

Abschließende Mitteilung
an das Bundesministerium für Umwelt, Klimaschutz, Naturschutz und nukleare
Sicherheit über die Prüfung

Finanzierung des Vorhabens „Gewässerentwicklung Eckbach in Bobenheim-Roxheim“ im Rahmen des Aktionsprogramms Natürlicher Klimaschutz – Kapitel 6092 Titel 686 31



7. Juli 2026

Geschäftszeichen: II 1 – 0003428

Diese Prüfungsmitteilung enthält das vom Bundesrechnungshof abschließend im Sinne des § 96 Absatz 4 Satz 1 BHO festgestellte Prüfungsergebnis. Er ist auf www.bundesrechnungshof.de veröffentlicht.

Die Mitteilung des Bundesrechnungshofes ist urheberrechtlich geschützt.

Inhaltsverzeichnis

0	Zusammenfassung.....	5
1	Vorbemerkung.....	9
1.1	Veranlassung.....	9
1.2	Aktionsprogramm Natürlicher Klimaschutz.....	10
2	Fördervorhaben „Gewässerentwicklung Eckbach in Bobenheim-Roxheim“	11
2.1	Hintergrund.....	11
2.2	Ziel und Gegenstand der Verwaltungsvereinbarung	11
2.3	Geplante Maßnahmen.....	12
3	Finanzierung aus dem Bundeshaushalt	13
3.1	Rechtliche Grundlagen	13
3.2	Sachverhalt.....	16
3.3	Würdigung.....	17
4	Stellungnahme des BMUKN	22
4.1	BMUKN verneint Sperrwirkung der GAK	22
4.2	BMUKN geht weiterhin von ungeschriebener Bundeskompetenz aus	22
5	Abschließende Würdigung und Empfehlungen	24
5.1	Vorhaben beinhaltet weitgehend GAK-Maßnahmen.....	24
5.2	Keine ungeschriebene Bundeskompetenz.....	25
5.3	Abschließende Empfehlungen	27

Abkürzungsverzeichnis

A

ANK *Aktionsprogramm Natürlicher Klimaschutz*

B

BMUKN *Bundesministerium für Umwelt, Klimaschutz, Naturschutz und nukleare Sicherheit*

G

GAK *Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“*

GAKG *Gesetz über die Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“*

GAK-Rahmenplan *Rahmenplan der Gemeinschaftsaufgabe "Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes"*

L

LULUCF *Landnutzung, Landnutzungsänderung und Forstwirtschaft, englisch land use, land use change and forestry*

LWG *Landeswassergesetz*

M

MKUEM *Ministerium für Klimaschutz, Umwelt, Energie und Mobilität Rheinland-Pfalz*

V

VV *Allgemeine Verwaltungsvorschriften*

W

WRRL *EG-Wasserrahmenrichtlinie*

0 Zusammenfassung

0.1

Das Bundesministerium für Umwelt, Klimaschutz, Naturschutz und nukleare Sicherheit (BMUKN) legte dem Bundesrechnungshof den Entwurf einer Verwaltungsvereinbarung mit dem Land Rheinland-Pfalz zur Anhörung gemäß der Allgemeinen Verwaltungsvorschrift (VV) Nummer 1.4.5 zu § 44 Absatz 1 BHO vor. Der Bundesrechnungshof ist hiernach zum Verwendungsnachweis und zu seiner Prüfung zu hören, sofern ein Vorhaben sowohl vom Bund als auch von anderen juristischen Personen des öffentlichen Rechts gefördert wird und die Zuwendung des Bundes mehr als 100 000 Euro beträgt. Die Verwaltungsvereinbarung sieht eine gemeinsame Förderung von Bund und Land für das Modellvorhaben „Gewässerentwicklung Eckbach in Bobenheim-Roxheim“ in Rheinland-Pfalz vor. Der vorgesehene Finanzierungsanteil des Bundes beträgt 80 %, der des Landes Rheinland-Pfalz 20 % der zuwendungsfähigen Gesamtausgaben. Der Bundesrechnungshof hat den Entwurf der Verwaltungsvereinbarung hinsichtlich des Einsatzes von Bundesmitteln geprüft. Unter Berücksichtigung der Stellungnahme des BMUKN stellt er abschließend Folgendes fest:

0.2

Das BMUKN hat die Förderung des Modellvorhabens der Maßnahme 2.2 im Handlungsfeld 2 des Aktionsprogramms Natürlicher Klimaschutz (ANK) - „Naturnaher Wasserhaushalt mit lebendigen Seen, Flüssen und Auen“ - zugeordnet. Die Bundesmittel stellt es aus den im Wirtschaftsplan des Klima- und Transformationsfonds veranschlagten Mitteln für die Umsetzung des ANK zur Verfügung. Die Finanzierungskompetenz für die vorgesehene Bundeszuwendung hat das BMUKN aus einer ungeschriebenen Verwaltungszuständigkeit des Bundes für den Natürlichen Klimaschutz abgeleitet. Es bestehe eine Bundeskompetenz kraft Natur der Sache, da der Natürliche Klimaschutz eine gesamtträumliche Aufgabe sei, die nur in einem überregionalen Ansatz durch den Bund verfolgt werden könne (Tz. 3.2.1).

0.3

Der Bundesrechnungshof hat Bedenken gegen die intendierte Förderung geäußert. Anders als vom BMUKN angenommen, hat der Bund keine Finanzierungskompetenz kraft Natur der Sache für die geplante Förderung des Vorhabens „Gewässerentwicklung Eckbach in Bobenheim-Roxheim“. Das BMUKN darf daher das Vorhaben in der von ihm vorgesehenen Weise nicht fördern. Dies folgt bereits daraus, dass die in Aussicht genommenen Fördermaßnahmen weitgehend inhaltsgleich sind mit Maßnahmen, die unter die Gemeinschaftsaufgabe

„Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“ (GAK) gemäß Artikel 91a Absatz 1 Nummer 2 Grundgesetz fallen. Wendet ein Land bei seinen Fördermaßnahmen die in einem jährlich fortzuschreibenden Rahmenplan bestimmten Grundsätze an, erstattet der Bund ihm bei Maßnahmen zur Verbesserung der Agrarstruktur 60 % der entstandenen Ausgaben. Das Vorhaben „Gewässerentwicklung Eckbach in Bobenheim-Roxheim“ umfasst überwiegend Maßnahmen, die nach dem GAK-Rahmenplan grundsätzlich förderfähig wären. Bei GAK-Maßnahmen verfügt der Bund mit Artikel 91a Absatz 3 Grundgesetz über eine geschriebene Finanzierungskompetenz, sodass ein Rückgriff auf eine ungeschriebene Bundeskompetenz kraft Natur der Sache ausscheidet.

Die intendierte Förderung des Vorhabens steht nicht nur im Widerspruch zur grundgesetzlichen Kompetenzzuweisung, sondern führt auch zu einer Umgehung des Finanzierungsrahmens bei Gemeinschaftsaufgaben. Die geplante Förderung aus dem ANK mit einem 80-prozentigen Bundesanteil belastet den Bundeshaushalt dabei stärker als die Förderung über die GAK, die – nach Abzug eines Eigenanteils des Zuwendungsempfängers – lediglich einen 60-prozentigen Finanzierungsanteil des Bundes zulässt (Tz. 3.3.1).

0.4

Darüber hinaus hat der Bundesrechnungshof schon die Voraussetzungen für eine Bundeskompetenz kraft Natur der Sache für nicht erfüllt gehalten. Er hat darauf hingewiesen, dass das Bundesverfassungsgericht eine Zuständigkeit des Bundes kraft Natur der Sache nur in eng begrenzten Ausnahmefällen anerkannt hat. Sie kommt allein für Aufgaben mit eindeutig überregionalem Charakter in Betracht, die aufgrund ihrer Eigenart nur durch den Bund bewältigt werden können. Daran fehlt es hier jedoch: Das Vorhaben wird nur innerhalb einer Region des Landesgebietes von Rheinland-Pfalz durchgeführt und ist damit nicht „überregional“. Zudem werden die wesentlichen Tätigkeiten im Zusammenhang mit dem Projekt von Behörden des Landes Rheinland-Pfalz ausgeführt (Tz. 3.3.2).

0.5

Das BMUKN hat sich in seiner Stellungnahme erstmals näher zur Abgrenzung von Maßnahmen des ANK zur GAK geäußert. Es hat erklärt, dass eine Sperrwirkung der GAK vorliegend nicht zum Tragen komme. Das Vorhaben „Gewässerentwicklung Eckbach in Bobenheim-Roxheim“ entspreche nicht der Zielsetzung der GAK, da es insbesondere nicht darauf ausgerichtet sei, die Agrarstruktur zu verbessern. Eine Förderung des Vorhabens im Rahmen der GAK käme daher nicht in Betracht.

Hinsichtlich der von ihm angeführten Bundeskompetenz kraft Natur der Sache hat das BMUKN hervorgehoben, dass der Klimaschutz eine überregionale und transnationale Aufgabe sei. Das Vorhaben sei als Maßnahme im Rahmen des ganzheitlichen Ansatzes des ANK

in seiner Wirkung und Beurteilung nicht isoliert zu betrachten. Das erhebliche Bundesinteresse an seiner Umsetzung ergebe sich daher aus der konkreten Ausgestaltung des ANK und der Maßnahme 2.2 des ANK sowie der sich daraus ergebenden Gesamtwirkung. Diese lasse sich nur über einen übergreifenden und überregionalen Ansatz des Bundes erreichen, der mit mehreren, repräsentativ über das Bundesgebiet verteilten Modellvorhaben die Förderung im Bereich „Gewässer“ adressiere. Die Überregionalität ergebe sich dabei aus dem Zusammenspiel von bundesweit angelegten Modellvorhaben sowie einer flächendeckenden GAK-Förderung. Pilothaft sei das Projekt aufgrund der Verbindung unterschiedlicher Aspekte, die erhebliche Synergieeffekte generierten: So sei das Vorhaben „Gewässerentwicklung Eckbach in Bobenheim-Roxheim“ typisch für die Gewässer im Oberrheingraben, die aufgrund der gegebenen Topografie alle ein sehr geringes Gefälle haben. Es sei daher davon auszugehen, dass das Projekt grundsätzlich auch auf andere Regionen mit ähnlichen Randbedingungen übertragbar sei (Tz. 4).

0.6

Der Bundesrechnungshof bekräftigt seine Auffassung, dass das Vorhaben „Gewässerentwicklung Eckbach in Bobenheim-Roxheim“ weitgehend Maßnahmen beinhaltet, die der GAK zuzuordnen sind. Zur GAK nach Artikel 91a Absatz 1 Nummer 2 Grundgesetz gehören alle Maßnahmen zur Verbesserung der landwirtschaftlichen Produktions- und Absatzbedingungen im weitesten Sinne. Auch wasserwirtschaftliche Maßnahmen gemäß GAK-Rahmenplan, wie sie in dem Vorhaben geplant sind, fallen darunter. Diese sollen nach der Projektbeschreibung u. a. dazu beitragen, die Überflutungshäufigkeit von landwirtschaftlichen Flächen zu reduzieren. Zielrichtung der wasserwirtschaftlichen Maßnahmen des Vorhabens ist demzufolge auch ein verbesserter Schutz der landwirtschaftlichen Lebensgrundlagen gegen Hochwasser und eine Verbesserung der Agrarstruktur. Das Vorhaben „Gewässerentwicklung Eckbach in Bobenheim-Roxheim“ dient damit der Zielsetzung der GAK.

Der Bundesrechnungshof hält ferner seine Kritik an der Finanzierung des Vorhabens auf der Grundlage einer ungeschriebenen Bundeskompetenz aufrecht. Unbeschadet der Sperrwirkung der GAK sind schon die Voraussetzungen für eine ungeschriebene Verwaltungskompetenz des Bundes nicht erfüllt. Sämtliche Projektmaßnahmen liegen vielmehr in der Aufgabenzuständigkeit des Landes Rheinland-Pfalz. Neben Maßnahmen des Hochwasserschutzes sind dies vor allem typische Maßnahmen der Gewässerbewirtschaftung. Diese gehören zu den regulären Pflichtaufgaben der zuständigen Landesbehörden. Es bestehen insofern bereits erhebliche Zweifel an der Modellhaftigkeit des Projekts. Modellvorhaben des Bundes dienen der Erprobung neuer Lösungen und innovativer Ansätze; sie haben nicht den Zweck, die zur Erfüllung gesetzlicher Pflichten notwendigen Investitionen eines Landes zu finanzieren. Das BMUKN hat die von ihm geltend gemachte Überregionalität des Vorhabens insbesondere aus seiner Zuordnung zum ANK abgeleitet. Die Förderung eines Vorhabens aus dem ANK begründet jedoch keine Bundeskompetenz, sondern setzt eine solche voraus. Ebenso wenig folgt aus den völkerrechtlichen Verpflichtungen zum Klimaschutz oder aus dem

„ganzheitlichen Ansatz“ des ANK, dass das Vorhaben nur durch den Bund als Verwaltungsträger wirksam durchgeführt oder gefördert werden kann. Vielmehr übernehmen Behörden des Landes Rheinland-Pfalz alle wesentlichen Tätigkeiten bei dem Vorhaben.

Der Bundesrechnungshof hält seine Kritik daher vollumfänglich aufrecht. Die intendierte Förderung des Vorhabens „Gewässerentwicklung Eckbach in Bobenheim-Roxheim“ ist unzulässig. Der Bundesrechnungshof rät deshalb weiterhin davon ab, das Vorhaben in der nach der Verwaltungsvereinbarung vorgesehenen Weise zu fördern. Will die Bundesregierung das Vorhaben fördern, muss sie die Förderung im Einklang mit den verfassungsrechtlichen Vorgaben finanzieren. Für die Planung und Abwicklung von GAK-Maßnahmen bestehen hierbei etablierte und rechtssichere Verfahren. Der Bundesrechnungshof erwartet ferner, dass das BMUKN bei den von ihm geplanten Vorhaben der Maßnahme 2.2 des ANK die erforderliche klare Abgrenzung zur GAK und zu den Landeskompetenzen sicherstellt (Tz. 5).

1 Vorbemerkung

1.1 Veranlassung

Das BMUKN legte dem Bundesrechnungshof mit Schreiben vom 27. Januar 2025 den Entwurf einer Verwaltungsvereinbarung mit dem Land Rheinland-Pfalz zur Anhörung gemäß der VV Nummer 1.4.5 zu § 44 Absatz 1 BHO vor. Der Bundesrechnungshof ist hiernach zum Verwendungsnachweis und zu seiner Prüfung zu hören, sofern ein Vorhaben sowohl vom Bund als auch von anderen juristischen Personen des öffentlichen Rechts gefördert wird und die Zuwendung des Bundes mehr als 100 000 Euro beträgt. Die Verwaltungsvereinbarung sieht eine gemeinsame Förderung von Bund und Land für das Modellvorhaben „Gewässerentwicklung Eckbach in Bobenheim-Roxheim“ in Rheinland-Pfalz vor. Das Vorhaben vereint wasserwirtschaftliche, landschaftspflegerische und naturschutzfachliche Ziele, wobei mit einer Gewässerrenaturierung Rückhalteräume für einen vorbeugenden Hochwasserschutz geschaffen werden sollen. Das BMUKN hat die Förderung des Modellvorhabens der Maßnahme 2.2¹ im Handlungsfeld 2 des ANK – „Naturnaher Wasserhaushalt mit lebendigen Seen, Flüssen und Auen“ – zugeordnet.

Die Bundesmittel stellt das BMUKN aus den im Wirtschaftsplan des Klima- und Transformationsfonds bei Kapitel 6092 Titel 686 31 veranschlagten Mitteln für die Umsetzung des ANK zur Verfügung.

Das BMUKN plant, die Bundeszuwendung für einen Projekt- und Bewilligungszeitraum in den Haushaltsjahren 2025 bis 2028 zu gewähren. Neben den Bundesmitteln von 3 131 Tsd. Euro (80 %) stellt das Land Rheinland-Pfalz eine Anteilsfinanzierung von 783 Tsd. Euro (20 %) an den zuwendungsfähigen Gesamtausgaben (3 914 Tsd. Euro) zur Verfügung.

Auf Nachfrage des Bundesrechnungshofes teilte das BMUKN mit, dass es die Finanzierungskompetenz für die vorgesehene Bundeszuwendung aus einer ungeschriebenen Verwaltungszuständigkeit des Bundes für den Natürlichen Klimaschutz ableite. Es bestehe eine Bundeskompetenz kraft Natur der Sache, da der Natürliche Klimaschutz eine gesamträumliche Aufgabe sei, die nur in einem überregionalen Ansatz durch den Bund verfolgt werden könne.

Bei dem Vorhaben „Gewässerentwicklung Eckbach in Bobenheim-Roxheim“ handelt es sich nicht um einen Einzelfall. Parallel übermittelte das BMUKN dem Bundesrechnungshof einen vergleichbaren Vorgang für ein Modellvorhaben in Schleswig-Holstein, das

¹ „Förderprogramm klimabezogene Maßnahmen in der Wasserwirtschaft und Gewässerentwicklung auflegen und umsetzen“.

ebenfalls Maßnahmen zum Hochwasserschutz und zur naturnahen Gewässerentwicklung beinhaltet und an dessen Finanzierung mit Mitteln aus dem ANK sich das BMUKN beteiligen will. Da das BMUKN im Laufe des Anhörungsverfahrens beschloss, die Verwaltungsvereinbarung und den Projektkostenplan zu ändern, waren bei diesem parallelen Vorgang noch wesentliche Einzelfragen klärungsbedürftig. Der Bundesrechnungshof zog daher seine Stellungnahme zum Fördervorhaben „Gewässerentwicklung Eckbach in Bobenheim-Roxheim“ vor. Mit Schreiben vom 25. September 2025 übersandte er seine Antwort an das BMUKN, in der er Zweifel an der seitens des BMUKN geltend gemachten Verwaltungs- und Finanzierungskompetenz des Bundes kraft Natur der Sache äußerte. Am 24. Oktober 2025 nahm das BMUKN dazu Stellung. Die Zweifel an der kompetenzrechtlichen Einordnung konnte es damit nicht ausräumen. Mit Schreiben vom 31. Oktober 2025 beendete der Bundesrechnungshof das Anhörungsverfahren und kündigte die Weiterverfolgung der Angelegenheit in einem Prüfungsverfahren an.

Zur Prüfungsmitteilung des Bundesrechnungshofes vom 20. Januar 2026 nahm das BMUKN am 18. März 2026 Stellung. Unter Berücksichtigung dieser Stellungnahme stellt der Bundesrechnungshof das Ergebnis der Prüfung abschließend fest.

1.2 Aktionsprogramm Natürlicher Klimaschutz

Die Bundesregierung hat sich mit dem im März 2023 beschlossenen ANK zum Ziel gesetzt, den allgemeinen Zustand und die Resilienz der Ökosysteme in Deutschland deutlich zu verbessern, um sowohl ihre Klimaschutzleistung zu stärken als auch die biologische Vielfalt zu fördern. Es umfasst 69 Maßnahmen in zehn Handlungsfeldern. Die Bundesregierung sieht im ANK das zentrale Instrument für das Erreichen der Bundesklimaschutzziele im Sektor Landnutzung, Landnutzungsänderung und Forstwirtschaft (Land Use, Land Use Change and Forestry; LULUCF; LULUCF-Sektor).² Im September 2025 stellte das BMUKN einen Vorschlag zur Weiterentwicklung des ANK vor. Dieser beinhaltet 41 Maßnahmen, mit denen das ANK als sogenanntes ANK 2.0 in die zweite Phase der Umsetzung gehen soll.³

Das BMUKN will das Vorhaben „Gewässerentwicklung Eckbach in Bobenheim-Roxheim“ im Rahmen der Maßnahme 2.2 des Handlungsfeldes 2 des ANK fördern. Es hat in seiner Umsetzungsplanung für das Handlungsfeld 2 des ANK außerdem zahlreiche weitere Maßnahmen vorgesehen. So hat es für

→ Modellvorhaben in den Handlungsfeldern 2.2. und 2.3 insgesamt ca. 75 Mio. Euro bis zum Jahr 2034,

² ANK, Kabinettsbeschluss vom 29. März 2023, Seite 6ff. zuletzt abgerufen am 28. Mai 2026.

³ BMUKN, Vorschlag zur Weiterentwicklung des Aktionsprogramms, zuletzt abgerufen am 28. Mai 2026.

- für Vorhaben zur Förderrichtlinie „Klimabezogene Maßnahmen in der Wasserwirtschaft und Gewässerentwicklung“ im Handlungsfeld 2.2 ca. 258 Mio. Euro in den Jahren 2025 bis 2036 sowie
- für Vorhaben zur Förderrichtlinie „Renaturierung von Auenflächen (Blaues Band II)“ im Handlungsfeld 2.3 ca. 59 Mio. Euro in den Jahren 2025 bis 2034 eingeplant.

2 Fördervorhaben „Gewässerentwicklung Eckbach in Bobenheim-Roxheim“

2.1 Hintergrund

Die Gemeinde Bobenheim-Roxheim zählt mit etwa 10 000 Einwohnern zum Rhein-Pfalz-Kreis im Land Rheinland-Pfalz und liegt in der Oberrheinebene ca. 5 km südlich von Worms und ca. 13 km nördlich von Ludwigshafen. Mit einer Höhenlage von 89 m über Normalnull gehört Bobenheim-Roxheim zu den tiefst gelegenen Bereichen der Pfalz und ist als rheinanliegende Gemeinde in besonderem Maße von Hochwasser bedroht.⁴ Sie ist als Unterlieger der Einzugsgebiete von Isenach und Eckbach bei Hochwasserereignissen von teilweisen Überflutungen der Gemarkung betroffen.

2.2 Ziel und Gegenstand der Verwaltungsvereinbarung

Das Fördervorhaben „Gewässerentwicklung Eckbach in Bobenheim-Roxheim“ soll gemäß der Präambel der Verwaltungsvereinbarung der Umsetzung der Maßnahme 2.2 des ANK dienen („Förderprogramm klimabezogene Maßnahmen in der Wasserwirtschaft und Gewässerentwicklung auflegen und umsetzen“). Hiernach werden Maßnahmen zur Steigerung der natürlichen Klimaschutzfunktion von Gewässern durch deren Wiederherstellung, Renaturierung und nachhaltige Entwicklung sowie Maßnahmen zur Anpassung wasserwirtschaftlicher Infrastrukturen an die Auswirkungen des Klimawandels gefördert. Es liege im erheblichen Bundesinteresse, den ökologischen und chemischen Zustand der Gewässer, das lokale Kleinklima und die Anpassungsfähigkeit der Gewässer an die Folgen des Klimawandels zu verbessern.

Die Verwaltungsvereinbarung sieht dafür eine gemeinsame Förderung von Bund und Land für das Modellvorhaben „Gewässerentwicklung Eckbach in Bobenheim-Roxheim“ in Rheinland-Pfalz vor. Mit dem Vorhaben verfolgt der antragstellende

⁴ Gall/Jüppner/Schernika/Unverricht, Hochwasservorsorge hinter Deichen – Die Gemeinde Bobenheim-Roxheim als Vorzeigeprojekt, Wasserwirtschaft 2018, S. 50.

Gewässerzweckverband das Ziel, den Hochwasserschutz sowie die Gewässerökologie am Eckbach bei der Gemeinde Bobenheim-Roxheim zu verbessern.

Nach der Verwaltungsvereinbarung tritt das Land gegenüber dem Zuwendungsempfänger als alleiniger Zuwendungsgeber auf. Es bewilligt damit sowohl die Landes- als auch die Bundeszuwendung und übernimmt die administrative Abwicklung der Förderung sowie die Verwendungsnachweisprüfung. Hierbei sollen die Regelungen der Landeshaushaltsordnung und der entsprechenden Verwaltungsvorschriften Anwendung finden. Als Bewilligungsbehörde und verwendungsnachweisprüfende Stelle ist das Ministerium für Klimaschutz, Umwelt, Energie und Mobilität Rheinland-Pfalz (MKUEM) vorgesehen. Der Bund soll gemäß § 3 Absatz 2 der Verwaltungsvereinbarung lediglich die Erfolgskontrolle nach dem Ende des Bewilligungszeitraums auf Basis des Schlussberichts des Landes durchführen. Zudem beauftragt, koordiniert und bezahlt das Bundesamt für Naturschutz nach § 3 Absatz 3 der Verwaltungsvereinbarung eine externe Evaluation des Fördervorhabens.

2.3 Geplante Maßnahmen

Hinsichtlich der vorgesehenen Maßnahmen verweist die Verwaltungsvereinbarung auf die Projektbeschreibung, die der Verwaltungsvereinbarung als Anlage beigefügt ist.

Es sind insbesondere folgende Maßnahmen vorgesehen: Durch eine Uferverwallung soll die Überflutungshäufigkeit von landwirtschaftlichen Flächen reduziert werden. Zudem ist geplant, den alten Eckbachrückstaudeich an zwei Stellen zu unterbrechen, um Retentionsraum zur Vermeidung von Gewässerbelastungen zwischen dem Eckbachrückstaudeich und dem Rheinhauptdeich zu schaffen. Der Eckbach soll zudem durch lokale Aufweitungen und eine geschwungene Linienführung Raum für eine natürliche Entwicklung erhalten. Er wird an mehreren Stellen renaturiert, um zusätzlichen Retentionsraum zu schaffen. Außerdem sollen durch das Einbringen einer Steinschüttung und von Wasserbausteinen die Habitatstrukturen für Flora und Fauna verbessert werden.

3 Finanzierung aus dem Bundeshaushalt

3.1 Rechtliche Grundlagen

3.1.1 Allgemeines

Nach § 44 Absatz 1 Satz 1 in Verbindung mit § 23 BHO darf der Bund Zuwendungen nur gewähren, wenn er an der Aufgabenerfüllung der Zuwendungsempfangenden ein erhebliches Interesse hat. Das Bundesinteresse allein kann die Gewährung einer Zuwendung jedoch nicht legitimieren. Der Bund darf nur dann Ausgaben leisten, wenn er hierfür auch die Finanzierungskompetenz nach der verfassungsrechtlichen Ordnung des Grundgesetzes besitzt.⁵ Artikel 104a Absatz 1 Grundgesetz bestimmt hierzu, dass Bund und Länder gesondert die Ausgaben tragen, die sich aus der Wahrnehmung ihrer Aufgaben ergeben, soweit das Grundgesetz nichts anderes bestimmt (sog. Grundsatz der Konnexität von Aufgaben- und Ausgabenverantwortung).⁶ Die Finanzierung von Aufgaben setzt demnach grundsätzlich eine entsprechende Verwaltungskompetenz des Bundes voraus. Gemäß Artikel 30 Grundgesetz ist die Ausübung der staatlichen Befugnisse und die Erfüllung der staatlichen Aufgaben Sache der Länder, soweit das Grundgesetz keine andere Regelung trifft oder zulässt. Dieser Grundsatz gilt auch für den Bereich der gesetzessfreien Verwaltung⁷, also für Zuwendungen.

Die Verwaltungskompetenzen des Bundes sind im Wesentlichen in den Artikeln 86 ff. Grundgesetz geregelt. Das Grundgesetz beinhaltet keine geschriebene Verwaltungskompetenz des Bundes für den Natürlichen Klimaschutz.

3.1.2 Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“

Abweichend von der grundsätzlichen Trennung der Aufgaben- und Finanzierungsverantwortung lässt das Grundgesetz bei Gemeinschaftsaufgaben eine gemeinsame Finanzierung durch Bund und Länder zu.⁸

⁵ Heuer/Scheller, Kommentar zum Haushaltsrecht und der Vorschriften zur Finanzkontrolle, § 44 BHO Randnummer 346.

⁶ Von Arnim, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Band. 5, 3. Auflage 2007, § 138 Finanzausstattung Randnummer 13, 18.

⁷ Huber/Voßkuhle/Hellermann, Grundgesetz, Artikel 104a Grundgesetz Randnummer 115.

⁸ Artikel 91a Absatz 3 Grundgesetz stellt damit eine Ausnahme vom Konnexitätsgrundsatz dar (siehe Artikel 104a Absatz 1 Grundgesetz „...soweit dieses Grundgesetz nichts anderes bestimmt.“).

Verfassungsrechtliche und gesetzliche Vorgaben

Der Bund wirkt gemäß Artikel 91a Absatz 1 Nummer 2 Grundgesetz bei der GAK an 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. Hierbei nehmen Bund und Länder bestimmte Aufgaben gemeinschaftlich im Wege gemeinsamer Koordinierung und gemeinsamer Finanzierung wahr.

Die Gemeinschaftsaufgaben sowie die Einzelheiten der Koordinierung zwischen Bund und Ländern werden durch das Gesetz über die Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“ (GAKG) geregelt. Nach § 1 Absatz 1 Nummer 5 GAKG zählen wasserwirtschaftliche Maßnahmen zu den Gemeinschaftsaufgaben.

Bund und Länder stellen gemäß § 4 GAKG einen gemeinsamen Rahmenplan für die Erfüllung der Gemeinschaftsaufgaben (GAK-Rahmenplan) auf. Dieser regelt die Rahmenbedingungen der Fördermaßnahmen, also unter anderem Ziel, Art und Höhe der Förderung (§ 5 GAKG). Die Durchführung des GAK-Rahmenplans ist Aufgabe der Länder (§ 9 Absatz 1 GAKG). Nach § 10 Absatz 1 GAKG erstattet der Bund bei wasserwirtschaftlichen Maßnahmen (§ 1 Absatz 1 Nummer 5 GAKG) vorbehaltlich des Artikels 91a Absatz 3 Satz 4 des Grundgesetzes jedem Land die ihm in Durchführung des Rahmenplans entstandenen Ausgaben in Höhe von 60 %.

GAK-Rahmenplan

Der aktuelle GAK-Rahmenplan 2026-2029 sieht im **Förderbereich 7 „Wasserwirtschaftliche Maßnahmen“** Maßnahmen zum „Schutz ländlicher Räume vor Hochwasser“ sowie die Förderung „andere(r) wasserwirtschaftliche(r) Maßnahmen“ vor:

Maßnahmen zum Schutz ländlicher Räume vor Hochwasser

Unter den Förderbereich 7 A. Nummer 1.0 fallen Maßnahmen zum Schutz ländlicher Räume vor Hochwasser. Förderfähig sind insbesondere

- Neubau und Verstärkung von Hochwasserschutzanlagen sowie
- Rückverlegung und Rückbau von Deichen.

Die Förderung des Landes kann hiernach bis zu 70 % der nach Abzug von Beiträgen Dritter anfallenden förderfähigen Ausgaben betragen oder bis zu 80 %, sofern die Unterlieger besondere Vorteile durch die Maßnahme genießen (siehe Förderbereich 7 A. Nummer 1.4.2 des GAK-Rahmenplans).

Andere wasserwirtschaftliche Maßnahmen

Unter den Förderbereich 7 B. Nummer 1.0 fallen zudem andere wasserwirtschaftliche Maßnahmen. Förderfähig sind insbesondere gemäß Nummer 1.2.1 a) Maßnahmen zur naturnahen Gewässerentwicklung durch

- Schaffung von Gewässerentwicklungsräumen,
- Verbesserung der hydromorphologischen Bedingungen oder
- Verbesserung des Wasserrückhalts in der Landschaft.

Dabei beträgt die Förderung bei Maßnahmen nach Nummer 1.2.1 a) bis zu 90 % der nach Abzug von Beiträgen Dritter anfallenden förderfähigen Ausgaben (siehe Förderbereich 7 B. Nummer 1.4.2 des GAK-Rahmenplans).

Die vorgenannten Förderobergrenzen gemäß GAK-Rahmenplan sind auch die Bezugsgrößen für die jeweilige Erstattung des Bundes; er erstattet dem Land hiernach also 60 % von 70, 80 oder 90 % der förderfähigen Ausgaben.

Abgrenzung zu Förderungen nach dem ANK

Nach Nummer 2.2 des ANK werden Maßnahmen zur Steigerung der natürlichen Klimaschutzfunktion von Gewässern durch deren Wiederherstellung, Renaturierung und nachhaltige Entwicklung sowie Maßnahmen zur Anpassung wasserwirtschaftlicher Infrastrukturen an die Auswirkungen des Klimawandels gefördert. Hierbei soll auf eine klare **Abgrenzung zu bereits bestehenden Förderinstrumenten**, insbesondere der **GAK**, geachtet und der Aufbau von Doppelförderstrukturen vermieden werden.

3.1.3 Bundeskompetenz kraft Natur der Sache

Neben den Bundeszuständigkeiten gemäß den Artikeln 86 ff. Grundgesetz bestehen auch ungeschriebene Verwaltungskompetenzen des Bundes; dazu gehört insbesondere eine Bundeskompetenz kraft Natur der Sache. Das Bundesverfassungsgericht hat eine solche nur unter engen Voraussetzungen anerkannt. Sie kommt allein für Aufgaben in Betracht, die aufgrund ihrer Eigenart nur durch den Bund bewältigt werden können. Eine Verwaltungskompetenz des Bundes kraft Natur der Sache ist demnach nur dann gegeben, wenn es sich um eine Aufgabe mit eindeutig überregionalem Charakter handelt, die ihrer Art nach nicht durch ein Land allein wirksam wahrgenommen werden kann.⁹ Die Überregionalität alleine vermag damit keine Bundeskompetenz kraft Natur der Sache zu begründen. Eine solche ist nur dann anzunehmen, wenn das Erreichen des angestrebten Ziels bei vollständigem Vollzug durch die Länder von vornherein ausgeschlossen wäre. Solange die Länder, ggf. auch in ihrem kooperativen

⁹ BVerfGE 22, 180 (216f.) – Jugendhilfe.

Zusammenwirken, die entsprechenden Aufgaben erfüllen können, scheidet eine Kompetenz des Bundes kraft Natur der Sache aus.¹⁰

3.2 Sachverhalt

3.2.1 Angaben des BMUKN zur Bundeskompetenz und zum erheblichen Bundesinteresse

Das BMUKN hat für die Förderung des Vorhabens „Gewässerentwicklung Eckbach in Bobenheim-Roxheim“ eine ungeschriebene Verwaltungskompetenz des Bundes geltend gemacht. Der Bund habe die Verwaltungskompetenz sowie die damit verbundene Finanzierungskompetenz, um den Natürlichen Klimaschutz und in Verbindung damit auch den Naturschutz verstärkt zu fördern. Diese Kompetenz des Bundes ergebe sich aus den Grundsätzen einer **Bundeskompetenz kraft Natur der Sache**.

Es bestehe ein **erhebliches Bundesinteresse** für die Umsetzung des Vorhabens, um zur Erreichung der Klimaschutzziele der Bundesregierung beizutragen. Die Nutzung vorhandener Ökosysteme zur Einhaltung von Kohlenstoffdioxid-Einsparungsvorgaben und die Erhöhung der Klimaresilienz der Gewässerökosysteme sei eine gesamträumliche Aufgabe. Beim Klimaschutz handele es sich um eine überregionale Herausforderung in der Kompetenz des Bundes. Die Länder verfügten nicht über die erforderlichen übergreifenden Zuständigkeiten, um die Erreichung der auch gesetzlich festgelegten Ziele zur Bekämpfung der Klima- und Biodiversitätskrise zu gewährleisten, da sowohl Fließgewässer als auch Grundwasserkörper nicht an Verwaltungsgrenzen haltmachten. Die Maßnahmen seien dabei in der Gesamtschau, unabhängig von der Überregionalität einzelner Maßnahmen, zu betrachten.

Das geplante Vorhaben habe das Potenzial, durch seinen besonderen Charakter substantiell zum Erreichen der Ziele beizutragen. Es handele sich um ein Modellvorhaben mit besonderer Wirk- und Strahlkraft.

3.2.2 Angaben des BMUKN zur Abgrenzung der Förderung von Maßnahmen im Rahmen der GAK

Zur Abgrenzung der geplanten Förderung des Vorhabens „Gewässerentwicklung Eckbach in Bobenheim-Roxheim“ von Fördermaßnahmen im Rahmen der GAK erklärte das BMUKN: Im Förderbereich 7, Abschnitt 1.0 der GAK sei eine breit angelegte Förderung für „andere wasserwirtschaftliche Maßnahmen“ mit dem Ziel der „Verbesserung des ökologischen und chemischen Zustands der oberirdischen Gewässer in ländlichen

¹⁰ Huber/Voßkuhle/Trute, Grundgesetz, 8. Auflage 2024, Artikel 83 Grundgesetz Randnummer 83; BeckOK Grundgesetz/Suerbaum, 61. Edition 15. März 2025, Artikel 83 Grundgesetz Randnummer 31.

Räumen“ vorgesehen. Bei dem Vorhaben am Eckbach handele es sich hingegen um eine modellhafte Maßnahme für den Natürlichen Klimaschutz.

3.2.3 Hinweise des Bundesrechnungshofes im Anhörungsverfahren

Der Bundesrechnungshof äußerte bei der Anhörung Zweifel an der Finanzierungskompetenz des Bundes kraft Natur der Sache. Diese ergeben sich bereits daraus, dass eine Förderung des Vorhabens im Rahmen der GAK in Betracht kommt, da die meisten der vorgesehenen Maßnahmen grundsätzlich nach dem GAK-Rahmenplan förderfähig wären. Im Bereich einer geschriebenen Bundeskompetenz – wie hier für die GAK – scheidet eine ungeschriebene Bundeskompetenz kraft Natur der Sache von vornherein aus. Außerdem wies der Bundesrechnungshof darauf hin, dass die Voraussetzungen für eine Bundeskompetenz kraft Natur der Sache nicht vorliegen.

Das BMUKN berief sich in seiner Stellungnahme erneut auf eine Bundeskompetenz kraft Natur der Sache und erklärte, die Verwaltungsvereinbarung in der geplanten Form in Kürze abschließen zu wollen. Auf die Hinweise des Bundesrechnungshofes zur GAK ging es nicht ein.

3.3 Würdigung

3.3.1 Finanzierungskompetenz des Bundes für Gemeinschaftsaufgaben gemäß Artikel 91a Absatz 3 Grundgesetz

Förderfähig nach dem GAK-Rahmenplan

Das übergeordnete Ziel des Vorhabens „Gewässerentwicklung Eckbach in Bobenheim-Roxheim“ ist nach der Projektbeschreibung die Verbesserung des Hochwasserschutzes für die Gemeinde Bobenheim-Roxheim. Mit Maßnahmen zur Gewässerentwicklung – wie der Schaffung von Retentionsräumen und der Renaturierung von Gewässerbereichen – sowie dem Neubau und der Anpassung von technischen Anlagen soll der Hochwasserschutz verbessert werden. Die Überflutungshäufigkeit landwirtschaftlicher Flächen soll reduziert werden. Das Projekt umfasst damit überwiegend Maßnahmen zum Hochwasserschutz ländlicher Räume sowie Maßnahmen zur naturnahen Gewässerentwicklung, die nach dem GAK-Rahmenplan förderfähig sind.

Soweit der Bund im Rahmen des Vorhabens „Gewässerentwicklung Eckbach in Bobenheim-Roxheim“ Einzelmaßnahmen fördert, die mit Maßnahmen aus dem GAK-Rahmenplan deckungsgleich sind, handelt es sich um die Wahrnehmung von

Gemeinschaftsaufgaben nach Artikel 91a Absatz 1 Nummer 2 Grundgesetz. Hierfür steht ihm gemäß Artikel 91a Absatz 3 Grundgesetz eine Finanzierungskompetenz zu.

Sperrwirkung der GAK

Im Bereich einer Gemeinschaftsaufgabe ist eine **ungeschriebene Bundeskompetenz kraft Natur der Sache ausgeschlossen**.¹¹ Vielmehr wirkt der Bund auf dem Gebiet einer Gemeinschaftsaufgabe bei der Erfüllung von Aufgaben der Länder mit (Artikel 91a Absatz 1 Grundgesetz). Für den Bund begründet Artikel 91 a Grundgesetz insoweit eine Sperrwirkung, als er an den dort geregelten Aufgaben nur im Rahmen der vorgesehenen Mitwirkungsbefugnisse teilnehmen kann.¹² Bund und Land können ihre jeweiligen Kompetenzen auch nicht einvernehmlich, z. B. durch eine Verwaltungsvereinbarung, verschieben. Die (finanz-)verfassungsrechtliche Kompetenzordnung ist kein disponibles Recht.¹³ Im Handlungsfeld 2.2 des ANK wird entsprechend hervorgehoben, dass „auf eine klare Abgrenzung zu bereits bestehenden Förderinstrumenten, insbesondere der GAK (...) geachtet und der Aufbau von Doppelförderstrukturen vermieden“ werden soll.

Das BMUKN hatte sich zu Beginn des Anhörungsverfahrens nur sehr knapp und formelhaft zur Abgrenzung zur GAK geäußert. Auf die Hinweise des Bundesrechnungshofes ist es nicht eingegangen. Die Stellungnahme des BMUKN im Anhörungsverfahren ließ die notwendige vertiefte Auseinandersetzung mit der GAK vermissen.

Unzulässig hoher Finanzierungsanteil des Bundes

Der Finanzierungsanteil des Bundes bei wasserwirtschaftlichen Maßnahmen im Sinne des GAK-Rahmenplans richtet sich nach Artikel 91a Absatz 3 Sätze 2 und 3 Grundgesetz in Verbindung mit § 1 Absatz 1 Nummer 5 und 10 Absatz 1 Nummer 1 GAKG¹⁴. Hiernach erstattet der Bund jedem Land die ihm in Durchführung des Rahmenplans entstandenen Ausgaben in Höhe von 60 %. Dabei ist gemäß dem GAK-Rahmenplan bei den betreffenden Förderungen jeweils ein Eigenanteil des Zuwendungsempfängers vorgeschrieben.

Die intendierte Förderung des Vorhabens „Gewässerentwicklung Eckbach in Bobenheim-Roxheim“ steht damit nicht nur im Widerspruch zur grundgesetzlichen Kompetenzzuweisung, sondern führt auch zu einer Umgehung des Finanzierungsrahmens bei Gemeinschaftsaufgaben. Die geplante Förderung aus dem ANK mit einem 80-

¹¹ V. Münch/Kunig/Mager/Vasel, Grundgesetz, 8. Auflage 2025, Artikel 91a Grundgesetz Randnummer 56.

¹² Dreier/Heun, Grundgesetz, 3. Auflage 2018, Artikel 91a Grundgesetz Randnummer 29.

¹³ Lenz /Stützel, Zum Schutz von Förderkompetenzen der Länder bei Gemeinschaftsaufgaben nach Artikel 91a Grundgesetz, NVwZ 2023, S. 1783 (1786); Wernsmann/Hansbach, Verfassungsrechtliche Grenzen für Maßnahmen des Bundes im Bereich der Gemeinschaftsaufgaben nach Artikel 91a Grundgesetz. Am Beispiel der „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“, DVBl 2024, S. 1117 (1123).

¹⁴ GAKG in der Fassung der Bekanntmachung vom 21. Juli 1988 (BGBl. I S. 1055), das zuletzt durch Artikel 1 des Gesetzes vom 11. Oktober 2016 (BGBl. I S. 2231) geändert worden ist.

prozentigem Bundesanteil belastet den Bundeshaushalt dabei stärker als eine Förderung über die GAK, die – nach Abzug eines Eigenanteils des Zuwendungsempfängers – lediglich einen 60-prozentigen Finanzierungsanteil des Bundes zulässt.

3.3.2 Keine Bundeskompetenz kraft Natur der Sache

Anders als vom BMUKN geltend gemacht, hat der Bund vorliegend keine ungeschriebene Verwaltungskompetenz kraft Natur der Sache. Dies folgt bereits daraus, dass der Bund bei GAK-Maßnahmen mit Artikel 91a Absatz 3 Grundgesetz über eine geschriebene Finanzierungskompetenz verfügt, sodass ein Rückgriff auf eine ungeschriebene Bundeskompetenz ausscheidet (siehe Tz. 3.3.1). Darüber hinaus sind schon die Voraussetzungen für eine Bundeskompetenz kraft Natur der Sache nicht erfüllt:

Überregionale Aufgabe

Der Klimawandel ist ein globales Phänomen. Dementsprechend ist Klimaschutz auch eine überregionale und transnationale Aufgabe. Daraus folgt jedoch nicht, dass Maßnahmen des natürlichen Klimaschutzes generell nur durch den Bund als Verwaltungsträger durchgeführt oder gefördert werden können. Das BMUKN hatte zwar den länderübergreifenden Charakter des Klimaschutzes im Allgemeinen angeführt, aber nicht erläutert, inwieweit das konkret in Aussicht genommene Projekt „Gewässerentwicklung Eckbach in Bobenheim-Roxheim“ länderübergreifend sein soll, obwohl es nur innerhalb des Landesgebiets von Rheinland-Pfalz durchgeführt wird. Geographisch werden keine Ländergrenzen überschritten.

Ebenso wenig hatte es genauer erklärt, was den bundesweit bedeutsamen, modellhaften Charakter des Projekts ausmachen soll und weshalb es substantiell zur Erreichung der Ziele des Natürlichen Klimaschutzes beitragen können soll. Es hatte lediglich angegeben, dass das Modellvorhaben „Gewässerentwicklung Eckbach in Bobenheim-Roxheim“ wasserwirtschaftliche, landschaftspflegerische und naturschutzfachliche Ziele zugleich verfolge und mit der Gewässerrenaturierung Rückhalteräume für einen vorbeugenden Hochwasserschutz schaffe. Es ist unklar geblieben, inwieweit das Vorhaben nicht nur für Rheinland-Pfalz oder die Gemeinde Bobenheim-Roxheim relevant ist, sondern eine innovative Lösung für deutschlandweite Problemlagen bietet und ggf. als Vorbild für andere Projekte dienen kann.

Wirksame Aufgabenwahrnehmung nur durch den Bund

Selbst wenn man einen „eindeutig überregionalen“ Charakter des Projekts annähme, würde dies nicht zwingend bedeuten, dass der Bund insoweit tätig werden muss. Eine Bundeszuständigkeit kraft Natur der Sache kommt vielmehr nur dann in Betracht,

wenn die Aufgabe ihrer Art nach nicht durch ein Land allein wirksam wahrgenommen werden kann.

Zweck des Fördervorhabens ist die Verbesserung des Hochwasserschutzes für das Gebiet der Gemeinde Bobenheim-Roxheim durch Maßnahmen der Gewässerrenaturierung sowie des technischen Hochwasserschutzes. Das Vorhaben verknüpft dabei die Handlungsfelder der Wasserwirtschaft, des Gewässer- und Hochwasserschutzes sowie des Naturschutzes und der Landschaftspflege miteinander. Es handelt sich hierbei um Aufgaben, die grundsätzlich in der Verwaltungskompetenz der Länder liegen (Artikel 30, 83 f. Grundgesetz; § 94 Landeswassergesetz (LWG)¹⁵, § 76 LWG¹⁶, § 3 Absatz 1 Nummer 1 Bundesnaturschutzgesetz, § 2 Landesnaturschutzgesetz¹⁷).

Gründe dafür, dass das Vorhaben nur in der Verwaltungszuständigkeit des Bundes wirksam gefördert und durchgeführt werden kann, sind nicht ersichtlich. Eine Verwaltungskompetenz des Bundes kraft Natur der Sache wäre aber nur dann anzunehmen, wenn das Erreichen der mit der Förderung angestrebten Ziele bei einem Vollzug durch das Land Rheinland-Pfalz von vornherein ausgeschlossen wäre. Gegen eine solche Annahme spricht aber, dass Behörden der unmittelbaren und der mittelbaren Staatsverwaltung des Landes Rheinland-Pfalz alle wesentlichen Tätigkeiten sowohl bei der Abwicklung des Zuwendungsverfahrens (Bewilligung, Auszahlung, administrative Begleitung und Verwendungsnachweisprüfung) als auch bei der Durchführung des Fördervorhabens ausführen.

So fungiert das Land Rheinland-Pfalz nach der Verwaltungsvereinbarung gegenüber dem Zuwendungsempfängenden als alleiniger Zuwendungsgeber und das MKUEM nimmt – bis auf die Erfolgskontrolle – sämtliche Aufgaben im Zuwendungsverfahren wahr. Lediglich die Erfolgskontrolle führt der Bund nach dem Ende des Bewilligungszeitraums gemäß § 3 Absatz 2 der Verwaltungsvereinbarung auf Basis des Schlussberichts des Landes durch. Zudem beauftragt, koordiniert und bezahlt das Bundesamt für Naturschutz nach § 3 Absatz 3 der Verwaltungsvereinbarung eine externe Evaluation des Fördervorhabens.

¹⁵ Gemäß § 94 Absatz 1 LWG des Landes Rheinland-Pfalz vom 14. Juli 2015 ist die untere Wasserbehörde sachlich zuständig für den Vollzug des Wasserhaushaltsgesetzes, des LWG und auf diese Gesetze gestützter Rechtsverordnungen, soweit nichts anderes bestimmt ist. Untere Wasserbehörde ist gemäß § 92 Absatz 1 LWG die Kreisverwaltung, in kreisfreien Städten die Stadtverwaltung.

¹⁶ Nach § 76 Absatz 3 Nummer 3 LWG obliegen Planung und Ausbau öffentlicher Hochwasserschutzanlagen an Gewässern dritter Ordnung (wie dem Eckbach) den kreisfreien Städten, verbandsfreien Gemeinden und Verbandsgemeinden. Die Pflicht zur Planung, zum Ausbau, zum Betrieb und zur Unterhaltung öffentlicher Hochwasserschutzanlagen wird dabei gemäß Absatz 4 von den Landkreisen, kreisfreien Städten, verbandsfreien Gemeinden und Verbandsgemeinden als Pflichtaufgabe der Selbstverwaltung wahrgenommen.

¹⁷ Gemäß § 2 Absatz 1 Landesnaturschutzgesetz des Landes Rheinland-Pfalz vom 6. Oktober 2015 überwachen die zuständigen Naturschutzbehörden die Einhaltung der Vorschriften des Landesnaturschutzgesetzes und der aufgrund dieses Gesetzes erlassenen Vorschriften und treffen nach pflichtgemäßem Ermessen die im Einzelfall erforderlichen Maßnahmen, um deren Einhaltung sicherzustellen, soweit nichts anderes bestimmt ist. Sie sind die für Naturschutz und Landschaftspflege zuständigen Behörden nach § 3 Absatz 1 Nummer 1 Bundesnaturschutzgesetz. Untere Naturschutzbehörde ist die Kreisverwaltung, in kreisfreien Städten die Stadtverwaltung; oberste Naturschutzbehörde ist das fachlich zuständige Ministerium (§ 2 Absatz 6 Landesnaturschutzgesetz).

Der Antragsteller und Projektträger gehört als Gewässerzweckverband und damit Körperschaft des öffentlichen Rechts¹⁸ zur mittelbaren Staatsverwaltung des Landes Rheinland-Pfalz.

Die wesentlichen Aufgaben vollziehen damit bestimmungsgemäß die o. a. Landesbehörden bei einem Vorhaben, das zudem ausschließlich auf dem Gebiet des Landes Rheinland-Pfalz umgesetzt werden soll. Diese Aufgabenteilung widerlegt deutlich, dass die Förderung des Vorhabens ihrer Art nach nur durch den Bund allein wirksam wahrgenommen werden kann.

Geplante Mischfinanzierung steht im Widerspruch zur Bundeskompetenz kraft Natur der Sache

Schließlich steht die angestrebte Mischfinanzierung im Widerspruch zur geltend gemachten Bundeskompetenz kraft Natur der Sache: Die Verfassung weist Bund und Ländern ihre jeweiligen Aufgaben zur grundsätzlich selbständigen und eigenverantwortlichen Erfüllung zu (Trennungsgrundsatz). Wäre vorliegend also der Bund kraft Natur der Sache zuständig, schlosse dies nach dem Trennungsgrundsatz eine Verwaltungskompetenz des Landes aus. Da die Ausgabenlast gemäß Artikel 104a Absatz 1 Grundgesetz der Aufgabenlast folgt, verstieße die vorgesehene finanzielle Beteiligung des Landes Rheinland-Pfalz an der Förderung bei Annahme einer Bundeskompetenz kraft Natur der Sache gegen den verfassungsrechtlichen Konnexitätsgrundsatz. Das geplante Vorgehen erscheint auch insoweit nicht schlüssig.

Unbeschadet dessen spricht aber maßgebend gegen eine Bundeskompetenz kraft Natur der Sache, dass die Förderung und Durchführung des Vorhabens durch das Land Rheinland-Pfalz selbst wahrgenommen werden können und dies genauso geplant ist.

Der Bund hat hiernach **keine Finanzierungskompetenz kraft Natur der Sache** für die geplante Förderung des Vorhabens „Gewässerentwicklung Eckbach in Bobenheim-Roxheim“. Das BMUKN ist daher nicht befugt, das Vorhaben in der von ihm vorgesehenen Weise zu fördern.

¹⁸ Ein Gewässerzweckverband ist gemäß § 2 Absatz 1 Satz 1 des Landesgesetzes über die kommunale Zusammenarbeit vom 22. Dezember 2022 (GVBl. 1982, 476) als Körperschaft des öffentlichen Rechts organisiert.

4 Stellungnahme des BMUKN

4.1 BMUKN verneint Sperrwirkung der GAK

Das BMUKN hat sich in seiner Stellungnahme erstmals näher zur Abgrenzung von Maßnahmen des ANK zur GAK geäußert. Es hat erklärt, dass eine Sperrwirkung der GAK vorliegend nicht zum Tragen komme, da das Vorhaben nicht der Zielsetzung der GAK entspreche. Ziel der GAK sei es u.a. „eine leistungsfähige, auf künftige Anforderungen ausgerichtete Land- und Fortwirtschaft zu gewährleisten und ihre Wettbewerbsfähigkeit im Gemeinsamen Markt der Europäischen Union zu ermöglichen“ sowie „die nachhaltige Leistungsfähigkeit ländlicher Gebiete, deren integraler Bestandteil eine umwelt- und ressourcenschonende Land- und Fortwirtschaft ist, zu gewährleisten“ (§ 2 Absatz 1 Nummer 1 und 2 GAKG). Es müsse sich daher „immer [...] um Maßnahmen handeln, die die Produktionsbedingungen einschließlich der Arbeitsbedingungen und die Absatzbedingungen und damit die Agrarstruktur dauerhaft verbessern sollen“¹⁹. Diese Zielsetzung finde sich auch in § 1 Absatz 1 GAKG, der in Nummer 5 wasserwirtschaftliche Maßnahmen erwähne, die jedoch nur dann unter die Gemeinschaftsaufgabe fielen, wenn sie „zur Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“ wahrgenommen würden. Damit werde die Zielrichtung der wasserwirtschaftlichen Maßnahme zu einem wesentlichen Tatbestandsmerkmal. Das Vorhaben „Gewässerentwicklung Eckbach in Bobenheim-Roxheim“ ziele jedoch nicht darauf, die Agrarstruktur oder gar den Küstenschutz zu verbessern. Eine Förderung des Vorhabens im Rahmen der GAK käme daher nicht in Betracht.

4.2 BMUKN geht weiterhin von ungeschriebener Bundeskompetenz aus

Überregionalität

Das BMUKN hat erneut hervorgehoben, dass der Klimaschutz eine überregionale und transnationale Aufgabe sei. Dies zeigten die völkerrechtlichen Verpflichtungen der Bundesrepublik Deutschland aus dem Paris Abkommen, insbesondere des Klimaschutzes, das in § 3 Absatz 1 Bundes-Klimaschutzgesetz Eingang gefunden habe.

Das Vorhaben „Gewässerentwicklung Eckbach in Bobenheim-Roxheim“ sei als Maßnahme im Rahmen des umfassenden und ganzheitlichen Ansatzes des ANK in seiner Wirkung und Beurteilung nicht isoliert zu betrachten. Das ANK stelle mit seinen

¹⁹ Henneke in Henneke/Hofman, Grundgesetz Kommentar, Artikel 91a Grundgesetz Randnummer 18.

aufeinander abgestimmten zehn Handlungsfeldern ein in sich schlüssiges und wirksames Gesamtkonzept dar, um dem Klimawandel und seinen Folgen zu begegnen. Es verbinde dabei Maßnahmen zur Kooperation, Evaluierung, Forschung und Förderung und setze gleichzeitig auch Impulse für die Zusammenarbeit auf Bund-Länder-, auf EU- und internationaler Ebene. Dabei nehme das ANK unmittelbar klimarelevante Bereiche, wie etwa Moore und Wälder, in den Blick, ergänzt durch Maßnahmen der Wasserwirtschaft, die flankierend die Voraussetzungen u. a. für Maßnahmen in den Bereichen Moore und Wälder schafften.

Genauso folge auch die Umsetzung der Fördermaßnahme 2.2 des ANK einem schlüssigen Gesamtkonzept. Die Fördermaßnahme solle in der Fläche in den Strukturen der GAK umgesetzt werden. Ergänzt werde sie durch die Förderung von Modellvorhaben, die einen pilothaften Charakter oder Alleinstellungsmerkmale aufwiesen und die als Ganzes nicht den Fördergegenständen der GAK zuzuordnen seien. Die Modellvorhaben, auch das vorliegende Vorhaben „Gewässerentwicklung Eckbach in Bobenheim-Roxheim“, würden auch mit Blick auf die räumliche Lage ausgewählt, um eine ausgewogene geografische Repräsentanz sicherzustellen.

Modellcharakter des Vorhabens

Der pilothafte Charakter der Maßnahme ergebe sich dabei aus der Verbindung unterschiedlicher Aspekte, die erhebliche Synergieeffekte generierten. Das Vorhaben sei typisch für die Gewässer im Oberrheingraben, die aufgrund der gegebenen Topografie alle ein sehr geringes Gefälle haben. Es sei daher davon auszugehen, dass das Projekt grundsätzlich auch auf andere Regionen mit ähnlichen Randbedingungen übertragbar sei. Das Vorhaben kombiniere insbesondere Maßnahmen in den Bereichen der Gewässerentwicklung, des Hochwasserschutzes, der Wassergüte, des Naturschutzes, des Artenschutzes und der Landschaftsentwicklung.

Erhebliches Bundesinteresse

Das erhebliche Bundesinteresse an der Umsetzung des Vorhabens „Gewässerentwicklung Eckbach in Bobenheim-Roxheim“ ergebe sich daher aus der konkreten Umsetzung und Ausgestaltung des ANK und der Maßnahme 2.2 des ANK und der sich daraus ergebenden Gesamtwirkung. Diese Gesamtwirkung lasse sich nur über einen übergreifenden und überregionalen Ansatz des Bundes erreichen, der mit mehreren, über das Bundesgebiet verteilten Modellvorhaben die Förderung im Bereich „Gewässer“ adressiere. Die Überregionalität resultiere mithin aus dem Zusammenspiel von bundesweit angelegten Modellvorhaben sowie einer flächendeckenden GAK-Förderung. Eine Umsetzung der Modellvorhaben über die GAK sei in dieser Form nicht möglich, da die Fördervoraussetzungen nicht erfüllt seien (siehe Tz. 4.1).

Gemeinschaftliche Finanzierung von Bund und Land

Nach Auffassung des BMUKN liegt kein Fall einer Mischfinanzierung im Sinne einer Durchbrechung des grundgesetzlichen Konnexitätsprinzips vor. Vielmehr förderten Bund und Land jeweils im Rahmen ihrer eigenen Kompetenz für die Bereiche (Natürlicher) Klimaschutz und Naturschutz. Unter Bezugnahme auf zwei Entscheidungen des Bundesverwaltungsgerichts hält das BMUKN eine solche Aufgabenaufteilung bei sich überschneidenden Aufgabenzuständigkeiten für zulässig.²⁰

5 Abschließende Würdigung und Empfehlungen

5.1 Vorhaben beinhaltet weitgehend GAK-Maßnahmen

Entgegen der Annahme des BMUKN dient das Vorhaben „Gewässerentwicklung Eckbach in Bobenheim-Roxheim“ der Zielsetzung der GAK. Zur GAK gemäß Artikel 91a Absatz 1 Nummer 2 Grundgesetz gehören alle Maßnahmen zur Verbesserung der landwirtschaftlichen Produktions- und Absatzbedingungen im weitesten Sinne. Auch wasserwirtschaftliche Maßnahmen fallen gemäß Artikel 91a Absatz 2 Grundgesetz in Verbindung mit § 1 Absatz 1 Nummer 5 GAKG darunter.²¹ Der Begriff der GAK wird gemäß Artikel 91a Absatz 2 Grundgesetz durch das GAK-Gesetz konkretisiert, welches seinerseits durch die GAK-Rahmenpläne konkretisiert wird (siehe §§ 4 ff. GAKG). Alle in den GAK-Rahmenplänen genannten Einzelmaßnahmen sind vom verfassungsrechtlichen Begriff der GAK umfasst.²² Welche wasserwirtschaftlichen Maßnahmen in den Bereich der GAK fallen, ergibt sich also aus dem konkretisierenden GAK-Rahmenplan (siehe aktuell Förderbereich 7 des GAK-Rahmenplans 2026-2029). Wie unter Tz. 3.3.1 ausgeführt, sind die in Aussicht genommenen Fördermaßnahmen des Vorhabens „Gewässerentwicklung Eckbach in Bobenheim-Roxheim“ weitgehend inhaltsgleich mit Maßnahmen, die nach dem GAK-Rahmenplan förderfähig sind.

Nach der Projektbeschreibung dient das Vorhaben dem Hochwasserschutz durch Maßnahmen zur Gewässerentwicklung und zur Anpassung der wasserwirtschaftlichen Infrastruktur in dem von häufigen Überflutungen betroffenen Gebiet. Diese sollen u. a.

²⁰ Siehe Bundesverwaltungsgericht, Urteil vom 15. März 1989, NVwZ 1989, S. 876 (877); Bundesverwaltungsgericht, Urteil vom 26. Juni 2025, NVwZ 2025, S. 2028 (2031).

²¹ Henneke in Henneke/Hofman, Grundgesetz Kommentar, Artikel 91a Grundgesetz Randnummer 17; Sachs/Siekmann/Thiel, 10. Auflage 2024, Artikel 91a Grundgesetz Randnummer 27; Dürig/Herzog/Scholz/Schwarz, 108. EL August 2025, Artikel 91a Grundgesetz Randnummer 23.

²² Lenz/Stützel, Zum Schutz von Förderkompetenzen der Länder bei Gemeinschaftsaufgaben nach Artikel 91a Grundgesetz, NVwZ 2024, S. 1783 (1785 f.).

dazu beitragen, die Überflutungshäufigkeit von landwirtschaftlichen Flächen zu reduzieren. Zielrichtung der wasserwirtschaftlichen Maßnahmen des Vorhabens ist demzufolge auch ein verbesserter Schutz der landwirtschaftlichen Lebensgrundlagen gegen Hochwasser und eine Verbesserung der Agrarstruktur.

5.2 Keine ungeschriebene Bundeskompetenz

Der Bundesrechnungshof bekräftigt seine Auffassung, dass eine ungeschriebene Bundeskompetenz vorliegend nicht in Betracht kommt. Das Vorhaben „Gewässerentwicklung Eckbach in Bobenheim-Roxheim“ beinhaltet weitgehend Einzelmaßnahmen, die mit Fördergegenständen des GAK-Rahmenplans deckungsgleich sind. Wie bereits unter Tz. 3.3.1 ausgeführt, ist im Bereich der GAK eine ungeschriebene Bundeskompetenz kraft Natur der Sache ausgeschlossen (Sperrwirkung der GAK). Auch einzelne Projektmaßnahmen, die nicht nach dem GAK-Rahmenplan förderbar sind, liegen in der Aufgabenzuständigkeit (Verbandskompetenz) des Landes Rheinland-Pfalz.

5.2.1 Nicht nur erhebliches Bundesinteresse, sondern auch Bundeskompetenz erforderlich

Der Bundesrechnungshof stellt nicht in Abrede, dass der Bund ein erhebliches Interesse an wasserwirtschaftlichen Maßnahmen zur Gewässerentwicklung und zum Hochwasserschutz haben kann. Ein Bundesinteresse allein kann die Gewährung einer Zuwendung jedoch nicht legitimieren. Vielmehr darf der Bund nur dann Ausgaben leisten, wenn er hierfür im Einzelfall auch die Finanzierungskompetenz besitzt, welche sich grundsätzlich aus einer entsprechenden Verwaltungskompetenz ableitet (Artikel 104a Absatz 1 Grundgesetz). Die Voraussetzungen für eine vom BMUKN geltend gemachte ungeschriebene Verwaltungskompetenz des Bundes liegen jedoch nicht vor.

5.2.2 Aufgabenkompetenz des Landes Rheinland-Pfalz

Das Vorhaben „Gewässerentwicklung Eckbach in Bobenheim-Roxheim“ beinhaltet neben Maßnahmen des Hochwasserschutzes vor allem typische Maßnahmen der Gewässerbewirtschaftung im Sinne der EG-Wasserrahmenrichtlinie²³ (WRRL) und des Wasserhaushaltsgesetzes. Dazu gehören Maßnahmen zur Verbesserung der hydromorphologischen Bedingungen, d. h. zur Verbesserung der Gewässerstruktur einschließlich der Uferzone, der Durchgängigkeit und der Wasserführung. Diese werden in

²³ Richtlinie 2000/60/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. Oktober 2000 zur Schaffung eines Ordnungsrahmens für Maßnahmen der Gemeinschaft im Bereich der Wasserpolitik. Diese wurde in Deutschland in das Wasserhaushaltsgesetz und das Wasserrecht der Länder umgesetzt.

behördenverbindlichen²⁴ Bewirtschaftungsplänen und Maßnahmenprogrammen festgelegt.²⁵

Modellcharakter des Vorhabens zweifelhaft

Es bestehen insofern schon erhebliche Zweifel an der Modellhaftigkeit des Projekts. Modellvorhaben dienen der Erprobung neuer Lösungen. Mit einer Modellförderung werden außergewöhnliche Projekte, die neue Methoden oder Konzepte erproben, finanziert. Welche neuartigen Erkenntnisse gewonnen und welche innovativen Ansätze hier verfolgt werden sollen, hat das BMUKN nicht näher dargelegt. Es hält es lediglich für möglich, dass das Projekt „grundsätzlich auch auf andere Regionen mit ähnlichen [topografischen] Randbedingungen übertragbar“ sei.

Gegenstand des Vorhabens sind dabei aber etablierte Maßnahmen des Hochwasserschutzes und der Wasserwirtschaft, die zu den regulären Aufgaben der zuständigen Landesbehörden gehören. Modellvorhaben des Bundes dienen jedoch nicht dazu, die zur Erfüllung gesetzlicher Pflichten notwendigen Investitionen eines Landes zu finanzieren.

Keine Überregionalität

Das BMUKN hat nicht bestritten, dass es sich bei dem Vorhaben „Gewässerentwicklung Eckbach in Bobenheim-Roxheim“ um eine lokal begrenzte Maßnahme handelt. Es leitet die von ihm angenommene Überregionalität des Vorhabens vielmehr aus dem „Zusammenspiel von bundesweit angelegten Modellvorhaben“ des ANK „sowie einer flächendeckenden GAK-Förderung“ ab. Damit ergibt sich die seitens des BMUKN geltend gemachte Überregionalität des Vorhabens erst aus seiner Zuordnung zum ANK. Die Förderung eines Vorhabens aus dem ANK begründet jedoch keine Bundeskompetenz, sondern setzt eine solche voraus.

Wirksame Aufgabenwahrnehmung durch das Land Rheinland-Pfalz möglich

Ebenso wenig folgt aus den völkerrechtlichen Verpflichtungen zum Klimaschutz oder aus einem „ganzheitlichen Ansatz“ des ANK, dass das Vorhaben nur durch den Bund als Verwaltungsträger durchgeführt oder gefördert werden kann. Eine Bundeszuständigkeit kraft Natur der Sache kommt nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts nur dann in Betracht, wenn die Aufgabe ihrer Art nach nicht durch ein Land allein

²⁴ § 85 Absatz 4 Satz 1 LWG.

²⁵ MKUEM (Hrsg.), Rheinland-pfälzischer Bewirtschaftungsplan 2022-2027, korrigierte Fassung vom 22. Februar 2022; Struktur- und Genehmigungsdirektion Süd Rheinland-Pfalz (Hrsg.), Maßnahmenprogramm 2022-2027 nach der Wasserrahmenrichtlinie für die rheinland-pfälzischen Gewässer im Bearbeitungsgebiet Oberrhein, Stand: 22. Dezember 2021 sowie Anhang 6.1 zum Maßnahmenprogramm 2022-2027 für das Gewässereinzugsgebiet Isenach und Eckbach, Lebendige Gewässer in Rheinland-Pfalz.

wirksam wahrgenommen werden kann. Davon kann vorliegend aber keine Rede sein, denn gemäß der Verwaltungsvereinbarung übernehmen Behörden des Landes Rheinland-Pfalz alle wesentlichen Tätigkeiten beim Durchführen sowohl des Zuwendungsverfahrens als auch des Vorhabens selbst.

Sowohl bei den GAK-Maßnahmen, die den ganz überwiegenden Schwerpunkt des Vorhabens bilden, als auch bei den übrigen Projektmaßnahmen handelt es sich um Landaufgaben. Es erschließt sich daher auch nicht, weshalb aus der Verknüpfung dieser Maßnahmen eine ungeschriebene Bundeskompetenz resultieren sollte.

5.2.3 Vorgesehene Mischfinanzierung steht im Widerspruch zur vom BMUKN geltend gemachten Bundeskompetenz kraft Natur der Sache

Schließlich liegt entgegen der Annahme des BMUKN vorliegend keine „überschneidende Aufgabenzuständigkeit“ des Bundes und des Landes Rheinland-Pfalz vor. In den beiden vom Bundesverwaltungsgericht entschiedenen Fällen, die das BMUKN angeführt hat, bestanden für den Bund und das betroffene Land bzw. die betroffene Gemeinde jeweils eigene verfassungsrechtlich und gesetzlich geregelte Verwaltungszuständigkeiten, die sich teilweise überschneiden. Ein solcher Fall ist hier jedoch gerade nicht gegeben. Das BMUKN beruft sich auf eine ungeschriebene Verwaltungskompetenz des Bundes kraft Natur der Sache. Diese setzt gemäß den Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts voraus, dass allein der Bund die Aufgabe wirksam wahrnehmen kann. Läge eine Bundeskompetenz kraft Natur der Sache vor, wäre eine überschneidende Aufgabenzuständigkeit des Landes Rheinland-Pfalz per definitionem ausgeschlossen. Die Begründung der Mischfinanzierung mit „überschneidenden Aufgabekompetenzen“ ist insoweit schon nicht schlüssig.

5.3 Abschließende Empfehlungen

Unbeschadet der bestehenden Sperrwirkung der GAK sind die Voraussetzungen für eine ungeschriebene Bundeskompetenz vorliegend nicht erfüllt. Der Bundesrechnungshof hält seine Kritik daher vollumfänglich aufrecht. Die intendierte Förderung des Vorhabens „Gewässerentwicklung Eckbach in Bobenheim-Roxheim“ ist unzulässig. Der nach der Verwaltungsvereinbarung vorgesehene 80-prozentige Bundesanteil belastet den Bundeshaushalt dabei stärker als eine Förderung über die GAK, die – nach Abzug eines Eigenanteils des Zuwendungsempfängers – lediglich einen 60-prozentigen Finanzierungsanteil des Bundes zulässt. Die vorgesehene Förderung steht damit nicht nur im Widerspruch zur grundgesetzlichen Kompetenzzuweisung, sondern führt im Vergleich zu einer Förderung über die GAK zu höheren Ausgaben für den Bund.

Der Bundesrechnungshof rät deshalb weiterhin davon ab, das Vorhaben in der nach der Verwaltungsvereinbarung vorgesehenen Weise zu fördern. Will die Bundesregierung das Vorhaben fördern, muss sie die Förderung im Einklang mit den verfassungsrechtlichen Vorgaben finanzieren. Für die Planung und Abwicklung von GAK-Maßnahmen bestehen hierbei etablierte und rechtssichere Verfahren.

Der Bundesrechnungshof erwartet ferner, dass das BMUKN bei den von ihm geplanten Vorhaben der Maßnahme 2.2 des ANK die erforderliche klare Abgrenzung zur GAK und zu den Landeskompetenzen sicherstellt. Er behält sich vor, die entsprechenden Förderungen zu einem späteren Zeitpunkt zu prüfen.

Schneider

Peters

Beglaubigt: Ehrhard, Tarifbeschäftigte

Wegen elektronischer Bearbeitung ohne Unterschrift und Dienstsiegelabdruck.