

VERFASSUNGSDIENST	
Eingel.	28. MRZ. 2014
A.Zl.	Bg.
O.Z.	Exl.



Landtagsklub Tirol

Klubobmann LAbg. Gerhard Reheis

Telefon 0512/508-3071

Fax 0512/508-743075

spoe.landtagsklub@tirol.gv.at

DVR:00594639

Herrn
Dr. Klaus WALLNÖFER
Abt. Verfassungsdienst

Im Hause

Geschäftszahl **VD-61/362-2014; Begutachtungsverfahren betreffend TFLG Novelle**

Innsbruck, 27.03.2014

Sehr geehrter Herr Dr. Wallnöfer,

der SPÖ Landtagsklub bedankt sich für die Übermittlung der Unterlagen und gibt zum laufenden Begutachtungsverfahren betreffend eine TFLG Novelle die nachstehende Stellungnahme ab.

„Die gesetzlichen Bestimmungen tragen dem Dispositionsrecht der Gemeinde über den Substanzwert ausreichend Rechnung.“ (VfGH zu Pflach; Rz. 41)

Die vorliegende TFLG Novelle dient als Placebo und soll von der Tatsache ablenken, dass der Verfassungsgerichtshof in mehreren Entscheidungen ausgesprochen hat, dass das Tiroler Flurverfassungsgesetz 1996 verfassungskonform und geeignet ist, das Substanzrecht der Gemeinde als agrargemeinschaftliches Anteilsrecht zur Geltung zu bringen.

Im Mittelpunkt der Kritik des Verfassungsgerichtshofes standen vielmehr Vollzugsdefizite bei den Tiroler Agrarbehörden. So wurde bemängelt, dass längst notwendige amtswegige Regulierungsplanänderungen nicht durchgeführt wurden. Bei Scheinhauptteilungen (z.B. Häselgehr, Schlaiten) wurde behördliche Willkür konstatiert und zuletzt hat das Höchstgericht im Zusammenhang mit den Überlingsentscheidungen zu Pflach und Unterperfuss Fehler geortet, die mit Gesetzlosigkeit auf eine Stufe zu stellen sind.

Wenn man die Rückübertragung ablehnt und im TFLG bleiben möchte, wäre es naheliegend, die Vollzugsdefizite schleunigst abzustellen und den Gemeinden auf Grundlage des geltenden TFLG

zu ihrem Recht zu verhelfen. Der Verfassungsgerichtshof hat im so genannten „Überlingserkenntnis“ zur Gemeindegutsagrargemeinschaft Pflach dafür die Maßstäbe vorgegeben:

- Die Eigenart des Gemeindeguts, das nach der formellen Übereignung an die Gemeindegutsagrargemeinschaft weiterbesteht, ist zur Geltung zu bringen.
- Das Substanzrecht der Gemeinde ist ein agrargemeinschaftliches Anteilsrecht.
- Der Substanzwert setzt sich zusammen aus dem Überling der land- und forstwirtschaftlichen Nutzungen, den gemäß § 54 Abs. 6 TFLG erloschenen Nutzungen und allen außeragraren Nutzungen und Erträgen des Gemeindeguts.
- Den restlichen, verbliebenen Mitgliedern der Gemeindegutsagrargemeinschaft gebühren Naturalbezüge an Holz- und Weidenutzungen höchstens bis zum Haus- und Gutsbedarf.
- Der Überling gehört der Gemeinde und ist als Bestandteil des Substanzwerts dem Rechnungskreis II zuzuordnen.
- Die gesetzlichen Bestimmungen tragen dem Dispositionsrecht der Gemeinde über den Substanzwert ausreichend Rechnung.

Es braucht keine Novelle – so der VfGH - um die Eigenart des Gemeindeguts zur Geltung zu bringen. Vielmehr müssen endlich die höchstgerichtlichen Urteile von der Verwaltung umgesetzt werden. Das Verhältnis von Substanzwert der Gemeinde zum Haus- und Gutsbedarf der übrigen Anteilsberechtigten muss sich im Regulierungsplan abbilden. Der Gemeindeanteil muss sich somit in den Stimmrechten der Gemeinde in der Vollversammlung niederschlagen.

Das würde dazu führen, dass die Gemeinde in der Vollversammlung die Mehrheit hat. Sie könnte dann unter Anwendung der bestehenden Mitwirkungs- und Zustimmungsrechte im TFLG über den Substanzwert verfügen. Für die angestammten agrarischen Nutzungen zum Haus- und Gutsbedarf würde sich nichts ändern, weil der Rechtsrahmen (TFLG und TGO) selbstverständlich für Agrarorgane auch dann zu gelten hat, wenn die Gemeinde die Mehrheit hat.

Bis zur Änderung der Regulierungspläne könnte unter Anwendung des § 70 TFLG den Gemeinden vorläufig die Verwaltung übertragen werden. Danach übernehmen die auf dem Boden der aktualisierten Mehrheitsverhältnisse gebildeten Agrarorgane wieder die Verwaltung.

Dazu bedarf es keiner überbordenden TFLG Novelle, keines Substanzverwalters, keines Auseinandersetzungsverfahrens und keiner Verwaltungsexzesse vor der Agrarbehörde. Im Gegenteil, wenn jetzt neue Bestimmungen eingeführt werden, wird es Jahre dauern bis diese von den Höchstgerichten durchjudiziert sind. Die Schaffung verfassungskonformer Zustände beim Gemeindegut wird dadurch weiter verschleppt.

Nur ca. 1/3 aller Gemeindegutsagrargemeinschaft werden von der Novelle erfasst

Die vorliegende TFLG Novelle beschäftigt sich ausschließlich mit „atypischen“ Gemeindegutsagrargemeinschaften (Gemeindegut, das atypischerweise im Eigentum einer Agrargemeinschaft steht). Alle anderen Fälle von rechts- und verfassungswidrig entzogenen Gemeindegut werden nicht erfasst.

Wie der Tiroler Gemeindeverband nachweisen konnte, waren in Tirol Gemeindegrundstücke von mehr als 3500 km², somit mehr als ein Viertel der gesamten Landesfläche Tirols, von Gemeindegutsregulierungen betroffen (<http://www.gemeindeverband-tirol.at/php/agrargemeinschaften.3199.html>).

Bei einem Drittel dieser Gesamtfläche handelt es sich um jene Fälle von Gemeindegut, die vormals im Eigentum einer Gemeinde gestanden sind und durch Regulierungsplan ins Eigentum einer Agrargemeinschaft übertragen wurden – „atypische“ Gemeindegutsagrargemeinschaften mit rechtskräftigem Feststellungsbescheid (§ 33 Abs. lit. c. Z. 2). Die vorliegende Novelle geht lediglich auf diese Fälle ein.

Ein weiteres Drittel der Regulierungen betrifft Gemeindegut, das im Eigentum einer Gemeinde steht und reguliert wurde – „typische“ Gemeindegutsagrargemeinschaften (§ 33 Abs. 2 lit. c Z. 1).

Das letzte Drittel betrifft jene Fälle von Agrargemeinschaften auf - ehemaligem - Gemeinde- oder Fraktionsgut, das aufgrund rechtlich bedenklicher Akte oder Verfügungen als solches nicht mehr aufscheint bzw. von der Agrarbehörde nicht mehr als solches angesehen wird. Es handelt sich beispielsweise um

- als Scheinhauptteilungen „getarnte“ Gemeindegutsregulierungen, bei denen bisher kein Feststellungsverfahren anhängig ist,
- fahrlässigen oder vorsätzlichen Verzicht auf die Erhebung aussichtsreicher Rechtsmittel gegen Entscheidungen von AB oder LAS (z.B. Ainet),
- Haller'sche Urkunden,
- Untätigkeit der Gemeindeorgane (vielfach aufgrund mangelhafter Auskünfte aus der Agrarbehörde) etc.

**Auswirkungen der vorliegenden TFLG Novelle auf „typische“
Gemeindegutsagrargemeinschaften (§ 33 Abs. 2 lit. c Z. 1).**

Für Gemeinden, die sich bisher glücklich schätzen durften, dass sie Eigentümer ihres Gemeindeguts geblieben sind, würde die Novelle massive Verschlechterungen mit sich bringen.

Die von den Höchstgerichten entwickelten Grundsätze zum Substanzwert und zum „Überling“ gelten generell für das regulierte Gemeindegut, unabhängig ob es sich „atypisch“ im Eigentum einer Agrargemeinschaft oder in Gemeindeeigentum befindet.

Vor diesem Hintergrund verwundert es sehr, dass der zutreffende umfassende Substanzwertbegriff im Abs. 5 des § 33 NEU ausdrücklich auf die Grundstücke im Sinn des Abs. 2 lit. c Z. 2 eingeschränkt wird.

Auch das Recht der Gemeinde auf Entsendung eines Gemeindevertreters in Vollversammlung und Ausschuss soll entfallen.

Somit ist festzuhalten, dass die vorgeschlagenen Änderungen für Gemeinden, deren reguliertes Gemeindegut noch immer in ihrem Eigentum steht, im Vergleich zur geltenden Rechtslage nachteilig sind. Insbesondere wird es für diese Gemeinden schwierig, auf den Überling, die Rücklagen und die Substanzerlöse (die Erträge aus der Nutzung der Substanz dieser Grundstücke einschließlich des beweglichen und unbeweglichen Vermögens, das daraus erwirtschaftet wurde) zuzugreifen, weil eine entsprechende Rechtsgrundlage im Gesetz fehlt. Die Aufarbeitung der Vergangenheit wird dadurch erschwert.

Zeit- und kostenintensive Verfahren werden die Folge dieser nicht nachvollziehbaren Änderung sein.

Es wird daher angeregt, die Definition des Substanzwerts - wie bisher - auf alle Gemeindegutsgrundstücke auszudehnen. Weiter muss sichergestellt werden, dass die Gemeinden unmittelbar - ohne Zwischenschaltung der Agrargemeinschaft - auf den Substanzwert inklusive Überling und die Substanzerlöse (auch aus der Vergangenheit) zugreifen können.

Im Übrigen ist darauf zu verweisen, dass das Gemeindegut jenen Teil des Gemeindevermögens bildet, der der Deckung des Haus- und Gutsbedarfs der nutzungsberechtigten Liegenschaften und der Bedürfnisse der Gemeinde dient (§ 68 Abs. 3 TGO 2001). Die Nutzung und die Verwaltung des Gemeindeguts sowie Verfügungen darüber inklusive der Aufhebung von Nutzungsrechten unterliegen der verfassungsmäßig garantierten Gemeindeautonomie und sind in den §§ 68 bis 74 geregelt.

Auswirkungen der vorliegenden TFLG Novelle auf das „letzte Drittel“

Solange die Politik ihre Verantwortung nicht wahrnimmt und sich weiterhin dieser Fälle nicht annimmt, werden die betroffenen Gemeinden und ihre Bevölkerung entrechtet bleiben.

Überlegungen zur vorliegenden TFLG Novelle

Zunächst darf auf die wesentlichen Aussagen des VfGH in der Entscheidung zum Überling vom 2.10.2013 verwiesen werden. Der VfGH hat nichts Neues gesagt, sondern seine ständige Rechtsprechung seit 1982 zu Gemeindegut und Substanzwert leicht verständlich zusammengefasst und das Folgende gesagt:

- Unter Gemeindegut (sowohl im Sinne des Flurverfassungsrechtes als auch im Sinne der Gemeindeordnungen) sind Grundstücke im wahren (sowohl in formeller als auch in materieller Hinsicht) Eigentum der Gemeinde zu verstehen, die mit öffentlich-rechtlichen Nutzungsrechten zugunsten bestimmter Liegenschaften und Personen belastet sind (vgl. § 68 Abs. 3 TGO 2001).
- Die Befugnis der Agrarbehörde zur Regelung der rechtlichen und wirtschaftlichen Verhältnisse am Gemeindegut muss sich auf die Regulierung der Ausübung der land- und forstwirtschaftlichen Nutzungsrechte beschränken.
- Bei „atypischen“ Gemeindegutsagrargemeinschaften muss das Substanzrecht der Gemeinde – entgegen dem ursprünglichen (gemeinderechtlichen) Konzept des Gemeindegutes, das sie als Eigentümerin vorsieht – als agrargemeinschaftliches Anteilsrecht zur Geltung gebracht werden können.
- Die Nutzungsrechte bestehen ausschließlich im Bezug von Naturalleistungen (Lang, Tiroler Agrarrecht II, 1991, 154). § 54 Abs. 3 TFLG 1996 nennt beispielsweise die Weide, den Bezug von Nutzholz zur Erhaltung des Wohnhauses und den ortsüblichen Bedarf an Brennholz für den Haushalt einer Familie. Zum Haus- und Gutsbedarf gehören nicht Nutzungen, die keinen konkreten Sachbedarf befriedigen sollen, sondern lediglich einen finanziellen Vorteil enthalten. Dem entsprechend ist die Agrarbehörde verpflichtet, bei einer Änderung des Haus- und Gutsbedarfes der berechtigten Liegenschaften das im Regulierungsplan festgelegte agrargemeinschaftliche Anteilsrecht anzupassen (VfSlg. 18.446/2008, vgl. §§ 54 Abs. 6, 69 Abs. 1 TFLG 1996).
- Das Nutzungsrecht am Gemeindegut besteht somit nur im Umfang des Haus- und Gutsbedarfes der berechtigten Liegenschaft (so auch § 70 Abs. 2 erster Satz TGO 2001). Der Gemeinde stehen der Substanzwert und die Überschüsse aus der land- und forstwirtschaftlichen Tätigkeit aus dem Titel des Eigentumsrechts zu.

- Der substanzberechtigten Gemeinde kommt das ausschließliche Verfügungsrecht über die aus der Ausübung der land- und forstwirtschaftlichen Nutzungsrechte hinausgehenden Überschüsse (Überling) zu: Der nach Abzug der Belastungen durch die Bewirtschaftung der bestehenden öffentlich-rechtlichen Nutzungsrechte sowie einer angemessenen Abgeltung für die Bewirtschaftung der agrargemeinschaftlichen Flächen verbleibende Überling ist der Gemeinde zuzuordnen.

Die höchstgerichtliche Rechtsprechung zu den offenkundig verfassungswidrigen Gemeindegutsregulierungen stellt somit auf die gemeinderechtlichen Grundsätze zum Gemeindegut im Eigentum der Gemeinde in der TGO ab.

Vor diesem Hintergrund wäre die gesetzliche Rückübertragung des Gemeindeguts an die Gemeinden die naheliegende Lösung um einen jahrzehntelangen Konflikt zu beenden. Auch der BKA Verfassungsdienst hat in einer Expertise zum Entwurf eines Gemeindegut-Rückübertragungsgesetzes diesen Weg als geeignet, verhältnismäßig und als im öffentlichen Interesse liegend bezeichnet. Univ. Prof. Karl Weber, Mitglied der Expertenkommission des Landes, schlägt in die gleiche Kerbe. Er wurde am 8.12.2013 auf <http://derstandard.at/> wie folgt zitiert: „Die sauberste Lösung wäre eine Rückübertragung des Eigentums auf die Gemeinden.“

Die Tiroler Regierungskoalition hat sich allerdings dazu entschieden, die „atypischen“ Gemeindegutsagrargemeinschaften dem TFLG zu unterstellen. Sie hat dazu einen umfangreichen Entwurf samt Erläuternden Bemerkungen vorgelegt.

Es ist nunmehr anhand der Rechtsprechung sowie der gemeinderechtlichen Maßstäbe zu prüfen, ob es mit der Novelle gelingt, die Eigenart des Gemeindeguts und die umfassende Eigentümerposition der Gemeinde verfassungskonform zur Geltung zu bringen.

Diese Prüfung fällt trotz einiger für die substanzberechtigten Gemeinde vorteilhafter Bestimmungen insgesamt negativ aus:

- Die Novelle widerspricht in weiten Bereichen dem Grundsatz der Gemeindeautonomie. Sie ist nicht angelehnt an die §§ 68 bis 74 TGO 2001. Obwohl es um den identischen Substanzwert geht, sollen die atypischen Gemeindegutsagrargemeinschaften offenbar an die kurze Leine der Agrarbehörde genommen werden.
- Die Novelle ist getragen vom Gedanken der „Wahrung der Lebensfähigkeit der atypischen Gemeindegutsagrargemeinschaft“. Dem ist entgegenzuhalten, dass weder das Gemeinderecht noch die Rechtsprechung diesbezüglich die substanzberechtigte Gemeinde in der Pflicht sehen. Nach § 72 Abs. 2 TGO 2001 hat die Gemeinde für eine ordnungsgemäße und zweckmäßige Ausübung der Nutzungen zu sorgen. Im Übrigen gilt die Gemeindeautonomie. Eine gesetzliche Bindung der Gemeinde betreffend die Bewirtschaftungsentscheidungen (wie z.B. in § 36h NEU) ist unzulässig und ein Eingriff in das Eigentum und die Autonomie der Gemeinde.

- Der zutreffende umfassende Gemeindegutsbegriff im Abs. 5 des § 33 NEU wird auf atypische Gemeindegutsagrargemeinschaften eingeschränkt (was wie oben ausgeführt zu Nachteilen für typische Gemeindegutsagrargemeinschaften führen wird) und im Rahmen der EB auch noch umgedeutet und erweitert (Eintausch des Holzbezugs für den Haus- und Gutsbedarf in Baumaterialien oder andere Heizmittel z.B. Öl oder Fernwärme), was im Widerspruch zur TGO und zur Rechtsprechung steht. Die Nutzungsrechte sind gemessen am Gleichheitsgrundsatz verfassungsrechtlich bedenklich und überhaupt nur aufgrund alter Übung zu rechtfertigen. Jede Erweiterung ist daher ausgeschlossen.
- Die Bestimmungen in der TGO 2001 über die Gemeindeorgane, die Verwaltung des Gemeindevermögens (zu dem auch der Substanzwert zählt) und die Vertretung der Gemeinde sind ausreichend, weshalb sich der Sinn eines eigenen Substanzverwalters nicht erschließt. In anderen Körperschaften öffentlichen Rechts mit Gemeindebeteiligung (Planungsverband, BKH-Verband etc.) gibt es keine solchen Sonderorgane.
- Unbeschadet der grundsätzlichen Skepsis gegenüber der gewählten Konstruktion, ist die Ausgestaltung der umfassenden Rechte des Substanzverwalters (§§ 36b bis 36e NEU) positiv hervorzuheben. Abzulehnen ist jedoch, dass er – als monokratisches Organ der Gemeinde in der Gemeindegutsagrargemeinschaft – der Aufsicht der Agrarbehörde unterstellt ist. Vielmehr sollte der Substanzverwalter dem Gemeinderat verantwortlich sein.
- Angeregt wird in diesem Zusammenhang, dass es der Gemeinde freigestellt werden soll, ob der Substanzverwalter aus der Mitte des Gemeinderates zu wählen ist oder ob auch ein externer Substanzverwalter mit Gemeinderatsbeschluss beauftragt werden kann. Diesbezüglich wird die in den EB vertretene Auffassung, wonach dem verfassungsrechtlichen Schranken (Art. 120c B-VG) entgegenstehen würden, nicht geteilt.
- Ausdrücklich positiv hervorzuheben ist das Zugriffsrecht der substanzberechtigten Gemeinde (§ 36f NEU) und damit zusammenhängend die Verpflichtung zur Übergabe der Substanzerlöse und des Überlings, somit des gesamten beweglichen und unbeweglichen Vermögens der Gemeindegutsagrargemeinschaft an den Substanzverwalter (§ 86e NEU).
- Im Zusammenhang mit dem Substanzverwalter ist jedoch kritisch auf dessen Doppelrolle in der Gemeindegutsagrargemeinschaft hinzuweisen. Dies kann zu gegenseitigen Blockaden führen. Auch der von der Regierung beauftragte Sachverständige ortet diesbezüglich strukturelle Probleme, die zu Interessenkollisionen und Verkehrsschutzproblemen führen könnten.

- Es ist mit dem Eigentum der Gemeinde am Substanzwert und der Gemeindeautonomie nicht vereinbar, dass nach der Novelle die gesamte Substanzwertverwaltung und sämtliche Bewirtschaftungsentscheidungen auf dem – ehemaligen - Gemeindegut der Aufsicht der Agrarbehörde unterliegen. Insbesondere sind die Strafbestimmungen (§ 85 NEU) in Ansehung des Substanzverwalters völlig überzogen.
- Es ist überschießend, dass nach § 36g NEU der Voranschlag und die Jahresrechnung vom Substanzverwalter der Agrarbehörde zur Bestätigung vorzulegen sind (und nicht dem Überprüfungsausschuss bzw. dem Gemeinderat). Ebenso kann es nicht angehen, dass nicht im Voranschlag enthaltene Ausgaben von der Agrarbehörde zu genehmigen sind (§ 36 e NEU). Es handelt sich hier um autonome Entscheidungen der substanzberechtigten Gemeinde.
- § 36h NEU betreffend die Sicherung der Ausübung der Nutzungsrechte und Bewirtschaftungsbeitrag ist abzulehnen. Diese Bestimmung ist überschießend. Selbstverständlich hat die substanzberechtigte Gemeinde zu gewährleisten, dass die Nutzungen für den Haus- und Gutsbedarf ausgeübt werden können (§ 71 Abs. 2 TGO 2001). Allerdings liegen sämtliche Bewirtschaftungsentscheidungen auch betreffend der Schaffung und Erhaltung oder Auflassung von Infrastrukturen im alleinigen autonomen Ermessen der substanzberechtigten Gemeinden. Es genügen daher analoge Regelungen wie in der Gemeindeordnung. Das gleiche gilt für den Bewirtschaftungsbeitrag; hier gibt es das bewährte Umlageverfahren nach § 72 TGO 2001. Für typische Gemeindegutsagrargemeinschaften gibt es im Übrigen keine analoge Bestimmung.
- § 36i NEU betreffend Bewirtschaftungsübereinkommen und Bewirtschaftungsabgeltung ist ebenfalls überschießend, weil damit in die Gemeindeautonomie und Vertragsfreiheit eingegriffen wird. Es handelt sich um zivilrechtliche Angelegenheiten im Zusammenhang mit der Bewirtschaftung des Substanzwerts (Eigentum der Gemeinde), die jedenfalls dem aufsichtsbehördlichen Verfahren bei der Agrarbehörde entzogen sind. Für typische Gemeindegutsagrargemeinschaften gibt es im Übrigen keine analoge Bestimmung.
- Die Abs. 2 und 3 des § 36k NEU werden abgelehnt. Die Umlage der Kosten des Gemeindeguts ist eine Angelegenheit, die die Gemeinde autonom festzulegen hat. Der Substanzwert ist durch die Rechtsprechung sowie die Bestimmung im Abs. 5 des § 33 NEU umfassend definiert. Eine zusätzliche Interpretation (Einschränkung) durch eine Verordnung der Landesregierung ist entbehrlich.
- Zum Kapitel „3. Unterabschnitt, Aufsicht“ ist generell festzuhalten, dass sich nach der Rechtsprechung die Befugnis der Agrarbehörde zur Regelung der rechtlichen und wirtschaftlichen Verhältnisse am Gemeindegut auf die Regulierung der Ausübung der land- und forstwirtschaftlichen Nutzungsrechte (Haus- und Gutsbedarf) beschränken muss. Das umfassende Aufsichtsrecht der Agrarbehörde in Ansehung der typischen und

atypischen Gemeindegutsagrargemeinschaften widerspricht daher dem Grundsatz der Gemeindeautonomie und findet keine Deckung im Kompetenztatbestand Bodenreform (Art. 12 B-VG).

- Die Abs. 8 und 9 im § 38 NEU werden abgelehnt. Der VfGH hat der Agrarbehörde aufgetragen, „bei einer Änderung des Haus- und Gutsbedarfes der berechtigten Liegenschaften das im Regulierungsplan festgelegte agrargemeinschaftliche Anteilsrecht anzupassen (VfSlg. 18.446/2008, vgl. §§ 54 Abs. 6, 69 Abs. 1 TFLG 1996)“. Was nichts anderes heißt, als dass nicht mehr benötigte Anteilsrechte für erloschen zu erklären sind.
- Die Nutzungsrechte sind gemessen am Gleichheitsgrundsatz verfassungsrechtlich bedenklich und überhaupt nur aufgrund alter Übung zu rechtfertigen. Warum sollten diese prolongiert werden, zumal es – anders als vor 200 Jahren - einen entwickelten Sozialstaat und eine gut dotierte Förderungskulisse für die Landwirtschaft gibt? Eine Übertragung von frei werdenden Anteilsrechten „zur wirtschaftlichen Unterstützung“ einer Landwirtschaft ist daher heute nicht mehr notwendig. Die Abt. Verfassungsdienst vertritt ebenfalls die Auffassung, dass diese Nutzungen gemäß § 54 abs. 6 TFLG für erloschen zu erklären sind.
- Der Abs. 3 des § 40 NEU ist überschießend und greift in die Gemeindeautonomie ein. Die substanzberechtigte Gemeinde muss in Analogie zu § 73 TGO das Recht haben, Nutzungsrechte aufzuheben und das benötigte Grundstück in ihr Eigentum übertragen zu bekommen. Eine Entschädigung an die Nutzungsberechtigten ist nur insofern zulässig als der Haus- und Gutsbedarf nicht mehr gewährleistet oder eingeschränkt ist.
- Nach der mehr als deutlichen Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofs kann und darf es keine Hauptteilungen am offenkundig verfassungswidrig regulierten Gemeindegut geben. Nutzungen zum Haus- und Gutsbedarf, die nicht mehr benötigt werden, sind nicht handelbar, sondern für erloschen zu erklären (so die Abt. Verfassungsdienst im Schreiben vom 17.12.2013). Folglich kann es auch keine Hauptteilung oder ein einer Hauptteilung gleichzusetzendes Auseinandersetzungsverfahren geben, bei dem – offenbar nicht (mehr) benötigte – Nutzungen gegen Abfindungsgrundstücke oder Geld eingetauscht werden. Das widerspricht dem Gedanken, dass die Nutzungen der wirtschaftlichen Unterstützung der Stammsitzliegenschaft dienen und ausschließlich im Bezug von reinen Sachleistungen zur Deckung des Haus- und Gutsbedarfs bestehen.
- Auch wenn die Regierung nunmehr ankündigt, es werde in Zukunft keine Hauptteilungen mehr geben, stellt sich das unrichtig heraus. Für typische Gemeindegutsagrargemeinschaften sollen nach dem Entwurf unverändert die Bestimmungen über die Hauptteilung (§§ 44 ff TFLG) gelten. Für atypische Gemeindegutsagrargemeinschaften soll ein so genanntes Auseinandersetzungsverfahren geschaffen werden. Bei näherem Hinsehen entpuppt sich dieses als eine

lupenreine und verfassungswidrige Hauptteilung, da nicht nur die vollständige Bedeckung der Nutzungsrechte aufrecht bliebe und Abfindungsgrundstücke oder Geld dazu „geschenkt“ würden.

- Das Kapitel „1a. Auseinandersetzungsverfahren“ wird daher abgelehnt. Es darf noch einmal daran erinnert werden, dass die Nutzungsberechtigten lediglich Anspruch auf die Naturaldeckung des angestammten Haus- und Gutsbedarfs haben. Hier sei auf VfSlg 19.320/2011 verweisen: „Die übrigen Mitglieder der Agrargemeinschaft verfügen demgegenüber in Ansehung des Substanzwerts über keinerlei Rechte.“ Nutzungsrechte, für die kein Bedarf (mehr) besteht, sind gemäß § 54 Abs. 6 für erloschen zu erklären, so der VfGH 2013 in der Überlingentscheidung. Auch die Abt. Verfassungsdienst führt im Schreiben vom 17.12.2013 aus, dass bei atypischen Gemeindegutsagrargemeinschaften die Handelbarkeit von Anteilsrechten nicht zulässig ist, weil nicht mehr gebrauchte Anteilsrechte für erloschen zu erklären sind.
- Ausdrücklich ist festzuhalten, dass Übereinkommen über eine vermögensrechtliche Auseinandersetzung (§ 49a Abs. 3 NEU) – wie alle anderen Vereinbarungen von Gemeinden und Agrargemeinschaften - den allgemeinen Rechtsgrundsätzen entsprechen müssen. Insbesondere müssen diese sachlich begründet und gesetzeskonform (§ 68 TGO 2001) sein und dürfen nicht gleichheitswidrig einen Teil der Bevölkerung bevorzugen. Gemeindeorgane und Agrarorgane verwalten bekanntlich fremdes Vermögen. Sie dürfen diese Befugnis nur im Rahmen der Verfassung und der geltenden Gesetze ausüben, widrigenfalls sie zivil- und strafrechtlich haftbar sind.
- Durch Übereinkommen kann jedenfalls die Rechtsprechung zum offenkundig verfassungswidrig regulierten Gemeindegut, zum Substanzwert und zum Überling nicht ausgehebelt werden. Die Regierung steht in der Pflicht, verfassungskonforme Verhältnisse herzustellen, und kann sich nicht aus der Verantwortung stellen, in dem sie die „heiße Kartoffel“ den Bürgermeistern und Gemeinden zuschiebt.
- Abgesehen davon fällt einmal mehr auf, dass die Gemeindeautonomie vernachlässigt wird und die substanzberechtigte Gemeinde unter „Kuratel“ der Agrarbehörde gestellt werden soll. Nicht anders ist das Ansinnen zu verstehen, dass die Agrarbehörde verpflichtet werden soll, bei Vorliegen gewisser Gründe ein solches „Auseinandersetzungsverfahren“ von Amts wegen einzuleiten. Die Agrarbehörde – nicht die substanzberechtigte Gemeinde – soll demnach entscheiden, ob die Fortsetzung der atypischen Gemeindegutsagrargemeinschaft zweckmäßig scheint. Und ganz absurd wird die Sache dann, wenn die Nutzungsberechtigten mit wiederholten Streitentscheidungsverfahren oder durch die mutwillige Nichtnominierung von Organen bzw. durch Arbeitsverweigerung von Organen eine vermögensrechtliche Auseinandersetzung erzwingen können.

- Bei richtigem Verständnis der Rechtsprechung und des Gemeinderechts müssten sowohl Hauptteilungen als auch alle anderen Auseinandersetzungsverfahren für typische und atypische Gemeindegutsagrargemeinschaften ausgeschlossen werden. Bauern, die ihre Höfe bewirtschaften, können die angestammten Holz- und Weidenutzungen für den Haus- und Gutsbedarf beanspruchen. Für jene, die das nicht mehr tun, sind diese Rechte für erloschen zu erklären. Das umfassende Substanzrecht am Gemeindegut gehört der Gemeinde und kommt als solches der gesamten Bevölkerung – auch den (ehemaligen) Nutzungsberechtigten - zugute.
- Der § 86d betreffend die vermögensrechtliche Auseinandersetzung für die Vergangenheit bei Agrargemeinschaften auf Gemeindegut im Sinne des § 33 Abs. 2 lit. c Z 2 stellt einen schwerwiegenden Eingriff in die Gemeindeautonomie und in das verfassungsmäßig garantierte Eigentumsrecht der Gemeinden dar. Es ist zwischenzeitlich Allgemeinwissen, dass viele Nutzungsberechtigte aufgrund der offenkundig verfassungswidrigen Gemeindegutsregulierungen enorme Profite und Vermögensvorteile (Ausschüttungen, Bauland, Schotter etc.) gemacht haben, während den Gemeinden diese Einnahmen und Möglichkeiten für die kommunale Entwicklung gefehlt haben und heute noch fehlen. Wie man vor diesem Hintergrund davon ausgehen kann, dass die wechselseitigen vermögensrechtlichen Ansprüche mit dem Tag des In-Kraft-Tretens der Novelle abgegolten sind, ist nicht nachvollziehbar.
- Tatsächlich wäre es längst an der Zeit, die Vergangenheit aufzuarbeiten, zumal der VfGH ausgesprochen hat, dass den Gemeinden der Substanzwert seit jeher, das heißt seit den offenkundig verfassungswidrigen Gemeindegutsregulierungen, gehört.
- Der gebotene Stichtag für die Aufarbeitung der Vergangenheit wäre der 1.3.1982, der Tag der Veröffentlichung des richtungsweisenden Urteils VfSlg. 9336.
- Das Land Tirol, das die Gemeinden und damit die gesamte Bevölkerung mit offenkundig verfassungswidrigen Gemeindegutsregulierungen um wichtige Einnahmen und Entwicklungsmöglichkeiten gebracht hat, macht sich nicht einmal heute die Mühe, diesen Schaden zu begrenzen. Vielmehr sollen die Gemeinden durch Gesetz um Ausgleichsansprüche gebracht werden. Das ist nicht nur ein weiterer Schlag gegen die Gemeinden. Vielmehr soll die Gleichheitswidrigkeit fortgesetzt werden, indem die Nutzungsberechtigten gesetzlich vor Regressansprüchen der Gemeinden geschützt werden.
- Um die Dimension dieses Unrechts an einem Beispiel deutlich zu machen, sei hier die Gemeinde Wenns angeführt. Diese Gemeinde weist einen Verschuldensgrad von 88 % auf. Der Schuldenstand beträgt 4.383.808,- Euro oder 2.223,- Euro pro Einwohner. Dem stehen Bargeldausschüttungen in den letzten 10 Jahren von mehr als 2,9 Millionen Euro aus Substanzwerteinnahmen inklusive Überling gegenüber. Mit einem „Aufwaschen“ soll

dieses auffällige Missverhältnis saniert sein? Wenns ist nur eine der mehr als 200 betroffenen Gemeinden.

- Die vorgeschlagene Stichtagsregelung ist angesichts der deutlichen Rechtsprechung zum Substanzwert und zum Überling völlig lebensfremd. Kann man noch ein gewisses Verständnis dafür aufbringen, dass der Rückgriff auf Ausschüttungen, die vor dem 10. Oktober 2008 (Mieders I) erfolgt sind, schwierig ist, weil die Aufrollung für die Gemeinden mit erheblichem Aufwand und Prozessrisiken verbunden ist, kann dies für den Überling-Stichtag 28.11.2013 jedenfalls nicht gelten.
- Nach dem VfGH Urteil zu Mieders I hat es keine ernstlichen Zweifel darüber gegeben, dass der Überling beim Holz dem Substanzwert zuzuordnen ist. Wenn die Landesregierung und die Agrarbehörde im Bewusstsein der Rechtsprechung weiterhin die Praxis der Ausschüttungen aus dem Überling zugelassen haben, dann darf das nicht den ohnedies schwer geschädigten Gemeinden angelastet werden.
- Besonders befremdlich ist der Überling-Stichtag 28.11.2013, weil insbesondere nach dem Erkenntnis Mieders I am 10. Oktober 2008 festzustellen war, dass in vielen Gemeindegutsagrargemeinschaften die vorhandenen Rücklagen der Gemeindegutsagrargemeinschaften merklich zusammen geschmolzen sind, was der Agrarbehörde, der die Jahresabschlüsse vorzulegen sind, nicht verborgen geblieben ist.
- Die Agrarbehörde hat in völliger Verkennung der Rechtslage Ausschüttungen aus dem Überling (Holzverkauf) nicht unterbunden. Vielmehr wurden Beschwerden von substanzberechtigten Gemeinden gegen diesbezügliche Beschlüsse mit Bescheid abgelehnt (siehe z.B. Bescheid der Agrarbehörde betreffend Gemeindegutsagrargemeinschaft Sellrain, vom 3.5.2012, Zl. AgrB-R676/278-2012, über eine Ausschüttungen in Höhe von ca. 70.000,- Euro).
- Besonders absurd wird der Überling-Stichtag 28.11.2013 dann, wenn man sich die Situation von Pflach und Unterperfluss vor Augen führt. Die beiden Gemeinden haben beim VfGH das richtungsweisende Überlingerkenntnis erkämpft und sollen jetzt um die Früchte ihrer Bemühungen gebracht werden, in dem man den Rückgriff auf frühere Ausschüttungen gesetzlich ausschließt. Offensichtlicher kann man sich der Rechtsprechung nicht widersetzen.
- Das Land Tirol hat somit nicht nur die offenkundig verfassungswidrigen Gemeindegutsregulierungen und damit schwerstes Unrecht gegenüber den Gemeinden zu verantworten, sondern muss sich auch den Vorwurf gefallen lassen, nach der mehr als deutlichen Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofes im Jahre 2008 (Mieders I) nicht verhindert zu haben, dass der Schaden für die Gemeinden noch größer wird.

- Und jetzt setzt das Land Tirol mit der Stichtagsregelung zum Überling ein weiteres verheerendes Zeichen. Jene Gemeindegutsagrargemeinschaften, die mit dem Überling besonders sorglos umgegangen sind, sollen dafür auch noch „belohnt“ werden, in dem man das Regressrecht der Gemeinden gesetzlich aushebeln möchte. Das hat nichts mit Treu und Glauben zu tun. Vielmehr manifestiert sich darin mangelndes Unrechtsbewusstsein der Regierung und die fehlende Bereitschaft, den Jahrhundertskandal an den Gemeinden und damit an der Bevölkerung wieder gut zu machen.
- Dass die Regierung weiterhin mit deutlicher agrarischer Schlagseite agiert, zeigt sich nicht zuletzt bei der Abgeltung für die Schaffung von Vermögenswerten, die durch eine „besondere unternehmerische Leistung“ erbracht wurden. Hier soll offenbar entgegen der Rechtsprechung, die eine angemessene Abgeltung für Bewirtschaftung der agrargemeinschaftlichen Flächen anerkannt aber ansonsten deutlich gemacht hat, dass den übrigen Nutzungsberechtigten keinerlei Rechte an der Substanz zustehen, ein Substanzanteil für Agrargemeinschaftsmitglieder konstruiert werden. Besonders entlarvend ist in diesem Zusammenhang, dass es hier die Annahme der wechselseitigen Abgeltung der Forderungen nicht gelten soll und auf Stichtage verzichtet wird.
- Der VfGH führt im Erkenntnis VfSlg. 18.446/2008 aus: „Aus dem Erkenntnis (Anm.: VfSlg 9336/1982) ergibt sich vielmehr im Gegenteil, dass der Substanzwert am Gemeindegut seit jeher der Gemeinde zugestanden ist (was in ihrem Alleineigentum zum Ausdruck kam) und nicht der geringste Anhaltspunkt bestand, dass die Gemeinden bewusst enteignet werden sollten...“.
- Die vorgeschlagenen Bestimmungen im § 86d NEU stehen in einem diametralen Gegensatz zur Rechtsprechung, weil die Aufarbeitung der Vergangenheit abgeschnitten würde und die Gemeinden dadurch um große Teile ihres Substanzwerts gebracht und damit enteignet würden.
- Im Übrigen bestehen erhebliche Zweifel, dass die Bestimmungen im 86d NEU unter den Kompetenztatbestand Bodenreform (Art. 12 B-VG i.V.m. Art. 15 Abs. 9) zu subsumieren sind. Vielmehr scheint es sich um Angelegenheiten des Zivilrechts zu handeln, die in der Gesetzgebung dem Nationalrat und in der Vollziehung den ordentlichen Gerichten vorbehalten sind.

Fazit: „Retten, was zu retten ist. Egal was es kostet!“

Mit dem Überlingerkenntnis hat der Verfassungsgerichtshof einen deutlichen Schlusspunkt zu den offenkundig verfassungswidrigen Gemeindegutsregulierungen, mit denen die Tiroler Agrarbehörde unter Zuruf der Politik seit den 1950er Jahren das gesamte Land überzogen hat, gesetzt.

Man kann es drehen und wenden wie man will: Der Gemeinde gehört seit jeher der Substanzwert des Gemeindeguts einschließlich des Überlings bei den Holz- und Weidenutzungen. Für die anderen Mitglieder der Agrargemeinschaft verbleibt der konkrete Sachbedarf an Holz und Weidenutzungen, sofern der Hof noch bewirtschaftet wird. Ansonsten ist das Nutzungsrecht erloschen und wächst dem Substanzwert der Gemeinde zu.

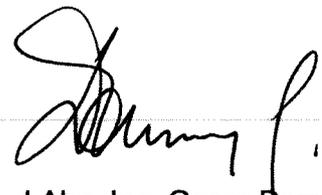
Die naheliegende Lösung des Problems wäre die Wiederherstellung des ursprünglichen gemeinderechtlichen Zustands wie in den §§ 68 bis 74 der Tiroler Gemeindeordnung 2001. Und zwar nicht nur bei den „atypischen“ Gemeindegutsagrargemeinschaften sondern bei den gesamten mehr als 3500 km², die von Gemeindegutsregulierungen betroffen sind.

Das hat die Regierung nicht im Sinn. Vielmehr wird unter dem Motto „Retten, was zu retten ist. Egal was es kostet!“ eine TFLG Novelle präsentiert, die nicht nur verfassungsrechtlich bedenklich ist, sondern einen enormen Verwaltungsaufwand sowie Verfahrenverschleppungen und hohe Kosten nach sich ziehen wird.

Es gibt kaum mehr aktive Mitglieder der Gemeindegutsagrargemeinschaften. Trotzdem werden diese künstlich am Leben gehalten und unter Kuratel der Agrarbehörde zu Verwaltungsungetümen „aufgeblasen“. Dabei wäre es für die Gemeinden kein Problem, die wenigen verbliebenen Holz- und Weiderechte gerecht zu verwalten.

Für den SPÖ Landtagsklub


LAbg. Gerhard Reheis
SPÖ Klubobmann


LAbg. Ing. Georg Dornauer
SPÖ Gemeindegutsregulierungen