



**Die Stellungnahmen der Bundesländer zur
Renaturierungsverordnung:
Auswirkungen von Änderungen des Textes auf deren
Verbindlichkeit**

**Bundesministerium
für Klimaschutz, Umwelt, Energie, Mobilität, Innovation und Technologie
(BMK)**

Wien, am 17.06.2024

Inhaltsverzeichnis

1.	Sachverhalt	3
2.	Auftrag	5
3.	Unterlagen	5
4.	Rechtliche Beurteilung	6
4.1	Grundsätze und Kriterien.....	6
4.1.1	Gegenstand und Inhalt einer STN.....	8
4.1.2	Relevanz von Umständen	11
4.2	Verbindlichkeit der Stellungnahme aus November 2022 (1. STN)	12
4.3	Verbindlichkeit der Stellungnahme aus Mai 2023 (2. STN)	13
4.4	Subsidiär: Für den Fall der Verbindlichkeit für die Beschlussvorlage	17
4.4.1	Punkt 1. Gegenstand der Wiederherstellungsverordnung	17
4.4.2	Punkt 6. Wiederherstellung der natürlichen Vernetzung der Flüsse und der natürlichen Funktionen der entsprechenden Überschwemmungsgebiete	17
4.4.3	Punkt 9.1. Ein einziger Wiederherstellungsplan.....	18
5.	Ergebnis	20

1. Sachverhalt

Am 22. Juni 2022 legte die Europäische Kommission (EK) einen **Vorschlag** für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über die Wiederherstellung der Natur, COM(2022) 304 endg, vor (Renaturierungsverordnung, **RenatVO**). Damit begann der Rechtsetzungsprozess, und zwar das ordentliche Gesetzgebungsverfahren 2022/0195(COD).

Dieser Vorschlag wurde dem Rat und dem Europäischen Parlament (EP) übermittelt. Beide begannen mit dem jeweiligen internen Verfahren in erster Lesung.

Mit Begleitschreiben der Verbindungsstelle der Bundesländer (**VSt**) vom 2. November 2022 wurde mit der GZ VSt-4791/68 eine Stellungnahme der Länder (**1. STN**) an das Bundeskanzleramt sowie an drei Bundesministerien (darunter das BMK) übermittelt.

Mit Begleitschreiben der Verbindungsstelle der Bundesländer (VSt) vom 3. Jänner 2023 wurde mit der GZ VSt-4791/105 eine „Zusammenfassung von Punkten“ (**Zusammenfassung**) übermittelt, allerdings nur dem BMK.

Auf EU-Ebene wurde im Rat vom damals amtierenden Vorsitz ein „Revised Presidency compromise text“ (**Kompromiss**) vorgelegt (Ratsdokument 8718/23).

Mit Begleitschreiben der Verbindungsstelle der Bundesländer (VSt) vom 15. Mai 2023 wurde mit der GZ VSt-4791/198 eine Stellungnahme der Länder (**2. STN**) mit demselben Verteiler wie in der 1. STN übermittelt.

Am 20. Juni 2023 erteilte der Rat dem Vorsitz das **Verhandlungsmandat** für den sog Trilog mit dem EP und der EK auf Basis des Ratsdok. 10867/23.

In den folgenden Monaten fanden drei Trilog-Sitzungen statt (19. Juli, 5. Oktober und 9. November 2023). Daneben gab es im Rahmen des Trilogs 13 sog technische Sitzungen.

Der Vorsitz hielt die Delegationen der Mitgliedstaaten regelmäßig über die Fortschritte auf politischer und technischer Ebene auf dem Laufenden. Die Ratsarbeitsgruppe "Umwelt" tagte am 7. September, am 2., 9. und 18. Oktober

sowie am 14. November 2023. An diesen nahm auch ein Vertreter/eine Vertreterin der Länder teil.

Die jeweiligen Debriefings im AStV I fanden am 6. September, 11. Oktober und 17. November statt.

Von den Sitzungen der RAG und des AStV I wurden die Länder durch die Ständige Vertretung unterrichtet.

Im Rahmen des Trilogs nahm die EK Änderungen an ihrem Vorschlag vor. Der Kommissionsvorschlag in der geänderten Fassung stellt den Standpunkt des EPs in erster Lesung dar und ist in dessen legislativer EntschlieÙung enthalten.

Bei der dritten Trilog-Sitzung konnte eine vorläufige Einigung erzielt werden (**Vereinbarung**) und bildet den Anhang des Ratsdokuments 6985/24.

Am 22. November 2023 billigte der AStV I diese Vereinbarung.

Am 27. Februar 2024 wurde die im Trilog erzielte Vereinbarung vom EP angenommen.

Mit Schreiben vom 23. Mai 2024, GZ VSt-68/420, legte die VSt den Mitgliedern der LandesnaturschutzreferentInnenkonferenz, dem BMK sowie den Landesamtsdirektor(inn)en für die Tagung am 24. Mai 2024 als Beilage einen **Nachtrag** von Wien zur Tagesordnung vor, und zwar „*einen Vorschlag von HLH LUDWIG zur Abänderung der einheitlichen Länderstellungnahme*“ mit dem „*Ersuchen um möglichst rasche Stellungnahme*“.

Die Behandlung des Tagesordnungspunktes RenatVO auf der der Ratstagung vorangehenden Tagung des AStV I sollte nach der ursprünglichen Fassung der vorläufigen Tagesordnung am 12. Juni behandelt werden, wurde jedoch auf den 14. Juni übertragen.

Am 17. Juni 2024 steht die RenatVO) als A-Punkt auf der vorläufigen Tagesordnung des Rates (Umweltrat), Ratsdokument 10804/24 COR 1. Zur Abstimmung vorgelegt wurde das Ratsdokument 11236/24; in diesem wird der Rat ersucht, seinen Standpunkt auf die Billigung des Standpunkts des EP in der Fassung des Dokuments PE-CONS 74/23 darzulegen. Billigt der Rat den Standpunkt des Europäischen Parlaments, so wird der Gesetzgebungsakt

angenommen; inhaltlich entspricht die **Beschlussvorlage** dem Ratsdokument 6985/24.

2. Auftrag

Die Lansky, Ganzger, Goeth & Partner Rechtsanwälte GmbH wurde vom Bundesministerium für Klimaschutz, Umwelt, Energie, Mobilität, Innovation und Technologie (BMK)

Wirken sich Änderungen des Textes zur Renaturierungsverordnung im Zuge des EU-Verhandlungsprozesses auf die Verbindlichkeit der vorliegenden Stellungnahmen der Bundesländer aus November 2022 und Mai 2023 aus?

Nicht Gegenstand dieses Gutachtens ist die grundsätzliche Frage, ob die dem Bund übermittelten Stellungnahmen als bindende Stellungnahmen iS des Art 23d B-VG anzusehen sind, dh unter Erfüllung der rechtlichen Voraussetzungen zustande gekommen sind. Für die Zwecke dieses Gutachtens wird davon ausgegangen, dass dies der Fall war.

Im Kern geht es also um die Beurteilung, ob und, gegebenenfalls, wie sich die Entwicklung des Textes für eine RenatVO auf die Verbindlichkeit der beiden Stellungnahmen (STN) ausgewirkt hat.

Ebenso wenig ist Gegenstand dieses Gutachtens, inwieweit einer einheitlichen Stellungnahme im Allgemeinen bzw der 1. und 2. STN im Besonderen entsprochen werden kann.

3. Unterlagen

Vom BMK wurden uns folgende Unterlagen übermittelt:

1. Begleitschreiben der Verbindungsstelle der Bundesländer (VSt-4791/68)
2. 1. STN als Beilage dazu
3. Begleitschreiben der Verbindungsstelle der Bundesländer (VSt-4791/105)
4. Zusammenfassung als Beilage dazu
5. Begleitschreiben der Verbindungsstelle der Bundesländer (VSt-4791/198)
6. 2. STN als Beilage dazu
7. Vierspaltendokument
8. NRT Proposal (Vorschlag der EK)
9. Ratsdokument 8718/23 (REV2) - Kompromiss

10. Ratsdokument 6985/2024 - Vereinbarung
11. Unterlage des EP (Timeline NRL)
12. Vergleichsdokument
13. Begleitschreiben der Verbindungsstelle der Bundesländer (VSt-68/420)
14. Nachtrag als Beilage dazu.

4. Rechtliche Beurteilung

Die Frage, ob und inwieweit sich Änderungen des Textes zur RenatVO im Zuge des EU-Verhandlungsprozesses auf die Verbindlichkeit der vorliegenden Stellungnahmen der Bundesländer aus November 2022 und Mai 2023 auswirken, betrifft die rechtliche Beurteilung im Hinblick auf (eventuell weitere) Verhandlungen und Abstimmungen im Rat.

Obwohl sich dies ausdrücklich nur auf die Auswirkungen von Textänderungen bezieht, kann es geboten sein, andere Elemente in den Blick zu nehmen, vor deren Hintergrund Textänderungen erfolgen oder die mit ihnen in einem Zusammenhang stehen, der für die Verbindlichkeit rechtserheblich ist.

Für die Beantwortung der gegenständlichen Rechtsfrage grundsätzlich ist die Unterscheidung zwischen folgenden zwei Wirkungen bzw Phänomenen: Dem Außerkrafttreten (Verlust der Geltung) einerseits und der fortbestehenden rechtlichen Existenz aber mit Obsoletwerden (vereinfacht: Verlust von Anwendungsfällen; mangelnde Anwendbarkeit).

Konkret geht es um die Verbindlichkeit in Bezug auf die Beschlussvorlage.

4.1 Grundsätze und Kriterien

Hinsichtlich der Auswirkungen auf die Verbindlichkeit von STN ist an die allgemeinen Grundsätze zu erinnern, nach denen Rechtsnormen ihre Verbindlichkeit ändern oder verlieren.

Abgesehen von den iZm STN nicht praxisrelevanten Befristungen bzw der Setzung eines Endtermines, kommen Bedingungen – bezüglich des Verlustes der Verbindlichkeit auflösende Bedingungen – durchaus in Betracht. Ebenso kann einer STN durch eine nachfolgende STN formell oder materiell derogiert werden.

Möglich ist eine Derogation zur Gänze oder nur zum Teil.

Neben diesen allgemeinen Grundsätzen ist auf eine speziell für STN normierte Regelung hinzuweisen. So sieht die Vereinbarung zwischen dem Bund und den Ländern gem Art 15a B-VG über die Mitwirkungsrechte der Länder und Gemeinden in Angelegenheiten der europäischen Integration (**Bund-Länder-Vereinbarung**)¹ Folgendes vor:

Artikel 7 **Nachträgliche Abänderung von Stellungnahmen**

(1) Wenn Vorhaben im Rahmen der europäischen Integration, von denen die Länder oder Gemeinden gemäß Art. 1 Abs. 1 und 2 unterrichtet wurden, in weiterer Folge durch die im Rahmen der europäischen Integration zuständigen Organe geändert werden, dann unterrichtet das Bundeskanzleramt davon unverzüglich die Verbindungsstelle der Bundesländer, den Österreichischen Gemeindebund und den Österreichischen Städtebund.

(2) Wenn sich daraus Auswirkungen für die einheitliche Stellungnahme der Länder gemäß Art. 6 Abs. 1 ergeben, dann steht es den Ländern frei, ihre einheitliche Stellungnahme entsprechend anzupassen oder zu ergänzen. Die Organe des Bundes berücksichtigen eine geänderte oder ergänzende einheitliche Stellungnahme der Länder gemäß Art. 6 Abs. 1, wenn diese im Hinblick auf den Stand des Verfahrens vor den im Rahmen der europäischen Integration zuständigen Organen rechtzeitig eintrifft.

Selbst in den Materialien² wird keine nähere Erläuterung von Sinn und Zweck dieser Vorschrift gegeben. Hinweise finden sich hingegen in der Lit.

Danach sei der Grundgedanke des Art 7, „*dass im Kern von der Bindung an die einheitliche Stellungnahme der Länder ausgegangen wird, eine solche aber modifizierbar ist*“. Artikel 7 der Bund-Länder-Vereinbarung gehe „*zweifellos von den strengeren Voraussetzungen nach Artikel 6 leg cit*“ ab. Für ein Abweichen muss in einem solchen Fall „*nicht mehr geprüft werden, ob außen- oder integrationspolitische Gründe für ein Abweichen vorliegen*“.³

¹ BGBl 775/1992.

² RV 428 BlgNR, XVIII. GP; AB 470 BlgNR XVIII.GP.

³ *Unterlechner*, Die Mitwirkung der Länder am EU-Willensbildungs-Prozess (1997) 43.

Stärker in diese Richtung geht eine weitere Auffassung:⁴

„Die Praxis ist der Ansicht, dass sich die Bindung des Bundes löst, wenn die Sachverhalte sich im dynamischen Verhandlungsprozess ändern und die Stellungnahme der Länder dadurch nicht mehr adäquat ist“.

„Es dürfte klar sein, dass eine Länderposition ihre bindende Wirkung verliert, wenn sich ein EU-Vorhaben im Verhandlungsprozess derart verändert, dass das in ihr geforderte Verhalten grundsätzlich nicht mehr gesetzt werden kann“.

Die zweite Passage wird so zu verstehen sein, dass diese Unmöglichkeit nur den klarsten Fall darstellt, nicht den einzigen Fall.

Eine genauere Analyse des Art 7 Abs 2 legt nahe, dass sie ausdrücklich den Fall der Derogation regelt. Daraus könnte man nun e contrario schließen, dass eine STN ohne Anpassung oder Ergänzung weiterhin verbindlich ist. Dies trifft auch zu, schließt jedoch nicht aus, dass sich die Verbindlichkeit einer STN auch ohne eine Anpassung oder Änderung iSv Art 7 ändern kann.

Hinsichtlich der Aufhebung einer STN könnte man gerade noch damit argumentieren, dass dies eine besondere Art der Anpassung darstellt.

4.1.1 Gegenstand und Inhalt einer STN

Einige der oben genannten für die Verbindlichkeit relevanten Faktoren können sich in einer STN selbst finden.

Dabei kann dahin gestellt bleiben, ob das Begleitschreiben als außerhalb der STN liegender Umstand oder als Auslegungshilfe der STN anzusehen ist.

Diese ist dem Wortlaut der Stellungnahme sowie weiteren für die Auslegung von Normen relevanten Umständen zu entnehmen, insb der Entstehungsgeschichte und Kontext.

Gerade auch in diesem Zusammenhang kommt das Bestimmtheitsgebot zum Tragen.⁵ Dieses spielt nicht nur bei der Frage des Inhalts der STN eine Rolle, ua

⁴ *Büchel-Germann/Kraft*, Länderbeteiligungsverfahren dargestellt an der Patientenmobilitätsrichtlinie. Ein Beispiel für die Mitgestaltung der Europapolitik durch die Länder, in Rosner/Bußjäger (Hrsg), Im Dienste der Länder – im Interesse des Gesamtstaates. FS 60 Jahre Verbindungsstelle der Bundesländer (2011) 539 (560).

⁵ Zu dessen Bedeutung iZm STN: *Kröll*, Harmonisierte Patientenrechte in der Europäischen Union, ZfV

beim Grad der Bindung, etwa bloße Berücksichtigung, sondern ebenso hinsichtlich des Ob, dh der – gänzlichen oder teilweisen – Verbindlichkeit einer STN.

Auch dafür findet sich in der Lit⁶ ein Beleg samt Begründung – und va keine dem entgegengesetzte L oder Rsp:

„Diese Anforderung ergibt sich in Bezug auf Stellungnahmen im Übrigen daraus, dass für den Vertreter Österreichs im Rat erkennbar sein muss, welches Verhalten von ihm zu setzen ist. Im Zweifel geht die Unklarheit zu Lasten der Urheber des Aktes, womit der Vertreter in dem Maße nicht gebunden ist, als die Stellungnahme dem Erfordernis der Bestimmtheit nicht genügt. In bestimmten Fällen kann es daher zu einer Bindung nur an Teile einer Stellungnahme kommen.“

Unbestimmtheit kann in mehrfacher Hinsicht vorliegen: So kann eine STN deswegen nicht ausreichend bestimmt sein, wenn nicht klar ist, auf welche konkrete Vorschrift des bezogenen Rechtstextes sie sich bezieht.

Unbestimmtheit kann auch dann gegeben sein, wenn nicht klar ist, welche Aktion vom Bund gefordert wird und – was zulässig ist – eine bestimmte Vorschrift bloß kommentiert wird, in dem zB deren negative Konsequenzen beschrieben werden.

Ebenso kann eine STN – und das auch nur teilweise – deswegen unbestimmt sein, wenn nicht einmal mit ausreichender Klarheit festgestellt werden kann, auf welchen Rechtstext, zB welche Fassung im Zuge des ordentlichen Gesetzgebungsverfahrens, sie sich bezieht.

Maßgeblich ist der Gegenstand einer STN. Dies sollte in der STN selbst möglichst deutlich uU im Begleitschreiben zum Ausdruck kommen. Gemeint ist das Vorhaben iS des Art 23d Abs 2 B-VG, zu dem eine STN abgegeben wird.

Am klarsten beschrieben wird dieser Bezugsgegenstand durch Angabe eines Rechtstextes, der in einem bestimmten Dokument wiedergegeben wird, oder – weiter – ein bestimmtes Dossier sein. Ersteres könnte durch Hinweis auf einen bestimmten Vorschlag der EK oder ein bestimmtes Ratsdokument geschehen. Dass die Länder die zweite Variante gewählt haben und das Vorhaben eher

2009, 540 (548 f).

⁶ Egger, Art 23d B-VG, in Kneihls/Lienbacher (Hg), Rill-Schäffer-Kommentar (18. Lfg 2017) Rz 40.

weiter abgrenzen, könnte im Fall des ordentlichen Verfahrens durch Angabe der COD Nummer erfolgen.

Eine dem **Bestimmtheitsgebot** entsprechende Präzisierung des Gegenstandes ist für die Verbindlichkeit gerade in Bezug auf solche Vorhaben von Bedeutung, die im Zuge des Rechtsetzungsprozesses mehrere Phasen durchlaufen und Veränderungen erfahren (können). Während manche Umstände ex ante vorhersehbar sind, wie etwa die Phasen und Akte, die ein bestimmtes Verfahren jedenfalls umfasst, können andere wiederum nur auf Basis politischer Gegebenheiten eingeschätzt werden.

In einer STN können die Länder den Bezugsgegenstand im Allgemeinen und/oder die einzelnen Bezugspunkte eher formal durch Bezug auf bestimmte Artikel oder eher materiell etwa durch Beschreibung des bezogenen Inhalts (eines Teiles) eines Vorhabens gestalten oder Beides kombinieren.

Ein formal oder materiell eng gefasster Bezugsgegenstand entspricht zwar dem Bestimmtheitsgebot, kann jedoch im Hinblick auf Änderungen im Zuge des Rechtssetzungsverfahrens zu Unklarheiten führen, die sogar das Ob der Verbindlichkeit betreffen. Auch wenn man die Anforderungen nicht überspannen sollte, so kann es doch Fälle geben, in denen gerade eine weniger enge Abgrenzung und ein weiter aber präzise beschriebener Bezugsgegenstand dem Bestimmtheitsgebot mehr entsprochen hätte.

Damit richtet sich das Bestimmtheitsgebot nicht nur an die Länder, sondern auch gegen sie, wenn eine STN entweder bestimmt, aber zu eng oder zu unbestimmt gefasst ist. Während in der einen Konstellation die STN ihre praktische Wirksamkeit verlieren kann, weil es den Bezugspunkt nicht mehr gibt, kann das im anderen Fall dazu führen, dass eine STN gar nicht verbindlich ist.

Von ebensolcher Wichtigkeit für die Behandlung von STN durch andere Organe, dh deren Auslegung und Anwendung insb durch das Organ, das die Republik Österreich im Rat vertritt, ist dessen **Ermessensspielraum**. Ein solcher – sogar erheblicher – wird von der – bisher ohne ausdrückliche Gegenmeinung – für den Fall des Abweichens von einer verbindlichen STN nach Art 23d B-VG angenommen.⁷ Wenn Art 23d sogar ein Abweichen gestattet, wird man erst recht auf das Bestehen von etwas, das einen wesentlich geringeren Eingriff darstellt, schließen dürfen, nämlich das von Ermessen. Dagegen spricht nicht, dass das Abweichen nur aus bestimmten außen- und integrationspolitischen Gründen

⁷ Muzak, Das österreichische Bundes-Verfassungsrecht (2020) 223; zur Flexibilität s. Egger, Art 23d B-VG, in Kneihls/Lienbacher (Hrsg), Rill Schäffer-Kommentar (18. Lfg 2017) Rz 41 f.

erfolgen darf. Denn wenn sogar trotz der für das Abweichen geltenden Beschränkung erhebliches Ermessen besteht, wird man für den vorliegenden Fall jedenfalls Ermessen anzunehmen haben.

4.1.2 Relevanz von Umständen

Rechtlich maßgeblich ist nicht nur die STN für sich, dh isoliert betrachtet, sondern auch der Kontext. Damit sind Umstände „außerhalb“ der STN gemeint.

Nach jahr(zehnt)elang einhelliger Meinung (mangels Rsp) der Lit⁸ können STN ihre **bindende Wirkung verlieren** können. Unter diese Kategorie fällt mE die Konstellation, dass sich die entscheidungserheblichen Umstände, idR die für die Stellungnahme wesentlichen Inhalte des Vorhabens, nach Abgabe der Stellungnahme ändern. Begründet wird dies folgendermaßen:⁹

„Da sich die Länder teilweise in einem frühen Verhandlungsstadium einbringen, verliert eine einheitliche Stellungnahme dann ihre Verbindlichkeit, wenn sich der Sachverhalt im Verhandlungsprozess wesentlich verändert und die Stellungnahme daher nicht mehr adäquat ist. Das ist insbesondere dann der Fall, wenn eine Bestimmung, auf die sich eine Stellungnahme bezieht, im Laufe des Verhandlungsprozesses entfällt.“

Nach dieser Auffassung verliert eine STN die Verbindlichkeit jedenfalls in der Konstellation, dass einer in der STN vorgebrachten Kritik oder einem darin gestellten Begehren, durch eine Änderung des Vorhabens Rechnung getragen wird.

Für den Fall, dass eine Änderung den negativen Ausführungen in einer STN nicht vollständig beseitigt, jedoch abgemildert erscheinen lässt, kommt der Grundsatz zum Tragen, wonach sich *„die Bindung des Bundes löst, wenn die Sachverhalte sich im dynamischen Verhandlungsprozess ändern und die Stellungnahme der Länder dadurch nicht mehr adäquat ist“*¹⁰.

⁸ Öhlinger/Konrath, Art 23d B-VG, in Korinek/Holoubek (Hrsg), Kommentar (11. Lfg 2013) Rz 25 mwN; Egger, Art 23d B-VG, in Kneihls/Lienbacher (Hrsg), Rill Schäffer-Kommentar (18. Lfg 2017) Rz 41.

⁹ So unter Hinweis auf *Büchel-Germann/Kraft*, Länderbeteiligungsverfahren dargestellt an der Patientenmobilitätsrichtlinie. Ein Beispiel für die Mitgestaltung der Europapolitik durch die Länder, in Rosner/Bußjäger (Hrsg), Im Dienste der Länder – im Interesse des Gesamtstaates. FS 60 Jahre Verbindungsstelle der Bundesländer (2011) 539 (559 f mwN); Öhlinger/Konrath, Art 23d B-VG, in Korinek/Holoubek (Hrsg), Kommentar (11. Lfg 2013) Rz 25.

¹⁰ *Büchel-Germann/Kraft*, Länderbeteiligungsverfahren dargestellt an der Patientenmobilitätsrichtlinie. Ein Beispiel für die Mitgestaltung der Europapolitik durch die Länder, in Rosner/Bußjäger (Hrsg), Im Dienste der Länder – im Interesse des Gesamtstaates. FS 60 Jahre Verbindungsstelle der Bundesländer (2011) 539 (559).

In diesem Zusammenhang ist darauf hinzuweisen, dass zwar Textänderungen auch für sich allein genommen Auswirkungen haben können, insb im Fall der Entfall von geplanten Regelungen, die in einer STN abgelehnt werden, doch liegt eine Beurteilung der Wirkungen von STN im Lichte des Gesamtkontextes nahe. Dazu gehören die bereits zitierten Umstände, und zwar auf mitgliedstaatlicher Ebene wie auf Unionsebene.

Maßgebliche Bedeutung kommt auch der Verfahrensart, dh dem Rechtsetzungsprozess zu; dies gilt einerseits allgemein, dh welches Verfahren kommt zur Anwendung, andererseits konkret, dh wie läuft das Verfahren ab.

Der konkrete Ablauf spielt auch im Hinblick auf die mitgliedstaatliche Ebene eine Rolle, dh bezüglich der Handlungen der Länder und des Bundes.

4.2 Verbindlichkeit der Stellungnahme aus November 2022 (1. STN)

Hinsichtlich der Verbindlichkeit der 1. STN ist zunächst von dieser selbst auszugehen.

Auf welche Textfassung sich die 1. STN bezieht kann lediglich aus der Nummerierung der Artikel in Abschnitt II. der STN sowie dem Begleitschreiben geschlossen werden.

Das Begleitschreiben trägt das Datum vom 2. November 2022. Zudem wird ausdrücklich auf den Vorschlag der EK (auf S 5 als Entwurf bezeichnet) und auf Beratungen in der RAG „Umwelt“ Bezug genommen, wobei sogar aus Sitzungsprotokollen (S 28 f) zitiert wird. Im Begleitschreiben wird als Bezugstext nur der Vorschlag genannt und ausdrücklich angegeben, dass die STN „zu obigem Verordnungsvorschlag“ vorgelegt wird.

Letztlich kann offenbleiben, ob sich die 1. STN lediglich auf den Vorschlag oder auf inzwischen vom GSat des Rates erstellte Zwischenfassungen, die den Beratungsstand wiedergeben, bezieht.

Vielmehr ist die Frage des Fortbestehens der Verbindlichkeit der 1. STN im Lichte der nachfolgenden Akte zu beurteilen. Fraglich ist, ob die 2. STN die erste STN ersetzt.

Der Einleitungsabsatz der 2. STN lautet:

„Zum angeführten Verordnungsvorschlag wird folgende einheitliche Länderstellungnahme abgegeben, welche vor dem Hintergrund

*zwischenzeitlicher Änderungen im Rahmen der Ratsarbeitsgruppen, die bisherige einheitliche Länderstellungnahme, die dem Bund im November 2022 vorgelegt wurde (VSt-4791/68 vom 2. November 2022), in Bezug auf die nachstehenden Kapitel **ergänzt** und **aktualisiert**“:*

Diese Textierung bringt nicht klar genug zum Ausdruck, ob, und gegebenenfalls inwieweit, die Länder die Verbindlichkeit der 1. STN festlegen (wollen). Aufschluss darüber gibt die 2. STN an anderer Stelle.

So findet sich gerade in dem hier relevanten Teil betreffend nationale Wiederherstellungspläne folgende Passage (S 15):

„Eingangs wird auf die in der einheitlichen Länderstellungnahme geäußerten Bedenken betreffend die derzeit vorgesehene Verpflichtung, einen einzigen Wiederherstellungsplan pro Mitgliedstaat zu erstellen, verwiesen.“

Durch diesen ausdrücklichen Verweis der 2. STN auf die 1. STN kann man ableiten, dass die Länder nicht von einer unbedingten und vollumfänglichen „Weitergeltung“ der 1. STN ausgehen. Vielmehr ist anzunehmen, dass die 2. STN die 1. STN ersetzt und Inhalte der 1. STN bei ausdrücklichem Verweis „fortbestehen“, formal aber aufgrund der normativen Anordnung in der 2. STN.

4.3 Verbindlichkeit der Stellungnahme aus Mai 2023 (2. STN)

Hinsichtlich der verbliebenen 2. STN ist nun zu untersuchen, ob, und bejahendenfalls, in welchem Umfang sie verbindlich ist. An dieser Stelle sei daran erinnert, dass hier nicht weiter geprüft wird, ob die 2. STN als verbindliche einheitliche STN iSv Art 23d Abs 2 B-VG zustande gekommen ist.

In einem zweiten Schritt ist dann zu prüfen, in welchem Umfang die 2. STN weiterhin Bindungswirkung entfaltet, und zwar im Hinblick auf die Beschlussvorlage. Für den Fall, dass die 2. STN ihre Verbindlichkeit zur Gänze verloren hat, erfolgt dies subsidiär.

Fraglich ist, auf welche Dokumente bzw Textfassungen Bezug genommen wird und inwieweit die STN in der Zukunft verbindlich sein soll.

Gegenstand und Inhalt der STN sind im Lichte des Bestimmtheitsgebotes und des Empfängerhorizontes zu sehen.

Ausdrücklicher Bezugsgegenstand der 2. STN ist der Vorschlag der EK (S 1 sowie Betreff des Begleitschreibens). Aus dem Datum kann man schließen, dass es sich um den Kompromiss handelt.

Was die Bindung für die Zukunft angeht, dh für welche Phasen des Rechtsetzungsprozesses bzw für welche Sitzungen oder Tagungen welcher Organe, wird nicht sehr klar angegeben.

Im Unterschied zur 1. STN und zur Zusammenfassung wird nicht mehr das Verfahren bezeichnet mit der COD Nummer angeführt. Das ist ein Indiz dagegen, dass sich die STN auf alle zukünftigen Schritte im ordentlichen Gesetzgebungsverfahren beziehen.

In der 2. STN (erster Absatz der Einleitung, S 1) wird ausdrücklich auf zwischenzeitliche Änderungen im Rahmen der Ratsarbeitsgruppen Bezug genommen.

Im Begleitschreiben wird auf Beratungen in den *Tagungen* (recte: Sitzungen) der RAG „Umwelt“ hingewiesen.

Demgegenüber wird in der Zusammenfassung eine bestimmte Sitzung der RAG angeführt, wenn auch nur im Begleitschreiben. Zudem wird ausdrücklich um „Berücksichtigung“ „in den Tagungen der Ratsarbeitsgruppe ‚Umwelt‘“ ersucht.

In der 2. STN findet sich hingegen keine solche ausdrückliche Einschränkung, sondern nur der Hinweis, dass der Vorschlag *“in den Tagungen der Ratsarbeitsgruppe (RAG) „Umwelt“ beraten“* wird.

Weder in den STN noch in der Zusammenfassung wird auf andere Gremien bzw Vorbereitungsgruppen oder gar den Rat selbst Bezug genommen, und zwar als Beratungs- bzw Entscheidungsorgan.

Ebenso wenig gab es eine STN zu weiteren Textfassungen im Verfahren. Das betrifft va die teils grundlegenden Änderungen im Zuge des Trilogs. Selbst wenn man aus formaler Sicht von einer fortbestehenden Bindungswirkung ausgehen könnte, weil auch die RAG „Umwelt“ einbezogen war, so sprechen formale Gründe auch gegen eine Bindungswirkung für den Trilog bzw im Trilog, und zwar ab dem Moment, in dem die EK ihren Vorschlag ändert.

Hinzu treten materielle Gründe, dh inhaltliche Änderungen, wobei dem Umstand, dass auch die EK ihren Vorschlag, auf den sich die STN ausdrücklich auch bezog, änderte besonderes Gewicht zukommt.

Die Länder wurden laufend über den Verlauf des Trilogs sowie die stattfindenden technischen Sitzungen unterrichtet, in denen ua die Position des Rates festgelegt wurde.

Auch zu der Textfassung bzw zu dem Ratsdokument, auf das man sich dann im AStV I auf dessen Sitzung vom 22. November 2023 einigen sollte, gab es keine STN. Dieser den Ländern vor der Sitzung übermittelte und schon davor in der RAG „Umwelt“ beratene Text entsprach der legislativen EntschlieÙung des EP, welche den Ländern ebenso bekannt war.

Auch wenn eine STN nicht durch jede im Zuge von Beratungen erfolgte Änderung eines Textes im Zuge von Beratungen ihre Verbindlichkeit verliert, so legen die obengenannten Umstände doch eine erhöhte Wachsamkeit der am Rechtsetzungsprozess Beteiligten nahe und kommt dem Unterlassen einer neuen STN besondere Bedeutung zu.

Das Unterlassen eines weiteren Aktes, insb einer weiteren STN, könnte man angesichts der laufenden und engen Einbindung der Länder also einerseits so deuten, dass die Länder gerade deswegen keine neue STN beschließen, weil sie an ihrer bisherigen Position wie sie in der 2. STN zum Ausdruck kommt, festhalten.

Andererseits lässt sich das Schweigen der Länder im Lichte folgender Umstände nicht als Festhalten an der 2. STN deuten:

So wäre eine neuerliche Äußerung, zB in Form einer deklaratorischen Klarstellung oder einer authentischen Interpretation, oder einer STN in Betracht gekommen, haben die Länder doch in einer früheren Phase sogar eine bloÙe Zusammenfassung übermittelt, dh einen Text angenommen, der nicht (einmal) als STN bezeichnet war.

Gelegenheit zu einem neuerlichen einheitlichen Akt, zB einer STN, hätte ua die Initiative des Landes Wien vom Mai 2024 (Nachtrag) geboten. Denn die von der VSt verteilte Beilage geht ausdrücklich von den im Zuge des Trilogs erzielten weiteren „*Erleichterungen und Flexibilisierungsmöglichkeiten gegenüber dem ursprünglichen Verordnungsvorschlag*“ aus und weist darauf hin, dass „*in einigen*

Punkten den Bedenken in der einheitlichen Länderstellungnahme entgegengekommen“ wurde (S 1). Das Land Wien schlägt eine neue STN vor, wonach es „erforderlich“ erscheint, dass die Länder unter bestimmten Bedingungen zustimmen. Diese Bedingungen bestehen in der Sicherstellung von Mitteln durch den Bund und in bestimmten Handlungen der EK.

In der Folge haben die Länder weder eine neue STN beschlossen noch einen anderen einheitlichen Akt gesetzt, etwa um die früheren STN zu bekräftigen oder auszulegen.

Einen weiteren Umstand bildet die inzwischen entstandene Unklarheit hinsichtlich der Bindungswirkung (dem Grunde und/oder dem Inhalt nach) der früheren STN.

Letztlich tritt noch der Umstand hinzu, dass die Unklarheit von Adressatenseite releviert wird. Auch wenn das nicht in Form einer Unterrichtung iSv Art 7 Abs 1 Bund-Länder-Vereinbarung erfolgt und nicht durch die dazu befugte Stelle, so gibt das den Ländern dennoch Gelegenheit, eine verbindliche STN abzugeben.

Wenn nicht schon diese Elemente den Ausschlag geben, so doch der Umstand, dass die Länder durch den hauptbetroffenen Adressaten Bund, nämlich durch das Mitglied der BReg, das die Republik Österreich im Rat vertreten soll, aufgefordert wurden, die Lage zu klären.

Die Anzahl und das Gewicht der oben genannten Umstände erlauben, dass man mit guten Gründen annehmen kann, dass sich die Bindungswirkung der 2. STN nicht auch auf die Beschlussvorlage erstreckt.

Ob der Umstand „Textänderung“ alleine im vorliegenden Fall eine solche Wirkung gehabt hat, kann sohin dahingestellt bleiben.

4.4 Subsidiär: Für den Fall der Verbindlichkeit für die Beschlussvorlage

Nur für den Fall, dass man der Auslegung folgt, wonach der 2. STN auch hinsichtlich der Beschlussvorlage zumindest grundsätzlich Verbindlichkeit zukommt, ist zu untersuchen, in welchem Umfang die 2. STN als verbindlich gilt, dh welche Wirkung die 2. STN bezüglich bestimmter geplanter Regelungen entfaltet.

4.4.1 Punkt 1. Gegenstand der Wiederherstellungsverordnung

In Punkt 1. der 2. STN (S 2) wird folgende Schlussfolgerung gezogen und folgendes Begehren gestellt:

„Vor diesem Hintergrund sollte Art 1 Abs. 2 zur Gänze entfallen.“

Ausgehend von diesem Wortlaut handelt es sich nur eine sehr schwache Bindungswirkung (arg „*sollte*“). Das entspricht am ehesten dem im österr Verfassungsrecht auch für das Verhältnis zwischen Bund und Ländern geltenden Berücksichtigungsgebot

Dazu kommt die zweifelhafte Bindungswirkung der kritisierten Bestimmung, welche nur ein Rahmenziel auf EU-Ebene (20%-Flächenvorgabe) umfasst.

Daneben ist das Begehren im Lichte der davor gegebenen Begründung zu sehen. Danach wird die Kritik an der Bestimmung ua damit begründet, dass sie „*an dieser Stelle systematisch verfehlt*“ sei, was auf keine grundsätzliche kategorische Ablehnung hindeutet, wie noch in der 1. STN und in der Zusammenfassung, in denen noch mit der Verletzung des im Primärrechts verankerten Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes (Zusammenfassung, S 6 bzw 1. STN, S 11) argumentiert wurde.

4.4.2 Punkt 6. Wiederherstellung der natürlichen Vernetzung der Flüsse und der natürlichen Funktionen der entsprechenden Überschwemmungsgebiete

In der 2. STN (S 12) wird gleich im ersten Absatz begehrt, dass ***„Art. 7 zur Gänze entfallen sollte“***.

Dies ist iZm der entsprechenden Begründung zu sehen. Ausweislich der Feststellungen im Vergleichsdokument treffen manche tragenden Elemente, insb zu bestimmten unionsrechtlichen Regelungen, nicht zu oder wurde manchen

Begehren, va betreffend eine ausdrückliche Einfügung, betreffend eine kritisierte Streichung und eine Klarstellung, entsprochen.

Folgendes Begehren wurde zu Art 7 Abs 2 gestellt (S 13):

„Die Wortfolge „in erster Linie“ ist daher jedenfalls zu streichen.“

Diese Wortfolge findet sich noch in Art 9 Abs 2 Beschlussvorlage, wenn auch mit einer anderen Formulierung in der dt Fassung – offenbar basierend auf einer neuen, abweichenden Übersetzung („prioritär“).

4.4.3 Punkt 9.1. Ein einziger Wiederherstellungsplan

In der 2. STN wird unter Punkt 9.1. Folgendes festgehalten:

„Eingangs wird auf die in der einheitlichen Länderstellungnahme geäußerten Bedenken betreffend die derzeit vorgesehene Verpflichtung, einen einzigen Wiederherstellungsplan pro Mitgliedstaat zu erstellen, verwiesen. Entsprechend kritisch gesehen wird daher die Ablehnung der Forderung, den Mitgliedstaaten die Erlassung mehrerer – regionaler und/oder sektorenspezifischer – Wiederherstellungspläne zu ermöglichen.“

Es wird daher gefordert, dass in Art. 11 Abs. 1 auch die Möglichkeit zur Erlassung mehrerer Wiederherstellungspläne vorgesehen wird.“

Abgesehen von der inzwischen geänderten Nummerierung der Vorschrift (nicht mehr Art 11 Abs 1, sondern Art 14 Abs 1), blieb die bezogene Regelung materiell in der Beschlussvorlage erhalten.

Materiell geändert hat sich hingegen der entsprechende Erwägungsgrund, nämlich ErwGrd 83. Dieser wurde dahingehend ergänzt, dass auch „lokale und regionale Behörden“ „in allen Phasen der Ausarbeitung“ „einzubeziehen“ sind.

Das stärkt auch die Stellung der Länder.

Analysiert man den Inhalt bzw den Grad der Bindungswirkung, so zeigt sich gegenüber der Zusammenfassung eine Abschwächung. Denn in der Zusammenfassung (S 15) wird aufbauend auf eine von unions- und verfassungsrechtlichen Bedenken getragene Begründung in der 1. STN noch folgendes Begehren formuliert:

„Es muss daher die Möglichkeit vorgesehen werden, mehrere Pläne [...] zu erlassen.“

Die Forderung nach der Erlassung mehrerer Wiederherstellungspläne könnte im Laufe der Tagung des Rates, auf der die Beschlussvorlage zur Abstimmung ansteht, ohne oder nach Adaptierung der Tagesordnung (Umwandlung des A-Punktes in einen falschen B-Punkt¹¹) vorgetragen werden.

Dazu und zusätzlich bestehen folgende Möglichkeiten:

- Erklärung zum Protokoll

eine solche Erklärung kann auch von mehreren Mitgliedstaaten und/oder mit der EK abgegeben werden oder vom Rat beschlossen werden;

zwecks Aufnahme in das Protokoll ist sie schriftlich auf oder vor der Tagung oder mündlich auf der Tagung abzugeben;¹²

- Abgabe einer „Erklärung zur Stimmabgabe“

diese besteht in einer knappen Begründung zum Abstimmungsverhalten; sie kann dem Rat schriftlich oder mündlich aber nicht im Nachhinein zur Kenntnis gebracht werden;¹³

- Abstimmung unter Vorbehalt

Ebenso könnte Österreich im Zuge der Abstimmung – das geht auch bei A-Punkten¹⁴ – unter Vorbehalt zustimmen und den Ländern eine (letzte) Gelegenheit zu einer STN geben. Wird dieser Vorbehalt noch während der laufenden Tagung aufgehoben, wird die Stimme Österreichs als Zustimmung gewertet.¹⁵

¹¹ Stand der A-Punkt nicht mindestens vierzehn Tage vor der Tagung auf der Tagesordnung, so kann der Rat das nur einstimmig beschließen.

¹² Erläuterungen zur Geschäftsordnung 68.

¹³ Erläuterungen zur Geschäftsordnung des Rates 74 ff.

¹⁴ Erläuterungen zur Geschäftsordnung des Rates 55f.

¹⁵ Zu dieser Möglichkeit grundsätzlich s Erläuterungen zur Geschäftsordnung des Rates 56 und 89; s schon *Hix* in Schwarze/Becker/Hatje/Schoo (Hrsg) (2019)⁴ Art 238 AEUV Rz 20.

5. Ergebnis

Eine Untersuchung des für STN geltenden Rechtsrahmens hat ergeben, dass es Gründe gibt, die dazu führen, dass STN ihre Verbindlichkeit zur Gänze oder zum Teil verlieren. Dazu können auch Textänderungen im Zuge des Verhandlungsprozesses gehören.

Unter Anwendung der entwickelten Grundsätze auf die gegenständlichen STN kommt man zum Ergebnis, dass gute Gründe dafürsprechen, dass die Beschlussvorlage und die 2. STN dahin ausgelegt werden können, dass

- die STN hinsichtlich der Beschlussvorlage ihre Verbindlichkeit verloren haben;

oder

- die 2. STN hinsichtlich der Beschlussvorlage zwar noch (teilweise) verbindlich ist,

- sie jedoch mangels hinreichender Bestimmtheit der Zustimmung des Organs, das die Republik Österreich im Rat vertritt, nicht (mehr) entgegensteht;

oder

- ihr teilweise entsprochen wurde und ihr teilweise im Zuge des Abstimmungsprozesses und im Vollzug entsprochen werden kann.

Wien, im Juni 2024