

**EXPERTENKOMMISSION  
„AGRARGEMEINSCHAFTSFRAGEN“**

**VORGANGSWEISE UND KLARSTELLUNGEN**

**VON**

**O.UNIV.-PROF. DR. KARL WEBER**

**UND**

**O.UNIV.-PROF. DR. NORBERT WIMMER**

**1. Reaktion auf das Erkenntnis des Verfassungsgerichtshofs**

a) „Ertappter Sünder-Syndrom“

Die Reaktion auf das Erkenntnis des Verfassungsgerichtshofs vom Juni 2008 auf Seiten der Tiroler Landwirtschaftskammer und des Tiroler Bauernbundes lassen sich mit dem Begriff „**Ertappter Sünder-Syndrom**“ zusammenfassen. Wesentliche Abwehrstrategien dabei sind insbesondere: Infragestellung der Kompetenz des Verfassungsgerichtshofes, Empörung, Beleidigtsein, Problematisierung der Konsequenzen, Verzögerungstaktik bei der Implementierung des Erkenntnisses sei es durch die Forderung nach Hauptteilungen, Neuregulierungen, etc., sei es durch das aussichtslose Ergreifen neuer Rechtsmittel, wie insbesondere die Beschwerde beim Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte.

b) Treueverhältnis und Amtshaftung

Diese Vorgangsweise ist insofern zumindest problematisch, als die Organe der Gemeindegutsagrargemeinschaften **Gemeindevermögen verwalten** und insofern in einem **besonderen Treueverhältnis** zur Gemeinde stehen. Auch die **Gemeindeorgane** selbst können Ihre Beziehungen zu den Organen der Agrargemeinschaften **nicht nach privatem Gutdünken** gestalten. So wird es ihnen insbesondere nicht möglich sein, ein „gutes Verhältnis“ mit dem Verzicht auf Gemeindeansprüche, die im Gemeindegut ihre Grundlage finden, aufrecht zu erhalten. Die Gemeindeorgane müssen gemäß jenen **Verantwortungstatbeständen** handeln, die in der Tiroler Gemeindeordnung und darüber hinaus in der Verfassung verankert sind und im Falle ihrer Verletzung auch in Form einer **Amtshaftung** schlagend werden können. Dies gilt insbesondere auch dann, wenn die Herstellung des durch das Erkenntnis des Verfassungsgerichtshofes vom Juni 2008 beschriebenen verfassungsmäßigen Zustandes **bewusst verzögert** oder gar **vereitelt** wird. Eine solche Strategie kann sicherlich auch nicht auf die nunmehr angekündigte Beschwerde beim **EGMR** gestützt werden, da solchen Beschwerden eine **aufschiebende Wirkung jedenfalls nicht** zukommt, und ihre **Aussichtslosigkeit** – unter Zugrundelegung der herrschenden Lehre – anzunehmen ist.

## 2. Weitere Vorgangsweise

### a) Bedeutung und Umsetzung des Erkenntnisses vom Juni 2008

Bei der **Umsetzung** des Erkenntnisses des Verfassungsgerichtshofes vom Juni 2008 handelt es sich um eine **komplexe** Verwaltungsaufgabe, die tief in, über Jahrzehnte gewachsene Interessen- und Einflussbereiche hineinreicht und – wenn auch verfassungswidriges und irrtümliches – so doch **gewachsenes Rechtsbewusstsein** berührt. Das Gewicht der anstehenden Reformen wird auch dadurch verdeutlicht, dass sie insgesamt über 500 Gemeindeguts- bzw. Fraktionsagrargemeinschaften in Tirol betreffen. Hinzu tritt die **wirtschaftliche Dimension**: Die Behandlung der Gemeindeagrargemeinschaften in den letzten Jahrzehnten hat zu **massiven Verlusten an Gemeindevermögen** auf der einen Seite und zu oftmals **ungerechtfertigten Bereicherungen** auf Seiten der Mitglieder Agrargemeinschaften bzw. deren Familienangehörigen geführt. Dass letztere – bzw. deren Interessenvertretungen – an einer Perpetuierung dieses Zustandes höchstes Interesse haben, ist verständlich. Umso dringender ist es, den verfassungsrechtlich gebotenen Zustand in effizienter Weise so

schnell wie möglich herbeizuführen. Den Hauptanteil an den fälligen Implementierungsmaßnahmen werden selbstverständlich **die mit agrarbehördlichen Fragen befassten Landesbehörden und die betroffenen Gemeindeämter** zu tragen haben.

#### b) Aufgaben der Expertenkommission

Aufgabe der Expertenkommission sollte insbesondere sein:

- **Materielle Klarstellungen:** Angesichts der oben geschilderten Gravität der erforderlichen Maßnahmen und der schon jetzt zu konstatierenden und noch zu erwartenden kontroversiellen Meinungsäußerungen erscheint es wichtig, dass die Expertenkommission die verfassungskonforme Rechtslage klarstellt und auf dieser Basis auch die aus der Praxis kommenden Fragen beantwortet. Es scheint dies auch eine wesentliche Voraussetzung für die verfassungsrechtlich gebotene **gleichheitskonforme Behandlung** aller Agrargemeinschaften zu sein. Im Übrigen wird es die Herstellung des verfassungskonformen Zustandes erleichtern, wenn von vorneherein klargestellt ist, dass es sich bei den konkreten Reformen nicht um punktuelle, einzelne Gemeindegutsagrargemeinschaften betreffende Maßnahmen handelt, sondern sie sich quasi als **Ausfluss eines allgemeinen Gesetzes bzw. Doktrin** ergeben.
- **Drehbuch:** Für die erfolgreiche Aufarbeitung komplexer Aufgaben ist auch das Prozedere von ausschlaggebender Bedeutung. Das „Drehbuch“ für die Lösung der „Agrargemeinschaftsfragen“ könnte wie folgt ausschauen:
  - a) Herausarbeitung der verfassungsrechtlichen **Kernsätze** des Erkenntnisses des Verfassungsgerichtshofes vom Juni 2008 (**bereits geschehen**);
  - b) **Inhaltliches Manual:** Erarbeitung eines Kataloges von **lösungsorientierten Klarstellungen** auf der Basis der vorliegenden Fragestellungen des Tiroler Gemeindeverbandes, der Tiroler Landwirtschaftskammer, des FRITZ-Clubs und weiterer einschlägiger Kommentierungen. Als Ergebnis sollte sich ein „inhaltliches Manual“ ergeben, das als Hilfestellung für die notwendigen behördlichen Maßnahmen gedacht ist;
  - c) **Operatives Manual:** Darunter sind **Handlungsanleitungen** zu verstehen, die auf den inhaltlichen Klarstellungen aufbauen und zweckmäßige Schritte definieren, die im Zusammenhang mit der Rekonstruktion der

Agrargemeinschaften sowohl von administrativer als auch von politischer Seite zu setzen wären;

- d) **Operationskalender:** Dabei handelt es sich im Wesentlichen um einen **Zeitplan**, innerhalb dessen die einzelnen Schritte zu setzen wären. Geht man davon aus, dass das materielle und operative Manual innerhalb von **acht Wochen** erarbeitet werden könnte, so könnte mit der konkreten Umsetzung noch in diesem Jahr begonnen werden.
- e) **Implementierung im Einzelfall:** Die Herstellung des verfassungskonformen Zustandes im Bereich der Agrargemeinschaften kann entweder
- Auf **konsensualer Basis** erfolgen oder
  - durch die **Agrarbehörde erzwungen** werden.

Bei der freiwilligen Implementierung des Erkenntnisses durch die Betroffenen können konsensuale Aspekte durchaus Berücksichtigung finden. Allerdings muss auch hier klargestellt sein, dass sich die Organe der Gemeinden und die Funktionäre der Agrargemeinschaften **nicht in einem partnerschaftlichen Verhältnis** befinden, sondern – um es drastisch auszudrücken – die Funktionäre der Agrargemeinschaften als „**Hausmeister des Gemeindegutes**“ fungieren. Sie haben daher **nichts zu fordern**, sondern sind im Gegenteil zur **Treue zur Gemeinde** verpflichtet. Auch die Organe der Gemeinde müssen sich stets bewusst sein, dass sie über **öffentliches Vermögen verfügen** und daher nicht eine Gestion an den Tag legen können, die einem Privaten ansteht.

- f) Im Besonderen: **Kompetenzen und Pflichten der Agrarbehörde:** Dass der Agrarbehörde im Rahmen der Realisierung des „Drehbuchs“ eine **tragende Rolle** zukommt, ist evident. Dies ergibt sich schon zum einen aus dem **Sachverstand** betreffend die einschlägigen Verwaltungsmaterien, den in vorzüglicher Weise lediglich die Agrarbehörde zu mobilisieren vermag. Dieser Sachverstand ist insbesondere dann von Nöten, wenn es jenseits der Formulierung der allgemeinen verfassungs- und verwaltungsrechtlichen Feststellungen um die **Umsetzung im Einzelfall** handelt. Noch wichtiger ist allerdings der Umstand, dass lediglich der Agrarbehörde kraft Gesetzes jene **hoheitlichen Befugnisse** zur Verfügung stehen, die notwendig sein werden, um rechtlich erforderliche Maßnahmen auch **gegen den Willen** der Betroffenen durchzusetzen. Ohne den zumindest potenziellen Rückgriff auf

die vorgesehenen gesetzlichen **Befehls- und Zwangsmittel** der zuständigen Behörde bleiben die **Expertenkommission** aber auch sonst allfällig eingesetzte **Sonderkommissionen** ein **zahnloses Instrument**.

Was den **Zeithorizont** der Umsetzungsmaßnahmen und damit auch die Notwendigkeit und das Ausmaß des Einschreitens der Agrarbehörde betrifft, so ist zwischen **mittelfristigen und kurzfristigen Maßnahmen zu unterscheiden**. Was erstere betrifft, so sind sie oben unter dem Begriff des „inhaltlichen Manuals“ bereits beschrieben und auch ihr Zeithorizont abgesteckt.

Damit aber nicht der Eindruck entsteht, die Expertenkommission diene lediglich dazu, die Dinge auf die **lange Bank** zu schieben und die vom Verfassungsgerichtshof eindeutig vorgezeichneten Lösungsvorschläge zu **verwässern**, wird die Agrarbehörde auch kurzfristige Maßnahmen zu setzen haben. Das bedeutet, dass sie die gesetzlich vorgesehenen **Aufsichtsmittel** auch tatsächlich einsetzt, wenn es erforderlich ist, konkretes **Fehlverhalten** einzelner **Funktionäre** von **Agrargemeinschaften** zu korrigieren.

Die gesetzlichen Aufsichtsmittel über die Agrargemeinschaften (siehe dazu *Eberhard W. Lang*, Tiroler Agrarrecht II, 1991, 208 ff.) umfassen ein ganzes „Bündel“ von Vorschriften, die das Verhältnis der Agrarbehörde als Aufsichtsbehörde gegenüber einer Agrargemeinschaft regeln. Wesentlich ist, dass die Aufsicht der Agrarbehörde über die Agrargemeinschaft nicht nur ein **Recht** sondern auch eine **Pflicht** ist. Liegen **Misstände** in der Verwaltungs- und Wirtschaftsführung einer Agrargemeinschaft vor, so hat die Agrarbehörde mit den ihr zur Verfügung stehenden Mitteln auf die Beseitigung und Hintanhaltung von Fehlleistungen in der Agrargemeinschaft – auch von Amtswegen – hinzuwirken. Als Aufsichtsmittel kommen u.a. Genehmigungspflichten, Veranlassungspflichten bei fehlerhaftem Organverhalten, die Überwachung der finanziellen Gebarung bis hin zur Einsetzung eines Sachwalters in Frage.

Letztere Maßnahme steht freilich unter dem Vorbehalt des „**Schonungsgrundsatzes**“ und sollte tatsächlich nur dann eingesetzt werden, wenn der befürchtete **Schaden** sich als **groß** und die **Einsichtsfähigkeit** der verantwortlichen Organe als **klein** herausstellen sollten. Dass eine – noch dazu aussichtslose – **Prozessführung** einer Agrargemeinschaft gegen „ihre“

Gemeinde letztere Voraussetzungen durchaus erfüllt, kann zumindest nicht von der Hand gewiesen werden.

Zusammenfassend ist festzuhalten: Von der Agrarbehörde muss zum einen erwartet werden, dass sie an der Erarbeitung der lösungsorientierten Klarstellungen mitwirkt und kurzfristig auch die zuständigen Organe der Gemeindegutsagrargemeinschaften sowie auch die Organe der betroffenen Gemeinden darüber informiert, dass in Zukunft **rechtswidriges Verhalten nicht mehr toleriert**, sondern im Wege der gesetzlich zur Verfügung stehenden Aufsichtsmittel bekämpft wird. Dass im „Ernstfall“ diese Aufsichtsmittel **schon jetzt** eingesetzt werden, ist jenseits aller rechtsstaatlichen Erwägungen auch deshalb notwendig, um den ernsthaften **Umgestaltungswillen der Landespolitik und Landesverwaltung** zu dokumentieren.