

Gericht

Verwaltungsgerichtshof

Entscheidungsdatum

21.11.2012

Geschäftszahl

2012/07/0064

Betreff

Der Verwaltungsgerichtshof hat durch den Vorsitzenden Senatspräsident Dr. Bumberger und die Hofräte Dr. Hinterwirth, Dr. Enzenhofer, Dr. N. Bachler und Mag. Haunold als Richter, im Beisein des Schriftführers MMag. Stelzl, über die Beschwerde der Agrargemeinschaft M, vertreten durch Univ. Doz. Dr. Bernd A. Oberhofer, Rechtsanwalt in 6020 Innsbruck, Schöpfstraße 6b, gegen den Bescheid des Landesagrarsenates beim Amt der Tiroler Landesregierung vom 24. November 2011, Zl. LAS - 1002/26-10, betreffend Zurückweisung eines Antrags in einer Angelegenheit des TFLG 1996 (mitbeteiligte Partei: Gemeinde M, vertreten durch Dr. Markus Heis, Rechtsanwalt in 6020 Innsbruck, Anichstraße 3), zu Recht erkannt:

Spruch**Die Beschwerde wird als unbegründet abgewiesen.**

Die Beschwerdeführerin hat dem Land Tirol Aufwendungen in der Höhe von EUR 610,60 und der mitbeteiligten Partei Aufwendungen in der Höhe von EUR 1.106,40 binnen zwei Wochen bei sonstiger Exekution zu ersetzen.

Begründung

Mit Eingabe vom 9. August 2010 beantragte die beschwerdeführende Agrargemeinschaft beim Amt der Tiroler Landesregierung als Agrarbehörde erster Instanz (AB) die entschädigungslose Aufhebung der "Grundlast/Regalität Gemeindegut" in Ansehung ihrer Liegenschaften in EZ 29, 31 und 32, alle GB M. In eventu wurde die Feststellung begehrt, dass der Gemeinde als Antragsgegnerin aus der "Grundlast/Regalität Gemeindegut" gegen die Agrargemeinschaft keinerlei Grundgerechtigkeiten, Leistungen oder sonstige Rechte zustünden. In eventu wurde weiters die Feststellung begehrt, dass eine "Grundlast/Regalität Gemeindegut" zugunsten der Gemeinde nicht bestehe.

Dieser Antrag wurde damit begründet, dass nach Art. 7 StGG 1867 jede aus dem Titel des geteilten Eigentums auf einer Liegenschaft haftende Schuldigkeit oder Leistung für ablösbar erklärt worden sei. Auf Grund des durchgeführten Feststellungsverfahrens über die Gemeindegutseigenschaft (mit Bescheid der belangten Behörde vom 8. Juli 2010) sei davon auszugehen, dass die Bestimmungen der TFLG-Novelle 2010, LGBl. Nr. 7, auf die Agrargemeinschaft Anwendung fänden. Dies bedeute, dass ihr Gemeinschaftsgebiet zum Teil aus dem Titel des geteilten Eigentums mit einer Schuldigkeit bzw. Leistung belastet sei.

Mit Bescheid vom 30. August 2011 wies die AB den Hauptantrag der Agrargemeinschaft auf Aufhebung der "Grundlast/Regalität Gemeindegut" ab. Die Entscheidung über den Eventualantrag wurde einem späteren Zeitpunkt vorbehalten.

Gegen diese Entscheidung erhob die Agrargemeinschaft Berufung, in der sie neuerlich die entschädigungslose Aufhebung der bezeichneten Grundlast am Regulierungsgebiet beehrte.

Mit dem nunmehr angefochtenen Bescheid vom 24. November 2011 wurde der Berufung keine Folge gegeben; aus Anlass der Berufung wurde der Antrag der Beschwerdeführerin vom 9. August 2010 auf "entschädigungslose Aufhebung der Grundlast/Regalität Gemeindegut in Ansehung der Liegenschaften in EZ 29, EZ 31 und EZ 32 zurückgewiesen."

Die belangte Behörde begründete dies nach Wiedergabe des Verwaltungsgeschehens, des Inhaltes des Erstbescheides und der Berufung damit, dass die Agrargemeinschaft mit diesem Antrag eine Entscheidung der Agrarbehörde auf Grundlage des Art. 7 StGG 1867 begehre. Diese Bestimmung erkläre jede aus dem Titel des geteilten Eigentums auf einem Grundstück haftende Schuldigkeit oder Leistung für ablösbar und ordne an, dass in Zukunft keine Liegenschaft mit einer derartigen unablösbaren Leistung belastet werden dürfe. Es verbiete

damit unablösbare Reallasten, statuiere aber kein Verbot des geteilten Eigentums, sondern ein Verbot, Liegenschaften nach Art des geteilten Eigentums mit unablösbaren Leistungen zu belasten. Art. 7 StGG 1867 enthalte einerseits ein an die Vollziehung gerichtetes Gebot, Ablösungsbestimmungen im Zweifel zugunsten der Ablösbarkeit einer Leistung zu interpretieren, andererseits verbiete er die Belastung von Liegenschaften durch Gesetze oder Verwaltungsakt mit unablösbaren Leistungen aus dem Titel des geteilten Eigentums, während ablösbare Belastungen zulässig seien. Der Gesetzgeber wiederum werde darüber hinaus durch diese Bestimmung verhalten, allenfalls noch erforderliche Vorschriften zur Grundablöse zu erlassen.

Im Fall der beschwerdeführenden Agrargemeinschaft sei mit Bescheid der belangten Behörde vom 8. Juli 2010 festgestellt worden, dass das agrargemeinschaftliche Liegenschaftsvermögen überwiegend Gemeindegut darstelle. Diese Entscheidung sei vom Verwaltungsgerichtshof mit Erkenntnis vom 15. September 2011, 2010/07/0140, im Kern bestätigt worden. Demnach stehe nach § 33 Abs. 5 TFLG 1996 der politischen Gemeinde der Substanzwert an den Gemeindegutsgrundstücken im Eigentum der Agrargemeinschaft zu. Die Beschwerdeführerin erblicke darin eine aus dem Titel des geteilten Eigentums auf Liegenschaften haftende Schuldigkeit oder Leistung, die nach Art. 7 StGG 1967 ablösbar sein müsse. Auf eine solche Ablöse ziele der verfahrensgegenständliche Antrag vom 9. August 2010.

Nach Auffassung der belangten Behörde könne diesem Antragsbegehren aus zweierlei Gründen kein Erfolg beschieden sein. Zum ersten gehe es im Zusammenhang mit der Substanzwertberechtigung von politischen Gemeinden am Gemeindegut im Sinne der Bestimmung des § 33 Abs. 5 TFLG 1996 nicht um die Frage eines neuen Untertänigkeits- und Hörigkeitsverhältnisses oder des Ober- und Untereigentums, weil der aus der Gesamtheit aller Anteilsberechtigten gebildeten Agrargemeinschaft das Eigentumsrecht ungeteilt verbleibe. Vielmehr gehe es beim agrargemeinschaftlichen Anteilsrecht der politischen Gemeinde aus dem Titel ihrer Substanzwertberechtigung am Gemeindegut um die Frage, wie im Innenverhältnis der Agrargemeinschaft die Substanz- und Nutzungsrechte am Gemeinschaftsgebiet auf die Agrargemeinschaftsmitglieder zu verteilen seien. Die Rechtsansprüche der politischen Gemeinden entsprechend den Ausführungen des Verfassungsgerichtshofs in seinem Erkenntnis VfSlg 18.446/2008 an den ehemals in ihrem Eigentum gestandenen Gemeindegütern, welche verfassungswidrig im Zuge von Regulierungsverfahren in das Eigentum von Agrargemeinschaften übertragen worden seien, und die in Umsetzung dieses Erkenntnisses geschaffenen Rechtspositionen der politischen Gemeinden nach den Bestimmungen der TFLG-Novelle 2010 vermittelten in Wahrheit gar nicht die von der Beschwerdeführerin als "Grundlast/Regalität Gemeindegut" bezeichneten Rechte aus dem Titel des geteilten Eigentums an den agrargemeinschaftlichen Gemeindegutsliegenschaften im Sinne des Art. 7 StGG 1867. Eine Stütze für diese Rechtsanschauung finde sich im Erkenntnis des Verfassungsgerichtshofs vom 28. Februar 2011, B 1645/10-9, wonach die Bestimmung des § 36 Abs. 2 TFLG 1996 nicht die Belastung von Liegenschaften nach Art des geteilten Eigentums mit unablösbaren Leistungen anordne. Bei der Regelung des § 36 Abs. 2 leg. cit. handle es sich dabei um eine zentrale Bestimmung der TFLG-Novelle 2010 betreffend die sogenannten Gemeindegutsagrargemeinschaften, der zufolge auf Gemeindegut bestehende Agrargemeinschaften verpflichtet seien, zwei voneinander getrennte Rechenkreise für die Einnahmen und Ausgaben aus der land- und forstwirtschaftlichen Betätigung einerseits und jene aus dem Substanzwert der agrargemeinschaftlichen Grundstücke andererseits zu führen, wobei die substanzberechtigte Gemeinde jederzeit die aus dem zweiten Rechenkreis erfließenden Erträge entnehmen könne. Wenn aber im Zusammenhang mit der Substanzwertberechtigung der Gemeinde am Liegenschaftsvermögen der Beschwerdeführerin eine Schuldigkeit oder Leistung aus dem Titel des geteilten Eigentums im Sinne des Art. 7 StGG 1867 nicht bestehe, könne der auf eine Aufhebung einer derartigen Schuldigkeit oder Leistung abzielende Antrag nicht erfolgreich sein, da ablösbare Leistungen nach der in Rede stehenden Verfassungsvorschrift gar nicht vorlägen.

Nach Meinung der belangten Behörde spräche gegen die unmittelbare Anwendbarkeit des Art. 7 StGG 1867 auch, dass für eine Ablöse nicht zuletzt im Hinblick auf die Festsetzung der Höhe derselben genaue gesetzliche Bestimmungen erforderlich wären. Auch das Fehlen solcher spezieller Ablösebestimmungen erhärte die Annahme, dass das agrargemeinschaftliche Anteilsrecht der Gemeinde aus dem Titel ihrer Substanzwertberechtigung an den Gemeindegutsgrundstücken im Eigentum der Agrargemeinschaft keine ablösbare Leistung oder Schuldigkeit im Sinne des Art. 7 StGG 1867 darstelle, hätte doch ansonsten der Landesgesetzgeber mit den sonstigen Bestimmungen der TFLG-Novelle 2010 die erforderlichen Ablösebestimmungen vorzusehen gehabt. Jedenfalls sei zufolge Fehlens entsprechender Ablösebestimmungen die von der Beschwerdeführerin augenscheinlich angenommene unmittelbare Anwendbarkeit des Art. 7 StGG 1867 für die von ihr angestrebte Aufhebung des agrargemeinschaftlichen Substanzwert-Anteilsrechtes der Gemeinde nicht gegeben. Auch aus diesem Grunde habe dem verfahrensgegenständlichen Antrag kein Erfolg beschieden sein können.

Dem Vorbringen der Beschwerdeführerin, wonach die Ortsgemeinde nicht Mitglied der Agrargemeinschaft sei, sei das Verfassungsgerichtshof-Erkenntnis vom 5. März 2010, B 984/09-10, entgegenzuhalten, in dem klargestellt worden sei, dass mit der verfassungswidrigen Übertragung des Eigentums am Gemeindegut an die Agrargemeinschaft die beschwerdeführende Gemeinde Anteile an dieser habe und auch - damit korrespondierend - Mitglied der Agrargemeinschaft sei.

Die belangte Behörde wies in weiterer Folge darauf hin, bei einem von der Beschwerdeführerin vorgebrachten "Widerspruch der Gesamtheit der Rechtspositionen, welche mit der TFLG-Novelle 2010 für substanzberechtigte Gemeinden am atypischen Gemeindegut geschaffen worden seien, mit Art. 7 StGG 1867"

bestehe die Möglichkeit, an den Verfassungsgerichtshof wegen Verfassungswidrigkeit heranzutreten. Die Prüfung der Verfassungskonformität der in Rede stehenden Rechtspositionen könne aber nicht Gegenstand des vorliegenden Verfahrens betreffend die beantragte Aufhebung von Schuldsigkeiten oder Leistungen im Sinne und auf Grundlage des Art. 7 StGG 1867 sein.

Angesichts der aufgezeigten Umstände hätte daher der Antrag der Beschwerdeführerin vom 9. August 2010 richtigerweise zurückgewiesen werden müssen, mit der vorgenommenen Antragsabweisung hätten aber keine Rechte der Agrargemeinschaft verletzt werden können.

Gegen diesen Bescheid wandte sich die Beschwerdeführerin mit einer Beschwerde an den Verfassungsgerichtshof. Dieser lehnte mit Beschluss vom 7. März 2012, B 117/12-3, die Behandlung der Beschwerde ab und trat sie dem Verwaltungsgerichtshof zur Entscheidung ab. Aus der Begründung dieses Beschlusses geht hervor, dass spezifisch verfassungsrechtliche Überlegungen zur Beantwortung der aufgeworfenen Fragen nicht anzustellen seien. Soweit die Beschwerde aber insofern verfassungsrechtliche Fragen berühre, als die Rechtswidrigkeit der den angefochtenen Bescheid tragenden Rechtsvorschriften behauptet werde, lasse ihr Vorbringen vor dem Hintergrund der ständigen Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofs zum Gemeindegut nach dem TFLG 1996 (vgl. VfSlg 18.446/2008, VfSlg 19.262/2010) die behauptete Rechtsverletzung, die Verletzung in einem anderen verfassungsgesetzlich gewährleisteten Recht oder die Verletzung in einem sonstigen Recht wegen Anwendung eines verfassungswidrigen Gesetzes als so wenig wahrscheinlich erkennen, dass sie keine hinreichende Aussicht auf Erfolg habe: § 33 Abs. 5 TFLG 1996 könne von vornherein nicht gegen Art. 7 StGG verstoßen, da diese Regelung keine Teilung des Eigentums an den agrargemeinschaftlichen Liegenschaften vorsehe, sondern das Anteilsrecht der Gemeinde an einer Agrargemeinschaft gemäß § 33 Abs. 2 lit. c Z 2 TFLG 1996 betreffe (vgl. VfSlg 18.446/2008).

In ihrer vor dem Verwaltungsgerichtshof ergänzten Beschwerde macht die Beschwerdeführerin Rechtswidrigkeit des Inhaltes des angefochtenen Bescheides geltend.

Ausdrücklich rügt sie als Beschwerdepunkt die Verweigerung des gesetzlich gewährleisteten Rechts auf Entscheidung durch die zuständige Behörde. Die belangte Behörde hätte über die in erster Instanz getroffene negative Sachentscheidung materiell entscheiden müssen, weil ein Rechtsanspruch der Partei bestehe, dass die Behörde tätig werde und daher der darauf gerichtete Antrag in rechtswidriger Weise zurückgewiesen worden sei. Schließlich werde auch Art. 83 Abs. 2 B-VG verletzt, weil die Beschwerdeführerin im Verwaltungsverfahren die Verfassungswidrigkeit der gesetzlichen Grundlagen der Entscheidung behauptet habe und die Behörde darauf nicht eingegangen sei. Die belangte Behörde habe daher zu Unrecht festgestellt, dass die Verfassungswidrigkeit der TFLG-Novelle 2010 nicht Verfahrensgegenstand sei und daher eine Sachentscheidung darüber verweigert. Die beiden die Entscheidung der belangten Behörde begründenden Argumentationslinien seien in Wahrheit negative Sachentscheidungen über die rechtliche Grundlage des Antrags und hätten daher zu einer materiellen Entscheidung und nicht zu einer Zurückweisung des Antrags führen müssen, da der Verfassungsgerichtshof auf diese Weise die Sachentscheidung der Behörde über die Unanwendbarkeit des Art. 7 StGG nicht überprüfen könne.

In weiterer Folge vertrat die Agrargemeinschaft die Ansicht, dass der Tiroler Landesgesetzgeber mit der zitierten Novelle mit dem Substanzrecht der Ortsgemeinde nach § 33 Abs. 5 TFLG 1996 geteiltes Eigentum geschaffen habe und dadurch Art. 7 StGG 1867 verletzt worden sei, weil diese Bestimmung ein unmittelbar aus der Verfassung resultierendes Recht auf Aufhebung der dauernden Last auf Eigentum gewährleiste. Die Belastung des agrargemeinschaftlichen Eigentums mit Substanzwert sei Folge der historischen Agrarbehördenentscheidung. Diese Belastung erweise sich als ein versteckter Mangel der historischen Agrarbehördenverfahren, sodass konsequenterweise nur die Agrarbehörde dafür zuständig sein könne, diese Rechtsposition wieder aufzuheben.

Die belangte Behörde legte die Akten des Verwaltungsverfahrens vor und erstattete eine Gegenschrift mit dem Antrag auf kostenpflichtige Abweisung der Beschwerde.

Auch die mitbeteiligte Partei erstattete eine Gegenschrift mit dem Antrag, die Beschwerde kostenpflichtig abzuweisen.

Der Verwaltungsgerichtshof hat erwogen:

1. Mit rechtskräftigem Bescheid der belangten Behörde vom 8. Juli 2010 war festgestellt worden, dass das agrargemeinschaftliche Liegenschaftsvermögen Gemeindegut im Sinne des § 33 Abs. 2 lit. c Z 2 TFLG 1996 in der Fassung der TFLG-Novelle 2010 darstellt (vgl. dazu das hg. Erkenntnis vom 15. September 2011, 2010/07/0140). Es ist daher unstrittig, dass es sich bei der beschwerdeführenden Agrargemeinschaft um eine Gemeindegutsagrargemeinschaft handelt.

Folgende Bestimmungen des TFLG 1996 in der Fassung der Novelle 2010 sind vor diesem Hintergrund von Bedeutung:

"§ 33. (1) ...

(2) Agrargemeinschaftliche Grundstücke sind, unbeschadet der Rechte aus einer bereits vollendeten Ersitzung, insbesondere:

...

c) Grundstücke, die

1. ...

2. vormalig im Eigentum einer Gemeinde gestanden sind, durch Regulierungsplan ins Eigentum einer Agrargemeinschaft übertragen wurden, vor dieser Übertragung der Deckung des Haus- und Gutsbedarfes von Stammsitzliegenschaften gedient haben und nicht Gegenstand einer Hauptteilung waren (Gemeindegut);

d) ...

(5) Der Substanzwert eines agrargemeinschaftlichen Grundstückes ist jener Wert, der nach Abzug der Belastung durch die land- und forstwirtschaftlichen Nutzungsrechte verbleibt. Der Substanzwert steht der Gemeinde zu. Die Substanz eines agrargemeinschaftlichen Grundstückes wird insbesondere auch dann genutzt, wenn dieses veräußert, wenn dieses als Schottergrube, Steinbruch und dergleichen verwendet, wenn es verpachtet oder wenn darauf eine Dienstbarkeit oder ein Baurecht begründet wird. Die Agrarbehörde hat auf Antrag der betroffenen Gemeinde oder Agrargemeinschaft nach Abs. 2 lit. c Z 2 festzustellen, ob eine bestimmte Tätigkeit die Nutzung der Substanz oder die land- und forstwirtschaftliche Nutzung eines agrargemeinschaftlichen Grundstückes betrifft oder in welchem Verhältnis die beiden Nutzungsarten von dieser Tätigkeit betroffen sind.

§ 36. (1) ...

(2) Agrargemeinschaften, die im Sinn des § 33 Abs. 2 lit. c Z 2 auf Gemeindegut bestehen, haben zwei voneinander getrennte Rechnungskreise für die Einnahmen und Ausgaben aus der land- und forstwirtschaftlichen Tätigkeit der Agrargemeinschaft (Rechnungskreis I) und die Einnahmen und Ausgaben aus dem Substanzwert der agrargemeinschaftlichen Grundstücke (Rechnungskreis II) zu führen. In die die Rechnungskreise I und II betreffenden Aufzeichnungen und Belege ist den Organen der Gemeinde auf Verlangen jederzeit Einsicht zu gewähren. Die aus dem Rechnungskreis II erfließenden Erträge stehen der substanzberechtigten Gemeinde zu und können von dieser jederzeit entnommen werden."

Art. 7 StGG 1867 hat folgenden Wortlaut:

"Artikel 7. Jeder Untertänigkeits- und Hörigkeitsverband ist für immer aufgehoben. Jede aus dem Titel des geteilten Eigentums auf Liegenschaften haftende Schuldigkeit oder Leistung ist ablösbar, und es darf in Zukunft keine Liegenschaft mit einer derartigen unablösbaren Leistung belastet werden."

2. Gegenstand des vorliegenden Verfahrens ist der Antrag der Beschwerdeführerin auf "entschädigungslose Aufhebung der Grundlast/Regalität Gemeindegut in Ansehung des Gemeindeguts". Dieser Antrag wurde ausdrücklich auf Art. 7 StGG 1867 gestützt.

Es kann dahin stehen, ob sich Art. 7 StGG 1867 nur an den Gesetzgeber richtet (so *Zellenberg*, in *Korinek/Holubek* (Hrsg), Österreichisches Bundesverfassungsrecht III, StGG, Art. 7, Rz 12ff) oder ob diese Bestimmung alleine als Rechtsgrundlage für eine Ablöse der dort angesprochenen, nach Ansicht der Agrargemeinschaft in der "Regalität Gemeindegut" liegenden Schuldigkeit oder Leistung ausreichte oder nicht.

Art. 7 StGG 1867 setzt nämlich voraus, dass eine solche Schuldigkeit oder Leistung aus dem "Titel des geteilten Eigentums" auf Liegenschaften haftet. Von einem solchen Titel ist aber im vorliegenden Fall nicht auszugehen.

So hat der Verfassungsgerichtshof bereits in seinem Erkenntnis vom 28. Februar 2011, VfSlg 19.320, zum Vorbringen der dort beschwerdeführenden Agrargemeinschaft, § 36 Abs. 2 TFLG 1996 idF der TFLG-Novelle 2010 sei wegen Widerspruchs zu Art. 7 StGG 1867 verfassungswidrig, die Ansicht vertreten, dass diese Verfassungsvorschrift nur ein Verbot enthalte, Liegenschaften nach Art des geteilten Eigentums mit unablösbaren Leistungen zu belasten. Derartiges ordne § 36 Abs. 2 TFLG 1996 idF der TFLG-Novelle 2010 aber nicht an.

In seinem Beschluss vom 7. März 2012, B 117/12-3, nahm der Verfassungsgerichtshof zum Vorbringen der Agrargemeinschaft, der Tiroler Landesgesetzgeber habe mit dem Substanzrecht der Ortsgemeinde gemäß § 33 Abs. 5 TFLG 1996 geteiltes Eigentum in Verletzung des Art. 7 StGG 1867 geschaffen, unter Bezugnahme auf seine Rechtsprechung (vgl. VfSlg 18.446/2008, VfSlg 19.262/2010) dahingehend Stellung, dass ein Verstoß des § 33 Abs. 5 TFLG 1996 gegen Art. 7 StGG 1867 nicht in Frage kommt, da § 33 Abs. 5 leg. cit. keine Teilung des Eigentums an den agrargemeinschaftlichen Liegenschaften vorsehe, sondern das Anteilsrecht der Gemeinde an der Agrargemeinschaft betreffe.

Auch der Verwaltungsgerichtshof hat bereits ausgesprochen, dass beim Gemeindegut nach § 33 Abs. 2 lit. c. Z 2 TFLG 1996 weder vom Vorliegen eines Miteigentums in zivilrechtlicher Hinsicht noch eines Ober- und Untereigentums auszugehen sei (vgl. das hg. Erkenntnis vom 30. Juni 2011, 2010/07/0091).

Fehlt es aber bereits von vornherein an einem aus Art. 7 StGG 1867 ableitbaren Anspruch, so begegnet die durch die belangte Behörde im Instanzenzug vorgenommene Zurückweisung des verfahrensgegenständlichen Antrags keinen Bedenken.

3. Die Beschwerde war daher gemäß § 42 Abs. 1 VwGG als unbegründet abzuweisen.

4. Der Ausspruch über den Aufwendersatz stützt sich auf die §§ 47 ff VwGG in Verbindung mit der Verordnung BGBl. II Nr. 455/2008.

Wien, am 21. November 2012