

Rechtsfragen  
zur  
Bestandsgarantie  
des  
Öffentlichen Krankenhauses  
in der  
Stadtgemeinde Gmünd

**Dr. Lorenz E. Riegler, LL.M.**

Rechtsanwalt  
Gastprofessor TU Wien

**A** Mariahilfer Straße 124/14

1070 Wien

**T** +43 1 522 31 33

**E** [riegler@allright.at](mailto:riegler@allright.at)

**W** [www.allright.at](http://www.allright.at)

RA-Code R151678

**UID:** ATU 57539603

Volksbank Salzburg

**BIC:** VBOEATWWSAL

Fremdgeldkonto

**IBAN:** AT76 4501 0506 1817 0001

Honorarkonto

**IBAN:** AT06 4501 0506 1817 0000

# Kurzgutachten

im Auftrag des  
**Vereins LKGmündbleibt**  
Wien, im Juni 2026

## 1. Ausgangslage

### Auftrag und Fragstellung

Ende Juni 2026 soll im Rahmen einer Volksbefragung folgende Frage aufgeworfen werden: *„Soll der Gemeinderat Gmünd NÖ ehestens die Einbringung einer zivilgerichtlichen Klage auf Einhaltung der Standortgarantie in dem zwischen Land NÖ und der Stadtgemeinde Gmünd am 30.11.2004 geschlossenen Übernahmevertrag für die Weiterführung des Krankenhauses Gmünd beschließen?“*

Vor diesem Hintergrund bin ich um eine rechtliche Einschätzung dahingehend ersucht worden, ob die Stadtgemeinde Gmünd gegenüber dem Land Niederösterreich die im Übergabevertrag vom 30. November 2004 vereinbarte Standortgarantie für das Krankenhaus Gmünd gerichtlich durchsetzen kann.

Gegenstand ist insbesondere, ob und mit welchen Ansprüchen sich die Stadt gegen die geplante Schließung des Landeskrankenhauses Gmünd bzw. Reduktion auf ein Primärversorgungszentrum mit angeschlossenem Ärztehaus ohne Bettenstation wenden kann.

## 2. Rechtsgrundlagen

Folgende landes- und bundesrechtliche Normen sind im vorliegenden Zusammenhang relevant:

NÖ Krankenanstaltengesetz (NÖ KAG), LGBl 9440  
NÖ Landesgesundheitsagentur-Gesetz (NÖ LGA-G)  
NÖ Gesundheits- und Sozialfonds-Gesetz (NÖGUS-G), LGBl 9450  
Österreichischer Strukturplan Gesundheit (ÖSG 2023)  
Regionaler Strukturplan Gesundheit NÖ 2030 (RSG NÖ 2030 – Verordnung)  
Niederösterreichischer Gesundheitspakt 2040+ und NÖ Gesundheitsplan 2040+

Die wesentliche Grundlage für die Beurteilung der vorliegenden Fragen ist der Übergabevertrag zwischen der Stadtgemeinde Gmünd und dem Land Niederösterreich vom 30. November 2004, dessen Präambel den Übergang der Rechtsträgerschaft am Krankenhaus Gmünd auf das Land NÖ regelt.

## 3. Gutachten

### 1. Wortlaut von Artikel 1

Artikel 1 des Übergabevertrags lautet:

### **„Sicherstellung der öffentlichen Krankenanstaltenpflege**

*Die Niederösterreichische Landesregierung wird aufgrund der Verpflichtung des § 35 Abs. 1 NÖ KAG (LGBl. 9440 idgF) nach Maßgabe der Vorgaben des Österreichischen Krankenanstaltenplanes in der jeweiligen Fassung und des Versorgungsauftrages des NÖ Gesundheits- und Sozialfonds (im Folgenden kurz: "NÖGUS") die Krankenanstaltspflege für die Bevölkerung des Einzugsgebietes des Krankenhauses Gmünd auf einem qualitativ hochstehenden Niveau dauerhaft sicherstellen.*

*Dieser Sicherstellungsauftrag wird das Land NÖ dadurch entsprechen, dass am Standort Gmünd ein a.ö. Krankenhaus bestehen bleibt."*

Bereits der Wortlaut zeigt eine zweistufige Verpflichtung, nämlich die Sicherstellung eines qualitativ hochstehenden Versorgungsniveaus für das Einzugsgebiet und die Konkretisierung dieser Pflicht durch Fortbestand eines a.ö. Krankenhauses am Standort Gmünd.

Artikel 1 ist damit mehr als eine bloße Wiederholung der öffentlich-rechtlichen Pflicht nach § 35 Abs. 1 NÖ KAG; die Vorschrift wird für das Einzugsgebiet Gmünd vertraglich „verdichtet“ und mit einer konkreten Standort- und Strukturzusage verknüpft. Bereits die grammatikalische Auslegung dieser Bestimmung lässt klar den Schluss zu, dass eine Standortgarantie vereinbart wurde.

### **2. Historische und teleologische Auslegung**

Eine teleologische Auslegung des Übergabevertrags, auch im Hinblick auf die vorliegende Situation im Jahr 2004, lässt darauf schließen, dass es der Stadtgemeinde Gmünd vor allem darum gegangen ist, jedenfalls den Standort aufrecht zu erhalten. Daraus ergibt sich, dass die Stadt Gmünd nur deshalb bereit war, ihr Krankenhaus samt Liegenschaften und Personal abzugeben, weil das Land NÖ im Gegenzug den dauerhaften Fortbestand eines öffentlichen Krankenhauses am Standort Gmünd zugesagt hat.

Ziel der Stadt war explizit der Erhalt der stationären Versorgung im eigenen Gemeindegebiet, der damit verbundenen Arbeitsplätze und der Standortvorteile für Bevölkerung und Wirtschaft. Die Stadt verpflichtete sich gerade „aus diesem Grund“, nämlich zur Aufrechterhaltung des Standortes jährlich Zahlungen an das Land NÖ zu leisten.

Teleologisch folgt daraus, dass Schwerpunkt des städtischen Interesses nicht irgendeine abstrakte Sicherstellung von Gesundheitsleistungen im Waldviertel war, sondern die konkrete Sicherung des Krankenhausstandorts in Gmünd. Wäre absehbar gewesen, dass das Krankenhaus rund 20 Jahre nach Übergabe geschlossen wird, hätte die Stadt dieses wohl nicht an das Land Niederösterreich übertragen, sondern noch selbst wie bisher betrieben.

Dabei ist auch beachtlich, dass die Stadt irreversibel Vermögenswerte übertragen und sich langfristig gebunden hat; auf dieser Basis ist ein schutzwürdiges Vertrauen in die Standortgarantie festzustellen. Gesundheitsplanerische Erwägungen waren außerdem bereits 2004 bekannt; der Vertrag wurde gerade vor diesem Hintergrund geschlossen.

Die Standortgarantie ist daher nach Sinn und Zweck als dauerhafte, standortbezogene Betriebspflicht zu verstehen.

### **3. Zivilrechtlicher Vertrag mit bindender Wirkung**

Der Übergabevertrag ist ein zulässiger zivilrechtlicher Vertrag, den beide Parteien wirksam schließen durften und der „unzweifelhaft zivilrechtliche Wirkungen“ entfaltet hat. Die bislang geübte Praxis beider Seiten wird als Erfüllung dieses Vertrags verstanden.

Aus dem mittlerweile seitens der Stadtgemeinde Gmünd eingeholten Gutachten der Kuhn Rechtsanwälte GmbH vom 07.04.2026 ergibt sich auch, dass die Ankündigung des Landes, aufgrund neuer Planungsansätze (RSG NÖ 2030, Gesundheitspakt 2040+) die vertraglichen Verpflichtungen nicht mehr zu erfüllen, „grundsätzlich den Charakter einer Vertragsverletzung“ hat.

Damit steht fest, dass der Übergabevertrag wirksam ist und die Nichtbefolgung der Standortgarantie durch Schließung oder Umwandlung des Krankenhauses Gmünd eine Vertragsverletzung darstellt.

### **4. Einseitige Vertragsänderung unzulässig**

Es handelt sich um einen zivilrechtlichen Vertrag, der nicht einseitig abgeändert werden kann. Eine einseitige Änderung wäre nur bei vertraglichen Änderungsvorbehalten zulässig, die klar umschrieben, sachlich gerechtfertigt und für den Vertragspartner zumutbar sind.

Einen derartigen Änderungsvorbehalt, der die Standortgarantie entfallen ließe, enthält der Übergabevertrag gerade nicht. Die vom Land behauptete „Anpassung“ durch Gesundheitsplanung fällt daher nicht unter zulässige Änderungsmechanismen.

Die Schließung des Landeskrankenhauses am Standort Gmünd widerspricht der vereinbarten Standortgarantie. Der Krankenhausstandort ist vertraglich zu erhalten.

### **5. Verhältnis zu RSG NÖ 2030 und Gesundheitspakt 2040+**

Der Gesundheitsplan 2040+ (Landtagsbeschluss 2025) und der Regionale Strukturplan Gesundheit NÖ 2030 (RSG-VO, Dezember 2025) sind zeitlich nach dem Übergabevertrag ergangen.

Die RSG 2030 Verordnung regelt die öffentlich-rechtliche Krankenhausplanung, nicht aber zwingend die privatrechtlichen Verpflichtungen zwischen dem Land NÖ und der Stadt Gmünd. Das bedeutet, dass das Land zwar öffentlich-rechtlich berechtigt sein mag, Gmünd nicht mehr als stationären Standort im RSG vorzusehen; zivilrechtlich bleibt aber die Verpflichtung bestehen, die vereinbarte Leistung zu erbringen.

Die RSG-Verordnung ist zwar sehr wahrscheinlich korrekt zustande gekommen; bei ihrer Erlassung mussten die vertraglichen Verpflichtungen gegenüber der Stadt Gmünd wohl nicht zwingend berücksichtigt werden.

Umgekehrt hätte aber das Land Niederösterreich als Vertragspartner die Standortgarantie bei der Festlegung eines neuen Gesundheitsplans aufgrund der Schutzwirkung gegenüber dem Vertragspartner berücksichtigen müssen. Würde man der Auffassung folgen, eine spätere Verordnung könne eine vorherige vertragliche Verpflichtung des Landes „aushebeln“, könnte sich das Land mittels einfacher Verordnung aus jeglicher Vertragspflicht lösen.

Das wäre aus sachlichen und rechtsstaatlichen Erwägungen unzulässig und würde die Verlässlichkeit von Verträgen mit dem Land NÖ grundsätzlich infrage stellen.

RSG NÖ 2030 und Gesundheitspakt 2040+ können die vertragliche Standortgarantie daher nicht ex lege aufheben, sondern allenfalls eine Leistungsstörung begründen, die nach allgemeinen zivilrechtlichen Regeln zu behandeln ist (insbesondere § 918 ABGB, Rücktritt, Schadenersatz).

#### **6. Schutz- und Rücksichtnahmepflichten des Landes**

Das Land NÖ hat vielmehr bei Erlass von RSG 2030 und bei der Umsetzung des Gesundheitspakts 2040+ vertragliche Schutz- und Rücksichtnahmepflichten gegenüber der Stadt Gmünd verletzt.

Das Land hätte bei seiner Gesundheitsplanung die bereits bestehende Standortgarantie einbeziehen und Lösungen wählen müssen, die diese vertragliche Bindung respektieren. Indem es die Schließung Gmünds plant, missachtet das Land diese vertraglichen Pflichten.

Diese Schutzpflichtverletzung begründet neben der Hauptleistungspflicht (Weiterbetrieb des Krankenhauses) auch sekundäre Ansprüche der Stadt Gmünd (Schadenersatz, allenfalls Rücktritt).

#### **7. Verfassungsrechtliche Ebene (Normenkontrolle)**

Eine isolierte Anfechtung des RSG 2030 beim Verfassungsgerichtshof kann auch weitere offene Rechtsfragen zur Bestandsgarantie für das Krankenhaus in Gmünd nicht klären. Im Rahmen einer Ordnungsprüfung könnte allerdings geprüft werden, ob sich aus allen Grundlagen tatsächlich „eindeutig“ ergibt, dass Gmünd zu schließen ist und ein Erstversorgungs- bzw. Ärztezentrummodell ausreicht.

Für mögliche zivilrechtliche Schritte der Stadtgemeinde Gmünd gegen das Land NÖ ist aber entscheidend, wie der Übergabevertrag auszulegen ist.

#### **8. Bereits erfolgte Leistungsreduktion – Vertragsverletzung „scheibchenweise“**

Das Gutachten der Wolf Theiss Rechtsanwälte vom 22. Dezember 2025 kommt zum Ergebnis, dass die Zulässigkeit von Strukturänderungen daran zu messen sei, ob „mindestens ein gleichbleibendes Qualitätsniveau der Gesundheitsversorgung für das Einzugsgebiet eines bestimmten Standortes aufrechterhalten wird“.

Daraus kann abgeleitet werden, dass aufgrund der bereits vorgenommenen schrittweisen Leistungsreduktion bereits Vertragsverletzungen vorliegen.

Dies betrifft die Schließung der Geburtshilfe und Gynäkologie (2010), die fortgesetzte Einschränkung des chirurgischen Versorgungsauftrags (keine Schilddrüsen-OPs, keine Brustkrebs-OPs, keine Akut-/Unfallchirurgie, keine Bauch-Planoperationen, personelle Ausdünnung, keine Augen-OPs etc.).

Weiters den Umstand, dass seit 1. Jänner 2026 an Wochenenden und Feiertagen keine fachärztliche Versorgung in Chirurgie/Unfallchirurgie/Orthopädie stattfindet und die Interne-Abteilung ausgedünnt wird - keine Herzinfarkt-Versorgung (nur mehr Krems, St. Pölten), keine Schlaganfallversorgung (nur mehr Horn), Reduktion der Ambulanz, Verbot der ERCP.

Es ist daher auch die Frage aufzuwerfen, wie das Qualitätsniveau weiter aufrechterhalten werden soll, wenn ohne adäquaten Ersatz das Leistungsangebot bereits jetzt „signifikant und ohne entsprechenden Ersatz herabgesetzt wird“.

Es liegt daher ein Verstoß gegen die eigene Mindestdefinition des Landes NÖ vor, wobei selbst nach der von Wolf Theiss vertretenen Minimalauffassung (kein Standortschutz, nur Qualitätsgarantie) die Voraussetzung eines gleichbleibenden Qualitätsniveaus klar verfehlt ist, wenn zentrale Versorgungsleistungen wegfallen, ohne dass ein strukturell gleichwertiger Ersatz im Einzugsgebiet geschaffen wird.

Diese „scheibchenweise“ Ausdünnung stellt daher bereits für sich gesehen eine fortlaufende Verletzung der Verpflichtung dar, „Krankenanstaltspflege (...) auf einem qualitativ hochstehenden Niveau dauerhaft sicherzustellen“, und zwar gerade am Standort Gmünd.

Die bereits umgesetzte Einschränkung des Krankenhausstandortes im strukturschwachen Gebiet könnte als Gefährdung der Sicherstellung der öffentlichen Krankenanstaltspflege und somit als Verstoß gegen § 74 NÖ KAG angesehen werden. Eine Planung, die im ländlichen Raum zwar stationäre Kapazitäten abbaut, ohne gleichwertigen Ersatz zu schaffen, kann auch als Verstoß gegen § 35 und § 74 NÖ KAG qualifiziert werden.

## **9. Zivilrechtliche Ansprüche der Stadtgemeinde Gmünd**

Da der Vertrag wirksam ist und die Standortgarantie fortbesteht, stellt die Nichterfüllung zunächst eine Vertragsverletzung dar, sodass ein Anspruch auf Erfüllung besteht.

Die Stadt kann daher primär eine Leistungsklage anstrengen mit dem Begehren, das Land Niederösterreich (und gegebenenfalls die NÖ Landesgesundheitsagentur als Rechtsnachfolgerin im Betriebsbereich) zu verpflichten, am Standort Gmünd ein Krankenhaus weiter zu betreiben bzw. wiederherzustellen, dessen Leistungsprofil dem vertraglich zugesagten qualitativ hochstehenden Niveau entspricht.

Prozessual ist es auch möglich, im Rahmen einer derartigen Klage einen Antrag auf Erlassung einer einstweiligen Verfügung zu stellen. Dies macht einerseits Sinn, um eine rasche erste Entscheidung zu erhalten und minimiert andererseits das Risiko, dass aufgrund einer möglichen langen Verfahrensdauer in der Zwischenzeit weitere Tatsachen geschaffen werden.

Die Annahme in den weiteren Stellungnahmen (Kuhn/Wolf Theiss), der RSG 2030 sei als Verordnung eine neue Rechtsnorm und stehe über dem älteren Vertrag, wäre daher ausschließlich zivilrechtlich zu klären. Dabei wird im Sinne der obigen Ausführungen wesentlich sein, dass der RSG 2030 vom selben Rechtsträger stammt und daher dem Vertragspartner Land NÖ zuzurechnen ist. Dieser hat sich vertraglich gebunden, wobei es unsachlich wäre, dass sich das Land NÖ durch Erlass einer eigenen Verordnung aus unangenehmen Vertragsklauseln lösen kann.

Die Nichtigkeitsfolgen des § 879 ABGB können außerdem nur dann greifen, wenn die vertragliche Verpflichtung schlechthin mit zwingender Norm unvereinbar ist; das ist hier nicht der Fall, solange der Betrieb eines Krankenhauses in Gmünd rechtlich zulässig bleibt.

Dabei wird klargestellt, dass die Standortgarantie nicht eine Verpflichtung zu rechtswidrigem Verhalten begründet, sondern sich im Rahmen der öffentlich-rechtlichen Verpflichtungen aus § 35 NÖ KAG bewegt und diese lediglich vertraglich konkretisiert und verstärkt.

Nach § 879 ABGB wird Nichtigkeit nur bei krasser Kollision mit zwingendem Recht oder Sittenwidrigkeit angenommen; die Gesundheitsplanung ist aber dispositiv gestaltet und kennt selbst Spielräume (RSG-Anpassungen, Veränderungsänderungen, alternative Standortkonzepte), sodass keine Unvereinbarkeit mit zwingendem Recht vorliegt.

Selbst wenn einzelne Elemente der Klausel als überschießend angesehen würden, wäre primär an eine relative Nichtigkeit/Teilnichtigkeit zu denken; der „Kern“ – ein dauerhaftes Krankenhaus in Gmünd – bleibt allerdings erhalten.

Neben einer Leistungsklage wäre alternativ auch eine Klage auf Unterlassung weiterer Reduktionen denkbar, die das vertraglich zugesagte Qualitätsniveau unterschreiten.

Mangels vertraglicher Regelung für Leistungsstörungen könnten die allgemeinen Verzugsfolgen (§ 918 ABGB) zur Anwendung kommen, worauf Kuhn bereits hingewiesen hat. Denkbar ist daher auch ein Anspruch der Stadt Gmünd auf Rücktritt vom Übergabevertrag samt Antrag auf Rückübertragung der Krankenanstalt.

Aufgrund der vorliegenden Umstände kann jedenfalls auch ein Anspruch auf Schadenersatz der Stadtgemeinde Gmünd gegen das Land Niederösterreich begründet werden. Die Stadt hat im Vertrauen auf die Dauerhaftigkeit des Standortes auf eigene Gesundheitsprojekte verzichtet, die Infrastrukturplanung (Verkehr, Rettung, Pflege) am Krankenhausstandort ausgerichtet und sich langfristig finanziell beteiligt (zB NÖGUS-Standortbeiträge).

Neben diesen Vertrauensschäden könnten auch Folgeschäden relevant werden, zB Wertverlust kommunaler Liegenschaften, Einbruch lokaler wirtschaftlicher Aktivitäten, Mehrkosten für Rettung und Notfallversorgung (längere Transportwege) etc.

## 4. Zusammenfassung

Das Kurzgutachten untersucht, ob die Stadtgemeinde Gmünd aus dem Übergabevertrag vom 30. November 2004 einen zivilrechtlich durchsetzbaren Anspruch auf Erhalt eines öffentlichen Krankenhauses am Standort Gmünd gegen das Land Niederösterreich ableiten kann.

Ausgangspunkt ist, dass die Stadt damals ihre Krankenanstalt samt Liegenschaft und Infrastruktur an das Land übertrug, wobei in Artikel 1 des Vertrages ausdrücklich zugesagt wurde, dass das Land seine öffentlich-rechtliche Sicherstellungspflicht dadurch erfüllt, „dass am Standort Gmünd ein a.ö. Krankenhaus bestehen bleibt“. Diese Zusage wird als Standort- und Betriebsgarantie verstanden, nicht bloß als abstrakte Qualitätszusage.

Mittels grammatikalischer, historischer und teleologischer Auslegung gelangt das Gutachten zum Ergebnis, dass der Zweck des Vertrages eindeutig darin lag, den Fortbestand eines vollwertigen öffentlichen Krankenhauses in Gmünd dauerhaft zu sichern. Die Stadt hätte die Rechtsträgerschaft nicht aus der Hand gegeben, wenn sie nicht auf einen solchen Bestandsschutz vertraut hätte. Weder der Vertragswortlaut noch die Entstehungsgeschichte enthalten einen Änderungsvorbehalt, der das Land berechtigen würde, die Standortgarantie einseitig zu beseitigen oder auf eine bloß funktionale, standortunabhängige Sicherstellung der Versorgung umzudeuten.

Die später erlassenen Planungsinstrumente – insbesondere der Regionale Strukturplan Gesundheit NÖ 2030 (RSG-Verordnung) und der darauf aufbauende Gesundheitspakt 2040+ – ändern an dieser zivilrechtlichen Bindung nichts. Sie regeln das öffentliche Krankenhausplanungsrecht, nicht aber die privatrechtlichen Verpflichtungen des Landes NÖ gegenüber der Stadt Gmünd.

Das Land NÖ mag öffentlich-rechtlich befugt sein, Gmünd nicht mehr als stationären Standort im RSG zu führen; zivilrechtlich bleibt es aber an die Vertragspflicht gebunden, ein a.ö. Krankenhaus in Gmünd zu betreiben. Ein Rückgriff auf § 879 ABGB oder den Wegfall der Geschäftsgrundlage wird abgelehnt, weil die Standortgarantie im Rahmen der gesetzlichen Sicherstellungspflichten liegt und künftige Planungsänderungen gerade nicht als Grund für die Aufhebung der Garantie vereinbart wurden.

Die bereits seit Jahren praktizierte Reduktion des Leistungsangebots (Schließung ganzer Fachabteilungen, Ausdünnung der Innere-Medizin-Struktur, Wegfall von Operations- und Notfallkapazitäten) und die geplante Umwandlung in ein Primärversorgungszentrum mit angeschlossenem Ärztehaus ohne Bettenstation werden als Vertragsverletzungen gewertet, die dem Sinn der Standortgarantie widersprechen.

Das Gutachten leitet daraus für die Stadt Gmünd in erster Linie Ansprüche auf Erfüllung (Weiterbetrieb eines Krankenhauses in Gmünd mit adäquatem Leistungsprofil) und auf Unterlassung weiterer Leistungskürzungen ab. Ergänzend kommen Schadenersatzansprüche wegen Verletzung von Schutz- und Rücksichtnahmepflichten sowie – als Eventualoption – ein Rücktritt vom Vertrag samt Rückübertragung der Liegenschaft nach § 918 ABGB in Betracht.

Mit Bezug auf eine möglich zivilrechtliche Klage gelangt das Kurzugutachten zu folgender Bewertung:

Die Stadtgemeinde Gmünd verfügt nach dieser Auffassung über eine tragfähige rechtliche Grundlage, um aus dem Übergabevertrag die Einhaltung der Standortgarantie gegen das Land Niederösterreich (und dessen Rechtsnachfolgerin im Spitalsbetrieb, die LGA) gerichtlich geltend zu machen, erforderlichenfalls unter Zuhilfenahme einstweiliger Verfügungen zur Sicherung des Status quo.

Eine selbständige, isolierte Anfechtung der RSG-Verordnung vor dem Verfassungsgerichtshof wird hingegen als wenig erfolgversprechend eingeschätzt; verfassungsrechtliche Fragen spielen primär als Hintergrund des zivilrechtlichen Konflikts eine Rolle.



Dr. Lorenz E. Riegler, LL.M.