

# **Rechtsgutachten**

**zur Frage der Relevanz des VfGH-Erk  
VfSlg 18.446/2008 für die Gemeinde Rankweil**

von

o.Univ.-Prof. Dr. Karl Weber

Institut für Öffentliches Recht, Staats- und Verwaltungslehre

Universität Innsbruck

## I. Sachverhalt und maßgebliche Rechtsfragen

1. Das Erk des VfGH VfSlg 18.446/2008 stellte die Landesverwaltung und Landespolitik in Tirol vor die Aufgabe, die aus Gemeindegut hervorgegangenen Agrargemeinschaften rechtlich neu zu bewerten und zu behandeln. Der VfGH hatte in diesem Erk festgestellt, dass die durch Regulierungsbescheide vorgenommenen Eigentumsübertragungen des Gemeindegutes auf die Agrargemeinschaften verfassungsrechtlich nicht wirksam zustande gekommen sind und das Gemeindegut in Form des Substanzwertes fortbesteht. Aus diesem Erk ging weiters die Notwendigkeit hervor, solche Agrargemeinschaften neu zu regulieren und den Gemeinden eine verbesserte Rechtsstellung einzuräumen. Da die Umsetzung dieser Judikatur auf dem Boden des geltenden Rechts kaum möglich war, wurde eine Novelle zum Tir FIVG erlassen (Tir LGBl 2010/7), wodurch die Agrarbehörden in die Lage versetzt wurden, die entsprechenden rechtlichen Schritte zu setzen.

Inwieweit die Judikatur des VfGH für Agrargemeinschaften, die aus Gemeindegut hervorgegangen sind, anwendbar ist, hängt in erster Linie davon ab, ob das Gemeindegut **durch Regulierungsbescheid** den Agrargemeinschaften übertragen wurde. Nur in diesem Fall besitzt diese verfassungsgerichtliche Judikatur Relevanz. Für alle Agrargemeinschaften, die nicht aus Gemeindegut hervorgegangen sind und für solche, die das Eigentum am Gemeindegut im Wege **einer Hauptteilung** erworben haben, besitzt die Judikatur keine Relevanz. Konkret: Bei solchen Agrargemeinschaften besteht kein Handlungsbedarf der Agrarbehörden zur Umsetzung der Judikatur.

Im Gefolge der rechtlichen und politischen Ereignisse in Tirol wurde auch in Vorarlberg die Diskussion eröffnet, inwieweit auch hierzulande ähnliche Ereignisse geschehen sind und inwieweit diese Judikatur auch für die Vorarlberger Rechtslage und Verwaltungspraxis von Bedeutung ist.

Diese Diskussion mündete in der Einsetzung einer Expertengruppe, die sich mit diesen Fragen befasst. Unabhängig davon prüfen die Agrarbehörden, inwieweit Gemeindegut verfassungswidrig auf Agrargemeinschaften übergegangen ist bzw ob solche Eigentumsübergänge seinerzeit rechtlich einwandfrei erfolgt sind.

2. Im vorliegenden Rechtsgutachten soll der Frage nachgegangen werden, wie die Eigentumsübertragungen an Teilen des Gemeindegutes der Gemeinde Rankweil an die Agrargemeinschaft rechtlich zu beurteilen sind. Dabei wird spezielles Augenmerk auf die Auswirkungen der Judikatur des VfGH auf diese Rechtsvorgänge gelegt.

## **II. Die Rechtsgrundlagen**

### **1. Gesetzesrecht**

Die Bildung der Agrargemeinschaft Rankweil sowie die Übertragung von Teilen des Gemeindegutes an diese erfolgten nach dem Vorarlberger Flurverfassungsgesetz 1951 (LGBl 1951/4). Die relevanten gemeinderechtlichen Schritte und die Rechtsakte der Gemeindeaufsichtsbehörde stützen sich auf die Vorarlberger Gemeindeordnung 1935 (LGBl 1935/25).

### **2. Individuelle Rechtsakte**

- a) Bescheid der Agrarbezirksbehörde Bregenz vom 22. 12. 1956, ZI: II-464/56
- b) Berufung von Julius Sinz ua gegen den Beschluss der Gemeindevertretung vom 24. 4. 1958 über das Übereinkommen der Marktgemeinde Rankweil und der Agrargemeinschaft Rankweil (eingebracht am 16. 5. 1957)
- c) Erkenntnis des Landesagrarssenats für Vorarlberg vom 11. 2. 1958, LAS.-117/57
- d) Berufung von Julius Sinz ua gegen den Beschluss der Gemeindevertretung der Marktgemeinde Rankweil vom 24. April 1958 (eingebracht von RA Dr. Theodor Veiter)
- e) Schreiben der Vorarlberger Landesregierung als Gemeindeaufsichtsbehörde an Julius Sinz ua vom 2. 8. 1958, ZI III a-64/3
- f) Bescheid der Agrarbezirksbehörde Bregenz vom 11. 11. 1958, ZI II-464/58
- g) Beschluss des VfGH vom 22. 11. 1958, B223/58
- h) Bescheid der Agrarbezirksbehörde Bregenz vom 8. 9. 1961, ZI II-457/61

### III. Zur Auslegung der verfahrensgegenständlichen Bescheide und Schriftstücke

#### 1. Allgemeines

**Bescheide** sind Rechtsnormen und daher nach den Regeln verwaltungsrechtlicher Interpretation auszulegen. Im Zweifel muss eine gesetzeskonforme Bescheidauslegung versucht werden, dh der Bescheid ist im Sinne des angewendeten Gesetzes auszulegen. Daneben sind Bescheide nach den gleichen Regeln auszulegen, die für die Gesetzesinterpretation entwickelt wurden (VwGH 10. 11. 1992, 90/05/0033). Dabei ist zunächst der Spruch Gegenstand der Interpretation. Ist dieser mehrdeutig oder unklar, so ist die Begründung als Interpretationshilfe heranzuziehen. Neben der Wortinterpretation und der grammatikalischen Interpretation ist auch die historische, die systematische und die teleologische Interpretation zulässig.

Beinhaltet ein Bescheid die Genehmigung einer Vereinbarung zwischen der Gemeinde und der Agrargemeinschaft, so sind hier zusätzlich die §§ 914 und 915 ABGB heranzuziehen.

**Verträge oder Vereinbarungen** zwischen Gemeinde und Agrargemeinschaft sind nach den Regeln über die Auslegung von Verträgen zu interpretieren (§§ 914, 915 ABGB). Hier geht es um die Erforschung des Willens beider Vertragsparteien. Geht es um die Frage des Vorliegens einer Hauptteilung oder einer Regulierung, so wird die Interpretation diese Vereinbarung darauf hin zu untersuchen haben, inwieweit eine vermögensrechtliche Auseinandersetzung zwischen Gemeinde und Agrargemeinschaft vorliegt, vor allem aber ob beide Parteien einen Eigentumsübergang der jeweiligen Grundflächen von der Gemeinde auf die Agrargemeinschaft vereinbaren wollten oder ob lediglich Nutzungsrechte neu geordnet und Eigentumsverhältnisse als bestehend festgestellt werden sollten. Dabei sind auch die Bestimmungen über die „wahre Einwilligung“ in §§ 869 ff ABGB beachtlich. Da solche Vereinbarungen der aufsichtsbehördlichen Bewilligung durch die Agrarbehörde und gegebenenfalls auch durch die Gemeindeaufsicht bedürfen, dürften Irrtümer, sowie Zwang und List eher auszuschließen sein.

## 2. Teilung – Regulierung

Das FIVG 1951 enthält einen eigenen (II) Abschnitt über Teilung und Regulierung agrargemeinschaftlicher Grundstücke (§§ 40 ff). Anders als in den Flurverfassungsgesetzen anderer Bundesländer werden in diesem Abschnitt des Vorarlberger FIVG Teilung und Regulierung nicht immer scharf getrennt. Das Gesetz kennt gemeinsame verfahrensrechtliche Bestimmungen, bei denen die beiden Rechtsinstitute oft vermischt werden. Wenn auch das Gesetz Teilung und Regulierung begrifflich strikt auseinanderhält so ermöglicht die Systematik des FIVG 1951 den Behörden und Parteien Hauptteilung und Regulierung in einem – oft engen – zeitlichen und sachlichen Zusammenhang zu stellen. Trotzdem müssen Teilung und Regulierung auseinandergehalten werden. Denn der rechtlich relevanteste Unterschied zwischen beiden Rechtsinstituten liegt in der Behandlung des Eigentums. Während durch eine Teilung Eigentum *übertragen* wird, ist dies in einem Regulierungsbescheid verfassungskonform nicht möglich. Dies hat der VfGH deutlich klargestellt. In einem Regulierungsbescheid kann das bestehende Eigentum nur *festgestellt* werden.

Anders als in Tirol entsprach es in Vorarlberg nicht der agrarbehördlichen Verwaltungspraxis der 50er und 60er Jahre des 20. Jahrhunderts, durch Regulierungsbescheide Eigentum einfach zu übertragen. In vielen Fällen lässt sich beobachten, dass Hauptteilung und Regulierung in engem zeitlichen und auch sachlichen Zusammenhang stehen. Dies war im Sinne des FIVG 1951 durchaus möglich: So wurde etwa zunächst eine Hauptteilung vereinbart und durchgeführt und sodann das auf die Agrargemeinschaft übergegangene – nunmehr ehemalige – Gemeindegut reguliert. Es lassen sich aber auch Fälle nachweisen, in denen ein Regulierungsverfahren eingeleitet wurde, in dessen Zuge Gemeinde und Agrargemeinschaft eine Hauptteilung vereinbart haben und sodann im fortgesetzten Verfahren das nunmehr auf die Agrargemeinschaft übergegangene Gemeindegut reguliert wurde.

Die Überschrift „Regulierungsbescheid“ weist in vielen Fällen nicht auf den tatsächlichen Inhalt des Bescheides hin. Die Zitierung der angewendeten Rechtsvorschriften im Spruch führt in vielen Fällen auch nicht weiter, da die im Spruch angeführten Gesetzesbestimmungen vielfach lediglich verfahrensrechtlicher Natur sind und diese gleichermaßen für Hauptteilung Regulierung gelten. Gilt es

einen Bescheid aus jener Zeit zu interpretieren, so sind für die Frage, ob eine Hauptteilung stattgefunden hat, folgende Elemente beachtlich:

- a) Es muss der Wille von Gemeinde und Agrargemeinschaft auf einen Eigentumsübergang des Gemeindegutes auf die Agrargemeinschaft vorhanden gewesen sein. Dies wird in der Regel durch schriftliche Vereinbarungen zwischen beiden Körperschaften dokumentiert.
- b) Es muss eine vermögensrechtliche Auseinandersetzung zwischen Gemeinde und Agrargemeinschaft nachweisbar sein. Die Gegenleistungen der Agrargemeinschaft müssen freilich im Lichte des Verständnisses dieser Zeit gesehen werden. In den 50er und 60er Jahren des letzten Jahrhunderts warf das Gemeindegut in den meisten Fällen kaum Erträge ab. Der Nutzen des Gemeindegutes erschöpfte sich vielmehr in den Holzbezugs- und Weiderechten. Diese Nutzungen wurden aber nicht von den Gemeindebürgern schlechthin, sondern von den bäuerlichen Nutzungsberechtigten wahrgenommen. Die Realisierung der Substanzwerte (Umwidmung in Bauland mit anschließender Veräußerung oder Belegung mit Baurechten für Gewerbebetriebe, Tourismuseinrichtungen, Servituten, etc) war damals in den meisten Fällen noch nicht in der heutigen Dimension absehbar. Bei wenig produktiven Grundflächen kann daher die Leistung der Agrargemeinschaft schon darin bestehen, dass diese als neue Eigentümerin ihre Eigentümerpflichten übernimmt. Es kann eine vermögensrechtliche Auseinandersetzung aber auch darin bestehen, dass die Gemeinde die für kommunale Zwecke nutzbare Grundfläche im Eigentum behält und anstelle der Ablösung der Nutzungsrechte in Geld die restlichen Grundflächen des Gemeindegutes an die Agrargemeinschaft übertragen hat. Auch Dienstleistungen und andere Vermögenswerte, sowie nicht in Geld bemessene Leistungen waren vielfach Gegenstand der vermögensrechtlichen Auseinandersetzung.
- c) Es muss eine landesbehördliche Genehmigung der Vereinbarung vorliegen. Diese muss von der Agrarbehörde *und* von der Gemeindeaufsichtsbehörde (Landesregierung) erteilt worden sein.

#### IV. Beurteilung des rechtlichen Schicksales des (ehemaligen) Gemeindegutes der Gemeinde Rankweil

Aus den in II.2. genannten Bescheiden und Schriftsätzen ergibt sich folgendes rechtliches Bild:

1. Mit Bescheid der Agrarbezirksbehörde Bregenz ZI II-464/56 vom 22. 12. 1956 wurde ein Regulierungsverfahren eingeleitet. Der Bescheid bezieht sich in seiner Begründung ausdrücklich auf § 46 und § 35 Abs 2 lit d FIVG. Gegenstand der Einleitung des Regulierungsverfahrens sind die „Waldungen des Gemeindegutes Rankweil“. Bei Einleitung des Regulierungsverfahrens existierte die Agrargemeinschaft als solche noch nicht. Partei war der Proponentenausschuss.
2. Am 24. 4. 1958 wurde ein Übereinkommen zwischen der Gemeinde Rankweil und der Agrargemeinschaft Rankweil geschlossen. Dieses Übereinkommen beinhaltet zweifelsfrei eine *Vermögensteilung* zwischen Gemeinde und Agrargemeinschaft. Zwar wurde dieses Übereinkommen nach Einleitung des Regulierungsverfahrens geschlossen, es kann sich jedoch nicht auf die Bestimmungen über die Regulierung im FIVG stützen. Denn im Regulierungsverfahren sind Vermögensteilungen, Eigentumsübergänge und sonstige vermögensrechtliche Auseinandersetzungen in dieser Weise nicht vorgesehen. Daher wird in der Berufung der Herrn Sinz, Sonderegger ua zurecht gerügt, dass hier eine echte Teilung vorliegt, ohne dass ein diesbezügliches Verfahren formell eröffnet wurde.

In diesem Übereinkommen wurden Waldbesitz und Alpanteile des Gemeindegutes an die Agrargemeinschaft übertragen. 22,7 % verblieben bei der Gemeinde. Dies entspricht der zwingenden Anordnung des § 50 Abs 2 FIVG 1951, wonach der Gemeinde *bei Hauptteilungen* ein Fünftel des Wertes des agrargemeinschaftlichen Besitzes zusteht. Der gesetzlich vorgesehene Gemeindeanteil wurde in der Vereinbarung geringfügig überschritten, was offenbar auf Berechnungen der Gegenleistungen im Zuge der vermögensrechtlichen Auseinandersetzung zurückzuführen ist. Das Argument der Berufungswerber, dass Inhalt dieses Übereinkommens eine „Schenkung“ sei, ist nicht schlüssig. Vielmehr enthält die Vereinbarung auch Gegenleistungen der Agrargemeinschaft. Der weitere Vorwurf, dass dieses Übereinkommen mit einer

rechtlich noch nicht existieren Agrargemeinschaft, sondern mit einem Proponentenkomitee abgeschlossen wurde, ist spätestens seit der bescheidmäßigen Gründung der Agrargemeinschaft obsolet geworden, da diese jedenfalls Rechtsnachfolgerin des Proponentenkomitees ist.

3. Das Erk des Vorarlberger Landesagrarsenates vom 11. 2. 1958, LAS.-117/57 ergibt für die Frage, ob sich das Verfahren zu jenem Zeitpunkt im Stadium eines Regulierungs- oder Teilungsverfahrens befunden hat, wenig her. Der LAS stützt die Zurückweisung einer Berufung wegen mangelnder Parteistellung auf § 94 FIVG, die die Parteistellung im Zusammenlegungs-, Teilungs- und Regulierungsverfahren regelt. Auf inhaltliche und prozedurale Aspekte des Verfahrens ging der LAS nicht ein.
4. Im Schreiben der Vorarlberger Landesregierung als Gemeindeaufsichtsbehörde vom 2. 8. 1958, ZI IIIa-64/3 wird festgehalten, dass der sich auf das Übereinkommen vom 24. 4. 1958 bezogene Gemeinderatsbeschluss einen Akt der Privatwirtschaftsverwaltung darstellt. Die von der Landesregierung geäußerte Rechtsansicht macht deutlich, dass diese offensichtlich von einer dem Zivilrecht zugehörigen vermögensrechtlichen Auseinandersetzung ausgeht. Daraus ist aber zwingend der Schluss zu ziehen, dass dieses Übereinkommen zwischen Gemeinde und Agrargemeinschaft einen zivilrechtlichen Eigentumsübergang von Teilen des Gemeindegutes an die Agrargemeinschaft beinhaltet. Damit ist aber klargestellt, dass eine echte Teilung iS § 40 Abs 4 FIVG 1951 vorliegt.

Inhaltlich konstatierte die Gemeindeaufsichtsbehörde dem gegenständlichen Beschluss der Gemeindevertretung Rechtskonformität und sah keinen Anlass dagegen aufsichtsbehördliche Maßnahmen zu ergreifen.

5. Der Bescheid der Agrarbezirksbehörde Bregenz vom 11. 11. 1958 ZI II-464/58 enthält die Bildung der Agrargemeinschaft Rankweil und die Genehmigung des Übereinkommens zwischen der Gemeinde Rankweil und der Agrargemeinschaft Rankweil. Wesentlich ist, dass in diesem Bescheid die bereits durch das Übereinkommen auf die Agrargemeinschaft übergegangenen Grundstücke als agrargemeinschaftlich *festgestellt* wurden. Aus diesem Bescheid geht eindeutig hervor, dass der darin enthaltenen Regulierung eine Hauptteilung vorausgegangen ist. Der Bescheid baut also auf diese Hauptteilung auf und



reguliert die nunmehr im Volleigentum der Agrargemeinschaft stehenden Grundflächen. Diese haben mit dem Übereinkommen ihre Eigenschaft als Gemeindegut vollständig verloren.

6. Der Bescheid der Agrarbezirksbehörde Bregenz vom 8. 9. 1961, ZI II-457/61 ist mit dem letztgenannten Bescheid inhaltlich weitgehend deckungsgleich, bezieht sich aber auf andere (weitere) Grundstücke.
7. Analysiert man das Verwaltungsgeschehen zwischen Dezember 1956 und September 1961 so wird deutlich, dass hier mehrstufige Verwaltungsakte vorliegen. Denn auch die genannten Bescheide sind nur vorläufige Regulierungsbescheide und verweisen auf den noch zu erfolgenden endgültigen Abschluss des Verfahrens.

Zunächst wurde ein Regulierungsverfahren eingeleitet. Sodann fand im Zuge dieses Verfahren eine vermögensrechtliche Auseinandersetzung zwischen Marktgemeinde Rankweil und der Agrargemeinschaft statt, bei der Teile des Gemeindegutes auf die Agrargemeinschaft übertragen wurde. Ein Teil der Flächen verblieb als Gemeindegut im Eigentum der Gemeinde Rankweil. In diesem Übereinkommen wurden nicht nur Teile des Gemeindegutes ins Eigentum der Agrargemeinschaft übertragen, es fanden auch zahlreiche andere Abreden statt, unter anderem auch das Mitgliedschaftsrecht der Gemeinde. Dieses Übereinkommen wurde sowohl von der Agrarbezirksbehörde als auch von der Landesregierung als Gemeindeaufsichtsbehörde genehmigt. Auch diese beiden vorliegenden Genehmigungen sind ein starkes Indiz für das Vorliegen einer Hauptteilung. Die Bescheide der Agrarbezirksbehörde vom 11. 11. 1958 und vom 8. 9. 1961 bauen ganz offensichtlich auf dieser Hauptteilung auf. Sprachliche Wendungen wie „... deren *nunmehr* als Eigentum der Agrargemeinschaft oder als Eigentum der Marktgemeinde der zu betrachtenden Liegenschaft ...“ machen dies deutlich. Auch der Hinweis, dass bis zum endgültigen Abschluss des Regulierungsverfahrens ein vorläufiges Verwaltungsstatut zu erlassen war und dass die Agrarbezirksbehörde diese Bescheide ausdrücklich als „Zwischenerkenntnis“ bezeichnet und immer wieder auf die noch weiterzuführenden und abzuschließenden Regulierungsverfahren verweist, sprechen dafür, diese Bescheide als Abschluss eines Teilungsverfahrens zu bezeichnen auf dessen Grundlage die Grundstücke der

neu gebildeten Agrargemeinschaft reguliert wurden und weiter reguliert werden sollten. Zwar fehlt ein formeller Einleitungsbeschluss bzw Einleitungsbescheid für ein Teilungsverfahren, dies ändert jedoch nichts am rechtlichen Charakter der Hauptteilung.

8. Das vorliegende Verfahrensgeschehen fügt sich gut in die Verwaltungspraxis der Vorarlberger Landesbehörden in den 50er und 60er Jahren des letzten Jahrhunderts ein. Regulierung und Teilung wurden damals nicht immer mit der nötigen Klarheit geschieden. Auch in anderen Vorarlberger Gemeinden war die Praxis zu beobachten, dass nach Einleitung eines Regulierungsverfahrens Hauptteilungen durchgeführt wurden und Teile des Gemeindegutes im Wege von vermögensrechtlichen Auseinandersetzungen und darauf aufbauenden Übereinkommen – stets mit Zustimmung der Gemeindeaufsichtsbehörde – ins Eigentum der Agrargemeinschaft übergeben wurden. Darauf aufbauend wurde das nunmehr im Eigentum der Agrargemeinschaft stehende *ehemalige* Gemeindegut reguliert.

Diese Vorarlberger Rechtspraxis ist mit den Tiroler Verhältnissen, die zur Judikatur des VfGH 2008 geführt haben, in keiner Weise vergleichbar. In Tirol hat es kaum konsensuale Vorgänge zwischen Gemeinden und Agrargemeinschaften gegeben, hier wurde – beinahe überfallsartig – *ausschließlich durch die Agrarbehörde* im Wege von Regulierungsbescheiden Eigentum übertragen. (Es hat aber auch in Tirol (wenige) Hauptteilungen gegeben, wodurch das Gemeindegut rechtmäßig ins Eigentum der Agrargemeinschaft übergegangen ist und die Gemeinde nunmehr keinerlei Anspruch auf den Substanzwert mehr hat.)

#### **V. Rechtssicherheit durch Ausschöpfung aller möglichen verfahrensrechtlichen Schritte?**

1. In etlichen Tiroler Gemeinden sind die Fronten zwischen Gemeindevertretung und Agrargemeinschaft in einer Weise verhärtet, dass beide Seiten jegliches konsensuales Vorgehen ablehnen und gegen jede Verfügung der Agrarbehörde Rechtsmittel einlegen und den Gang zu den Gerichtshöfen des Öffentlichen Rechts beschreiten. Dies wird ua damit begründet, dass die Nichtausschöpfung von Rechtsmitteln zugunsten der eigenen Körperschaft möglicherweise einen Amtsmissbrauch darstellen könnte.

Hier ist zunächst darauf zu verweisen, dass eine sorgfältige Prüfung von Prozesschancen selbstverständlich zu den Aufgaben von Funktionären von Gemeinden und Agrargemeinschaften gehört. Nur dann, wenn bei *eindeutiger* Rechtslage eine ebenso *eindeutige* Fehlentscheidung einer Behörde **vorsätzlich** nicht bekämpft wird, und dadurch ein Schaden entsteht, kann überhaupt daran gedacht werden, den Vorwurf des Amtsmissbrauchs zu untersuchen. Da aber Entscheidungen über die Erhebung von Rechtsmitteln von einer Vielzahl von Überlegungen abhängig sind dürfte der Vorwurf des Amtsmissbrauches so gut wie nie schlagend werden.

2. Freilich können solche Überlegungen auch in die umgekehrte Richtung angestellt werden – wie es manches Tiroler Beispiel zeigt. Dies betrifft vor allem die Erhebung von Rechtsmitteln und Beschwerden bei offensichtlicher Erfolglosigkeit. Denn hier werden hohe Prozesskosten verursacht, ohne dass damit irgendetwas erreicht wird. Wenn also Organe der Gemeinden oder der Agrargemeinschaften überlegen, ob sie eine behördliche Entscheidung rechtlich bekämpfen sollen, so gilt es sehr sorgfältig das Prozessrisiko abzuwägen, verursacht doch jeder Prozess, auch ein Verwaltungsverfahren erhebliche Kosten. Wenn also ein Organ auf die Erhebung von Rechtsmitteln verzichtet, da ein doch beträchtliches Kostenrisiko und das Risiko, den Prozess zu verlieren, besteht, wird wohl niemand den Vorwurf des Amtsmissbrauchs erheben können.

Innsbruck, am 26. Juli 2012

