

## **Das Gemeindegut als Rechtsproblem. Ein verfassungswidriger Rechtszustand als Folge der Aufrechterhaltung einer gesetzlosen Eigentumsentziehung? Von *Heinrich Kienberger*. Verlag LexisNexis, Wien 2018. XII, 75 Seiten, broschiert, € 38,-.**

Fachliteratur · Bearbeiter: Eberhard W. Lang · ZfV 2019/28 · ZfV 2019, 277 · Heft 3 v. 8.10.2019

Das Erk des VfGH vom 11. 6. 2008, VfSlg 18.446/2008, hatte in Tirol nicht nur für die so genannten Gemeindegutsagrargemeinschaften große Folgen. Der VfGH äußerte, wie bereits in einem Erk aus dem Jahre 1982, VfSlg 9336/1982, grundsätzliche Bedenken gegen eine durch flurverfassungsrechtliche Regulierungsverfahren bewirkte Umwandlung bloßer Nutzungsrechte am Gemeindegut in Anteilsrechte an einer Agrargemeinschaft. Denn (bloße) Nutzungsrechte an öffentlichen Sachen würden so zu Anteilsrechten und damit zu einer Teilhabe auch an der Substanz. Der VfGH legte vor allem Wert darauf, eine Regulierung hätte sich auf die Ausübung der land- und forstwirtschaftlichen Nutzungsrechte beschränken müssen. Die Übertragung des Eigentums am Gemeindegut auf die Gemeindegutsagrargemeinschaft sei offenkundig verfassungswidrig. Sei dieser Akt jedoch rechtskräftig geworden, sei eine Art Gemeindegut entstanden, das nun "atypischerweise" im gemeinsamen Eigentum der Gemeinde und der Nutzungsberechtigten stehe und als Agrargemeinschaft organisiert sei. Einer solchen Regulierung dürfe kein überschießender, die Verhältnisse für alle Zeiten verändernder Sinn zukommen. Verwunderlich ist, dass der VfGH die damals aufgeworfenen Rechtsfragen nicht zum Gegenstand eines Gesetzesprüfungsverfahrens - wie im Jahre 1982 - gemacht hat, sondern in einem Beschwerdeverfahren die wichtigen Fragen zwar ausführlich, aber ohne Prüfung einer allfälligen Verfassungswidrigkeit der angewendeten Rechtsvorschriften erledigt hat.

Im Unterschied zum Bundesgrundsatzgesetzgeber hat der Tir Landesgesetzgeber in der Folge mit mehreren Novellen versucht, die vom VfGH gewünschte Änderung der Rechtslage, die sehr viele so genannte Gemeindegutsagrargemeinschaften betroffen hat, herzustellen. Diese Novellen wurden vom VfGH im Wesentlichen als taugliche Problemlösungen angesehen. Allerdings ist eine Kluft zwischen den flurverfassungsrechtlichen Regelungen der Länder entstanden.

Durch die Konstruktion eines "atypischen" Eigentums zwischen der jeweiligen Gemeinde und der Gemeindegutsagrargemeinschaft verblieb bislang das Grundeigentum infolge der Rechtskraft der Regulierungsbescheide bei Letzterer. Dieser Teilfrage nach einer Rückübertragung auch des Eigentums an die jeweiligen Gemeinden widmet *Heinrich Kienberger* eine kurz vor seinem Ableben fertiggestellte Arbeit. Sie befasst sich mit dem Gemeindegut als Gegenstand des Gemeindeorganisationsrechtes sowie des Bodenreformrechtes samt der Problematik der Übertragung des Eigentums am Gemeindegut von Gemeinden auf Agrargemeinschaften. Den Abschluss bildet die Frage der Verfassungsmäßigkeit der Aufrechterhaltung des Eigentums der Agrargemeinschaften am Gemeindegut, die vom Autor verneint wird.

Der VfGH hatte eben die Rechtskraft der ergangenen agrarbehördlichen Bescheide respektiert, dafür in "erheblicher Abweichung von der allgemeinen zivilrechtlichen Rechtslage" (V) ausgesprochen, dass durch die Regulierungsbescheide formales Eigentum am Gemeindegut an die Agrargemeinschaften übergegangen sei, dessen Substanzwert jedoch bei den Gemeinden verblieben sei. *Kienberger* sieht es als verfassungsrechtlich geradezu geboten an, die Fälle so genannten "atypischen" Gemeindeguts durch eine Rückführung des Grundeigentums an die Gemeinden mittels Landesgesetz zu bereinigen. Er spricht in die-

sem Zusammenhang von einem "Ausnahmefall" oder einer "Anomalie", die durch den "Kunstgriff" des VfGH herbeigeführt worden sei (64). Ansonsten liege eine Verletzung des verfassungsgesetzlich gewährten Eigentumsrechtes vor. Eine entsprechende landesgesetzliche Regelung stünde keineswegs mit der bisherigen vom VfGH geäußerten Rechtsansicht im Widerspruch. Das wird neben Hinweisen auf die Judikatur des VfGH und auf einige Stimmen in der Literatur (48 ff) näher begründet: Der Schutz des formalen Eigentums der Gemeindegutsagrargemeinschaften müsse zurücktreten gegenüber dem Schutz des im Recht auf den Substanzwert zum Ausdruck kommenden ehemaligen Alleineigentums der Gemeinden am Gemeindegut; die Rückführung sei als *contrarius actus* zur seinerzeitigen Eigentumsentziehung nicht als Enteignung anzusehen, weil eine solche Rückführung im öffentlichen Interesse liege und nicht gegen das Gebot der Verhältnismäßigkeit verstoße (52). Es sei auch nicht unsachlich, wenn der Gesetzgeber die Außerkraftsetzung rechtskräftiger Bescheide verfüge (53). Eine Ersitzung könne wegen des öffentlich-rechtlichen Charakters der Anteilsrechte ebenso nicht geltend gemacht werden wie eine Berufung auf den Vertrauensschutz.

Die Arbeit ist klar gegliedert und sehr gut lesbar. Sie verweist auf zahlreiche in diesem Rahmen erstellte (unveröffentlichte) Gutachten. Die große Genauigkeit des Autors erkennt der Leser auch daran, dass allein das Stichwortverzeichnis neun Seiten (bei 66 Seiten Text) umfasst.

Es fällt schwer, die Arbeit zu kritisieren. Denn sie geht vom zitierten Erk des VfGH aus dem Jahre 2008 aus und denkt die daraus zu ziehenden Folgerungen logisch weiter. Ist das Erk aber wirklich so zwingend?

Unter dem verfassungsrechtlichen Tatbestand der Bodenreform versteht man nach einem noch immer maßgebenden Erk des VfGH aus dem Jahre 1931 (VfSlg 1390/1931) Aktionen der Landeskultur, durch welche die gegebenen Bodenbesitzverhältnisse, Benützungsverhältnisse und Bewirtschaftungsverhältnisse den geänderten sozialen und wirtschaftlichen Anschauungen oder Bedürfnissen entsprechend einer planmäßigen Neuordnung oder Regulierung unterzogen werden sollen. Ein geschichtlich gewordener Zustand wird negativ bewertet und soll neu gestaltet werden. Das Bestehende sollte zwar nicht ständig, aber in gewissen Abständen dahingehend überprüft werden, ob den gegenwärtigen Vorstellungen von einem "richtigen" Recht entsprochen wird. Dem Begriff der Bodenreform ist also ein zeitliches Element immanent. Darauf verweist ja auch das Erk VfSlg 18.466/2008 in seiner Begründung. Gerade den Mangel entsprechender Regelungen bezüglich Anpassungen an geänderte Verhältnisse hätte der VfGH durch eine Überprüfung, ob das anzuwendende Gesetz überhaupt entsprechende genaue Neuregulierungsbestimmungen oder Beendigungsmöglichkeiten kannte, rügen können. Ein Gesetzesprüfungsverfahren hätte das Fehlen ausreichender Regelungen für Neuregulierungsverfahren - im Gegensatz zu Einforstungsrechten seit 1853 - für aus Gemeindegut gebildete Agrargemeinschaften deutlich machen können. Denn hinter den langjährigen Verfahren der Agrarbehörde steht der deutschrechtliche Gedanke, dass der Eigentümer und Bewirtschafter ident sein sollen (siehe auch die so genannten Gemeinheitsteilungen, die Regelungen für Einzelteilungsverfahren oder die Ablöseverfahren in Grund und Boden bei Einforstungsrechten).

Dass Gemeinden hier einbezogen wurden, belegen die ausdrücklichen Regelungen über einen jeweils festzulegenden Mindestanteil einer Gemeinde. Da der VfGH betont hat, dass die Wertveränderung (bloße Nutzungsrechte zu Anteilsrechten) ein Argument für die verfassungsrechtliche Bedenklichkeit seien, muss man darauf verweisen, dass seinerzeit, seit erstmaliger Erlassung flurverfassungsrechtlicher Regelungen und bis in die Zeit nach dem Zweiten Weltkrieg, land- und forstwirtschaftliche Grundstücke kaum einen besonderen Wert hatten. Das änderte sich erst mit der wirtschaftlichen Entwicklung nach 1950, womit jedoch auch ein Rückgang der in der Landwirtschaft Tätigen einhergeht. Darin liegt der eigentliche Grund für die gesamte Problematik. Der ursprüngliche Zweck und die Zielsetzungen der Bodenreform stimmten mit der Situation nach 1950 überhaupt nicht mehr überein. Aber die entsprechenden

Gesetze wurden praktisch nicht geändert. Die öffentlichen Rechte sind zudem ihrer Struktur nach zweckgebunden. Daher sollte jedes Materiengesetz eine eigene Beendigungsform bei Zweckverfehlung (hier: Entbehrlichkeit der Anteilsrechte) enthalten. Teilungsverfahren sind nicht die einzigen Beendigungsmöglichkeiten von Anteilsrechten. Die übliche Definition für Nutzungsrechte am Gemeindegut als Nutzung an Grundstücken ist zudem unzutreffend, weil mit dem Eigentum am Gemeindegut auch Rechte verbunden sein können (zum Beispiel Fischereirechte oder Einforstungsrechte in einer Nachbargemeinde).

Wenn man das Tir Landesausführungsgesetz aus dem Jahre 1909, LGBl 69/1909, betrachtet, bemerkt man das heutige Missverständnis: Das Gemeindegut wurde damals den "gemeinschaftlichen Grundstücken" (später: "agrargemeinschaftliche Grundstücke") zugeordnet. Diese konnten der Teilung und der Regulierung unterzogen werden. Daraus wird auch verständlich, dass bei Regulierungsverfahren oft bereits im Einleitungsbescheid festgestellt wurde, es handle sich um (agrar)gemeinschaftliche Grundstücke. Das Gemeindegut galt als solches gemeinschaftliches Grundstück und war von Verfahren der Teilung und Regulierung nicht ausgeschlossen; der Gemeinde stand bereits ein Anteil zu und Grundstücke für unmittelbare Gemeindegut waren den Gemeinden zu übergeben. Diese Regelungsstruktur, die auf der Zuordnung des Gemeindegutes zu den "gemeinschaftlichen" Grundstücken basiert, blieb im Wesentlichen auch bei späteren Neufassungen des Tir Flurverfassungsrechtes gleich. Für die Agrarbehörden waren in dieser Kontinuität die behördliche Zuständigkeit, das anzuwendende materielle Recht wie auch das Verfahrensrecht (später Agrarverfahrensgesetz) gegeben. Damit ist auch ein Argument gegen den Vorwurf völliger Gesetzlosigkeit der Eigentumsänderung gegeben. Es wurde also den Gemeinden das Gemeindegut nicht weggenommen, sondern der Gesetzgeber hatte das Gemeindegut hinsichtlich Bodenreformaktionen dem Flurverfassungsrecht unterstellt. Die

Seite 278

bücherlichen "Übertragungen" des Grundeigentums erfolgten praktisch immer mit ausdrücklicher Zustimmung der Gemeindeorgane. Wenn heute die grundbücherliche Zuordnung hervorgehoben wird, so war damals die Zuordnung zu den (agrar)gemeinschaftlichen Grundstücken bedeutsamer. Um die rechtlichen Positionen von bisher Anteilsberechtigten und der jeweiligen Gemeindegutsagrargemeinschaften zu wahren, könnte man sich einen allgemeinen Rechtsgrundsatz vorstellen: Was durch ein mehrstufiges Verfahren gebildet wurde, kann nur durch ein mehrstufiges Verfahren wieder verändert werden. Analog zur Auffassung vom *contrarius actus* ein *contrarius processus*. Die (nunmehrigen) Anteilsrechte sind zweifellos wohlverworbene Rechte und sollten daher nur durch ein mehrstufiges Neuregulierungsverfahren verändert oder beendet werden. Es wäre seit dem Jahr 2008 ausreichend Zeit gewesen, statt einer komplizierten neuen Verwaltungsstruktur echte Neuregulierungsverfahren durchzuführen, auch um die jeweilige Geschichte der jeweiligen Gemeindegutsagrargemeinschaft zu respektieren. Ein Argument dagegen ist allerdings kaum zu entkräften: Die Verfahren könnten womöglich sehr lange dauern.

Dass auch solche grundlegenden Fragen zur Rechtslage aufgeworfen werden könnten und können, ist nicht das geringste Verdienst der feinen Arbeit von *Kienberger*. Sie zeigt nämlich Probleme auf, die weit über das Buch hinausweisen. Das ist ein Zeichen seiner Präzision und Qualität.



Seite 3

ZfV - Zeitschrift für Verwaltung

Das Gemeindegut als Rechtsproblem. Ein verfassungswidriger Rechtszustand als Folge der Aufrechterhaltung einer gesetzeslosen Eigentumsentziehung? Von Heinrich Kienberger. Verlag LexisNexis, Wien 2018. XII, 75 Seiten, broschiert, € 38,-.

Erstellt von Judith Raab 13.1.2025

