

RECHTSGUTACHTEN

**ZU FRAGEN DER ANWENDBARKEIT DES ART 23 d ABS 2 B-VG BEI
VORLIEGEN EINER EINHEITLICHEN STELLUNGNAHME DER
ÖSTERREICHISCHEN BUNDESLÄNDER ZUM ENTWURF DER
WIEDERHERSTELLUNGS-VO DER EUROPÄISCHEN UNION**

Von

em. O. Univ.-Prof. Dr. Karl Weber

Institut für Öffentliches Recht, Staats- und Verwaltungslehre

Universität Innsbruck

Inhaltsverzeichnis

- I. Sachverhalt und maßgebliche Rechtsfragen - 2
- II. Kompetenzrechtliche Beurteilung des Entwurfs für eine Wiederherstellungs-VO - 4
- III. Zur Anwendung des Art 23d Abs 2 B-VG bei der Beurteilung der Wiederherstellungs-VO - 7
- IV. Zum Verhältnis von Art 23d Abs 2 zu Abs 3 B-VG - 10
- V. Die Anforderungen an eine einheitliche Stellungnahme der Länder im Lichte der Bindungswirkung - 12
- VI. Die Beurteilung der einheitlichen Stellungnahme der Länder vom 1. 7. 2022 im Lichte ihrer Bindungswirkung - 14
- VII. Zur Bindung des BMK an die einheitliche Stellungnahme - 16
- VIII. Zum Abstimmungsverhalten der BMK - 17
- IX. Zur vorzeitigen Vorbereitung des Wiederherstellungsplans - 18
- X. Executive-summary 19

I. Sachverhalt und maßgebliche Rechtsfragen

1. Die Kommission der EU hat am 22. 6.2022 den Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über die Wiederherstellung der Natur, COM(2022) 304 final 2022/0195 (COD) (idF „Wiederherstellungs-VO“) vorgelegt.

2. Die LandesnaturschutzreferentInnenkonferenz hat eine einheitliche Länderstellungnahme gemäß Art 23d Abs 2 B-VG vorgelegt, in der die Länder den vorgelegten Entwurf mit näherer Begründung ablehnen, die Erstellung eines österreichischen Wiederherstellungsplanes durch das UBA erst nach Vorliegen der entsprechenden Verordnung verlangen und die Ansicht vertreten, dass die UBA- Studie „Strategischer Rahmen für die Restauration von Ökosystemen in

Österreich“ allenfalls eine Diskussionsgrundlage für einen künftigen österreichischen Wiederherstellungsplan sein könne.

3. Diese Länderstellungnahme wirft eine Reihe von verfassungsrechtlichen Fragen auf, die im Folgenden zu klären sind:

3.1. Welche „Angelegenheiten“ im Sinne der bundesstaatlichen Kompetenzverteilung der österreichischen Bundesverfassung betreffen Gegenstand und Geltungsbereich des Vorschlags für die Wiederherstellungs-VO der Europäischen Union?

3.2. In Abhängigkeit von der Beantwortung der Frage 3.1.: Betrifft der Vorschlag für die Wiederherstellungs-VO Angelegenheiten des i.S. des Art 23d Abs 2 B-VG, in denen die Gesetzgebung Landessache ist?

Betrifft der Vorschlag für eine Wiederherstellungs-VO „auch“ Angelegenheiten i.S. des Art 23d Abs 3 B-VG, in denen die Gesetzgebung Landessache ist?

Kann der Vorschlag für eine Wiederherstellungs-VO sowohl Angelegenheiten i.S. des Art 23d Abs 2 als auch des Abs 3 B-VG betreffen?

3.3. Was ist unter dem Begriff „einheitliche Stellungnahme“ der Länder zu verstehen?

3.4. Wie ist eine Stellungnahme der Länder, die sich undifferenziert auf Bundes- und Landeskompetenzen bezieht, rechtlich zu qualifizieren?

3.5. Inwieweit ist die BMK an die einheitliche Länderstellungnahme vom 1. 7. 2022 gebunden?

Besteht eine Bindung an die gesamte Stellungnahme oder kann eine Bindung auch nur an einen Teil der Stellungnahme – und wenn ja, an welchen – bestehen?

3.6. Kann die BMK im Umweltrat dem Vorschlag zu einer Wiederherstellungs-VO zustimmen bzw sich bei der Abstimmung der Stimme enthalten, wenn die Bundesländer in einem Beschluss ein anderes Verhalten der Frau BM verlangen?

3.7. Inwieweit können Vorarbeiten betreffend Wiederherstellungspläne (Art 11 des Entwurfes) schon vor der Verabschiedung der Wiederherstellungs-VO begonnen werden?

II. Kompetenzrechtliche Beurteilung des Entwurfs für eine Wiederherstellungs-VO

1. Die in der Wiederherstellungs-VO enthaltenen Bestimmungen sind kompetenzrechtlich komplex und betreffen nur zu einem Teil Gesetzgebungskompetenzen der Länder. Vielfach betreffen sie sowohl Bundes- als auch Landeskompetenzen, einige Bestimmungen sind ausschließlich Bundeskompetenzen iS von Art 10 B-VG zuzuordnen.

Bei der Ermittlung der kompetenzrechtlichen Zuordnung der einzelnen Bestimmungen der Wiederherstellungs-VO ist vom Grundsatz der subsidiären Allzuständigkeit der Länder und der positivrechtlichen Zuständigkeitsbegründung des Bundes durch Bundesverfassungsrecht auszugehen¹. Die Landeskompetenzen sind daher keine versteinigungsfähigen „Materien“, sondern werden durch die Bundeskompetenzen inhaltlich und umfänglich begrenzt. Die vom VfGH entwickelten Interpretationsmethoden für die Ermittlung der Kompetenzbestimmungen² sind dabei primär beachtlich.

2. Die einleitenden *Erwägungen* sind kompetenzrechtlich nur von mittelbarer Bedeutung. Sie dienen der Begründungspflicht iS von Art 296 AEUV³, haben aber keinen unmittelbar normativ-verpflichtenden Charakter. Sie zeigen aber, dass die angestrebte Wiederherstellung von Ökosystemen weit über den landesrechtlichen Natur- und Umweltschutz hinausgeht und auch Umweltmedien betrifft, deren Schutz in Österreich im Kompetenzbereich des Bundes angesiedelt ist.

3. *Art 4* enthält die grundsätzlichen Wiederherstellungspflichten von Land-, Küsten- und Süßwasserökosystemen. Davon ist der klassische Naturschutz (der Länder) ebenso betroffen wie wasser- und forstrechtlich relevante Schutzthemen⁴. Diese Bestimmung hat – gemessen an den Kompetenzbestimmungen der österreichischen Bundesverfassung - transkompetente Inhalte, berührt also sowohl Bundes- als auch

¹ Art 15 Abs 1 B-VG; s *Wiederin*, Bundesrecht und Landesrecht (1995) 70.

² *Mayer/Kucsko-Stadlmayer/Stöger*, Grundriss des österreichischen Bundesverfassungsrechts, 11. Aufl. (2015) Rz 295.

³ S *Schroeder*, Grundkurs Europarecht, 6. Aufl. (2019) Rz 42.

⁴ Zu Abgrenzungsfragen s *Bußjäger*, Die Naturschutzkompetenzen der Länder (1995) 48.

Landeskompetenzen. Die wichtigste Bundeskompetenznorm ist Art 10 Abs 1 Z 10 B-VG. Da die konkreten Wiederherstellungspläne auch Verkehrswege, militärische Anlagen und Infrastruktureinrichtungen betreffen können, können in der Folge (nach den konkreten Vorgaben des Wiederherstellungsplans) noch weitere Bundeskompetenzen Relevanz erlangen.

4. *Art 6* regelt die Wiederherstellung städtischer Ökosysteme. Dabei stehen die städtischen Grünflächen und die Baumüberschirmung im Vordergrund. Diese Maßnahmen fallen zur Gänze in den Kompetenzbereich des Art 15 Abs 1 B-VG. Denn der städtische Baumbestand ist kein Wald im Sinne des Art 10 Abs 1 Z 10 B-VG.

5. *Art 7* regelt die Wiederherstellung der natürlichen Vernetzung von Flüssen durch die Beseitigung von Hindernissen für die longitudinale und laterale Vernetzung von Oberflächengewässern. Hinzu kommen Maßnahmen zur Verbesserung der natürlichen Funktionen der betreffenden Überschwemmungsflächen. Alle diese Maßnahmen sind ausschließlich den wasserrechtlichen und katastrophenschutzrechtlichen Kompetenzbestimmungen des Art 10 Abs 1 Z 10 B-VG zuzuordnen. Der der Landesgesetzgebung unterliegende uferbezogene Landschaftsschutz kommt dabei nicht zum Tragen.

6. *Art 8* verlangt eine Umkehr des Rückganges der Bestäuberpopulationen bis 2030. Der Rückgang der Bestäuberpopulationen hat vielfältige Ursachen, die ebenso vielfältige Maßnahmen erfordern. Diese reichen von Pestizidverboten über Änderungen der Agrarpolitik bis zu Änderungen der industriellen Produktion und der Reduktion der Flächenversiegelung. Dabei kommen sowohl Maßnahmen, die sich auf Bundeskompetenzen als auch auf Landeskompetenzen stützen werden, zum Tragen. Eine genauere kompetenzrechtliche Bestimmung kann erst nach Vorliegen des Wiederherstellungsplans getroffen werden. Es bedarf aber jedenfalls eines kompetenzübergreifenden Maßnahmenbündels, um diese Bestimmung nachhaltig umzusetzen.

7. *Art 9* verlangt Maßnahmen, die die biologische Vielfalt von landwirtschaftlichen Ökosystemen verbessern sollen. Damit sollen die Bestände der Wiesenschmetterlinge und der Wiesenvögel erhöht und die Wiederherstellung trocken gelegter Torfmoorflächen erreicht werden.

Die zu setzenden Maßnahmen gem. Art 9 fallen nicht zur Gänze, wenn auch zu einem erheblichen Teil in die Landwirtschafts- und Bodenschutzkompetenzen

der Länder⁵. Die notwendigen Zulassungsbeschränkungen für ökologisch problematische Pflanzenschutz- und Düngemittel fallen in die Kompetenz des Art 10 Abs 1 Z 12 B-VG. Die in Abs 2 lit b angestrebten Werte der Bestände an organischem Kohlenstoff in mineralischen Ackerböden erfordern Maßnahmen der CO₂ Reduktion, die unter die Luftreinhaltekompetenz des Bundes gem Art 10 Abs 1 Z 12 B-VG fallen. Hinzu kommen notwendige Förderungsmaßnahmen, die auf Art 17 B-VG gestützt werden.

8. *Art 10* verlangt Maßnahmen zur Verbesserung der biologischen Vielfalt von Waldökosystemen. Diese sind zur Gänze der Forstrechtskompetenz des Bundes gem Art 10 Abs 1 Z 10 zuzuordnen.

9. *Art 11* regelt die Erstellung der nationalen Wiederherstellungspläne. Aus dem Wortlaut und Sinn von Art 11 ergibt sich klar, dass für Österreich *ein* gesamthafter Plan zu erstellen ist. (Dies wird auch in der Länderstellungnahme eingeräumt.) Eine getrennte Erstellung von Bundes- und Landesplänen – abgestimmt auf die Zuständigkeiten gemäß der bundesstaatlichen Kompetenzverteilung – wäre völlig ineffizient und würde die effektive Umsetzung von Unionsrecht wohl konterkarieren. Ein solches zersplittertes Planungskonzept wäre schon im Lichte des Art 197 Abs 1 AEUV unzulässig. Wie das Verfahren der Erarbeitung und Beschlussfassung des Wiederherstellungsplanes staatsintern geregelt wird, ist Sache der Mitgliedsstaaten.

Die (endgültige) Erlassung des nationalen Wiederherstellungsplans fällt in die Zuständigkeit des Bundes. Art 11 stellt daher eine kompetenzbegründende Bestimmung dar, die die Kompetenzbestimmungen des B-VG auf Grund des Anwendungsvorrangs des Unionsrechts verdrängt. Die innerstaatliche Ausgestaltung von Art 11 fällt in Österreich daher zur Gänze in die Kompetenz des Bundes. Demzufolge ist in der Folge auch für die Umsetzung der *Art 12 bis 16* der Bund zuständig. Dies ergibt sich zwingend aus der Gesamtverantwortung des Bundes für den nationalen Wiederherstellungsplan.

10. *Art 17* regelt die Überwachung des Zustandes der Lebensraumtypen und der Folgen der auf Grund der nach Art 4 – 10 gesetzten Maßnahmen. Diese Bestimmung legt nicht zwingend zentrale Überwachungsmaßnahmen durch den Bund fest. Die einzelnen Überwachungsschritte können daher von den nach der

⁵ S Norer, Die Kompetenzverteilung auf dem Gebiet des Agrarrechts (2004), der allerdings die „defensive Rolle der Landesgesetzgebung“ im Agrarrecht betont (27).

Kompetenzverteilung zuständigen Bundes- und Landesbehörden gesetzt werden.

11. *Art 19 und 20* ermächtigen die Kommission, zur Änderung der Anhänge delegierte Rechtsakte zu erlassen. Die im Anhang definierten Lebensraumtypen und andere ökologisch bedeutsame Realien betreffen sowohl Bundes- als auch Landeskompetenzen.

12. Die Wiederherstellungs-VO regelt Angelegenheiten, die unterschiedliche Kompetenzbestimmungen betreffen. Gegenstände, die *ausschließlich* in die Kompetenz der Länder oder des Bundes fallen, finden sich in den Art 6, 7 und 10, der überwiegende Teil der Wiederherstellungs-VO berührt aber gleichermaßen Kompetenzen von Bund *und* Ländern. Die zT von Landesvertretern geäußerte Ansicht, dass die Wiederherstellungs-VO rein naturschutzrechtlichen Inhalts sei, hält einer kompetenzrechtlichen Betrachtung nicht stand. Vielmehr werden Bundes- und Landeskompetenzen gleichermaßen berührt, wobei eine genaue kompetenzrechtliche Analyse erst bei Vorliegen der noch ausstehenden Konkretisierungsbestimmungen erfolgen kann. Unzweifelhaft handelt es sich bei dieser VO aber nicht ausschließlich um ein Vorhaben, das Angelegenheiten betrifft, in denen die Gesetzgebung (ausschließlich) Landessache ist (Art 23 d Abs 2 B-VG).

III. Zur Anwendung des Art 23d Abs 2 B-VG bei der Beurteilung der Wiederherstellungs-VO

1. Art 23d Abs 2 B-VG bindet den Bund bei Verhandlungen in der Europäischen Union an eine einheitliche Stellungnahme der Länder zu einem Vorhaben, das Angelegenheiten betrifft, in denen die Gesetzgebung Landessache ist. Ein Abweichen davon ist nur aus zwingenden integrations- und außenpolitischen Gründen zulässig.

Der VfGH hat bisher noch keine Aussagen zur Auslegung dieser Bestimmung getroffen. In der Lehre war Art 23d B-VG jedoch wiederholt Gegenstand rechtswissenschaftlicher Analysen⁶ Dabei hat sich eine herrschende Auffassung

⁶ S die Nachweise bei *Öhlinger/Konrath*, Art 23d, in: Korinek/Holoubek et al (Hrsg). Österreichisches Bundesverfassungsrecht. Kommentar, 11. Lfg. (2013), Rz 16; *Egger*, Art 23d, in Kneihls/Lienbacher (Hrsg), Rill-7

zur Reichweite und zur Zulässigkeit der einheitlichen Stellungnahmen durchgesetzt, vor allem was das – hier aber nicht näher zu beleuchtende - Verfahren nach den Bestimmungen der Integrationsvereinbarung⁷, den Begriff „einheitlich“ und die Zulässigkeit der Stellungnahmen bei Verordnungen betrifft.

Nach hL können die Länder auch bei „Querschnittsmaterien“, also bei Vorhaben, die sowohl Bundes- als auch Landeskompetenzen betreffen, eine einheitliche Stellungnahme abgeben. Die Verbindlichkeit der Stellungnahme reicht aber nur so weit, als die Gesetzgebungskompetenzen der Länder reichen. Darüber hinausreichende Stellungnahmen entfalten keine Bindungswirkung⁸. Von der Bindungswirkung sind auch die Angelegenheiten der Privatwirtschaftsverwaltung iS des Art 17 B-VG ausgenommen⁹. Bei kompetenzrechtlich gemischten Vorhaben sind konkurrierende Stellungnahmen der Länder und des Nationalrates möglich. Die hL geht bei einander widersprechenden Stellungnahmen vom Vorrang der Stellungnahme des Nationalrats aus¹⁰.

Bei der Prüfung der Anwendbarkeit des Art 23d Abs 2 B-VG für die Wiederherstellungs-VO taucht bei einigen Bestimmungen ein Problem auf: Einige der von der VO geforderten Maßnahmen betreffen die Bundes- und die Landeskompetenzen in gleicher Weise. Gleichwohl verbietet das verfassungsrechtliche Prinzip der strikten Kompetenztrennung die Annahme von Doppelkompetenzen (konkurrierenden Kompetenzen), soweit dies nicht bundesverfassungsrechtlich vorgesehen ist. Für europäische Vorhaben, die durch eine enge Verschränkung von Bundes- und Landeskompetenzen charakterisiert sind, ist eine kompetenzrechtliche Trennung zwar schwierig, nach den Regeln der Kompetenzrechtsinterpretation aber möglich. Die Beweislast trifft dabei die Länder¹¹.

Schäffer Kommentar Bundesverfassungsrecht, 18. Lfg (2017), Rz 24; *Muzak*, Das österreichische Bundes-Verfassungsrecht, 6. Aufl.(2020) 221.

⁷ BGBl 1992/775 idF BGBl I 2008/2.

⁸ S für viele *Öhlinger/Potacs*, EU-Recht und staatliches Recht, 7.Aufl. (2020), 47.

⁹ S *Unterlechner*, Die Mitwirkung der Länder am EU-Willensbildungsprozess (1997) 26; *Öhlinger/Potacs*, EU-Recht, 47.

¹⁰ S *Sieberer*, Rechtsfragen bei der Mitwirkung von Länderorganen auf EU-Ebene, JRP 2001. 223; *Öhlinger/Konrath*, Art23e, in: Korinek/Holoubek, Bundesverfassungsrecht, Rz 56; *Öhlinger/Potacs*, EU-Recht, 49; aA *Rosner*, Drei Rechtsfragen der Mitwirkung der Länder in Angelegenheiten der europäischen integration, In: Bußjäger/Rosner, Mitwirken und Mitgestalten – Europa und die österreichischen Länder (2005) 85; *Büchel-Germann/Kraft*, Länderbeteiligungsverfahren dargestellt an der Patientenmobilitätsrichtlinie, FS-Verbindungsstelle der Bundesländer (2011) 539 (559).

¹¹ So auch *Egger*, in: Kneihls/Lienbacher (Hrsg), Rill-Schäffer-Kommentar, Rz 40.

2. Betrachtet man die einzelnen Bestimmungen des Verordnungsentwurfs, so ist nur Art 6 ausschließlich der Gesetzgebungskompetenz der Länder zuzuordnen. Diesbezüglich kann eine einheitliche Stellungnahme für den Bund jedenfalls Bindungswirkung erzeugen.

3. Ausschließliche Bundeskompetenzen betreffen die Art 7 und 8.

4. Die übrigen materiellrechtlichen Bestimmungen der Wiederherstellungs-VO betreffen Bundes- und Landeskompetenzen:

4.1. Art 4 betrifft zwar in weitem Umfang den traditionellen Naturschutz (Art 15 Abs 1 B-VG: Landschafts- und Gebietsschutz, Schutz wildlebender Tiere und Pflanzen)¹², es werden aber auch Maßnahmen des Forstschutzes (Art 10 Abs 1 Z 10), Gewässerschutzes, (Art 10 Abs 1 Z 10 B-VG), des Verkehrs (Art 10 Abs 1 Z 9 B-VG), der Luftreinhaltung (Art 10 Abs 1 Z 12 B-VG), der alpinen Erschließung durch Wintersportanlagen (Art 10 Abs 1 Z 9 und 10; 15 Abs 1 B-VG), der Energieerzeugung (Art 10 Abs 1 Z 10, 12 Abs 1 Z 2 und 15 Abs 1 B-VG) uam zur Erfüllung der genannten Ziele erforderlich sein, die zweifelsfrei in verschiedene Bundeskompetenzen und gleichzeitig in die Gesetzgebungskompetenz der Länder fallen. Dabei sind Landes- und Bundesplanungskompetenzen maßnahmenbezogen verschachtelt, was bei der Umsetzung ein kooperatives Vorgehen erfordert, bei der kompetenzrechtlichen Beurteilung der Einzelmaßnahmen eine klare Trennung von Bundes- und Landeskompetenzen aber - wenn auch oft schwierig - notwendig macht.

Von den Ländern werden vor allem Maßnahmen im (traditionellen) Naturschutz, in der Raumordnung, der Landwirtschaft (einschließlich Bodenschutz) zu treffen sein. Diese Bereiche fallen alle unter das Kompetenzregime des Art 15 Abs 1 B-VG. Darauf, aber nur darauf, kann auch die einheitliche Stellungnahme Bezug nehmen. Nicht von der Bindungswirkung sind die notwendigen vielfältigen Instrumente des Vertragsnaturschutzes und der sonstigen Förderungsverwaltung als Angelegenheiten von Art 17 B-VG erfasst, mögen diese auch eng mit den ordnungsrechtlichen Maßnahmen verflochten sein¹³.

4.2. Art 9 enthält Elemente des traditionellen Naturschutzes, Bodenschutzes, aber auch der Neuorientierung der Dünge- und Pflanzenschutzmittel, bezüglich

¹² S *Bußjäger*, Naturschutzkompetenzen, 23.

¹³ Hier zeigt sich die Problematik der österreichischen Kompetenzverteilung besonders deutlich: Die Kompetenzen der Bundesverfassung sind nach „Materien“ und nicht nach Staatsaufgaben verteilt, was beinahe jedes moderne problemorientierte Maßnahmenpaket zur „Querschnittsmaterie“ macht. Durch die Notwendigkeit der speziellen Transformation von 15a-B-VG Abkommen werden diese Probleme leider nicht wirklich entschärft.

deren rechtliche Handhabe eine geteilte Kompetenz besteht: Zulassung – Bund, Verwendung – Länder¹⁴. Auch die Abfallwirtschaftskompetenz des Bundes kommt mit ihrer Altlastenproblematik ins Spiel¹⁵. Diese Bundeskompetenzen sind bei der Erstellung, aber auch bei der Berücksichtigung der einheitlichen Stellungnahme der Länder auszusparen.

4.3. In Art 11 wird die Erstellung des nationalen Wiederherstellungsplanes dem Bund übertragen. Damit ist zweifellos ein Eingriff in die Raum- und Fachplanungskompetenzen der Länder verbunden. Die Alternative wäre ein Fleckerlteppich von vielen Einzelplanungen, was zu einer Lahmlegung des Planungsinstrumentariums der Wiederherstellungs-VO führen würde und wohl gegen Art 197 Abs 1 AEUV verstoßen würde. Auch wenn man eine Stellungnahme der Länder bezüglich dieses Kompetenzeingriffs für zulässig erachtet, rechtfertigt dies jedenfalls ein Abgehen von dieser aus integrationspolitischen Gründen (unionsrechtskonforme Auslegung). Art 11 erfasst als integrative Planungsnorm sowohl das Landes- als auch das Bundesplanungsrecht. Die einheitliche Länderstellungnahme hat daher vom BMK nur auf die Aspekte der Naturschutzplanung und anderer ausschließlich in die Landeskompentenz fallender Planungen Bedacht zu nehmen. Die Länder haben in ihrer Stellungnahme die Einzelbestimmungen des Art 11, die in die Landeskompentenzen eingreifen, näher auszuweisen.

4.4. Art 17 regelt die Überwachung der Naturgüter. Diese fallen unter verschiedene Kompetenzregelungen (Landschaften, Flora, Fauna, Forst, Gewässer, Kultur- und Ödland). Bei der Bestimmung der zu überwachenden Naturgüter und der rechtlichen Qualifikation der Überwachungsmaßnahmen ist von verschiedenen Bundes- und Landeskompentenzen auszugehen. Lediglich zu den ausschließlich in die Landeskompentenz fallenden Überwachungsverpflichtungen können die Länder ihre einheitliche Stellungnahme mit dem Anspruch auf Verbindlichkeit abgeben.

IV. Zum Verhältnis von Art 23d Abs 2 zu Abs 3 B-VG

1. Beide Bestimmungen haben unterschiedliche Inhalte, aber das gleiche Ziel: die Rolle der Länder im Rechtsetzungsprozess der EU zu stärken. Art 23a Abs 3 B-VG

¹⁴ S die Nachweise bei *Muzak*, Bundes-Verfassungsrecht, 6. Aufl., 76.

¹⁵ S *Hauer/Mayrhofer*, Umweltrecht, 2. Aufl. (2015), 391; *Schnedl*, Umweltrecht im Überblick, 2. Aufl. (2014), Rz 386.

setzt Art 16 Abs 2 EUV innerstaatlich um und ermöglicht es, dass ein Mitglied einer Landesregierung an den Tagungen des Rates mit Sitz und Stimme teilnehmen kann. Voraussetzung ist ein Vorhaben, das *auch* Angelegenheiten betrifft, in denen die Gesetzgebung Landessache ist. Die Bestellung des Ländervertreters erfolgt durch die Bundesregierung. Bei den Sitzungen ist eine Beteiligung des/der zuständigen BM und eine Abstimmung mit diesem/dieser verpflichtend vorgesehen. Hinsichtlich Detailfragen bestehen noch einige Unklarheiten¹⁶. Nach hM ist Abs 3 aber unmittelbar anwendbar¹⁷.

2. Art 23d Abs 2 B-VG eröffnet den Ländern ein verbindliches Mitspracherecht in Form einer einheitlichen Stellungnahme bei europäischen Vorhaben, das Angelegenheiten betrifft, in denen die Gesetzgebungskompetenz Landessache ist. Dabei ist die Stellungnahme, um Bindungswirkung zu erzeugen, auf die Angelegenheiten beschränkt, in denen eine Gesetzgebungskompetenz der Länder besteht. Stellungnahmen zu Fragen der Vollzugskompetenz der Länder nach Art 11, 12 B-VG oder der Vollziehung in der Form der mittelbaren Bundesverwaltung können keine Bindungswirkung erzeugen. Darüber hinausgehende Stellungnahmen erzeugen keine Bindungswirkung. Diese sind für das Verhandlungs- und Abstimmungsverhalten im Rat irrelevant. Die Beschränkung auf reine Landesangelegenheiten in der Gesetzgebung macht den vielleicht wesentlichsten inhaltlichen Unterschied zu den Mitwirkungsbefugnissen nach Abs 3 aus.

3. Art 23d Abs 3 stellt klar, dass ein Ländervertreter auch bei transkompetenten Vorhaben der EU bestellt werden kann. Er kann auch in Angelegenheiten, die Bundeskompetenzen betreffen bezüglich dieser aktiv mitwirken, ist jedoch diesbezüglich dem Nationalrat verantwortlich¹⁸. Darin liegt der wesentliche Unterschied zu Abs 2: Während nach dieser Bestimmung die Mitwirkung der Länder (einheitliche Stellungnahme) auf die Angelegenheiten, in denen eine Gesetzgebungskompetenz der Länder besteht, beschränkt ist, eröffnet Abs 3 dem Ländervertreter auch die Möglichkeiten, sich zu Bundesangelegenheiten zu äußern und darüber an der Abstimmung mitzuwirken.

Die Anwendung des Art 23 Abs 3 B-VG kommt in der Praxis, nicht zuletzt wegen des umständlichen Verfahrens, nur sehr selten vor. Dagegen werden einheitliche

¹⁶ S Öhlinger/Konrath, Art 23d in: Korinek/Holoubek et al (Hrsg), Bundesverfassungsrecht, Rz 31.

¹⁷ Unter analoger Anwendung von Art 8 Bund-Länder-Vereinbarung; s mwN Egger Art 23d, in: Lienbacher/Kneihls (Hrsg), Rill-Schäffer-Kommentar, Rz 52.

¹⁸ S Art 142 Abs 2 lit c B-VG; Egger, in: Kneihls/Lienbacher (Hrsg), Rill-Schäffer-Kommentar, Rz 62.

Stellungnahmen mehrmals im Jahr im Wege der Verbindungsstelle an den Bund herangetragen¹⁹.

V. Die Anforderungen an eine einheitliche Stellungnahme der Länder im Lichte der Bindungswirkung

1. Die einheitliche Stellungnahme bedarf zu ihrem wirksamen Zustandekommen – anders als der Wortlaut vermuten lässt – keiner Einstimmigkeit aller Bundesländer²⁰. Es genügt die zustimmende Mehrheit der Länder, also mindestens fünf Zustimmungen. Enthaltungen sind zulässig, nicht aber Gegenstimmen²¹. Diese Auffassung, die sich auch auf die Gesetzesmaterialien stützt²², ist heute hM und gängige Staatspraxis²³.

2. Inhaltlich bedeutet Einstimmigkeit die idente Willensäußerung in einer Angelegenheit, wengleich einheitlich nicht einstimmig bedeutet. Die Willensäußerung muss aber „unzweideutig und bestimmt“ sein²⁴ und ein bestimmtes eindeutiges Verlangen an das im Rat vertretene österreichische Organ beinhalten. Dies muss eindeutig für alle für ein Vorhaben abgegebenen Einzelstimmungen der Länder gelten. Widersprechen sich die einzelnen Stellungnahmen, liegt keine einheitliche Stellungnahme und damit keine Bindungswirkung vor. Geht eine oder eine Minderheit der Stellungnahmen über den gemeinsamen Text hinaus, so sind diese (überschießenden) Forderungen für den Bund ebenfalls nicht bindend.

3. Die Stellungnahme muss eindeutig und bestimmt sein²⁵. Die damit befassten Personen müssen bei den (Vor-)Beratungen und bei der Abstimmung im Rat genaue Vorgaben erhalten, worauf der Wille der Länder gerichtet ist (zB

¹⁹ S die Nachweise in den jährlich erscheinenden von *Institut für Föderalismus* hrsg Berichte über den Föderalismus in Österreich.

²⁰ So aber *Muzak*, Bundesverfassungsrecht, 6.Aufl., 222 unter Berufung auf *Weber*, Der Föderalismus, in: Talos/Falkner (Hrsg), EU-Mitglied Österreich (1986), 54; dieser Standpunkt wurde aber in der Folge aufgegeben: s *Weber*, Die Entwicklung des österreichischen Bundesstaates, in: Schambeck (Hrsg), Bundesstaat und Bundesrat in Österreich (1997), 62.

²¹ S *Öhlinger/Konrath*, Art 23d, in: Korinek/Holoubek et al (Hrsg), Bundesverfassungsrecht, Rz 19; *Egger*, Art 23d, in: Lienbacher/Kneihls (Hrsg), Rill-Schäffer-Kommentar, Rz 40 mit Verweis auf *Grabenwarter*, ZÖR 1995, 91.

²² 277 Blg NR XIX. GP, 9.

²³ S *Egger*, aaO.

²⁴ So *Büchel-Germann/Kraft*, in: FS-Verbindungsstelle, 555; *Kröll*,

²⁵ S *Kröll*, Harmonisierte Patientenrechte in der Europäischen Union, ZfV 2009, 548.

Ablehnung, Änderung in eine bestimmte Richtung, Vertagung etc) und auf welche Kompetenzgrundlage sich dieses Begehren stützt. Unklarheiten gehen zu Lasten der Urheber des Aktes, dh dass in solchen Fällen keine Bindungswirkung entsteht. Dies gilt insb dann, wenn nicht klar erkennbar ist, ob sich eine Stellungnahme auf eine Landes- oder eine Bundeskompetenz stützt. In einem solchen Fall würde den österreichischen VertreterInnen im Rat eine unzumutbare Aufgabe zufallen: Wenn eine Angelegenheit, die in die gemeinsame Zuständigkeit von Bund und Ländern fällt, von den Ländern negativ, vom Bund aber positiv bewertet wird, so würde die Bindungswirkung der Länderstellungnahme die positive Haltung des Bundes zum Vorhaben, der die Bundesministerin verpflichtet ist, unterlaufen. Das könnte aber die Maßnahmen der politischen Kontrolle des Nationalrats – bis zum Misstrauensvotum - in Gang setzen. Dies kann nur vermieden werden, wenn die Länder klar stellen, welche Teile des Vorhabens in die Gesetzgebungskompetenz der Länder fallen, worauf sich ihre Stellungnahme bezieht und welches Verhalten sie von der Ratsvertretung erwarten²⁶. Die verfassungsrechtliche Konstruktion des Art 23d Abs 2 B-VG²⁷ sieht in einem solchen Fall keine präventive Kontrolle einer solchen Stellungnahme vor.

4. Bei kompetenzübergreifenden Stellungnahmen der Länder kommt dann, wenn die Länder ihre durch die Bundesverfassung gezogenen Kompetenzgrenzen nicht nachvollziehbar darlegen und ihre Stellungnahme darauf beschränken oder wenn die Maßnahme kompetenzrechtlich so verflochten ist, dass eine saubere Trennung der Bundes- und Landeskompetenzen nicht sinnvoll erscheint, eine Bindungswirkung der einheitlichen Stellungnahme *nicht* zustande. Dies ergibt sich aus der politischen Verantwortlichkeit des zuständigen Regierungsmitglieds im Rat. Denn dieses ist für die Angelegenheiten des Bundes dem Nationalrat - und nicht den Landtagen – umfassend politisch verantwortlich, was auch ohne Befassung des VfGH zur Abberufung aus dem Amt führen kann. Diese Zurechnung rechtfertigt jedenfalls die Annahme der Nichtbindung der Stellungnahme für solche unionsrechtlichen Maßnahmen²⁸.

5. Für Änderungen eingebrachter Stellungnahmen gilt folgendes: Wird das Vorhaben der EU, das Gegenstand der einheitlichen Stellungnahme ist, geändert, so sind gem Art 7 der Bund-Länder-Vereinbarung die Länder davon zu

²⁶ So auch Egger, aaO.

²⁷ Gleiches gilt für Art 23 e B-VG.

²⁸ So zu Art 23 e B-VG Öhlinger/Konrath, Art 23e, in: Korinek/Holoubek et al (Hrsg), Bundesverfassungsrecht, 11. Lfg. (2023), Rz 57.

verständigen. Diese können dann ihre Stellungnahme entsprechend ändern oder ergänzen.

Inwieweit einheitliche Stellungnahmen ohne Änderung des EU-Vorhabens geändert werden dürfen, ist rechtlich nicht geregelt. Ein solches Recht wird man den Ländern jedenfalls dann einräumen, wenn sich gravierende Änderungen in der für die Länder relevanten Kompetenzrechtslage oder in kompetenzrechtlich relevanten Sachverhalten ergeben²⁹. Darüber hinaus sind Korrekturen nicht vorgesehen und daher jedenfalls für den Bund nicht verbindlich. Denn es liegt zweifellos im Interesse Österreichs, im Rat eine konsequente und lineare Interessensvertretung zu verfolgen – und keinen Zick-Zack-Kurs.

6. Art 1 Bund-Länder-Vereinbarung verpflichtet den Bund, die den selbständigen Wirkungsbereich der Länder berührenden Vorhaben der EU diesen *unverzüglich* mitzuteilen. Für die Übermittlung der einheitlichen Stellungnahme der Länder an den Bund gibt es keine rechtlich verbindlichen Fristen. Mit *Öhlinger/Konrath*³⁰ ist aber jedenfalls davon auszugehen, dass die Stellungnahmen jedenfalls so rechtzeitig zu übermitteln sind, dass dem Bund noch Zeit bleibt, diese entsprechend in seine Gesamtstellungnahme einzuarbeiten³¹.

VI. Die Beurteilung der einheitliche Stellungnahme der Länder vom 1. 7. 2022 im Lichte seiner Bindungswirkung

1. Mit Schreiben vom 4. Juli 2002, Kennzeichen VSt-4791/21 übermittelte die Verbindungsstelle der Bundesländer dem BMK den Beschluss der LandesnaturschutzreferentInnenkonferenz. Darin wird gefordert, dass die Zustimmung zur Wiederherstellungs-VO erst nach erfolgter Abstimmung mit den Ländern erfolgen soll.

Was mit „Abstimmung“ gemeint ist, ist nicht restlos klar. Abstimmung bedeutet jedenfalls nicht Zustimmung. Dass die Beratungen über diese Verordnung nicht ohne Information und Kommunikation erfolgen würde, ergibt sich schon aus Art

²⁹ So auch *Öhlinger/Konrath*, Art 23d, in: Korinek/Holoubek et al (Hrsg), Bundesverfassungsrecht, Rz 25.

³⁰ AaO Rz 24.

³¹ So auch *Egger*, in: Lienbacher/Kneihls (Hrsg), Rill-Schäffer-Kommentar, Rz 37; aA *Büchel-Germann/Kraft*, in: FS-Verbindungsstelle, 552.

23d Abs 1 B-VG. Der erste Teil der Aufforderung enthält sohin Selbstverständliches.

Sodann wird gefordert, dass die Arbeiten zum Wiederherstellungsplan erst nach Vorliegen der entsprechenden EU-VO beginnen sollen. Die *Ausarbeitung* und Vorbereitung von Planungsakten durch das UBA ist kein hoheitlicher Akt, der in die Gesetzgebungszuständigkeit der Länder fällt. Daher kann diese Forderung für das BMK auch keine Bindungswirkung entfalten.

2. Die ausführliche einheitliche Länderstellungnahme führt in 48 Seiten die ablehnenden Argumente der Länder gegen den Entwurf aus (Zusammenfassung 22 Seiten).

2.1. An zahlreichen Stellen wird die Verletzung der Prinzipien der Einzelermächtigung, der Verhältnismäßigkeit und der Subsidiarität behauptet. Diese Einwände können aber nur dann Bindungswirkung für das BMK bei den Verhandlungen erzeugen, wenn sie sich auf Landesangelegenheiten in Gesetzgebung beziehen. Diesbezüglich geht die Stellungnahme aber weit über den Kompetenzbereich der Länder hinaus.

Die Länder präferieren offensichtlich die Rechtsform Richtlinie. Die Stellungnahme verlangt dies aber nicht explizit, sondern regt lediglich eine *Diskussion* zu diesem Thema an und verlangt vom Bund keinen eindeutigen Standpunkt des BMK in den Verhandlungen und bei der Abstimmung.

2.2. Die Stellungnahme kritisiert den knappen Zeitplan und die damit verbundene Unmöglichkeit der Datenbeschaffung für Naturschutzgüter inner- und außerhalb von Natura 2000- und Vogelschutzgebieten. Dies betrifft sicherlich landesrechtlich relevante Bereiche.

Die durchgängige Kritik an den zu knappen Zeitplänen, an den nach Ansicht der Länder unzumutbar hohe Anforderungen an die innerstaatlichen Behörden haben nur insofern Relevanz, als sie Landesagenden betreffen. Soweit Akte der mittelbaren Bundesverwaltung betroffen sind, ist von einer inhaltlichen und nicht organisatorischen Betrachtung auszugehen. Diesbezüglich können diese Ausführungen zu Vollziehungsproblemen keine Bindungswirkung entfalten. Da die Vollziehung des Landesrechts und des Bundesrechts in Form der mittelbaren Bundesverwaltung durch den einheitlichen Vollzugsapparat Amt der Landesregierung bzw Bezirksverwaltungsbehörden erfolgt, differenziert die Stellungnahme bezüglich der Vollzugsprobleme nicht zwischen Bundes- und Landesrecht. Dies wäre aber rechtlich geboten. Durch diese Vermischungen in

der Stellungnahme kann daher aber keine Bindungswirkung für den Bund entstehen.

2.3. Die Kritik an Art 7 betrifft rein wasserrechtliche Fragen, wozu den Ländern die Zuständigkeit fehlt. Gleiches gilt für forstrechtlich relevante Fragen.

2.4. Die Kritik an den Bewertungssystemen für die Lebensraumbestimmungen und -bewertungen betrifft zwar schwerwichtig Fragen des traditionellen Naturschutzes im kompetenzrechtlichen Sinn, bezieht aber immer wieder kompetenzübergreifende Umweltmedien ein. Eine mögliche Bindung des BMK an diese Kritik ist nur innerhalb der Gesetzgebungskompetenzen der Länder anzunehmen. Wiederum schließt diese Vermengung von Bundes- und Landesangelegenheiten in der Stellungnahme die Bindungswirkung aus.

2.5. Die ausführlich Kritik an Art 7 betrifft Fragen, die außerhalb der Gesetzgebungskompetenz der Länder liegen. Dasselbe gilt für Art 10. Daher ist auch hier die Bindungswirkung auszuschließen.

2.6. Zu Art 11 ff wird Kritik an den Bestimmungen über die Planerstellung geübt. Auch hier werden Gesichtspunkte angesprochen, die transkompetenten Charakter haben, die sich aber nicht klar nach Bundes- und Landeskompetenzen trennen ließen.

VII. Zur Bindung des BMK an die einheitliche Länderstellungnahme

1. Die umfassende Länderstellungnahme ist eigentlich eine kritische Hinterfragung und Problematisierung des Entwurfs der Wiederherstellungs-VO. Sie enthält aber keine klaren, auf die Gesetzgebungskompetenzen der Länder bezogenen Forderungen, beschlussreife Positionen und Anträge, vielmehr werden naturwissenschaftliche, wirtschaftliche, rechtspolitische, statistische und verwaltungsreformatorische Aspekte umfassend problemzentriert, aber doch sehr allgemein *hinterfragt*. Auch die Zusammenfassung lässt keine klaren und eindeutigen Handlungsanweisungen für den Kompetenzbereich der Länder für das BMK erkennen.

Aus der Stellungnahme geht hervor, dass die Länder die Wiederherstellung-VO in vielen Bereichen letztlich für überflüssig halten und dass nach ihrer Meinung mit dem bestehenden Schutzinstrumentarium auf nationaler, europäischer und internationaler Ebene das Auslangen gefunden werden kann. Dies ist aber zu

wenig substantiiert, um als klare Positionen eine Bindungswirkung dahingehend zu erzeugen, dass die BMK im Rat gegen die VO als Ganzes zu argumentieren hätte. Dazu fehlt es den Ländern auch in weitem Umfang an rechtlicher Kompetenz. Ob eine so allgemein formulierte Fundamentalkritik, die überwiegend aus Hinterfragungen besteht, überhaupt als konkrete, die Grenzen der Landesskompetenzen beachtende verbindliche *Stellungnahme* zu qualifizieren ist, ist angesichts der zahlreichen Kompetenzüberschreitungen wohl nicht anzunehmen.

2. Eine Bindung könnte allenfalls darin gesehen werden, dass das BMK auf die von den Ländern angesprochenen Probleme *als österreichrelevante Probleme hinweisen* und damit in die Beratungen einbringen soll. Mehr können diese Hinterfragungen nicht bewirken. Inwieweit eine Mehrheit im Rat diesen Problematisierungen folgen wird, kann die BMK letztlich nicht beeinflussen.

Für die in der Stellungnahme immer wieder geforderten Ausweitungen der Vorbereitungszeiten gibt es keine konkreten zeitlichen Vorstellungen, die das BMK argumentieren könnte. Dasselbe gilt für viele andere Problematisierungen. Der Hinweis auf Grundrechtseingriffe ist zweifellos richtig, daraus aber eine Bindung im Sinne einer Ablehnung von Maßnahmen abzuleiten, wäre wohl nicht schlüssig, da Grundrechtseingriffe per se ja nicht rechtswidrig sein müssen.

3. Die einheitliche Stellungnahme der Länder ist insgesamt zu allgemein, in der (bloß) hinterfragenden Art zu unbestimmt und in der fachlichen Breite auch nicht erkennbar auf Gegenstände, die in die Gesetzgebungskompetenz der Länder fallen, beschränkt, sodass sie auf Grund ihrer transkompetenten Orientierung insgesamt nicht geeignet ist, eine Bindung des BMK auszulösen

VIII. Zum Abstimmungsverhalten der BMK

1. Liegen die Voraussetzungen der Anwendbarkeit des Art 23d Abs 2 vor und wird in einer einheitlichen Länderstellungnahme ein bestimmtes Abstimmungsverhalten der Bundesministerin in einer Angelegenheit, die in die Gesetzgebungszuständigkeit der Länder fällt, ausdrücklich verlangt, so hat sie

diesem Verlangen nachzukommen und ihr Abstimmungsverhalten danach zu orientieren.

2. Betrifft die Abstimmung eine transkompetente Maßnahme, so kann, wenn dies im Rat geschäftsordnungsmäßig gedeckt ist, ein Abstimmungssplitting erfolgen. Sollte dies nicht möglich sein, ist davon auszugehen, dass dann eine Bindung der BMK an die Länderstellungnahme nicht eintritt. Dies ist insbesondere dann anzunehmen, wenn im Rat die Vorlage als Ganzes zur Abstimmung gebracht wird und ein geschäftsordnungsbezogener Antrag auf Abstimmung über die einzelnen Artikel nicht angenommen wird. In diesem Fall kann die Ministerin frei entscheiden, sofern keine bindende Stellungnahme des Nationalrats vorliegt. Dies ergibt sich aus ihrer Verantwortlichkeit gegenüber dem Nationalrat (und nicht den Landtagen)³².

Im Lichte dieser rechtlichen Beurteilung kann die einheitliche Länderstellungnahme nur bezüglich Art 6 eine Bindungswirkung erzeugen. Hier können die diesbezüglichen Ausführungen als generelle Ablehnung dieser Bestimmung gedeutet werden.

IX. Zur vorzeitigen Vorbereitung des Wiederherstellungsplans

In der einheitlichen Länderstellungnahme wird verlangt, dass mit der Ausarbeitung des Wiederherstellungsplanes erst nach Verabschiedung der Wiederherstellungs-VO begonnen werden soll.

Die Ausarbeitung des Wiederherstellungsplanes fällt weder in die Gesetzgebungszuständigkeit der Länder noch sind diese Vorbereitungsarbeiten als verbindliche Rechtsakte zu qualifizieren. Erst der Beschluss über die Inkraftsetzung des Planes entfaltet verbindliche (normative) Wirkung und könnte Planungsinhalte berühren, die in die Gesetzgebungskompetenz der Länder fallen.

Das BMK kann daher jederzeit das UBA beauftragen, mit den Vorarbeiten zu beginnen. Einziger rechtlicher Maßstab ist das verfassungsrechtliche

³² S oben V.4.

Effizienzprinzip (Rechtmäßigkeit, Sparsamkeit, Wirtschaftlichkeit und Zweckmäßigkeit der Verwaltung).

X. Executive-summary

1. „Angelegenheiten“ (Art 23d Abs 2 B-VG) im Sinne der bundesstaatlichen Kompetenzverteilung der österreichischen Bundesverfassung sind alle im Vorschlag der Wiederherstellungs-VO enthaltenen Maßnahmen. Diese betreffen sowohl die Hoheits- als auch die Privatwirtschaftsverwaltung, Bundes- als auch Landeskompetenzen.

2. Der Vorschlag der Wiederherstellungs-VO enthält nur wenige Bestimmungen, die in die ausschließliche Gesetzgebungskompetenz der Länder fallen. Dies ist bei Art 6 (Wiederherstellung städtischer Ökosysteme) und überwiegend bei Art 9 (Verbesserung der biologischen Vielfalt von landwirtschaftlichen Ökosystemen) der Fall. Der Großteil der Bestimmungen betrifft Angelegenheiten, in denen entweder der Bund alleine die Gesetzgebungskompetenz besitzt (Art 7 und 10) oder in denen sowohl dem Bund als auch den Ländern die Gesetzgebungskompetenz zukommt (kompetenzübergreifende Angelegenheiten).

Der Vorschlag für eine Wiederherstellungs-VO betrifft sohin Angelegenheiten iS des Art 23d Abs 2 und Abs 3.

3. Eine „einheitliche Stellungnahme der Länder“ liegt nach herrschender Staatspraxis und Lehre vor, wenn eine Mehrheit der Bundesländer ohne Gegenstimme(n) für eine solche Gegenstimme votiert. Enthaltungen sind zulässig. Das komplizierte Verfahren nach der Integrationsvereinbarung kann, muss aber nicht angewendet werden. In der Praxis wird die Stellungnahme durch die Verbindungsstelle der österreichischen Bundesländer dem Bund übermittelt.

4. Eine einheitliche Stellungnahme kann sich auch auf kompetenzübergreifende Angelegenheiten beziehen. Verbindlichkeit erlangt sie aber nur bezüglich jener Teile des Vorhabens der EU, die in die Gesetzgebungskompetenz der Länder, nicht aber bezüglich solcher Teile, die in die Gesetzgebungskompetenz des Bundes fallen. Angelegenheiten von Art 17 B-VG sind von einer einheitlichen Stellungnahme ausgeschlossen, dh sie können keine Verbindlichkeit erlangen.

Inhaltlich hat die einheitliche Stellungnahme folgenden Anforderungen zu genügen, um verbindlich zu sein:

4.1. Die Stellungnahme darf sich ausschließlich auf Angelegenheiten beziehen, die in die Gesetzgebungskompetenz der Länder fallen. Aussagen zu den Vollziehungskompetenzen der Länder (Landes- oder mittelbare Bundesverwaltung) können keine Verbindlichkeit erlangen. Die Beweislast für das Vorliegen einer Gesetzgebungskompetenz der Länder liegt bei diesen.

4.2. Die Stellungnahme muss einheitlich, unzweideutig und bestimmt sein. Es muss klar erkennbar sein, worauf der Wille der Länder bei den Beratungen und Abstimmungen im Rat gerichtet ist (zB Ablehnung, Abänderung, Vertagung etc). Dabei hat die Stellungnahme die kompetenzrechtliche Zuordnung des Antrags zu begründen.

4.3. Bezieht sich die Stellungnahme undifferenziert auf Bundes- und Landeskompentzen, so entfaltet sie insgesamt keine Verbindlichkeit.

4.4. Ist ein Vorhaben der EU kompetenzrechtlich so verflochten, dass eine saubere Trennung der Bundes- und Landeskompentzen nicht sinnvoll möglich ist, kommt die Bindungswirkung der Stellungnahme ebenfalls nicht zustande.

4.5. Wird das Vorhaben der EU von dieser während der Verhandlungen geändert, sind die Länder davon zu verständigen. Sie können zu den Änderungen eine Stellungnahme iS des Art 23d Abs 2 B-VG abgeben. Sonst sind Änderungen der Stellungnahme nur zulässig, wenn sich gravierende Änderungen in der das Vorhaben betreffenden Kompetenzrechtslage oder in kompetenzrechtlich relevanten Sachverhalten im Landesbereich ergeben. Darüber hinaus sind Änderungen der Stellungnahme für den Bund nicht beachtlich.

4.6. Eine Bindungswirkung für die Teile des Vorhabens, die klar in die Gesetzgebungskompetenz der Länder fallen, kommt nur zum Tragen, wenn über diese Teile im Rat getrennt abgestimmt werden kann. Erfolgt die Abstimmung über den gesamten kompetenzübergreifenden Text, so entfällt in diesem Fall die Bindungswirkung der nur partiell relevanten Stellungnahme der Länder.

5. Die einheitliche Stellungnahme der Länder vom 1.7.2022 erfüllt diese Kriterien nicht. Sie enthält allgemeine Problematisierungen und Diskussionsansätze, ist aber keineswegs unzweideutig und bestimmt. Auch lassen sich die Ausführungen nicht kompetenzrechtlich den Landeskompentzen zuordnen. Daher könnte von einer Bindungswirkung höchstens in den Ausführungen zu Art 6 angenommen werden. Aber auch diese sind nicht eindeutig und geben kein

bestimmtes Abstimmungsverhalten vor. Daher entfaltet diese Stellungnahme insgesamt keine inhaltliche Bindungswirkung für den Bund. Eine solche könnte höchstens darin bestehen, dass das österreichische Ratsmitglied über die Bedenken der Länder berichten soll.

6. Da die einheitliche Stellungnahme der Länder keine Verbindlichkeit für das Verhandlungs- und Abstimmungsverhalten des österreichischen Ratsmitglieds erlagt, kann dieses frei entscheiden, also zustimmen oder nicht oder sich der Stimme enthalten, auch wenn sich die Länder ein anderes Abstimmungsverhalten wünschen würden.

7. Eine konkrete Forderung der Länderstellungnahme zielt auf den Aufschub der Vorbereitungsarbeiten für den nationalen Wiederherstellungsplan bis zum Inkrafttreten dieser Verordnung ab. Die Vorbereitung des nationalen Wiederherstellungsplanes fällt aber nicht in die Gesetzgebungszuständigkeit der Länder. Solche Vorbereitungsarbeiten durch das UBA haben auch keinerlei normativen Inhalt, weshalb auch keine Beeinträchtigung von rechtlich geschützten Landesinteressen erfolgen kann.

Innsbruck, 17. 4. 2023

Karl Weber