

 Bundeskanzleramt

bundeskanzleramt.gv.at

Karl Nehammer
Bundeskanzler

Herrn
Mag. Wolfgang Sobotka
Präsident des Nationalrats
Parlament
1017 Wien

Geschäftszahl: 2024-0.504.484

Wien, am 5. September 2024

Sehr geehrter Herr Präsident,

die Abgeordneten zum Nationalrat Herr, Kolleginnen und Kollegen haben am 5. Juli 2024 unter der Nr. **19206/J** eine schriftliche parlamentarische Anfrage betreffend „Zustandekommen der ‚Information für den Bundeskanzler zu Rechtsfragen im Zusammenhang mit der Verordnung über die Wiederherstellung der Natur‘ des Verfassungsdienstes des BKA vom 24. Mai 2024“ an mich gerichtet.

Diese Anfrage beantworte ich nach den mir vorliegenden Informationen wie folgt:

Zu den Fragen 1 und 5:

1. *Zu Inhalt und Bedeutung des § 5 BMG iVm Art. 23d Abs. 2 B-VG liegt mit dem Rundschreiben des Verfassungsdienstes „Rechtliche und organisatorische Fragen der EU-Mitgliedschaft“ GZ BKA-671.982/0005- V/7/2012 vom 7. März 2013 eine klare Grundlage für das rechtskonforme Verhalten der Bundesminister:innen vor. Die Gültigkeit dieser Expertise ist von niemandem in Zweifel gezogen worden und hat elf Jahre lang konsensual als Grundlage des rechtmäßigen Handelns der obersten Organe der Republik gegolten. Aus welchem Grund erfolgte eine vollkommene Neubewertung der Bedeutung und des rechtlichen Gehalts der angesprochenen Bestimmungen?*

5. *Was hat den Verfassungsdienst veranlasst, eine vollkommene Kehrtwende zu vollziehen und in seiner Information vom 24. Mai dJ der von ihm selbst bisher seit dem Jahr 2013 lückenlos vertretenen Auffassung diametral zu widersprechen?*

Die parlamentarische Anfrage geht von der Annahme aus, dass die Information vom 24. Mai 2024, GZ 2024-0.390.580, und das Rundschreiben vom 7. März 2013, BKA-671.982/0005-V/7/2012, zu „Inhalt und Bedeutung des § 5 BMG iVm Art. 23d Abs. 2 B VG“ unterschiedliche Standpunkte vertreten würden; in der genannten Information sei eine „vollkommene Neubewertung der Bedeutung und des rechtlichen Gehalts“ der genannten Bestimmungen erfolgt.

Die Information vom 24. Mai 2024 beschäftigt sich nur insofern mit Art. 23d Abs. 2 B VG, als sie der Frage nachgeht, wann eine einheitliche Stellungnahme der Länder im Sinn der genannten Bestimmung vorliegt. Zu dieser Frage finden sich im Rundschreiben aus dem Jahr 2013 auf Seite 11 folgende Ausführungen:

„Eine ‚einheitliche Stellungnahme‘ der Länder, an die der Bund bei Verhandlungen und Abstimmungen in der Europäischen Union gemäß Art. 23d Abs. 2 B-VG gebunden ist (Angelegenheiten, in denen die Gesetzgebung Landessache ist), setzt voraus, dass alle Länder an der Willensbildung beteiligt waren. In welcher Weise die Länder eine einheitliche Stellungnahme herbeiführen, ist ausschließlich Sache der Länder (Art. 6 Abs. 2 der 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. Nr. 775/1992 idF BGBl. I Nr. 2/2008). Die Willensbildung der Länder muss für den Bund zweifelsfrei nachvollziehbar sein. In der Praxis wird die Mitteilung über die einheitliche Willensbildung durch die Verbindungsstelle der Bundesländer gegenüber dem Bundeskanzleramt, dem Bundesministerium für europäische und internationale Angelegenheiten sowie dem zuständigen Bundesministerium erfolgen.“

Die in der Information vom 24. Mai 2024 getroffenen Aussagen stehen in Einklang mit diesen Ausführungen. Es ist daher – zumal dieser Punkt in der vorliegenden parlamentarischen Anfrage auch nicht näher ausgeführt wird – nicht ersichtlich, welche „vollkommene Neubewertung der Bedeutung und des rechtlichen Gehalts“ des Art. 23d Abs. 2 B VG hier gemeint sein könnte.

Soweit in der parlamentarischen Anfrage § 5 des Bundesministeriengesetzes 1986 (BMG) angesprochen wird, beruht die Annahme eines Widerspruchs zwischen der Information vom 24. Mai 2024 und dem Rundschreiben aus dem Jahr 2013 offensichtlich auf Ausfüh-

rungen in einem von der Bundesministerin für Klimaschutz, Umwelt, Energie, Mobilität, Innovation und Technologie in Auftrag gegebenen Gutachten von Univ.-Prof. Dr. Daniel Ennöckl, LL.M., Universität für Bodenkultur, in dem auf das Rundschreiben aus dem Jahr 2013 - und zwar auf dessen Seite 26 ff., - Bezug genommen wird. Im Zusammenhang mit der Teilnahme an Fachministerräten heißt es dort zur Behandlung von Tagesordnungspunkten, die den Wirkungsbereich mehrerer Bundesministerien betreffen:

„[...] [d]er Bundesminister, in dessen Wirkungsbereich die Verhandlungsführung und Stimmabgabe bei der überwiegenden Zahl der bei dieser Tagung behandelten Vorhaben fällt, [hat] die österreichische Delegation zu leiten und im Falle einer österreichischen Präsidentschaft im Rat die Aufgaben der Präsidentschaft wahrzunehmen. Auf eine vorab koordinierte Position aller betroffenen Bundesministerien ist jedoch auch in diesem Fall hinzuwirken.“

In dem erwähnten Gutachten wird der Versuch unternommen, aus dieser Textpassage einen Widerspruch zu der in der Information vom 24. Mai 2024 vertretenen Auffassung zu konstruieren.

In der Information vom 24. Mai 2024 wird zu § 5 BMG folgende Auffassung vertreten:

„§ 5 des Bundesministeriengesetzes 1986 (BMG), BGBl. Nr. 76/1986, zuletzt geändert durch BGBl. I Nr. 44/2024, unterscheidet zwischen zwei Grundkonstellationen:

- dem Fall, dass das zu besorgende Verwaltungsgeschäft Sachgebiete umfasst, die in die Wirkungsbereiche verschiedener Bundesministerien fallen, (§ 5 Abs. 1 Z 1 BMG) und
- dem Fall, dass das Verwaltungsgeschäft ein Sachgebiet betrifft, das in den Wirkungsbereich eines (,zuständigen') Bundesministeriums fällt, zugleich jedoch Sachgebiete berührt, die in den Wirkungsbereich eines oder mehrerer anderer (,beteiligter') Bundesministerien fallen (vgl. § 5 Abs. 1 Z 2 BMG).

Im ersten Fall haben die betreffenden Bundesministerien das Verwaltungsgeschäft gemeinsam (i.e. einvernehmlich) zu besorgen, wobei dem ,vorwiegend betroffenen' Bundesministerium die führende Geschäftsbehandlung obliegt (§ 5 Abs. 1 Z 1 und Abs. 2 BMG).

Im zweiten Fall ist zu differenzieren:

Erschöpft sich der Einfluss auf Sachgebiete, die in den Wirkungsbereich der beteiligten Bundesministerien fallen, ,im rein Tatsächlichen' (vgl. die Gesetzesmaterialien RV 483 BlgNR XIII. GP, 28), so reicht es aus, wenn das zuständige Bundesministerium den beteiligten Bundesministerien Gelegenheit zu einer Äußerung innerhalb einer angemessen festzusetzenden Frist gibt (§ 5 Abs. 2 Z 2 und Abs. 3 erster Satz BMG).

Macht jedoch das Geschäft konkrete Maßnahmen auf in den Wirkungsbereich der beteiligten Bundesministerien fallenden Sachgebieten notwendig, so hat das zuständige Bundesministerium im Einvernehmen mit den beteiligten Bundesministerien vorzugehen (§ 5 Abs. 2 Z 2 und Abs. 3 zweiter Satz BMG).“

In dem Rundschreiben aus dem Jahr 2013 wird in Bezug auf die Vorbereitung von Sitzungen der Kommissionsarbeitsgruppen und Vorbereitungsgremien des Rates ausdrücklich auf die „Grundsätze des § 5 Bundesministeriengesetz 1986“ hingewiesen; bei den oben zitierten Ausführungen über die Teilnahme an Fachministerräten fehlt ein solcher ausdrücklicher Hinweis.

Das erwähnte Gutachten möchte aus dem Fehlen eines solchen – neuerlichen – Hinweises ableiten, dass das Rundschreiben von der Annahme ausginge, die Grundsätze des § 5 BMG wären hier nicht anzuwenden. Übersehen wird dabei die viel naheliegendere Erklärung, nämlich dass das Rundschreiben es nicht für notwendig erachtet hat, an dieser Stelle die Aussagen zu § 5 BMG zu wiederholen. Viel naheliegender ist diese Erklärung vor allem deshalb, weil man andernfalls davon ausgehen müsste, dass sich das Rundschreiben aus dem Jahr 2013 – und zwar ohne jede Begründung – über den Gesetzeswortlaut und die Gesetzesmaterialien (vgl. dazu die oben wiedergegebenen Ausführungen in der Information vom 24. Mai 2024) hinweggesetzt hätte.

„Grundlage des rechtmäßigen Handelns“ der Bundesminister ist – anders als die Fragesteller anzunehmen scheinen – nicht das Rundschreiben aus dem Jahr 2013, sondern § 5 BMG. Die in dem erwähnten Gutachten angestellten Schlussfolgerungen stehen nicht nur im Widerspruch zum Wortlaut des § 5 BMG und zu den dazu vorliegenden Gesetzesmaterialien, es ist auch nicht ersichtlich, dass die Staatspraxis derartige den gesetzlichen Vorgaben widersprechende Schlussfolgerungen gezogen hätte. Die Frage nach den Gründen für die angebliche „vollkommene Neubewertung der Bedeutung und des rechtlichen Gehalts“ des § 5 BMG geht daher ins Leere.

Zu den Fragen 2 bis 4:

2. *Von wem ist diese Neubewertung veranlasst worden? Wer hat den Auftrag zur Erstellung der „Information, Geschäftszahl: 2024-0.390.580 vom 24. Mai 2024“ erteilt? Wann (genaues Datum) ist der Auftrag zur Erstellung der „Information, Geschäftszahl: 2024-0.390.580 vom 24. Mai 2024“ erteilt worden?*
3. *Wie ist dieser Auftrag konkret formuliert gewesen? Wie lautet der genaue Text der Anfrage beim Verfassungsdienst?*

4. *Falls die Information vom Verfassungsdienst motu proprio (auftragslos) erteilt worden sein sollte: Ist das ein üblicher Vorgang?*
- a. *Wie häufig hat sich der Verfassungsdienst in den vergangenen fünf Jahren ohne konkreten Auftrag mit einer eigenen Stellungnahme an oberste Organe der Republik gewandt?*
- b. *Warum ist dies im konkreten Fall geschehen?*

Die Relevanz der in der Information vom 24. Mai 2024 angesprochenen Rechtsfragen ergab sich, nachdem die Länder Wien und Kärnten ihre der einheitlichen Stellungnahme der Länder zugrundeliegende Haltung zur Verordnung über die Wiederherstellung der Natur relativiert hatten. Die rechtliche Einschätzung des Verfassungsdienstes wurde in weiterer Folge der Fachebene (Sektion IV des Bundeskanzleramtes) sowie dem Kabinett der Bundesministerin für EU und Verfassung und meinem Kabinett kommuniziert. Die diese Rechtsmeinung zusammenfassende Information vom 24. Mai 2024 wurde auf Ersuchen meines Kabinetts erstellt. Die kurze zusammenfassende Darstellung der Rechtsmeinung des Verfassungsdienstes für die politische Ebene des Bundeskanzleramtes stellt einen Routinevorgang dar.

Soweit gefragt wird, von wem „diese Neubewertung“ veranlasst worden sei, wird auf die obenstehenden Ausführungen verwiesen, aus denen sich ergibt, dass von einer Neubewertung keine Rede sein kann. Vielmehr hat der Verfassungsdienst zu den gegenständlichen Rechtsfragen nie etwas Gegenteiliges vertreten.

Zu Frage 6:

6. *Aus welchem Grund ist bei dieser außergewöhnlichen Vorgangsweise nicht auf die seit elf Jahren lückenlos vertretene Rechtsmeinung des Verfassungsdienstes (Rundschreiben des VD-BKA, GZ BKA-671.982/0005-V/7/2012 vom 7. März 2013) hingewiesen worden?*

Es handelt sich keineswegs um eine „außergewöhnliche[] Vorgangsweise“. Aus den obenstehenden Ausführungen ist ebenfalls zu entnehmen, dass auch keine seit 2013 vom Verfassungsdienst vertretene Rechtsauffassung besteht, die mit den Ausführungen in der Information vom 24. Mai 2024 im Widerspruch stünde.

Zu Frage 7:

- 7. Warum fehlt in der Information die nach rechtswissenschaftlichen Regeln erforderliche stichhaltige methodische Begründung für den vollzogenen Meinungswechsel?*

Zu der dieser Frage zugrundeliegenden unzutreffende Annahme eines „Meinungswechsels“ wird neuerlich auf die obenstehenden Ausführungen verwiesen.

Anders als die Fragestellung insinuiert, weist die in der Information vom 24. Mai 2024 vertretene Rechtsauffassung sehr wohl eine „nach rechtswissenschaftlichen Regeln erforderliche stichhaltige methodische Begründung“ auf. Dies lässt sich an Hand der bei der Beantwortung in extenso wiedergegebene Ausführungen zu § 5 BMG in der Information vom 24. Mai 2024 leicht nachvollziehen.

Zu Frage 8:

- 8. Bis zur Erstellung der „Information, Geschäftszahl: 2024-0.390.580 vom 24. Mai 2024“ ist das Abstimmungsverhalten von Bundesministerin Gewessler vom 17. Juni dJ als in vollkommenem Einklang mit den Bestimmungen des § 5 BMG und des Art. 23d Abs. 2 B-VG gestanden. Durch die Neubewertung entsteht in der Öffentlichkeit der Eindruck, der Verfassungsdienstes werde zur Verfolgung parteipolitischer Interessen in Stellung gebracht. Welche Vorkehrungen haben Sie getroffen, um eine nachhaltige Beschädigung des Ansehens des Verfassungsdienstes zu verhindern?*

Die Annahme, dass „das Abstimmungsverhalten der Bundesministerin Gewessler vom 17. Juni dJ“ bis zur Erstellung der Information vom 24. Mai 2024 „in vollkommenem Einklang mit den Bestimmungen des § 5 BMG und des Art. 23d Abs. 2 B VG gestanden“ sei, erkennt die rechtliche Bedeutung der erwähnten Information. Die Frage nach der Rechtmäßigkeit des Abstimmungsverhaltens der Bundesministerin ist unmittelbar auf Grund der genannten Rechtsvorschriften zu beurteilen. Die dort normierten gesetzlichen und verfassungsgesetzlichen Vorgaben sind stets einzuhalten – und nicht erst dann, wenn diese Vorgaben in einer Information des Verfassungsdienstes in Erinnerung gerufen werden.

Zur Frage einer angeblichen „Neubewertung“ der genannten Bestimmungen wird – neuerlich – auf die obenstehenden Ausführungen verwiesen.

Karl Nehammer

