

Bundesministerium für Klimaschutz, Umwelt,  
Energie, Mobilität, Innovation und Technologie  
z.H. Herrn Sektionschef DI Christian Holzer  
Radetzkystraße 2  
1030 Wien

**Per E-Mail an:** Christian.Holzer@bmk.gv.at

Mag. Martin Niederhuber  
Dr. Peter Sander, LL.M., MBA  
Mag. Paul Reichel  
MMag. David Suchanek  
Dr. Florian Stangl, LL.M.  
Mag.<sup>a</sup> Lisa Brandauer, BSc<sup>1</sup>  
Mag. Manuel Planitzer<sup>1</sup>  
Dr.<sup>in</sup> Katharina Häusler, EMA<sup>1</sup>  
Mag.<sup>a</sup> Manuela Scheidl<sup>1</sup>  
Mag. Gregor Biley<sup>1</sup>



14.6.2024  
BMK/Renaturierungs-VO  
STF

## **Rechtsgutachten zur Bindungswirkung der Länderstellungnahmen betreffend die EU-Verordnung zur Wiederherstellung der Natur**

Das Bundesministerium für Klimaschutz, Umwelt, Energie, Mobilität, Innovation und Technologie (BMK) hat uns um rechtliche Auskunft<sup>1</sup> ersucht, ob die zum Vorschlag für eine EU-Verordnung zur Wiederherstellung der Natur (im Folgenden auch „Renaturierungs-VO“) im November 2022 und Mai 2023 ergangenen einheitlichen Länderstellungnahmen die Vertreterin des Bundes bei der Abstimmung im Rat der Umweltminister:innen bindet. *In concreto* hat das BMK folgende **Fragestellungen** an uns gerichtet:

- (1) *Wurden die formalen Erzeugungskriterien für eine rechtsverbindliche Stellungnahme der Länder erfüllt?*
- (2) *Entfalten die vorliegenden Stellungnahmen der Bundesländer vom November 2022 und Mai 2023 Bindungswirkung nach Art. 23d B-VG?*
- (3) *Liegt im Lichte der von den Bundesländern Wien und Kärnten gesetzten Erklärungen zum aktuellen Text der Renaturierungsverordnung (Stand: Trilog) noch eine einhellige Stellungnahme iSd Art 23d B-VG vor?*

Für die Beurteilung dieser Fragen wurden uns folgende **Unterlagen** zur Verfügung gestellt:

---

<sup>1</sup> Die vorliegende rechtliche Stellungnahme wurde für das Bundesministerium für Klimaschutz, Umwelt, Energie, Mobilität, Innovation und Technologie erstellt und ist ausschließlich an dieses gerichtet. Dritte können sich daher nicht auf die darin getätigten Ausführungen stützen. Auftragsgemäß beschränkt sich die rechtliche Stellungnahme auf die konkret gestellten rechtlichen Fragen.

- Einheitliche Länderstellungnahme gemäß Artikel 23d Absatz 2 B-VG vom November 2022<sup>2</sup> (im Folgenden auch „**1. Länderstellungnahme**“);
- aktualisierte einheitliche Länderstellungnahme gemäß Artikel 23d Absatz 2 B-VG vom Mai 2023<sup>3</sup> (im Folgenden auch „**2. Länderstellungnahme**“);
- Vorschlag für eine zweite aktualisierte einheitliche Länderstellungnahme vom Mai 2024<sup>4</sup> (im Folgenden auch kurz „**Vorschlag Wien**“);
- Schreiben der Verbindungsstelle der Bundesländer an die Bundesministerin für Klimaschutz, Umwelt, Energie, Mobilität, Innovation und Technologie vom 3.4.2024 mit dem Betreff „EU; Verordnung über die Wiederherstellung der Natur; Beschluss der Landeshauptleutekonferenz vom 3. April 2024“ (VSt-4791/289) (im Folgenden kurz: „**Bekräftigungsschreiben 2024**“);
- rechtliche Stellungnahme des Verfassungsdienstes im Bundeskanzleramt „Rechtsfragen im Zusammenhang mit der Verordnung über die Wiederherstellung der Natur“ vom 24.5.2024 (GZ: 2024-0.390.580) (im Folgenden kurz: „**VD-Gutachten**“).

### *Executive Summary*

Zusammengefasst kommen wir zu dem **Ergebnis**, dass

- sehr gute Argumente dafür sprechen, dass die einheitlichen Stellungnahmen der Länder vom November 2022 und Mai 2023 die Klimaschutzministerin bei der Abstimmung zur Renaturierungs-VO im Rat **nicht binden**, **(i)** weil sie offenkundig nicht von dem gesetzlich vorgesehenen Organ (Integrationskonferenz der Länder) erlassen wurden und **(ii)** weil sich im Zuge des Trilog-Prozesses die sachliche Grundlage wesentlich geändert hat, mithin die Stellungnahmen nicht mehr adäquat sind;
- die gesetzten Erklärungen der Landeshauptleute von Kärnten und Wien zwar **keine Auswirkungen auf die Einheitlichkeit** der beiden zuvor ergangenen Länderstellungnahmen haben, aber die Wesentlichkeit der Änderung der Sachlage indizieren;

---

<sup>2</sup> Übermittelt durch die Verbindungsstelle der Bundesländer mit Schreiben vom 2.11.2022, VSt-4791/68.

<sup>3</sup> Übermittelt durch die Verbindungsstelle der Bundesländer mit Schreiben vom 15.5.2023, VSt-4791/198.

<sup>4</sup> Nach Information des BMK erstellt durch das Bundesland Wien.

- aufgrund bestehender völkerrechtlicher Verpflichtungen zum Biodiversitätsschutz mit guten Argumenten vertreten werden kann, dass die Zustimmung zur Renaturierungs-VO aus **zwingenden integrations- und außenpolitischen Gründen** erforderlich ist und insoweit in Einklang mit Art. 23d Abs. 2 B-VG bei der Abstimmung zur Renaturierungs-VO von den Länderstellungsmaßnahmen **abgewichen werden darf**.

Dazu im Einzelnen:

## I. Ausgangslage

### 1. Verfahren auf Unionsebene

Am 22.6.2022 legte die Kommission einen Vorschlag<sup>5</sup> für eine Verordnung über die Wiederherstellung der Natur vor. In dieser Verordnung sollen konkrete Wiederherstellungsziele und -verpflichtungen für Ökosysteme – u.a. Wälder, landwirtschaftliche Flächen, städtische Gebiete, Flüsse und Meereslebensräume – sowie ein diesbezügliches Verschlechterungsverbot festgelegt werden.<sup>6</sup> Ziel der Verordnung ist der Schutz der Biodiversität; konkret soll die Verordnung dazu beitragen, die gesteckten Ziele im Hinblick auf den Schutz des Klimas und der biologischen Vielfalt zu erreichen sowie „*die internationalen Verpflichtungen der EU (...), insbesondere den Globalen Biodiversitätsrahmen von Kunming-Montreal der Vereinten Nationen*“<sup>7</sup> zu erfüllen. Als „hinkende Verordnung“ bedürfen verschiedene Regelungen der Umsetzung durch die Mitgliedstaaten.

Der Kommissions-Vorschlag wurde im anschließenden legislativen Prozess einerseits durch das Europäische Parlament (im Folgenden kurz „EP“)<sup>8</sup> und andererseits durch den

---

<sup>5</sup> COM(2022) 0304 final.

<sup>6</sup> Siehe auch *Wissenschaftlicher Dienst des EP*, EU-Verordnung über die Wiederherstellung der Natur, abrufbar unter [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2022/738183/EPRS\\_BRI\(2022\)738183\\_DE.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2022/738183/EPRS_BRI(2022)738183_DE.pdf) (13.6.2024).

<sup>7</sup> EP, Ausblick auf die Plenartagung vom 26.2.2024, abrufbar unter <https://www.europarl.europa.eu/news/de/agenda/briefing/2024-02-26/1/gesetz-zur-wiederherstellung-der-natur-abstimmung-uber-endgultigen-text> (13.6.2024).

<sup>8</sup> Abänderung des EP vom 12.7.2023, P9\_TA(2023)0277.

Rat<sup>9</sup> signifikant abgeändert. Unter anderem wurden verschiedene Ausnahmen und Flexibilitätsmechanismen vorgeschlagen.

Am 9.11.2023 konnte im Trilog ein Kompromiss erzielt werden, dem der Ausschuss der Ständigen Vertreter (COREPER) am 22.11.2023 und der Umweltausschuss des EP am 29.11.2023 zustimmten. Das EP beschloss die Trilog-Fassung der Renaturierungs-VO schließlich am 27.2.2024.<sup>10</sup> Der Rat „Umwelt“ soll am 17.6.2024 über die Trilog-Einigung entscheiden.

## 2. Rezeption in Österreich

Die Renaturierungs-VO hat eine durchaus angeregte politische Diskussion hinter sich, die durch eine **ablehnende Haltung** der für Naturschutz in Gesetzgebung und Vollziehung zuständigen Länder geprägt war:

- Zum **Kommissionsentwurf** der Renaturierungs-VO, COM(2022) 304 final, hat die Verbindungsstelle der Bundesländer am 2. November 2022 eine als „Einheitliche Stellungnahme gemäß Artikel 23d Absatz 2 B-VG“ überschriebene, 46 Seiten starke Stellungnahme „*namens der Länder*“ u.a. an das Bundeskanzleramt und das BMK übermittelt (Zahl: VSt-4791/68; 1. Länderstellungnahme).
- Auf dieses Dokument dürfte sich die **Landeshauptleuterkonferenz** beziehen, wenn sie in ihrem Beschluss vom 2. Dezember 2022 den Bund auffordert, „*die in der Einheitlichen Stellungnahme gemäß Art 23d Abs 2 B-VG dargelegten Bedenken der Bundesländer bei Verhandlungen und Abstimmungen in der Europäischen Union eindringlich gegenüber der Europäischen Union zu vertreten und hierzu der österreichischen Delegation eine/n Vertreter/in der Länder beizuziehen*“.<sup>11</sup>
- In Reaktion auf die Position der Ratsarbeitsgruppe „Umwelt“ zum Kommissionsvorschlag der Renaturierungs-VO wurde die 1. Länderstellungnahme um eine **aktualisierte Länderstellungnahme** ergänzt. Diese 2. Länderstellungnahme drückt

---

<sup>9</sup> Der Rat hat sich am 20.6.2023 auf eine allgemeine Ausrichtung zum Kommissionsvorschlag für eine Verordnung über die Wiederherstellung der Natur geeinigt (10867/23). BM Gewessler enthielt sich als Vertreterin Österreichs hierbei der Stimme.

<sup>10</sup> Abrufbar unter [https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2024-0089\\_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2024-0089_EN.pdf) (13.6.2024).

<sup>11</sup> Abgedruckt in *Institut für Föderalismus*, 47. Bericht über den Föderalismus in Österreich (2022) Anhang 16.

in insgesamt elf Punkten eine ablehnende Haltung gegenüber verschiedenen Bestimmungen des Arbeitsentwurfs des Rates (in unterschiedlicher Deutlichkeit) aus. Sie wurde dem Bundeskanzleramt und den betroffenen Ministerien am 15. Mai 2023 übermittelt (Zahl: VSt-4791/198). Der Rat selbst beschloss seine „allgemeine Ausrichtung“ am 20.6.2023.

- Die **Landeshauptleutekonferenz** fasste am 3. April 2024 einen Beschluss, in dem sie die Klimaschutzministerin an die „*einheitlichen Länderstellungen vom November 2022 und Mai 2023, mit denen der Verordnungsentwurf ‚Wiederherstellung der Natur‘ abgelehnt wird*“ sowie an die „*verfassungsrechtliche Verpflichtung, bei der anstehenden Schlussabstimmung im Rat der EU die Verordnung abzulehnen*“ erinnert.<sup>12</sup>
- Im Mai 2024 kommunizierte der **Landeshauptmann von Wien** mittels – auch medial veröffentlichten – Schreiben an die Verbindungsstelle der Bundesländer sowie an die Klimaschutzministerin, dass in Anbetracht der Änderungen des Verordnungsentwurfes im Rahmen des Trilogs unter gewissen Bedingungen zugestimmt werden sollte.<sup>13</sup> Diese Position hat in der Folge auch die Wiener Landesregierung eingenommen.<sup>14</sup> Zudem regte der Landeshauptmann von Wien eine erneute Diskussion in der Landeshauptleutekonferenz an und legte einen Formulierungsvorschlag für eine zustimmende einheitliche Länderstellungnahme vor („Vorschlag Wien“). Die erneute Befassung der Landeshauptleutekonferenz wurde auch vom Landeshauptmann von Kärnten unterstützt.<sup>15</sup>

Vor diesem Hintergrund sind die vom BMK aufgeworfenen Fragestellungen zu beantworten.

---

<sup>12</sup> Bekräftigungsschreiben 2024, VSt-4791/289.

<sup>13</sup> Schreiben des Landeshauptmanns von Wien, veröffentlicht via „X“ (vormals „Twitter“) am Kanal @BgmLudwig am 22. und am 24.5.2024.

<sup>14</sup> So habe sich die Wiener Landesregierung in einer Sitzung für ein „*bekräftigendes JA zum EU-#Renaturierungsgesetz*“ ausgesprochen, @BgmLudwig via „X“ (vormals „Twitter“) am 11.6.2024.

<sup>15</sup> Gemeinsames Schreiben der Landeshauptmänner von Kärnten und Wien, veröffentlicht via „X“ (vormals „Twitter“) am Kanal @PeterKaiserSP am 17.5.2024.

## II. Fragenbeantwortung

### 1. Zur ersten Frage: Erfüllen formaler Erzeugungskriterien

Im Folgenden wird untersucht, ob die einheitlichen Länderstellungnahmen vom November 2022 und Mai 2023 den in Art. 23d B-VG für einen rechtsverbindlichen Akt vorausgesetzten Formalkriterien entsprechen.

#### 1.1 Verfassungsrechtliche Vorgaben für einheitliche Länderstellungnahmen

*Vorgaben des Art. 23d B-VG*

Artikel 23d B-VG regelt die Beteiligung der Bundesländer an Handlungen des Bundes iZm Vorhaben der EU<sup>16</sup> (auch als „Integrationsvorhaben“ bezeichnet) und räumt ihnen ein umfassendes **Recht auf Stellungnahme** ein. Eine Länderstellungnahme ist für die Organe des Bundes im Rahmen von Verhandlungen und Abstimmungen rechtlich bindend, wenn **(i)** es sich um ein Vorhaben handelt, das in die **Gesetzgebungskompetenz der Länder** fällt und **(ii)** die Stellungnahme „**einheitlich**“ erfolgt.<sup>17</sup>

Die Renaturierungs-VO betrifft die Naturschutzkompetenz der Länder, sodass sie dem Grunde nach einer bindenden Länderstellungnahme zugänglich ist. Unter „**Einheitlichkeit**“ ist nach der herrschenden Ansicht nicht Einstimmigkeit zu verstehen; es genügt vielmehr, wenn eine Mehrheit für eine Stellungnahme votiert, solange sich die übrigen Länder enthalten.<sup>18</sup> Einheitliche Stellungnahmen sind schriftlich an das **Bundeskanzleramt** zu richten.<sup>19</sup>

Nach Abs. 4 leg cit sind die einheitlichen Länderstellungnahmen zu Unionsvorhaben in **Vereinbarungen gemäß Art. 15a B-VG** zwischen Bund und den Ländern näher zu regeln. In der „*Vereinbarung zwischen dem Bund und den Ländern gemäß Art 15a B-VG*“

---

<sup>16</sup> Zur Genese und den weiteren Inhalten der Bestimmung siehe etwa Egger in Kneihls/Lienbacher (Hrsg), Rill-Schäffer-Kommentar zum Bundesverfassungsrecht (2017) Art. 23d B-VG.

<sup>17</sup> Von einer an sich verbindlichen einheitlichen Stellungnahme darf aber abgewichen werden, wenn „*zwingende integrations- und außenpolitische Gründe*“ vorliegen; dazu im Einzelnen unter Pkt. II.4.

<sup>18</sup> Öhlinger/Konrath in Korinek/Holoubek/Bezemek/Fuchs/Martin/Zellenberg (Hrsg), Österreichisches Bundesverfassungsrecht (11. Lfg 2013) Art. 23d B-VG Rz 19 mwN.

<sup>19</sup> Art. 5 Abs. 2 Bund/Länder-Vereinbarung.

über die Mitwirkungsrechte der Länder und Gemeinden in Angelegenheiten der europäischen Integration“<sup>20</sup> (im Folgenden kurz „**Bund/Länder-Vereinbarung**“) wird Art. 23d Abs. 2 B-VG näher ausgeführt. Auf Basis der Bund/Länder-Vereinbarung<sup>21</sup> haben die Länder in einem weiteren Gliedstaatsvertrag die Formalvoraussetzungen für die gemeinsame Willensbildung festgelegt (im Folgenden kurz „**Ländervereinbarung**“).<sup>22</sup>

#### *Weitere Formalkriterien gemäß den 15a-Vereinbarungen*

In einer Zusammenschau lassen sich aus den beiden zu Art. 23d B-VG ergangenen 15a-Vereinbarungen folgende zusätzliche Formalkriterien für die Erlassung einer verbindlichen einheitlichen Länderstellungnahme ableiten:

- Die einheitliche Stellungnahme muss „**fristgerecht**“ erfolgen.<sup>23</sup>
- Die von den Ländern einzurichtende<sup>24</sup> **Integrationskonferenz der Länder** (im Folgenden auch kurz „**IKL**“) ist berufen, einheitliche Stellungnahmen abzugeben;<sup>25</sup> neben den Landeshauptleuten sind auch die Landtagspräsident:innen in der IKL vertreten.<sup>26</sup>
- Ein Beschluss der IKL kommt zustande, wenn mindestens **fünf Länder** zustimmen und **kein Land eine Gegenstimme** erhebt.<sup>27</sup> Stimmenthaltungen sind zulässig; Abwesenheit gilt als Stimmenthaltung.<sup>28</sup>
- Die Beschlussfassung erfolgt grundsätzlich in **Sitzungen**, in dringenden Fällen durch Umlaufbeschluss.<sup>29</sup>

---

<sup>20</sup> Vereinbarung zwischen dem Bund und den Ländern gemäß Art. 15a B-VG über die Mitwirkungsrechte der Länder und Gemeinden in Angelegenheiten der europäischen Integration, BGBl 1992/775.

<sup>21</sup> Art. 6 Abs. 2 Bund/Länder-Vereinbarung. Diese Subdelegation wird in der Literatur als verfassungsrechtlich kritisch erachtet, siehe *Egger* (FN 16) Art. 23d B-VG Rz 10 mwN.

<sup>22</sup> Vereinbarung zwischen den Ländern gemäß Art. 15a B-VG über die gemeinsame Willensbildung der Länder in Angelegenheiten der europäischen Integration, etwa Wf LGBl 1992/29. Diese Länder/Länder-Vereinbarung richtet die Integrationskonferenz der Länder ein, weshalb in der Literatur auch die Kurzbezeichnung „IKL-Vereinbarung“ verwendet wird.

<sup>23</sup> Art. 6 Abs. 1 Bund/Länder-Vereinbarung.

<sup>24</sup> Art. 1 Z 1 Ländervereinbarung.

<sup>25</sup> Art. 4 Ländervereinbarung.

<sup>26</sup> Art. 2 Ländervereinbarung; zudem ist es dem Präsidium des Bundesrats erlaubt, an den Sitzungen teilzunehmen.

<sup>27</sup> Art. 3 Z 5 Ländervereinbarung.

<sup>28</sup> Art. 3 Z 4 Ländervereinbarung.

<sup>29</sup> Art. 3 Z 1 Ländervereinbarung.

- Die **Beurkundung und Bekanntgabe** der einheitlichen Stellungnahme der Länder erfolgt durch die Verbindungsstelle der Bundesländer für den Vorsitzenden / die Vorsitzende der IKL.

## 1.2 Bewertung der Länderstellungen zur Renaturierungs-VO

Wie ausgeführt sind Länderstellungen zum Kommissionsentwurf der Renaturierungs-VO (November 2022) und dem betreffenden Arbeitsentwurf der Ratsarbeitsgruppe (Mai 2023) ergangen. Beide Äußerungen beziehen sich auf ein Integrationsvorhaben iSd Art. 23d Abs. 2 B-VG, welches in die Gesetzgebungskompetenz der Länder fällt. Sie sind (auch) dem Bundeskanzleramt in schriftlicher Form zugestellt worden und als „Einheitliche Stellungnahme“ titulierte. Soweit gibt es kein Indiz, dass die vorausgesetzten Formalkriterien nicht erfüllt wurden.

Allerdings – und dies scheint unstrittig<sup>30</sup> – sind die beiden Stellungen **nicht von der Integrationskonferenz der Länder** beschlossen worden.

Viel mehr noch: Es ist **völlig unklar**, wer die gegenständlichen einheitlichen Stellungen verfasst und beschlossen hat. Die Begleitschreiben der Verbindungsstelle der Bundesländer (VSt-4791/68 bzw. VSt-4791/198) führen nur aus, dass die Vorlage „*namens der Länder*“ erfolgt, die Stellungen selbst weisen überhaupt keinen Autor aus.

Die **Landeshauptleutekonferenz** referenziert zwar in ihrem Beschluss vom 2. Dezember 2022 (VSt-4791/94) auf die einheitliche Stellungnahme und fordert den Bund auf, deren Inhalte bei Verhandlungen und Abstimmungen „*eindringlich [...] zu vertreten*“; dass die 1. Länderstellung von der Landeshauptleutekonferenz beschlossen wurde, ergibt sich hieraus aber nicht.<sup>31</sup> Insoweit muss schon deshalb an der Verbindlichkeit der einheitlichen Länderstellungen gezwifelt werden, weil der Erklärungsempfänger (das adressierte und vermeintlich verpflichtete Bundesorgan) nicht nachvollziehen kann, wer das ausstellende Organ ist, wie es sich zusammensetzt und auf welcher Grundlage es diese Befugnis ausübt.

---

<sup>30</sup> Vgl. auch VD-Gutachten, 2.

<sup>31</sup> Zur 2. Länderstellung ist ein korrespondierender Beschluss der Landeshauptleutekonferenz nicht bekannt.



Der Umstand, dass die Verbindungsstelle der Länder eine „*als einheitliche Stellungnahme der Länder bezeichnete Position*“ übermittelt, löst für sich genommen jedenfalls keine Rechtswirkungen gegenüber dem Bund aus.<sup>32</sup> Der im VD-Gutachten ins Treffen geführte „Rechtsschein“<sup>33</sup> (so man einen solchen überhaupt annehmen möchte<sup>34</sup>) vermag freilich im Tatsächlichen **keinerlei rechtliche Verbindlichkeit** zu erzeugen.

Selbst unter der Annahme, dass die einheitlichen Länderstellungen von der **Landeshauptleuterkonferenz** (oder im Rahmen einer vergleichbaren Einrichtung von entsprechend ermächtigten Landesvertreter:innen) beschlossen wurden, sprechen die besseren Argumente **gegen deren Rechtsverbindlichkeit**:

- Artikel 6 Abs. 2 Bund/Länder-Vereinbarung überlässt es den Ländern festzulegen, auf welche Weise eine einheitliche Stellungnahme herbeigeführt wird. Die Länder haben von diesem Festlegungsmonopol Gebrauch gemacht und in der Ländervereinbarung die **Integrationskonferenz der Länder** (und nicht etwa die Landeshauptleuterkonferenz!) als maßgebliches Organ zur Abgabe einheitlicher Stellungnahmen zu Integrationsvorhaben definiert.<sup>35</sup>
- Dass nicht auch jede sonstige von Landesorganen oder -einrichtungen akkordierte Position eine rechtsverbindliche, einheitliche Stellungnahme iSd Art. 23d Abs. 2 B-VG darzustellen vermag, erfordern schon das **Rechtsstaatsprinzip** und die hie-

---

<sup>32</sup> Art. 23d B-VG und Art. 6 Bund/Länder-Vereinbarung eröffnen keinen Raum dafür, dass eine unter Partizipation aller Länder zu erstellende, einheitliche Stellungnahme durch eine Erklärung der – hauptsächlich koordinierende Aufgaben wahrnehmenden – Verbindungsstelle substituiert wird; siehe dazu *Büchel-Germann/Kraft*, Länderbeteiligungsverfahren dargestellt an der Patientenmobilitätsrichtlinie, in *Rosner/Bußjäger*, Im Dienste der Länder - Im Interesse des Gesamtstaats (2011) 539 (542).

<sup>33</sup> Nach Ansicht des VD sei bei jeder „*von der Verbindungsstelle der Länder als einheitliche Stellungnahme der Länder bezeichnete Position*“ davon auszugehen, dass eine solche Stellungnahme (und damit wohl auch mitgemeint: eine Bindungswirkung) vorliegt; VD-Gutachten, 2.

<sup>34</sup> Tatsächlich gibt es hierfür weder eine Grundlage in Art. 23d B-VG noch in der Bund/Länder- oder der Ländervereinbarung.

<sup>35</sup> Der reine Wortlaut des Art. 6 Abs. 2 Bund/Länder-Vereinbarung und Art. 4 Ländervereinbarung ließe grundsätzlich auch eine Interpretation zu, wonach neben der Integrationskonferenz noch andere Organe zur Abgabe einheitlicher Stellungnahmen berufen sein können. Ein solches Verständnis ist – wie gezeigt wird – allerdings aus systematischen, historischen und teleologischen Gründen abzulehnen.

raus abzuleitenden Prämissen der **Rechtssicherheit und Rechtsklarheit**: Dem verpflichteten Bundesorgan muss klar erkennbar sein, wann ein sanktionierbares<sup>36</sup> Verhalten vorliegt und wann nicht.<sup>37</sup>

- Für dieses Verständnis sprechen auch **historische Argumente**<sup>38</sup> sowie **teleologische Erwägungen**: Mangels jedweder Kollisionsregelung wäre andernfalls völlig unklar, was gilt, wenn verschiedene Landesvertreter:innen „uneinheitliche einheitliche Stellungnahmen“ abgeben.<sup>39</sup>
- Das **VD-Gutachten** argumentiert – unter Referenz auf Literatur<sup>40</sup> –, dass der Bund als „einheitliche Stellungnahmen“ bezeichnete Äußerungen sonstiger Landeseinrichtungen in der Vergangenheit als bindend akzeptiert habe. Dieser „*Staatspraxis*“ komme „*vor dem Hintergrund der Wiener Vertragsrechtskonvention [...] rechtliche Relevanz zu*“. Diese Ansicht ist mE **unzutreffend**:
  - Eine spätere Übung iSd Art. 31 Abs. 3 lit b WVK ist für die Auslegung einer Bestimmung heranzuziehen, kann aber nicht selbst rechtserzeugend sein.<sup>41</sup> Die Anerkennung rechtlicher Verbindlichkeit auch von Stellungnahmen anderer Landesstellen wäre jedoch als eine solche – nicht von Art. 31 Abs. 3 lit b

<sup>36</sup> Bei Nichteinhaltung einer verbindlichen, einheitlichen Länderstellungnahme durch einen österreichischen Vertreter im Rat kann eine Ministerklage erhoben werden (Art. 142 Abs. 2 lit c B-VG).

<sup>37</sup> In diesem Sinne auch *Lienbacher*, Die Wirkung der Supranationalität auf Föderalismus und Regionalismus aus österreichischer Sicht, in *Bauer/D'Atena* (Hrsg), Die Wirkung der Supranationalität auf die Gewaltenteilung (2007) 189 (205), der auch darauf hinweist, dass die Landeshauptleutekonferenz keine verfassungsrechtliche oder sonstige belastbare gesetzliche Absicherung aufweist; hieraus folgt, dass der Landeshauptleutekonferenz nur informeller Charakter bescheinigt wird, siehe *Öhlinger*, Verfassungsrecht<sup>8</sup> (2009) Rz 316.

<sup>38</sup> Zur Entstehungsgeschichte *Lienbacher* (FN 37) 203; *Schreiner*, Das Länderbeteiligungsverfahren in Österreich, JRP 1996, 207 (211), der zurecht darauf hinweist, dass Bekundungen durch politische Amtsträger (welche die Exklusivität der Integrationskonferenz in Abrede gestellt haben, siehe auch *Büchel-Germann/Kraft* [FN 32] 554) mangels Abbildung in den Materialien keine Relevanz bei der Auslegung der Bestimmungen zukommt.

<sup>39</sup> *Lienbacher* (FN 37) 204; ebenso *Kröll*, Harmonisierte Patientenrechte in der Europäischen Union, ZfV 2009/1018, 540 (548).

<sup>40</sup> *Öhlinger/Konrath* (FN 18) Rz 20, die wiederum auf *Sieberer*, EU-Dienstleistungsrichtlinie und Gemeinsamer Ländervertreter – Einige rechtliche Problemfelder aus der Praxis, in *Roser/Bußjäger* (Hrsg), Im Dienste der Länder - Im Interesse des Gesamtstaats (2011) 583 (593) und *Rosner*, Das österreichische Länderbeteiligungsverfahren: Rechtslage und Staatspraxis, in *Hammer/Bußjäger* (Hrsg), Außenbeziehungen im Bundesstaat, 2007, 41 (46), verweisen.

<sup>41</sup> *Egger* (FN 16) Rz 34 mwN. Die Betrauung der Integrationskonferenz sollte gewährleisten, dass über die Landtagspräsidenten auch das gesetzgebende Landesorgan mitbestimmt. Eine Ausnahme davon könne nicht durch Normauslegung erreicht werden, so *Lienbacher*, Politische Implikationen des Zusammenwirkens zwischen Unionsrecht und nationalem Verfassungsrecht, in *Griller/Kahl/Kneihls/Obwexer* (Hrsg), 20 Jahre EU-Mitgliedschaft Österreichs (2015) 203 (218).

WVK gedeckte – tatbestandliche Erweiterung der Bund/Länder- bzw. der Ländervereinbarung zu qualifizieren.

- Unabhängig davon ist höchst fraglich, ob gegenständlich überhaupt eine auslegungsrelevante „Staatspraxis“ vorliegt: Eine Übung als Auslegungsmaxime iSd Art. 31 Abs. 3 lit b WVK erfordert eine **aktive Betätigung**, die auf das Vertragsverständnis der Parteien rückschließen lassen.<sup>42</sup> Alleine der Umstand, dass der Bund nicht gegen Stellungnahmen etwa der Landeshauptleutekonferenz – die unzweifelhaft hohes politisches Gewicht besitzen – agiert hat, kann mE nicht als eine solche auslegungsrelevante „aktive Übung“ gewertet werden.
- Mehr noch: Offenbar kam es häufiger vor, dass der Bund von einheitlichen Stellungnahmen anderer Länder-Einrichtungen als der Integrationskonferenz abgewichen ist bzw. diese ignoriert hat. Die Landeshauptleutekonferenz sah sich in der Folge sogar bemüßigt, „*vor dem Hintergrund der nicht ausreichenden Beachtung einheitlicher Stellungnahmen der Länder*“ den Bund „*ausdrücklich daran zu erinnern*“, dass dieser an diese Mitteilungen gebunden sei.<sup>43</sup> Diese Diskrepanz weckt erhebliche Zweifel, ob die von Art. 31 Abs. 3 lit d WVK verlangte<sup>44</sup> laufende und konsistente Übung der Parteien in der gegenständlichen Konstellation gegeben ist.
- Schließlich ist darauf hinzuweisen, dass sich die Klimaschutzministerin in der Abstimmung im Rat im Juni 2023 „nur“ der Stimme enthalten hat. Dieses – von der Position der Länder („Ablehnung“) abweichende – Stimmverhalten wurde von den Ländern, so weit ersichtlich, nicht als Verletzung der Bindungswirkung kritisiert.

---

<sup>42</sup> Villiger, Commentary on the 1969 Vienna Convention on the Law of the Treaties (2009) 431 (“it requires active practice of some parties to the treaty”); Chang-fa Lo, Treaty Interpretation Under the Vienna Convention on the Law of Treaties (2017) 214 (“A mere lack of action itself does not establish subsequent practice”).

<sup>43</sup> Siehe Institut für Föderalismus, 43. Bericht über den Föderalismus in Österreich (2018) 90f.

<sup>44</sup> Siehe Villiger (FN 42) 431.

Insoweit ist der Ansicht in der Literatur zu folgen, dass eine als „einheitliche Stellungnahme“ bezeichnete Äußerung etwa der Landeshauptleutekonferenz zwar politisches Gewicht besitzt, gegenüber der Vertreterin bzw. dem Vertreter des Bundes aber **keine rechtliche Bindungswirkung** aufweist.<sup>45</sup>

### 1.3 Antwort auf die erste Frage

Da die einheitlichen Länderstellungen vom November 2022 und Mai 2023 (VSt-4791/68 bzw. VSt-4791/198) nicht von der Integrationskonferenz der Länder beschlossen wurden, sprechen die besseren Gründe dafür, dass die formalen Erzeugungskriterien für eine rechtsverbindliche einheitliche Stellungnahme iSd Art. 23d Abs. 2 B-VG **nicht erfüllt** wurden. Den Stellungnahmen kommt daher **keine rechtliche Bindungswirkung** hinsichtlich der Abstimmung im Rat zu.

## 2. Zur zweiten Frage: Bindungswirkung

Mit seiner zweiten Frage möchte das BMK wissen, ob die vorliegenden Stellungnahmen der Bundesländer vom November 2022 und Mai 2023 Bindungswirkung nach Art. 23d B-VG (wohl gemeint: hinsichtlich der Abstimmung im Rat zur Renaturierungs-VO) entfalten. Wie soeben unter Pkt. II.1 gezeigt wurde, sprechen gute Gründe dafür, dass mangels Betrauung der Integrationskonferenz der Länder keine rechtliche Bindungswirkung besteht. Im Folgenden soll ungeachtet dessen noch ein weiterer Aspekt beleuchtet werden, der für die Beurteilung der Rechtsverbindlichkeit der Länderstellungen von Relevanz ist: Der Legislativvorschlag zur Renaturierungs-VO in der Trilog-Fassung hat sich, verglichen mit dem ursprünglichen Entwurf, **signifikant geändert**, sodass sich die Frage stellt, ob die Länderstellungen vom November 2022 und Mai 2023 noch aktuell und bindend sind.

### 2.1 Genese des Entwurfes zur Renaturierungs-VO

---

<sup>45</sup> So die wohl inzwischen herrschende Lehre, siehe *Egger* (FN 16) Rz 34; *Lienbacher* (FN 37) 206; *Kröll* (FN 39) 547 f; *Schreiner* (FN 38) 211.

Die Renaturierungs-VO war bekanntlich auch im europäischen Legislativverfahren nicht unumstritten. Davon zeugen schon die anfangs ablehnende Haltung des Umweltausschusses des EP (aufgrund Stimmgleichheit) und die knappen Abstimmungsergebnisse im Plenum.<sup>46</sup> Um die politische Mehrheit in EP und Rat zu sichern, haben sich die Co-Gesetzgeber im Zuge der **Trilog-Verhandlungen** am 9. November 2023 auf einen – in Vergleich zum ursprünglichen Kommissionsentwurf erheblich abgeänderten (oder wie es von Kritiker:innen heißt „verwässerten“<sup>47</sup>) – Kompromisstext geeinigt.<sup>48</sup> Der Trilog-Entwurf ist geprägt von Erleichterungen und Flexibilisierungen, welche insgesamt die aus der Verordnung resultierenden Belastungen der Mitgliedstaaten erheblich reduzieren. Zu den Abänderungen im Einzelnen sogleich unter Pkt. 2.3.

## 2.2 Länderstellungnahmen

Die beiden einheitlichen Länderstellungnahmen datieren vom November 2022 und Mai 2023. Die 1. Länderstellungnahme ist zum Kommissionsentwurf ergangen. Die 2. Länderstellungnahme ergänzte diese und referenzierte bereits auf erste Festlegungen der zuständigen Ratsarbeitsgruppe. Zum Trilog-Entwurf wurde allerdings **keine einheitliche Stellungnahme** verfasst. Zwar erinnerte die Landeshauptleutekonferenz (u.a.) die Klimaschutzministerin allgemein an die beiden ergangenen Äußerungen (Bekräftigungsschreiben 2024); dass sich der Legislativvorschlag inzwischen signifikant geändert hatte, wurde hierbei aber nicht berücksichtigt.

Zudem schlussfolgerte die Landeshauptleutekonferenz, dass die Klimaschutzministerin die Renaturierungs-VO in der Trilog-Fassung ablehnen müsse. Hierzu sei vorneweg angemerkt, dass dieser **Beschluss der Landeshauptleutekonferenz vom 3. April 2024** keine einheitliche Stellungnahme iSd Art. 23d Abs. 2 B-VG darstellt,<sup>49</sup> mithin für sich genommen **keine Bindungswirkung** erzeugt.

---

<sup>46</sup> Siehe zum bisherigen Legislativverfahren <https://www.europarl.europa.eu/legislative-train/theme-a-european-green-deal/file-restoration-of-healthy-ecosystems> (13.6.2024).

<sup>47</sup> Siehe etwa die Pressemitteilung der Umweltorganisation WWF, abrufbar unter <https://www.wwf.at/eu-renaturierungsgesetz-wwf-begruesst-einigung-im-europaeischen-parlament/> (13.6.2024).

<sup>48</sup> Dem Vernehmen nach hat es im Verlaufe der Trilog-Verhandlungen mehrere unterschiedliche Textentwürfe gegeben, die auch an die Mitgliedstaaten übermittelt wurden; zu keinem dieser Entwürfe haben die Länder eine Stellungnahme abgegeben.

<sup>49</sup> Dafür spricht schon, dass nur auf bisherige Stellungnahmen der Länder verwiesen und die Klimaschutzministerin lediglich „erinnert“ wird. Der Beschluss selbst erhebt offenkundig auch keinen Anspruch darauf, eine einheitliche Stellungnahme iSd Art. 23d B-VG zu sein. Zudem ist, wie unter Pkt. II.1 dargestellt, die Landeshauptleutekonferenz kein Organ, das eine rechtsverbindliche Stellungnahme abgeben kann.

### 2.3 Länderstellungnahmen im Lichte des Trilog-Entwurfs

Der Trilog-Entwurf unterscheidet sich in materieller Hinsicht substanziell von dem ursprünglichen Kommissions-Vorschlag für eine Verordnung zur Wiederherstellung der Natur. Diese **vollumfängliche und tiefgreifende Überarbeitung** des Vorschlages soll anhand der folgenden Indikatoren illustriert werden:

- Der Kommissions-Entwurf enthält 23 Artikel mit etwa 100 Absätzen; der Trilog-Entwurf ist ungleich umfangreicher: er umfasst 28 Artikel mit insgesamt ca. 140 Absätzen.
- Von den etwa 100 Absätzen des Kommissions-Vorschlag wurden im Trilog-Entwurf über 75 inhaltlich abgeändert. Von den besonders relevanten materiellen Vorgaben der Kapitel I bis III sind nur etwa zehn (!) Absätze (von über 60) inhaltlich unverändert geblieben.
- Zwei Drittel der 15 ursprünglichen Begriffsbestimmungen wurden inhaltlich – teils signifikant – überarbeitet und ergänzt; zudem wurden neun weitere Begriffsbestimmungen eingeführt.

Vergleicht man die Forderungen in den beiden **Länderstellungnahmen** mit den Inhalten des Trilog-Entwurfs zur Renaturierungs-VO zeigt sich zudem, dass den Kritikpunkten der Länder weitgehend entsprochen wurde bzw. andere oder zusätzliche Regelungen aufgenommen wurden, in deren Lichte die kritisierten Bestimmungen neu zu sehen sind. In diesem Zusammenhang wird insbesondere<sup>50</sup> auf folgende Änderungen hingewiesen:

- Das von den Ländern als zu eng monierte Zeitkorsett für die Erstellung der Wiederherstellungspläne wurde gelockert: So wurde die langfristige Planung für 2030 und 2040 auf den Wiederherstellungsplan 2032 verschoben. Der initiale Wiederherstellungsplan kann sich hierbei auf einen „strategischen Überblick“ beschränken. Bei der Umsetzung der Wiederherstellungsverpflichtungen bis 2030 kann Natura 2000-Gebieten Vorrang gegeben werden.

---

<sup>50</sup> Eine abschließende Auswertung und Prüfung der Länderstellungnahmen im Lichte der jeweiligen Entwurfsstadien ist im Rahmen dieses Gutachtens nicht möglich. Bei der Analyse wurden vom BMK bereitgestellte Informationen einbezogen.

- Der von den Ländern ausführlich kritisierte Art. 4 ist signifikant umgestaltet und mit Flexibilitätselementen ausgestattet worden. So können etwa weit verbreitete Lebensraumtypen, die mehr als 3 % des Hoheitsgebiets der EU ausmachen, von der Wiederherstellungsverpflichtung ausgenommen werden.
- Das Verschlechterungsverbot wurde – wie von den Ländern gefordert – nicht wie ursprünglich vorgesehen als „Erfolgsverbindlichkeit“, sondern als Maßnahmenverpflichtung ausgestaltet. Maßgeblich sind zudem nur erhebliche Verschlechterungen, was den Anwendungsbereich einschränkt.
- Die an mehreren Stellen hervorgehobene Befürchtung, die Renaturierungs-VO würde sich negativ auf die Ernährungssicherheit auswirken, wurde im Trilog-Entwurf an unterschiedlichen Stellen adressiert. So ist etwa die Verbesserung der Versorgungssicherheit bei Nahrungsmitteln explizites Ziel der Verordnung (Art. 1 Abs. 1 lit c Trilog-Entwurf) und es wurde in Art. 27 ein Mechanismus zur vorübergehenden Aussetzung der Pflicht zur Wiederherstellung landwirtschaftlicher Ökosysteme im Notfall vorgesehen.
- Der Kritik an strikten Prozentangaben bei der Wiederherstellung städtischer Ökosysteme wurde insoweit entsprochen, als (im nunmehrigen Art. 8) die konkreten Zielwerte gestrichen wurden und stattdessen ein Gebot zum Nettoerhalt der Gesamtfläche vorgesehen ist, wobei – anders als zuvor – nunmehr eine gesamtstaatliche Betrachtung angelegt werden soll.
- Die von den Ländern als zu hoch kritisierten Wiedervernässungsziele wurden reduziert bzw. zeitlich hinausgeschoben (nunmehr Art. 11 Abs. 4). Zudem wurden Ausnahmemöglichkeiten vorgesehen.

Als **Zwischenfazit** ist festzuhalten, dass der Text der Renaturierungs-VO im Zuge der Trilog-Verhandlungen umfassend überarbeitet und praktisch jeder Artikel inhaltlich anders akzentuiert wurde. Zudem haben die in den einheitlichen Länderstellungnahmen formulierten Kritikpunkte in wesentlichen Teilen in den Trilog-Entwurf Eingang gefunden und/oder wurden direkt oder indirekt adressiert. Diese substanzielle, den Länderinteressen zuträgliche Neugestaltung des Verordnungstextes lässt die Schlussfolgerung zu, dass sich durch den Trilog-Entwurf die sachliche Grundlage der Länderstellungnahmen **weitgehend und wesentlich geändert** hat.



Dieses Ergebnis wird durch die **Erklärungen des Bundeslandes Wien** bestätigt. In seinem Schreiben an die Klimaschutzministerin hält der Landeshauptmann von Wien ausdrücklich fest, dass die „*berechtigten Bedenken der Länder*“ zur Renaturierungs-VO im Trilog-Entwurf „*weitgehend ausgeräumt*“ worden seien. Die Änderungen im Zuge des Trilogs führten dazu, dass Wien seine Position gegenüber der Renaturierungs-VO revidiert hat und nunmehr (wenngleich unter gewissen Bedingungen) für eine Zustimmung Österreichs im Rat plädiert, was mE *prima facie* die Wesentlichkeit der Umstandsänderung belegt.<sup>51</sup>

## 2.4 Konsequenzen für die Bindungswirkung einer Länderstellungnahme

Es stellt sich die Frage, ob die wesentliche Änderung des betreffenden EU-Vorhabens im Legislativprozess (wie gegenständlich der Fall) dazu führt, dass eine dazu ergangene einheitliche Länderstellungnahme ihre rechtliche Bindungswirkung verliert (unter der Annahme, dass sie eine solche erlangte<sup>52</sup>).

### 2.4.1 Änderung von einheitlichen Stellungnahmen gemäß Bund/Länder-Vereinbarung

Artikel 7 Abs. 2 Bund/Länder-Vereinbarung regelt die **nachträgliche Abänderung oder Ergänzung** von Stellungnahmen für den Fall, dass das betreffende Integrationsvorhaben geändert wird. Demnach „*steht es den Ländern frei*“, ihre einheitliche Stellungnahme anzupassen oder zu ergänzen. Diese Änderungen sind bei rechtzeitigem Zugang vom betreffenden Bundesorgan zu berücksichtigen. Die Bund/Länder-Vereinbarung anerkennt insoweit, dass ein sich im Legislativprozess ändernder Gesetzesvorschlag eine Ergänzung bzw. Adaptierung der ergangenen Länderstellungnahme erforderlich machen kann. Eine Pflicht der Länder, sich zu jedem Entwurf zu äußern (und etwa eine ergangene Stellungnahme zu bestätigen), ist Art. 7 Abs. 2 Bund/Länder-Vereinbarung nicht zu entnehmen.

---

<sup>51</sup> Schließlich handelt es sich um eine umfassende Neupositionierung eines Mitglieds des „einheitlich“ entscheidenden Gremiums. Aufgrund der Änderung der Ausgangslage würde daher mit hoher Wahrscheinlichkeit kein gleichlautender Beschluss (ablehnende Länderstellungnahme) mehr zustande kommen. Kurzum: die weitgehenden inhaltlichen Änderungen im Zuge des Trilogs würden voraussichtlich dazu führen, dass die Entscheidung des Länder-Kollegiums zur Renaturierungs-VO anders getroffen würde (zB keine Ablehnung durch Wien); hieraus ist mE zwingend zu schlussfolgern, dass die inhaltlichen Neuerungen im Trilog-Entwurf eine wesentliche Umstandsänderung darstellen.

<sup>52</sup> Wie dargestellt sprechen gute Gründe dafür, dass die ergangenen Stellungnahmen zur Renaturierungs-VO nie Rechtsverbindlichkeit besaßen (Pkt. II.1); nur für die Beantwortung der aufgeworfenen Frage wird von einer Bindungswirkung der 1. und 2. Länderstellungnahme ausgegangen.



Aus der Bestimmung lässt sich insoweit ableiten, dass die einheitlichen Länderstellungen vom November 2022 und Mai 2023 nicht schon alleine deshalb invalidieren, weil formal ein neues Geschäftsstück (hier: Trilog-Entwurf) ergangen ist; offengelassen – und daher Gegenstand der nachfolgenden Überlegungen – wird hingegen, ob die Bindungswirkung auch bei substantiell geänderten Inhalten des Integrationsvorhabens aufrecht bleibt.

#### 2.4.2 Bindungswirkung bei wesentlich geänderten Umständen

Wie unter Pkt. 2.3 aufgezeigt, hat sich der Verordnungsentwurf im Rahmen des Trilog-Prozesses erheblich weiterentwickelt; mehrere in den einheitlichen Länderstellungen formulierte Bedenken und Anregungen fanden Berücksichtigung. Insgesamt ist festzustellen, dass sich die innere Struktur und der Verbindlichkeitsgrad des Integrationsvorhabens grundlegend geändert haben.

Vor diesem Hintergrund stellt sich die Frage, ob die zu den – insoweit substantiell abgeänderten – Vorentwürfen ergangenen Länderstellungen weiterhin (sprich auch für den Trilog-Entwurf) Bindungswirkung entfalten können. Dies ist im Ergebnis aus den folgenden Gründen zu **verneinen**:

- Die einheitlichen Länderstellungen vom November 2022 und Mai 2023 setzen sich detailliert mit den materiellen Vorgaben des Verordnungsentwurfs auseinander und ziehen zu den einzelnen Bestimmungen unterschiedliche Schlüsse.<sup>53</sup> In der 1. Länderstellungnahme wird zwar eine grundsätzlich ablehnende Haltung zum Ausdruck gebracht (S. 1), ein bestimmtes Stimmverhalten wird dem Bundesorgan allerdings in keiner der beiden Stellungnahmen aufgetragen.<sup>54</sup> Die vorliegenden Stellungnahmen dürften daher in erster Linie als Auftrag für die Verhandlungen konzipiert gewesen sein.
- Gerade derart ausführliche Länderstellungen werfen die Frage auf, welche Rechtsfolgen es hat, wenn die Ländervorgaben in den Verhandlungen eingebracht

---

<sup>53</sup> So finden sich teils sehr weiche („Gefordert wird daher, die Regelung in diesem Sinne nochmals zu überdenken“, 2. Länderstellungnahme, S. 3), teils verbindlich formulierte Aufforderungen („Es wird gefordert, dass Art. 11 Abs. 7 lit. f gestrichen wird“, 2. Länderstellungnahme, S. 18).

<sup>54</sup> Ein dahingehender Beschluss der Landeshauptleutekonferenz (VSt-4791/289 vom 3.4.2024) ist nach hier vertretener Auffassung außerhalb des Art. 23d B-VG erfolgt und daher nicht rechtsverbindlich.

wurden und zu **Kompromisslösungen** führten. Artikel 23d Abs. 2 B-VG kann mE nicht so verstanden werden, dass die Nichtberücksichtigung eines von mehreren Elementen einer einheitlichen Stellungnahme im Gefolge der Verhandlungen automatisch dazu führt, dass dem Integrationsvorhaben nicht zugestimmt werden darf. Eine solche streng-formalistische Auslegung könnte nämlich zu dem Ergebnis führen, dass einem Unionsakt verpflichtend die Zustimmung zu versagen ist, obwohl den Länderforderungen in allen wesentlichen Punkten entsprochen wurde, einer unwesentlichen Forderung aber nicht nachgekommen werden konnte.

- Insoweit unterliegen Länderstellungen implizit einer **Umstandsklausel**: substantielle Änderungen des der einheitlichen Stellungnahme zugrundeliegenden Bewertungssubstrats bewirken, dass das Bundesorgan **nicht mehr** an die – materiell überholte – Länderstellungnahme **gebunden** ist. So führen auch *Öhlinger/Konrath* treffend aus, dass eine „*einheitliche Stellungnahme dann ihre Verbindlichkeit [verliert], wenn sich der Sachverhalt im Verhandlungsprozess wesentlich verändert und die Stellungnahme daher nicht mehr adäquat ist*“<sup>55</sup>.
- Der Bund dürfte sich in der Vergangenheit auch in Einklang mit dieser Rechtsauffassung verhalten haben: So wurde beispielsweise einem Kompromisstext zum „EU-Dienstleistungspaket“ zugestimmt, obwohl nicht allen Kritikpunkten der Länderstellungnahme entsprochen wurde; die Länder wurden hiervon nicht in Kenntnis gesetzt.<sup>56</sup>
- Die **Begrenzung der Bindungswirkung** eines Rechtsakts bei Änderung der faktischen Grundlagen ist in der österreichischen Rechtsordnung **anerkannt und etabliert**: So liegt etwa dann keine entschiedene Sache vor, wenn sich die entscheidungsrelevanten Fakten wesentlich geändert haben.<sup>57</sup> Die Bindungswirkung des „res iudicata“-Grundsatzes greift mithin dann nicht mehr, wenn eine wesentliche Änderung des Sachverhalts vorliegt, was immer dann anzunehmen ist, wenn die Änderungen den Schluss zulassen, dass bei deren Bedachtnahme eine andere Entscheidung ergangen wäre.<sup>58</sup> Auch die **Wiener Vertragsrechtskonvention**<sup>59</sup> sieht

---

<sup>55</sup> *Öhlinger/Konrath* (FN 18) Art. 23d B-VG Rz 25; eigene Hervorhebung. Ebenso *Egger* (FN 16) Art. 23d B-VG Rz 41.

<sup>56</sup> Siehe *Institut für Föderalismus*, 42. Bericht über den Föderalismus in Österreich (2017) 79.

<sup>57</sup> *Hengstschläger/Leeb*, AVG § 68 (Stand 1.3.2018) Rz 24 mit Verweis auf die diesbezügliche VwGH-Rechtsprechung.

<sup>58</sup> VfGH 11.6.2015, E 1286/2014; *Hengstschläger/Leeb* (FN 58) Rz 26 mwN.

<sup>59</sup> Art. 62 WVK; siehe *Villiger* (FN 42) Art. 62 WVK Rz 10.

eine Ausnahme von der Bindungswirkung völkerrechtlicher Verträge vor, wenn sich die vertragswesentlichen Umstände fundamental geändert haben.<sup>60</sup> Die Grundsätze der Wiener Vertragsrechtskonvention sind gemäß Art. 15a Abs. 3 B-VG auf Gliedstaatsverträge und – wie das VD-Gutachten argumentiert<sup>61</sup> – mithin auf die gegenständliche Konstellation anzuwenden, sodass die Bindungswirkung<sup>62</sup> im Lichte der *clausula rebus sic stantibus* (Art. 62 WVK) zu relativieren ist.

- Daraus ist zu **schlussfolgern**, dass eine einheitliche Stellungnahme, die zu einem im Folgeprozess wesentlich geänderten Legislativvorschlag ergangen ist und insofern auf nicht mehr aktuellen Prämissen beruht, **keine Bindungswirkung** (mehr) besitzt. Eine Änderung ist **wesentlich**, wenn bei Kenntnis der geänderten Umstände die ursprüngliche Entscheidung anders getroffen worden wäre. Dass dies gegenständlich der Fall ist, belegt die Mitteilung des Bundeslandes Wien, wonach durch den Trilog-Entwurf die ursprünglichen Bedenken der Länder ausgeräumt worden seien.<sup>63</sup>
- Die vorstehende Auslegung verhindert im Übrigen nicht, dass die Länder ein geändertes Vorhaben rechtsverbindlich ablehnen können; sie müssten hierfür lediglich eine aktualisierte Länderstellungnahme vorlegen. Artikel 7 Bund/Länder-Vereinbarung bietet die entsprechende Rechtsgrundlage. Wie die 2. Länderstellungnahme zu dem Entwurf der Ratsarbeitsgruppe zeigt, war es den Ländern durchaus möglich, schnell auf neue Entwicklungen im Legislativprozess zu reagieren. Gerade in Anbetracht der fundamentalen Änderungen des Verordnungstextes wäre es an den Ländern gelegen, in einer aktualisierten Stellungnahme ihren Standpunkt darzulegen; das gebietet mE schon der Grundsatz von Treu und Glauben. Zwar mag dieses Schweigen nicht als Zustimmung gewertet werden können, eine rechtsverbindliche Ablehnung zum Trilog-Entwurf lässt sich hieraus aber ebenso wenig ableiten. Dem Vertreter Österreichs im Rat muss erkennbar sein, welches Verhalten von ihm zu setzen ist; im Zweifel geht die Unklarheit zu Lasten des Urhebers des Aktes.<sup>64</sup>

---

<sup>60</sup> Neben einer Änderung relevanter Umstände müssen nach Art. 62 WVK noch weitere Voraussetzungen erfüllt sein.

<sup>61</sup> Der VD bezieht sich auf die Frage des befugten Länderorgans und nicht auf die Geltung der Umstandsklausel.

<sup>62</sup> Siehe Art. 6 Abs. 1 Bund/Länder-Vereinbarung.

<sup>63</sup> Schreiben des Landeshauptmanns von Wien vom 23.5.2024.

<sup>64</sup> Vgl. Egger (FN 16) Rz 40 zu der Korrelation zwischen Bestimmtheit der Stellungnahme und deren Bindungswirkung.

**Zusammengefasst** sprechen also gute Gründe dafür, dass die einheitlichen Länderstellungnahmen vom November 2022 und Mai 2023 aufgrund der wesentlichen Änderungen des Vorschlages für die Renaturierungs-VO im Zuge des Trilogs keine Bindungswirkung für die Abstimmung im Rat aufweisen.

## 2.5 Antwort auf die zweite Frage

Die einheitlichen Länderstellungnahmen vom November 2022 und Mai 2023 (VSt-4791/68 bzw. VSt-4791/198) weisen mE **keine Bindungswirkung** in Bezug auf den zeitlich später verfassten Trilog-Entwurf zur Renaturierungs-VO auf, weil sich die sachliche Grundlage **wesentlich geändert** hat und die Länderstellungnahmen insoweit nicht mehr adäquat sind.

## 3. Zur dritten Frage: Einheitlichkeit im Lichte der Aussagen Wiens

Der Landeshauptmann von Wien hat mehrfach (öffentlich und gegenüber der Klimaschutzministerin) kommuniziert, dass er die Renaturierungs-VO in der Trilog-Fassung unterstützt. Zudem wurde bei der Verbindungsstelle der Bundesländer ein Vorschlag für eine aktualisierte einheitliche Stellungnahme iSd Art. 23d Abs. 2 B-VG eingebracht. Auch der Landeshauptmann von Kärnten hat seine Unterstützung der Trilog-Fassung in einem gemeinsamen Schreiben mit dem Landeshauptmann von Wien signalisiert. Mit seiner dritten Frage möchte das BMK wissen, ob im Lichte dieser Erklärungen zum aktuellen Text der Renaturierungsverordnung noch eine einhellige Stellungnahme iSd Art. 23d B-VG vorliegt.

### 3.1 Erklärungen der Landeshauptmänner von Wien und Kärnten

Am 17. Mai 2024 teilten die Landeshauptleute von Wien und Kärnten der Landeshauptfrau von Niederösterreich als in diesem Zeitpunkt Vorsitzende der Landeshauptleutekonferenz in einem Schreiben mit, dass ihres Erachtens der Trilog-Entwurf „*doch etliche Bedenken der Länder gegenüber dem ursprünglichen Kommissionsentwurf zerstreut*“ habe. Es liege eine „veränderte Situation“ vor, sodass angeregt wurde, in einer „*offenen Diskussion*“ zu erörtern, ob man „*in Folge der Änderungen dem vorliegenden Vorschlag*“

*in Verbindung mit der Bereitstellung ausreichender finanzieller Mittel seitens des Bundes für die Umsetzung der Verordnung nicht doch nähertreten könnte*<sup>65</sup>.

Deutlicher wurde der Landeshauptmann von Wien in einem Schreiben vom 24. Mai 2024, das an die Klimaschutzministerin und die Verbindungsstelle der Bundesländer gerichtet war:<sup>66</sup> Darin wird betont, dass „auf europäischer Ebene (Trilog) (...) die berechtigten Bedenken der Länder“ zur Renaturierungs-VO „weitgehend ausgeräumt“ wurden. Sofern die Finanzierung, eine einheitliche Auslegung und die Ernährungssicherheit durch ausreichende wirtschaftliche Produktionsflächen sichergestellt werde, „bin ich [Anm: der zeichnende Landeshauptmann Michael Ludwig] für die Zustimmung zum Vorschlag des [sic!] Europäischen Union über die Wiederherstellung der Natur“. Abgeschlossen wird das Schreiben mit der Erwartung, dass die Klimaschutzministerin sicherstellt, dass die Bundesregierung der Renaturierungs-VO zustimmt.

### 3.2 Erfordernis der Einheitlichkeit nach Art. 23d B-VG

Gemäß Art. 23d Abs. 2 B-VG binden nur einheitliche Stellungnahmen der Länder den Bund bei Integrationsvorhaben. Unter **Einheitlichkeit** versteht die herrschende Ansicht nicht Einstimmigkeit, vielmehr genüge es, wenn eine Mehrheit die Stellungnahme befürwortet, solange sich die übrigen Länder enthalten.<sup>67</sup> Spricht sich jedoch ein Bundesland gegen eine Stellungnahme aus („Gegenstimme“), gilt diese nicht mehr als einheitlich und erlangt keine Rechtsverbindlichkeit.<sup>68</sup>

Gegenständlich liegt die besondere Situation vor, dass das Bundesland Wien die bisherigen Stellungnahmen vom November 2022 und Mai 2023 mitgetragen hat,<sup>69</sup> im Mai 2024 jedoch sowohl gegenüber der Klimaschutzministerin als auch gegenüber der Verbindungsstelle der Bundesländer kommuniziert hat, dass es die Bedenken der Länder zur

---

<sup>65</sup> Gemeinsames Schreiben der Landeshauptmänner von Kärnten und Wien, veröffentlicht via „X“ (vormals „Twitter“) am Kanal @PeterKaiserSP am 17.5.2024.

<sup>66</sup> Schreiben des Landeshauptmanns von Wien, veröffentlicht via „X“ (vormals „Twitter“) am Kanal @BgmLudwig am 22. und am 24.5.2024.

<sup>67</sup> Öhlinger/Konrath (FN 18) Art. 23d B-VG Rz 19 mwN; aA Muzak, B-VG<sup>6</sup> (2020) Art. 23d B-VG Rz 3, der von Einstimmigkeit ausgeht.

<sup>68</sup> Öhlinger/Konrath (FN 18) Art. 23d B-VG Rz 19; Egger (FN 16) 40.

<sup>69</sup> Ob durch Zustimmung oder Enthaltung ist nicht bekannt.

Renaturierungs-VO mit dem Trilog-Entwurf als ausgeräumt erachtet. Diese Ansicht manifestierte sich schließlich in der Übermittlung eines **Textvorschlags** für eine aktualisierte Länderstellungnahme, in welchem die Zustimmung zur Renaturierungs-VO bei Vorliegen von drei Bedingungen vorgeschlagen wird.<sup>70</sup> Die anderen sieben Bundesländer haben diesen Vorschlag allerdings nicht mitgetragen.<sup>71</sup>

Im Lichte dieser Situation stellt sich die Frage, ob die Vorgehensweise Wiens als *ex-post* ergangene „Gegenstimme“ gewertet werden kann, die bewirkt, dass die Länderstellungen nicht mehr als einheitlich und damit nicht mehr als bindend iSd Art. 23d Abs. 2 B-VG gelten. Dazu im Folgenden.

### 3.3 Auslegung und Folgen der Erklärungen Wiens

In den Erklärungen des Landeshauptmanns von Wien kommt deutlich zum Ausdruck, dass für ihn mit dem Trilog-Entwurf eine **neue Sachlage** vorliegt, auf welche die Schlussfolgerungen der bisherigen Länderstellungen nicht mehr zutreffen („*Bedenken der Länder*“ wurden „*weitgehend ausgeräumt*“) und die Klimaschutzministerin der Renaturierungs-VO **zustimmen** solle. Gleichzeitig wird die Unterstützung Wiens für die Renaturierungs-VO vom **Vorliegen dreier Bedingungen** abhängig gemacht, die teils außerhalb der Ingerenz der Bundesregierung liegen.<sup>72</sup> Meines Erachtens kann aus diesen Äußerungen Wiens – im Kern: bedingte Zustimmung zum Trilog-Entwurf – nicht geschlossen werden, dass die Stellungnahmen zu den Vorentwürfen nicht mehr mitgetragen werden sollen. Schon aus diesem, aber auch aus prozessualen Gründen<sup>73</sup>, haben die Erklärungen Wiens mE keine nachträglichen Auswirkungen auf die Einheitlichkeit der Länderstellungen vom November 2022 und Mai 2023.

Das ist nach hier vertretener Ansicht für die Beurteilung der **Rechtswirkung der beiden Länderstellungen** aber auch **irrelevant**: In Anbetracht der substanziell geänderten

---

<sup>70</sup> Schreiben vom 22.5.2024 an die Verbindungsstelle der Bundesländer.

<sup>71</sup> Siehe <https://orf.at/stories/3359030/> (13.6.2024).

<sup>72</sup> So richtet sich die Bedingung betreffend der Sicherheit der Ernährungssicherheit nach dem Stellungnahme-Vorschlag Wiens an die Europäische Kommission.

<sup>73</sup> Weder die Bund/Länder-Vereinbarung noch die Ländervereinbarung kennen eine prozessuale Möglichkeit, eine einheitliche Stellungnahme durch einseitige Widerrufserklärung zu invalidieren. Die Änderung einer gültigen Stellungnahme dürfte vielmehr abschließend in Art. 7 Bund/Länder-Vereinbarung geregelt sein. Nach hier vertretener Ansicht liegen gegenständlich mangels Betrauung der Integrationskonferenz keine rechtsverbindlichen einheitlichen Stellungnahmen vor (siehe Pkt. II.1).

Umstände entfalten diese, wie unter Pkt. II.2 im Einzelnen dargestellt, keine Verbindlichkeit hinsichtlich des Trilog-Entwurfs. Die Erklärungen Wiens bestätigen, dass eine grundlegend geänderte Sachlage vorliegt, die eine Neubewertung durch die Länder samt Aktualisierung der Länderstellungnahme erforderlich macht. Soll die Klimaschutzministerin hinsichtlich ihres Abstimmungsverhaltens im Rat in die eine oder andere Richtung gebunden werden, bedarf es einer neuen – auf Grundlage der Ergebnisse des Trilogs aktualisierten – einheitlichen Länderstellungnahme.

### 3.4 Antwort auf die dritte Frage

Die Erklärungen der Bundesländer Wien und Kärnten vermögen die Einheitlichkeit der Länderstellungnahmen vom November 2022 und Mai 2023 nicht *ex-post* zu beseitigen. Die Länderstellungnahmen beziehen sich allerdings auf ein inhaltlich fundamental anders gelagertes Integrationsvorhaben. Wie aus den Erklärungen insbesondere des Bundeslands Wien hervorgeht, liegt eine neu zu bewertende Sachlage vor, weshalb nach hier vertretener Ansicht keine Bindungswirkung (mehr) besteht.

## 4. *Exkurs: Abweichungsmöglichkeit bei integrations- und außenpolitischer Notwendigkeit*

Der Vertreter bzw. die Vertreterin des Bundes darf zulässigerweise von einer verbindlichen einheitlichen Stellungnahme der Länder im Rahmen der Verhandlungen oder bei der Abstimmung im Rat **abweichen**, wenn **zwingende integrations- und außenpolitische Gründe** dies erfordern (Art. 23d Abs. 2 B-VG).

### 4.1 Allgemeine Aspekte

Für die Beurteilung der **Reichweite dieser Abweichungsmöglichkeit** sind folgende Eckpunkte wesentlich:

- Das „**und**“ der integrations- und außenpolitischen Gründe ist als „**oder**“ zu lesen.<sup>74</sup>

---

<sup>74</sup> Müller in Kahl/Khakzadeh/Schmid (Hrsg) Bundesverfassungsrecht (2021) Art. 23d B-VG Rz 9.



- Nach der Regierungsvorlage zur Stammfassung<sup>75</sup> liegen zwingende integrations- oder außenpolitische Gründe vor, „*wenn dies zur Wahrnehmung wichtiger österreichischer Interessen in der Europäischen Union unabweisbar ist*“.
- Aufgrund des unbestimmten Wortlauts kommt dem Bund ein **weiter Entscheidungsspielraum** bei der Bewertung der Frage zu, wann zwingende integrations- und außenpolitische Gründe vorliegen. *Öhlinger/Konrath* sehen darin eine bewusste Entscheidung des Gesetzgebers;<sup>76</sup> der Bund besitzt insoweit eine Beurteilungsprärogative, die nur bei exzessiver Ausübung überschritten wird.
- Geahndet werden könnte ein Überschreiten des Entscheidungsspielraums mittels **Ministerklage** gemäß Art. 142 Abs. 2 lit c B-VG. Deren Erhebung bedürfte allerdings der gleichlautenden Beschlüsse aller Landtage, was in der Literatur als hohe Hürde für eine tatsächliche Klagshebung gesehen wird.<sup>77</sup>
- Der Bund hat den Ländern die **Gründe** für das Abweichen von einer einheitlichen Länderstellungnahme „*unverzüglich mitzuteilen*“; nähere Regelungen dazu enthält Art. 6 Abs. 3 Bund/Länder-Vereinbarung.

In der **bisherigen Praxis** hat sich der Bund bereits öfter auf die zwingenden integrations- und außenpolitischen Gründe berufen, um eine einheitliche Stellungnahme der Länder im Rahmen des Rates zu übergehen. Die dazu ergangenen Begründungen waren offenbar mitunter eher allgemeiner Natur: So wurde der Umstand, dass eine Ablehnung Österreichs für das Abstimmungsergebnis ohnedies keinen Unterschied mache, aber als unfreundlicher Akt gewertet werden würde, ebenso ins Treffen geführt, wie das Argument, dass eine Richtlinie für die Nachbarstaaten Österreichs wichtig sei und man daher im Sinne des „Grundsatzes der guten Beziehungen“ von der Länderstellungnahme abweichen müsse.<sup>78</sup> Diese Begründungen wurden, soweit ersichtlich, von den Bundesländern hingenommen.

---

<sup>75</sup> EBRV 27 BlgNR XIX. GP, 9.

<sup>76</sup> *Öhlinger/Konrath* (FN 18) 26; ebenso *Muzak* (FN 68) Rz 4; *Egger* (FN 16) Art. 23d B-VG Rz 41.

<sup>77</sup> *Bußjäger*, Mitwirkung der Länder an Vorhaben im Rahmen der EU („*praktisch freilich undenkbar*“), in *Hummer/Obwexer* (Hrsg), 10 Jahre EU-Mitgliedschaft Österreichs (2006) 55 (63). Alternativ zur Sanktionierung könnte auch ein Feststellungsverfahren nach Art. 138a Abs. 1 B-VG eingeleitet werden; so *Egger* (FN 16) Art. 23d B-VG Rz 46.

<sup>78</sup> Siehe *Börger*, Die Durchführung von Unionsrecht durch die Verwaltung eines föderal organisierten Mitgliedsstaats, ALJ 1/2015, 145.



## 4.2 Biodiversitätsschutz als integrations- und außenpolitischer Grund?

Ohne die Frage der möglichen zwingenden außen- und integrationspolitischen Gründe an dieser Stelle final bewerten zu wollen, wird darauf hingewiesen, dass die Renaturierungs-VO – wie klar und deutlich in ihrer Präambel zum Ausdruck kommt – dazu dient, verschiedenen völkerrechtlichen Verpflichtungen nachzukommen, die sowohl für die EU als auch für die Republik Österreich bestehen:

- Hervorzuheben ist dabei insbesondere der am 18.12.2022 abgeschlossene **Globale Biodiversitätsrahmen von Kunming-Montreal** (COP 15 des Übereinkommens über die biologische Vielfalt). Dort werden insgesamt vier zentrale Ziele und 23 untergeordnete Handlungsziele festgelegt, zu deren Erreichen sich die Vertragsstaaten bis 2050 respektive 2030 verpflichtet haben. Für die Umsetzung der Handlungsziele 1, 2 und 11 (siehe dazu ErwG 4 zum Trilog-Entwurf) durch die EU erscheint eine unionsweit geltende Renaturierungs-VO unumgänglich zu sein.
- Weiters dient die Renaturierungs-VO auch der Umsetzung der **Ziele der Vereinten Nationen für nachhaltige Entwicklung** (SDGs), insbesondere den Zielen 14.2, 15.1, 15.2 und 15.3 (ErwG 5 zum Trilog-Entwurf).
- Darüber hinaus soll mit der Renaturierungs-VO ein Beitrag zur Bekämpfung des Klimawandels (durch die Stärkung von CO<sub>2</sub>-Senken) und zur Klimawandelanpassung geleistet werden (ErwG 16 ff zum Trilog-Entwurf). Insoweit dient die Renaturierungs-VO auch der Umsetzung des **Pariser Klimaschutzübereinkommens**.

Insoweit gibt es gleich mehrere völkerrechtliche Verpflichtungen, welche durch Erlass und Umsetzung der Renaturierungs-VO (mit-) erfüllt würden. Diese Verpflichtungen treffen direkt die EU, sodass die Renaturierungs-VO wohl unerlässlich ist, um Verstöße gegen internationales Recht hintanzuhalten.<sup>79</sup> Daher kann mE mit sehr guten Argumenten das **Vorliegen zwingender integrationspolitischer Gründe** angenommen und auf dieser Basis von einer rechtsverbindlichen einheitlichen Stellungnahme der Länder **abgewichen** werden.

---

<sup>79</sup> Dass die EU völkerrechtlich verpflichtet ist, Regelungen zu erlassen, wie sie die Renaturierungs-VO enthält, brachte Umweltkommissar *Virginijus Sinkevičius* deutlich zum Ausdruck: „*We need this law [Anm: die Renaturierungs-VO] to fulfil our own commitments on this landmark agreement [Anm: der Globale Biodiversitätsrahmen von Kunming-Montreal] & walk the talk, as our international credibility is at stake*“; via „X“ (vormals „Twitter“) über den Kanal @VSinkevicius am 5.5.2024.

Zudem ist Österreich selbst Vertragsstaat der angeführten Konventionen; mit der Renaturierungs-VO würde Österreich zur Erfüllung seiner völkerrechtlichen Verbindlichkeiten zumindest partiell beitragen, sodass darüber hinaus wohlbegründet vertreten werden kann, dass die Zustimmung zur Renaturierungs-VO auch **aus zwingenden außenpolitischen Gründen** erforderlich ist.

#### 4.3 Schlussfolgerung

Es sprechen gute Gründe dafür, dass die Klimaschutzministerin als Vertreterin Österreichs im Rat **berechtigt** ist, aus zwingenden **integrations- und außenpolitischen Gründen** von den einheitlichen Stellungnahmen (soweit diese überhaupt rechtsverbindlich sind) **abzuweichen**, würden mit der Renaturierungs-VO doch verschiedenen völkerrechtlichen Verpflichtungen Österreichs und der EU nachgekommen, die sich auf eine andere Art mit hoher Wahrscheinlichkeit nicht (rechtzeitig) erfüllen ließen.

### III. Zusammenfassung der Fragenbeantwortungen

Zusammengefasst sind die vom BMK an uns gerichteten Fragen im Zusammenhang mit den als einheitlichen Länderstellungnahmen vom November 2022 und Mai 2023 betreffend die Renaturierungs-VO wie folgt zu beantworten:

(1) **Zur ersten Frage: Wurden die formalen Erzeugungskriterien für eine rechtsverbindliche Stellungnahme der Länder erfüllt?**

Da die einheitlichen Länderstellungnahmen vom November 2022 und Mai 2023 (VSt-4791/68 bzw. VSt-4791/198) nicht von der Integrationskonferenz der Länder beschlossen wurden, sprechen die besseren Gründe dafür, dass die formalen Erzeugungskriterien für eine rechtsverbindliche einheitliche Stellungnahme iSd Art. 23d Abs. 2 B-VG nicht erfüllt wurden. Den Stellungnahmen kommt daher meines Erachtens keine rechtliche Bindungswirkung hinsichtlich der Abstimmung im Rat zu.

(2) **Zur zweiten Frage: Entfalten die vorliegenden Stellungnahmen der Bundesländer vom November 2022 und Mai 2023 Bindungswirkung nach Art. 23d B-VG?**

Die einheitlichen Länderstellungnahmen vom November 2022 und Mai 2023 (VSt-4791/68 bzw. VSt-4791/198) weisen mE keine Bindungswirkung in Bezug auf den zeitlich später verfassten Trilog-Entwurf zur Renaturierungs-VO auf, weil sich die sachliche Grundlage **wesentlich geändert** hat und die Länderstellungnahmen insoweit nicht mehr adäquat sind.

**(3) Zur dritten Frage: Liegt im Lichte der von den Bundesländern Wien und Kärnten gesetzten Erklärungen zum aktuellen Text der Renaturierungsverordnung (Stand: Trilog) noch eine einhellige Stellungnahme iSd Art 23d B-VG vor?**

Die Erklärungen der Bundesländer Wien und Kärnten vermögen die Einheitlichkeit der Länderstellungnahmen vom November 2022 und Mai 2023 nicht *ex-post* zu beseitigen. Die Länderstellungnahmen beziehen sich allerdings auf ein inhaltlich anders gelagertes Integrationsvorhaben. Wie aus den Erklärungen des Bundeslands Wien hervorgeht, liegt eine neu zu bewertende Sachlage vor, weshalb nach hier vertretener Ansicht (siehe Antwort zur Frage 2) keine Bindungswirkung besteht.

**(4) Abschließende Bemerkung:** Ungeachtet dessen, dass den Länderstellungnahmen vom November 2022 und Mai 2023 aus den dargelegten Gründen keine Bindungswirkung gemäß Art. 23d Abs. 2 B-VG hinsichtlich des Abstimmungsverhaltens der Klimaschutzministerin im Rat zukommt, könnte die Zustimmung zur EU-Verordnung zur Wiederherstellung der Natur (idF Trilog) wohl auch auf zwingende integrations- und außenpolitische Gründe gestützt werden. In diesem Fall kann von den einheitlichen Länderstellungnahmen abgewichen werden, wobei eine Informationspflicht gegenüber den Ländern besteht.

\* \* \*

Niederhuber & Partner Rechtsanwälte GmbH

RA Dr. Florian Stangl, LL.M.