



Sachstand

Zur Rückforderung von Fördermitteln für Naturschutzgroßprojekte

Zur Rückforderung von Fördermitteln für Naturschutzgroßprojekte

Aktenzeichen:

WD 8 - 3000 - 059/22

Abschluss der Arbeit:

15. September 2022

Fachbereich:

WD 8: Umwelt, Naturschutz, Reaktorsicherheit, Bildung und Forschung

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

Inhaltsverzeichnis

1.	Einleitung	4
2.	Bewilligung von Zuschüssen für Naturschutzgroßprojekte	4
3.	Ausweisung von Naturschutzgebieten	8
4.	Rückforderungsansprüche des Landes	10
4.1.	Rechtsgrundlagen	10
4.2.	Verfahren	11
4.3.	Verjährung	12
4.4.	Ermessen und Rückforderungsumfang	12
5.	Rückforderungsansprüche des Bundes	13
5.1.	Haftung im Bund-Länderverhältnis nach Art. 104a Abs. 5 GG	14
5.2.	Anwendungsbereich des Art. 104a Abs. 5 GG	15
5.3.	Anspruchsvoraussetzungen, Verjährung und Durchsetzung	17

1. Einleitung

Bei dem seit 1979 bestehenden Förderprogramm „chance.natur - Bundesförderung Naturschutz“ handelt es sich um einen der größten Fördertitel für den Naturschutz in Deutschland. Es hat einen jährlichen Etat von derzeit 14 Mio. Euro.¹ Das Förderprogramm ermöglicht einen Zuschuss für Vorhaben, die der Errichtung und Sicherung schutzwürdiger Teile von Natur und Landschaft mit gesamtstaatlich repräsentativer Bedeutung dienen (sog. **Naturschutzgroßprojekte**). Die Höhe des Zuschusses durch Bundesmittel beträgt bis zu 75 % der zuwendungsfähigen Ausgaben. Der restliche Finanzierungsanteil ist vom Zuwendungsempfänger (i.d.R. 10 %) und vom jeweiligen Bundesland (i.d.R. 15 %) aufzubringen.² Nach Angaben des Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz, nukleare Sicherheit und Verbraucherschutz (BMUV) wurden seit 1979 rund 500 Mio. Euro Bundesmittel für 84 Naturschutzgroßprojekte bereitgestellt (Stand Januar 2022).³

Gegenstand dieses Sachstandes sind Rechtsfragen zur Rückforderung von Bundeszuschüssen für Naturschutzgroßprojekte im Falle einer unterbliebenen Schutzgebietsausweisung (Ziff. 4 und 5). Zuvor erfolgen ein rechtlicher Überblick zur Bewilligung von Zuschüssen für Naturschutzgroßprojekte (Ziff. 2) sowie zur Festsetzung von Naturschutzgebieten (Ziff. 3).

2. Bewilligung von Zuschüssen für Naturschutzgroßprojekte

Die dem Förderprogramm „chance.natur - Bundesförderung Naturschutz“ zugewiesenen Bundesmittel sind Teil des **Bundesnaturschutzfonds**, welcher die bisherigen Einzelförderprogramme für Natur und biologische Vielfalt haushälterisch zusammenfasst.⁴ Die Ausweisung des Bundesnaturschutzfonds im aktuellen Bundeshaushalt erfolgt im **Bundeshaushaltsplan 2022**, Einzelplan 16 (BMUV).⁵

Der Haushaltsplan ermächtigt die Verwaltung, Ausgaben zu leisten und Verpflichtungen einzugehen (§ 3 Abs. 1 der **Bundeshaushaltordnung – BHO**).⁶ Die §§ 23, 44 BHO enthalten die wesentlichen haushaltrechtlichen Rahmenbedingungen der Veranschlagung bzw. der Bewilligung von

1 Bundeshaushaltsplan 2022, Einzelplan 16, Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, nukleare Sicherheit und Verbraucherschutz, <https://www.bundeshaushalt.de/static/daten/2022/soll/epl16.pdf#page=37>, S. 37.

2 Details zum Förderprogramm: <https://www.foerderdatenbank.de/FDB/Content/DE/Foerderprogramm/Bund/BMU/naturschutz-chance-natur-bund.html>.

3 BMUV, chance.natur – Bundesförderung Naturschutz, <https://www.bmu.de/themen/naturschutz-artenvielfalt/naturschutz-biologische-vielfalt/foerderprogramme/chancenatur-bundesfoerderung-naturschutz#:~:text=natur%22%20dient%20der%20%22Errichtung%20und,des%20nationalen%20Naturerbes%20in%20Deutschland>. Fachpolitischer Hintergrund: https://www.bfn.de/sites/default/files/2021-07/Fachpolitischer_Hintergrund_Endfassung_Juli14_1.pdf.

4 Bundeshaushaltsplan 2022 (Fn. 1), S. 31.

5 Ebenda.

6 Bundeshaushaltordnung (BHO) vom 19.8.1969 (BGBl. I S. 1284), die zuletzt durch Artikel 2 des Gesetzes vom 1.7.2022 (BGBl. I S. 1030) geändert worden ist, <https://www.gesetze-im-internet.de/bho/BHO.pdf>.

Zuwendungen.⁷ Ergänzt werden die Bestimmungen der BHO durch die **Allgemeinen Verwaltungsvorschriften zur Bundeshaushaltssordnung** (VV-BHO)⁸ und die **Allgemeine Nebenbestimmungen** (ANBest).⁹ Die VV-BHO entfalten grundsätzlich keine Außenwirkung, sind aber für die Verwaltung selbst verbindliche Regelungen und bei der Vergabe aller Zuwendungen zu beachten.¹⁰ Die ANBest – für Projektförderungen z.B. die Allgemeinen Nebenbestimmungen für Zuwendungen zur Projektförderung (ANBest-P) – sind grundsätzlich Bestandteil des konkreten Zuwendungsbescheides und erzeugen somit Außenwirkung gegenüber dem Zuwendungsempfänger.¹¹

Darüber hinaus kann gemäß Nr. 15.2 VV zu § 44 BHO das jeweils zuständige Bundesministerium im Einvernehmen mit dem Bundesministerium der Finanzen nach Anhörung des Bundesrechnungshofs **Förderrichtlinien** erlassen, die die VV-BHO ergänzen oder modifizieren. Förderrichtlinien erlangen regelmäßig dadurch Bindungswirkung gegenüber dem Zuwendungsempfänger, dass sie zum Bestandteil des Bewilligungsbescheides gemacht werden.¹²

Beim **Bewilligungsbescheid** handelt es sich um einen Verwaltungsakt i.S.v. § 35 S. 1 des Verwaltungsverfahrensgesetzes (VwVfG).¹³ Der Bewilligungsbescheid dient der Ausgestaltung des Zuwendungsverhältnisses im Einzelnen, regelt die Rechtsbeziehungen zwischen Bewilligungsbehörde und Zuwendungsempfänger¹⁴ und bildet die Rechtsgrundlage für die Auszahlung. Er muss insbesondere detaillierte Angaben zum Zuwendungszweck enthalten. Die Bezeichnung des Zuwendungszwecks muss so eindeutig und detailliert erfolgen, dass sie auch als Grundlage für eine

7 Zum Begriff der Zuwendungen vgl. VV-BHO zu § 23 Ziff. 1.1: „Zuwendungen sind Leistungen an Stellen außerhalb der Bundesverwaltung zur Erfüllung bestimmter Zwecke. Dazu gehören zweckgebundene Zuschüsse, Zuweisungen, Schuldendiensthilfen und andere nicht rückzahlbare Leistungen sowie zweckgebundene Darlehen und andere bedingt oder unbedingt rückzahlbare Leistungen.“

8 Allgemeine Verwaltungsvorschriften zur Bundeshaushaltssordnung (VV-BHO) vom 14.3.2001 (GMBL 2001 Nr. 16/17/18, S. 307), https://www.verwaltungsvorschriften-im-internet.de/bsvwvbund_14032001_DokNr20110981762.htm.

9 Z.B. Allgemeine Nebenbestimmungen für Zuwendungen zur Projektförderung (ANBest-P), Allgemeine Nebenbestimmungen für Zuwendungen zur Projektförderung an Gebietskörperschaften und Zusammenschlüssen von Gebietskörperschaften (ANBest-Gk) und Allgemeine Nebenbestimmungen für Zuwendungen zur Projektförderung auf Kostenbasis (ANBest-P-Kosten).

10 Gröpl BHO/Rossi, 2. Aufl. 2019, BHO § 44 Rn. 13.

11 Ebenda, Rn. 15.

12 Gröpl BHO/Rossi, 2. Aufl. 2019, BHO § 44 Rn. 21.

13 Verwaltungsverfahrensgesetz (VwVfG) in der Fassung der Bekanntmachung vom 23.1.2003 (BGBl. I S. 102), das zuletzt durch Artikel 24 Absatz 3 des Gesetzes vom 25.6.2021 (BGBl. I S. 2154) geändert worden ist, <https://www.gesetze-im-internet.de/vwvfg/VwVfG.pdf>.

14 Der Präsident des Bundesrechnungshofes, Prüfung der Vergabe und Bewirtschaftung von Zuwendungen – Typische Mängel und Fehler im Zuwendungsbereich, 2., überarbeitete Auflage (2016), S. 88.

begleitende und abschließende Kontrolle des Erfolgs des Vorhabens oder des Förderprogramms dienen kann (Nr. 4.2.3 VV zu § 44 BHO).

Für Naturschutzgroßprojekte erfolgt die Bewilligung von Zuwendungen nach Maßgabe der

Richtlinien zur Förderung der Errichtung und Sicherung schutzwürdiger Teile von Natur und Landschaft mit gesamtstaatlich repräsentativer Bedeutung „chance.natur – Bundesförderung Naturschutz“ (**Föderichtlinien für Naturschutzgroßprojekte** nach den §§ 23 und 44 der Bundeshaushaltsordnung – BHO).¹⁵

Hinsichtlich des Bewilligungsverfahrens, der Bewirtschaftung der Bundesmittel und der Erfolgskontrolle finden sich in den Ziffern 7.1 und 7.2 der geltenden Föderichtlinien folgende Bestimmungen:

„Die Vergabe von Haushaltsmitteln des Bundes an den Zuwendungsempfänger erfolgt gemeinsam mit den Landesmitteln durch die zuständige Landesbehörde. Die zuständige Landesbehörde hat in dem von ihr zu erlassenden Bewilligungsbescheid nebst Finanzierungsplan den Umfang der Bundesmittelförderung darzustellen. Grundlage der Bewilligung sind die landesrechtlichen Bestimmungen, die den Verwaltungsvorschriften (VV) zu § 44 BHO entsprechen.“

[...] Für die Verteilung der Bundesmittel und deren Bewirtschaftung durch das Land gelten die VV zu § 34 BHO in der jeweils aktuellen Fassung.

Die Bundesmittel dürfen nicht in den Landeshaushalt vereinnahmt werden. Das Zuwendungsverhältnis zwischen Bund und Zuwendungsempfänger bleibt von der Mittelverteilung unberührt. [...]

Mit der Verteilung der Bundesmittel nach § 34 BHO und den jeweils geltenden VV übernimmt das jeweilige Land die Führung des rechnungsmäßigen Nachweises, den Beitrag zur Rechnungslegung, die Erfolgskontrolle nach VV Nummer 2.2 zu § 7 BHO und die einheitliche Prüfung der Verwendungsnachweise.“

Im Rahmen des Förderprogramms „chance.natur – Bundesförderung Naturschutz“ sind sowohl der Bund als auch das jeweilige Bundesland Zuwendungsgeber. Den Bewilligungsbescheid erlässt die zuständige Landesbehörde,¹⁶ nachdem auf Vorschlag des Bundesamtes für Naturschutz (BfN) jeweils eine Förderentscheidung durch die Hausleitung des Bundesumweltministeriums

¹⁵ Richtlinien zur Förderung der Errichtung und Sicherung schutzwürdiger Teile von Natur und Landschaft mit gesamtstaatlich repräsentativer Bedeutung „chance.natur – Bundesförderung Naturschutz“ (Föderichtlinien für Naturschutzgroßprojekte nach den §§ 23 und 44 der Bundeshaushaltsordnung – BHO) vom 19.12.2014, https://www.bfn.de/sites/default/files/2021-07/richtlinie_chance.natur_19.12.14.pdf.

¹⁶ Dies entspricht Nr. 1.4 VV zu § 44 Abs. 1 BHO: „Sollen für eine Einrichtung oder ein Vorhaben Zuwendungen von mehreren Stellen des Bundes oder sowohl vom Bund als auch von anderen juristischen Personen des öffentlichen Rechts bewilligt werden, soll die Bewilligung in geeigneten Fällen durch nur eine Behörde erfolgen.“

herbeigeführt worden ist.¹⁷ Dem jeweiligen Bundesland obliegen die begleitende und abschließende Erfolgskontrolle. Sie dienen dazu, während der Durchführung und nach Abschluss einer Maßnahme ausgehend von der Planung festzustellen, ob und in welchem Ausmaß die angestrebten Ziele erreicht wurden, ob die Maßnahme ursächlich für die Zielerreichung war und ob die Maßnahme wirtschaftlich war. Erfolgskontrollen sollen auch dazu führen, dass Bedarfe und Möglichkeiten des Um- bzw. Nachsteuerns rechtzeitig erkannt werden (Nr. 2.2 VV zu § 7 BHO).

In einer Veröffentlichung des Präsidenten des Bundesrechnungshofes zur Bedeutung der Überwachung im Zuwendungsrecht heißt es:

„Bei der Ausführung des Haushaltsplans sind die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und der Sparsamkeit zu beachten (§ 7 Abs. 1 BHO, § 34 Abs. 2 BHO). Im Zuwendungsbereich ergibt sich hieraus die Aufgabe der Verwaltung, die bestimmungsgemäße Verwendung der dem Zuwendungsempfänger gewährten Haushaltsmittel zu kontrollieren. Die Bewilligungsbehörde bleibt auch nach der Auszahlung der Zuwendung für deren zweckentsprechenden Einsatz mitverantwortlich. Sie darf sich nicht darauf beschränken, den Verwendungsnachweis abzuwarten und nachträglich die ordnungsgemäße und wirtschaftliche Verwendung der Mittel zu prüfen. VV Nr. 9.1 Satz 1 zu § 44 BHO verlangt vielmehr von der Bewilligungsbehörde, sich entsprechend der Bedeutung der Fördermaßnahme laufend über Art und Umfang der Aktivitäten zu unterrichten. Hierzu sind ggf. auch Vor-Ort-Prüfungen vorzunehmen. Verläuft die Fördermaßnahme nicht entsprechend der Planung, muss sie durch geeignete Maßnahmen rechtzeitig gegensteuern.“

Die den Behörden obliegenden Überwachungsaufgaben sind von erheblicher Bedeutung. Werden sie vernachlässigt, kann dies vor allem dazu führen, dass Überzahlungen oder unzulässige Mittelverwendungen nicht festgestellt und gebotene Maßnahmen – wie Widerruf oder Rücknahme des Zuwendungsbescheides, Verfolgung von Erstattungsansprüchen, Geltendmachung von Zinsen – nicht eingeleitet werden. Hierdurch können dem Bund erhebliche finanzielle Nachteile entstehen.“¹⁸

17 Ziff. 6.1. der Förderrichtlinien für Naturschutzgroßprojekte.

Leitfaden zur Anwendung der Richtlinien zur Förderung der Errichtung und Sicherung schutzwürdiger Teile von Natur und Landschaft mit gesamtstaatlich repräsentativer Bedeutung „chance.natur – Bundesförderung Naturschutz“ vom 19.12.2014, https://www.bfn.de/sites/default/files/2021-07/LEITFADEN_final_inkl_AnL_barrierefrei.pdf, S. 43.

18 Der Präsident des Bundesrechnungshofes, Prüfung der Vergabe und Bewirtschaftung von Zuwendungen – Typische Mängel und Fehler im Zuwendungsbereich, 2., überarbeitete Auflage (2016), S. 108.

3. Ausweisung von Naturschutzgebieten

Die **Unterschutzstellung eines Gebietes als Naturschutzgebiet** erfolgt durch Erklärung (§ 22 Abs. 1 des Bundesnaturschutzgesetzes – BNatSchG¹⁹). „Erklärung“ meint eine Verlautbarung der jeweils zuständigen Stelle, bei der es sich um einen formellen, außenwirksamen und mit allgemeiner Verbindlichkeit ausgestatteten Rechtsakt handelt. Der Akt der verbindlichen Festsetzung erfolgt üblicherweise in Gestalt einer **Rechtsverordnung oder Satzung**, welche ihrerseits auf einer landesrechtlichen Ermächtigungsgrundlage beruhen.²⁰ Über die Zuständigkeit zur Wahrnehmung der Unterschutzstellungsaufgaben, die zu beachtenden Verfahrensschritte (insbesondere Auslegung von Unterlagen und Entwürfen, Behörden- und Öffentlichkeitsbeteiligung), die Form der Verkündung und das Inkrafttreten der Schutzerklärungen befindet das **jeweilige Landesrecht**.

Bei Vorliegen der Tatbestandsvoraussetzungen für eine Unterschutzstellung als Naturschutzgebiet (siehe dazu § 23 BNatSchG) steht der zuständigen Behörde grundsätzlich ein **weit gefasster Entscheidungsspielraum** hinsichtlich des „Ob“ der Unterschutzstellung, der räumlichen Abgrenzung des Gebietes sowie der konkreten Ausgestaltung der zu seinem Schutz bestimmten Ge- und Verbote zu.²¹ Für die Ausübung dieses Normsetzungsermessens ist das in § 2 Abs. 3 BNatSchG geregelte naturschutzrechtliche Abwägungsgebot von zentraler Bedeutung. Dieses Gebot verlangt, dass die sich aus den Zielen des Naturschutzes ergebenden Anforderungen untereinander sowie gegen die sonstigen Anforderungen der Allgemeinheit an Natur und Landschaft und die tangierten privaten Belange abzuwegen sind.²² Zu den im Rahmen der Abwägung zu berücksichtigenden Belangen zählen in erster Linie die mit den öffentlichen Interessen des Natur- und Landschaftsschutzes regelmäßig in Konflikt geratenden **Nutzungsinteressen der betroffenen Grundeigentümer**. Dabei sind Regelungen in einer Schutzausweisung des Naturschutzrechts regelmäßig als Inhalts- und Schrankenbestimmungen i.S.d. Art. 14 Abs. 1 S. 2, Abs. 2 GG zu begreifen, die als Ausdruck der **sozialen Bindungen des Eigentums** grundsätzlich hinzunehmen sind. Als unzumutbare Beschränkungen der Befugnisse des Eigentümers erweisen sie sich erst dann, wenn sie einem privatnützigen Gebrauch des Eigentums und der grundsätzlichen Verfügungsbefugnis des Eigentümers keinen Raum mehr belassen oder bereits ausgeübte Nutzungen ohne jedweden Ausgleich unterbinden.²³ Ob die **Privatnützigkeit des Grundeigentums** im konkreten Einzelfall noch hinreichend gewahrt ist, hängt u.a. von der Einbettung des Grundstücks in die Natur und Landschaft („**Situationsgebundenheit**“) sowie von dem Umfang bislang verwirklichter Nutzungen ab.²⁴

19 Gesetz über Naturschutz und Landschaftspflege (Bundesnaturschutzgesetz - BNatSchG) vom 29.7.2009 (BGBl. I S. 2542), das zuletzt durch Artikel 1 des Gesetzes vom 20.7.2022 (BGBl. I S. 1362) geändert worden ist, https://www.gesetze-im-internet.de/bnatschg_2009/BNatSchG.pdf.

20 Landmann/Rohmer (Fn. 4), § 23 Rn. 3 f.

21 Landmann/Rohmer (Fn. 4), § 22 Rn. 14. Sonderregelungen bestehen für unionsrechtlich im Rahmen des Netzes „Natura 2000“ festgelegte Gebiete i.S.v. § 7 Abs. 1 Nr. 8 BNatSchG.

22 Landmann/Rohmer UmweltR/Gellermann, 97. EL Dezember 2021, BNatSchG § 22 Rn. 26.

23 Zum Ganzen: Landmann/Rohmer UmweltR/Gellermann, 97. EL Dezember 2021, BNatSchG § 22 Rn. 27.

24 Frenz/Müggendorf-Appel, BNatSchG Kommentar, 3. Auflage 2021, § 22 Rn. 33 ff.

Die Förderrichtlinien für Naturschutzgroßprojekte sehen in Ziff. 6.3 hinsichtlich der Ausweisung von Naturschutzgebieten Folgendes vor:

„Das beteiligte Land und der Zuwendungsempfänger stellen im Rahmen ihrer rechtlichen Möglichkeiten die dauerhafte naturschutzgerechte Sicherung der Projektziele sicher. [...] Vorrang hat die Ausweisung von Naturschutzgebieten. Alternative Instrumente und Schutzgebietskategorien können vorgesehen werden, wenn diese gleichwertig geeignet sind, die im Pflege- und Entwicklungsplan festgelegten Schutzziele zu erreichen und die Flächen dauerhaft, vor Ort erkennbar und allgemein verbindlich vor Nutzungen und Beeinträchtigungen zu schützen, die den Projektzielen entgegenstehen.“

Das Fördergebiet soll weitgehend als Naturschutzgebiet oder mittels alternativer Instrumente gesichert werden. Mit dem vom Zuwendungsempfänger beabsichtigten Grunderwerb und weiteren Flächenentwicklungsmaßnahmen sollen die Voraussetzungen dafür geschaffen werden. Der Einsatz alternativer Instrumente bedarf der Zustimmung durch das BfN. Die dafür erforderlichen Verfahren sind rechtzeitig vor dem Ende des Projekts II einzuleiten.“²⁵

Einzelheiten zur Schutzgebietsausweisung sowie zu alternativen Instrumenten sind dem Leitfaden zur Anwendung der Richtlinie für Naturschutzgroßprojekte zu entnehmen. Darin heißt es:

„Zentrales Instrument zur Sicherung der Maßnahmen und Ziele von Naturschutzgroßprojekten ist die Ausweisung als Naturschutzgebiet (NSG). [...]“

Folgende gleich- oder höherwertige Schutzgebietskategorien stellen mögliche alternative Instrumente zu einer Ausweisung als Naturschutzgebiet dar:

- Nationalparke
- Nationale Naturmonumente
- Kernzonen von Biosphärenreservaten

Weitergehend zur Berücksichtigung von Eigentümerinteressen und Entschädigung: Wissenschaftliche Dienste, Kurzinformation „Zur Wiedervernässung von Mooren“, WD 8 - 3000 - 081/21, <https://www.bundestag.de/resource/blob/863860/74859a75af304249ce9e60531fa3ce91/WD-8-081-21-pdf-data.pdf>.

25 Richtlinien zur Förderung der Errichtung und Sicherung schutzwürdiger Teile von Natur und Landschaft mit gesamtstaatlich repräsentativer Bedeutung „chance.natur – Bundesförderung Naturschutz“ (Förderrichtlinien für Naturschutzgroßprojekte nach den §§ 23 und 44 der Bundeshaushaltsoordnung – BHO) vom 19.12.2014, https://www.verwaltungsvorschriften-im-internet.de/bsvwvbund_19122014_NI2720208.htm.

- Naturwaldreservate oder gleichwertige Kategorien (d.h. Waldschutzgebiete ohne Nutzung entsprechend der Naturschutz- bzw. Waldgesetze der Länder. [...]²⁶

„Hinsichtlich der Realisierungschancen ist anzustreben, dass sich die Flächen, die zur Verwirklichung der Projektziele bzw. zur Umsetzung von Maßnahmen benötigt werden, im erforderlichen Umfang im Eigentum der Projektträgerin bzw. des Projektträgers bzw. der öffentlichen Hand befinden oder im Zuge des Projekts durch Grunderwerb in das Eigentum der Projektträgerin bzw. des Projektträgers überführt werden können.“²⁷

Die naturschutzgerechte Sicherung der Projektziele eines Naturschutzgroßprojekts liegt damit in der Verantwortung sowohl des beteiligten Landes als auch des Zuwendungsempfängers. Der Zuwendungsempfänger hat durch den Ankauf und Tausch von Flächen, die Pacht von Flächen oder die Vereinbarung von Ausgleichszahlungen an von naturschutzbedingten Auflagen des Naturschutzgroßprojekts betroffene Eigentümer die Realisierbarkeit einer Sicherung zu ermöglichen. Die durch ihn in diesem Zusammenhang getätigten Ausgaben sind zuwendungsfähig (siehe Ziff. 3.3 ff. der Förderrichtlinien). Die Schutzgebietsausweisung selbst erfolgt durch das jeweilige Bundesland, üblicherweise durch Rechtsverordnung.

Werden Bundeszuschüsse für ein Naturschutzgroßprojekt nicht zweckentsprechend eingesetzt, so könnten sich sowohl aus dem Verwaltungsaktverhältnis zwischen Land und Zuwendungsempfänger (dazu Ziff. 4), als auch zwischen den Zuwendungsgebern Bund und Land (dazu Ziff. 5) Ansprüche ergeben.

4. Rückforderungsansprüche des Landes

4.1. Rechtsgrundlagen

Eigene Rechtsgrundlagen betreffend die Aufhebung von Zuwendungsbescheiden und die Rückerstattung der Zuwendungen finden sich weder in der BHO noch in den ihr nachgeordneten Vorschriften. Für die Rücknahme und den Widerruf von Zuwendungsbescheiden sowie die Erstattung der Zuwendung und die Verzinsung des Erstattungsbetrages ist auf die Bestimmungen des Verwaltungsverfahrensgesetzes (VwVfG) zurückzugreifen (siehe auch Nr. 8.1 VV zu § 44 BHO).²⁸

Rechtsgrundlage für die Aufhebung rechtmäßiger Geld- und Sachleistungsverwaltungsakte, zu denen die nach dem Haushaltrecht erlassenen Zuwendungsbescheide zählen²⁹, ist § 49 Abs. 3 VwVfG:

26 Leitfaden zur Anwendung der Richtlinien zur Förderung der Errichtung und Sicherung schutzwürdiger Teile von Natur und Landschaft mit gesamtstaatlich repräsentativer Bedeutung „chance.natur – Bundesförderung Naturschutz“ vom 19.12.2014, https://www.bfn.de/sites/default/files/2021-07/LEITFADEN_final_inkl_Anl_barrierefrei.pdf, S. 46 f.

27 Ebenda, S. 6.

28 Gröpl BHO/Rossi, 2. Aufl. 2019, BHO § 44 Rn. 12.

29 BeckOK VwVfG/Abel, 56. Ed. 1.4.2022, VwVfG § 49 Rn. 73.

„§ 49 Widerruf eines rechtmäßigen Verwaltungsaktes

(3) Ein rechtmäßiger Verwaltungsakt, der eine einmalige oder laufende Geldleistung oder teilbare Sachleistung zur Erfüllung eines bestimmten Zwecks gewährt oder hierfür Voraussetzung ist, kann, auch nachdem er unanfechtbar geworden ist, ganz oder teilweise auch mit Wirkung für die Vergangenheit widerrufen werden,

1. wenn die Leistung nicht, nicht alsbald nach der Erbringung oder nicht mehr für den in dem Verwaltungsakt bestimmten Zweck verwendet wird;
2. wenn mit dem Verwaltungsakt eine Auflage verbunden ist und der Begünstigte diese nicht oder nicht innerhalb einer ihm gesetzten Frist erfüllt hat. [...]“

Wesentliche Voraussetzung für den Widerruf ist, dass „die Leistung nicht, nicht alsbald nach der Erbringung oder nicht mehr für den in dem Verwaltungsakt bestimmten Zweck verwendet wird“ oder der Begünstigte eine Auflage des Verwaltungsaktes nicht oder nicht innerhalb einer ihm gesetzten Frist erfüllt hat. Die dauerhafte naturschutzgerechte Sicherung der Projektziele – vorrangig durch Ausweisung von Naturschutzgebieten – dürfte in Ansehung der geltenden Förderrichtlinien für Naturschutzgroßprojekte sowie des Leitfadens zur Anwendung dieser Richtlinien (siehe zuvor in Ziff. 3) einen wesentlichen Zuwendungszweck darstellen. Ob der Zuwendungsempfänger abgerufene Leistungen nicht zweckentsprechend verwendet oder Auflagen des Zuwendungsbescheides nicht erfüllt hat, lässt sich nur anhand des jeweiligen Einzelfalles und unter Zugrundelegung des jeweiligen Zuwendungsbescheides betrachten. Denkbar wäre in diesem Zusammenhang etwa, dass es der Zuwendungsempfänger versäumt hat, durch Ankauf, Tausch oder Pacht von Flächen oder die Vereinbarung von Ausgleichszahlungen an betroffene Eigentümer die Voraussetzungen für eine spätere Schutzgebietsausweisung zu schaffen.

Rechtsgrundlage für die Rückerstattung der Zuwendungen ist § 49a VwVfG. Dessen Absatz 1 lautet:

„§ 49a Erstattung, Verzinsung

(1) Soweit ein Verwaltungsakt mit Wirkung für die Vergangenheit zurückgenommen oder widerrufen worden oder infolge Eintritts einer auflösenden Bedingung unwirksam geworden ist, sind bereits erbrachte Leistungen zu erstatten. Die zu erstattende Leistung ist durch schriftlichen Verwaltungsakt festzusetzen.“

Die nachfolgenden Absätze des § 49a VwVfG enthalten Bestimmungen zur Verzinsung des Erstattungsbetrages sowie zum Einwand der Entreicherung. So kann sich der Begünstigte auf den Wegfall der Bereicherung nicht berufen, soweit er die Umstände kannte oder infolge grober Fahrlässigkeit nicht kannte, die zum Widerruf des Verwaltungsaktes geführt haben (§ 49a Abs. 2 VwVfG).

4.2. Verfahren

Zuständig sowohl für den Widerruf des Zuwendungsbescheides als auch für die Festsetzung der zu erstattenden Leistung ist grundsätzlich die jeweilige **Landesbehörde**, welche den zugundelie-

genden Zuwendungsbescheid erlassen hat.³⁰ Widerruf und Erstattungsfestsetzung erfolgen jeweils durch **Verwaltungsakt**. Die erforderlichen Bescheide sind unter Angabe der jeweiligen Rechtsgrundlage **schriftlich zu begründen** (§ 39 VwVfG, Nr. 8.1 VV zu § 44 BHO). Vor Erlass der Verwaltungsakte ist dem Zuwendungsempfänger jeweils Gelegenheit zu geben, sich zu den für die Entscheidung erheblichen Tatsachen zu äußern (§ 28 Abs. 1 VwVfG, siehe auch Nr. 8.3 VV zu § 44 BHO: „Auf die **Anhörungspflicht** nach § 28 VwVfG wird hingewiesen.“).

4.3. Verjährung

Der **Widerruf des Zuwendungsbescheides** muss grundsätzlich **innerhalb eines Jahres** erfolgen (§§ 49 Abs. 2 S. 2, 48 Abs. 4 VwVfG). Die Frist beginnt, wenn einem zuständigen Amtsverwalter der Behörde die Tatsachen, die den Widerruf rechtfertigen, vollständig bekannt sind (Nr. 8.4 VV zu § 44 BHO).

Nach erfolgtem Widerruf unterliegt der **Rückerstattungsanspruch** aus § 49a VwVfG einer kennnisabhängigen **Verjährungsfrist von 3 Jahren**, die mit Ablauf des Jahres in Gang gesetzt wird, in dem der Anspruch entstanden ist und die Behörde von den anspruchsbegründenden Umständen und der Person des Schuldners Kenntnis erlangt oder ohne grobe Fahrlässigkeit erlangt hätte.³¹

4.4. Ermessen und Rückforderungsumfang

Gemäß § 49 Abs. 3 VwVfG „kann“ die Bewilligungsbehörde den Zuwendungsbescheid widerrufen, wenn der Zuwendungsempfänger die Zuwendungsmittel zweckwidrig verwendet oder Auflagen nicht erfüllt hat. Anknüpfend an diese Vorschrift bestimmt Nr. 8.2.3 VV zu § 44 BHO:

„Die Bewilligungsbehörde hat regelmäßig einen Zuwendungsbescheid nach § 49 Abs. 3 VwVfG mit Wirkung auch für die Vergangenheit ganz oder teilweise unverzüglich zu widerufen und die Zuwendung, auch wenn sie bereits verwendet worden ist, zurückzufordern, so weit sie nicht oder nicht mehr ihrem Zweck entsprechend verwendet wird.“

Das **Widerrufsermessen der Bewilligungsbehörde** wird bei nicht oder nicht mehr zweckentsprechender Verwendung **durch die VV Nr. 8.2.3 zu § 44 BHO begrenzt**. In diesen Fällen hat sie den Zuwendungsbescheid regelmäßig zu widerrufen.

Nach erfolgtem Widerruf ist der Bewilligungsbehörde **kein Ermessen bezüglich des „Ob“ der Rückforderung** eingeräumt.³²

Ist der Erstattungsanspruch im Wege behördlicher Selbsttitulierung durch Verwaltungsakt fällig geworden, gelten die jeweiligen haushaltrechtlichen Vorgaben. Gemäß § 34 BHO bzw. der Landeshaushaltordnungen, welche in weiten Teilen und auch in der Paragrafenreihenfolge der BHO

30 BeckOK VwVfG/Abel, 56. Ed. 1.4.2022, VwVfG § 49 Rn. 86. Stelkens/Bonk/Sachs, Verwaltungsverfahrensgesetz, 9. Auflage 2018, VwVfG § 49a Rn. 34.

31 BeckOK VwVfG/Falkenbach, 56. Ed. 1.7.2022, VwVfG § 49a Rn. 24a.

32 BeckOK VwVfG/Falkenbach, 56. Ed. 1.7.2022, VwVfG § 49a Rn. 23.

nahezu entsprechen,³³ sind Einnahmen rechtzeitig und vollständig zu erheben. Von diesem Grundsatz lassen § 59 BHO bzw. die jeweiligen Landeshaushaltssordnungen Ausnahmen zu und legen die haushaltrechtlichen Voraussetzungen fest, unter denen Ansprüche gestundet, niedergeschlagen oder erlassen werden dürfen. Danach darf das zuständige Ministerium Ansprüche nur

- stunden, wenn die sofortige Einziehung mit erheblichen Härten für den Anspruchsgegner verbunden wäre und der Anspruch durch die Stundung nicht gefährdet wird; die Stundung soll gegen angemessene Verzinsung und in der Regel nur gegen Sicherheitsleistung gewährt werden,
- niederschlagen, wenn feststeht, dass die Einziehung keinen Erfolg haben wird, oder wenn die Kosten der Einziehung außer Verhältnis zur Höhe des Anspruchs stehen,
- erlassen, wenn die Einziehung nach Lage des einzelnen Falles für den Anspruchsgegner eine besondere Härte bedeuten würde.

Niederschlagung, Stundung und Erlass stehen im pflichtgemäßen Ermessen der Verwaltung.³⁴ Subjektive Rechte werden durch § 59 der jeweiligen Haushaltssordnung nicht begründet. Insbesondere hat der Zuwendungsempfänger keinen Anspruch auf Stundung, Niederschlagung oder Erlass, auch nicht auf ermessensfehlerfreie Entscheidung darüber.³⁵ Allenfalls können sich Ansprüche des Zuwendungsempfängers aus dem allgemeinen Gleichheitssatz ergeben, soweit ein Ministerium oder eine andere zuständige Behörde in gleichgelagerten oder vergleichbaren Fällen ohne sachlich hinreichenden Grund von ihrer Verwaltungsübung abweicht oder eine andere nicht zu rechtfertigende Ungleichbehandlung vornimmt.³⁶

5. Rückforderungsansprüche des Bundes

Zweckwidrig verwendete Zuwendungsmittel sind grundsätzlich dem Bundeshaushalt wieder zuzuführen.³⁷ Aus dem Verwaltungsaktverhältnis zwischen bewilligender Landesbehörde und Zuwendungsempfänger vermag der Bund jedoch nicht selbst Forderungen durch Verwaltungsakt zu titulieren. Eine Anwendung des von Rechtsprechung und Literatur für das Zivilrecht entwickelten Instituts der Drittschadensliquidation (Abtretung der Schadensersatzforderung eines An-

33 Auf Ausnahmen betreffend die Bundesländer Hessen, Bremen, Hamburg und Nordrhein-Westfalen hinweisend: Müller/Richter/Ziekow, Handbuch Zuwendungsrecht, 1. Auflage 2017, Rn. 57.

34 Gröpl BHO/Gröpl BHO § 59 Rn. 12.

35 Gröpl BHO/Gröpl, 2. Aufl. 2019, BHO § 59 Rn. 7.

36 Ebenda.

37 So auch: Der Präsident des Bundesrechnungshofes, Prüfung der Vergabe und Bewirtschaftung von Zuwendungen – Typische Mängel und Fehler im Zuwendungsbereich, 2., überarbeitete Auflage (2016), S. 199.

spruchsinhabers ohne Schaden an einen Geschädigten ohne Anspruch bei zufälliger Schadensverlagerung) ist im öffentlichen Recht nur in einzelnen Fallgruppen anerkannt.³⁸ Für die – anders gelagerte aber hinsichtlich der Beteiligten vergleichbare – Konstellation der Haftung im Bund-Länderverhältnis für ein in Vollzug eines Bundesgesetzes begangenes Fehlverhalten erkannte das Bundesverwaltungsgericht im Gesichtspunkt der Drittschadensliquidation etwa keine tragfähige Grundlage zur Entwicklung eines Klageanspruchs.³⁹

5.1. Haftung im Bund-Länderverhältnis nach Art. 104a Abs. 5 GG

Unterlässt die zuständige Landesbehörde den Widerruf des Bewilligungsbescheides und die Rückforderung der Bundeszuschüsse trotz zweckwidriger Mittelverwendung oder unterbleibt eine Schutzgebietsausweisung seitens des Bundeslandes, so käme allenfalls ein Schadensersatzanspruch des Bundes gegen das betreffende Bundesland aus **Art. 104a Abs. 5 GG** in Betracht:⁴⁰

„Der Bund und die Länder tragen die bei ihren Behörden entstehenden Verwaltungsausgaben und haften im Verhältnis zueinander für eine ordnungsmäßige Verwaltung. Das Nähere bestimmt ein Bundesgesetz, das der Zustimmung des Bundesrates bedarf.“

Ein auf dieser Grundlage erlassenes allgemeines Haftungsgesetz existiert nicht. Die Bestimmung in Art. 104a Abs. 5 S. 1 GG wird in Rechtsprechung und Literatur aber als **unmittelbare Anspruchsgrundlage** angesehen. Dass das ausgestaltende Gesetz nach Art. 104a Abs. 5 S. 2 GG bislang nicht ergangen ist, ist daher unschädlich.⁴¹

Die Gesetzesbegründung zur Einführung des Art. 104a Abs. 5 S. 1 GG zugrunde gelegt, schließt diese Haftungsbestimmung eine Rechtslücke, die sich z.B. dann zeigt, wenn die Länder im Auftrag des Bundes tätig werden und dabei unrechtmäßige Zahlungen erfolgen:

38 Für Schulfälle vgl. VG Schleswig, Urteil vom 18.6.2008, 9 A 38/07; OVG Rheinland-Pfalz, Urteil vom 28.5.2004, 2 A 12079/03; VG Trier, Urteil vom 11.10.2011, 1 K 842/11.TR. Für den Zivildienst vgl. BVerwG, Urteil vom 29.4.2004, 2 C 2/03; VGH Baden-Württemberg, Urteil vom 15.12.2009, 4 S 2929/07. Im Beamtenrecht vgl. VG Braunschweig, Urteil vom 27.9.2005, 7 A 139/03. Anwendungspotential bei öffentlich-rechtlichen Verträgen erkennend: Schröder, Die Drittschadensliquidation im öffentlichen Recht, VerwArch 2011, 223.

39 BVerwG, Urteil vom 18.5.1994, 11 A 1/92, zitiert nach juris – Rn. 32.

40 Andere Rechtsgrundlagen erwägend und ablehnend: BeckOK GG/Kube, 52. Ed. 15.8.2022, GG Art. 104a Rn. 50. Danach sei ein Amtshaftungsanspruch aus Art. 34 GG i.V.m. § 839 BGB im Bund-Länder-Verhältnis grundsätzlich nicht anwendbar, weil Bund und Länder im Verhältnis zueinander regelmäßig nicht „Dritte“ im Sinne der Vorschrift seien, sondern die Staatsaufgaben im Grundsatz in gleichsinniger Zusammenarbeit erledigen würden. Auch eine Haftung unter unmittelbarer Berufung auf den Grundsatz der Bundesstreue scheide aus. Der Grundsatz der Bundesstreue könne im Verhältnis zwischen Bund und Ländern keinen Haftungsanspruch begründen. Ein öffentlich-rechtlicher Erstattungsanspruch scheitere an der erforderlichen Bereicherung des Anspruchsgegners.

Auch nach v. Mangoldt/Klein/Starck/Hellermann (7. Aufl. 2018, GG Art. 104a Rn. 158) sei – außer in Art. 104a Abs. 5 GG – eine Rechtsgrundlage für eine Haftung im Verhältnis von Bund und Ländern zummindest regelmäßig nicht zu finden.

41 BeckOK GG/Kube, 52. Ed. 15.8.2022, GG Art. 104a Rn. 49.

„In diesen Fällen kann niemand die Bediensteten des Landes für fehlerhaftes Verwaltungshandeln in Regress nehmen. Der Schaden tritt beim Bund ein, der die Zweckausgaben zu tragen hat. Der Bund ist aber nicht in der Lage, den verantwortlichen Bediensteten haftbar zu machen, da dieser in keinem Dienstverhältnis zu ihm steht. Das Land kann keinen Schadensersatzanspruch geltend machen, weil ihm kein Schaden entstanden ist.“⁴²

5.2. Anwendungsbereich des Art. 104a Abs. 5 GG

Das Bundesverwaltungsgericht (BVerwG) hat eine Haftung des Landes gegenüber dem Bund nach Art. 104a Abs. 5 GG bisher insbesondere bei Pflichtverletzungen eines für das Land handelnden Amtswalters im Rahmen der **Bundesauftragsverwaltung**⁴³ sowie im Rahmen eines **Finanzhilfeverhältnisses**⁴⁴ zwischen Bund und Land bejaht. Zum Normzweck des Art. 104a Abs. 5 GG formulierte das BVerwG:

„Art. 104a Abs. 5 Satz 1 Halbs. 2 GG sieht eine Haftungsregelung vor, die auf das Auseinanderfallen von Verwaltungs- und Finanzierungszuständigkeit zugeschnitten ist. Sie bezieht sich nach der Systematik des Art. 104a GG auf Sonderfälle, in denen abweichend von der allgemeinen Lastenverteilungsregel des Art. 104a Abs. 1 GG Aufgaben- und Ausgabenverantwortung voneinander getrennt sind [...]. Dazu gehören nach Art. 104a Abs. 2, Abs. 3 Satz 2 GG die Bundesauftragsverwaltung der Länder und nach Art. 104a Abs. 3 Satz 1 GG die Ausführung von Geldleistungsgesetzen des Bundes durch die Länder. In beiden Bereichen haben die Länder die Sachzuständigkeit für die jeweiligen Aufgaben, während der Bund die zugehörigen Zweckausgaben trägt. Die Haftungsregelung des Art. 104a Abs. 5 Satz 1 Halbs. 2 GG zielt auf eine sachgerechte Zuordnung der Verantwortung für Schäden, die dem einen Rechtsträger durch eine nicht ordnungsgemäße Verwaltungsführung des anderen Rechtsträgers entstanden sind [...].“⁴⁵

In einer anderen Entscheidung konkretisierte das BVerwG den Anwendungsbereich des Art. 104a Abs. 5 GG wie folgt:

„Die in Art 104a GG angeordnete Ausgabenverteilung betrifft nur die Arten der Verwaltungsführung, die in den Art 83 ff. GG vorgesehen sind.“⁴⁶

„Diese Anknüpfung des Art 104a Abs. 5 Satz 1 GG an die vorangehenden Absätze bedeutet, dass der Anwendungsbereich des fünften Absatzes nicht über den der vorangehenden Absätze hinausreicht. Deren Anwendungsbereich erschöpft sich jedoch (insoweit) in einer

42 BT-Drs. V/2861, S. 94.

43 BVerwG, Urteil vom 2.2.1995, 2 A 5/92; BVerwG, Urteil vom 16.1.1997, 4 A 12/94; BVerwG, Urteil vom 18.5.1994, 11 A 1/92.

44 BVerwG, Urteil vom 8.11.2018, 3 A 19/15.

45 BVerwG, Urteil vom 8.11.2018, 3 A 19/15, zitiert nach juris – Rn. 16.

46 BVerwG, Urteil vom 27.3.1980, IV A 1.77, zitiert nach juris – Leitsatz.

gleichsam kostenrechtlichen Ergänzung des grundgesetzlichen Systems der Länderverwaltung und der Bundesverwaltung (Art 83 ff. GG).⁴⁷

Mit dieser Argumentation lehnte das BVerwG eine Haftung bei einer vertraglichen Übertragung von Bauaufgaben des Bundes auf Landesbehörden ab. Diese Übertragung sei eine zulässige, im Grundgesetz selbst jedoch nicht vorgesehene Modifikation der bundeseigenen Verwaltung.⁴⁸

Die Frage, wie sich die Naturschutzförderung des Bundes im Kontext des Art. 104a Abs. 5 GG einordnen lässt, ist bisher von der Rechtsprechung noch nicht beantwortet worden. Die Naturschutzförderung des Bundes unterfällt keinem der von der Rechtsprechung ausdrücklich genannten typischen Anwendungsbereiche des Art. 104a Abs. 5 GG (Bundesauftragsverwaltung der Länder, Ausführung von Geldleistungsgesetzen des Bundes durch die Länder). Gleichwohl lassen sich Gründe dafür anführen, dass auch der aus einer **Naturschutzförderung durch den Bund** resultierende Konflikt des Auseinanderfallens von Finanzierung (Bundeszuschuss) und Ausführung (Erlass des Zuwendungsbescheides, Erlass der Schutzgebietsverordnung) auf einer grundgesetzlichen Kompetenzverteilung beruht. In Ansehung der rechtsverbindlichen **Ziele des Biodiversitäts- und Klimavölkerrechts** sowie der **Wechselbezüglichkeit von Natur- und Klimaschutz** lässt sich auf verschiedene Weise eine Finanzierungskompetenz des Bundes für die Naturschutzförderung herleiten.⁴⁹ Dies gilt insbesondere für gesamtstaatlich bedeutsame Naturschutzprojekte mit Bezug zur Biodiversität, zu denen Naturschutzgroßprojekte regelmäßig zählen dürften, sowie für Naturschutzprojekte, die eine nicht nur unerhebliche Klimaschutzwirkung entfalten. In diesen Konstellationen dürfte aus der Aufgabenverantwortung des Bundes auch eine Finanzierungsverantwortung des Bundes resultieren. Dabei basiert die Naturschutzfinanzierung des Bundes zwar nicht auf einem förmlichen Geldleistungsgesetz. Es handelt sich bei der Naturschutzförderung des Bundes aber auch nicht um ein zufälliges Auseinanderfallen von Aufgabenwahrnehmung und Finanzierung, wie dies etwa bei einer vertraglichen Übertragung von Aufgaben der Fall wäre. Sollen für ein Vorhaben Zuwendungen sowohl vom Bund als auch von anderen juristischen Personen des öffentlichen Rechts (z.B. einem Bundesland) bewilligt werden, so stellt die Bewilligung der Zuwendung nur durch eine Behörde den haushaltsrechtlich vorgesehenen Regelfall dar (vgl. Nr. 1.4 VV zu § 44 Abs. 1 BHO). Insbesondere in Anbetracht des Normzwecks des Art. 104a Abs. 5 GG (siehe oben) dürfte eine Anwendbarkeit dieser Haftungsvorschrift auf Zweckverfehlungen im Rahmen der Förderung von Naturschutzgroßprojekten zumindest gut vertretbar erscheinen.

Der überwiegenden juristischen Kommentierung ist zu entnehmen, dass sich die Haftung nach Art. 104a Abs. 5 GG nur auf das grundgesetzliche System der Bundes- und Landesverwaltung

47 Ebenda, Rn. 19.

48 Ebenda.

49 Zum Finanzverfassungsrecht im Bereich der Naturschutzförderung: Ekardt/Heß/Rath, Naturschutzförderung durch den Bund, ZUR 2022, 21 (23 f.). Siehe auch Sachstand der Wissenschaftlichen Dienste, WD 8-3000-008/21, „Naturschutzförderung durch den Bund – Rechtsrahmen, Fördermittel und Abgrenzung zu Länderkompetenzen“, <https://www.bundestag.de/resource/blob/831870/599b22f04223461b57b0fb60eb74d34c/WD-8-008-21-pdf-data.pdf>.

nach Maßgabe der Zuständigkeitsregelungen der Art. 30, 83 ff. GG beziehe, nicht jedoch auf sonstiges Verwaltungshandeln.⁵⁰ Haftungsfälle, die nicht auf einer unterschiedlichen Zuordnung von föderaler Aufgaben-, Ausgaben- oder Ertragszuständigkeit beruhen, würden von Art. 104a Abs. 5 GG nicht erfasst.⁵¹ Mit Art. 104a Abs. 5 GG solle keine allgemeine Haftung für jede Art von Staatstätigkeit, sondern nur für die Verwaltung im Sinne von Art. 83 GG eingeführt werden.⁵²

Anderen Autoren der juristischen Literatur zufolge erfasse Art. 104a Abs. 5 GG darüber hinaus auch sonstige Verwaltungstätigkeiten⁵³ und sei insbesondere nicht auf das Verwaltungshandeln der Länder im Rahmen von Bundesauftragsverwaltung nach Art. 85 GG beschränkt.⁵⁴ Auch das Bundessozialgericht (BSG) legte in einer Entscheidung einen weiter gefassten Anwendungsbereich zugrunde. Zu fragen sei nach Auffassung des BSG stets, ob der Sinn und Zweck der jeweils einschlägigen Regelung des Art 104a GG eine Anwendung zulasse oder eine sinngemäße Übertragung des Grundgedankens gebiete.⁵⁵

5.3. Anspruchsvoraussetzungen, Verjährung und Durchsetzung

Eine Anwendbarkeit des Art. 104a Abs. 5 GG im Kontext der Naturschutzförderung angenommen, hat die Rechtsprechung Merkmale formuliert, die den sog. „Kernbereich“⁵⁶ des Haftungsanspruchs ausformen. Danach setze der Schadenersatzanspruch eine **schwerwiegende Verletzung der dienst- oder arbeitsrechtlichen Hauptpflichten** eines für das Land handelnden Amtswalters in Ausübung eines öffentlichen Amtes voraus, die zu einem Schaden des Bundes geführt hat.⁵⁷ „Ordnungsmäßige Verwaltung“ im Sinne des Art. 104a Abs. 5 GG umfasse in Ansehung der juristischen Kommentierung auch das Verwaltungshandeln durch Erlass von Rechtsverordnungen und Satzungen, sowie eine rechtmäßige Ermessensausübung.⁵⁸ Ohne Ausführungsgesetz könne der Verfassung aber nicht schon eine Haftung für jedes rechtswidrige Verhalten der Verwaltung entnommen werden.⁵⁹ Das Vorliegen einer schwerwiegenden Verletzung der dienst- oder arbeitsrechtlichen Hauptpflichten, welche eine verfassungsumittelbare Haftung auszulösen vermag, ist anhand der Umstände des jeweiligen Einzelfalles zu ermitteln.

50 BeckOK GG/Kube, 52. Ed. 15.8.2022, GG Art. 104a Rn. 54; Dreier/Heun, 3. Aufl. 2018, GG Art. 104a Rn. 36.

51 v. Münch/Kunig/Heintzen, 7. Aufl. 2021, GG Art. 104a Rn. 58.

52 Sachs/Siekmann, 9. Aufl. 2021, GG Art. 104a Rn. 45.

53 v. Mangoldt/Klein/Starck/Hellermann, 7. Aufl. 2018, GG Art. 104a Rn. 164.

54 Ebenda, Rn. 174.

55 BSG, Urteil vom 15.12.2009, B 1 AS 1/08 KL, zitiert nach juris – Rn. 29.

56 BVerwG, Urteil vom 8.11.2018, 3 A 19/15, zitiert nach juris – Rn. 20 ff.

57 Ebenda.

58 BeckOK GG/Kube, 52. Ed. 15.8.2022, GG Art. 104a Rn. 52, 55.

59 Sachs/Siekmann, 9. Aufl. 2021, GG Art. 104a Rn. 51.

Aus Art. 104a Abs. 5 S. 1 GG lassen sich zugleich Ansprüche des Bundes ableiten, zum Zweck der Feststellung eines bestehenden Haftungsanspruchs bei den Landesverwaltungen Berichte anzufordern, Akten beizuziehen und Unterlagen einzusehen. Wenn entsprechende Hinweise vorliegen, kann sich die Bundesregierung dazu auch unmittelbar an nachgeordnete Behörden der Länder und Kommunalverwaltungen wenden und örtliche Erhebungen durchführen.⁶⁰

Der Ersatzanspruch des Bundes nach Art. 104a Abs. 5 S. 1 GG unterliegt einer **Verjährungsfrist von drei Jahren**. Diese beginnt mit dem Schluss des Jahres, in dem der Anspruch entstanden ist und der Bund von den anspruchsgrundlegenden Umständen und dem Schuldner Kenntnis erlangt hat oder ohne grobe Fahrlässigkeit erlangen musste.⁶¹ Grob fahrlässig handelt, wer die verkehrserforderliche Sorgfalt in besonders schwerem, ungewöhnlich hohem Maß außer Acht lässt. Dies ist der Fall, wenn einfachste, ganz naheliegende Überlegungen nicht angestellt werden und dasjenige unbeachtet bleibt, was unter den gegebenen Umständen jedem einleuchtet musste.⁶²

Für haftungsrechtliche Streitigkeiten zwischen Bund und Ländern nach Art. 104a Abs. 5 S. 1 GG ist der **Verwaltungsrechtsweg** eröffnet. Zuständig ist das **Bundesverwaltungsgericht** (BVerwG).⁶³

Wenn in einem Einzelfall die klageweise Geltendmachung eines Haftungsanspruches des Bundes gegen ein Land wegen der unterbliebenen Rückforderung von Fördermitteln für ein Naturschutzgroßprojekt erwogen wird, wäre zu berücksichtigen, dass im Zuge des Verfahrens die Grundsatzfrage der Anwendbarkeit des Art. 104a Abs. 5 GG auf die Naturschutzförderung des Bundes geklärt werden müsste. Die Abwägung der damit verbundenen Chancen und Risiken kann nur mit Blick auf den konkreten Einzelfall erfolgen.

60 BeckOK GG/Kube, 52. Ed. 15.8.2022, GG Art. 104a Rn. 49.

61 BVerwG, Urteil vom 15.7.2016, 9 A 16/15, zitiert nach juris – Leitsatz u. Rn. 35; BeckOK GG/Kube, 52. Ed. 15.8.2022, GG Art. 104a Rn. 56; Jarass/Pieroth/Kment, 17. Aufl. 2022, GG Art. 104a Rn. 19.

62 Unter Hinweis auf die Bedeutung für den Beginn der Verjährung: Jauernig/Stadler, 18. Aufl. 2021, BGB § 276 Rn. 33, 36.

63 § 50 Abs. 1 Nr. 1 der Verwaltungsgerichtsordnung (VwGO): „Das Bundesverwaltungsgericht entscheidet im ersten und letzten Rechtszug 1. über öffentlich-rechtliche Streitigkeiten nichtverfassungsrechtlicher Art zwischen dem Bund und den Ländern und zwischen verschiedenen Ländern [...].“