

Gericht

Verwaltungsgerichtshof

Entscheidungsdatum

26.03.2015

Geschäftszahl

Ra 2014/07/0021

Betreff

Der Verwaltungsgerichtshof hat durch den Vorsitzenden Senatspräsident Dr. Bumberger, die Hofrätin Dr. Hinterwirth und die Hofräte Dr. N. Bachler, Dr. Lukasser und Mag. Haunold als Richter, im Beisein der Schriftführerin Mag. Pitsch, über die Revision 1. der Agrargemeinschaft E vertreten durch den Obmann M G, 2. des W B, 3. des A B, 4. des C B, alle in E, 5. der H B in B,

6. des A D, 7. der J F, 8. des C F, 9. des R G, 10. des M G,

11. der G GmbH, 12. der M H, 13. der S H, 14. der G H, 15. des J H, 16. des K H, 17. des Mag. P H, 18. des M H, 19. des M H,

20. der R H, 21. des A J, 22. der M J, 23. des B K, 24. des F K,

25. der J K, 26. des M K, alle in E, 27. der E K, 28. des A K,

29. des B K, alle in E, 30. des F K in I, 31. des M K, 32. des W K, 33. des D K, 34. der D K, 35. des A K, 36. der S K, 37. der A L, 38. der A L, 39. des H L, 40. des I M, 41. der U M, 42. des W M, 43. des M M, 44. des H M, 45. der M P, 46. des O P, 47. des W P, alle in E, 48. der J P in B, 49. des O R, 50. der röm.-kath. P, beide in E, 51. der C S in V, 52. der I S in G, 53. der I S in K,

54. des K S, 55. des R S, beide in E, 56. der N S in Z, 57. des A S, 58. des F S, 59. des M S, alle in E, 60. der E S in I, 61. des Ing. M S, 62. des J S, beide in B, 63. des G U, 64. des M V,

65. des F W, 66. der H W, 67. des W W, 68. des H W, 69. der E W,

70. der H W und 71. des M W, alle in E, alle vertreten durch Univ. Doz. Dr. Bernd A. Oberhofer, Rechtsanwalt in 6020 Innsbruck, Schöpfstraße 6b, gegen das Erkenntnis des Landesverwaltungsgerichts Tirol vom 25. März 2014, Zl. LVwG- 2014/37/0028-3, betreffend Regulierung (belangte Behörde vor dem Verwaltungsgericht: Tiroler Landesregierung als Agrarbehörde erster Instanz; mitbeteiligte Partei: Gemeinde E),

I. den Beschluss gefasst:

Die Revision der Erstrevisionswerberin wird zurückgewiesen. II. zu Recht erkannt:

Spruch

Die Revision der 2. - 71. revisionswerbenden Parteien wird als unbegründet abgewiesen.

Die revisionswerbenden Parteien haben dem Land Tirol Aufwendungen in der Höhe von EUR 553,20 binnen zwei Wochen bei sonstiger Exekution zu ersetzen.

Begründung

Mit Bescheid des Amtes der Tiroler Landesregierung als Agrarbehörde erster Instanz (AB) vom 8. Februar 2011 wurde infolge eines Antrags der mitbeteiligten Gemeinde die Feststellung getroffen, welche näher genannten Grundstücke im Eigentum der revisionswerbenden Agrargemeinschaft Gemeindegut im Sinne des § 33 Abs. 2 lit. c Z 2 TFLG 1996 bzw. welche Grundstücke nicht Gemeindegut seien. Die Ersichtlichmachung der Agrargemeinschaft als Gemeindegutsagrargemeinschaft im Grundbuch wurde angekündigt.

Eine gegen diesen Bescheid erhobene Berufung der Agrargemeinschaft wurde mit Bescheid des Landesagrarsenates beim Amt der Tiroler Landesregierung (LAS) vom 15. März 2012 als unbegründet abgewiesen.

Mit Beschluss vom 20. Juni 2012, B 521/12-3, lehnte der Verfassungsgerichtshof, mit hg. Beschluss vom 23. Mai 2013, 2012/07/0146, lehnte der Verwaltungsgerichtshof (nach Abtretung) die Behandlung der jeweils gegen diesen Bescheid erhobenen Beschwerde der Agrargemeinschaft ab.

Die AB leitete auf Grundlage des § 69 Abs. 1 lit. c TFLG 1996 von Amts wegen ein Verfahren zur Abänderung des Regulierungsplanes der Agrargemeinschaft ein und erließ einen Bescheid vom 18. Oktober 2013. Mit Spruchpunkt I dieses Bescheides wurde eine Abänderung der Haupturkunde (des damaligen Regulierungsplanes) vorgenommen; mit Spruchpunkt II wurde eine neue Verwaltungssatzung in Kraft gesetzt.

Gegen diesen Bescheid erhoben die revisionswerbenden Parteien Berufung, in der sie die ersatzlose Behebung des bekämpften Bescheides beantragten.

Unter anderem wurde vorgebracht, die mit Bescheid des LAS vom 15. März 2012 im Instanzenzug vorgenommene Feststellung von atypischem Gemeindegut entfalte keine Bindungswirkung gegenüber den revisionswerbenden Parteien. Dieser Bescheid könne keine Grundlage für die entschädigungslose Enteignung der Substanz zugunsten der politischen Gemeinde bilden. Die Feststellung dieses atypischen Gemeindegutes sei nicht anhand der maßgeblichen Tatbestandselemente erfolgt, die der Verfassungsgerichtshof in näher genannten Erkenntnissen definiert habe. Die Anwendung der Rechtsprechung des Verwaltungsgerichtshofes und der dort definierten Tatbestandselemente sei im Sinne der genannten Erkenntnisse des Verfassungsgerichtshofes offensichtlich gesetzwidrig. Die berufungswerbenden Parteien machten weiters auch Mangelhaftigkeit des Verfahrens geltend.

Nach Übergang der Zuständigkeit zur Entscheidung über die als Beschwerde anzusehende Berufung auf das Landesverwaltungsgericht Tirol (LVwG) führte dieses am 11. März 2014 eine mündliche Verhandlung durch.

Mit dem nunmehr in Revision gezogenen Erkenntnis des LVwG vom 25. März 2014 wurde die Beschwerde mit der Maßgabe als unbegründet abgewiesen, dass in Spruchpunkt I 1 des Bescheides der Verwaltungsbehörde eine Korrektur der Bezeichnung der Ortsgemeinde erfolgte. Die ordentliche Revision wurde nicht zugelassen.

Das LVwG begründete dies unter anderem damit, dass die AB bzw. der LAS rechtskräftig bescheidmäßig festgestellt habe, dass die Agrargemeinschaft eine solche nach § 33 Abs. 2 lit. c Z 2 TFLG 1996 (Gemeindegutsagrargemeinschaft) sei. Vom Inhalt dieses Feststellungsbescheides müssten die Agrarbehörden und andere Verwaltungsbehörden ausgehen. Entgegen dem Vorbringen der revisionswerbenden Parteien entfalte der zitierte Bescheid der belangten Behörde Bindungswirkung. Somit sei unstrittig, dass es sich bei der Agrargemeinschaft um eine Gemeindegutsagrargemeinschaft handle. Das LVwG sei nicht berechtigt, neuerlich die Frage zu prüfen, ob die Agrargemeinschaft eine Gemeindegutsagrargemeinschaft sei. Ergänzend werde darauf hingewiesen, dass die Qualifikation genau bezeichneter Liegenschaften des Regulierungsgebietes als Gemeindegut durch die AB und den LAS im Einklang mit der Judikatur der Höchstgerichte des öffentlichen Rechtes erfolgt sei. Infolge dieser Feststellung gelte § 33 Abs. 5 TFLG 1996. Der Substanzwert an den als Gemeindegut zu qualifizierenden agrargemeinschaftlichen Grundstücken des Regulierungsgebietes und sohin jener Wert, der nach Abzug der Belastung durch die land- und forstwirtschaftlichen Nutzungsrechte verbleibe, stehe der Gemeinde zu.

In weiterer Folge wurde in der Begründung des angefochtenen Erkenntnisses die Abänderung der Haupturkunde des Regulierungsplanes näher erläutert, gleichermaßen die Neuerlassung der Verwaltungssatzung als Teil des Regulierungsplanes.

Die ordentliche Revision wurde nicht zugelassen, weil keine Rechtsfrage grundsätzlicher Bedeutung vorliege. Das LVwG sei bei der Rechtsfrage, ob die Agrargemeinschaft eine Gemeindegutsagrargemeinschaft sei, an einen rechtskräftigen Feststellungsbescheid gebunden. Im Übrigen sei bei der Entscheidung die Rechtsprechung der Höchstgerichte berücksichtigt worden.

Gegen dieses Erkenntnis "in seinem gesamten Umfang" richtet sich die vorliegende außerordentliche Revision der revisionswerbenden Parteien.

Als Gründe für die Zulässigkeit werden zwei Rechtsfragen grundsätzlicher Bedeutung ins Treffen geführt. Entscheidend sei die Rechtsfrage, ob den revisionswerbenden Parteien die anteiligen Substanzrechte entsprechend ihren rechtskräftig festgestellten aliquoten Anteilsrechten allein deshalb entzogen werden dürften, weil in einem Verfahren, welches die AB gegen die Agrargemeinschaft geführt habe, gegen die Agrargemeinschaft rechtskräftig festgestellt worden sei, dass Gemeindegut gemäß § 33 Abs. 2 lit. c Z 2 TFLG 1996 vorliege. Diese vom Verwaltungsgerichtshof noch nicht geklärte Frage sei von grundsätzlicher Bedeutung.

Entscheidend sei weiters die Rechtsfrage, "dass offenkundig verfassungswidrige Agrarbehördenentscheidungen jederzeit von der Agrarbehörde geändert werden müssen, was die belangte Behörde im gegenständlichen Fall unbeachtet" gelassen habe.

Nach Einleitung des Vorverfahrens erstattete die vor dem Verwaltungsgericht belangte Behörde eine Revisionsbeantwortung, in der sie die kostenpflichtige Abweisung der Beschwerde beantragte.

Die mitbeteiligte Partei hat am Verfahren vor dem Verwaltungsgerichtshof nicht teilgenommen.

Der Verwaltungsgerichtshof hat erwogen:

1. Nach Art. 133 Abs. 4 B-VG ist gegen ein Erkenntnis des Verwaltungsgerichtes die Revision zulässig, wenn sie von der Lösung einer Rechtsfrage abhängt, der grundsätzliche Bedeutung zukommt, insbesondere weil das Erkenntnis von der Rechtsprechung des Verwaltungsgerichtshofes abweicht, eine solche Rechtsprechung fehlt oder die zu lösende Rechtsfrage in der bisherigen Rechtsprechung des Verwaltungsgerichtshofes nicht einheitlich beantwortet wird.

Nach § 34 Abs. 1 VwGG sind Revisionen, die sich wegen Nichtvorliegen der Voraussetzungen des Art. 133 Abs. 4 B-VG nicht zur Behandlung eignen, ohne weiteres Verfahren in nichtöffentlicher Sitzung mit Beschluss zurückzuweisen.

Nach § 34 Abs. 1a VwGG ist der Verwaltungsgerichtshof bei der Beurteilung der Zulässigkeit der Revision gemäß Art. 133 Abs. 4 B-VG an den Ausspruch des Verwaltungsgerichtes gemäß § 25a Abs. 1 nicht gebunden. Die Zulässigkeit einer außerordentlichen Revision gemäß Art. 133 Abs. 4 B-VG hat der Verwaltungsgerichtshof im Rahmen der dafür in der Revision vorgebrachten Gründe (§ 28 Abs. 3) zu überprüfen.

2.1. Die erste der von den revisionswerbenden Parteien genannten Rechtsfragen, nämlich ob die rechtskräftige Feststellung des Vorliegens einer Gemeindegutsagrargemeinschaft auch die (nicht am Verfahren beteiligten) Mitglieder der Agrargemeinschaft bindet, wurde vom Verwaltungsgerichtshof noch nicht entschieden. Zu dieser Frage fehlt es an Rechtsprechung.

Insofern die Revision als zweite Rechtsfrage ins Treffen führt, "dass offenkundig verfassungswidrige Agrarbehördenentscheidungen jederzeit von der Agrarbehörde geändert werden müssten, was die belangte Behörde im gegenständlichen Fall unbeachtet" gelassen habe, so bezieht sie sich damit offenbar ebenfalls auf den Feststellungsbescheid (an anderer Stelle ist von einem "Recht auf Änderung der Gemeindegutsqualifizierung" die Rede), der ihres Erachtens von der Behörde abzuändern gewesen wäre. Damit wird ebenfalls die - vom Verwaltungsgerichtshof noch nicht entschiedene - Frage der Parteistellung der Agrargemeinschaftsmitglieder in solchen Feststellungsverfahren und die Frage der Rechtskraftwirkung bestehender Feststellungsbescheide angesprochen.

2.2. Die als Begründung ihrer Zulässigkeit geltend gemachten Revisionsgründe nehmen keinen Bezug auf subjektive Rechte der Agrargemeinschaft.

Die Zulässigkeit einer Revision setzt aber voraus, dass die Rechtsfrage eine solche ist, durch deren Lösung ein Erkenntnis des Verwaltungsgerichts im Eingriff in subjektive Rechte der revisionswerbenden Partei im Sinn des Art. 133 Abs. 6 Z 1 B-VG zumindest möglich ist (vgl. den hg. Beschluss vom 12. August 2014, Ra 2014/06/0015). Durch die im angefochtenen Erkenntnis vorgenommene Bejahung der Bindungswirkung des Feststellungsbescheides gegenüber den Mitgliedern der Agrargemeinschaft werden aber keine subjektiven Rechte der Agrargemeinschaft selbst berührt.

Die Revision der erstrevisionswerbenden Agrargemeinschaft war daher zurückzuweisen.

2.3. Die Revision der 2.-71. revisionswerbenden Parteien erweist sich hingegen als zulässig.

3. Vorauszuschicken ist, dass auf den vorliegenden Fall das TFLG 1996 in der Fassung LGBl. Nr. 7/2010 (und noch nicht in der Fassung der Novelle LGBl. Nr. 70/2014) zum Tragen kommt.

3.1. Mit der in der Revision genannten Frage der Bindungswirkung von Bescheiden weisen die revisionswerbenden Parteien auf eine grundsätzliche Problematik hin, die darin liegt, dass die Rechtswirkungen von Bescheiden auf Personen erstreckt werden können, die am Verfahren zur Erlassung des Bescheides nicht als Parteien beteiligt waren und denen daher kein Rechtsschutz gegen diese Bescheide offen steht. Dabei ist aber zu beachten, dass nicht jede entfernte Rechtswirkung eines Aktes für Dritte schon ein Rechtsschutzbedürfnis auslöst und damit eine Beteiligung am Verfahren notwendig macht (vgl. dazu *Thienel/Schulev-Steindl*, *Verwaltungsverfahren*⁵, 2009, S. 236f). Hinsichtlich der Zulässigkeit derartiger materieller Bescheidwirkungen wird darauf abzustellen sein, wie intensiv die Auswirkungen auf die Rechtsstellung Dritter sind; ein Kriterium wird dabei die Betroffenheit in subjektiven Rechten sein (vgl. das hg. Erkenntnis vom 25. Jänner 2007, 2005/07/0139, mwN).

Die Frage der Bindungswirkung von Bescheiden gegenüber nicht am Verfahren der Bescheiderlassung beteiligten Personen hängt daher mit der Betroffenheit dieser Personen in subjektiven Rechten, somit mit ihrer Parteistellung, zusammen. Gegenüber Personen, die dem Verfahren als Partei beizuziehen gewesen wären, an die der Bescheid jedoch nicht erlassen wurde, entfaltet der Bescheid keine Rechtswirkungen. Käme den hier revisionswerbenden Parteien im Feststellungsverfahren Parteistellung zu, dann führte der Umstand, dass der Bescheid ihnen gegenüber nicht erlassen wurde, dazu, dass ihnen gegenüber auch keine Bindung an den Inhalt der Feststellung eingetreten wäre.

3.2. Nach ständiger Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofes ist es der Gestaltungsfreiheit des Gesetzgebers anheim gegeben, ob und wie weit er Parteistellung einräumt. Verfassungsrechtliche Grenzen bestehen lediglich dadurch, dass das die Parteienrechte bestimmende Gesetz dem aus dem Gleichheitssatz abzuleitenden Sachlichkeitsgebot unterliegt. Fehlt es an einem rechtlichen Interesse im Sinne des § 8 AVG und somit an einer Betroffenheit in subjektiven Rechten, so ist der Ausschluss vom Kreis der Parteien verfassungsrechtlich unbedenklich (vgl. dazu u.a. das dg. Erkenntnis vom 13. Dezember 1988, VfSlg 11.934).

§ 73 lit. d TFLG 1996 kennt keine gesonderten Bestimmungen über die Parteistellung. Es muss daher auf die allgemeine Bestimmung über die Parteistellung in § 74 TFLG 1996 zurückgegriffen werden.

Nach § 74 Abs. 7 leg. cit. kommt Personen Parteistellung nur insoweit zu, als ihnen in diesem Gesetz Rechte eingeräumt oder Pflichten auferlegt werden.

Die an die Feststellung der Gemeindegutsagrargemeinschaft geknüpften Rechtsfolgen des TFLG 1996, wie zB die Führung von zwei Rechnungskreisen etc., treffen nur die Agrargemeinschaft als Körperschaft öffentlichen Rechts bzw. ihre Organe, nicht aber die einzelnen Agrargemeinschaftsmitglieder; von einer unmittelbaren Auferlegung von Pflichten als Folge des Feststellungsbescheids kann daher keine Rede sein.

Die Anwendbarkeit der Regelungen über die Gemeindegutsagrargemeinschaft im Sinne des § 33 Abs. 2 lit. c Z 2 TFLG 1996 hängt allein vom Vorliegen der im Gesetz umschriebenen Voraussetzungen ab; ein Feststellungsbescheid über die Art der Agrargemeinschaft hat nicht konstitutive, sondern lediglich deklarative Wirkung (vgl. das hg. Erkenntnis vom 24. Juli 2014, 2013/07/0160, und das Erkenntnis des Verfassungsgerichtshofes vom 28. Februar 2011, VfSlg 19.320). Insofern geht auch die in der Revision formulierte Fragestellung, ob die Rechtsfolge einer Feststellung von Gemeindegut darin bestehe, dass den Mitgliedern der Agrargemeinschaft "anteilige Substanzrechte entzogen werden dürften", an der Rechtslage vorbei.

Handelt es sich um eine Gemeindegutsagrargemeinschaft, so bestand rechtens nämlich zu keinem Zeitpunkt für die einzelnen Mitglieder ein Recht auf Zugriff auf den Substanzwert. Der in den Raum gestellte Entzug dieses Rechtes ist daher mit der Feststellung selbst nicht verbunden. Handelt es sich hingegen um keine Gemeindegutsagrargemeinschaft, so steht das Substanzrecht unverändert den Agrargemeinschaftsmitgliedern zu; auch hier läge kein Entzug eines Rechts (diesfalls für die Gemeinde) vor.

Wurden aber durch die Feststellungsentscheidung oder die daran anknüpfenden Normen des TFLG 1996 den einzelnen Mitgliedern der Agrargemeinschaft keine Rechte eingeräumt oder Pflichten auferlegt, so fehlt es diesen vor dem Hintergrund des § 74 Abs. 7 TFLG 1996 an der Parteistellung im Feststellungsverfahren.

Die Agrargemeinschaft handelt während des gesamten Verwaltungsverfahrens (hier: eines Feststellungsverfahrens) durch ihre Organe; auf deren Handlungen (wie zB Einbringen oder Zurückziehen eines Antrags, Erhebung oder Zurückziehung von Rechtmitteln, etc.) haben die einzelnen Mitglieder aber nach Maßgabe der Satzungsbestimmungen und des § 37 Abs. 6 und 7 TFLG 1996 Einfluss (vgl. in diesem Zusammenhang auch die hg. Erkenntnisse vom 22. Dezember 1997, 97/10/0226, und vom 21. November 1994, 93/10/0197). In Bezug auf eine mögliche Säumnis der Organe der Agrargemeinschaft an der Verfolgung ihrer Rechte im Feststellungsverfahren nach § 73 lit. d TFLG 1996 gelten die vom Verwaltungsgerichtshof in seinem Erkenntnis vom 18. November 2004, 2003/07/0124, zu einer Bringungsgemeinschaft näher darstellten Überlegungen, auf die gemäß § 43 Abs. 2 VwGG verwiesen wird.

Die revisionswerbenden Parteien sind anteilsberechtignte Mitglieder einer Agrargemeinschaft. Die Anteilsrechte an einer Agrargemeinschaft werden durch die jeweilige Agrargemeinschaft repräsentiert (vgl. *Lang*, Tiroler Agrarrecht II, 160).

Auch der Verfassungsgerichtshof vertrat in seinem Beschluss vom 1. Oktober 2013, VfSlg 19.800, im Zusammenhang mit der Abgrenzung von Teilwaldrechten von sonstigen Anteilsrechten an einer Agrargemeinschaft die Ansicht, dass agrargemeinschaftliche Anteilsrechte nur im Innenverhältnis zur Agrargemeinschaft bestehen und nach außen von der Agrargemeinschaft "mediatisiert" werden. Die agrargemeinschaftlichen Anteilsrechte werden - so der Verfassungsgerichtshof - durch die Agrargemeinschaft repräsentiert (so auch das jüngst ergangene Erkenntnis des Verfassungsgerichtshofes vom 9. Dezember 2014, B 891/2013 und B 927/2013).

Auch nach Ansicht des Verwaltungsgerichtshofs sind einem Feststellungsverfahren nach § 73 lit. d TFLG 1996 (im Zusammenhang mit der Feststellung von Gemeindegut) regelmäßig als Parteien die betreffende Agrargemeinschaft, die in diesem Zusammenhang (auch) die agrargemeinschaftlichen Anteilsrechte repräsentiert, zum einen und die Gemeinde zum anderen beizuziehen. Für die Heranziehung der Mitglieder der Agrargemeinschaft als Verfahrensparteien fehlt es hingegen an einer rechtlichen Grundlage.

3.3. Die rechtskräftig gegenüber der Agrargemeinschaft ausgesprochene Feststellung, es liege Gemeindegut vor, bindet daher auch die Mitglieder der Agrargemeinschaft. Ihnen kommt insbesondere kein Recht auf Zustellung und Bekämpfung eines solchen Bescheides zu, sie müssen die entsprechenden Feststellungen gegen sich gelten lassen.

3.4. Die in der Revision als grundsätzlich bezeichneten Rechtsfragen stellen - trotz der Bekämpfung des angefochtenen Erkenntnisses "zur Gänze" - keinen Bezug zum weiteren Inhalt des angefochtenen Erkenntnisses dar; auf diesen Teil der Entscheidung des LVwG war daher nicht einzugehen.

4. Die Revision erweist sich somit als unbegründet, weshalb sie gemäß § 42 Abs. 1 VwGG abzuweisen war.

5. Der Ausspruch über den Aufwandersatz stützt sich auf die §§ 47ff VwGG in Verbindung mit der VwGH-Aufwandersatzverordnung 2014, BGBl Nr. 518/2013 idF BGBl Nr. 8/2014.

Wien, am 26. März 2015