

MALIN NISCHWITZ

Nachhaltigkeit
durch konditionierte
Wirtschaftssubventionen

*Recht der
Nachhaltigen Entwicklung*
30

Mohr Siebeck

Recht der Nachhaltigen Entwicklung

herausgegeben von

Wolfgang Kahl

30



Malin Nischwitz

Nachhaltigkeit durch
konditionierte
Wirtschaftssubventionen

Mohr Siebeck

Malin Nischwitz, geboren 1995; Studium der Rechtswissenschaften an der LMU München mit Auslandspraktikum an der Deutschen Botschaft Helsinki; Rechtsreferendariat im Bezirk des OLG München; 2020 Zweite Juristische Staatsprüfung; Akademische Rätin (a. Z.) an der LMU München mit Forschungsaufenthalt in London (Kanada); 2023 Promotion; Richterin am Bayerischen Verwaltungsgericht München.

Diss., Ludwig-Maximilians-Universität München, 2023

ISBN 978-3-16-163634-9 / eISBN 978-3-16-163635-6

DOI 10.1628/978-3-16-163635-6

ISSN 1862-0426 / eISSN 2569-4227 (Recht der Nachhaltigen Entwicklung)

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliographie; detaillierte bibliographische Daten sind über <https://dnb.dnb.de> abrufbar.

© 2024 Mohr Siebeck Tübingen. www.mohrsiebeck.com

Das Werk einschließlich aller seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung außerhalb der engen Grenzen des Urheberrechtsgesetzes ist ohne Zustimmung des Verlags unzulässig und strafbar. Das gilt insbesondere für die Verbreitung, Vervielfältigung, Übersetzung und die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen.

Das Buch wurde von Laupp & Göbel in Gomaringen auf alterungsbeständiges Werkdruckpapier gedruckt und von der Buchbinderei Nädele in Nehren gebunden.

Printed in Germany.

Meiner Familie

Vorwort

Die vorliegende Arbeit wurde im Wintersemester 2023/24 von der Juristischen Fakultät der Ludwig-Maximilians-Universität München als Dissertation angenommen. Literatur und Rechtsprechung konnten bis Juli 2023 berücksichtigt werden.

Die ersten Dankesworte gebühren meinem hochgeschätzten Doktorvater, Professor Dr. *Martin Burgi*, der diese Arbeit engagiert und umsichtig betreute, in jedem Entstehungsstadium den entscheidenden Rat hatte und einen Forschungsaufenthalt in Kanada möglich machte. Für die vielseitigen Projekte, in die er mich während meiner knapp dreijährigen, ungemein lehrreichen Zeit als Wissenschaftliche Mitarbeiterin an seinem Lehrstuhl einbezog, für die Verantwortung, die er mir vertrauensvoll übertrug und für die akademische Freiheit, die er mir zuteilwerden ließ, bin ich sehr dankbar.

Professor Dr. *Jens Kersten*, mit dem ich das Interesse für die Nachhaltigkeitswissenschaft teile, möchte ich für das ausführliche Zweitgutachten danken.

Für die Aufnahme in die Schriftenreihe „Recht der Nachhaltigen Entwicklung“ gilt Professor Dr. *Wolfgang Kahl* großer Dank.

Bei der *Johanna und Fritz Buch Gedächtnis-Stiftung*, Hamburg möchte ich mich für die äußerst großzügige Förderung der Drucklegung dieses Werkes bedanken.

Nicht unerwähnt bleiben kann Professorin Dr. *Birgit Schmidt am Busch*, LL.M., die mich nicht zuletzt inspiriert hat, eine Promotion anzustreben.

Im Rückgebäude der Münchener Ludwigstr. 28 durfte ich zahlreiche wunderbare Menschen kennenlernen, die mich auf unterschiedlichste Weise unterstützt, mir bei gemeinsamen Mittags- und Kaffeepausen zu wertvoller Motivation für dieses Buch verholfen und mich im besten Sinne geprägt haben. Dafür und für die Freundschaften, die über die Jahre hinweg entstanden sind, schätze ich mich sehr glücklich. Stellvertretend für viele sei in Dankbarkeit das Lehrstuhlteam genannt.

Von ganzem Herzen möchte ich Dr. *Lea Bosch*, *Lisa Hagen*, Dr. *Nicole Lieb*, *Kim Chi Tran* und *Carina Stier* für ihre Mühen beim Korrekturlesen dieser Arbeit, ihre wiederholte Bereitschaft zur Diskussion meiner Überlegungen sowie für ihre fortwährende Unterstützung danken.

Der größte Dank aber gilt meiner Familie – meinen Eltern *Bernd* und *Claudia*, die mir nicht nur meinen akademischen Werdegang ermöglicht haben, meiner

Schwester *Linda*, meinen geliebten Großeltern und *Lorenz*, ohne dessen Rückhalt vieles nicht denkbar gewesen wäre. Für ihre Geduld und Unterstützung über beinahe ein Jahrzehnt juristischer Ausbildung und Promotion hinweg, für ihren Zuspruch und die Liebe, die sie mir unermüdlich entgegengebracht haben, werde ich nie genug danken können. Ihnen sei dieses Buch gewidmet.

München, im April 2024

Malin Nischwitz

Inhaltsübersicht

Vorwort	VII
Einführung: Ziele, Begriffe und Untersuchungsrahmen	1
A. Ziele der Arbeit: Ökologische Konditionierung der Wirtschaftsförderung als Transformationsinstrument	1
B. Begriffliche Grundlagen ökologischer Konditionierung	24
C. Inhaltlicher Zugriff der vorliegenden Untersuchung	26
Kapitel 1: Phänomenologie ökologischer Konditionalität.....	31
A. Ausgangsbeispiele	31
B. Systematisierung.....	37
C. Fazit zur Phänomenologie ökologischer Konditionalität.....	53
Kapitel 2: Ökologische Nachhaltigkeit als Zweck des Staatshandelns	55
A. Ökologische Nachhaltigkeit als Staatszweck.....	55
B. Synthese: Grundsatz der Berücksichtigung ökologischer Nachhaltigkeit in der Wirtschaftsförderung	95
Kapitel 3: Rechtliche Ausgangslage der Steuerung durch Wirtschaftssubventionen	100
A. Begriff, Typologie und Abgrenzungsfragen der Wirtschaftssubvention ...	102
B. Rechtliche Ausgangslage und dogmatische Grundlagen politischer Steuerung durch Wirtschaftssubventionen	109
C. Determinanten des europäischen und nationalen Subventionsrechts.....	117

D. Fazit: Durchlässiger Rechtsraum qua Gewohnheit.....	139
--------------------------------------------------------	-----

Kapitel 4: Wirtschaftsförderung und andere Nachhaltigkeitsinstrumente: Zwischen Dysfunktionalität und ökologischem Kohärenzgebot.....	140
---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	-----

A. Bestehende Instrumente ökologischer Nachhaltigkeit und Kohärenzdefizit.....	141
B. Dysfunktionalitäten des bestehenden staatlichen Handlungsinstrumentariums.....	163
C. Kohärenzgebot vor dem Hintergrund des Art. 20a GG und der intertemporalen Freiheitssicherung.....	165

Kapitel 5: Ökologisch-nachhaltige Konditionierung von Wirtschaftssubventionen als Transformationsinstrument.....	170
------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	-----

A. Konditionierung in Bezug auf ökologische Nachhaltigkeit: Begriff und dogmatische Einordnung.....	171
B. Wirtschaftssubventionen unter der Zweckherrschaft.....	179
C. Systematik ökologischer Konditionierung.....	186
D. Resümee zur ökologisch nachhaltigen Konditionierung.....	196

Kapitel 6: Impulse und Grenzen ökologisch-nachhaltiger Konditionierung von Wirtschaftssubventionen („Ob“).....	198
----------------------------------------------------------------------------------------------------------------	-----

A. Unionsrechtliche Begünstigung ökologisch-nachhaltig konditionierter Wirtschaftsförderung der Mitgliedstaaten.....	199
B. Verfassungsrechtlicher Grundsatz ökologisch konditionierter Wirtschaftssubventionen vor dem Hintergrund des Mandats aus Art. 20a GG und der intertemporalen Freiheitssicherung.....	206
C. Verfassungsrechtliche Statthaftigkeit vor dem Hintergrund der Berufsfreiheit des Subventionsempfängers (erste Grundrechtskonstellation).....	214
D. Verfassungsrechtliche Statthaftigkeit vor dem Hintergrund der Berufsfreiheit Dritter (zweite Grundrechtskonstellation).....	239
E. Verfassungsrechtliche Statthaftigkeit vor dem Hintergrund des Allgemeinen Gleichheitssatzes, Art. 3 Abs. 1 GG.....	241
F. Fazit: Statthaftigkeit ökologischer Konditionierung von Wirtschaftssubventionen.....	247

Kapitel 7: Implementierungsoptionen im Mehrebenensystem („Wie“)	249
A. Allgemein-verwaltungsrechtliche Rahmenbedingungen	249
B. Anforderungen an die Rechtsgrundlage	260
C. Fazit: Weitreichende Implementierungsoptionen im bestehenden Rechtsrahmen	270
 Kapitel 8: Ökologische Konditionierung aus der Rechtsanwendungsperspektive: „AnBest ökologische Nachhaltigkeit“ als Leitkonzept ökologischer Wirtschaftssubventionen	271
A. Rechtsanwendungsperspektive: Implementierungsoptionen	271
B. Konkrete Implementierungsvorschläge	276
C. Perspektiven: „ANBest ökologische Nachhaltigkeit“	279
 Ergebnis: Ungenutztes Potenzial ökologischer Konditionierung	283
A. Ökologische Nachhaltigkeit als Paradebeispiel eines zulässigen Konditionierungszwecks	283
B. Ökologische Kohärenz: Grundsatz der ökologisch-nachhaltigen Konditionierung	284
C. Konditionierungskompetenzen	285
D. Zusammenfassung der zentralen Statthaftigkeitsparameter ökologischer Konditionierung	285
E. Gesamtfazit	288
 Literaturverzeichnis	291
 Sachregister	309

Inhaltsverzeichnis

Vorwort	VII
Einführung: Ziele, Begriffe und Untersuchungsrahmen	1
<i>A. Ziele der Arbeit: Ökologische Konditionierung der Wirtschaftsförderung als Transformationsinstrument</i>	1
I. Ökologisch-nachhaltige Transformation der Realwirtschaft	2
II. Die Schlüsselrolle des Instruments Wirtschaftsförderung	9
III. Ziele und Rechtsfragen der Arbeit	17
<i>B. Begriffliche Grundlagen ökologischer Konditionierung</i>	24
I. Konditionalität und Konditionierung	24
II. Ökologische Nachhaltigkeit	24
III. Wirtschaftssubventionen	25
IV. Konditionierungszwecke	25
<i>C. Inhaltlicher Zugriff der vorliegenden Untersuchung</i>	26
I. Thematische Eingrenzungen	26
II. Gang der Untersuchung	28
Kapitel 1: Phänomenologie ökologischer Konditionalität	31
<i>A. Ausgangsbeispiele</i>	31
I. Ansätze von Konditionalität in der (Luft-)Verkehrsförderung, insb. „Lufthansa-Staatshilfe“	31
II. Förderung der gewerblichen Wirtschaft als Sektor mit spezifischem Konditionierungspotenzial	34
<i>B. Systematisierung</i>	37

I.	Normierte Konditionalität in der Gemeinsamen Europäischen Agrarförderpolitik (GAP).....	37
1.	Ökologische Bindung der Fördermittel im Zuge der GAP-Neuausrichtung 2021	38
2.	Struktur und Systematik der Öko-Konditionalität	40
3.	Vorgaben für die Umsetzung der Konditionalitäten in den nationalen Strategieplänen	40
4.	Konkrete Beispiele für zwingende Konditionen	40
5.	Fazit	41
II.	Obligatorische Konditionalitätsstrukturen.....	41
1.	Querschnittsziele bei Europäischen Struktur- und Krisenfonds.....	42
a)	Strukturfonds.....	42
b)	Krisenfonds, insb. Aufbau- und Resilienzfazilität 2021/NextGenerationEU	43
c)	Europäischer Fonds für regionale Entwicklung (EFRE)	45
2.	KUEBLL/CEEAG-Leitlinien.....	46
III.	Fakultative Konditionalität: Blick auf Nachhaltige Beschaffung und Green Procurement als Referenzgebiete.....	46
1.	Die Dogmatik der Fremdheit	48
2.	Strategische Beschaffung und Green Procurement.....	49
3.	Ökologisch-nachhaltig geprägte Beschaffungsverwaltungsvorschriften	49
4.	Fazit zum vergleichenden Blick auf das Vergaberecht: Fakultative Konditionalität	50
IV.	Umgekehrte ökologische Konditionalität in kommunalen Förderprogrammen.....	53
C.	<i>Fazit zur Phänomenologie ökologischer Konditionalität</i>	53

Kapitel 2: Ökologische Nachhaltigkeit als Zweck des Staatshandelns

55

A.	<i>Ökologische Nachhaltigkeit als Staatszweck.....</i>	55
I.	Terminologische Entfaltung	56
1.	Nachhaltigkeit als Rechtsbegriff.....	56
a)	Begriffsursprung.....	57
b)	Nachhaltigkeit im Sinne der Sustainable Development Goals (SDGs).....	62
2.	Traditionelle Dreidimensionalität der Nachhaltigkeit.....	64
a)	ESG-Ziele.....	64
b)	Problematik der Vielschichtigkeit	65

c) „Social“ und „Governance“-Aspekte der Nachhaltigkeit	66
3. Begriffsverständnis „Ökologische Nachhaltigkeit“	68
a) Umweltrechtsbezug	69
b) Überdies: Klimaschutz, Biodiversität und Kreislaufwirtschaft	70
c) Definition nach der Europäischen Taxonomie-Verordnung	71
aa) Die „ökologisch-nachhaltige Wirtschaftstätigkeit“	72
bb) Von der ökologischen Nachhaltigkeit erfasste Unterziele	72
d) Zielkonflikte und andere Herausforderungen	73
4. Fazit: Ökologische Nachhaltigkeit im Sinne der Taxonomie-VO	74
II. Rechtliche Legitimation und Handlungsimpulse hin zu ökologischer Nachhaltigkeit	76
1. Internationales Mandat für Umwelt- und Klimaschutz.....	77
a) Umweltvölkerrechtliche Nachhaltigkeitsgebote, insbesondere Sustainable Development Goals.....	77
b) Pariser Klimaabkommen	79
2. Unionsrechtliche Nachhaltigkeitsimpulse.....	81
a) Gebot der nachhaltigen Entwicklung, Art. 3 Abs. 3, 5 EUV.....	81
b) Besondere Bedeutung des Umweltschutzes (Art. 11 AEUV)	82
c) Grundrechtliche Verankerung in Art. 37 GrCh	83
d) Bedeutung der Grundfreiheiten als Determinanten	84
e) Fazit: Primärrechtlicher Nachhaltigkeitsimpuls auf Unionsebene	84
3. Verfassungsrechtliche Gebote vor dem Hintergrund von Art. 20a GG und der intertemporalen Freiheitssicherung	85
a) Verankerung de constitutione lata	87
aa) Die natürlichen Lebensgrundlagen	87
bb) Verantwortung für künftige Generationen.....	89
cc) Zäsur durch den „Klima-Beschluss“ des BVerfG.....	90
(1) Im Hinblick auf Art. 20a GG	90
(2) Grundrecht auf intertemporale Freiheitssicherung.....	92
b) Forderungen nach einer weitergehenden, subjektiven Verfassungsbestimmung de constitutione ferenda	93
 B. <i>Synthese: Grundsatz der Berücksichtigung ökologischer Nachhaltigkeit in der Wirtschaftsförderung</i>	 95

Kapitel 3: Rechtliche Ausgangslage der Steuerung durch Wirtschaftssubventionen

100

A. <i>Begriff, Typologie und Abgrenzungsfragen der Wirtschaftssubvention</i> ..	102
I. Terminologie der „Subvention“ als Oberbegriff	103
II. Wirtschaftssubventionen als finanzielle Förderung der Realwirtschaft ..	107

III. Typologie und Abgrenzungsfragen	108
1. Subventionstypen.....	108
2. Abgrenzung von Umweltsubventionen.....	108
<i>B. Rechtliche Ausgangslage und dogmatische Grundlagen politischer Steuerung durch Wirtschaftssubventionen</i>	<i>109</i>
I. Grundlagen indirekter (politischer) Steuerung	110
1. Indirekte Steuerung durch Finanzen	111
2. Bewältigung des Missbrauchspotenzials.....	113
II. Steuerungsgrade: „echte“ und „unechte“ Verhaltenspflichten	114
III. Subventionszweck als Steuerungsziel	116
IV. Resümee zur rechtlichen Ausgangslage bei der Wirtschaftsförderung ...	116
<i>C. Determinanten des europäischen und nationalen Subventionsrechts.....</i>	<i>117</i>
I. Subventionskompetenzen	118
II. Unionsrechtliche Determinanten nationaler Wirtschaftsförderung	121
1. Der Terminus „Beihilfe“ i. S. d Art. 107 Abs. 1 AEUV	122
2. Grundsatz der Unvereinbarkeit und Ausnahmen	124
III. Gegenwärtige rechtliche Ausgestaltung der nationalen Subventionsvergabe.....	126
1. Haushaltsrechtliches Mandat	126
2. Kein Gesetzesvorbehalt	127
3. Subventionsarten.....	133
IV. Abstrakte und konkrete Subventionsvergabeentscheidung	134
1. Subventionsrahmen, insb. Förderrichtlinien	135
2. Konkrete Subventionsvergabeentscheidung und Subventionsrechtsverhältnis.....	137
<i>D. Fazit: Durchlässiger Rechtsraum qua Gewohnheit.....</i>	<i>139</i>
Kapitel 4: Wirtschaftsförderung und andere Nachhaltigkeitsinstrumente: Zwischen Dysfunktionalität und ökologischem Kohärenzgebot	140
<i>A. Bestehende Instrumente ökologischer Nachhaltigkeit und Kohärenzdefizit.....</i>	<i>141</i>
I. Politische Leitkonzepte und internationale Vereinbarungen	141
1. SDGs der Vereinten Nationen.....	142
2. Europäische Leitlinien, insbesondere „European Green Deal“ 2019...143	

3. Deutsche Nachhaltigkeitsstrategie (DNS) und Organisationsverfassung	145
a) Nachhaltigkeitsprüfung bei Gesetzesvorhaben.....	147
b) Parlamentarischer Rat für nachhaltige Entwicklung	148
c) Nachhaltigkeitsstrategie konkret bei der Subventionsvergabe	149
aa) Subventionsstrategie im Sinne der DNS Weiterentwicklung 2021.....	150
bb) Nachhaltigkeitsprüfung bei Subventionsvergabeentscheidungen	151
cc) Fazit: Keine Berücksichtigungspflicht nach dem Status quo....	153
II. Die untergeordnete Rolle klassischer Ge- und Verbote im Nachhaltigkeitskontext	153
1. Klassisches Umweltrecht sowie Planungsrecht	154
2. Instrumentalisierungspotenzial des KSG bzw. der Landesklimaschutzgesetze	155
III. Privatrechtliche Instrumente, Sustainable Finance und sog. „Public Enforcement“	156
1. Privatrechtliche Nachhaltigkeitsanforderungen an Unternehmen.....	157
2. Green bzw. Sustainable Finance	157
3. Sog. „Public Enforcement“	158
IV. Ökonomische Instrumente, insb. sog. „Umweltsubventionen“ und „Contracts for Difference“	159
1. Wirtschaftssubventionen mit ökologisch nachhaltigem Primärzweck.....	159
a) Sog. Umweltsubventionen.....	160
b) Sog. Klimaschutzverträge („Carbon Contracts for Difference“).....	161
2. Abbau umweltschädlicher Subventionen; „Environmentally harmful subsidies“	161
<i>B. Dysfunktionalitäten des bestehenden staatlichen Handlungsinstrumentariums</i>	<i>163</i>
<i>C. Kohärenzgebot vor dem Hintergrund des Art. 20a GG und der intertemporalen Freiheitssicherung</i>	<i>165</i>
I. Das Gebot der Folgerichtigkeit.....	165
II. Der Grundsatz ökologischer Kohärenz.....	166

Kapitel 5: Ökologisch-nachhaltige Konditionierung von Wirtschaftssubventionen als Transformationsinstrument..... 170

<i>A. Konditionierung in Bezug auf ökologische Nachhaltigkeit: Begriff und dogmatische Einordnung.....</i>	<i>171</i>
------------------------------------------------------------------------------------------------------------	------------

I.	Begriffsverständnis.....	172
1.	Konditionalität bei EU-Staatshilfen	172
2.	Der instrumentelle Begriff der Konditionierung.....	174
II.	Dogmatische Einordnung in die verwaltungsrechtliche Instrumentenlehre.....	175
III.	Dogmatische Einordnung in den Kontext der Anreizsteuerung	176
<i>B.</i>	<i>Wirtschaftssubventionen unter der Zweckherrschaft.....</i>	<i>179</i>
I.	Subventionszwecke	180
1.	Primär- und Sekundärzwecke	180
2.	„Subventionsfremde Zwecke“	184
II.	Aufladung durch Konditionierungszwecke und strategische Subventionierung.....	185
<i>C.</i>	<i>Systematik ökologischer Konditionierung</i>	<i>186</i>
I.	Anwendungsbereich	187
1.	Rechtsgrundlagen im Mehrebenensystem.....	187
2.	Kein umwelt- oder klimarechtlicher Primärzweck	187
3.	Einschränkungen bei streng zweckgebundenen Subventionen	188
II.	Konditionenkategorien bzw. Arten von Konditionen.....	188
1.	Generelle vs. individuelle Konditionen.....	189
2.	Formelle und materielle Konditionen	190
a)	Formelle Konditionen.....	190
b)	Materielle Konditionen.....	192
aa)	Bezug zur wirtschaftlichen (unternehmerischen) Tätigkeit	193
bb)	Anreizelemente	194
3.	Abgrenzung verwendungsbezogener Auflagen	194
III.	Abgrenzung zu „herkömmlicher“ Subventionsvergabe unter Nebenbestimmungen	195
<i>D.</i>	<i>Resümee zur ökologisch nachhaltigen Konditionierung.....</i>	<i>196</i>

Kapitel 6: Impulse und Grenzen ökologisch-nachhaltiger Konditionierung von Wirtschaftssubventionen („Ob“)..... 198

<i>A.</i>	<i>Unionsrechtliche Begünstigung ökologisch-nachhaltig konditionierter Wirtschaftsförderung der Mitgliedstaaten.....</i>	<i>199</i>
I.	Unionsrechtlicher Rückenwind für „grüne“ Wirtschaftssubventionen....	200
1.	Begünstigendes Umwelt-Beihilfenregime	201
a)	Allgemeine Gruppenfreistellungsverordnung (AGVO)	201

b) Leitlinien für staatliche Klima-, Umweltschutz- und Energiebeihilfen (KUEBLL)	201
2. Ineinandergreifen von Beihilfenrecht und EU-Umweltrecht	203
a) Sog. „Hinkley-Point“-Rechtsprechung des EuGH	203
b) Politikkohärenz.....	204
II. Kein Entgegenstehen von Grundfreiheiten.....	205
III. Fazit: Gleichlauf von Umweltschutz und mitgliedstaatlichen Beihilfen vor dem Hintergrund der EU-Politikkohärenz	206
<i>B. Verfassungsrechtlicher Grundsatz ökologisch konditionierter Wirtschaftssubventionen vor dem Hintergrund des Mandats aus Art. 20a GG und der intertemporalen Freiheitssicherung.....</i>	206
I. Ökologische Nachhaltigkeit als legitimer Konditionierungszweck.....	207
1. Verfassungsrechtlich zulässige Steuerungsziele	207
2. Verfassungsrechtlich zulässige Konditionierungszwecke.....	208
3. Konkret: Ökologische Nachhaltigkeit als legitimer Konditionierungszweck	209
II. Wahrung des haushaltsrechtlichen Mandats.....	209
III. Weitreichende Konditionierungskompetenzen der Subventionsgeber	211
1. Subventionsermessen, Aufgabeneröffnung und sachliche Zuständigkeit	211
2. Kein Konnexitätsgebot.....	213
IV. Fazit: Grundsatz ökologisch-nachhaltiger Konditionierung.....	213
<i>C. Verfassungsrechtliche Statthaftigkeit vor dem Hintergrund der Berufsfreiheit des Subventionsempfängers (erste Grundrechtskonstellation)</i>	214
I. Rechtliche Qualifizierung.....	215
II. Grundrechtsprüfung.....	216
1. Schutzbereich in Bezug auf Wirtschaftssubventionen	216
2. Umfassender Schutz vor Beschränkungen mit berufsregelnder Tendenz.....	217
3. Eingriff nach modernem Begriffsverständnis	219
a) Den Subventionsempfänger belastende Wirkungen	220
aa) Belastung durch Anreize.....	221
bb) Beeinträchtigung der unternehmerischen Gestaltungsfreiheit ..	222
b) Pflichten vs. Obliegenheiten.....	223
c) Kein Gleichlauf mit der Eingriffsverwaltung	226
d) Berufsausübungsregelungscharakter	227
4. Rechtsprechungstendenz zur Annahme eines Grundrechtseingriffs durch konditionierte Subventionen	228

a)	Grundrechtseingriff wegen gezielter Einflussnahme auf den Subventionsempfänger (erste Rechtsprechungslinie).....	228
b)	Grundrechtseingriff qua Überschreitung des Zuständigkeitsbereichs bzw. eigenständiger Maßnahmenqualität der Kondition(ierung) (zweite Rechtsprechungslinie).....	229
aa)	Fehlende Zuständigkeit des handelnden Hoheitsträgers	230
bb)	Eingriff wegen eigenständiger belastender Maßnahmenqualität	230
cc)	Kritik.....	230
5.	Keine Eingriffsqualität ökologischer Konditionierung	231
a)	Verwendungsbezogene Auflagen	233
b)	Formelle Konditionen.....	234
c)	Materielle Konditionen.....	235
6.	Konditionenkategorie als Rechtfertigungsparameter	235
a)	Rechtfertigungsmaßstab	236
b)	Formelle Konditionen.....	237
c)	Materielle Konditionen.....	238
III.	Fazit.....	239
D.	<i>Verfassungsrechtliche Statthaftigkeit vor dem Hintergrund der Berufsfreiheit Dritter (zweite Grundrechtskonstellation)</i>	239
E.	<i>Verfassungsrechtliche Statthaftigkeit vor dem Hintergrund des Allgemeinen Gleichheitssatzes, Art. 3 Abs. 1 GG.....</i>	241
I.	Sachgerechte Verteilungskriterien.....	242
II.	Kein Erfordernis eines unmittelbaren Sachzusammenhangs zwischen Subventionszweck und Konditionen	243
III.	Jedenfalls: Ökologische Nachhaltigkeit als zulässiges Differenzierungskriterium	244
1.	Differenzierungsmaßstab	245
2.	Ökologische Nachhaltigkeit als sachlicher Differenzierungsgrund	246
3.	Konditionenkategorie als Rechtfertigungsparameter	247
F.	<i>Fazit: Statthaftigkeit ökologischer Konditionierung von Wirtschaftssubventionen.....</i>	247
Kapitel 7: Implementierungsoptionen im Mehrebenensystem („Wie“)		
249		
A.	<i>Allgemein-verwaltungsrechtliche Rahmenbedingungen.....</i>	249

I.	Nebenbestimmungen als gesetzliche Verankerung des Steuerungselements im Subventionsrecht	250
1.	Originäre Funktion der Nebenbestimmung bei Ermessensentscheidungen.....	250
2.	Konditionen als Auflagen zum Subventionsverwaltungsakt.....	251
3.	Reichweite und Eignung für Konditionierung	253
II.	Wahrung des Koppelungsverbots.....	255
1.	Subventionsvergabe vermittelt Verwaltungsakts (Regelfall)	256
2.	Bei Subventionsvergabe auf Grundlage eines öffentlich-rechtlichen Vertrags (Ausnahmefall)	258
III.	Fazit: Maßgaben für die Konditionierung	259
 <i>B. Anforderungen an die Rechtsgrundlage</i>		260
I.	Das Maß der Konditionierung: Verhältnismäßigkeitsdirektiven	260
1.	Verwendungsbezogene Auflagen	263
2.	Formelle Konditionen	263
3.	Materielle Konditionen	265
II.	Qualität der Rechtsgrundlage	266
III.	Transparenz und Bestimmtheit.....	267
IV.	Besonderheiten bei kommunalen Förderprogrammen, Art. 28 Abs. 2 GG	268
1.	Kongruenz zum sachlichen Aufgabenbereich des Subventionsgebers.....	268
2.	Besonderheiten bei Kommunen als Subventionsgebern	269
 <i>C. Fazit: Weitreichende Implementierungsoptionen im bestehenden Rechtsrahmen</i>		270

Kapitel 8: Ökologische Konditionierung aus der Rechtsanwendungsperspektive: „AnBest ökologische Nachhaltigkeit“ als Leitkonzept ökologischer Wirtschaftssubventionen		271
 <i>A. Rechtsanwendungsperspektive: Implementierungsoptionen</i>		271
I.	Im Rahmen der Förderrichtlinien bzw. des konkreten Subventionsverwaltungsakts de lege lata	272
II.	Im Rahmen eines allgemeinen oder ökologiebezogenen Konditionierungsgesetzes de lege ferenda.....	272
III.	Instrumentalisierung bestehender ökologischer Kriterienkataloge.....	273

1. Grundsatz der Vermeidung erheblicher Beeinträchtigungen (Art. 17 Taxonomie-VO)	273
2. Vergleichender Ansatz: AVV Klima	275
<i>B. Konkrete Implementierungsvorschläge</i>	276
I. AVG des Bayerischen StMWI	277
II. KfW-Förderungen	277
III. Förderungen auf Grundlage des Stabilisierungsfondsgesetz (StFG)	279
<i>C. Perspektiven: „ANBest ökologische Nachhaltigkeit“</i>	279
I. Gegenstand und Funktion der Allgemeinen Nebenbestimmungen.....	280
II. Stadtbezirksbudget-Richtlinien der Landeshauptstadt München als Ausgangspunkt	280
III. Formulierungsvorschlag für einzelne Bestimmungen	281
 Ergebnis: Ungenutztes Potenzial ökologischer Konditionierung	283
<i>A. Ökologische Nachhaltigkeit als Paradebeispiel eines zulässigen Konditionierungszwecks</i>	283
<i>B. Ökologische Kohärenz: Grundsatz der ökologisch-nachhaltigen Konditionierung.....</i>	284
<i>C. Konditionierungskompetenzen</i>	285
<i>D. Zusammenfassung der zentralen Statthaftigkeitsparameter ökologischer Konditionierung</i>	285
I. Determinanten in Bezug auf die Berufsfreiheit (Art. 12 GG)	286
II. Determinanten in Bezug auf Art. 3 Abs. 1 GG.....	286
III. Verhältnismäßigkeit	286
IV. Wahrung des Aufgabenbereichs des handelnden Subventionsgebers	287
V. Fazit	287
<i>E. Gesamtfazit.....</i>	288
 Literaturverzeichnis.....	291
Sachregister	309

Einführung

Ziele, Begriffe und Untersuchungsrahmen

A. Ziele der Arbeit: Ökologische Konditionierung der Wirtschaftsförderung als Transformationsinstrument

„[T]his is Europe's ‚man on the moon‘ moment.“¹ Die EU-Kommissionspräsidentin Ursula von der Leyen verglich die Einführung des zentralen politischen Leitkonzepts zur Verwirklichung ökologischer Nachhaltigkeit in der europäischen Wirtschaft, des sog. European „Green Deal“, ² mit der Mondlandung.

Der Schlüsselbegriff „Ökologische Nachhaltigkeit“³ repräsentiert die Herausforderungen unserer Zeit. Als Zielsetzung der Wirtschaftsförderung bringt er nachfolgend den auf allen Ebenen erforderlichen, universellen Transformationsprozess von staatlichem Handeln, (Real-)Wirtschaft und Gesellschaft hin zu mehr Arten-, Umwelt- und Klimaschutz⁴ unter Aufrechterhaltung des wirtschaftlichen Wachstums und Wohlstands zum Ausdruck.⁵

¹ *EU-Kommissionspräsidentin Ursula von der Leyen*, Rede zum Europäischen Grünen Deal am 11.12.2019 in Brüssel, abrufbar unter https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/SPEECH_19_6749, zuletzt abgerufen am 04.07.2023.

² *Europäische Kommission*, Mitteilung der Europäischen Kommission an das Europäische Parlament, den Europäischen Rat, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen, Der europäische Grüne Deal, COM(2019) 640 final; näher unter Kap. 2 B.I.1. sowie Kap. 4 A.I.2.

³ Zur Terminologie siehe unter Kap. 2 B.I.3; krit. in Bezug auf die Steuerungswirkung *Kersten/Kaupp*, JuS 2022, 473 (475) m.w.N.; dafür, dass *ökologische* Nachhaltigkeit unmittelbar in der Verfassung verankert wird statt vieler *Calliess*, in: *Dürig/Herzog/Scholz*, GG Kommentar, Stand: 99. EL September 2022, Art. 20a Rn. 103 m.w.N.; *Gärditz*, in: *Landmann/Rohmer*, Umweltrecht, Stand: 99. EL September 2022, Art. 20a GG Rn. 2 m.w.N. aus Rspr. und Literatur; mit diesem Begriff im Kontext des „*European Green Deal*“ statt vieler *Calliess/Dross*, ZUR 2020, 456 (457) m.w.N.; *Burgi*, NVwZ 2021, 1401 (1407).

⁴ Näher zu den von der ökologischen Nachhaltigkeit umfassten Teilzielen siehe unter Kap. 2 B.I.3.c)bb); nach Art. 9 der Taxonomie-Verordnung (Verordnung (EU) 2020/852 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 18.06.2020, ABl. L 198/13) enthalte „ökologische Nachhaltigkeit“ mehrere Unterziele wie den Klimaschutz, die Klimaanpassung, eine nachhaltige Nutzung und der Schutz von Wasser- und Meeresressourcen, den Übergang zu einer Kreislaufwirtschaft, die Vermeidung und Verminderung von Umweltverschmutzung sowie der Schutz und die Wiederherstellung der Biodiversität und von Ökosystemen.

⁵ Eine einheitliche Definition existiert nicht. Mit der hier vorgeschlagenen Definition wird Bezug genommen auf allgemein hin bestehende Nachhaltigkeitsdefinitionen, allerdings

Inwiefern konkret die Wirtschaftssubventionierung als ein machtvolles Steuerungsinstrument des Staates im Hinblick auf die ökologische Nachhaltigkeit *konditioniert*⁶ werden kann, mithin die rechtliche Statthaftigkeit einer derartigen Instrumentalisierung, und auf welche Weise Wirtschaftssubventionen zugunsten des Transformationsprozesses nutzbar gemacht werden sollten, mithin das Bestehen konkreter Implementierungsoptionen, ist Gegenstand der nachfolgenden Untersuchung. Auch wird gezeigt, dass auf diese Weise ein erhebliches Potenzial geschöpft werden kann, welches einen Vergleich mit der Mondlandung im Kontext des Subventionsrechts zumindest nahelegen vermag.

I. Ökologisch-nachhaltige Transformation der Realwirtschaft

Die „grüne“ Transformation, wie sie auch der Green Deal der EU anstrebt, ist auf den ersten Blick von vermeintlichen Antagonismen durchzogen und sieht sich gleich vor multiple Herausforderungen gestellt:⁷ Ökologie vs. Ökonomie, knapper werdende Ressourcen bei gleichzeitig steigendem Rohstoffbedarf einer global stetig wachsenden Bevölkerung⁸ und schließlich Krisen wie etwa im Zuge der Covid-19-Pandemie⁹ oder des Ukraine-Krieges, die die europäische Realwirtschaft auch ungeachtet strikter Nachhaltigkeitsvorgaben beanspruchen.¹⁰ Hinzu kommt die internationale Verpflichtung zu einer gerechteren Verteilung von Wohlstand, die aus dem Beitritt zu den „Sustainable Develop-

mit Beschränkung auf die Umwelt- und Klimadimension; ausf. zum Begriffsverständnis und mit einer Abgrenzung zum (allgemeinen) Begriff der Nachhaltigkeit siehe unten Kap. 2 B.I.1; vgl. hierzu auch *Mathis*, Nachhaltige Entwicklung und Generationengerechtigkeit, S. 197 m.w.N.; *Kahl*, in: Kahl (Hrsg.), Nachhaltigkeit als Verbundbegriff, S. 22 m.w.N.; im Zentrum des Begriffs der ökologischen Nachhaltigkeit stehe „[...] das Ziel der Schöpfung und langfristigen Sicherung der natürlichen Lebensgrundlagen im Sinne einer dauerhaft-umweltgerechten Entwicklung,“ so *Kahl/Gärditz*, Umweltrecht, 12. Auflage 2021, § 4 Rn. 37 m.w.N.

⁶ Zur Terminologie der *Konditionierung* und der *Konditionalität* im Kontext ökologischer Nachhaltigkeit siehe unter Kap. 5 A.I.

⁷ Näher zu diesem „Dilemma“ *Kahl/Gärditz*, Umweltrecht, 12. Auflage 2021, Einführung, Rn. 9.

⁸ Vgl. statt vieler *Umweltbundesamt*, Ressourcennutzung und ihre Folgen, 24.08.2021, abrufbar unter <https://www.umweltbundesamt.de/themen/abfall-ressourcen/ressourcennutzung-ihre-folgen>, zuletzt abgerufen am 04.07.2023.

⁹ Siehe zu den Wechselwirkungen von Umweltschutz und Pandemie *Kahl/Gärditz*, Umweltrecht, 12. Auflage 2021, Einführung, Rn. 10.

¹⁰ Näher zu den Auswirkungen von Pandemie und Ukraine-Krieg auf die konjunkturelle Entwicklung der Europäischen Union siehe *Institut der Deutschen Wirtschaft*, Europa an der Schwelle zur Rezession? Wirtschaftliche Auswirkungen der Corona-Pandemie und des Ukraine-Krieges, 11.08.2022, abrufbar unter <https://www.iwkoeln.de/studien/thomas-obst-wirtschaftliche-auswirkungen-der-corona-pandemie-und-des-ukraine-kriegs.html>, S. 4, zuletzt abgerufen am 04.07.2023.

ment Goals“ der Vereinten Nationen¹¹ resultiert. Deren Brisanz macht sich angesichts negativer Auswirkungen des – wissenschaftlich zweifellos nachweisbar¹² – voranschreitenden menschengemachten Klimawandels in nie dagewesener Deutlichkeit auch in Europa bemerkbar, wenngleich der globale Süden am stärksten betroffen ist.¹³ Nichtsdestotrotz handelt es sich bei den Bestrebungen der Nachhaltigkeit bzw. einer nachhaltigen Entwicklung¹⁴ um keine neuartigen Phänomene. Dass sich Staat, Realwirtschaft und Gesellschaft angesichts bestehender planetarer Belastungsgrenzen (sog. „*planetary boundaries*“) ¹⁵ radikal verändern werden müssen und dieser Prozess den Beteiligten Einiges abverlangen wird, ist global längst bekannt und wird unter dem Stichwort des „*sustainable development*“ diskutiert. Von vornherein wurden unter dieser Zielsetzung einer „nachhaltigen Entwicklung“¹⁶ auch die Aspekte der Verteilungsgerechtigkeit und Zukunftsfähigkeit gefasst.¹⁷ So wird in der Europäischen Union die Forcierung der ökologischen Nachhaltigkeit auch als ein Jahrhundertziel verstanden.¹⁸

Bislang noch weniger in den Fokus der öffentlichen, insbesondere der rechtswissenschaftlichen Diskussion gerückt, jedoch nicht weniger bedeutsam als der Anstoß der Transformation selbst, sind die Umsetzung und die Implementierung ökologischer Grundsätze in die bestehende Rechtsordnung. Dieser

¹¹ *United Nations General Assembly*, Transforming our world: the 2030 Agenda for Sustainable Development, A/RES/70/1; ausf. dazu unten Kap. 2 B.II.1.a).

¹² Vgl. hierzu den Sechsten Sachstandsbericht des IPCC, deutsche Zusammenfassung für politische Entscheidungsträger, etwa S. 5, 7, abrufbar unter https://www.de-ipcc.de/media/content/AR6-WGII-SPM_deutsch_barrierefrei.pdf, zuletzt abgerufen am 04.07.2023.

¹³ Siehe zum „Nord-Süd-Problem“ <https://www.bundestag.de/dokumente/textarchiv/2022/kw39-pa-ua-klima-energie-910814>, zuletzt abgerufen am 04.07.2023.

¹⁴ Zu den Begrifflichkeiten sogleich sowie näher unten Kap. 2.B.I.1.

¹⁵ Ausf. zu den planetaren Belastungsgrenzen und deren Bedeutung für Art. 20a GG *Cal-liess*, in: Dürig/Herzog/Scholz, GG Kommentar, Stand: 99. EL September 2022, Rn. 41 ff. m.w.N.; zur besonderen Bedeutung von Kippunkten siehe IPCC, https://www.ipcc.ch/site/assets/uploads/2020/07/SR1.5-FAQs_de_barrierefrei.pdf, S. 15, zuletzt abgerufen am 04.07.2023.

¹⁶ Vgl. näher *Rühmkorf*, in: Rühmkorf (Hrsg.), Nachhaltige Entwicklung im deutschen Recht, Möglichkeiten und Grenzen der Förderung, 2018, S. 9 ff.; zur „nachhaltigen Entwicklung“ als Rechtsbegriff vgl. näher *Mathis*, Nachhaltige Entwicklung und Generationengerechtigkeit: eine interdisziplinäre Studie aus rechtlicher, ökonomischer und philosophischer Sicht, 2017, S. 205 ff.

¹⁷ Dazu ausführlicher unter Kap. 2 B.II.1.a).

¹⁸ Zum Mehrebenencharakter ökologischer Nachhaltigkeit, insbesondere zum unionsrechtlichen Hintergrund siehe weiter unten unter Kap. 2 B.II.2; *Europäische Kommission*, The European Green Deal, COM/2019/640, abrufbar unter <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1576150542719&uri=COM%3A2019%3A640%3AFIN>, zuletzt abgerufen am 04.07.2023; vgl. die epochale Bedeutung des Green Deal unterstreichend *Burgi*, NVwZ 2021, 1401 (1402 ff.); vgl. auch *Franzius*, KlimR 2022, 2 (3 ff.); vgl. näher zum Mehrebenencharakter des Klimaschutzes *Schlacke*, NVwZ 2022, 905 ff.

Frage nach den zur Verfügung stehenden und notwendigen (verwaltungs-)rechtlichen Instrumenten wurde sich indessen in der Literatur nur stellenweise gewidmet.¹⁹ Dabei spielen gerade staatliche Fördergelder damals (im Kontext klassischer umweltbezogener Programme und staatlicher Initiativen) wie heute (vor allem im Bereich der Umwelt- und noch mehr im Bereich der Klimapolitik) eine zentrale Rolle:

„Europa wird beträchtliche nachhaltige Investitionen benötigen, um den ökologischen Wandel voranzutreiben. Einen erheblichen Teil davon wird der private Sektor stemmen, doch für einen raschen ökologischen Wandel werden staatliche Fördermaßnahmen benötigt.“²⁰

Schließlich verfügen gerade die Wirtschaftssubventionen,²¹ die (zunehmend auch von Seiten der Europäischen Union) in immer größer werdenden Umfang zugewendet werden,²² über signifikantes Steuerungspotenzial.²³ Zuletzt hat die Europäische Union mit der Investierung einer sog. „Aufbau- und Resilienzfazilität“²⁴ im Rahmen des Wiederaufbauprogramms „NextGenerationEU“²⁵ etwa 723 Milliarden Euro²⁶ bereitgestellt, die zu einem erheblichen Teil (mindestens 30 Prozent des gesamten Finanzvolumens²⁷) der grünen Transformation zu Erfolg verhelfen sollen.^{28, 29}

¹⁹ Vgl. soweit ersichtlich nur *Burgi*, NVwZ 2021, 1401 ff.; *Franzius*, ZUR 2021, 131 (insb. 135 ff.); siehe außerdem *Krönke*, NVwZ 2022, 1606 ff. unter Hinweis auf die Möglichkeiten von „Green Funding“.

²⁰ *Europäische Kommission*, Pressemitteilung vom 21.12.2021, Statement der Vizepräsidentin Margarethe Vestager, abrufbar unter https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_21_6982, zuletzt abgerufen am 04.07.2023.

²¹ Zum Begriff unten Kap. 3 A.I.

²² 2022 betrug allein das Subventionsvolumen des Bundes 47, 2 Milliarden Euro, siehe *Bundesministerium der Finanzen*, Pressemitteilung vom 18.08.2021, abrufbar unter <https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Pressemitteilungen/Finanzpolitik/2021/08/2021-08-18-zukunftsorientierte-subventionspolitik-bundesregierung.html>, zuletzt abgerufen am 04.07.2023; zu den gewaltigen Summen auf EU-Ebene siehe *Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz*, <https://www.bmwk.de/Redaktion/DE/Artikel/Europa/eu-finanzen.html>, zuletzt abgerufen am 04.07.2023.

²³ Ausf. zur Steuerungsdogmatik siehe unter Kap. 3 B.

²⁴ VO (EU) 2021/241 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 12.02.2021 zur Einrichtung der Aufbau- und Resilienzfazilität, ABl. EU Nr. L 57, 17.

²⁵ Siehe *Europäische Kommission*, NextGenerationEU, https://next-generation-eu.europa.eu/index_de, zuletzt abgerufen am 04.07.2023; dazu monographisch *Waigel*, Next Generation EU, 2023.

²⁶ Stand: 2022 (inflationsangepasst), vgl. https://ec.europa.eu/info/funding-tenders/find-funding/eu-funding-programmes/recovery-and-resilience-facility_de, am 04.07.2023; vgl. auch *Meyer*, EuZW 2022, 789.

²⁷ *Europäische Kommission*, NextGenerationEU, https://next-generation-eu.europa.eu/make-it-green_de, zuletzt abgerufen am 04.07.2023.

²⁸ Dazu näher unter Kap. 4 A.I.2.

²⁹ Die mit dem Fonds verbundene Änderung des EU-Eigenmittelregimes wurde zwischenzeitlich mit zwei Verfassungsbeschwerden angegriffen, die das Bundesverfassungsge-

Der Lichtgestalt der Subvention sind aber auch Schattenseiten immanent, die von einer begrenzten Beeinflussbarkeit der Zweckerreichung über Refinanzierungsnotwendigkeiten bis hin zu Schwierigkeiten bei der Rückforderung³⁰ reichen.³¹ Ebenso lange wie Subventionen als Instrument staatlicher Wirtschaftsförderung und -lenkung eingesetzt werden, sehen sie sich aus ökonomischen, gesellschaftlichen, politischen und auch rechtlichen Gesichtspunkten mitunter heftiger Kritik ausgesetzt.³² Die Wirtschaftsförderung bewegt sich nämlich in einem Spannungsfeld („Dilemma“³³) zwischen dem praktischen Bedürfnis nach alternativen Steuerungsmöglichkeiten, gerade in Bezug auf finanzielle Anreize und im Bereich umwelt- und klimapolitischer öffentlicher Zielsetzungen, einerseits, sowie den rechtsdogmatischen klar konturierten Anforderungen an die staatliche Einflussnahme in die grundrechtlich geschützten Freiheiten der Wirtschaftssubjekte andererseits, die traditionell nicht unerheblicher Skepsis in der Literatur unterliegen.³⁴

Diese Arbeit versteht sich weder als eine weitere kritische Schrift gegen noch als Plädoyer für den (gar vermehrten) Einsatz von Wirtschaftssubventionen seitens des Staates. Vielmehr werden im Folgenden die Wirtschaftssubventionen als verwaltungsrechtliches Instrument der ökologischen Transformation im Fokus stehen und wird aufgezeigt werden, inwieweit das bekanntermaßen erhebliche Steuerungspotenzial der Wirtschaftsförderung gezielt auf ökologische Nachhaltigkeit hin ausgerichtet und auf diese Weise zugunsten des soeben angerissenen Transformationsprozesses nutzbar gemacht werden könnte. Wenngleich diese Fragestellungen in besonderem Maße auch politische, gesellschaftliche und ökonomische Dimensionen aufweisen, wird der Schwerpunkt der Arbeit auf der Untersuchung der rechtlichen Rahmenbedingungen einer solchen Instrumentalisierung der Wirtschaftsförderung liegen. Denn selbst Bereiche, die keinen unmittelbaren Zusammenhang mit Zielen der Umwelt- und Klimapolitik aufweisen, müssen bei Transformationsansätzen berücksichtigt werden; ihnen kommt mitunter sogar eine Schlüsselrolle zu.

richt am 06.12.2022 (2 BvR 547/21, 2 BvR 798/21) zurückwies, unter anderem wegen der strengen Zweckbindung der Mittel, näher hierzu *Meyer*, EuZW 2023, 221 ff.

³⁰ Vgl. hierzu *Ehlers*, GewArch 1999, 305 ff.

³¹ Zu den Nachteilen statt vieler *Kloepfer*, Umweltrecht, 4. Auflage 2016, § 5 Rn. 855 ff. m.w.N.

³² Rechtlicher Angriffspunkt ist zumeist die Streitfrage um die rechtliche Grundlage der Subventionierung, insbesondere die Einschlägigkeit des Gesetzesvorbehalts, dazu näher unter Kap. 3 C.III.2; in ökonomischer Hinsicht werden oftmals Kürzungen des Subventionsvolumens angemahnt, vgl. etwa *Kieler Institut für Weltwirtschaft (IfW Kiel)*, <https://www.ifw-kiel.de/de/publikationen/medieninformationen/2020/kieler-subventionsbericht-kuerzung-gegen-dringend-angebracht/>, zuletzt abgerufen am 04.07.2023.

³³ *Appel*, Staatliche Zukunfts- und Entwicklungsvorsorge, 2005, S. 15.

³⁴ Vgl. auch *Appel*, Staatliche Zukunfts- und Entwicklungsvorsorge, 2005, S. 15, der sich gerade für „neue Konzepte, die den klassischen interventionsrechtlichen Ordnungsrahmen [...] ergänzen“, ausspricht.

Hier stellt sich die Verknüpfung mit nachhaltigkeitsbezogenen ökologischen Konditionen als rechtlich besonders herausfordernd, aber möglicherweise bezüglich der Effekte auf die ökologische Nachhaltigkeit auch als besonders ertragreich dar. Beispielsweise wird den folgenden Fragen nachgegangen werden: Muss, kann oder soll ein Hoheitsträger, der sich für die Vergabe einer Wirtschaftssubvention³⁵ entscheidet, dies in einer Weise tun, die die Auswirkungen auf den Arten-, Umwelt- und Klimaschutz berücksichtigt? Muss das Potenzial der Subvention für die ökologische Transformation dabei ausgeschöpft werden? Oder können Wirtschaftssubventionen vielmehr ungeachtet ihrer umwelt- und klimapolitischen Bedeutung und Auswirkungen vergeben werden?

Hierbei werden der Vorgang, Wirtschaftssubventionen bewusst mit scheinbar sachfremden Zielen aufzuladen und für ökologisch nachhaltige Zielsetzungen nutzbar zu machen, mit dem Begriff der „ökologischen Konditionierung“ eingefangen und die hierfür an die Vergabe von Wirtschaftssubventionen geknüpften Anforderungen und Kriterien als *Konditionen* bezeichnet.³⁶ Mit dem Terminus der „ökologischen Nachhaltigkeit“ beschränkt sich diese Untersuchung auf die ökologische Dimension („Säule“³⁷) der nachhaltigen Entwicklung und fokussiert damit zuvorderst die Zielsetzungen des Staates in den Bereichen Umwelt-, Klima- und Artenschutz.³⁸ Außen vor bleiben demnach die übrigen beiden Ausprägungen der klassisch dreigeteilten Nachhaltigkeit, die bisweilen unter den Stichworten „soziale“³⁹ und „ökonomische“⁴⁰ bzw. „Governance“⁴¹-bezogene Nachhaltigkeit⁴² diskutiert und auch als „ESG-Ziele“ bezeichnet werden.⁴³ Gerade die Vereinbarkeit von Zielsetzungen des

³⁵ Subventionsvergabe bezeichnet hier die (verwaltungsrechtliche) Entscheidung über die Zuwendung einer Subvention an den Subventionsempfänger, z.T. wird auch der Vollzug, d.h. die Ausschüttung mitumfasst, vgl. etwa *Berg*, *GewArch* 1999, 1 (3).

³⁶ Für die Aufladung von Wirtschaftssubventionen mit Umwelt- oder klimapolitischen Zielen wird alternativ der Terminus „*Green Funding*“ vorgeschlagen, vgl. *Krönke*, *NvWZ* 2022, 1696 ff.

³⁷ Etabliert hat sich eine dreidimensionale Betrachtungsweise der Nachhaltigkeit in eine ökonomische, eine soziale und eine ökologische Säule, vgl. weiter unten unter Kap. 2 B.I.2.

³⁸ Genauer zur Begrifflichkeit unten Kap. 2 B.I.3.

³⁹ Zum „Social“-Aspekt der Nachhaltigkeit siehe unten Kap. 2 B.I.2.c).

⁴⁰ Zur ökonomischen Nachhaltigkeit siehe unten Kap. 2 B.I.2.a).

⁴¹ Zum Begriff statt vieler *Kloepfer*, *Umweltrecht*, 4. Auflage 2016, § 5 Rn. 6.

⁴² Näher zur sog. „Good Governance“ oder „Sustainable Governance“ *Reimer*, in: Kahl (Hrsg.), *Nachhaltigkeit durch Organisation und Verfahren*, 2016, S. 43 ff.; siehe außerdem unter Kap. 2 B.I.2.c).

⁴³ Vgl. *Burgi*, *DVBf.* 2023, 305; näher zum Begriff „ESG“ vgl. *Spießhofer*, *NZG* 2022, 435; unter Verwendung des Terminus „ESG“ außerdem *Heimann/Flöter*, *ESG* 2022, 138 in der gleichnamigen Zeitschrift; im unternehmensrechtlichen Kontext vgl. *Mittwoch/Wetenkamp/Bleier*, *NJW* 2022, 3601 ff.; im arbeitsrechtlichen Kontext *Göpfert/Stöckert*, *NZA* 2022, 452; siehe außerdem der *Wissenschaftliche Dienst des Deutschen Bundestags*, *WD* 5-

Klimaschutzes mit solchen des Arten- und Naturschutzes stellt sich als hoch komplex, aber für die Effektivierung dieser Zielsetzungen ausschlaggebend dar und hat sich angesichts bestehender Zielkonflikte⁴⁴ bereits bei mehreren neueren Rechtsakten der Europäischen Union, etwa bei der sog. Taxonomie-Verordnung (Taxonomie-VO),⁴⁵ bewährt. Dass aus den jeweils einschlägigen Rechtsgebieten samt Rechtsbegriffen unterschiedliche, bisweilen sich diametral gegenüberstehende Unterzielsetzungen resultieren, wird dabei keinesfalls verkannt. Für die hier erfolgende Untersuchung des Potenzials der ökologisch-nachhaltigen Konditionierung von Wirtschaftssubventionen werden indes weder die interdisziplinären, noch die innerhalb des „Klima- und Umweltschutzes“⁴⁶ rekurrierenden intradisziplinären Konflikte als Hindernis, sondern als Chance angesehen. Insbesondere die Verbindung von Umwelt-, Arten- und Klimaschutz wird auf Unionsebene inzwischen geradezu regelmäßig als Leitmotiv verschiedensten Maßnahmenprogrammen zugrunde gelegt.⁴⁶

Weiter werden die allgemeine steuerungsrechtliche Dogmatik des Subventionszwecks⁴⁷ und das Rechtsgebot der ökologischen Nachhaltigkeit für eine neue Kategorie von „Konditionierungszwecken“⁴⁸ rekuriert. Hiervon sollen Zwecke umfasst sein, die *bei Gelegenheit* der Subventionierung mit der Förderung verknüpft werden.

Der Umstand, dass es sich bei der Verwirklichung dieses Zwecks um keine rein nationale, sondern vielmehr um eine globale Herausforderung handelt, der

3000-125/22 v. 10.11.2022, S. 4; im Kontext der Refinanzierung von Unternehmen siehe *Bea/Dressler*, NZI 2022, 249 (254); zu den sich hieraus ergebenden Herausforderungen für die Mitbestimmung innerhalb von Unternehmen vgl. *Heimann/Flöter*, ESG 2022, 138 ff.; ausf. und systematisch zu solchen Anforderungen in Bezug auf die Unternehmensorganisation, v.a. im Hinblick auf die Berufsfreiheit vgl. *Rast*, Unternehmerische Organisationsfreiheit und Gemeinwohlbelange, 2022, S. 316 ff.; siehe außerdem unten Kap. 2 B.I.2.a).

⁴⁴ Vgl. zum Zielkonflikt zwischen Klimaschutz auf der einen Seite und Naturschutz, insbesondere Artenschutz auf der anderen Seite *Leisner-Egensperger*, NVwZ 2022, 745 (749); in Bezug auf Windenergieanlagen *Karabas*, ZUR 2022, 400 ff.; mit dem Vorschlag einer „TA Artenschutz-Wind“ *Maslaton*, NVwZ 2019, 1081 ff.

⁴⁵ Verordnung (EU) 2020/852 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 18.06.2020, ABl. L 198/13; siehe dazu auch unten unter Kap. 2 B.I.3.c.), Kap. 2 B.I.4.

⁴⁶ So etwa bei den Leitlinien für staatliche Klima-, Umweltschutz- und Energiebeihilfen 2022 der Europäischen Kommission, ABl. EU Nr. C 80/1, Abschnitt 2.4, Rn. 19, Nr. 39), wonach Umweltschutz „jede Maßnahme oder Aktivität“ zu verstehen sei, „die darauf abzielt, eine Umweltverschmutzung, negative Auswirkung auf die Umwelt oder sonstige Beeinträchtigung der physischen Umgebung [...], von Ökosystemen oder natürlichen Ressourcen durch menschliche Tätigkeiten zu verringern oder einer solchen vorzubeugen, das Risiko einer solchen Beeinträchtigung zu vermindern, die *Biodiversität* zu schützen oder wiederherzustellen [...]; dies schließt auch *Klimaschutzmaßnahmen* ein und Maßnahmen, die es ermöglichen, sich besser an Auswirkungen des *Klimawandels anzupassen* und dagegen zu wappnen; Hervorhebungen nur hier. Näher hierzu Kap.6 A. I.1.b).

⁴⁷ Dazu unter Kap. 2 A.I.

⁴⁸ Ausf. zu dieser Begrifflichkeit unter Kap. 5 B.II.

sich der deutsche Staat in internationaler Zusammenarbeit mittels des ihm zur Verfügung stehenden Instrumentariums zu stellen verpflichtet ist,⁴⁹ wird nicht als hinderlich angesehen, sondern dient als Chance für mehr Kohärenz.⁵⁰ Der Mehrebenencharakter⁵¹ der Materie betrifft dabei nicht nur das Verhältnis EU – Bundesrepublik Deutschland, sondern auch die Kompetenzkreise von Bund, Ländern⁵² und Kommunen, die allesamt als Akteure der Wirtschaftsförderung agieren.⁵³

Wie die nachhaltige Entwicklung selbst,⁵⁴ setzt die ökologische Konditionierung den (politischen) Willen („*political will*“) voraus, die zur Verfügung stehenden Instrumente und gerade die Wirtschaftsförderung zweckgemäß einzusetzen:

„Sustainable development is not a fixed state of harmony, but rather a process of change [...]. We do not pretend that the process is easy or straightforward. Painful choices have to be made. Thus, in the final analysis, sustainable development must rest on political will.“⁵⁵

Dies entspricht der vorherrschenden subventionsrechtlichen Auffassung, dem Staat denkbar weitgehende Freiheiten im Zusammenhang mit der Wirtschaftsförderung zuzugestehen.⁵⁶

Dabei erscheint die Verbindung von Nachhaltigkeit und finanziellen Instrumenten des Staates nicht nur zielführend, sondern zum Erhalt der natürlichen Lebensgrundlagen beinahe zwingend. Nach jahrzehntelanger Diskussion sind schließlich Fragen danach, was unter Nachhaltigkeit zu verstehen ist und ob sie ein Rechtsprinzip oder gar einen Rechtsbegriff darstellt, längst als geklärt anzusehen und werden somit im Folgenden weitgehend vorausgesetzt.⁵⁷ Die

⁴⁹ BVerfGE 157, 30 (113).

⁵⁰ Zu den Kohärenzerwägungen näher unter Kap. 6 A.I.2.b).

⁵¹ Zum Mehrebenensystem des Klimaschutzrechts vgl. näher *Schlacke*, NVwZ 2022, 905 ff.

⁵² Siehe zu den Perspektiven von Klimaschutzbestrebungen der Länder vgl. *Köck/Kohlrusch*, ZUR 2021, 610 ff.; vgl. außerdem *Knauff*, KlimR 2022, 47 ff.

⁵³ Siehe zu den Kompetenzen für ökologisch konditionierte Subventionen unten unter Kap. 6 B.III.

⁵⁴ Dabei wird Nachhaltigkeit bzw. eine nachhaltige Entwicklung vielfach als das politische Leitkonzept unserer Zeit dargestellt und das 21. Jahrhundert als „Jahrhundert der Nachhaltigkeit“ deklariert, die Nachhaltigkeit gar mit der „sozialen Frage“ des 19. Jahrhunderts verglichen, vgl. *Mathis*, Nachhaltige Entwicklung und Generationengerechtigkeit, S. 65 m.w.N.

⁵⁵ Report of the World Commission on Environment and Development: Our Common Future, 1987, S. 8, abrufbar unter www.un-documents.net/our-common-future.pdf, zuletzt abgerufen am 04.07.2023; *Kahl*, Nachhaltigkeitsverfassung, 2018, S. 3.

⁵⁶ Vgl. statt vieler *Wollenschläger*, in: v.Mangoldt/Klein/Starck, GG Kommentar, 7. Auflage 2018, Art. 3 Rn. 255 m.w.N. sowie unter Kap. 3 C.III.

⁵⁷ Vgl. ausf. hierzu *Gehne*, Nachhaltige Entwicklung als Rechtsprinzip, 2011, S. 192 ff., 217 ff.; vgl. außerdem *Mathis*, Nachhaltige Entwicklung und Generationengerechtigkeit, 2017, S. 205 ff.; siehe außerdem unter Kap. 2 B.II.

nachfolgende Untersuchung wird zeigen: Deutschland ist längst „*Nachhaltigkeitsstaat*“⁵⁸,⁵⁹

Die nachfolgende Arbeit hat deshalb auch keinerlei dahingehende Ambitionen, eine eigene Definition von ökologischer Nachhaltigkeit oder einen entsprechenden Rechtsbegriff zu entwickeln. Vielmehr liegt die ökologische Nachhaltigkeit als staatliche Zielsetzung respektive eine maßgebende Determinante der nachfolgenden Untersuchung zugrunde. Gerade das Verfassungsrecht gibt mit Art. 20a GG sowohl Umwelt- als auch Klimaschutz als unverhandelbare Zielsetzungen staatlichen Handelns und damit auch der staatlichen Wirtschaftsförderung vor.⁶⁰

Gleichzeitig wird aber auch die freie wirtschaftliche Betätigung grundrechtlich abgesichert, etwa in Art. 12 GG.⁶¹ Die Aufgabe des Verwaltungsrechts muss darin bestehen, im Bereich des (verfassungs-)rechtlich Möglichen Maßnahmen darzubieten,⁶² die einen kohärenten Ansatz verfolgen, allen oben genannten Aspekten des Wirtschaftslebens Rechnung tragen und – vor allem – dort umgesetzt werden können.⁶³

II. Die Schlüsselrolle des Instruments Wirtschaftsförderung

Wie soeben aufgezeigt, wird eine umfassende Transformation hin zu einer ökologisch nachhaltigen, d.h. treibhausgasneutralen Wirtschaft angestrebt, die gleichzeitig Umweltziele einhält und Artenschutz betreibt.⁶⁴ Es gilt, diese durch staatliche Maßnahmen und Anreize, die am Verhalten der Gesellschaft,

⁵⁸ Mit diesem Begriff *Kahl*, ZRP 2014, 17 (18); *Kahl*, Nachhaltigkeitsverfassung, 2018, S. 4; in Anlehnung an den Begriff der „Umweltstaatlichkeit“ *Böhm*, in: *Kahl/Ludwigs*, Handbuch des Verwaltungsrechts, Band 3, 2022, § 84.

⁵⁹ Zu dem dahin lautenden Verfassungsauftrag näher unter Kap. 2 B.II.3; zu bestehenden nachhaltigkeitsbezogenen Instrumenten und Programmen unter Kap. 4 A.

⁶⁰ Ausf. zur rechtlichen Legitimation ökologischer Nachhaltigkeit unten unter Kap. 2 B.II; die Verfassung formuliere einen „Gestaltungsauftrag“ an die Staatsgewalt im Hinblick auf die Umweltstaatlichkeit, vgl. näher *Calliess*, in: *Dürig/Herzog/Scholz*, GG Kommentar, Stand: 99. EL September 2022, Rn. 2 ff.

⁶¹ Zu diesem Spannungsverhältnis vgl. *Burgi*, NVwZ 2021, 1401 (1406); vgl. außerdem *Frenz*, JA 2022, 1000 ff.

⁶² „Definitionsmerkmale, Teilprinzipien, Regeln und „Instrumente eines offenen Prinzips schrittweise kooperativ herauszuarbeiten, [sei] eine der vornehmsten Aufgaben der (Rechts-)Wissenschaft, aber auch der Praxis zumal der Gerichte“, *Kahl*, in: *Kahl* (Hrsg.), Nachhaltigkeit als Verbundbegriff, 2008, S. 5.

⁶³ Vgl. mit dem Ansatz eines „Klimaverwaltungsrechts“ *Burgi*, NVwZ 2021, 1401 (1404).

⁶⁴ Vgl. bspw. SPD, Bündnis 90/Die Grünen und FDP, Koalitionsvertrag 2021–2015, S. 20 ff., abrufbar unter https://www.spd.de/fileadmin/Dokumente/Koalitionsvertrag/Koalitionsvertrag_2021-2025.pdf, zuletzt abgerufen am 04.07.2023; Europäische Kommission, https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024/european-green-deal_de, zuletzt abgerufen am 04.07.2023.

d.h. der Bürgerinnen und Bürger, aber vor allem auch der Unternehmen ansetzen, zu flankieren;⁶⁵ schließlich stellt die Nachhaltigkeit eine gemeinschaftliche Aufgabe von Wirtschaft und Staat dar.⁶⁶

In der Bewältigung dieser Aufgabe liegt eine zentrale – wenn nicht die zentralste – verfassungsrechtliche,⁶⁷ aber auch verwaltungsrechtliche Herausforderung unserer Zeit. Darüber hinaus sind sogar Veränderungen des Staates selbst erforderlich. All dies setzt Kohärenz voraus, damit eine bereits stattfindende Transformation nicht konterkariert, sondern sie vielmehr unterstützt wird.

Dem öffentlichen Wirtschaftsrecht und dort zuvorderst der Wirtschaftsförderung kommt hierbei eine Schlüsselrolle zu.⁶⁸ Diese resultiert aus dem Umstand, dass gerade in der Realwirtschaft klima- und umweltschädliches Verhalten besonders ins Gewicht fällt. Hinzu kommt, dass der Staat gleich in mehrfacher Hinsicht auf das Innovationspotenzial der Unternehmen in Bezug auf umwelt- und klimaschonendes Wirtschaften angewiesen sein wird.⁶⁹ So heißt es im sog. „Klima-Beschluss“⁷⁰ des Bundesverfassungsgerichts:

„Allerdings wäre der Staat weder in der Lage noch ist es allein seine Aufgabe, alle technologischen und sozialen Entwicklungen zur Ersetzung und Vermeidung von treibhausgasintensiven Prozessen und Produkten und den Ausbau hierfür erforderlicher Infrastrukturen selbst zu erbringen.“⁷¹

Um das umfassende Vorhaben der grünen Transformation zu finanzieren, soll die Privatwirtschaft künftig ihren Beitrag in Form von *Green* bzw. *Sustainable Finance*,⁷² d.h. ökologisch nachhaltigen Investitionen, einer entsprechenden Ausrichtung des Finanzmarktes sowie vermittels nachhaltiger Finanzprodukte wie sog. „Green Bonds“⁷³ leisten.⁷⁴

⁶⁵ Mit Verweis auf das umweltrechtliche Kooperationsprinzip auch *Kloepfer/Wiedmann*, DVBl. 2021, 1333.

⁶⁶ Vgl. *Durner*, in: Burgi/Habersack (Hrsg.), Handbuch Öffentliches Unternehmensrecht, 2023, § 8 Rn. 1.

⁶⁷ Vgl. zum Klimaschutz als Staatsaufgabe BVerfG, NVwZ 2021, 951 (975); *Kloepfer*, Umweltrecht, 4. Auflage 2016, § 1 Rn. 1; *Kloepfer/Durner*, Umweltschutzrecht, 3. Auflage 2020, § 1 Rn. 1; *Kloepfer/Wiedmann*, DVBl. 2021, 1333 f. m.w.N.

⁶⁸ Vgl. das Potenzial der Wirtschaftsförderung für die grüne Transformation anerkennend *Burgi*, NVwZ 2021, 1401 (1406); *Krönke*, NVwZ 2022, 1606.

⁶⁹ Darauf hinweisend *Burgi*, NVwZ 2021, 1401 (1407).

⁷⁰ BVerfGE 157, 30.

⁷¹ BVerfGE 157, 30 (166).

⁷² Zu *Sustainable Finance* als (privatrechtlichem) Instrument siehe unten Kap. 4 A.III.2.

⁷³ „Green Bonds sind Fremdkapitalinstrumente, bei denen sich der Staat oder das Unternehmen als Emittent dazu verpflichtet, die Darlehensmittel ausschließlich von Projekten mit Umweltnutzen zu verwenden“, *Möllers*, ZHR 185 (2021), 811 (884) m.w.N.

⁷⁴ Zur Nachhaltigkeit durch Finanzmarktrecht siehe ausf. *Veil*, in: Burgi/Möslein (Hrsg.), Zertifizierung nachhaltiger Kapitalgesellschaften, 2021, § 14; die Finanzmärkte seien „Vehikel für Nachhaltigkeit“ vgl. *Möllers*, ZHR 185 (2021), 811 (883 ff.); zur Klima- und Nachhaltigkeitsentwicklung in der Finanzmarktregulierung bzw. zur Rolle der EZB siehe *Kauf-*

Sachregister

- Allgemeine Gruppenfreistellungsverordnung (AGVO) 177, 200
Aufbau- und Resilienzfähigkeit 43 f.
Anreizsteuerung 21, 176 ff., 221 f.
Artenschutz 70 f.
AVV Klima 47, 49 f.
- Beihilfe(-nrecht) 121 ff., 199 ff.
Biodiversität (siehe Artenschutz)
- Carbon Contracts for Difference 109, 161 f.
Corporate Sustainability Directive (CSRD) 264
Corporate Sustainability Due Diligence Directive (CSDDD) 264
CEEAG-Leitlinien (siehe KUEBLL-Leitlinien)
- Deutsche Nachhaltigkeitsstrategie (siehe Nachhaltigkeitsstrategie)
Dreidimensionalität 65
- Eco-schemes 40
Environmentally harmful subsidies (siehe Umweltschädliche Subventionen)
ESG-Ziele 6, 64
European Green Deal (siehe Green Deal)
- GAP-Konditionalitäten-Gesetz 39
Gemeinsame Europäische Agrarpolitik (GAP) 37 ff.
Generationengerechtigkeit 89
Gewerbliche Wirtschaft 34
Governance-bezogene Nachhaltigkeit 66 f.
Green Deal 1, 143
- Green Finance (siehe Sustainable Finance)
Green Procurement 46 ff.
Greenwashing 63, 73
Grundfreiheiten 84, 205
- Indienstnahme 224 f.
Indirekte Steuerung 21
Intertemporale Freiheitssicherung 90 f.
- Klima(-schutz)-Beschluss des BVerfG 10, 20, 90 ff.
Klimaschutzgesetz 155 ff.
Kondition 188
– formelle 190
– materielle 192
– verwendungsbezogene 194 f.
Konditionalität 24, 31, 171 ff.
Konditionalisierung (siehe Konditionierung)
Konditionierung 24, 174 f.
Konditionierungszweck 7, 17, 25, 196
Konnexitätsgebot 211, 213
Koppelungsverbot 255 ff.
KUEBLL-Leitlinien 46, 201 f.
- Nachhaltige Entwicklung 56 f., 59 ff.
Nachhaltigkeit 56 f.
– Unionsrecht 81 ff.
– Verfassungsrecht 85 ff.
Nachhaltigkeitsstrategie 145 ff.
Natürliche Lebensgrundlagen 69, 86 ff.
Nebenbestimmungen 250 ff.
Next Generation EU 4, 15, 43 f.
- Ökologische Kohärenz 166 f.
Ökologische Konditionalität 31, 38

- Ökologische Konditionierung 6
 - Anwendungsbereich/ Abgrenzung von Umweltsubventionen 187
 - Konditionenkategorien 188 ff.
- Ökologische Nachhaltigkeit 1, 6, 25, 55 ff., 68 ff.
- Ökonomische Nachhaltigkeit 6, 67

- Pariser Klimaabkommen 79
- Planetare Belastungsgrenzen 3
- Politische Steuerung (siehe Steuerung)
- Public Enforcement 156 f.

- Querschnittsziele 42

- Realwirtschaft 102 f.

- Soziale Nachhaltigkeit 6, 67
- Steuerung(-sdogmatik) 109 ff.
- Strategische Beschaffung 49
- Strukturfonds 42
- Subvention
 - Arten 133 ff.
 - Begriff 103
 - direkte vs. Indirekte 105
 - Gesetzesvorbehalt 127 ff.
 - Haushaltsrechtlicher Rahmen 126 f.
 - Typen 108
 - Kompetenzen 118 f.
 - Vergabe 134 ff.
- Zwecke 116, 186 ff.
- Subventionsgeber 102
- Subventionsnehmer 102
- Subventionsvolumen 19
- Sustainable Development (siehe Nachhaltige Entwicklung)
- Sustainable Development Goals 3, 62 f., 77 f., 142 ff.
- Sustainable Finance 10, 157 f.

- Taxonomie-Verordnung 7, 71
- Transformation 1 f., 9 f.

- Umweltschädliche Subventionen 18, 149 f., 161 f.
- Umweltschutz 66 f.
- Umweltsubventionen 108 f., 160 f.

- Verkehrsförderung (siehe Verkehrssektor)
- Verkehrssektor 31 f.

- Wirtschaftsstabilisierungsfondsgesetz 33
- Wirtschaftssubvention 25, 107

- Zielkonflikte 73
- Zuwendung 104 f.
- Zwei-Stufen-Theorie 134