

Gutachterliche

Kurzstellungnahme

zu

ausgewählten Fragen der Auslegung von § 5 Abs 1
Bundesministeriengesetz 1986 vor dem Hintergrund der
Beschlussfassung über einen Vorschlag zu einem Renatu-
rierungsgesetz im Rat der Europäischen Union

von

Univ.-Prof. Dr. Christoph Bezemek, BA, LL.M. (Yale)

erstellt im Auftrag des

Bundesministeriums für Land- und Forstwirtschaft, Regio-
nen und Wasserwirtschaft

I. Hintergrund und Gegenstand

A. Hintergrund

Als Teil des Grünen Deals zielt der im ordentlichen Gesetzgebungsverfahren nach Art 294 AEUV zu beschließende „Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über die Wiederherstellung der Natur“ („Renaturierungsgesetz“) darauf ab, durch die Wiederherstellung von Ökosystemen einen „Beitrag zur dauerhaften, langfristigen und nachhaltigen Erholung der biologischen Vielfalt und Widerstandsfähigkeit der Natur in allen Land- und Meeresgebieten der Union sowie zur Erreichung der Klimaschutz- und Klimaanpassungsziele der Union und zur Erfüllung ihrer internationalen Verpflichtungen“¹ zu leisten.

Als Komplement zu einschlägigen sekundärrechtlichen Maßgaben² werden im Vorschlag „verbindliche Wiederherstellungsziele und -verpflichtungen für ein breites Spektrum von Ökosystemen festgelegt.“³ Mit Blick auf diesen vielfach Gesetzgebungskompetenzen der Länder (allen voran den Kompetenzbereich „Naturschutz“) berührenden Vorschlag, erging am 2. November 2022 eine (ablehnende) „Einheitliche Länderstellungnahme gemäß Artikel 23d Absatz 2 B-VG“⁴, die mit der Übermittlung einer – ihrerseits

¹ COM(2022) 304 final 4.

² Vgl etwa Richtlinie 2009/147/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 30. November 2009 über die Erhaltung der wildlebenden Vogelarten, Richtlinie 92/43/EWG des Rates vom 21. Mai 1992 zur Erhaltung der natürlichen Lebensräume sowie der wildlebenden Tiere und Pflanzen; Richtlinie 2000/60/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. Oktober 2000 zur Schaffung eines Ordnungsrahmens für Maßnahmen der Gemeinschaft im Bereich der Wasserpolitik; Richtlinie 2008/56/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 17. Juni 2008 zur Schaffung eines Ordnungsrahmens für Maßnahmen der Gemeinschaft im Bereich der Meeresumwelt

³ Näher https://environment.ec.europa.eu/topics/nature-and-biodiversity/nature-restoration-law_en.

⁴ VSt-4791/68.

ablehnenden – „[a]ktualisierte[n] [E]inheitliche[n] Länderstellungnahme gemäß Artikel 23d Absatz 2 B-VG“⁵ am 15. Mai 2023 ergänzt wurde.

Am 20. Juni erfolgte nach einem mehrmonatigen Beratungsprozess⁶ die Annahme einer „Allgemeinen Ausrichtung“ zum „Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über die Wiederherstellung der Natur“ im Rat, die dem Rat als Mandat im Trilog-Prozess mit Kommission und Parlament diente.⁷ Auf Grund der Bindung an die Einheitliche Länderstellungnahme(n) enthielt sich die Bundesministerin für Klimaschutz, Umwelt, Energie, Mobilität, Innovation und Technologie (BMK) als zuständiges österreichisches Ratsmitglied der Stimme.⁸

Im Gefolge der weiteren textlichen Abstimmung im (informellen) Trilog-Verfahren,⁹ erfolgte die Annahme eines Kompromissänderungsantrages als Standpunkt des Parlaments in erster Lesung am 27. Februar 2024.¹⁰ Die finale Beschlussfassung im Rat ist für den 17. Juni 2024 in Aussicht genommen.

In Ermangelung einer weiteren aktualisierten (positiven) Einheitlichen Länderstellungnahme¹¹ (und im Gefolge der Defizienz des derzeit obwaltenden Mechanismus zur Herbeiführung einheitlicher Länderstellungnahmen)¹² sprechen gewichtige Gründe dafür, dass die Bindung der BMK im Rahmen dieser Beschlussfassung im Rat ungeachtet medial kolportierter Bekundungen einzelner Länder, die Einheitliche Länderstel-

⁵ VSt-4791/198.

⁶ Vgl nur die Darstellung in 10719/23 2-3.

⁷ Dazu aus dem neueren Schrifttum nur *Fabian Giersdorf*, Der informelle Trilog: Das Schattengesetzgebungsverfahren der Europäischen Union (2019).

⁸ Vgl etwa Kurier, 15.7.2023, 5. Für die Beratungen in der Ratsformation vgl [Public session \(morning\) \(europa.eu\)](https://www.europa.eu/public-consultation/public-session-morning).

⁹ Vgl zum Stand 2022/0195/COD unter [EUR-Lex - 2022 195 - EN - EUR-Lex \(europa.eu\)](https://eur-lex.europa.eu/lexuris/ui/entry.do?uri=EUR-Lex%3A2022%3A195%3AEN%3A2022%3A0195%3ACOD).

¹⁰ <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-6985-2024-INIT/DE/pdf>

¹¹ <https://www.derstandard.at/story/3000000222132/blockade-bei-eu-renaturierungsgesetz-der-karren-ist-festgefahren>.

¹² <https://www.derstandard.de/story/3000000223653/eu-renaturierung-auf-der-kippe-liegt-der-oesterreichische-murks-im-system>.

Einvernehmen gemäß § 5 Abs 3 BMG 1986

lungnahme(n) nicht länger aufrechterhalten zu wollen, weiterhin besteht.

Separiert davon ist die Frage zu behandeln, ob die BMK zusätzlich zu einer Bindung an (die) Einheitliche Stellungnahme(n) der Länder im Vorfeld einer finalen Beschlussfassung im Rat das Einvernehmen mit anderen Bundesministern, allen voran dem Bundesminister für Land- und Forstwirtschaft, Regionen und Wasserwirtschaft (BML) herzustellen oder in dieser Frage gemeinsam mit dem BML vorzugehen hat.

B. Gegenstand der Untersuchung

Vor dem hier skizzierten Hintergrund ist die auftraggeberseitig aufgeworfene Frage,

„nach der Verpflichtung der BMK, hinsichtlich des Stimmverhaltens im Rat das Einvernehmen mit dem BML nach § 5 Abs. 3 BMG herzustellen“

zu beantworten.

II. Verfassungsrechtliche Grundlagen

Art 77 Abs 2 B-VG (idF BGBl 171/1959) bestimmt in Abs 2:

„Die Zahl der Bundesministerien, ihr Wirkungsbereich und ihre Einrichtung werden durch Bundesgesetz bestimmt“

§ 5 Bundesministeriengesetz 1986 (BMG – idF BGBl 76/1986) bestimmt in den Abs 1-3:

(1) Die Bundesministerien haben Geschäfte, die den Wirkungsbereich mehrerer Bundesministerien betreffen, soweit bundesgesetzlich nicht anderes bestimmt ist, nach Maßgabe der

nachstehenden Bestimmungen zu besorgen:

1. Bei Besorgung eines Geschäftes, das Angelegenheiten mehrerer in den Wirkungsbereich verschiedener Bundesministerien fallender Sachgebiete zum Gegenstand hat, haben die in Betracht kommenden Bundesministerien nach den Grundsätzen des Abs. 2 gemeinsam vorzugehen.

2. Bei Besorgung eines Geschäftes, das Angelegenheiten eines Sachgebietes zum Gegenstand hat, das in den Wirkungsbereich eines Bundesministeriums (zuständiges Bundesministerium) fällt, jedoch Sachgebiete berührt, die in den Wirkungsbereich eines oder mehrerer anderer Bundesministerien (beteiligte Bundesministerien) fallen, hat das zuständige Bundesministerium nach den Grundsätzen des Abs. 3 im Zusammenwirken mit dem oder den beteiligten Bundesministerien vorzugehen.

(2) In den Fällen des Abs. 1 Z 1 haben die betreffenden Bundesministerien gemeinsam festzustellen, der Wirkungsbereich welches Bundesministeriums durch das gemeinsam zu besorgende Geschäft vorwiegend betroffen wird. Diesem Bundesministerium obliegt die führende Geschäftsbehandlung. Vermögen sich die betreffenden Bundesministerien nicht innerhalb einer angemessenen Frist zu einigen, welchem Bundesministerium die führende Geschäftsbehandlung zukommt, so obliegt die Beurteilung dieser Frage unter Zugrundelegung des ersten Satzes auf Antrag eines der betroffenen Bundesministerien der Bundesregierung.

(3) In den Fällen des Abs. 1 Z 2 hat das zuständige Bundesministerium dem oder den beteiligten Bundesministerien Gelegenheit zu einer Äußerung innerhalb einer angemessenen festzusetzenden Frist zu geben. Macht das Geschäft des zuständigen Bundesministeriums jedoch Maßnahmen auf Sachgebieten notwendig, die in den Wirkungsbereich eines beteiligten Bundesministeriums fallen, so hat das zuständige Bundesministerium im Einvernehmen mit dem beteiligten Bundesministerium vorzugehen. Kommt dieses Einvernehmen binnen einer angemessenen Frist nicht zustande oder wird es ausdrücklich verweigert, so kann sowohl das zuständige als auch ein beteiligtes Bundesmi-

nisterium, mit dem das Einvernehmen herzustellen ist, die Angelegenheit der Bundesregierung zur Beratung vorlegen.

III. Zum verfassungsrechtlichen Rahmen der Festlegung der Wirkungsbereiche der Bundesministerien und seiner einfachgesetzlichen Ausgestaltung

A. Der verfassungsrechtliche Rahmen

Gemäß dem in Art 77 Abs 1 B-VG verankerten Ressortsystem¹³ sind „[z]ur Besorgung der Geschäfte der Bundesverwaltung [...] die Bundesministerien und die ihnen unterstellten Ämter berufen“. Das Begriffsbild „Geschäfte der Bundesverwaltung“ ist dabei mit dem einschlägigen Schrifttum weit zu verstehen und umfasst „jene Aufgaben, die Dienststellen des Bundes durch Gesetz [...] oder durch unmittelbar anwendbare [unions]rechtliche Vorschriften übertragen sind, als auch jene Agenden [...], die von Dienststellen des Bundes sonst zulässigerweise verfolgt werden.“¹⁴

Mit den „obersten Verwaltungsgeschäften des Bundes“ sind (soweit sie nicht dem Bundespräsidenten zukommen) nach Art 69 Abs 1 B-VG der Bundeskanzler, der Vizekanzler und die übrigen Bundesminister als monokratische Organe betraut, die in ihrer Gesamtheit die Bundesregierung als Kollegialorgan bilden. Die Leitung der Bundesministerien (bzw des Bundeskanzleramtes) als „administrative Hilfsapparate (Dienststellen, Geschäftsstellen)“¹⁵ kommt gemäß Art 77 Abs 3 B-VG konsequent je einem Bundesminister/je einer Bundesministerin (BM [bzw dem

¹³ Vgl nur *Grabenwarter/Frank*, B-VG (2020) Rz 4.

¹⁴ *Raschauer* in *Korinek/Holoubek/Bezemek/Fuchs/Martin/Zellenberg* (Hg) *Bundesverfassungsrecht* (6. Lfg 2003) Art 77 B-VG Rz 3.

¹⁵ *Autengruber* in *Kahl/Khazkzadeh/Schmid* (Hg) *Kommentar zum Bundesverfassungsrecht B-VG und Grundrechte* (2021) Art 77 B-VG Rz 6.

Bundeskanzler/der Bundeskanzlerin – BKJ) zu,¹⁶ die als monokratische Organe rechtlich insoweit mit dem Bundesministerium gleichzusetzen sind.¹⁷

Wiewohl die österreichische Bundesverfassung vereinzelt ausdrücklich auf einzelne Bundesministerien und die durch sie wahrzunehmenden Aufgaben Bezug nimmt,¹⁸ unterlässt sie eine nähere Regelung sowohl der Anzahl der Bundesministerien als auch ihres Wirkungsbereichs und stellt mit Art 77 Abs 2 B-VG ihre Einrichtung einer einfachgesetzlichen Regelung anheim. Insoweit bedarf es einer erschöpfenden gesetzlichen Festlegung (Einrichtung)¹⁹ hinreichend individualisierter und unterscheidbarer Bundesministerien (Anzahl)²⁰ sowie deren sachlichen Aufgabenbereichs (Wirkungsbereich).²¹

Die Festlegung des Aufgabenbereichs bedeutet mit der einschlägigen Kommentarliteratur freilich zunächst bloß „eine allgemeine Umschreibung des Aufgabenbereichs einer Dienststelle [...], wie sie für Organisationsvorschriften charakteristisch ist, nicht aber eine Auflistung konkreter behördlicher (und nicht-behördlicher) Befugnisse, wie sie für Materiengesetze charakteristisch ist,“²² weil und soweit dergleichen ja, wie *Wieser* zutreffend betont, eine den

¹⁶ Vgl nur *Stolzlechner/Bezemek*, Öffentliches Recht⁸ (2023) 248 ff.

¹⁷ Dazu nur *Muzak*, B-VG⁶ (2020) Art 77 B-VG Rz 1 oder *Autengruber* in Kahl/Khakzadeh/Schmid (Hg) Kommentar zum Bundesverfassungsrecht B-VG und Grundrechte (2021) Art 77 B-VG Rz 4.

¹⁸ Vgl etwa *Grabenwarter/Frank*, B-VG (2020) Art 77 B-VG Rz 4. Zutreffend hinsichtlich der dadurch bewirkten bloß funktionalen Bindung des Bundesgesetzgebers *Raschauer* in Korinek/Holoubek/Bezemek/Fuchs/Martin/Zellenberg (Hg) Bundesverfassungsrecht (6. Lfg 2003) Art 77 B-VG Rz 20 f.

¹⁹ Zum Meinungsstreit um den Begriff der “Einrichtung” in Art 77 Abs 2 B-VG vgl nur die Darstellung bei *Autengruber* in Kahl/Khakzadeh/Schmid (Hg) Kommentar zum Bundesverfassungsrecht B-VG und Grundrechte (2021) Art 77 B-VG Rz 17.

²⁰ *Wieser* in Kneihls/Lienbacher (Hg) Rill-Schäffer Kommentar Bundesverfassungsrecht (9. Lfg 2012) Art 77 B-VG Rz 14.

²¹ Vgl nur *Autengruber* in Kahl/Khakzadeh/Schmid (Hg) Kommentar zum Bundesverfassungsrecht B-VG und Grundrechte (2021) Art 77 B-VG Rz 18

²² *Raschauer* in Korinek/Holoubek/Bezemek/Fuchs/Martin/Zellenberg (Hg) Bundesverfassungsrecht (6. Lfg 2003) Art 77 B-VG Rz 17

Einvernehmen gemäß § 5 Abs 3 BMG 1986

Bestimmtheitsvoraussetzungen des Art 18 B-VG entsprechende gesetzliche Grundlage voraussetzt.²³

B. Die einfachgesetzliche Ausgestaltung

Die Ausführung des in Art 77 Abs 2 B-VG geborgenen Gesetzgebungsauftrags erfolgte grundlegend in Gestalt des „Bundesgesetzes vom 11. Juli 1973 über die Zahl, den Wirkungsbereich und die Einrichtung der Bundesministerien (Bundesministeriengesetz 1973)“, das mit BGBl 76/1986 als Bundesgesetz über die Zahl, den Wirkungsbereich und die Einrichtung der Bundesministerien (Bundesministeriengesetz 1986 – BMG) wiederverlautbart wurde und mit zahlreichen – vielfach der Neufestlegung der (Anzahl der) Bundesministerien und ihrer Wirkungsbereiche im politischen Prozess geschuldeten – Änderungen (zuletzt durch BGBl I 44/2024) nach wie vor in Geltung steht.

Gemäß § 2 Abs 1 BMG umfasst der Wirkungsbereich der in § 1 Abs 1 *leg cit* taxativ genannten Bundesministerien

1. die Geschäfte,²⁴ die

a) im § 3 und im Teil 1 der Anlage bezeichnet sind²⁵ oder

²³ *Wieser* in Kneihls/Lienbacher (Hg) Rill-Schäffer Kommentar Bundesverfassungsrecht (9. Lfg 2012) Art 77 B-VG Rz 20. In diesem Sinn betont auch die der Rechtsprechung des VwGH, dass „die Zuweisung eines allgemeinen Wirkungsbereiches zu einem Bundesministerium [...] für sich allein noch nicht zur Setzung von Verwaltungsakten“ ermächtigt (VwGH 11. 9. 1998, 97/19/1556).

²⁴ RV 483 BlgNR XIII. GP 27: ISd zuvor umschriebenen weiten Verständnisses auf Verfassungsebene ist “[u]nter ‘Geschäfte’ [...] der konkrete Verwaltungsakt zu verstehen. Es kann sich dabei um einen Bescheid, eine Verordnung, die Vorbereitung einer Regierungsvorlage oder überhaupt um jeden konkreten Akt handeln, der im Sinne der §§ 2 und 3 des Gesetzentwurfes von einem Bundesministerium zu setzen ist.”

²⁵ Mit *Wieser* in Kneihls/Lienbacher (Hg) Rill-Schäffer Kommentar Bundesverfassungsrecht (9. Lfg 2012) Art 77 B-VG Rz 17: „angelagerte[...] Agenden, die gleich-

b) durch bundesverfassungsgesetzliche Vorschriften, allgemeine Entschließungen des Bundespräsidenten, durch besondere bundesgesetzliche Vorschriften oder durch Verordnungen auf Grund des § 15 einzelnen Bundesministerien zur Besorgung zugewiesen sind, und

2. die Sachgebiete,²⁶ die gemäß dem Teil 2 der Anlage einzelnen Bundesministerien zur Besorgung zugewiesen sind.

Dergestalt umschreiben Abs 1 Z 1 lit a und Z 2 par cit den zuvor angesprochenen „allgemeinen Wirkungsbereich“, den das BMG „als Kompetenzgesetz“²⁷ selbst regelt²⁸ und stellen ihn dem in Abs 1 Z 1 lit b in Bezug genommenen (aber anderweitig geregelten) „besonderen Wirkungsbereich“ gegenüber,²⁹ wobei der allgemeine Wirkungsbereich diesem besonderen gegenüber ausweislich der Materialien bloß subsidiären Charakter hat.³⁰

Mit den Materialien liegt vor diesem Hintergrund „[d]ie rechtliche Bedeutung solcher den allgemeinen Wirkungsbereich der Bundesministerien umschreibenden, Gesetzeskraft genießenden Normen [...] darin, ‚die Leitung und Verwaltung bestimmter Sachgebiete ohne Hinweis auf ein bestimmtes Gesetz einem Bundesministerium zuzuweisen, ohne daß ‚diese den allgemeinen Wirkungsbereich umschreibende Norm ihrerseits zur Setzung konkreter genereller oder individueller Verwaltungsakte ermächtigen würde, es sei denn, festzulegen, welches Bundesministerium vornehmlich die Initiative zu einer Verwaltungstätigkeit auf einem ‚bestimmten Sachgebiet ergreifen kann und

ermaßen jedes Bundesministerium im Rahmen des jeweils – materiell definierten – Ressortbereichs wahrzunehmen hat“.

²⁶ RV 483 BlgNR XIII. GP 27: Der Ausdruck "Sachgebiet" bezeichnet die Materien, -die den einzelnen Bundesministerien durch § 2 Abs. 1 im Zusammenhang mit der Anlage zur Besorgung zugewiesen sind.

²⁷ RV 483 BlgNR XIII. GP 22.

²⁸ Vgl dazu auch VfSlg 10.510/1985.

²⁹ Näher etwa *Funk/Merli*, Bundesministeriengesetz 1986 in Svoboda/Dyens (Hg) Handbuch für Umweltschutz und Raumordnung (32. Lfg 1987) 11 ff.

³⁰ RV 483 BlgNR XIII. GP 24. Näher dazu *Wieser* in Kneihns/Lienbacher (Hg) Rill-Schäffer Kommentar Bundesverfassungsrecht (9. Lfg 2012) Art 77 B-VG Rz 19.

inwieweit ein solches Bundesministerium den Teil der Verwaltung, der das sogenannte Regieren ausmacht, wahrzunehmen hat.³¹

Der so gefasste allgemeine Wirkungsbereich determiniert mit dem Schrifttum und der Staatspraxis nicht zuletzt auch die Zuständigkeit der Mitglieder der Bundesregierung im Rahmen der Europäischen Union im Sinne von Art 23e B-VG.³² Konkret und gegenständlich kommt dem „für jenen Teil der Verwaltung, der das sogenannte Regieren ausmacht“³³ besonderer Bedeutung, soweit ja den Bundesministern/innen die Aufgabe zukommt, „die Interessen Österreichs bei der Willensbildung im [...] im Rat [...] zu vertreten.“³⁴ Umfang und Gegenstand dieser Vertretungsbefugnis als verbindliches Handeln für die Regierungen der Mitgliedstaaten gemäß Art 16 EUV ergeben sich aus dem nationalen Recht.³⁵

Wie *Holzinger* bereits in unmittelbarer Folge des Unionsbeitritts festgehalten hat, ist diese Zuständigkeit im vorgenannten Sinn anhand des Wirkungsbereichs der Bundesministerien und damit wesentlich anhand der Sachgebiete gemäß „Teil 2 der Anlage zu § 2 des Bundesministerien 1986“ vorzunehmen. „In Fällen komplexer Angelegenheiten“, also in jenen Fällen, in denen Geschäfte den Wirkungsbereich mehrerer Bundesministerien betreffen, ist auf das Ergebnis eines Zuständigkeitsabgleichs iSv

³¹ RV 483 BlgNR XIII. GP 22. Mit der einschlägigen Kommentarliteratur tritt zum damit umrissenen Portfolio eine im allgemeinen Wirkungsbereich begründete „Kompetenz für privatwirtschaftliches Handeln“ - *Wieser* in *Kneihls/Lienbacher* (Hg) *Rill-Schäffer Kommentar Bundesverfassungsrecht* (9. Lfg 2012) Art 77 B-VG Rz 20.

³² Vgl *Öhlinger/Konrath* in *Korinek/Holoubek/Bezemek/Fuchs/Martin/Zellenberg* (Hg) *Bundesverfassungsrecht* (6. Lfg 2003) Art 23e B-VG Rz 14.

³³ RV 483 BlgNR XIII. GP 22.

³⁴ *Stolzlechner/Bezemek*, *Öffentliches Recht*⁸ (2023) 250.

³⁵ *Obwexer* in *Streinz* (Hg) *EUV/AEUV*³ (2018) Rz 35 ff.

§ 5 BMG abzustellen,³⁶ dessen Anwendungsbereich sich ausweislich der Materialien insbesondere „auf die Vorbereitung von Gesetzesvorlagen und auf sonstige Regierungsgeschäfte bezieh[t]“.³⁷

C. Der Zuständigkeitsabgleich gemäß § 5 BMG

Das in § 5 BMG festgelegte Regulativ zum Zuständigkeitsabgleich ist, wie im Schrifttum betont wird, vom „Gedanken der interministeriellen Dependenz in Angelegenheiten von mehrfacher Ressortrelevanz“³⁸ getragen. § 5 BMG differenziert dementsprechend hinsichtlich der Geschäftsbesorgung der Sache nach dreifach:

zunächst einmal dahingehend, ob das zu besorgende Verwaltungsgeschäft

„Angelegenheiten mehrerer in den Wirkungsbereich verschiedener Bundesministerien fallender Sachgebiete zum Gegenstand hat“

oder ob das zu besorgende Verwaltungsgeschäft

„Angelegenheiten eines Sachgebietes zum Gegenstand hat, das in den Wirkungsbereich eines Bundesministeriums (zuständiges Bundesministerium) fällt, jedoch Sachgebiete berührt, die in den Wirkungsbereich eines oder mehrerer anderer Bundesministerien (beteiligte Bundesministerien) fallen“

Im ersten Fall haben nach § 5 Abs 1 Z 1 BMG die in Betracht kommenden Bundesministerien nach den Grundsätzen *gemeinsam* vorzugehen. In diesem Zusammenhang sieht Abs 2 par cit vor, dass

³⁶ *Holzinger*, Die Auswirkungen der österreichischen EU-Mitgliedschaft auf das österreichische Verfassungsrecht, JRP 1996, 160 (173 f).

³⁷ RV 483 BlgNR XIII. GP 28.

³⁸ *Funk/Merli*, Bundesministeriengesetz 1986 in Svoboda/Dyens (Hg) Handbuch für Umweltschutz und Raumordnung (32. Lfg 1987) 4.

„die betreffenden Bundesministerien gemeinsam festzustellen [haben], der Wirkungsbereich welches Bundesministeriums durch das gemeinsam zu besorgende Geschäft vorwiegend betroffen wird.“

Diesem Bundesministerium obliegt dann die führende Geschäftsbehandlung. Soweit in dieser Frage keine Einigkeit erzielt werden kann, devolviert die Zuständigkeit an die Bundesregierung.

Im zweiten Fall ordnet § 5 Abs 1 Z 2 BMG an, dass das zuständige Bundesministerium *im Zusammenwirken* mit dem oder den beteiligten Bundesministerien vorzugehen hat. Hier ist gemäß Abs 3 par cit wiederum zu differenzieren: Denn, wie die Materialien betonen, können die in Abs 1 Z 2 angesprochenen „Berührungen“ verschiedener Art sein:

„a) sie können sich im rein Tatsächlichen erschöpfen oder aber auch

b) konkrete Maßnahmen auf diesen anderen Sachgebieten notwendig machen.“

Im ersten Fall (a) hat das zuständige Bundesministerium den beteiligten Bundesministerien (dem beteiligten Bundesministerium) Gelegenheit zur Äußerung zu geben. Im zweiten Fall (b) hat das zuständige Bundesministerium im Einvernehmen mit den beteiligten Bundesministerien (dem beteiligten Bundesministerium) vorzugehen. Kommt dieses Einvernehmen binnen einer angemessenen Frist nicht zustande oder wird es ausdrücklich verweigert, so kann sowohl das zuständige als auch ein beteiligtes Bundesministerium, mit dem das Einvernehmen herzustellen ist, die Angelegenheit der Bundesregierung zur Beratung vorlegen, der insoweit „die Rolle eines Vermittlers“³⁹ zu-

³⁹ RV 483 BlgNR XIII. GP 28.

kommt.

IV. Würdigung

Für die Beantwortung der untersuchungsgegenständlichen Frage ergibt sich in Ansehung des vorstehend umrissenen Rechtsrahmens folgendes Bild:

Geschäfte, die den Wirkungsbereich mehrerer Bundesministerien betreffen, bedingen – in der zuvor dargelegten unterschiedlichen Ausformung – ein gemeinsames Vorgehen in ihrer Wahrnehmung, wenn das zu besorgende Verwaltungsgeschäft Angelegenheiten mehrerer in den Wirkungsbereich verschiedener Bundesministerien fallender Sachgebiete zum Gegenstand hat. Fällt das zu besorgende Verwaltungsgeschäft in den Wirkungsbereich eines Bundesministeriums, berührt aber Sachgebiete, die in den Wirkungsbereich eines oder mehrerer anderer (beteiligter) Bundesministerien fallen, ist das Einvernehmen mit den beteiligten Bundesministerien herzustellen, sofern dadurch konkrete Maßnahmen auf diesen anderen Sachgebieten notwendig werden. Erschöpfen sich allfällige Berührungspunkte zu beteiligten Bundesministerien hingegen rein im Tatsächlichen, kommen diesen bloß Anhörungsrechte zu.

Betrachtet man vor diesem Hintergrund den gegenständlichen Vorschlag zu einem Renaturierungsgesetz ist augenfällig, dass mit diesem Vorschlag keineswegs bloß solche Berührungspunkte zum Wirkungsbereich des BML bestehen, die sich rein im Tatsächlichen erschöpfen. Vielmehr erfordert das vorgeschlagene Renaturierungsgesetz Maßnahmen, etwa im Bereich der Wiederherstellung der natürlichen Vernetzung von Flüssen und der natürlichen Funktionen damit verbundener Auen (Art 9), zur Wiederherstellung landwirtschaftlicher Ökosysteme (Art 11) oder zur Wiederherstellung von Waldökosystemen (Art 12), zu setzen, die in Sachgebieten zu setzen sind, die in der

„schlagwortartigen Liste [des Teils 2 der Anlage zum BMG] für jedes einzelne Bundesministerium“,⁴⁰ dem allgemeinen Wirkungsbereich des BML zugewiesen sind.⁴¹ Das legt die Notwendigkeit des Einvernehmens zwischen BMK und BML iSv § 5 Abs 1 Z 2 iVm § 5 Abs 3 BMG nahe.⁴²

Soweit sich freilich mit dem einschlägigen Schrifttum „[e]ine strenge Disjunktion zwischen Geschäften mit mehrfacher Ressortzugehörigkeit und solchen mit mehrfacher Ressortberührung [...] generell nicht vornehmen [lässt], da hier Gewichtungsfagen eine Rolle spielen“,⁴³ ist

⁴⁰ *Wieser* in Kneihls/Lienbacher (Hg) Rill-Schäffer Kommentar Bundesverfassungsrecht (9. Lfg 2012) Art 77 B-VG Rz 18. Dem Charakter dieser Auflistung entsprechend ist eine trennscharfe Abgrenzung vielfach weder möglich noch intendiert - *Raschauer* in Korinek/Holoubek/Bezemek/Fuchs/Martin/Zellenberg (Hg) Bundesverfassungsrecht (6. Lfg 2003) Art 77 B-VG Rz 18. Gerade aber in der rechtspolitischen Funktion (*Funk/Merli*, Bundesministeriengesetz 1986 in Svoboda/Dyens (Hg) Handbuch für Umweltschutz und Raumordnung [32. Lfg 1987] 14), die dem so abstrakt umrissenen Aufgabenportfolio zukommt, gibt es wesentliche Orientierung.

⁴¹ Vgl nur die folgenden:

1. Angelegenheiten der Agrarpolitik und des Landwirtschaftsrechts, Ernährungswesen ausgenommen Nahrungsmittelkontrolle.

Dazu gehören insbesondere auch:

Landwirtschaftliches Forschungs-, Versuchs-, Prüfungs- und Kontrollwesen.

Angelegenheiten der Entwicklung des ländlichen Raumes.

2. Angelegenheiten der Forstpolitik und des Forstrechts.

Dazu gehören insbesondere auch:

Forstwirtschaftliches Forschungs-, Versuchs-, Prüfungs- und Kontrollwesen.

Wildbach- und Lawinenverbauung.

[...]

7. Angelegenheiten des Wasserrechts und der Wasserwirtschaft mit Ausnahme der wasserbautechnischen Angelegenheiten der Wasserstraßen sowie der Wasserversorgung und Kanalisation.

Dazu gehören insbesondere auch:

Wasserwirtschaftliches Forschungs-, Versuchs-, Prüfungs- und Kontrollwesen.

Verwaltung des öffentlichen Wassergutes, soweit diese nicht in die Zuständigkeit des Bundesministeriums für Arbeit und Wirtschaft fällt.

Angelegenheiten der Ersatzvornahme in Verfahren gemäß § 31 WRG 1959.

Angelegenheiten der Siedlungswasserwirtschaft und der Gewässerökologie sowie deren Förderung.

Angelegenheiten des Umwelt- und Wasserwirtschaftsfonds.

⁴² Dergleichen scheint, was an dieser Stelle nicht näher zu prüfen ist, auch mit Blick auf den Wirkungsbereich des Bundesministeriums für Landesverteidigung zu gelten (vgl Art 7 des Vorschlags).

⁴³ *Funk/Merli*, Bundesministeriengesetz 1986 in Svoboda/Dyens (Hg) Handbuch für Umweltschutz und Raumordnung (32. Lfg 1987) 5.

fraglich, ob denn im vorliegenden Fall nicht überhaupt ein gemeinsames Vorgehen iSv § 5 Abs 1 Z 1 BMG angezeigt ist, weil und insoweit der Vorschlag zu einem Renaturierungsgesetz Angelegenheiten von Sachgebieten zum Gegenstand hat, die eben in den Wirkungsbereich sowohl des BMK als auch des BML fallen. Mit den Materialien wird dies „stets dann der Fall sein, wenn das betreffende Geschäft unmittelbar Wirkungen auf mehreren Sachgebieten erzeugt“.⁴⁴

Nun wäre es ein kaum vertretbarer Anachronismus, die unmittelbare Geltung von Verordnungen nach Art 288 AEUV (wie des vorgeschlagenen Renaturierungsgesetzes, deren unmittelbare Anwendbarkeit indes vielfach schon deshalb nicht gegeben ist, weil sie überwiegend „hinkt“ und insoweit Durchführungsmaßnahmen erforderlich macht)⁴⁵ *per se*, die dem Gesetzgeber des BMG 1973 notwendigerweise unbekannt sein musste, mit diesen in den Materialien benannten „unmittelbaren Wirkungen“ gleichzusetzen. Mit dem einschlägigen Schrifttum ist indes anzunehmen, dass, weil sich ja § 5 BMG, wie gezeigt (oben III.B.) insbesondere „auf die Vorbereitung von Gesetzesvorlagen [...] bezieh[t]“,⁴⁶ „die Ausarbeitung des Entwurfes eines G[esetzes], zu dessen Vollziehung mehrere Bundesministerien berufen sein sollen“⁴⁷ ein gemeinsames Vorgehen iSv § 5 Abs 1 Z 1 BMG notwendig macht.

Soweit also der Vorschlag zu einem Renaturierungsgesetz entsprechende Vollzugstätigkeiten des BML in den vorgenannten Sachgebieten gleichsam präformiert (und in weiterer Folge Gesetzesvorschläge zur Anpassung der *lex lata* in Sachbereichen, die zum BML ressortieren – allen voran das Forst- und das Wasserrecht – samt entsprechender Vollzugshandlungen erforderlich machen),

⁴⁴ RV 483 BlgNR XIII. GP 27.

⁴⁵ Vgl nur *Schroeder* in Streinz (Hg), EUV/AEUV³ (2018) Art 288 AEUV Rn 45 f.

⁴⁶ RV 483 BlgNR XIII. GP 28

⁴⁷ *Funk/Merli*, Bundesministerienengesetz 1986 in Svoboda/Dyens (Hg) Handbuch für Umweltschutz und Raumordnung (32. Lfg 1987) 5.

Einvernehmen gemäß § 5 Abs 3 BMG 1986

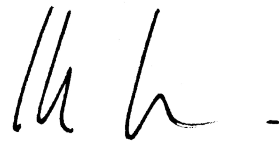
sprechen gewichtige Gründe dafür, in der Beschlussfassung im Rat ein „Regierungsgeschäft“⁴⁸ zu erblicken, das Angelegenheiten von Sachgebieten zum Gegenstand hat, die in den Wirkungsbereich sowohl des BMK als auch des BML fallen und für das das BMG insoweit ein gemeinsames Vorgehen erfordert.

Die damit verbundenen Abgrenzungsfragen „sind zwischen den beteiligten Bundesministern, letztlich ‚im Schoß der Bundesregierung‘, zu klären“.⁴⁹

V. Ergebnis

Mit Blick auf Gegenstand und Reichweite des Vorschlages zu einem Renaturierungsgesetz sprechen gewichtige Gründe, dafür, dass die BMK im Rahmen und im Zuge der Beschlussfassung im Rat der Europäischen Union gemeinsam mit dem BML iSv § 5 Abs 1 Z 1 BMG vorzugehen hat. Im Mindesten ist das Einvernehmen mit dem BML iSv § 5 Abs 1 Z 2 BMG iVm Abs 3 par cit herzustellen.

15. Juni 2024



(Univ.-Prof. Dr. Christoph Bezemek, BA, LL.M. [Yale])

⁴⁸ RV 483 BlgNR XIII. GP 28

⁴⁹ *Raschauer* in Korinek/Holoubek/Bezemek/Fuchs/Martin/Zellenberg (Hg) Bundesverfassungsrecht (6. Lfg 2003) Art 77 B-VG Rz 18.