert werden und nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts „eng umgrenzt“¹⁴⁶ sein. Die Begrenzung kann sich darin zeigen, dass das ausgewählte Sachgebiet nur eine überschaubare Zahl von Personen und Sachverhalten betrifft. Sie kann auch dadurch indiziert sein, dass das benötigte Finanzvolumen

¹⁴⁵ Näher hierzu unten § 8 I. 1.

¹⁴⁶ S.o. § 7 I. 2.

aufgrund der Eigenheiten des Sachbereichs und der zu erfüllenden Aufgaben absehbar begrenzt ist.¹⁴⁷

a. „Klimaanpassung“?

Die Einführung einer Gemeinschaftsaufgabe allgemein für die „Klimaanpassung“ dürfte diesen Anforderungen angesichts der Weite des damit benannten Sachbereichs nach unserer Einschätzung nicht genügen. Sie dürfte sich in Widerspruch zu Art. 79 Abs. 3 GG setzen, jedenfalls wäre sie mit erheblichen verfassungsrechtlichen Risiken verbunden. Dass fast alle Lebensbereiche an den Klimawandel angepasst werden müssen, zeigt die Definition der Cluster, die mindestens in eine Klimaanpassungsstrategie aufgenommen werden sollen, im jüngst vom Bundestag verabschiedeten Klimaanpassungsgesetz.¹⁴⁸ Mit einer Gemeinschaftsaufgabe „Klimaanpassung“ würden die Verwaltungsräume von Bund und Ländern daher im Ergebnis in weiten Bereichen verschmolzen. Das widerspricht den grundgesetzlichen Prinzipien der Demokratie und der Rechtsstaatlichkeit, die eine klare Zuordnung von Kompetenzen der handelnden Staatsorgane und eine grundsätzlich getrennte, eigenverantwortliche Aufgabenwahrnehmung durch Bund und Länder verlangen. Selbst die Beschränkung auf einzelne „Cluster“ i.S.d. § 3 Abs. 2 KAnG dürfte den verfassungsrechtlichen Anforderungen nicht immer und ohne Weiteres genügen, denn die Cluster betreffen zum Teil eine große, nicht überschaubare Zahl von Personen und das Finanzvolumen, das zur Gewährleistung der Klimaanpassung in den Clustern benötigt wird, ist mitunter erheblich.

Um eine ausreichende Einschränkung des Sachbereichs zu erreichen, kommen sektorale, modale und regionale Begrenzungen des Anwendungsbereichs – als einzelne oder in Kombination(en) – in Betracht.

Eine *sektorale* Begrenzung könnte z.B. an die im KAnG definierten Handlungsfelder anknüpfen oder eigenständig Sachbereiche von ähnlicher Weite definieren. Den Vorgaben des Art. 79 Abs. 3 i.V.m. Art. 20 Abs. 2, 3 GG dürfte es genügen, wenn einzelne, konkret zu benennende Handlungsfelder etwa im Sinne des § 3 Abs. 2 KAnG zur Konkretisierung der Gemeinschaftsaufgabe hinzugezogen würden und der sachliche Anwendungsbereich der Norm auf die „Verbesserung der Klimaanpassung“ in diesen Feldern erstreckt würde. Als Sachbereich könnten also etwa Kooperationen zur „Verbesserung der Klimaanpassung im Bereich der Energieinfrastruktur“ oder „der Klimaanpassung im Bereich der Raumplanung“ ermöglicht werden. Eine Beschränkung des Sachbereichs „Klimaanpassung“ ist aber auch unabhängig von den Konkretisierungen des KAnG denkbar. So könnte der Kooperationsbereich etwa in Anknüpfung an tradierte Kategorien wie z.B. den Aufgabenbereich der „Daseinsvorsorge“, den Sachbereich der „anlagenbezogenen Infrastruktur“ oder den bereits höchstrichterlich definierten Begriff der „Naturkatastrophe“ bestimmt und die Zusammenarbeit auf diese Weise sektoral begrenzt werden.¹⁴⁹ Zumindest in Verbindung mit einer ergänzenden geographischen Einschränkung etwa auf die kommunale Ebene und vulnerable Regionen dürfte auch eine solche Beschränkung den Anforderungen des Art. 79 Abs. 3 GG genügen. In Betracht kommt schließlich (ergänzend) eine Einschränkung mittels der Normierung von Bereichen, die gerade

¹⁴⁷ S.o. § 7 I. 2.

¹⁴⁸ BGBl. 2023 I Nr. 393 vom 22.12.2023.

¹⁴⁹ S. zur Reichweite derart umschriebener Sachbereiche näher unten § 9 II.1.a.aa.

nicht erfasst werden sollen (Bsp.: „Maßnahmen zur Verbesserung der Klimaanpassung ausgenommen Maßnahmen des Arbeitsschutzes [und...]“). Diese Form der Sachbereichsbegrenzung fügt sich stilistisch nicht ohne Bruch in Art. 91a GG ein. Verfassungsrechtlich tragbare Ergebnisse lassen sich aber auch auf diesem Weg finden.

Möglich erscheint auch eine *modale* Begrenzung des Sachbereichs, also die Beschränkung der Bund-Länder-Kooperationen auf Maßnahmen entweder der physischen Klimaanpassung (Bsp.: Bau eines Damms), der sozialen Klimaanpassung (Bsp.: Organisation von Netzwerken zur wechselseitigen Unterstützung bei Extremwetterereignissen, Soforthilfefonds) oder der gesundheitlichen Klimaanpassung (Bsp.: psychologische Betreuung der Opfer von Extremwetterereignissen, Aufklärung über Verhalten bei extremer Hitze). Diese modale Unterscheidung ist im KAnG nicht angelegt und bedürfte daher einer weiteren Ausarbeitung und Konkretisierung. Trennscharfe Abgrenzungen werden kaum möglich sein, das trifft aber im Grundsatz in gleicher Weise auf die sektoralen Aufteilungen durch Cluster und Handlungsfelder zu. Die modale Konkretisierung würde eine Einigung auf prioritäre Handlungsfelder entbehrlich machen, insoweit Flexibilität ermöglichen und könnte daher von Interesse sein.

Eine *geographische* Begrenzung des Verwaltungsbereichs ließe sich etwa erreichen, indem die Kooperationen explizit auf Anpassungsmaßnahmen begrenzt würden, die ein länderübergreifendes Tätigwerden erfordern. Denkbar erscheint es auch, die Zusammenarbeit nur für solche Regionen zu gestatten, die in herausgehobener Weise vom Klimawandel betroffen und besonders vulnerabel¹⁵⁰ sind. Die länderübergreifende Relevanz einer Maßnahme allein würde demgegenüber nicht ausreichen. Denn dieses Kriterium wäre im Wesentlichen deckungsgleich mit dem Merkmal der Gesamtbedeutsamkeit, aus dem aber nicht mehr als eine Bagatellgrenze abgeleitet wird.

Welche Einschränkung gewählt wird, ist eine politische Entscheidung. Maßgeblich sollte unseres Erachtens zum einen sein, auf welchem Weg sich jene Bereiche rechtssicher erfassen und abgrenzen lassen, in denen Kooperationen und eine finanzielle Beteiligung des Bundes am dringendsten benötigt werden, um eine effektive Aufgabenerfüllung zu sichern. Zum anderen sollte die Definition des Sachbereichs so weit wie möglich dem integrativen Charakter Rechnung tragen, der die Aufgabe „Klimaanpassung“ auszeichnet. Mit jeder Begrenzung ist dabei das – vor allem in den frühen Diskussionen über Gemeinschaftsaufgaben schon vielfach beklagte¹⁵¹ – Risiko verbunden, dass Fehlanreize gesetzt werden und die Länder ihre Investitionsentscheidungen nicht in erster Linie an Dringlichkeit oder Effektivität der Maßnahmen und an den landeseigenen, in den Landesparlamenten repräsentierten politischen Präferenzen ausrichten, sondern sich vor allem daran orientieren, auf welchem Weg die meisten zusätzlichen Bundesmittel für das Land generiert werden können. Für uns ist nicht ersichtlich, dass insoweit zwischen den drei Ansätzen zur Beschränkung relevante und kontinuierlich zu

¹⁵⁰ Vgl. zur Möglichkeit, die Klima-Vulnerabilität einer Region bei der Bestimmung der Fördergebiete i.S.d. Art. 91a Abs. 1 Nr. 1 GG zu berücksichtigen, oben § 3 III.1.c.

¹⁵¹ S. etwa *Korioth*, Referat, 65. DJT 2004 P 104 ff.; *Huber*, Gutachten, 65. DJT 2004 D 20 f.; berichtend *Kaufhold*, in: *Huber/Voßkuhle* (Hrsg.), GG, ⁸2024, Art. 91a Rn. 5.

erwartende Unterschiede bestehen. Sollten sich solche Unterschiede jedoch zuverlässig zeigen, wären sie bei der Auswahl des Begrenzungskriteriums in Rechnung zu stellen.

b. „Naturschutz“

Wird der Verwaltungsbereich „Naturschutz“ i.S.d. § 1 Abs. 1 BNatSchG verstanden, bezeichnet die „Verbesserung des Naturschutzes“ unseres Erachtens eine mit Blick auf die Zahl der möglichen Maßnahmen, die betroffenen Personen und das Finanzvolumen (gerade schon) hinreichend bestimmte Verwaltungsmaterie. Auch der Naturschutz ist ein Querschnittsthema, Maßnahmen zum Schutz der Biodiversität können eine Vielzahl von Lebensbereichen betreffen. Das unterscheidet den Naturschutz etwa von der Grundsicherung für Arbeitslose, wie sie in Art. 91e GG geregelt ist. Aber das Finanzvolumen, das für den Naturschutz verausgabt wird, dürfte zumindest keine andere Dimension haben als dasjenige, das für die Grundsicherung für Arbeitslose eingesetzt wird. Entsprechendes gilt für die Zahl der Personen, die von der Durchführung von Naturschutzmaßnahmen betroffen würden, sei es durch erforderlich werdende Beschränkungen oder durch Förderangebote. Zudem werden Maßnahmen des Naturschutzes nur eine begrenzte Zahl jener Handlungsfelder berühren, die Gegenstand von Klimaanpassungsmaßnahmen sein müssen.

Der mit dem Begriff „Naturschutz“ umschriebene Verwaltungsbereich ist schon als solcher signifikant kleiner als derjenige, auf den der Begriff „Klimaanpassung“ verweist. Aus verfassungsrechtlicher Sicht ist daher auch nichts gegen eine Begrenzung des Anwendungsbereichs einer neuen Gemeinschaftsaufgabe auf die Schnittmenge der beiden Verwaltungsbereiche einzuwenden (z.B. Mitwirkung des Bundes an Aufgaben der Länder „zur Verbesserung zugleich des Naturschutzes und der Klimaanpassung“). Die Entscheidung über diese Variante sollte sich daher in erster Linie daran orientieren, ob mit der beschriebenen Schnittmenge gerade diejenigen Bereiche erfasst werden, in denen eine Bund-Länder-Kooperation in der Praxis als besonders dringlich erachtet wird.

2. Gesamtbedeutsamkeit: Soll die Zusammenarbeit auf überregionale, „für die Gesamtheit bedeutsame“ Aufgaben begrenzt werden?

Sowohl Art. 91a Abs. 1 GG als auch Art. 104b Abs. 1 GG enthalten auf Tatbestandsebene einen „Vorbehalt der Bedeutsamkeit“ und verlangen damit neben dem besonderen Gewicht einer Aufgabe vor allem auch eine überregionale Relevanz. Unter einen entsprechenden Vorbehalt könnte man auch eine neue Gemeinschaftsaufgabe in den Bereichen Klimaanpassung und Naturschutz stellen. Verfassungsrechtlich zwingend ist dies nicht. Aber in beiden Feldern sind durchaus Projekte vorstellbar, die keine Bedeutung über die Grenzen einer Region oder eines Landes hinaus entfalten und die daher mit einem entsprechenden Vorbehalt von der Kooperation ausgenommen würden. In der Praxis der Art. 91a und 104b GG hat das Erfordernis der Gesamtbedeutsamkeit bisher allerdings kaum einschränkend gewirkt. Es liegt daher nahe anzunehmen, dass das Merkmal auch in einer neuen Gemeinschaftsaufgabe eher als Bagatellgrenze, denn als substantielle Einschränkung der Zusammenarbeit fungieren würde.

3. Mitwirkungserfordernis: Soll die Zusammenarbeit auf Aufgaben beschränkt werden, bei denen die Mitwirkung des Bundes „zur Verbesserung der Lebensverhältnisse“ erforderlich ist?

Eine Zusammenarbeit von Bund und Ländern nach Art. 91a GG setzt neben der Gesamtbedeutsamkeit voraus, dass die Mitwirkung des Bundes an der Aufgabenerfüllung „zur Verbesserung der Lebensverhältnisse“ im Bundesgebiet erforderlich ist. Art. 104b Abs. 1 GG kennt kein direktes Äquivalent, die Verbesserung der Lebensverhältnisse wird aber von Förderzweck Nr. 2 aufgegriffen und als möglicher rechtfertigender Zweck einer Kooperation benannt. Die einschränkenden Effekte beider Regelungen sind in der Praxis bislang begrenzt. Gleichwohl wäre vor allem mit Blick auf Maßnahmen der Klimaanpassung zu erwägen, ob ein Mitwirkungserfordernis in der einen oder anderen Form z.B. im Interesse einer verfassungsrechtlich hinreichenden Begrenzung des Anwendungsbereichs in die Neuregelung aufgenommen wird. Denkbar wäre etwa eine Formulierung, wonach Klimaanpassungsmaßnahmen nur gemeinsam ausgeführt und finanziert werden dürfen, wenn dies „zur Sicherung gleichwertiger Lebensverhältnisse“ erforderlich ist.

4. Verwaltungsmaßnahmen: Welche Verwaltungsmaßnahmen innerhalb der ausgewählten Sachgebiete sollen für Kooperationen geöffnet werden?

Bei der Regelung eines neuen Kooperationsbereichs sollte auch erwogen werden, an welchen Typen von Verwaltungsmaßnahmen sich der Bund beteiligen können soll oder sollen muss. Während Art. 91a Abs. 1 GG die Mitwirkung des Bundes an allen sachlich einschlägigen „Aufgaben der Länder“ gebietet, kommt Art. 104b Abs. 1 S. 1 GG nur zur Anwendung, soweit der Bund die Befugnis zur gesetzlichen Regelung des Aufgabenbereichs besitzt. Art. 91e GG wiederum lässt eine Zusammenarbeit nur für Maßnahmen zu, die von den Ländern „bei der Ausführung von Bundesgesetzen“ ergriffen werden. Über diese oder vergleichbare Konkretisierungen der Verwaltungsmaßnahmen lassen sich wiederum Enge und Weite des Anwendungsbereichs der Zusammenarbeit justieren.

5. Zeitliche Grenzen: Sollen Kooperationen zeitlich unbeschränkt möglich sein oder befristet werden müssen?

Zu erörtern ist aus unserer Sicht zudem, ob die gemeinsame Aufgabenerfüllung und/oder -finanzierung auf Verfassungsebene bedingt oder befristet werden soll (vgl. zur Notwendigkeit einer Befristung Art. 104b Abs. 2 S. 6 GG) oder ob im Grundgesetz ein Prüfvorbehalt eingeführt wird, der Bund und Länder dazu verpflichtet, regelmäßig gemeinsam zu beschließen, ob die Voraussetzungen für eine Kooperation weiterhin vorliegen oder nicht.

6. Konkurrenzen: In welchem Verhältnis soll die neue Kooperationsform zu den bestehenden Gemeinschaftsaufgaben stehen?

Schließlich ist zu entscheiden, ob die neue Kooperationsform den bestehenden Gemeinschaftsaufgaben als *lex specialis* vorgehen oder in Idealkonkurrenz zu ihnen treten soll, denn eine trennscharfe Abgrenzung der sachlichen Anwendungsbereiche dürfte angesichts des Querschnittscharakters, der die Aufgaben der Klimaanpassung und des Naturschutzes kennzeichnet, schwerlich möglich sein. Ausschlaggebend für die Entscheidung über das

Konkurrenzverhältnis sollte zum einen sein, ob Maßnahmen, die sich zumindest auch den neu eröffneten Kooperationsbereichen zuordnen lassen, stets zwingend der für diese vorgesehenen Regelung über die Finanzierungsanteile von Bund und Ländern folgen sollen (dann: Spezialität der neuen Gemeinschaftsaufgabe) oder ob Bund und Länder ein Wahlrecht mit Blick auf die Kostenteilung haben sollen, wenn eine Maßnahme den Tatbestand verschiedener Gemeinschaftsaufgaben erfüllt (dann: Idealkonkurrenz). Das Konkurrenzverhältnis dürfte zum anderen für die Verortung einer Gemeinschaftsaufgabe innerhalb der Ressortzuständigkeiten auf Bundes- wie auf Landesebene von Bedeutung sein, also verwaltungsorganisatorische Relevanz besitzen, die bei der Neuregelung ebenfalls berücksichtigt werden sollte. Es bietet sich an, Ausführungen zum Konkurrenzverhältnis in die Begründung einer eventuellen Verfassungsänderung aufzunehmen. Eine Verankerung im Grundgesetz selbst ist möglich, aber zumindest ungewöhnlich und aus unserer Sicht nicht erforderlich.

II. Rechtsfolgen

1. Verfassungsauftrag: Soll die Kooperation nur eine Möglichkeit oder eine verfassungsrechtliche Pflicht sein?

Das Grundgesetz gibt Kooperationen von Bund und Ländern im Verwaltungsbereich z.T. verpflichtend vor (s. z.B. Art. 91a Abs. 1 GG), z.T. beschränkt es sich darauf, ein Zusammenwirken zu gestatten (s. z.B. Art. 104b Abs. 1, 2 GG). Ein Verfassungsauftrag zum Zusammenwirken dürften sich nur in äußerst seltenen Fällen zu einer justiziablen Kooperationspflicht mit Blick auf konkrete Projekte verdichten.¹⁵² Vor allem politisch und symbolisch dürfte es jedoch einen Unterschied machen, ob eine Gemeinschaftsaufgabe als Pflicht oder bloße Option ausgestaltet wird.

2. Reichweite der Kooperation: Soll sich der Bund nur an der Finanzierung der Aufgabenerfüllung beteiligen (dürfen) oder auch an der Planung, sachlichen Ausgestaltung im Einzelnen und/oder der Durchführung der Aufgabe?

Art. 91a ff. GG und Art. 104b ff. GG eröffnen dem Bund in unterschiedlichem Umfang Möglichkeiten zur Beteiligung an Verwaltungsmaßnahmen der Länder. Art. 91a Abs. 1 GG etwa erlaubt dem Bund nur, sich an der übergreifenden Planung und Koordinierung von Maßnahmen zu beteiligen, Art. 91e GG verpflichtet Bund und Länder demgegenüber zu einer arbeitsteilig-koordinierten und organisatorisch verzahnten Aufgabenerledigung unter dem Dach einer gemeinsamen Einrichtung.¹⁵³ Nach Art. 104b Abs. 1 S. 1, Abs. 2 S. 2 GG ist zwar keine gemeinsame Durchführung, wohl aber eine deutlich kleinteiligere gemeinsame Steuerung von Projekten zulässig, für die der Bund Finanzhilfen bereitstellt, als nach Art. 91a ff. GG.

Für die Bereiche Klimaanpassung und Naturschutz sind im Grundsatz alle Ausgestaltungen denkbar. Nahe liegt eine Orientierung an den Rechtsfolgen und den erprobten Formen der Zusammenarbeit nach denjenigen Vorschriften, denen die neu zu definierenden Sachbereiche thematisch verwandt sind, also etwa an Art. 91a Abs. 1 GG, sollte eine Bund-Länder-Zusammenarbeit für die Klimaanpassung im Bereich der Landwirtschaft vorgesehen werden,

¹⁵² Vgl. *Hellermann*, in: Huber/Voßkuhle (Hrsg.), GG, §2024, Art. 104b Rn. 51.

¹⁵³ S. hierzu *Kaufhold*, in: Huber/Voßkuhle (Hrsg.), GG, §2024, Art. 91e Rn. 15 f.

hingegen an Art. 104b Abs. 1 S. 1, Abs. 2 GG für Maßnahmen zur Verbesserung der Klimaanpassung von Industrie und Gewerbe.

3. Kostenteilung: Reichweite der Kooperation: Soll die Aufteilung der Kosten zwischen Bund und Ländern in der Verfassung festgeschrieben oder der einfach-gesetzlichen Ausgestaltung vorbehalten bleiben?

Während die Aufteilung der Kosten, die bei der Erfüllung von Gemeinschaftsaufgaben nach Art. 91a Abs. 1 GG anfallen, in Art. 91a Abs. 3 GG in den Grundzügen für Bund und Länder verfassungskräftig festgeschrieben wird, überlässt es Art. 104b Abs. 2 GG dem Bundesgesetzgeber, über die Höhe der Bundesbeteiligung und die Modalitäten der Vergabe zu entscheiden. Eine Regelung der Beteiligungsquote im Grundgesetz soll vermeiden, dass eine Zusammenarbeit an einem Streit über die Kostenverteilung scheitert. Die Delegation der Entscheidung an den einfachen Gesetzgeber hat demgegenüber den Vorteil der Flexibilität.

4. Kooperationspartner: Soll eine Kooperation bei der Aufgabenwahrnehmung und/oder -finanzierung nur zwischen Bund und Ländern möglich sein oder auch unmittelbar zwischen dem Bund und den Kommunen?

Für beide Regelungsvarianten finden sich Vorbilder im Grundgesetz. So hat Art. 91a Abs. 1 GG allein das Zusammenwirken von Bund und Ländern zum Gegenstand. Art. 91e GG hingegen verpflichtet den Bund zur unmittelbaren Zusammenarbeit auch mit den Kommunen. Eine pauschale Aussage dazu, wer sinnvollerweise an Kooperationen im Bereich der Klimaanpassung und des Naturschutzes zu beteiligen wäre, lässt sich nicht formulieren. Maßgeblich müsste sein, bei wem bisher die wesentlichen Koordinierungs- und Finanzierungslasten liegen (Ländern und/oder Kommunen). Dass es sich (nicht nur, aber insbesondere) bei der Klimaanpassung um einen sich schnell wandelnden und noch immer wenig erprobten Sachbereich handelt, bei dem derzeit kaum konkret absehbar ist, welche Gestalt die erforderlichen Maßnahmen annehmen werden, könnte dafürsprechen, mit der neuen Regelung Spielräume zu eröffnen und ein Mitwirken des Bundes sowohl an der Landes- als auch an der kommunalen Verwaltung zu ermöglichen. Andererseits bildet die Kooperation zwischen den staatlichen Ebenen, also zwischen Bund und Ländern, in der föderalen Organisation der Bundesrepublik den Regelfall.

5. Kostenarten: Welche Kostenarten sollen gemeinsam getragen werden können?

Bisher ist eine Mischfinanzierung ausschließlich bei Zweckausgaben für Verwaltungsmaßnahmen möglich. Für die allgemeinen Verwaltungskosten (Personal- und Sachkosten) schreibt Art. 104a Abs. 5 GG eine gesonderte Kostentragung vor. Als *lex specialis* geht Art. 104a Abs. 5 GG den Vorschriften über die gemeinsame Finanzierung in Art. 91a ff. GG sowie den Regelungen über Finanzhilfen des Bundes in Art. 104b GG derzeit vor. Es wäre daher zwar ungewöhnlich, aber im Prinzip möglich, in einer neuen Gemeinschaftsaufgabe festzuschreiben, dass auch die allgemeinen Verwaltungskosten geteilt und gemeinsam getragen werden. Zu diesem Zweck sollte dann gegebenenfalls einen Hinweis auf den Vorrang der neuen Regelung gegenüber Art. 104a Abs. 5 GG in den Grundgesetztext aufgenommen werden.

6. Kontrollbefugnisse des Bundes: Soll der Bund befugt sein, jene Verwaltungstätigkeiten der Länder, an deren Finanzierung er beteiligt ist, zu kontrollieren?

Ob der Bund befugt ist, die Umsetzung von Projekten zu kontrollieren, die er finanziell fördert, und wie weit seine (Informations-)Befugnisse reichen, ist in der Vergangenheit intensiv vor allem mit Blick auf Finanzhilfen nach Art. 104b Abs. 1 S. 1 GG diskutiert worden. 2017 hat der verfassungsändernde Gesetzgeber diese Diskussion mit der Einführung von Art. 104b Abs. 2 S. 4 GG (vorläufig) beendet. Angesichts dessen sollte bei der Formulierung einer Neuregelung auch darüber entschieden werden, ob Auskunfts- und Aufsichtsrechte des Bundes gegenüber den Ländern im Verfassungstext verankert werden sollen oder ob es dem parlamentarischen Gesetzgeber überlassen werden soll, „das Nähere“ insoweit zu bestimmen. Je weiter die Informations- und Kontrollmöglichkeiten des Bundes reichen sollen, desto eher wird eine Regelung im Grundgesetz als Ausnahme vom Grundsatz eigenverantwortlicher Aufgabenwahrnehmung erforderlich. Nach Ansicht des Bundesverfassungsgerichts ist es im Grundsatz insbesondere nicht möglich, von einer Finanzierungsbefugnis auf das Recht zur Kontrolle der Mittelverwendung zu schließen.¹⁵⁴

7. Einfach-gesetzliche Ausgestaltung: Wer soll in welchem Verfahren über die nähere, einfach-gesetzliche Ausgestaltung der Kooperation entscheiden?

Wie die Gemeinschaftsaufgaben nach Art. 91a ff. GG und die Gewährung von Finanzhilfen nach Art. 104b GG wird auch eine neue verfassungsrechtliche Regelung über Verwaltungskooperationen von Bund und Länder auf eine einfach-gesetzliche Operationalisierung angewiesen sein. Angesichts der Tatsache, dass Mischverwaltung und Mischfinanzierung die Länderinteressen im Kern berühren, liegt es nahe, eine Regelung durch ein zustimmungspflichtiges Bundesgesetz vorzusehen. Zum Schutz der Eigenstaatlichkeit der Länder sowie der Bundes- und Landesparlamente könnte ein Haushaltsplanvorbehalt ergänzt werden, wie ihn Art. 91a Abs. 3 S. 4 GG vorsieht.

§ 9 – Formulierungsvorschläge

Über die Einführung einer neuen Gemeinschaftsaufgabe in den Bereichen Klimaanpassung und Naturschutz wird bereits seit einigen Jahren diskutiert. Vor allem zwei Vorschläge wurden insoweit vorgelegt. Wir werden diese Entwürfe sowie den deutlich älteren und weniger spezifischen, in der Diskussion über Gemeinschaftsaufgaben aber gleichwohl nach wie vor (zumindest unterschwellig präsenten) Vorschlag des so genannten „Troeger-Gutachtens“ zunächst vorstellen und knapp bewerten (I.). Ausgehend von der in § 9 entwickelten Checkliste werden wir dann eigene Vorschläge für die Ausgestaltung einer Verfassungsänderung formulieren (II.)

¹⁵⁴ BVerfGE 127, 165 (220); 137, 108 (182).

I. Überblick: Vorschläge für die Formulierung einer neuen Gemeinschaftsaufgabe in der (wissenschaftlichen) Diskussion

1. Ergänzung von Art. 91a Abs. 1 GG um die Tatbestandsalternative „Klimaanpassung“

In den vergangenen Jahren ist wiederholt und von verschiedenen Seiten vorgeschlagen worden, Art. 91a Abs. 1 GG um die Tatbestandsalternative „Klimaanpassung“ zu ergänzen.¹⁵⁵ Nach unserem Verfassungsverständnis ist es jedoch mit Art. 79 Abs. 3 i.V.m. Art. 20 Abs. 1, 2 GG nicht vereinbar, die Verwaltungszusammenarbeit von Bund und Ländern ohne weitere Einschränkungen in einem so breiten Sachbereich zu gestatten.¹⁵⁶

2. Einführung einer „ökologischen Gemeinschaftsaufgabe“

Jens Kersten schlägt in seinem Buch „Das ökologische Grundgesetz“ die folgende Neufassung von Art. 91a GG vor:¹⁵⁷

Art. 91a-E

(1) Der Bund wirkt auf folgenden Gebieten bei der Erfüllung von Aufgaben der Länder mit, wenn diese Aufgaben für die Gesamtheit bedeutsam sind und die Mitwirkung des Bundes zur Verbesserung *sozialer, wirtschaftlicher und ökologischer* Lebensverhältnisse erforderlich ist (Gemeinschaftsaufgaben):

1. Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur,
2. Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes.
3. *Verbesserung der regionalen Daseinsvorsorge*
4. *Verbesserung der regionalen Ökostruktur.*

(2) Durch Bundesgesetz mit Zustimmung des Bundesrates werden die Gemeinschaftsaufgaben sowie Einzelheiten der Koordinierung näher bestimmt.

(3) Der Bund trägt in den Fällen des Absatzes 1 Nr. 1, *Nr. 3 und Nr. 4* die Hälfte der Ausgaben in jedem Land. In den Fällen des Absatzes 1 Nr. 2 trägt der Bund mindestens die Hälfte; die Beteiligung ist für alle Länder einheitlich festzusetzen. Das Nähere regelt das Gesetz. Die Bereitstellung der Mittel bleibt der Feststellung in den Haushaltsplänen des Bundes und der Länder vorbehalten.

Im vorliegenden Zusammenhang ist vor allem die Ergänzung von Nr. 4 interessant. Kersten erläutert den Begriff der „Ökostruktur“ wie folgt: Mit der Verbesserung der Ökostruktur ist „eine strukturelle Verbindung von Ökosystemen gemeint. Analog zur Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur in Art. 91a Abs. 1 Nr. 1 GG verfolgt die Verbesserung der regionalen Ökostruktur einen integrierten und keinen sektoralen Förderansatz. Nicht einzelne Umweltmedien oder Ökosysteme werden gefördert. Vielmehr zielt die Gemeinschaftsaufgabe

¹⁵⁵ S. UBA, Für Mensch und Umwelt. Klimaanpassung jetzt gesetzlich verankern, 22. Juli 2021, S. 1 f.; *Proelß*, JM 2022, S. 151 (158); für Ergänzung von Art. 91a GG um den Sachbereich „Naturschutz“ *Rohlf*, NuR 1991, S. 473 (478).

¹⁵⁶ S.o. § 7 I 2. a. und § 8 I 1. a.

¹⁵⁷ *Kersten*, Das ökologische Grundgesetz, 2022, S. 177 f. – Kursivierungen zur Kennzeichnung von Änderungen und Ergänzungen i. Orig.

auf einen ökologischen Mehrwert, der in der integralen Verbindung des Schutzes von Natur, Tieren und Umweltmedien besteht.“ Die neue Gemeinschaftsaufgabe „zielt also – beispielhaft – nicht schlicht auf den Schutz einer Moorlandschaft. Vielmehr kommt es bei der Förderung auf dessen ökostrukturellen Mehrwert für die Artenvielfalt, Klima und Wasserhaushalt an“.¹⁵⁸

Der Vorschlag begegnet unseres Erachtens zwei Bedenken: Zum einen ist der Begriff der „Ökostruktur“ bislang weder in den naturwissenschaftlichen noch in den rechtlichen Diskussionen über Natur- und Klimaschutz gebräuchlich. Das schließt es nicht aus, ihn als Verfassungsbegriff einzuführen und zu entwickeln. Aber wenn Formulierungen möglich sind, die sich ohne Weiteres erschließen, sind diese im Sinne der Rechtsklarheit in unseren Augen vorzugswürdig. Zum anderen und vor allem aber dürfte der Begriff der Ökostruktur kaum begrenzende Wirkung entfalten. Der Begriff soll dem integrativen Charakter der Aufgaben Natur- und Klimaschutz Rechnung tragen. Aber weil der Schutz der Artenvielfalt und des Klimas regelmäßig auch Auswirkungen auf Tiere, andere Bereiche der Natur und das menschliche Leben hat, kann die Betonung dieses Zusammenhangs nicht ausreichend zur Definition einer „eng umgrenzten Verwaltungsmaterie“ beitragen.

3. Troeger-Gutachten: Generalklausel

Zu den maßgeblichen Vorarbeiten für die Einführung von Art. 91a GG im Jahr 1969 gehörte das im Jahr 1966 erstattete Gutachten der „Kommission für die Finanzreform“, das nach dem Kommissionsvorsitzenden üblicherweise als das „Troeger-Gutachten“ beschrieben wird. Die Kommission hatte darin vorgeschlagen, das neue Institut der Gemeinschaftsaufgabe in der Form einer Generalklausel einzuführen, die den folgenden Wortlaut haben sollte:¹⁵⁹

Art. 85a

- (1) Bei der Erfüllung staatlicher Aufgaben, deren Ausführung Sache der Länder ist, wirken Bund und Länder zusammen, wenn die Aufgaben für die Gesamtheit bedeutsam sind und einer langfristigen gemeinsamen Planung bedürfen (Gemeinschaftsaufgaben).
- (2) Durch Bundesgesetz mit Zustimmung des Bundesrates wird bestimmt, welche Aufgaben Gemeinschaftsaufgaben sind. Das Gesetz soll allgemeine Grundsätze für die Erfüllung der Aufgaben enthalten. Die Bundesregierung und der Bundesrat stellen durch übereinstimmende Beschlüsse Pläne und Richtlinien für die Erfüllung der Gemeinschaftsaufgaben auf.
- (3) Die Bundesregierung übt die Aufsicht darüber aus, dass die Bundesgesetze, Pläne und Richtlinien eingehalten werden. Sie kann zu diesem Zweck Bericht verlangen. Artikel 84 Abs. 4 gilt entsprechend.
- (4) Diese Vorschriften finden keine Anwendung, soweit die Erfüllung der Aufgaben bundesgesetzlich geregelt oder den Ländern als Auftragsverwaltung übertragen ist.

Im Gesetzgebungsverfahren hat sich dieser Vorschlag nicht durchgesetzt, weil die Länder eine enumerative Aufzählung der Sachgebiete und eine Begrenzung der Gemeinschaftsaufgaben im

¹⁵⁸ Kersten, Das ökologische Grundgesetz, 2022, S. 181.

¹⁵⁹ Kommission für die Finanzreform, Gutachten über die Finanzreform in der Bundesrepublik Deutschland, 1966, S. 37 Rn. 139.

Verfassungstext selbst favorisierten.¹⁶⁰ Eine Generalklausel stünde zudem im Widerspruch zur Ewigkeitsgarantie des Art. 79 Abs. 3 GG jedenfalls in der Auslegung, die sie zwischenzeitlich vom Bundesverfassungsgericht erhalten hat.

II. Formulierungsvorschläge: Drei beispielhafte Anwendungen der Checkliste

Mit Blick auf die in § 7 bestimmten Grenzen für Verfassungsänderungen und ausgehend von der in § 8 ausgearbeiteten Checkliste haben wir exemplarisch drei mögliche Änderungen von Art. 91a GG ausgearbeitet (farbig markiert; alternativ, nicht kumulativ konzipiert):

Art 91a-E

(1) Der Bund wirkt auf folgenden Gebieten bei der Erfüllung von Aufgaben der Länder mit, wenn diese Aufgaben für die Gesamtheit bedeutsam sind und die Mitwirkung des Bundes zur Verbesserung der Lebensverhältnisse erforderlich ist (Gemeinschaftsaufgaben):

1. Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur,
2. Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes,
3. Verbesserung der Klimaanpassung in der kommunalen Daseinsvorsorge in besonders vulnerablen Regionen und des Naturschutzes. *oder*
3. Verbesserung der Klimaanpassung im Bereich der anlagenbezogenen Infrastruktur in besonders vulnerablen Regionen und des Naturschutzes. *oder*
3. Verbesserung der Klimaanpassung zur Prävention von Naturkatastrophen und des Naturschutzes.

(2) Durch Bundesgesetz mit Zustimmung des Bundesrates werden die Gemeinschaftsaufgaben sowie Einzelheiten der Koordinierung näher bestimmt.

(3) Der Bund trägt in den Fällen des Absatzes 1 Nr. 1 die Hälfte der Ausgaben in jedem Land. In den Fällen des Absatzes 1 Nr. 2 und Nr. 3/3/3 trägt der Bund mindestens die Hälfte; die Beteiligung ist für alle Länder einheitlich festzusetzen. Das Nähere regelt das Gesetz. Die Bereitstellung der Mittel bleibt der Feststellung in den Haushaltsplänen des Bundes und der Länder vorbehalten.

Diesen beispielhaften Vorschlägen liegen die folgenden Überlegungen zugrunde:

1. Tatbestand

a. Sachbereich

Der Sachbereich muss eine „eng umgrenzte Verwaltungsmaterie“ bezeichnen. Der Naturschutz lässt sich als eine solche qualifizieren.¹⁶¹ Der Bereich der Klimaanpassung bedarf demgegenüber einer weiteren Einschränkung.¹⁶² Wir stellen hier exemplarisch drei

¹⁶⁰ Zu dieser Entstehungsgeschichte von Art. 91a GG ausführlich *Marnitz*, Die Gemeinschaftsaufgabe des Art. 91a GG als Versuch einer verfassungsrechtlichen Institutionalisierung der bundesstaatlichen Kooperation, 1974, S. 28 ff.; *Kalina*, Die Rahmenplanung und der Rahmenplan nach Art. 91a GG, 1985, S. 8 ff.

¹⁶¹ S. hierzu näher oben unter § 7 I. 2. b. und § 8 I. 1. b.

¹⁶² S.o. § 7 I. 2. a. und § 8 I. 1. a.

Begrenzungen vor, die nach unserem Dafürhalten mit den Anforderungen des Art. 79 Abs. 3 GG im Einklang stehen. Die Auswahl aus den – hier vorgestellten oder darüber hinaus entwickelten – tatbestandlichen Voraussetzungen, mit deren Hilfe der Kooperationsbereich hinreichend eng eingegrenzt werden kann, erfordert eine politische Entscheidung.

aa. „Verbesserung der Klimaanpassung in der kommunalen Daseinsvorsorge in besonders vulnerablen Regionen und des Naturschutzes“

Diese Variante verbindet eine sektorale mit einer geographischen Beschränkung. Damit dürften einerseits diejenigen Handlungsfelder erfasst werden, in denen der Bedarf nach einer gemeinsamen Finanzierung von Klimaanpassungsmaßnahmen besonders groß ist.¹⁶³ Andererseits wird mit den drei einschränkenden Tatbestandsmerkmalen („Daseinsvorsorge“, auf „kommunaler“ Ebene, „in besonders vulnerablen Regionen“) verhindert, dass die Verwaltungsräume von Bund und Ländern in einer Weise verschmelzen, die sich mit Art. 79 Abs. 3 GG nicht mehr vereinbaren lässt.

Bei dem Begriff der Daseinsvorsorge handelt es sich mittlerweile um einen Gesetzesbegriff (vgl. etwa § 2 Abs. 2 Nr. 1 und 3 ROG). Der Begriff wurde jedoch bislang weder durch den Gesetzgeber selbst noch durch die höchstrichterliche Rechtsprechung definiert. Das Bundesverfassungsgericht hat einzelne Definitionselemente herausgearbeitet. Kennzeichnend für die Daseinsvorsorge ist es danach u.a., dass es um Leistungen geht, „deren der Bürger zur Sicherung einer menschenwürdigen Existenz unumgänglich bedarf“.¹⁶⁴ Zu den Kernbereichen der Daseinsvorsorge werden allgemein insbesondere Bildung, Gesundheit, Kommunikation, Mobilität, Energie- und Wasserversorgung, Abfallentsorgung und der soziale Wohnungsbau gezählt.¹⁶⁵ Zur Daseinsvorsorge in einem „weit verstandenen Sinn“ gehören nach Ansicht des Bundesverfassungsgerichts zudem aber auch der „öffentlich[e] Nahverkehr, Museen, Theater, Opernhäuser, Schwimmbäder usw.“.¹⁶⁶ Als Projekte der Daseinsvorsorge lassen sich danach beispielsweise Kooperationen bei der Klimaanpassung der öffentlichen Wasserversorgung und der Energieversorgungsinfrastruktur und bei Maßnahmen der Hitzeminderung im öffentlichen Raum einordnen.

Der Begriff der Daseinsvorsorge erfasst damit ein breites Aufgabenspektrum. Deshalb schlagen wir die Verknüpfung mit zwei weiteren eingrenzenden Tatbestandsmerkmalen – i.e. der Begrenzung auf die *kommunale Daseinsvorsorge in besonders vulnerablen Regionen* – vor. Verfassungsrechtliche Risiken würden so minimiert. Zur Gewährleistung der Vereinbarkeit mit Art. 79 Abs. 3 GG würde es überdies beitragen, in der Begründung des verfassungsändernden Gesetzes zu konkretisieren, welche Bereiche der Daseinsvorsorge erfasst bzw. nicht erfasst werden sollen.

¹⁶³ Vgl. hierzu etwa das Forderungspapier der *Klima Allianz et al.*, Allen Kommunen sozial gerechten Klimaschutz ermöglichen. Bewältigung der Klimakrise muss Gemeinschaftsaufgabe werden, 2023, sowie das Positionspapier des *Klima-Bündnis*, Klimaschutz und Klimaanpassung als kommunale Pflichtaufgabe(n) verankern, 2022.

¹⁶⁴ BVerfGE 66, 248 (258).

¹⁶⁵ S. zusammenfassend *Kersten*, StLex Bd. I, 8. Aufl. 2017, Sp. 1167 f.; *ders.*, Begriffsgeschichte und rechtlicher Rahmen, in: Neu (Hrsg.), Handbuch Daseinsvorsorge, 2022, S. 18; zu einzelnen Teilbereichen z.B. BVerfGE 134, 242 (338 Rn. 286: „Energieversorgung“); BVerfG, 1 BvR 1766/15, Rn. 7 („Wohnraumversorgung und [...] Förderung des Wohnungsbaus“).

¹⁶⁶ BVerfG, NVwZ-Beilage 2020, S. 90 ff. Rn. 69; BVerfGE 155, 1 (35 Rn. 69).

bb. „Verbesserung der Klimaanpassung im Bereich der anlagenbezogenen Infrastruktur in besonders vulnerablen Regionen und des Naturschutzes“

Auch dieser Formulierungsvorschlag kombiniert eine sektorale mit einer geographischen Eingrenzung jenes Sachbereichs, der für Kooperationen zum Zwecke der Klimaanpassung geöffnet wird. Er soll es wiederum ermöglichen, die Mehrzahl jener Maßnahmen zu erfassen, bei denen ein Zusammenwirken für erforderlich erachtet wird, ohne dabei die Grenzen des Art. 79 Abs. 3 GG zu überschreiten.

Wie beim Begriff der Daseinsvorsorge handelt es sich auch beim Infrastrukturbegriff um einen Gesetzes-¹⁶⁷, mittlerweile sogar um einen Verfassungsbegriff¹⁶⁸. An einer bereichsübergreifenden Definition fehlt es gleichwohl auch hier. Überwiegend wird der Terminus weit verstanden.¹⁶⁹ Das Bundesverfassungsgericht hat alle „Einrichtungen der Energie- und Wasserversorgung, des Nahverkehrs, der Abfallbeseitigung, der Krankenhäuser, Altenheime und Kindergärten“ als Elemente der „örtlichen ‚Infrastruktur‘ im weiteren Sinne“ qualifiziert.¹⁷⁰ Gesetzgeber und rechtswissenschaftliche Literatur gehen über dieses Begriffsverständnis vielfach noch hinaus und ordnen zusätzlich zu den ortsfesten Anlagen z.B. auch Dienstleistungen (z.B. im Bereich von Bildung, Gesundheit und sozialen Diensten) sowie soziale und technische Gebilde (Wissens-, Vertrauens-, Digitalinfrastrukturen) als Infrastrukturen ein.

Um die von Art. 79 Abs. 3 GG verlangte Beschränkung auf eine „eng begrenzte Verwaltungsmaterie“ zu bewirken, könnte die neue Gemeinschaftsaufgabe im Verfassungstext auf *anlagenbezogene* Infrastrukturen *in besonders vulnerablen Regionen* eingegrenzt werden. Ergänzend sollte der Gesetzgeber in seiner Begründung der Verfassungsänderung sein Verständnis des Infrastrukturbegriffs erläutern.

Der geforderte Bezug zu ortsfesten Anlagen hat zur Folge, dass der Infrastrukturbegriff nur einen Teil jener Sachbereiche erfasst, die sich auch als Daseinsvorsorge qualifizieren lassen; jedenfalls ein anlagenbezogener Infrastrukturbegriff wäre damit enger als der Begriff der Daseinsvorsorge. Eine weitere Beschränkung auf anlagenbezogene Infrastrukturen *der Kommunen* ist daher unseres Erachtens zwar möglich, aber jedenfalls dann nicht zusätzlich verfassungsrechtlich geboten, wenn die Zusammenarbeit auf „besonders vulnerable Regionen“ beschränkt ist.

Als Maßnahmen der Klimaanpassung zur Verbesserung von anlagenbezogenen Infrastrukturen kommen etwa Projekte des urbanen Grün- und Wasserflächenmanagements sowie der Stadt- und Siedlungsentwässerung in Betracht. Maßnahmen des Hochwasserschutzes würden jedenfalls insoweit erfasst, als sie ortsfeste Anlagen wie etwa den Bau von Dämmen zum Gegenstand haben.

¹⁶⁷ Erstmals verwendet in § 1 Abs. 1 Nr. 2 GRWG von 1969, s. *Dörr*; VVDStRL 73 (2014), 323 (328); s. ferner statt vieler insbes. § 2 ROG, § 2 AEG, § 8a Abs. 4 SGB XI.

¹⁶⁸ S. Art. 104c S. 1 GG: „Bildungsinfrastruktur“; vgl. auch Art. 170 AEUV.

¹⁶⁹ Zur Verwendung des Infrastrukturbegriffs im Recht zusammenfassend knapp *Wischmeyer/Schumacher*, Schutz kritischer Infrastrukturen, in: Dietrich et al. (Hrsg.), Handbuch Sicherheits- und Staatsschutzrecht, § 14 Rn. 4 ff., sowie ausführlicher *Dörr*; VVDStRL 73 (2014), 323 (328 ff.).

¹⁷⁰ BVerfGE 38, 258 (270 f.).

cc. „Verbesserung der Klimaanpassung zur Prävention von Naturkatastrophen und des Naturschutzes“

Bei diesem Formulierungsvorschlag handelt es sich um eine sektorale Begrenzung. Sie bewirkt nach unserem Dafürhalten als solche eine hinreichende Einschränkung des für Kooperationen geöffneten Sachbereichs, sodass eine zusätzliche geographische Begrenzung auf besonders vulnerable Regionen bei dieser Variante aus unserer Sicht verfassungsrechtlich nicht zwingend geboten ist. Zur erforderlichen Begrenzung trägt auch bei, dass die Vulnerabilität im Begriff der „Naturkatastrophe“ bereits angelegt ist.¹⁷¹

Der Begriff der Naturkatastrophe ist als verfassungsrechtlicher Begriff etabliert. Das Grundgesetz enthält an verschiedenen Stellen Sonderregelungen für den Fall einer Naturkatastrophe, nämlich in Art. 11 Abs. 2 GG, Art. 35 Abs. 2 S. 2 GG, Art. 35 Abs. 3 S. 1 GG, Art. 104b Abs. 1 S. 2 GG, Art. 109 Abs. 3 S. 2 GG und Art. 115 Abs. 2 S. 6 GG. Das Bundesverfassungsgericht versteht unter Naturkatastrophen „unmittelbar drohende Gefahrenzustände oder Schädigungen von erheblichem Ausmaß, die durch Naturereignisse ausgelöst werden, wie etwa Erdbeben, Hochwasser, Unwetter, Dürre oder Massenerkrankungen“.¹⁷² Begrifflich bestünden damit Anknüpfungspunkte, wobei die bisherigen Regelungen eine bereits eingetretene oder jedenfalls unmittelbar bevorstehende Naturkatastrophe voraussetzen und u.a. Möglichkeiten zur finanziellen Bewältigung der Folgen vorsehen.¹⁷³ Der vorliegende Formulierungsvorschlag enthielte hingegen den Verfassungsauftrag an Bund und Länder, sich gemeinsam und unabhängig von einer einzelnen konkret absehbaren Naturkatastrophe der Organisation und Finanzierung der klimabedingt gestiegenen Schutzstandards anzunehmen.

Eine Gemeinschaftsaufgabe zur Verbesserung der Klimaanpassung im Bereich der Prävention von Naturkatastrophen sollte dabei eine gemeinsame Finanzierung nur solcher Projekte ermöglichen, die *unmittelbar* der Vorsorge für solche schädigenden Ereignissen dienen, welche im Falle ihrer Realisierung als Naturkatastrophe klassifiziert würden. Dieses einschränkende Unmittelbarkeitserfordernis sollte jedenfalls in der Begründung des verfassungsändernden Gesetzes und nachfolgend in der einfach-gesetzlichen Ausgestaltung der Gemeinschaftsaufgabe klar benannt werden. Damit wären etwa Maßnahmen zum Hochwasserschutz (Dammbau) oder die Ausstattung von Rettungskräften mit Material zur Löschung von Waldbränden umfasst, nicht aber z.B. eine Verlegung von Verkehrswegen oder die Regelung der Bebauung unter Umgehung von Hochwasserrisikogebieten, weil mit den zuletzt genannten Maßnahmen nicht *unmittelbar* Katastrophenprävention betrieben würde, sondern allgemein Infrastrukturen resilienter gemacht würden.

Alternativ zu den von uns exemplarisch formulierten Vorschlägen zur Begrenzung des Sachbereichs, der für Kooperationen geöffnet wird, kommt eine Fokussierung etwa auf einzelne Handlungsfelder i.S.d. KAnG in Betracht, beispielsweise auf die „Energieinfrastruktur“ oder

¹⁷¹ Anders gewendet: Eine Beschränkung der gemeinsamen Finanzierung von Maßnahmen der Katastrophenprävention auf vulnerablen Regionen würde die Frage aufwerfen, inwiefern eine erklärtermaßen nicht vulnerable Region überhaupt der Katastrophenprävention bedarf bzw. ob eine identifizierte, jedenfalls denkbare Katastrophe nicht gerade die Vulnerabilität einer Region offenbart.

¹⁷² S. zuletzt BVerfG, 2 BvF 1/22, Urt. v. 15. November 2023 (Zweites Nachtragshaushaltsgesetz 2021), Rn. 103.

¹⁷³ Etwa Heun/Thiele, in: Dreier (Hrsg.), GG, Bd. III, ³2018, Art. 104a Rn. 17.

den „Bevölkerungsschutz“. Denkbar wären zudem (ergänzende) modale und/oder andere geographische Einschränkungen des Anwendungsbereichs.

Insgesamt gilt: Die Auswahl zwischen verschiedenen, im Sinne der verfassungsrechtlichen Anforderungen hinreichend eng begrenzten Aufgabenbereichen oder Handlungsfeldern oder die Entscheidung für eine andere Begrenzungsform muss sich an politischen Überlegungen orientieren und sollte dabei unseres Erachtens insbesondere den unterschiedlichen Koordinierungs- und Finanzierungsbedarfen in den verschiedenen Bereichen der Klimaanpassung Rechnung tragen.

b. Gesamtbedeutsamkeit

Der Vorschlag sieht die Anwendung der tatbestandlichen Voraussetzung der Gesamtbedeutsamkeit auch auf die neuen Gemeinschaftsaufgaben vor. Dafür sprechen zwei Argumente: Zum einen erscheint die Einführung einer Bagatellgrenze sinnvoll, und als eine solche wird das Merkmal der Gesamtbedeutsamkeit überwiegend interpretiert. Zum anderen fügen sich die neuen Aufgaben bei Anwendung dieses Erfordernisses in die systematischen Strukturen der bestehenden Ordnung ein.

c. Mitwirkungserfordernis

Der begrenzende Effekt des Mitwirkungserfordernisses als tatbestandliche Voraussetzung ist in der Praxis bislang gering geblieben. In diesem geringen Umfang trägt es aber doch weiter dazu bei, den Anwendungsbereich der Neuregelung auf das verfassungsrechtlich zulässige Maß zu beschränken. Wir schlagen deshalb vor, es auch auf die neuen Gemeinschaftsaufgaben anzuwenden.

d. Erfasste Verwaltungsmaßnahmen

Mit unserem Formulierungsvorschlag regen wir an, die Zusammenarbeit in den neu eingefügten Bereichen auf alle „Aufgaben der Länder“ zu erstrecken und z.B. nicht auf jene Sachgebiete zu begrenzen, für die der Bund die Gesetzgebungskompetenz besitzt. Der Verzicht auf die zuletzt genannte Einschränkung hat vor allem den Vorteil, dass die Zulässigkeit von Kooperationen dann nicht von der im Einzelnen schwierigen Abgrenzung zwischen Bundes- und Landeskompetenzen im Bereich der „gesetzesfreien“ Verwaltung abhängig ist, und für Naturschutz und Klimaanpassung dürfte den Verwaltungsmaßnahmen, die nicht im Gesetzesvollzug bestehen, sondern etwa die Verteilung von Fördermitteln zum Gegenstand haben, erhebliche Bedeutung zukommen.

e. Zeitliche Grenzen

GRWG und GAKG schreiben die regelmäßige Weiterentwicklung des Koordinierungsrahmens bzw. die jährliche sachliche Prüfung der Rahmenpläne vor, die zur Umsetzung der Gemeinschaftsaufgaben beschlossen werden.¹⁷⁴ Auch in die Gesetze zur Ausgestaltung der neuen Gemeinschaftsaufgaben sollten unseres Erachtens Vorgaben für eine regelmäßige Evaluation aufgenommen werden. Erfahrungen in anderen Rechtsbereichen zeigen dabei, dass Prüfungs- und Überarbeitungspflichten – anders als intuitiv zu vermuten – tendenziell effektiver wirken, wenn die Fristen vergleichsweise lang sind. Insbesondere schleichende

¹⁷⁴ S. § 4 Abs. 2 S. 2 GRWG, § 4 Abs. 2 GAKG.

Veränderungen drohen unter dem Radar zu bleiben, wenn die Prüfintervalle (zu) kurz bemessen werden. Eine Aufnahme von Prüf- und Überarbeitungspflichten in die Verfassung erscheint uns hingegen weder erforderlich noch sinnvoll.

2. Rechtsfolgen

a. Verfassungsauftrag

Werden die neuen Gemeinschaftsaufgaben in Art. 91a Abs. 1 GG integriert, haben Bund und Länder nicht nur die Möglichkeit, sondern die Pflicht zur Zusammenarbeit. Wir regen die Übernahme dieser Rechtsfolge auch für die neuen Gemeinschaftsaufgaben aus zwei Gründen an: Würde die neue Regelung darauf beschränkt, die Kooperation zu erlauben, müsste eine systematische Interpretation des Art. 91a Abs. 1 GG zum einen zu dem Ergebnis führen, dass die Erfüllung der neuen Gemeinschaftsaufgaben weniger bedeutsam ist als jene der GRW und der GAK. Zudem könnte schon von der Verfassungsänderung als solcher (und damit schon im Vorfeld der Anwendung der neuen Regelungen) ein entsprechendes (kontraproduktives) politisches Signal ausgehen. Zum anderen wird sich der Verfassungsauftrag nur unter Extrembedingungen zu einer konkreten Handlungspflicht verdichten.

b. Reichweite der Kooperation

Werden die neuen Kooperationsbereiche in Art. 91a GG integriert, begründet die Neuregelung die Befugnis und Pflicht sowohl zur gemeinsamen übergreifenden Planung als auch zur gemeinsamen Kostentragung. Sie ermächtigt jedoch weder zur arbeitsteiligen Detailabstimmung noch zur Wahrnehmung der Aufgaben unter dem Dach einer gemeinsamen Einrichtung. Gestaltung und Durchführung der Maßnahmen im Einzelfall obliegen vielmehr weiterhin den Ländern bzw. Kommunen. Diese Konkretisierung des für die Bund-Länder-Zusammenarbeit geöffneten Handlungsraums liegt umso näher, je näher die neuen Sachbereiche den bereits heute geregelten Gemeinschaftsaufgaben thematisch stehen und je weitergehend sie daher von den Erfahrungen und etablierten Strukturen der GRW und GAK profitieren können. So spricht z.B. viel dafür, für die neue Aufgabe „Naturschutz“ angesichts der großen sachlichen Nähe die Beteiligungsformen zu übernehmen, die Art. 91a Abs. 1 GG auch für die GAK erlaubt. Sollte demgegenüber z.B. die Klimaanpassung im Bereich der menschlichen Gesundheit zur Gemeinschaftsaufgabe erklärt werden, liegt diese Einordnung weder besonders nah noch besonders fern; es müsste politisch darüber entschieden werden, wie weit die Beteiligung des Bundes reichen soll.

c. Kostenteilung

Für eine fixe Regelung der Kostenteilung im Grundgesetz sprach in der Vergangenheit und spricht auch heute vor allem, dass ein späterer Streit über die Finanzierung, der eine effektive Aufgabenwahrnehmung behindern könnte, damit ausgeschlossen wird. Für die Aufnahme der von uns vorgeschlagene Mindestvorgabe spricht demgegenüber die damit gewährleistete Flexibilität. Speziell in vergleichsweise „jungen“ Verwaltungsbereichen wie jenem der Klimaanpassung, die sich überdies dynamisch entwickeln und bei denen sich das erforderliche Finanzvolumen mangels Erfahrungswerten schwer abschätzen lässt, dürfte der Sicherung von Handlungsspielräumen besondere Bedeutung zukommen.

Die von uns vorgeschlagene mindestens hälftige Teilung der Kosten ist nur als Beispiel zu verstehen. Welche Quote angemessen und politisch erwünscht ist, lässt sich erst sinnvoll diskutieren, nachdem über die „vergemeinschafteten“ Sachbereiche entschieden wurde.

d. Kooperationspartner

Wir regen an, die Zusammenarbeit auf zwei Kooperationspartner – Bund und Länder – zu beschränken und keine unmittelbare Zusammenarbeit von Bund und Kommunen zu ermöglichen. Hierfür spricht vor allem, dass die Kooperation nur zwischen den beiden staatlichen Ebenen im föderalen System der Bundesrepublik den Regelfall bildet. Eine daran orientierte gemeinschaftliche Aufgabenwahrnehmung, an der die Kommunen mittels der Länder partizipieren, dürfte sich deshalb tendenziell besser in die bestehenden Verwaltungsstrukturen einfügen. Dieses Argument wiegt aber unseres Erachtens nicht schwer. Sollte in den letztendlich ausgewählten Sachbereichen eine besondere fachliche Notwendigkeit für eine gemeinschaftliche Aufgabenwahrnehmung unmittelbar durch Bund und Kommunen ersichtlich sein, ist gut vorstellbar, dass diese Sachgründe eine abweichende Ausgestaltung rechtfertigen.

e. Kostenarten

Das Grundgesetz kennt bisher keine Ausnahme von dem Grundsatz, wonach Bund und Länder die bei ihren Behörden entstehenden Verwaltungsausgaben, d.h. die Personal- und Sachkosten für den Betrieb und für die Erhaltung des Verwaltungsapparats, jeweils gesondert tragen. Jeder eigenständige Verwaltungsträger soll die Gestaltungsmacht und Verantwortung für die Arbeitsabläufe seiner Verwaltung besitzen, und die Parlamente sollen die Möglichkeit haben zu kontrollieren, wie diese Verantwortung ausgeübt wird.¹⁷⁵ Wir schlagen vor, an diesem Grundsatz auch mit Blick auf die neuen Gemeinschaftsaufgaben festzuhalten.

f. Kontrollbefugnisse des Bundes

Wird Art. 91a GG, wie von uns vorgeschlagen, ergänzt und werden nicht zugleich zusätzlich Kontrollbefugnisse des Bundes normiert, hat der Bund keine Möglichkeit, die Mittelverwendung zu kontrollieren oder zu korrigieren. Die in GRWG und GAKG geregelten Unterrichtungspflichten¹⁷⁶ dürften sich (gerade noch) im Rahmen dessen halten, wozu Art. 91a GG ermächtigt.¹⁷⁷ Eigenständige Informations- oder Interventionsrechte können dem Bund aber einfach-gesetzlich nicht eingeräumt werden. Sollten sie politisch erwünscht sein, sollten sie ausdrücklich in Art. 91a GG – z.B. in Anlehnung Art. 104b Abs. 2 S. 4 GG – geregelt werden.

g. Einfach-gesetzliche Ausgestaltung

Gemeinschaftsaufgaben berühren Bundes- und Landesinteressen im Kern. Über die nähere Ausgestaltung der Aufgabenerfüllung sollte der Bundesgesetzgeber daher unseres Erachtens in einem zustimmungspflichtigen Gesetz entscheiden. Zum Schutz ihrer jeweiligen

¹⁷⁵ S. etwa *Hellermann*, in: Huber/Voßkuhle (Hrsg.), GG, §2024, Art. 104a Rn. 139; v. *Arnim*, in: HStR VI, § 138 Rn. 21, sowie Kommission für die Finanzreform, Gutachten über die Finanzreform in der Bundesrepublik Deutschland, 1966, S. 55 Rn. 214.

¹⁷⁶ § 6 Abs. 2, 3 GRWG, § 9 Abs. 2 GAKG.

¹⁷⁷ *Glaser*, in: Kahl/Waldhoff/Walter (Hrsg.), BK, Art. 91a Rn. 59.

Eigenstaatlichkeit und im Interesse effektiver parlamentarischer Mitwirkung sollte der Haushaltsplanvorbehalt des Art. 91a Abs. 3 S. 3 GG zudem auch für die neuen Gemeinschaftsaufgaben gelten.

§ 10 – Einfach-gesetzliche Änderungen zur Effektuierung einer neuen Verfassungsbestimmung

Auch neue Gemeinschaftsaufgaben bedürften der einfach-gesetzlichen Konkretisierung und Ausgestaltung. In der von uns vorgeschlagenen Fassung verpflichtet Art. 91a Abs. 2 GG den Bund zum Erlass von Ausführungsregelungen und verleiht ihm zugleich die dafür erforderliche Gesetzgebungsbefugnis.¹⁷⁸

Im Sinne der Rechtsklarheit bietet es sich unseres Erachtens an, dem Beispiel von GRWG und GAKG zu folgen, also für jede neue Aufgabe ein eigenes Gesetz zu erlassen und sich bei der Strukturierung an den beiden genannten Rechtsakten zu orientieren. Zudem könnten Einzelheiten auch für die neuen Gemeinschaftsaufgaben in Rahmen- und Sonderrahmenplänen niedergelegt werden (Bsp.: „Sonderrahmenplan kommunale Klimaanpassung im ländlichen Raum“). Bei Begriffsbestimmungen wird insbesondere auf die Vereinbarkeit mit den Regelungen des BNatSchG und des KAnG zu achten sein.

Die Ausführungsgesetze müssten jedenfalls die folgenden zwei Elemente enthalten:¹⁷⁹

- Konkretisierungen der gemeinschaftlich wahrzunehmenden Aufgaben und Abgrenzungen dieser Aufgaben zu verwandten Sachbereichen (vgl. § 1 f. GRWG, § 1 f. GAKG);
- Regelungen über die zuständigen Einrichtungen, ihre Organisation und die Verfahren der Zusammenarbeit (vgl. §§ 5 ff. GRWG, §§ 4 ff. GAKG).

Art. 91a Abs. 2 GG-E eröffnet dem einfachen Gesetzgeber einen Gestaltungsspielraum. Insbesondere lässt sich die Liste der Maßnahmen, die gemeinsam durchgeführt und finanziert werden sollen, nicht aus der Verfassung deduzieren. Sie kann und muss vielmehr das Ergebnis politischer Wertungen sein. Der Rahmen, den die neuen Verfassungsvorschriften und insbesondere die Bestimmung der Sachbereiche setzen, darf dabei aber nicht überschritten werden.

¹⁷⁸ Vgl. oben § 3 II. 2.

¹⁷⁹ Vgl. hierzu oben § 3 II.