OÖ. LANDESVERWALTUNGSGERICHT

4021 Linz / Volksgartenstraße 14
Telefon: +43 732 7075-18004
Fax: +43 732 7075-218018
E-Mail: post@lvwg-ooe.gv.at / www.lvwg-ooe.gv.at

Geschäftszeichen:
LVwG-950196/3/SE/GSc

Datum:
Linz, 29. August 2023

Das Landesverwaltungsgericht Oberösterreich fasst durch seine Richterin Mag. Ellmer über die Beschwerde der Gemeinde L, vertreten durch den Bürgermeister L A, X, X, gegen den Bescheid der Oö. Landesregierung vom 7. Dezember 2022, GZ: IKD-2019-309016/58-Gb, betreffend Versagung der aufsichtsbehördlichen Genehmigung nach dem Oö. Gemeindeverbändegesetz (Oö. GemVG) den

B E S C H L U S S

I. Der Beschwerde wird stattgegeben. Der Bescheid der Oö. Landesregierung vom 7. Dezember 2012, GZ: IKD-2019-309016/58-Gb, wird aufgehoben und die Angelegenheit zur Erlassung eines neuen Bescheides an die Oö. Landesregierung zurückverwiesen.

II. Gegen diese Entscheidung ist eine Revision unzulässig.

E n t s c h e i d u n g s g r ü n d e

I. Verfahrensgang:

I.1. Mit Bescheid der Oö. Landesregierung (in Folge: belangte Behörde) vom 7. Dezember 2022, GZ: IKD-2019-309016/58-Gb, wurde der Antrag der Gemeinde L (in Folge: Beschwerdeführerin – kurz: Bf) auf Erteilung der aufsichtsbehördlichen Genehmigung für den Austritt aus dem freiwilligen Gemeindeverband „Regionaler Wirtschaftsverband Oö. E“ (in Folge: RWV) versagt.

Dies wurde zusammengefasst damit begründet, dass das Vorbringen der Bf zum Vorliegen wichtiger, insbesondere wirtschaftlicher Gründe iSd § 17 der Satzung des RWV im Ergebnis nicht nachvollziehbar sei. Selbst bei Vorliegen solcher Gründe sei eine weitere Verbandszugehörigkeit nicht unzumutbar, zumal der RWV – im Gegensatz zur Bf – eine Satzungsänderung (zugunsten der Bf) nicht kategorisch ausschließe.

I.2. Gegen diesen Bescheid erhob die Bf mit Eingabe vom 20. Dezember 2022 rechtzeitig Beschwerde und rügte darin im Wesentlichen die unzureichenden bzw. fehlenden Ermittlungen und Feststellungen der belangten Behörde zur wirtschaftlichen Situation der Bf und des RWV sowie den Umstand, dass sich die belangte Behörde bei der Beurteilung der Zumutbarkeit iSd § 17 der Satzung des RWV einzig auf die – für die rechtliche Beurteilung irrelevante – Bereitschaft zu Verhandlungen über die Satzungsänderung stütze.

Es wurde neben der Durchführung einer mündlichen Verhandlung beantragt, den angefochtenen Bescheid vollumfänglich aufzuheben.

I.3. Mit Schreiben der belangten Behörde vom 10. März 2023 wurde die gegenständliche Beschwerde mitsamt zugehörigem Verfahrensakt dem Landesverwaltungsgericht Oberösterreich zur Entscheidung vorgelegt und ergänzend vorgebracht, dass „*eine alle möglichen finanziellen Aspekte wie beispielsweise die verschiedenen Auswirkungen auf Umlagen etc. einschließende Berechnung auch aufgrund vieler zu treffender Annahmen nicht bzw. wenn annäherungsweise, dann nur mit unverhältnismäßig hohem Aufwand möglich wäre*“. Die unbestritten hohe Finanzkraft der Bf bringe durchaus zum Ausdruck, dass die Gemeinde grundsätzlich auf wirtschaftlich gesunden Beinen stehe. Die Bemühungen um eine Satzungsänderung können nach Ansicht der belangten Behörde für die Frage der Zumutbarkeit sehr wohl relevant sein, wiewohl sie aber keine unabdingbare Notwendigkeit darstellen würden.

Es wurde beantragt, die Beschwerde als unbegründet abzuweisen. Auf die Durchführung einer mündlichen Verhandlung wurde verzichtet, zumal im vorliegenden Fall nur eine Rechtsfrage zu lösen sei.

II. Sachverhalt, Beweiswürdigung:

II.1. Das Landesverwaltungsgericht Oberösterreich hat Beweis erhoben durch Einsichtnahme in den vorgelegten Verfahrensakt und das Beschwerdevorbringen.

II.2. Auf dieser Grundlage ergibt sich folgender maßgeblicher Sachverhalt:

Die belangte Behörde ermittelte hinsichtlich den entscheidungsrelevanten Sachverhaltselementen Nichteinhalten des Verbandszweckes und Vorliegen eines wichtigen Grundes, insbesondere wirtschaftliche Gründe, wonach eine weitere Mitgliedschaft nicht mehr zumutbar ist, lediglich die nicht näher belegte „hohe Finanzkraft“ der Bf und ging von der Annahme aus, dass die Bf „grundsätzlich auf wirtschaftlich gesunden Beinen stehe“.

Konkrete Erhebungen zur bisherigen sowie aktuellen finanziellen Situation der Bf und – darauf aufbauend – zu den voraussichtlichen wirtschaftlichen Konsequenzen eines Austritts aus dem RWV bzw. eines Verbleibs im RWV für die Bf wurden nicht vorgenommen. Eben so wenig setzte sich die belangte Behörde mit dem diesbezüglich von der Bf vorgebrachten Datenmaterial beweiswürdigend auseinander oder nahm dieses zum Anlass für weitergehende Ermittlungen.

Zur wirtschaftlichen Situation des RWV beschränken sich die Ermittlungen auf eine Erhebung der wirtschaftlichen Ist-Situation mit Schreiben vom 17. Februar 2022 (ON 35 des Behördenakts). Diesem Schreiben wurde ausschließlich der Rechnungsabschluss 2020 zugrunde gelegt, dessen Genehmigung unter Stimmenthaltung der in der Verbandsversammlung am 12. April 2021 anwesenden Mitglieder der Bf erfolgte (siehe Protokoll, ON 27 des Behördenakts) und dessen Zahlen (insb. Projektkosten für Betriebsbaugebiet X, Kommunalsteuereinnahmen) von der Bf im gegenständlichen Verfahren ausdrücklich bestritten wurden. Trotz dieser Umstände wurden weder weitergehende diesbezügliche Ermittlungsschritte gesetzt noch – nach einer entsprechenden Würdigung der Beweise – Feststellungen getroffen.

Abgesehen davon fehlen auch Ermittlungen und insbesondere Feststellungen zur von der Bf behaupteten Verfehlung des Verbandszwecks.

II.3. Bei den im derzeitigen Verfahrensstadium weiterhin erforderlichen Erhebungen handelt es sich nicht um Ergänzungen eines ermittelten Sachverhalts, sondern

um Schritte zu dessen grundlegender Feststellung. Vor diesem Hintergrund erübrigten sich Ausführungen zur Beweiswürdigung.

III. In rechtlicher Hinsicht ist Folgendes auszuführen:

III.1. Rechtsgrundlagen:

Die maßgebliche Bestimmung der Satzungen des Verbands „Regionaler Wirtschaftsverband Oö. Ennstal“, genehmigt mit der Verordnung der Oö. Landesregierung LGBl. Nr. 56/2008, lautet wie folgt:

„§ 17
Austritt von Mitgliedern

Ein Austritt eines Mitgliedes kann nur aus wichtigen, insbesondere wirtschaftlichen Gründen erfolgen, aus denen die Mitgliedschaft einem Mitglied nicht mehr weiter zugemutet werden kann. Ein ausgetretenes Mitglied haftet dem Verband für die bis zu seinem Austritt entstandenen Verbindlichkeiten des Verbandes bis zum Ende von 3 Jahren nach seinem Austritt. Das ausgetretene Mitglied hat keinen Anspruch auf eine Vermögensauseinandersetzung.“

Die relevanten Bestimmungen des Oö. Gemeindeverbändegesetzes (Oö. GemVG) lauten wie folgt (auszugsweise):

„§ 4
Vereinbarung

(1) Zur Besorgung von Angelegenheiten der Wirkungsbereiche der Gemeinden können sich Gemeinden durch schriftliche Vereinbarung zu Gemeindeverbänden zusammenschließen. Eine solche Vereinbarung bedarf der übereinstimmenden Beschlüsse der Gemeinderäte der beteiligten Gemeinden.
(2) Eine Vereinbarung hat nach Maßgabe der Bestimmungen dieses Gesetzes in Form einer Satzung jedenfalls auch zu enthalten:
1. [...]
5. Bestimmungen für den Fall des Austrittes einer Gemeinde aus dem Verband. Ein Austritt darf nur aus wichtigen, insbesondere wirtschaftlichen Gründen für den Fall vorgesehen werden, daß dieser Gemeinde eine weitere Verbandsangehörigkeit nicht zugemutet werden kann; insbesondere sind die wechselseitigen vermögensrechtlichen Ansprüche unter Berücksichtigung der Verpflichtungen gegenüber Dritten zu regeln und ist zu bestimmen, daß die verbleibenden verbandsangehörigen Gemeinden unverzüglich eine den geänderten Verhältnissen angepaßte Satzung zu beschließen haben;
6. [...]

§ 5
Genehmigung der Vereinbarung; Beitritt, Änderung und Austritt

(1) Die Vereinbarung bedarf zu ihrer Wirksamkeit der Genehmigung der Aufsichtsbehörde. Die Genehmigung ist durch Verordnung zu erteilen, wenn eine dem Gesetz entsprechende Vereinbarung der beteiligten Gemeinden vorliegt und die Bildung des Gemeindeverbands

1. im Fall der Besorgung von Angelegenheiten der Hoheitsverwaltung die Funktion der beteiligten Gemeinden als Selbstverwaltungskörper nicht gefährdet,
2. im Fall der Besorgung von Angelegenheiten der Gemeinde als Träger von Privatrechten aus Gründen der Zweckmäßigkeit, Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit im Interesse der beteiligten Gemeinden gelegen ist.

(2) Mit der Verordnung gemäß Abs. 1 ist auch die entsprechende Vereinbarung kundzumachen. Mit dem Inkrafttreten der Verordnung wird der Gemeindeverband als eigene Rechtspersönlichkeit wirksam.

(3) [...]

(5) Der Austritt einer Gemeinde aus dem Verband entsprechend den Bestimmungen der Vereinbarung bedarf einer Genehmigung der Aufsichtsbehörde. Die Abs. 1 und 2 gelten sinngemäß."

III.2. Rechtliche Beurteilung:

III.2.1. (Ermittlungs-)Verfahren nach § 5 Oö. GemVG:

Nach § 5 Abs. 5 Oö. GemVG bedarf der Austritt einer Gemeinde aus einem freiwilligen Gemeindeverband der aufsichtsbehördlichen Genehmigung, wobei der Austritt den Bestimmungen der Vereinbarung (Satzung) des betreffenden Verbands entsprechen muss. Im Falle des gegenständlichen Gemeindeverbands ermöglicht § 17 der Satzung des RWV (in Anlehnung an den Wortlaut des § 4 Abs. 2 Z 5 Oö. GemVG) einen Austritt dann, wenn wichtige, insbesondere wirtschaftliche Gründe vorliegen, aus denen die Verbandsangehörigkeit der betreffenden Gemeinde nicht mehr weiter zugemutet werden kann.

Je nachdem, welchen wichtigen Grund eine potenzielle Austrittsgemeinde geltend macht, hat die Aufsichtsbehörde entsprechende Ermittlungsschritte zu setzen, um sowohl das Vorliegen des wichtigen Grunds als auch dessen Bedeutung für die Zumutbarkeit der weiteren Verbandsangehörigkeit feststellen und beurteilen zu können.

III.2.2. Im vorliegenden Fall wendet die Bf als wichtigen wirtschaftlichen Grund die Beeinträchtigung bzw. Gefährdung ihrer finanziellen Handlungsfähigkeit ein. Dies ergebe sich insbesondere aus dem Abgang der Kommunalsteuereinnahmen aus dem Betriebsbaugebiet X zum RWV, die den Großteil der Einnahmen des RWV und infolge des in der Satzung verankerten Aufteilungsschlüssels (je 1/7 pro Gemeinde) für die Bf einen wesentlichen Verlust an Einnahmen darstellen würden.

Im Falle der Geltendmachung eines solchen Grundes sind nach Ansicht des erkennenden Gerichts zumindest folgende Ermittlungen in einem aussagekräftigen Umfang durchzuführen und in der Folge diesbezügliche – nach einer beweis-

würdigenden Auseinandersetzung mit anderen, von der Bf vorgebrachten Zahlen und Angaben - Feststellungen zu treffen:

- tatsächlich von den Mitgliedsgemeinden (zahlenmäßig) erbrachte Aufwendungen und Einnahmen;
- bisherige und aktuelle wirtschaftliche Situation der Bf sowohl im Allgemeinen als auch im Besonderen bzgl. der Einnahmen aus und Aufwendungen für den RWV;
- Verpflichtungen einer Gemeinde zur Erreichung eines ausgeglichenen Finanzhaushaltes im Allgemeinen sowie im Konkreten, ob die Bf diese Verpflichtungen erfüllt bzw. erfüllen kann;
- unter Anführung der Voraussetzungen wann eine „hohe Finanzkraft“ vorliegt bzw. wann davon auszugehen ist, konkrete Zahlen im Bezug auf die Bf und auch Vergleiche der Mitgliedsgemeinden untereinander sowie ein oberösterreichweiter Vergleich;
- bisher durchgeführte und geplante Betriebsansiedelungen;
- Erfüllen des Verbandzweckes.

Erst anhand derart gesicherter Feststellungen kann im Sinne einer Prognoseentscheidung beurteilt werden, (ob bzw.) inwieweit die finanzielle Handlungsfähigkeit der Bf durch eine weitere Verbandsangehörigkeit beeinträchtigt wird. Anschließend daran gilt es die Frage der Zumutbarkeit dieser Beeinträchtigung für die Bf zu klären; dabei bleibt eine (nicht) vorhandene Bereitschaft zur Satzungsänderung auf Seiten der austretenden Gemeinde und/oder der anderen Mitgliedsgemeinden gänzlich irrelevant.

Die belangte Behörde hat im vorliegenden Fall weder Ermittlungsschritte zur wirtschaftlichen Situation der Bf gesetzt noch sich mit den, von der Bf vorgebrachten Zahlen (auch im Hinblick auf die wirtschaftliche Situation des RWV) beweiswürdigend auseinandergesetzt.

Auch fehlen entsprechende Ermittlungen und insbesondere gesicherte Feststellungen zur Nichteinhaltung des Verbandzweckes. Erst anhand dessen kann beurteilt werden, inwieweit damit dem Verbandszweck entsprochen wurde und, soweit eine Verfehlung vorliegt, ob der Bf eine weitere Verbandsangehörigkeit zugemutet werden kann.

III.3. Zurückverweisung zur Verfahrensergänzung und neuerlichen Entscheidung:

III.3.1. Gemäß § 28 Abs. 3 zweiter Satz VwGVG kann das Verwaltungsgericht den angefochtenen Bescheid mit Beschluss aufheben und die Angelegenheit zur Erlassung eines neuen Bescheides an die Behörde zurückverweisen, wenn die Behörde die notwendigen Ermittlungen des Sachverhaltes unterlassen hat. Die Behörde ist hiebei an die rechtliche Beurteilung gebunden, von welcher das Verwaltungsgericht bei seinem Beschluss ausgegangen ist.

Nach der ständigen Rechtsprechung des Verwaltungsgerichtshofs (26.06.2014, Ro 2014/03/0063; 26.03.2015, Ra 2014/07/0077) kommt eine Zurückverweisung der Sache an die Verwaltungsbehörde zur Durchführung notwendiger Ermittlungen insbesondere dann in Betracht, wenn die Verwaltungsbehörde jegliche erforderliche Ermittlungstätigkeit unterlassen hat, wenn sie zur Ermittlung des maßgebenden Sachverhaltes lediglich völlig ungeeignete Ermittlungsschritte gesetzt oder bloß ansatzweise ermittelt hat. Gleiches gilt, wenn konkrete Anhaltspunkte annehmen lassen, dass die Verwaltungsbehörde (etwa schwierige) Ermittlungen unterließ, damit diese dann durch das Verwaltungsgericht vorgenommen werden (im Sinn einer „Delegierung“ der Entscheidung an das Verwaltungsgericht).

III.3.2. Im vorliegenden Fall wurden erforderliche Ermittlungsschritte insbesondere zur wirtschaftlichen Situation der Bf sowie zur Frage der Erfüllung des Verbandszwecks unterlassen bzw. nur ansatzweise ermittelt.

Im Hinblick auf die „Nähe“ der belangten Behörde (als Aufsichtsbehörde) zu den noch zu erhebenden Daten kann mit einer eigenen Sachverhaltsermittlung durch das Landesverwaltungsgericht Oberösterreich weder eine Kostenersparnis erwirkt noch eine raschere Verfahrenserledigung erreicht werden. Zudem würden das Unterlassen wesentlicher Ermittlungen durch die Behörde und die daran anschließende Übergabe des bloß in wenigen Ansätzen ermittelten, nicht näher gewürdigten Datenmaterials an das Verwaltungsgericht einer unzulässigen Delegierung der Entscheidung gleichkommen.

Da es sich bei den erforderlichen Erhebungen um die, für die Erteilung der aufsichtsbehördlichen Genehmigung nach § 5 Abs. 5 Oö. GemVG iVm § 17 der Satzung des RWV tatbestandsrelevante Sachverhaltsermittlung handelt und die Datenverfügbarkeit auf Ebene der Verwaltungsbehörde „näher“ und einfacher zu bewerkstelligen ist, war auf der Grundlage der verfahrensökonomischen Überlegungen des § 28 Abs. 3 VwGVG der angefochtene Bescheid aufzuheben und die Angelegenheit zur neuerlichen Entscheidung an die belangte Behörde zurückzuverweisen.

III.3.3. Abschließend wird angemerkt, dass nach § 60 AVG in der Begründung eines Bescheids die Ergebnisse des Ermittlungsverfahrens, die bei der Beweiswürdigung maßgebenden Erwägungen und die darauf gestützte Beurteilung der Rechtsfrage klar und übersichtlich zusammenzufassen sind. In Anbetracht dessen wird die belangte Behörde in ihrer neuerlichen Entscheidung – nach den erforderlichen ergänzenden Ermittlungen – umfangreich und nachvollziehbar die Beweise zu würdigen und den entscheidungswesentlichen Sachverhalt festzustellen haben, auf dessen Grundlage im Rahmen der rechtlichen Beurteilung das Vorliegen der Tatbestandsmerkmale des § 17 der Satzung des RWV eingehend zu prüfen sein wird.

IV. Unzulässigkeit der ordentlichen Revision:

Die ordentliche Revision ist unzulässig, da keine Rechtsfrage im Sinne des Art. 133 Abs. 4 B-VG zu beurteilen war, der grundsätzliche Bedeutung zukommt. Weder weicht die gegenständliche Entscheidung von der bisherigen Rechtsprechung des Verwaltungsgerichtshofes ab, noch fehlt es an einer Rechtsprechung des Verwaltungsgerichtshofes. Weiters ist die dazu vorliegende Rechtsprechung des Verwaltungsgerichtshofes auch nicht als uneinheitlich zu beurteilen. Ebenfalls liegen keine sonstigen Hinweise auf eine grundsätzliche Bedeutung der zu lösenden Rechtsfrage vor.

R e c h t s m i t t e l b e l e h r u n g

Gegen diese Entscheidung besteht innerhalb von sechs Wochen ab dem Tag der Zustellung die Möglichkeit der Erhebung einer Beschwerde beim Verfassungsgerichtshof und/oder einer außerordentlichen Revision beim Verwaltungsgerichtshof. Eine Beschwerde an den Verfassungsgerichtshof ist unmittelbar bei diesem einzubringen, eine Revision an den Verwaltungsgerichtshof beim Landesverwaltungsgericht Oberösterreich. Die Abfassung und die Einbringung einer Beschwerde bzw. einer Revision müssen durch einen bevollmächtigten Rechtsanwalt bzw. eine bevollmächtigte Rechtsanwältin erfolgen. Für die Beschwerde bzw. Revision ist eine Eingabengebühr von je 240 Euro zu entrichten. Sie haben die Möglichkeit, auf die Revision beim Verwaltungsgerichtshof und die Beschwerde beim Verfassungsgerichtshof zu verzichten. Ein solcher Verzicht hat zur Folge, dass eine Revision an den Verwaltungsgerichtshof und eine Beschwerde an den Verfassungsgerichtshof nicht mehr erhoben werden kann. Ein Verzicht ist schriftlich bekanntzugeben oder zu Protokoll zu erklären. Wurde der Verzicht nicht von einem berufsmäßigen Parteienvertreter oder im Beisein eines solchen abgegeben, so kann er binnen drei Tagen schriftlich oder zur Niederschrift widerrufen werden.

H i n w e i s

Verfahrenshilfe ist einer Partei zur Gänze oder zum Teil zu bewilligen, wenn die Partei außerstande ist, die Kosten der Führung des Verfahrens ohne Beeinträchtigung des notwendigen Unterhalts zu bestreiten und die beabsichtigte Rechtsverfolgung oder Rechtsverteidigung nicht als offenbar mutwillig oder aussichtslos erscheint.
Einer juristischen Person oder einem sonstigen parteifähigen Gebilde ist die Verfahrenshilfe zu bewilligen, wenn die zur Führung des Verfahrens erforderlichen

Mittel weder von ihr/ihm noch von den an der Führung des Verfahrens wirtschaftlich Beteiligten aufgebracht werden können, und die beabsichtigte Rechtsverfolgung oder Rechtsverteidigung nicht als offenbar mutwillig oder aussichtslos erscheint; das Gleiche gilt für ein behördlich bestelltes Organ oder einen gesetzlichen Vertreter, die für eine Vermögensmasse auftreten, wenn die zur Führung des Verfahrens erforderlichen Mittel weder aus der Vermögensmasse noch von den an der Führung des Verfahrens wirtschaftlich Beteiligten aufgebracht werden können.

Für das Beschwerdeverfahren ist ein Antrag auf Verfahrenshilfe innerhalb der Rechtsmittelfrist beim Verfassungsgerichtshof einzubringen.

Für das Revisionsverfahren ist ein Antrag auf Verfahrenshilfe innerhalb der Rechtsmittelfrist beim Verwaltungsgerichtshof einzubringen. Im Antrag ist, soweit zumutbar, kurz zu begründen, warum die Revision entgegen dem Ausspruch des Verwaltungsgerichtes für zulässig erachtet wird.

Landesverwaltungsgericht Oberösterreich

Mag. Ellmer