

VERFASSUNGSGERICHTSHOF
G 45/2014-16, V 47/2014-16
24. November 2014

IM NAMEN DER REPUBLIK!

Der Verfassungsgerichtshof hat unter dem Vorsitz des
Präsidenten

Dr. Gerhart HOLZINGER,

in Anwesenheit der Vizepräsidentin

Dr. Brigitte BIERLEIN

und der Mitglieder

Dr. Markus ACHATZ,

Mag. Dr. Eleonore BERCHTOLD-OSTERMANN,

Dr. Sieglinde GAHLEITNER,

DDr. Christoph GRABENWARTER,

Dr. Christoph HERBST,

Dr. Michael HOLOUBEK,

Dr. Helmut HÖRTENHUBER,

Dr. Claudia KAHR,

Dr. Georg LIENBACHER,

Dr. Rudolf MÜLLER,

Dr. Johannes SCHNIZER und

Dr. Ingrid SIESS-SCHERZ

als Stimmführer, im Beisein der Schriftführerin

Beate KIEDLER, LL.M.,

über den Antrag der GEMEINDE WEIßENBACH BEI LIEZEN, vertreten durch die Eisenberger & Herzog Rechtsanwalts GmbH, Hilmgasse 10, 8010 Graz, 1. das ganze Stmk. Gemeindestrukturreformgesetz (StGsrG), LGBL. 31/2014, in eventuelle Wortfolge "3. die Stadtgemeinde Liezen mit der Gemeinde Weißenbach bei Liezen zur Stadtgemeinde Liezen" in § 3 Abs. 6 Z 3 StGsrG, LGBL. 31/2014, sowie 2. die Kundmachung des Landeshauptmannes von Steiermark vom 8. April 2014 über die Berichtigung von Fehlern im Landesgesetzblatt, LGBL. 36/2014, in eventuelle das ganze StGsrG, LGBL. 31/2014 (berichtigt durch LGBL. 36/2014), in eventuelle die Wortfolge "3. die Stadtgemeinde Liezen mit der Gemeinde Weißenbach bei Liezen zur Stadtgemeinde Liezen" in § 3 Abs. 6 Z 3 StGsrG, LGBL. 31/2014 (berichtigt durch LGBL. 36/2014), als gesetz- bzw. verfassungswidrig aufzuheben, in seiner heutigen nichtöffentlichen Sitzung gemäß Art. 139 und Art. 140 B-VG zu Recht erkannt:

- I. Der Antrag wird insoweit abgewiesen, als er sich gegen § 3 Abs. 6 Z 3 des Gesetzes vom 17. Dezember 2013 über die Neugliederung der Gemeinden des Landes Steiermark (Steiermärkisches Gemeindestrukturreformgesetz – StGsrG), LGBL. für die Steiermark Nr. 31/2014 (berichtigt durch LGBL. für die Steiermark Nr. 36/2014), und gegen die Kundmachung des Landeshauptmannes von Steiermark vom 8. April 2014 über die Berichtigung von Fehlern im Landesgesetzblatt, LGBL. für die Steiermark Nr. 36/2014, richtet.
- II. Im Übrigen wird der Antrag zurückgewiesen.

Entscheidungsgründe

I. Anträge und Vorverfahren

1. Gestützt auf Art. 139 Abs. 1 Z 3 und Art. 140 Abs. 1 Z 1 lit. c B-VG begehrt die antragstellende Gemeinde wörtlich Folgendes: 1

"(A) 'Bekämpfung LGBL 2014/31'
(a) das ganze Steiermärkische Gemeindestrukturreformgesetz – StGsrG, LGBL 2014/31,
in eventuelle

(b) die gesamte Wortfolge '3. die Stadtgemeinde Liezen mit der Gemeinde Weißenbach bei Liezen zur Stadtgemeinde Liezen' in § 3 Abs 6 Z 3 des Steiermärkischen Gemeindestrukturreformgesetzes – StGsrG, LGBl 2014/31, als verfassungswidrig aufzuheben.

sowie

(B) 'Bekämpfung LGBl 2014/36'

die Kundmachung des Landeshauptmannes von Steiermark vom 08.04.2014 über die Berichtigung von Fehlern im Landesgesetzblatt, LGBl 2014/36[,] als gesetz- bzw verfassungswidrig aufzuheben.

in eventu

(C) 'Bekämpfung LGBl 2014/31 berichtigt durch LGBl 2014/36'

(a) das ganze Steiermärkische Gemeindestrukturreformgesetz – StGsrG, LGBl 2014/31 berichtigt durch LGBl 2014/36,

in eventu

(b) die gesamte Wortfolge '3. die Stadtgemeinde Liezen mit der Gemeinde Weißenbach bei Liezen zur Stadtgemeinde Liezen' in § 3 Abs 6 Z 3 des Steiermärkischen Gemeindestrukturreformgesetzes – StGsrG, LGBl 2014/31 berichtigt durch LGBl 2014/36, als verfassungswidrig aufzuheben." (Zitat ohne die im Text enthaltenen Hervorhebungen)

2. Begründend wird dazu – auszugsweise – Folgendes ausgeführt:

2

"Bevölkerungszahl und demografische Entwicklung[...]

[...]

Vor dem rein quantitativen Ziel des StGsrG, nämlich die Reduktion von Gemeinden mit weniger als 1.000 Einwohnern, besteht für die antragstellende Gemeinde kein Reformbedarf. Die 1.000-Einwohner-Grenze wird von der antragstellenden Gemeinde klar überschritten. Die antragstellende Gemeinde hat – insbesondere im Vergleich zu den übrigen Gemeinden des politischen Bezirkes Liezen – eine sehr positive Bevölkerungsprognose. Die Vereinigung kann in diesem Punkt nicht sachlich gerechtfertigt werden.

Hinzu kommt, dass viele andere [s]teirische Gemeinden, die sogar weit weniger als 1.000 Einwohner oder in etwa gleich viele Einwohner und eine ähnliche oder viel schlechtere Bevölkerungsprognose aufweisen, nicht von der Gemeindestrukturreform betroffen sind. Die Landesregierung hat dazu auch keine objektiv nachprüfbaren Entscheidungsgrundlagen offengelegt.

[...]

[...] Wirtschaftliche Lage[...]

[...]

Wesentliche finanzielle Fragen – wie etwa die tatsächliche Verwertbarkeit der dann leer stehenden Gebäude – sind zudem völlig ungeklärt. Nachdem es in der Stadtgemeinde Liezen bereits sehr viele leer stehende Gebäude aufgelassener Handelsbetriebe gibt, ist eine kostendeckende Verwertung der bestehenden Infrastruktur nicht zu erwarten. Da viele dieser Gebäude erst vor kurzem errichtet wurden, wäre sogar mit einem bedeutenden Wertverlust zu rechnen. Ungeklärt ist auch das Problem bestehender Mietverträge von Vereinen für Teile der

aufzulassenden Infrastruktur. Bei frühzeitiger Auflösung dieser Mietverträge entsteht ein weiterer wirtschaftlicher Schaden. [...]

[...]

Für die antragstellende Gemeinde lässt sich schon nach den bisherigen Kriterien in einer Gesamtbetrachtung kein struktureller Reformbedarf ableiten. Hinzu kommt, dass die antragstellende Gemeinde einen ausgeglichenen Haushalt und durch kluge Investitionen für die Zukunft gut vorgesorgt hat. Aus wirtschaftlicher Sicht ergibt sich kein struktureller Reformbedarf für die antragstellende Gemeinde.

Die 10.000-Einwohner-Grenze für eine Erhöhung der Ertragsanteile des FAG 2008 pro Kopf wird nicht erreicht, weshalb eine Vereinigung nicht einmal dazu führen würde, dass sich die wirtschaftliche Situation der antragstellenden Gemeinde im Vergleich zum Ist-Zustand verbessert. Insofern gibt es überhaupt keinen sachlichen Grund, die antragstellende Gemeinde mit der Stadtgemeinde Liezen zu vereinen.

[...] Siedlungsstruktur und Siedlungsentwicklung sowie Raumplanung[...]

[...]

Zwar grenzen die antragstellende Gemeinde und die Stadtgemeinde Liezen aneinander und sind entlang der Gemeindegrenze durch keine massiven topografischen Hindernisse – etwa einen Bergkamm – getrennt.

Fakt ist aber, dass es aufgrund von geografischen und topografischen Verhältnissen überhaupt keine markanten, großflächigen Verflechtungen der Siedlungsgebiete und auch keine räumliche Geschlossenheit – mit Ausnahme von wenigen Häusern im Talboden entlang der B320 – gibt oder künftig geben kann. [...]

Die Siedlungsstrukturen der antragstellenden Gemeinde und der Stadtgemeinde Liezen sind völlig unterschiedlich. Während die antragstellende Gemeinde einen spezifisch ländlichen Siedlungsraum aufweist und die vorhandenen Gewerbebetriebe in einheimischer Hand sind, ist in der Stadtgemeinde Liezen ein städtischer, zerklüfteter Siedlungsraum vorhanden, wobei es dort mangels zukunftsorientierter Raumplanung an Wohnbauland fehlt. Damit stehen sich unterschiedliche (sozial geprägte) Siedlungsstrukturen sowie unterschiedliche örtliche Raumplanungen gegenüber.

Die von der antragstellenden Gemeinde bisher verfolgte Raumordnungsentwicklung hat einen kompakten Siedlungskern rund um das Ortszentrum geschaffen. Die wesentlichen Infrastruktureinrichtungen sind im Ortszentrum vorhanden, weshalb es vor allem für Kinder nicht notwendig ist, weite Strecken zu Schule oder zum Kindergarten auf sich zu nehmen. [...]

Weil sich im Falle der vorgesehenen Vereinigung die Stimmverhältnisse im neu zu bildenden Gemeinderat mit einem großen Vorteil zugunsten der Stadtgemeinde Liezen ergeben, ist schon jetzt damit zu rechnen, dass die von de[r] antragstellende[n] Gemeinde seit Jahren verfolgte, nachhaltige Siedlungspolitik ab 01.01.2015 nicht mehr Bestand hat und die Bevölkerung in diesem Punkt nur mit Nachteilen und mit keinen Vorteilen konfrontiert sein wird.

[...] Wille der Bevölkerung

[...] Die große Mehrheit der Bevölkerung der antragstellenden Gemeinde war und ist gegen die nun normierte Vereinigung[.]

[...]

[...] Infrastruktur[...]

[...]

[...] Die antragstellende Gemeinde verfügt allerdings selbst auch über eine sehr gute Grundversorgung.

Es gibt ein Gemeindeamt mit Mehrzwecksälen und eine Volksschule mit Turnsaal, die durchschnittlich von 34 Kindern besucht wird. Der bestehende Kindergarten wird von etwa 23 Kindern genutzt. Im Gemeindezentrum gibt es einen Nahversorger, einen Friseur, einen Installateur, eine Bank, mehrere Gastronomiebetriebe, einen Postpartner, eine Tankstelle, ein Rüsthaus, eine Kirche, ein Musikheim, mehrere Freizeiteinrichtungen (Golfplatz, Badensee, Tennisplätze, Skilift). Die Gemeinde hat stets auch die soziale Infrastruktur ausgebaut und organisiert seit Jahren ein betreutes Wohnen, eine Nachmittagsbetreuung für die Kinder des Kindergartens und der Volksschule und einen Ferienkindergarten und eine Ferienbetreuung bis zum Schulbeginn. Der Gemeindebauhof ist für den örtlichen Bedarf ausgelegt. Alle diese Einrichtungen sind stetig saniert worden. Es ist daher nicht nachvollziehbar, warum eine Vereinigung notwendig wäre, wenn all diese wesentlichen Infrastruktureinrichtungen vorhanden sind.

Unstrittig ist, dass die Gemeindebürger der antragstellenden Gemeinde die Einkaufsmöglichkeiten in der Stadtgemeinde Liezen nutzen. Eine wirtschaftliche oder funktionell-infrastrukturelle Abhängigkeit zur Stadtgemeinde Liezen besteht aber nicht. Im Falle der Vereinigung ist damit zu rechnen, dass mittelfristig die Volksschule der antragstellenden Gemeinde geschlossen wird. Obwohl in der Vergangenheit mehrfach betont wurde, dass zumindest der Kindergarten erhalten bleiben soll, gibt es im Kindergarten der Stadtgemeinde Liezen derzeit etwa 15 freie Plätze zu füllen; die Priorität wird darin liegen, den Kindergarten der Stadtgemeinde Liezen voll auszulasten, weshalb der zweite Kindergartenstandort der antragstellenden Gemeinde wegfallen wird.

[...]

Lebensrealität in der antragstellenden Gemeinde heißt (zumindest derzeit noch), dass die Bevölkerung die genannten Infrastruktureinrichtungen und insbesondere das Gemeindeamt vor Ort vorfindet und einen weiteren Teil (Handelsbetriebe, Apotheke, Arzt) seit Jahrzehnten in der Stadtgemeinde Liezen. [...]

[...] Bestehende Beziehungen zwischen den Gemeinden[...]

[...]

Zu den Kooperationen der antragstellenden Gemeinde zählen etwa der gesetzliche Abfallwirtschaftsverband mit über 17 Gemeinden oder die Energieagentur Steiermark Nord [mit] über 32 Gemeinden (wobei die Stadtgemeinde Liezen kein Mitglied ist). Außerdem noch der Sozialhilfverband Liezen sowie das Regionalmanagement Bezirk Liezen; daran sind jeweils sämtliche Gemeinden des politischen Bezirkes Liezen beteiligt. Mit der Stadtgemeinde Liezen besteht darüber hinaus ein Abwasserverband; außerdem werden die 'Rothkogelquellschüttungen' gemeinsam mit der Stadtgemeinde Liezen genutzt. Die antragstellende Gemeinde war immer für diese Kooperationen offen, weil sie sinnvoll sind und einen Erfahrungsaustausch ermöglichen. In diesen Bereichen ergeben sich kaum Einsparungspotenziale.

[...] Wesentlich 'engere' Zusammenarbeit, vor allem in der Verwaltung, gibt es beispielsweise mit der Nachbargemeinde Lassing. [...]

[...]

Weil es sich vor allem um Kooperationen infrastruktureller und wirtschaftlicher Natur handelt, die im Moment besonders kostengünstig für die antragstellende Gemeinde sind, ergibt sich in diesen Bereichen [...] weder ein Bedarf für eine Vereinigung noch ein Einsparungspotenzial durch die Vereinigung. Es ist auch nicht damit zu rechnen, dass die bestehenden Kooperationen automatisch effizienter einsetzbar und nutzbar werden.

[...] Geografische und topografische Gegebenheiten[...]

[...] Derzeit beträgt die kleinste Distanz, die ein Gemeindegänger bis zum noch bestehenden Gemeindeamt zurücklegen muss, rund 20 m (Am Dorfplatz), die größte Distanz (aufgrund der kompakten Siedlungsstruktur) rund 1,8 km (Sengschmiedweg). Wenn sich das Gemeindeamt aufgrund der Vereinigung nur mehr in der Stadtgemeinde Liezen befindet, erhöht sich die kleinste Distanz auf rund 3,0 km (Am Dorfplatz) und die größte Distanz auf rund 5,0 km (Sengschmiedweg).

Auf den ersten Blick erscheint eine solche Distanzsteigerung akzeptabel. Es gibt aber nur eine sehr schlechte Verbindung mit öffentlichen Verkehrsmitteln. [...]

[...] Im Falle der Vereinigung ist damit zu rechnen, dass der eigene Bauhof aufgelöst und die vorhandenen Maschinen und Fahrzeuge in den Bauhof der Stadtgemeinde Liezen eingegliedert bzw verkauft werden. Der Winterdienst wird dann zentral vom Stadtzentrum aus organisiert, weshalb die Räumung dort beginnen wird und die nunmehr mehrere Kilometer entfernten Gebiete der antragstellenden Gemeinde viel später geräumt werden.

Insgesamt bedeutet die Vereinigung aufgrund der zurückzulegenden größeren Wegstrecken (für die Gemeindegänger selbst, aber auch für soziale Einrichtungen, etwa das betreute Wohnen oder das von der Gemeinde organisierte 'Essen auf Rädern') eine deutliche Reduktion des Servicegrades für die Gemeindegänger der antragstellenden Gemeinde. Die persönliche Betreuung und Anteilnahme entfällt. Es ist völlig unverständlich, warum ohne Berücksichtigung all dieser Faktoren und der wechselseitigen Beeinflussung der Zwangsvereinigung auch auf beispielsweise den Volksschulstandort, den Kindergarten oder die sonstigen infrastrukturellen Einrichtungen, in den Erläuterungen zum StGsrG davon gesprochen wird, dass die 'begründete [Anmerkung: wodurch begründete?] Annahme besteht, dass durch die Vereinigung dieser Gemeinden ein leistungsfähigeres Gemeinwesen als bisher entstehen wird.'

[...] Zusammenfassung der Bedenken im Hinblick auf die Verbesserung der Gemeindestruktur

[...]

[...] Bedenken im Hinblick auf Entscheidungsgrundlagen und Verfahrensablauf

[...]

[...] Zusammenfassung der Bedenken im Hinblick auf Entscheidungsgrundlagen und Verfahrensablauf

Die Vereinigung der antragstellenden Gemeinde mit der Stadtgemeinde Liezen beruht auf einer völlig unzureichenden Grundlagenforschung (soweit eine solche überhaupt stattgefunden hat) und Begründung und ist auch aus diesen Gründen sachlich nicht gerechtfertigt.

Auch wurde eine hinreichende Prüfung gelinderer Mittel unterlassen. Die von der antragstellenden Gemeinde vorgeschlagene[n] Alternativen zur Vereinigung

('Großlösung', Mehrzweckverbände und Kooperationen) wurden nicht berücksichtigt. [...] Das Sachlichkeitsprinzip gebietet es, gelindere[...] Mittel zu prüfen und daraus eine Gesamtabwägung vorzunehmen.

Insgesamt ist der zwangsweisen Fusionierung der antragstellende[n] Gemeinde in § 3 Abs 6 Z 3 StGsrG daher auch angesichts der 'informationsverweigernde[n]' Haltung der Landesregierung, der mangelhaften Entscheidungsgrundlagen, der nicht vorhandene[n] sachliche[n] Begründung sowie der mangelnden Alternativenprüfung die Sachlichkeit abzusprechen, weshalb diese als verfassungswidrig aufzuheben ist.

[...] Conclusio – Verfassungswidrigkeit des § 3 Abs 6 Z 3 StGsrG

[...] Im Ergebnis ist die in § 3 Abs 6 Z 3 StGsrG normierte Zwangsvereinigung sachlich nicht gerechtfertigt. Es gibt keine begründete Prognose einer Verbesserung der Gemeindestruktur, der Herausbildung eines leistungsfähigeren Kommunalwesens oder eines Zusammengehörigkeitsgefühls der Bevölkerung.

[...]

[...] Die in § 3 Abs 6 Z 3 StGsrG normierte Zwangsvereinigung beruht darüber hinaus auf einer unzureichenden Grundlagenforschung; alternative, gelindere Mittel wurden nicht geprüft und abgewogen. Die Zulässigkeit und Sachlichkeit der Vereinigung lässt sich im konkreten Fall nicht hinreichend objektiv belegen." (Zitat ohne die im Text enthaltenen Hervorhebungen)

3. Die Stmk. Landesregierung bestreitet die Zulässigkeit des Antrages und führt zu den im Antrag dargelegten Bedenken – auszugsweise – Folgendes aus:

3

"Zum allgemeinen Vorbringen bei der Darlegung der verfassungsrechtlichen Bedenken

[...] Der Landesgesetzgeber hat auf Grundlage der österreichischen Bundesverfassung die Möglichkeit, Gemeinden auch gegen ihren Willen zu vereinigen. § 8 Abs. 3 GemO bestimmt, dass Vereinigungen gegen den Willen der betroffenen Gemeinden nur mittels Gesetz zulässig sind. Dem entsprechend wurde das StGsrG erlassen. Der Landesgesetzgeber hat jede Vereinigung, auch die der antragstellenden Gemeinde, in den Erläuterungen umfassend auf Basis des Leitbildes und der Ziele des StGsrG begründet. Von einer fehlenden Begründung kann daher keine Rede sein.

[...]

[...] Zum allgemeinen Vorbringen betreffend die 'Möglichkeit einer Großlösung' ist anzumerken, dass die gesamte Antragsbegründung in Richtung Beibehaltung der Eigenständigkeit der antragstellenden Gemeinde geht und daher dieses Vorbringen nicht stützt. Eine entsprechende Willensbildung des Gemeinderates zu einer Großlösung ist nicht bekannt. Ob die von der antragstellenden Gemeinde angegebene oder eine andere mögliche Fusionsvariante zweckmäßiger gewesen wäre, kann darüber hinaus nicht Gegenstand dieses Individualantrages auf Normenkontrolle sein. Der Gleichheitsgrundsatz gibt dem VfGH nämlich keine Handhabe über die (bloße) Zweckmäßigkeit gesetzlicher Bestimmungen zu entscheiden [...].

[...] Im Sinne der Rechtsprechung des VfGH [...] lässt auch der von der antragstellenden Gemeinde mehrmals hervorgehobene Umstand, dass der Landesgesetz-

geber andere Gemeinden als die Antragstellerin bestehen ließ, keinen Rückschluss darauf zu, dass die gegenständliche Vereinigung unsachlich wäre.

[...] Zum Vorbringen der Bedenken im Hinblick auf die Verbesserung der Gemeindestruktur

[...]

[...] Zum Vorbringen der demografischen Entwicklung

[...]

Die Einwohnerzahl und die prognostizierte Bevölkerungsentwicklung sind entscheidende Kriterien für die Funktionsfähigkeit eines Gemeinwesens und somit im öffentlichen Interesse. Die antragstellende Gemeinde wies am 1. Jänner 2013 einen Bevölkerungsstand von 1.116 EinwohnerInnen auf, nachdem die Bevölkerungsentwicklung von 1981 bis 2013 steigend war (+15,6 %). Die Prognosen bis 2030 gehen von einem Bevölkerungsverlust auf 1.091 EinwohnerInnen aus[.]

[...]

Der von der antragstellenden Gemeinde bis 2016 prognostizierte Bevölkerungszuwachs kann nicht nachvollzogen werden. Der Bevölkerungsstand hat im Jahr 2002 mit 1.173 EinwohnerInnen seinen Höchststand erreicht und sinkt seither kontinuierlich mit leichten Schwankungen. Unter Heranziehung der Altersstruktur sowie der Geburten- und Wanderungsbilanz kommt die Landesstatistik Steiermark zum Ergebnis, dass sich der Bevölkerungsstand der antragstellenden Gemeinde bis zum Jahr 2030 auf 1.091 EinwohnerInnen weiterhin leicht verringern wird.

Der Bevölkerungsstand der Stadtgemeinde Liezen (2013: 6.803 EinwohnerInnen) ist von 1981 bis 2013 rückläufig (-3,3%); die Prognose kündigt auch hier weitere Bevölkerungsverluste auf 6.707 EinwohnerInnen an. Im Gebiet der neuen Stadtgemeinde würden somit auf einer Fläche von rund 92 km² 7.919 EinwohnerInnen leben.

Nach der Judikatur des VfGH ist die Zusammenlegung einer Kleingemeinde mit weniger als 1.000 EinwohnerInnen mit einer anderen Gemeinde in der Regel sachlich. Diese Einwohnergrenze stelle einen bloßen Richtwert dar und sei keineswegs eine starre Grenze (VfSlg. 9668/1983, 9655/1983). Demgemäß ist auch bei einer geringfügigen Überschreitung dieser Grenze – wie bei der antragstellenden Gemeinde – von einer grundsätzlichen Sachlichkeit der betreffenden Vereinigung auszugehen. [...]

Durch die erzielbaren Kosteneinsparungen, die effizientere Nutzung der vorhandenen Infrastruktur sowie die optimierte Raumplanung[...] wird die neue Gemeinde besser in der Lage sein, auch auf die Herausforderungen der Bevölkerungsentwicklung und fortschreitenden Alterung der Bevölkerung zu reagieren. [...]

Wenn die Antragstellerin argumentiert, dass in den Jahren 2000 bis 2013 kein weiteres Bauland ausgewiesen worden sei, so steht dies in einem gewissen Widerspruch zum Örtlichen Entwicklungskonzept 4.0 aus dem Jahr 2011, wo es heißt, dass die Funktion der Gemeinde Weißenbach bei Liezen als Wohnsitzgemeinde im Nahbereich des Regionszentrums Liezen durch eine kontinuierliche Bautätigkeit im Gemeindegebiet in den letzten Jahren bestätigt werde [...].

Wenn die antragstellende Gemeinde vorbringt, sie habe ihre örtliche Raumplanung aufgrund der demografischen Entwicklung ändern müssen, so ist dem

entgegenzuhalten, dass es ein Grundsatz der Raumordnung ist, den zur Verfügung stehenden Raum vorausschauend zu gestalten (§ 1 Abs. 2 Stmk. ROG). Ein nachteiliger Zusammenhang mit der Vereinigung ist dabei nicht zu erkennen.

[...]

[...] Zum Vorbringen der wirtschaftlichen Lage

[...]

Dazu ist auszuführen, dass es der Gemeinde Weißenbach bei Liezen in den Jahren 2009 und 2010 nicht gelang, den ordentlichen Haushalt auszugleichen. In den Jahren 2008, 2011 und 2012 wurde der ordentliche Haushalt ausgeglichen und konnten Mittel dem außerordentlichen Haushalt zugeführt werden. Der Antragstellerin gelang es jedoch im Zeitraum 2008 bis 2012 nicht, die außerordentlichen Vorhaben in Summe ohne Abgänge, trotz teilweiser Zuführungen aus dem ordentlichen Haushalt, zu bewältigen. Die Antragstellerin hatte im außerordentlichen Haushalt im Betrachtungszeitraum 2008 bis 2012 (trotz der oben erwähnten Zuführungen) Abgänge in der Höhe von insgesamt EUR 741.861,94 zu verzeichnen, wodurch der außerordentliche Haushalt der Gemeinde Weißenbach bei Liezen mit erheblichen Bedarfszuweisungsmitteln gestützt werden musste: in den Jahren 2008 bis 2012 mit EUR 1.419.540,50.

Insgesamt verzeichnete der Haushalt der Gemeinde Weißenbach bei Liezen im Beobachtungszeitraum 2008 bis 2012 trotz Zuführungen aus dem ordentlichen Haushalt und trotz erheblicher Bedarfszuweisungsmittel laufend Abgänge.

[...]

Wie auch in den Erläuterungen zu § 3 Abs. 6 Z. 3 StGsrG[...] ausgeführt, kann durch die Vereinigung die bestehende Infrastruktur effizienter genutzt bzw. deren Nutzung optimiert werden. Diese Maßnahmen könnten letztlich der neuen Gemeinde nicht nur entsprechende wirtschaftliche Vorteile bringen, sondern auch den Bestand an wichtiger Infrastruktur, wie zB Kindergarten und Volksschule durch eine verbesserte Auslastung auf Dauer sicherstellen [...].

[...]

Nach Einschätzung der Landesregierung sind bei einer Vereinigung Kosteneinsparungen im Bereich des Personals (rund EUR 478.364,00[...]), de[r] Gebrauchs- und Verbrauchsgüter[...], wie zum Beispiel Druckkosten für Gemeindezeitungen (EUR 7.000,00) und im Bereich der Gemeindeorgane und de[r] sonstigen Kosten für die Gemeindeverwaltung sowie den Gemeindebetrieb (EUR 138.000,00) erzielbar. Allein durch die Zusammenlegung der Bauhöfe können rund EUR 24.000,00 jährlich mittel- bis langfristig eingespart werden [...].

Wenn die Antragstellerin ausführt, dass wesentliche finanzielle Fragen, wie etwa die tatsächliche Verwertbarkeit der dann leer stehenden Gebäude, völlig ungeklärt seien, ist anzumerken, dass insgesamt die Überprüfung der bestehenden Infrastruktur einer Gemeinde und deren Optimierung nach einer Vereinigung von wesentlicher Bedeutung ist. Gerade die intensive Auseinandersetzung des neu gewählten Gemeinderates mit diesen Fragen soll letztlich mittel- bis langfristig zu einer optimierten Nutzung der bestehenden Infrastruktur führen. Der Hinweis auf leer stehende Gebäude aufgelassener Handelsbetriebe kann jedoch nicht dazu dienen, eine Vereinigung von Gemeinden insgesamt als nachteilig zu bewerten.

Durch die Gemeindevereinigung werden der neuen Gemeinde in etwa 2 bis 3% mehr Budgetmittel für die Bewältigung der Pflicht- und freiwilligen Aufgaben zur Verfügung stehen als ohne Vereinigung. [...]

[...] Zum Vorbringen hinsichtlich Siedlungsstruktur und Siedlungsentwicklung sowie Raumplanung

[...]

Die Antragstellerin und die Stadtgemeinde Liezen können sowohl hinsichtlich der Siedlungsstruktur als auch hinsichtlich des naturräumlichen Umfelds nur als gemeinsamer Siedlungs- und Wirtschaftskörper gesehen werden, wobei die Grenzen in keiner Weise sichtbar sind[.]

[...]

Es ist ersichtlich, dass die Gemeinden bereits räumlich und funktionell eng miteinander verflochten sind, die Nutzung der Infrastruktur [...] sowie die Siedlungsentwicklung [...] bereits die Verwaltungsgrenzen überschreiten. Die räumliche Verflechtung mit der Stadtgemeinde Liezen zeigt sich insbesondere in dem Teil, der im Bereich der Ennstal Bundesstraße direkt an die KG Liezen der Stadtgemeinde Liezen anschließt. Baulandgebiete der Kategorien Allgemeines Wohngebiet und Gewerbegebiet in beiden Gemeinden grenzen in diesem Bereich unmittelbar aneinander [...].

[...]

Diese starke räumliche Nähe beider Gemeinden wird zB dadurch belegt, dass ein Gewerbebetrieb seinen Betrieb die Gemeindegrenze überschreitend [...] situiert hat [...].

[...]

Diese zusammenwachsende Struktur ist bereits jetzt ein Indikator dafür, dass Gemeindevorrichtungen längst grenzübergreifend genutzt werden. Mit der Vereinigung spiegeln sich daher bereits real bestehende Verflechtungen in den administrativen Strukturen der Gemeinde wider. In der neuen Gemeinde ergänzen sich die Potentiale an Siedlungs-, Gewerbe- und Industrieräumen, womit sich eine funktionale Gebietseinheit mit einem städtischen Arbeits-, Dienstleistungs- und Bildungszentrum im zentralen Siedlungsgebiet sowie einer ergänzenden Wohn- und Naherholungsfunktion im Umland ergibt.

Die Ansiedlung von Handelsbetrieben (Einkaufszentren) in der Stadtgemeinde Liezen erfolgte auf Grundlage und in Einklang mit dem Entwicklungsprogramm zur Versorgungsinfrastruktur, welches Einkaufszentren nur für die Gemeinde Liezen, nicht jedoch für die antragstellende Gemeinde vorsieht. Mit 375m² Bauland pro EinwohnerIn lag die Stadtgemeinde Liezen 2009 unter dem Wert der antragstellenden Gemeinde (576m²) sowie dem Bezirksdurchschnitt (463m²). Es liegt somit – entgegen den Aussagen der antragstellenden Gemeinde – für die Stadtgemeinde Liezen sehr wohl eine kompakte Siedlungsstruktur vor. Die angeführten 'unterschiedlichen Raumordnungsphilosophien' der beiden Gemeinden können nicht erkannt werden.

Die neue Gemeinde kann die Instrumente der örtlichen Raumplanung besser einsetzen, indem die mittel- bis langfristige Entwicklung des neuen, größeren gemeinsamen Raumes tatsächlich auf der neuen Gemeindeebene gestaltbar ist. Laut Baulandbilanz zum Flächenwidmungsplan 5.0 (Stand 2014) verfügt die Stadtgemeinde Liezen über eine Wohnbaulandreserve von 13,85 ha und eine(n) Mobilitätsfaktor von 0,95. Die antragstellende Gemeinde verfügt über eine Wohnbaulandreserve von 5,48 ha bei einem Mobilitätsfaktor von 1,14 (Flächenwidmungsplan 4.0, Stand 2012). Den Ausführungen bezüglich des fehlenden

Wohnbaulandes in der Stadtgemeinde Liezen und den damit einhergehenden Befürchtungen einer Bodenpreissteigerung kann daher nicht gefolgt werden. Laut Kurzfassung des örtlichen Entwicklungskonzeptes orientiert sich die Gemeinde Weißenbach wirtschaftspolitisch zumindest zum Teil nach Liezen.

[...]

Im Landesentwicklungsprogramm, LGBl. Nr. 75/2009 i.d.F. Nr. 37/2012, ist die Stadtgemeinde Liezen gemäß § 3 Abs. 5 Z. 2 LEP 2009 als 'Regionales Zentrum' festgelegt. Liezen weist eine Vielzahl an unterschiedlichen Nutzungen wie produzierendes Gewerbe, Handel sowie öffentliche und private Einrichtungen und Dienstleistungen auf. Die Stadtgemeinde verfügt damit über eine umfassende Versorgungsinfrastruktur und ergänzende höherrangige Infrastruktureinrichtungen[.]

Das Vorbringen der antragstellenden Gemeinde, wonach in den Erläuterungen zum StGsrG festgehalten sei, dass 'großflächige Siedlungsverflechtungen mit der Stadtgemeinde Liezen' bestünden [...], ist so nicht richtig. Neben dem Hinweis auf tatsächlich bestehende (und von der antragstellenden Gemeinde bestätigte) Siedlungsverflechtungen wird in den Erläuterungen vor allem darauf verwiesen, dass die Gemeinden bereits räumlich und funktionell miteinander verflochten sind [...].

Diese Verflechtungen werden auch seitens der antragstellenden Gemeinde im vom Gemeinderat der Gemeinde Weißenbach bei Liezen im Jahr 2011 beschlossenen 'Örtlichen Entwicklungskonzept Nr. 4.00' [...] festgehalten:

- 'Die Gemeinde Weißenbach bei Liezen befindet sich ca. 3 km westlich des Stadtzentrums Liezen, zugleich Bezirkshauptstadt des politischen Bezirks Liezen[,] und schließt unmittelbar an die Stadtgemeinde an.'
- 'Darüber hinaus besteht aufgrund der räumlich-funktionellen Nähe zum Regionszentrum Liezen ein entsprechendes Arbeitsplatzangebot in guter Erreichbarkeit, sodass die Gemeinde Weißenbach bei Liezen als Umlandgemeinde von Liezen zugleich Wohnsitzgemeinde für Arbeitnehmer in Liezen darstellt'.
- 'Die Funktion der Gemeinde Weißenbach bei Liezen als Wohnsitzgemeinde im Nahbereich des Regionszentrums Liezen wird durch eine kontinuierliche Bautätigkeit im Gemeindegebiet in den letzten Jahren bestätigt'.

[...]

Unter dem Aspekt, dass sich in der Stadtgemeinde Liezen mehrere Versorgungseinrichtungen mit einem öffentlichen und privaten Güter- und Leistungsangebot sowohl des Grund- als auch des gehobenen Bedarfes (ua Einkaufszentren, Banken, Neue Mittelschule und weitere berufsbildende Schulen, Fachärzte, Apotheke) befinden, ist auch die von der antragstellenden Gemeinde angeführte infrastrukturelle Ausstattung [...] relativ zu bewerten, da die EinwohnerInnen der Antragstellerin die Angebote der Stadtgemeinde Liezen durch die räumliche Nähe verstärkt nutzen, was seitens der Gemeinde Weißenbach bei Liezen im Antrag auch bestätigt wird. Nachdem Einrichtungen wie Nahversorger, Gastronomiebetriebe oder Banken bereits jetzt eine lokale Ergänzungsfunktion für die Bevölkerung in Weißenbach zum in der Stadtgemeinde Liezen bestehenden, umfassenden Angebot erfüllen, ist nicht nachvollziehbar, warum diese Einrichtungen nach einer Gemeindevereinigung geschlossen werden sollten.

Die antragstellende Gemeinde führt weiters an, dass sich die Trennung bzw der Kontrast zwischen der antragstellenden Gemeinde mit ländlicher Prägung einer-

seits und der Stadtgemeinde Liezen mit städtischer Prägung andererseits insbesondere auch im Vereins- und Kulturleben widerspiegeln.

Dem ist entgegenzuhalten, dass zB der Fußballverein SC Knauf Liezen ein 'gemischter' Fußballverein ist, dessen Mitglieder sowohl aus der antragstellenden Gemeinde als auch von der Stadtgemeinde Liezen stammen. Weiters trainieren die Skifahrer des Liezener SC regelmäßig am Skilift der antragstellenden Gemeinde.

Zusammenfassend ist hier festzustellen, dass durch die Vereinigung eine optimierte Raumplanung mit Nutzung der Potentiale und einer besser gestaltbaren Siedlungsentwicklung und Gewerbeansiedelung möglich ist, was für die Zukunft einen erheblichen Vorteil für diesen Raum darstellt.

[...] Zum Vorbringen hinsichtlich der Infrastruktur

[...]

Die antragstellende Gemeinde verfügt über eine Grundversorgung vor Ort, wobei die Gemeinde zentralörtlich und funktionell nach der Stadtgemeinde Liezen orientiert ist, die als Regionales Zentrum eine zentralörtliche Funktion hat. Die antragstellende Gemeinde partizipiert unmittelbar an der guten Ausstattung der Stadtgemeinde Liezen [...] und führt das auch in ihren Antragsausführungen an mehreren Stellen selbst an.

Es ist für die Landesregierung nicht nachvollziehbar, warum nach einer Vereinigung Infrastruktureinheiten wie der Kindergarten, die Volksschule, Bank oder Gastronomiebetriebe geschlossen werden sollten. Tatsächlich ist es so, dass die Stadtgemeinde Liezen zwei Kindergärten betreibt, die derzeit mit 94 Kindern bei 93 bewilligten Plätzen voll ausgelastet sind. Hingegen besuchen 13 Kinder den Kindergarten der Antragstellerin bei 25 bewilligten Plätzen. Somit wäre es naheliegend, dass bei einer Vereinigung der beiden Gemeinden und drei bestehenden Kindergärten für eine entsprechende Auslastung des Kindergartens der Antragstellerin gesorgt wäre.

Die Volksschule der Antragstellerin weist im Schuljahr 2013/14 eine Schülerzahl von 34 auf, die Prognose für das Schuljahr 2019/20 lautet auf 29 SchülerInnen, die deutlich über der von der Landesregierung gesetzten Grenze von 20 SchülerInnen liegt. Eine Schließung einer Volksschule wird nicht durch die Vereinigung von Gemeinden bewirkt, sondern hängt ausschließlich von der Entwicklung der SchülerInnenzahl ab. Auch im Hinblick auf die Volksschule der Antragstellerin ist es möglich, die Auslastung in der neuen Gemeinde entsprechend sicherzustellen. Auch Banken und Gastronomiebetriebe werden sich an der Frequenz und dem Umsatz orientieren und nicht an der Gemeindevereinigung.

Die Folgen sinkender Bevölkerungszahlen sind unabhängig von der Gemeindevereinigung eine Herausforderung dieses Raumes, die durch die Vereinigung besser bewältigt werden kann.

Entgegen den Ausführungen der antragstellenden Gemeinde hat die Gemeinde kein zentrales 'Gemeindezentrum', was den Schluss nahelegen würde, dass sich viele Infrastruktureinrichtungen kompakt in einem Gebäudekomplex befinden würden. Die Infrastruktureinrichtungen sind lediglich im Nahebereich zueinander angeordnet.

Zum Thema Infrastruktur ist festzustellen, dass die antragstellende Gemeinde und die Stadtgemeinde Liezen eine gemeinsame Kläranlage betreiben, wobei der

Anteil der antragstellenden Gemeinde 15,46 % beträgt. In diese Kläranlage werden nur Abwässer der antragstellenden Gemeinde und der Stadtgemeinde Liezen eingeleitet. Die Stadtgemeinde Liezen schreibt den Kostenanteil der antragstellenden Gemeinde quartalsmäßig vor.

Auch in der Wasserversorgung gibt es Verflechtungen mit der Stadtgemeinde Liezen. Zwar wird der Großteil der Haushalte grundsätzlich über eine eigene Quelle versorgt. In den Jahren 2009 und 2010 erfolgte die Versorgung mit Trinkwasser jedoch wegen Verunreinigung (Bakterien) der eigenen Wasserversorgungsanlage überwiegend über die 'Rotkogelquelle' der Stadtgemeinde Liezen. Die Rotkogelquelle befindet sich im Gemeindegebiet der antragstellenden Gemeinde, Grundeigentümerin ist aber die Stadtgemeinde Liezen. Die antragstellende Gemeinde darf von dieser Quelle 1/7 Wasser gratis beziehen [...].

Diese Tatsachen sprechen auch für die Sachlichkeit der Vereinigung, da durch die gemeinsame und somit effizientere Nutzung der vorhandenen Infrastruktur mittelfristig insgesamt Kosteneinsparungen und ein effizienter Einsatz der Budgetmittel zu erwarten ist. Auch würden durch den Entfall der Gegenverrechnungen zwischen den Gemeinden Einsparungen in der Verwaltung einhergehen. Die neue Gemeinde wäre damit in infrastruktureller Hinsicht in der Lage, ihre Daseinsvorsorgefunktion ohne Abhängigkeiten für ihre BürgerInnen auf Dauer zu sichern.

[...] Zum Vorbringen der geografischen bzw topografischen Gegebenheiten und Siedlungsentwicklung

[...]

Die Stmk. Landesregierung führt dazu an, dass die betroffenen Gemeinden aneinander grenzen und ungünstige geographische Verhältnisse nicht vorliegen. Auch die von der antragstellenden Gemeinde ins Treffen geführte[n] Entfernungen zwischen den Gemeinden oder Teilen der Gemeinden können als zumutbar angesehen werden, da die Gemeinden nur ca. vier Kilometer voneinander entfernt liegen und jeweils über die B 320-Ennstalstraße gut erreichbar sind. Die B 320-Ennstalstraße schließt in Liezen an das überregional bedeutsame Straßennetz A9, B 113, B 146, B 320, B 138 und L 740 an.

[...]

Im Hinblick auf den ÖPNV befürchtet die antragstellende Gemeinde[,] dass die Gemeindevereinigung zu einer weiteren Verschlechterung der Verbindungen mit öffentlichen Verkehrsmitteln führen werde. Dazu ist auszuführen, dass die antragstellende Gemeinde mit der Stadtgemeinde Liezen über die Linie 940 vergleichsmäßig sehr gut erschlossen ist. [...] Das direkte Siedlungsgebiet der antragstellenden Gemeinde wird durch die drei Haltestellen Knaufstraße, Dorfstraße und Hermann-von-Wißmann-Weg erschlossen, wobei nicht alle Kurse aufgrund der daraus resultierenden längeren Fahrzeit diese innenliegenden Haltestellen bedienen.

Es erschließt sich der Landesregierung nicht, warum durch eine Vereinigung hierbei eine Verschlechterung eintreten sollte.

Um Verbesserungen für abseits der Bushaltestellen gelegene Ortsteile zu erreichen, stünde der antragstellenden Gemeinde jederzeit die Möglichkeit frei, gemäß § 11 ÖPNRV-G ihrer Rolle als Aufgabenträger zur Planung einer nachfrageorientierten Verkehrsdienstleistung – hier insbesondere die Ausweitung von Verkehrsdienstleistung – nachzukommen, was im Falle der neuen, größeren Gemeinde eher der Fall sein könnte.

Ähnliches gilt auch für die Organisation des Winterdienstes mit Schneeräumung und Streuung sowie für die Aufrechterhaltung der von der antragstellenden Gemeinde vorgebrachten sozialen Dienstleistungen, wo keine stichhaltigen Gründe für eine zwangsläufige Verschlechterung vorgebracht wurden. Es ist Aufgabe der neuen Gemeinde, diese Dienstleistungen entsprechend sicherzustellen.

[...]

Selbst wenn [...] diese Dienstleistungen daher künftig nicht mehr im gleichen Umfang erbracht werden, wäre das ggf ein Nachteil, der aber nicht die Unsachlichkeit der Gemeindevereinigung nach sich ziehen kann.

[...] Zum Vorbringen der bestehenden Beziehungen und Kooperationen

[...]

Die Stmk. Landesregierung verweist zunächst auf ihre bisherigen Ausführungen und wendet ein, dass die dargestellten Kooperationen die Sachlichkeit der Vereinigung nicht berühren.

[...] Zum Vorbringen des Willens der Bevölkerung

[...]

[...] [I]n allen Phasen des Gemeindereformprozesses [wurde] Wert darauf gelegt [...], kommunale Interessen zu berücksichtigen, die Gemeinden einzubeziehen[...] und den Prozess möglichst transparent zu gestalten.

[...]

Die Ergebnisse der auf Ebene der Gemeinde durchgeführten Volksbefragungen/Volksabstimmungen sind – soweit sie der Aufsichtsbehörde mitgeteilt wurden – in jedem Einzelfall in die Abwägung aller Aspekte, die für und gegen die Gemeindevereinigung sprechen, mit eingeflossen. Sie waren aber bei den vom StGsrG betroffenen Gemeinden, mithin auch der antragstellenden Gemeinde, letztlich nicht ausschlaggebend, da sich die zu treffende Entscheidung – dem Sachlichkeitsgebot entsprechend – [an] den Zielen dieses Gesetzes, den Kriterien des Leitbildes und den öffentlichen Interessen im Sinne von § 6 GemO zu orientieren hatte und die Prognosen für die jeweiligen neuen Gemeinden – als Komplex betrachtet – positiv waren [...].

[...]

[...] Zu den Bedenken im Hinblick auf Entscheidungsgrundlagen und Verfahrensablauf

[...]

[...] Der antragstellenden Gemeinde wurde im Rahmen dieses Prozesses mehrfach die Möglichkeit geboten, zu der Strukturreform – auch in persönlichen Gesprächen mit Vertretern des Landes, wo die Gründe für die Vereinigung ausführlich erörtert wurden – Stellung zu nehmen, worauf der dargestellte Verfahrensablauf der antragstellenden Gemeinde auch mehrmals Bezug nimmt. So wurde zB mit Schreiben der Abteilung 7 vom 29. Juli 2013 [...] ausführlich auf ein Auskunftsbegehren der Antragstellerin geantwortet und u.a. auf die Einsetzung eines Landeskoordinators für diese Konstellation sowie auf die persönlich geführten Gespräche hingewiesen. Das Angebot zu einer näheren Analyse der Auswirkungen einer Gemeindevereinigung unter Beiziehung einer externen Prozessbegleitung wurde von der antragstellenden Gemeinde mit Schreiben vom 30. Juli 2013 abgelehnt [...].

Vereinbarungen der Gemeinden untereinander in Angelegenheiten des eigenen Wirkungsbereichs.

Der Landtag Steiermark hat sich im Zuge der Gemeindestrukturreform in mehreren Debattenbeiträgen wie zB am 12. November 2012 mit der Frage beschäftigt, ob freiwillige Gemeindekooperationen bzw. Gemeindeverbände genauso geeignet sind, die mit einer Gemeindereform verfolgten Ziele zu erreichen. Das wäre aber nur dann der Fall, wenn mit den freiwilligen Gemeindekooperationen oder Gemeindeverbänden die dargestellten gleichen Vorteile erzielt werden können. Es wurde daher geprüft, ob die Reformziele auch in einem oder in mehreren Gemeindeverbänden genauso gut erreicht werden können.

Im Leitbild zur Gemeindestrukturreform wurden die Vor- und Nachteile von Gemeindevereinigungen und Verbandslösungen ausführlich dargestellt. Folgende Erwägungen sind letztlich gegen eine Verbandslösung ins Treffen zu führen:

- Erstens dürfen Gemeindevereinbarungen 'im Falle der Besorgung von Angelegenheiten der Hoheitsverwaltung die Funktion der beteiligten Gemeinden als Selbstverwaltungskörper nicht gefährden' (Art 116a Abs. 1 Z 1 B-VG). Damit verbietet das B-VG eine 'zu verdichtete' Gemeindekooperation, die Gemeinden müssen Selbstverwaltungskörper bleiben. Einer einem Gemeindezusammenschluss vergleichbaren Struktur sind schon damit Grenzen gesetzt.
- Zweitens kann die finanzielle Leistungskraft durch Gemeindekooperationen zwar gestärkt werden, nicht gesichert ist aber die Nachhaltigkeit dieser Stärkung. Insbesondere können die einem Gemeindeverband beigetretenen Gemeinden diesen wieder verlassen. Eine 'Kündigung' einer rechtswirksamen Gemeindevereinigung ist hingegen nicht möglich. Nur die Gemeindevereinigung ermöglicht deshalb eine nachhaltige und zuverlässige Stärkung der gemeindlichen Leistungskraft.
- Drittens können Gemeinden in verschiedenen Angelegenheiten mit jeweils anderen Körperschaften unterschiedliche Kooperationen bilden. Dadurch kann sich ein nach Angelegenheiten differenziertes, heterogenes 'Kooperationsnetz' entwickeln, was insbesondere die zentralörtliche Raumplanung erheblich erschweren kann. Auch unter dem Gesichtspunkt einer effektiven Gemeindeaufsicht kann sich ein unstrukturiert entwickeltes Kooperationsnetz nachteilig auswirken.
- Viertens wird durch eine Verbandslösung der generelle Arbeits- und Verwaltungsaufwand erhöht, da eine zusätzliche Verwaltungsebene über den Gemeinden geschaffen wird. Damit kann den Erwartungen in eine funktionierende, kostengünstige Verwaltung in vielen Bereichen nicht entsprochen werden.

Zu ähnlichen Ergebnissen kommt eine rechtswissenschaftliche Untersuchung aus dem Jahr 2012 [vgl. *Holoubek/Potacs/Scholz*, Art 120 B-VG als Instrument der Gemeindekooperation?, in: *KWG* (Hrsg.), *Gemeindekooperationen – vom Kirchturmdenken zur vernetzten Region*, 2012]: 'Eine rechtspolitische Gesamtbewertung gemeindeübergreifender Organisations[...]formen fällt somit zugunsten von Fusionen und Gebietsgemeinden aus, weil diese sich effizienter und finanziell günstiger ausgestalten lassen und – wie gesagt – eine Abmilderung des kommunalen Identitätsverlustes zulassen.'

Auch das immer wieder artikulierte Bedürfnis der Gemeinden nach derartigen Verbänden fand keinen Niederschlag in etwaigen aufsichtsbehördlichen Genehmigungsverfahren. Trotz der Umsetzung der oben genannten B-VG-Novelle im steirischen Landesrecht im Jahr 2012 gibt es in der Steiermark bis dato keinen derartigen Mehrzweckverband. Der einzige bisher eingebrachte Antrag für einen Mehrzweckverband konnte bislang die formellen Voraussetzungen nach der Gemeindeordnung und des Gemeindeverbandsorganisationsgesetz[es] nicht erfüllen. Auch die antragstellende Gemeinde hat keinen derartigen Antrag eingebracht.

In Anbetracht dessen ist davon auszugehen, dass die durch die B-VG-Novelle des Jahres 2011 geschaffene Möglichkeit der Bildung von Mehrzweckverbänden die umfassende Gemeindestrukturreform durch Gebietsänderungen nicht ersetzen kann, sondern nur ein ergänzendes Modell darstellt.

Das zeigten auch die bisherigen Erfahrungen mit freiwilligen Verbänden und dem 'Regionext-Modell' zur Bildung von Kleinregionen, die der Landtag Steiermark mit der Novellierung der Gemeindeordnung im Jahre 2008 (LGBl. Nr. 92/2008) in § 38a Gemeindeordnung 1967 ermöglichte. Obwohl sich viele Gemeinden zu Kleinregionen zusammenschlossen, blieben die erwünschten Effekte dieser Maßnahme weit hinter den Erwartungen zurück.

Die Steiermärkische Landesregierung hält daher dem Vorbringen der antragstellenden Gemeinde auch entgegen, dass sie, obgleich sie Mehrzweckverbände als Alternative zur Gemeindevereinigung ansieht, keinen Antrag auf Bildung eines Mehrzweckverbandes gestellt hat. Allein der Verweis auf diverse Verbände als bestehende interkommunale Kooperation ist noch kein Argument, dass eine Verbandslösung besser wäre als eine Vereinigung von Gemeinden. Die Landesregierung weist daher auch dieses Argument zurück." (Zitat ohne die im Text enthaltenen Hervorhebungen)

4. Die antragstellende Gemeinde erstattete eine Replik auf die Äußerung der Stmk. Landesregierung.

4

II. Rechtslage

Die maßgebliche Rechtslage stellt sich wie folgt dar (die mit dem Eventualantrag angefochtene Gesetzesbestimmung ist hervorgehoben): 5

1. Die §§ 6, 8 und 11 Abs. 1 der Steiermärkischen Gemeindeordnung 1967 – GemO, LGBl. 115, idF LGBl. 87/2013, lauten – auszugsweise – wie folgt: 6

"§ 6

Gebietsänderungen

(1) Gebietsänderungen im Sinne dieses Gesetzes sind Grenzänderungen (§ 7), die Vereinigung von Gemeinden (§ 8), die Teilung einer Gemeinde (§ 9), die Neubildung und Aufteilung einer Gemeinde (§ 10).

(2) Gebietsänderungen nach Abs. 1 dürfen nur aus Gründen der durch dieses Gesetz geregelten öffentlichen Interessen und unter Bedachtnahme auf die geografische Lage der Gemeinde erfolgen, wobei jedenfalls darauf Rücksicht zu nehmen ist, dass die Gemeinden fähig sind, ihre gesetzlichen Aufgaben zu erfüllen. Als öffentliche Interessen sind insbesondere wirtschaftliche, infrastrukturelle, raumordnungs- und verkehrspolitische, demografische oder finanzielle Gründe zu verstehen.

[...]

§ 8

Vereinigung

(1) Zwei oder mehrere angrenzende Gemeinden können sich auf Grund übereinstimmender Gemeinderatsbeschlüsse mit Genehmigung der Landesregierung zu einer neuen Gemeinde vereinigen.

(2) Die Genehmigung ist zu erteilen, wenn die Voraussetzungen nach § 6 Abs. 2 vorliegen. Die genehmigte Vereinigung ist im Landesgesetzblatt zu verlautbaren; die Genehmigung der Landesregierung ist auch für den Fall erforderlich, wenn zwischen Verlautbarung und Rechtswirksamkeit der Vereinigung eine Aufhebung oder Abänderung der beschlossenen Maßnahme durch Gemeinderatsbeschluss oder eine dem Gemeinderatsbeschluss gleichzuhaltende Entscheidung erfolgt.

(3) Zur Vereinigung von zwei oder mehreren angrenzenden Gemeinden gegen den Willen einer beteiligten Gemeinde ist ein Gesetz erforderlich.

(4) Die Vereinigung hat den vollständigen Übergang der Rechte und Pflichten der betroffenen Gemeinden auf die neue Gemeinde zur Folge.

(5) Im Zeitpunkt des Wirksamwerdens der Vereinigung in den bisherigen Gemeinden anhängige Verwaltungsverfahren sind zunächst vom gemäß § 11 Abs. 1 eingesetzten Regierungskommissär und ab Angelobung des Bürgermeisters der neu geschaffenen Gemeinde von den ab diesem Zeitpunkt zuständigen Gemeindebehörden weiterzuführen.

(6) Die im Zeitpunkt des Wirksamwerdens der Vereinigung bestehenden öffentlich-rechtlichen und privatrechtlichen Dienstverhältnisse zu einer der bisherigen Gemeinden gelten als entsprechende Dienstverhältnisse zur neu geschaffenen Gemeinde.

§ 11

Gemeinsame Bestimmungen

(1) Für die gemäß §§ 8, 9 und 10 Abs. 1 neu geschaffenen Gemeinden hat die Landesregierung binnen sechs Monaten nach den Bestimmungen der Gemeindegewahlordnung Neuwahlen des Gemeinderates auszuschreiben. Bis zur Angelobung des neugewählten Bürgermeisters führt ein von der Landesregierung nach § 103 einzusetzender Regierungskommissär die laufenden und unaufschiebbaren Geschäfte. Zu seiner Beratung ist von der Aufsichtsbehörde über Vorschlag der beteiligten Gemeinden ein Beirat zu bestellen; jeder beteiligten Gemeinde steht das Vorschlagsrecht für ein Beiratsmitglied zu. Bei den übrigen Gebietsänderungen kann die Landesregierung den Gemeinderat auflösen und binnen sechs Monaten Neuwahlen ausschreiben, wenn die Gebietsänderung eine Änderung der Einwohnerzahl zur Folge hat, durch die eine Änderung der Anzahl der Gemeinderäte (§ 15 Abs. 1) bewirkt wird, oder wenn der durch die Änderung verursachte Zu- oder Abgang an Einwohnern die bisher auf ein Gemeinderatsmandat entfallende Anzahl von Einwohnern erreicht. Bis zur Angelobung der neugewählten Gemeinderatsmitglieder und des neugewählten Bürgermeisters führen die bisherigen Gemeindeorgane die Geschäfte der Gemeinde weiter."

2. Die §§ 1, 2, 3 und 7 des Steiermärkischen Gemeindestrukturreformgesetzes – StGsrG, LGBl. 31/2014 (berichtigt durch LGBl. 36/2014), lauten – auszugsweise – wie folgt:

7

"§ 1

Ziele der Strukturreform

(1) Ziel der Reform der gemeindlichen Strukturen im Land Steiermark ist die Stärkung der zukünftigen Leistungsfähigkeit der Gemeinden zur sachgerechten und qualitätsvollen Erfüllung der eigenen und übertragenen Aufgaben und Funktionen zum Wohle der Bevölkerung. Die Strukturreform soll wirtschaftliche und leistungsfähige Gemeinden schaffen, die dauerhaft in der Lage sind, ihre Angelegenheiten ohne Haushaltsabgang zu erfüllen. Die Leistungsfähigkeit der gemeindlichen Ebene soll gestärkt und langfristig gesichert werden, um insbesondere die gemeindliche Infrastruktur effizient zu nutzen, die Grundversorgung der Bevölkerung mit privaten und öffentlichen Dienstleistungen im jeweiligen Gemeindegebiet abzudecken und der demografischen Entwicklung gerecht zu werden.

(2) Die Reform der gemeindlichen Strukturen soll auch entsprechende raumordnungs- und verkehrspolitische Maßnahmen ermöglichen, die eine bessere Nutzung der vorhandenen Fläche für den Siedlungsraum und die wirtschaftliche Entwicklung gewährleisten. Bestehende Siedlungsverflechtungen sollen sich in den verwaltungsmäßigen Strukturen der Gemeinden widerspiegeln. Daneben sollen auch die örtlichen Zusammenhänge, insbesondere naturräumliche und

kulturelle Verhältnisse, wie auch historische Verbundenheiten sowie lokales Handeln für das Gemeinwohl und Ausüben von Ehrenämtern berücksichtigt werden.

§ 2

Umsetzung der Strukturreform

Die in § 1 genannten Ziele werden durch Vereinigung angrenzender Gemeinden (§ 8 Abs. 3 Steiermärkische Gemeindeordnung 1967) und durch Aufteilung von Gemeinden auf angrenzende Gemeinden (§ 10 Abs. 2 Steiermärkische Gemeindeordnung 1967) unter Beachtung der in § 6 Abs. 2 Steiermärkische Gemeindeordnung 1967 geregelten öffentlichen Interessen erreicht.

§ 3

Vereinigung von Gemeinden eines politischen Bezirkes

[...]

(6) Im politischen Bezirk Liezen werden folgende Gemeinden zu einer neuen Gemeinde vereinigt:

[...]

3. die Stadtgemeinde Liezen mit der Gemeinde Weißenbach bei Liezen zur Stadtgemeinde Liezen;

[...]

§ 7

Inkrafttreten

Dieses Gesetz tritt mit 1. Jänner 2015 in Kraft."

3. Die Kundmachung des Landeshauptmannes von Steiermark vom 8. April 2014 über die Berichtigung von Fehlern im Landesgesetzblatt (in der Folge: Kundmachung über die Berichtigung), LGBL. 36/2014, lautet:

8

"Aufgrund des § 10 des Steiermärkischen Kundmachungsgesetzes, LGBL. Nr. 25/1999, in der Fassung LGBL. Nr. 135/2013, wird die Kundmachung vom 2. April 2014, LGBL. Nr. 31/2014, betreffend das Gesetz vom 17. Dezember 2013 über die Neugliederung der Gemeinden des Landes Steiermark (Steiermärkisches Gemeindestrukturreformgesetz – StGsrG), wie folgt berichtigt:

Vor dem Inhaltsverzeichnis wird die Promulgationsklausel 'Der Landtag Steiermark hat beschlossen:' eingefügt."

III. Erwägungen

1. Zur Zulässigkeit

1.1. Voraussetzung der Antragslegitimation gemäß Art. 140 Abs. 1 Z 1 lit. c B-VG bzw. Art. 139 Abs. 1 Z 3 B-VG ist einerseits, dass der Antragsteller behauptet, unmittelbar durch das angefochtene Gesetz bzw. die angefochtene Verordnung – im Hinblick auf dessen Verfassungswidrigkeit bzw. deren Gesetzwidrigkeit – in seinen Rechten verletzt worden zu sein, dann aber auch, dass das Gesetz bzw. die Verordnung für den Antragsteller tatsächlich, und zwar ohne Fällung einer gerichtlichen Entscheidung oder ohne Erlassung eines Bescheides wirksam geworden ist. Grundlegende Voraussetzung der Antragslegitimation ist, dass das Gesetz bzw. die Verordnung in die Rechtssphäre des Antragstellers nachteilig eingreift und diese – im Falle seiner Verfassungswidrigkeit bzw. ihrer Gesetzwidrigkeit – verletzt.

9

Nicht jedem Normadressaten aber kommt die Anfechtungsbefugnis zu. Es ist darüber hinaus erforderlich, dass das Gesetz bzw. die Verordnung selbst tatsächlich in die Rechtssphäre des Antragstellers unmittelbar eingreift. Ein derartiger Eingriff ist jedenfalls nur dann anzunehmen, wenn dieser nach Art und Ausmaß durch das Gesetz bzw. die Verordnung selbst eindeutig bestimmt ist, wenn er die (rechtlich geschützten) Interessen des Antragstellers nicht bloß potentiell, sondern aktuell beeinträchtigt und wenn dem Antragsteller kein anderer zumutbarer Weg zur Abwehr des – behaupteterweise – rechtswidrigen Eingriffes zur Verfügung steht (vgl. zu Art. 139 B-VG zB VfSlg. 15.234/1998, 15.947/2000; vgl. zu Art. 140 B-VG zB VfSlg. 16.616/2002, 16.891/2003).

10

Die antragstellende Gemeinde ist zur Antragstellung auf Grund des Art. 139 Abs. 1 Z 3 und des Art. 140 Abs. 1 Z 1 lit. c B-VG legitimiert: Sie wird durch die bekämpfte, gesetzlich verfügte Gemeindevereinigung entsprechend ihrem Vorbringen schon deswegen nachteilig in ihrer Rechtssphäre berührt, weil sie durch die Vereinigung mit einer anderen Gemeinde ihre Rechtspersönlichkeit verliert. Die angefochtene Regelung greift auch unmittelbar und aktuell in die Rechtssphäre der antragstellenden Gemeinde ein; ein anderer zumutbarer Weg zur Abwehr des – behaupteterweise – rechtswidrigen Eingriffes steht der antragstellenden Gemeinde nicht zur Verfügung (vgl. VfGH 23.9.2014, G 44/2014, V 46/2014).

11

1.2. Die Grenzen der Aufhebung einer auf ihre Verfassungsmäßigkeit hin zu prüfenden Gesetzesbestimmung sind, wie der Verfassungsgerichtshof sowohl für von Amts wegen als auch für auf Antrag eingeleitete Gesetzesprüfungsverfahren schon wiederholt dargelegt hat (VfSlg. 13.965/1994 mwN, 16.542/2002, 16.911/2003), notwendig so zu ziehen, dass einerseits der verbleibende Gesetzesteil nicht einen völlig veränderten Inhalt bekommt und dass andererseits die mit der aufzuhebenden Gesetzesstelle untrennbar zusammenhängenden Bestimmungen auch erfasst werden. 12

Dieser Grundposition folgend hat der Gerichtshof die Rechtsauffassung entwickelt, dass im Gesetzesprüfungsverfahren der Anfechtungsumfang der in Prüfung gezogenen Norm bei sonstiger Unzulässigkeit des Prüfungsantrages nicht zu eng gewählt werden darf (vgl. zB VfSlg. 8155/1977, 12.235/1989, 13.915/1994, 14.131/1995, 14.498/1996, 14.890/1997, 16.212/2002). Der Antragsteller hat all jene Normen anzufechten, welche für die Beurteilung der allfälligen Verfassungswidrigkeit der Rechtslage eine untrennbare Einheit bilden. Es ist dann Sache des Verfassungsgerichtshofes, darüber zu befinden, auf welche Weise eine solche Verfassungswidrigkeit – sollte der Verfassungsgerichtshof die Auffassung des Antragstellers teilen – beseitigt werden kann (VfSlg. 16.756/2002, 19.496/2011). Der Umfang einer zu prüfenden und allenfalls aufzuhebenden Bestimmung ist derart abzugrenzen, dass einerseits nicht mehr aus dem Rechtsbestand ausgeschieden wird, als zur Beseitigung der zulässigerweise geltend gemachten Rechtswidrigkeit erforderlich ist, dass aber andererseits der verbleibende Teil keine Veränderung seiner Bedeutung erfährt; da beide Ziele gleichzeitig niemals vollständig erreicht werden können, ist in jedem Einzelfall abzuwägen, ob und inwieweit diesem oder jenem Ziel der Vorrang vor dem anderen gebührt (vgl. VfSlg. 19.496/2011 mwN). 13

Der Antrag erweist sich, soweit die Aufhebung des StGsrG zur Gänze begehrt wird, als zu weit gefasst und sohin als unzulässig; der Eventualantrag auf Aufhebung des § 3 Abs. 6 Z 3 StGsrG erfüllt dagegen die Voraussetzungen eines zulässigen Aufhebungsbegehrens (vgl. VfGH 23.9.2014, G 44/2014, V 46/2014). 14

1.3. Auch der – als Antrag auf Verordnungsprüfung auf Grund des Art. 139 Abs. 1 Z 3 B-VG zu qualifizierende (vgl. schon VfSlg. 15.579/1999, 16.852/2003) – Antrag auf Aufhebung der Kundmachung über die Berichtigung erweist sich als zulässig: 15

Im Hinblick auf die dargelegten Bedenken gegen die Verfassungskonformität des § 3 Abs. 6 Z 3 StGsrG steht die Kundmachung über die Berichtigung mit dieser Bestimmung in einem untrennbaren Zusammenhang (vgl. VfGH 23.9.2014, G 44/2014, V 46/2014).

1.4. Der Antrag ist auch durch einen entsprechenden Beschluss des hierfür zuständigen Gemeinderates (vgl. VfGH 23.9.2014, G 44/2014, V 46/2014) gedeckt: Der Gemeinderat der Gemeinde Weißenbach bei Liezen hat in seiner Sitzung vom 17. März 2014 den Beschluss gefasst, "alle erdenklichen Rechtsmittel und Rechtsbehelfe [...] gegen die mit dem Gesetz über die Neugliederung der Gemeinden des Landes Steiermark (Steiermärkisches Gemeindestrukturreformgesetz) vorgesehene Vereinigung der Gemeinde Weißenbach bei Liezen mit der Gemeinde Liezen zur Stadtgemeinde Liezen zu ergreifen [...] und sofort nach der Kundmachung [dieses Gesetzes] eine[n] Individualantrag auf Normenkontrolle an den Verfassungsgerichtshof zu stellen". Dieser Gemeinderatsbeschluss wurde demnach zwar nach der Beschlussfassung des StGsrG am 17. Dezember 2013, aber noch vor der Kundmachung des StGsrG am 2. April 2014 gefasst. Der Verfassungsgerichtshof ist der Auffassung, dass der Gegenstand der Anfechtung vor dem Verfassungsgerichtshof schon zum Zeitpunkt der Beschlussfassung durch den Gemeinderat hinreichend bestimmt war, zumal sich der Inhalt des Gesetzesbeschlusses mit jenem der Kundmachung des StGsrG deckt.

16

1.5. Da auch die übrigen Prozessvoraussetzungen erfüllt sind, erweist sich der Antrag auf Aufhebung des § 3 Abs. 6 Z 3 StGsrG sowie der Kundmachung über die Berichtigung als zulässig (vgl. VfGH 23.9.2014, G 44/2014, V 46/2014).

17

2. In der Sache

2.1. Der Verfassungsgerichtshof hat sich in einem auf Antrag eingeleiteten Verfahren zur Prüfung der Verfassungsmäßigkeit eines Gesetzes gemäß Art. 140 B-VG sowie zur Prüfung der Gesetzmäßigkeit einer Verordnung nach Art. 139 B-VG auf die Erörterung der aufgeworfenen Fragen zu beschränken (vgl. zu Art. 139 B-VG: VfSlg. 11.580/1987, 14.044/1995, 16.674/2002; vgl. zu Art. 140 B-VG: VfSlg. 12.691/1991, 13.471/1993, 14.895/1997, 16.824/2003). Er hat sohin ausschließlich zu beurteilen, ob die angefochtene Bestimmung aus den in der Begründung des Antrages dargelegten Gründen verfassungs- bzw. gesetzwidrig ist

18

(vgl. zu Art. 139 B-VG: VfSlg. 15.644/1999, 17.222/2004; vgl. zu Art. 140 B-VG: VfSlg. 15.193/1998, 16.374/2001, 16.538/2002, 16.929/2003).

2.2. Zur Kundmachung des StGsrG und zur Berichtigung 19

Das Antragsvorbringen entspricht insoweit in allen entscheidungswesentlichen Belangen dem dem Erkenntnis des Verfassungsgerichtshofes vom 23. September 2014, G 44/2014, V 46/2014, zugrunde liegenden Antragsvorbringen, das sich ebenfalls gegen die Rechtmäßigkeit der Kundmachung über die Berichtigung richtet. Der Verfassungsgerichtshof kann sich daher darauf beschränken, insoweit auf die Begründung seines in dieser Rechtssache gefällten Erkenntnisses hinzuweisen; aus dieser Begründung ergibt sich auch für den vorliegenden Fall, dass eine Gesetzwidrigkeit der angefochtenen Verordnung nicht vorliegt und das StGsrG sohin jedenfalls ordnungsgemäß kundgemacht ist. 20

2.3. Zur Rechtmäßigkeit der Gemeindevereinigung 21

2.3.1. Nach der Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofes enthält die Bundesverfassung zwar eine Bestandsgarantie für die Gemeinde als Institution (vgl. insbesondere Art. 116 Abs. 1 B-VG), sie garantiert der individuellen Gemeinde aber keineswegs ein Recht auf "ungestörte Existenz". Ein absolutes Recht auf Existenz kommt von Verfassungs wegen ausschließlich jenen juristischen Personen zu, die in Verfassungsnormen individuell und nicht bloß der Art nach bezeichnet sind. Maßnahmen, die bewirken, dass eine Gemeinde gegen ihren Willen als solche zu bestehen aufhört, sind weder durch die Vorschriften des B-VG über den eigenen Wirkungsbereich der Gemeinde noch durch das verfassungsgesetzliche Verbot einer nicht im öffentlichen Interesse gelegenen Enteignung (Art. 5 StGG) ausgeschlossen (vgl. grundlegend VfSlg. 6697/1972, 9373/1982). An dieser Rechtsauffassung hat auch die im Rang eines einfachen Bundesgesetzes stehende und durch die Erlassung von Gesetzen zu erfüllende Europäische Charta der lokalen Selbstverwaltung, BGBl. 357/1988, nichts geändert, weil ein solcher Staatsvertrag keinen Maßstab für die Verfassungskonformität eines Gesetzes darstellt. Gemäß Art. 115 Abs. 2 B-VG obliegt es dem Landesgesetzgeber, das Land in "Gemeinden" zu gliedern und die Gemeindegebiete festzusetzen sowie zu ändern. Insgesamt kommt dem Gesetzgeber dabei ein weitgehender rechtspolitischer Gestaltungsspielraum zu (vgl. ähnlich 22

VfSlg. 9655/1983, 9668/1983, 9669/1983, 10.637/1985); er ist aber insbesondere an das – aus dem Gleichheitsgrundsatz erfließende – Sachlichkeitsgebot gebunden. Der Verfassungsgerichtshof hat alleine die Frage zu beurteilen, ob die vom Gesetzgeber vorgesehene Gemeindegliederung für sich genommen sachlich ist. Dem entsprechend ist es nicht seine Aufgabe, zu untersuchen, ob alternative Festlegungen zweckmäßiger gewesen wären oder bessere Auswirkungen gehabt hätten (vgl. zB VfSlg. 6697/1972, 9655/1983, 13.543/1993, wonach der Gleichheitsgrundsatz dem Verfassungsgerichtshof keine Handhabe gibt, über die Zweckmäßigkeit gesetzlicher Bestimmungen zu urteilen), hier etwa freiwillige interkommunale Kooperationen oder eine "Großlösung" in Form einer Vereinigung von mehreren Nachbargemeinden.

2.3.2. Wie der Verfassungsgerichtshof bereits im Erkenntnis vom 23. September 2014, G 44/2014, V 46/2014, ausgesprochen hat, bestehen seitens des Verfassungsgerichtshofes grundsätzlich keine Bedenken, wenn der Landesgesetzgeber in Verfolgung der sich schon aus § 6 Abs. 2 Stmk. GemO, § 1 StGsrG sowie den Erläuterungen zum StGsrG ergebenden Ziele Gebietsänderungen bzw. Vereinigungen von Gemeinden vorsieht, sofern jede dieser Maßnahmen dem Sachlichkeitsgebot entspricht.

23

2.3.3. Bei der Untersuchung der Frage, ob das StGsrG verfassungsmäßig ist, kommt es nach der Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofes ausschließlich auf den Zeitpunkt der Erlassung des Gesetzes betreffend die Vereinigung der Gemeinden an; dies deshalb, weil es sich dabei um eine einmalige Maßnahme handelt (vgl. zB VfSlg. 8108/1977, 10.637/1985, 11.629/1988, 11.858/1988, 13.543/1993). Es ist dabei unter Bedachtnahme auf den Zeitpunkt der Erlassung des Gesetzes zu prüfen, ob sich das Gesetz im Lichte der zu diesem Zeitpunkt zu erwartenden künftigen Entwicklung als sachlich und nachvollziehbar erweist. Bei dieser Prognoseentscheidung hat der Gesetzgeber zu beurteilen, ob die Gemeindevereinigung insgesamt – also nicht bloß auf die Belange der einzelnen Gemeinde bezogen – eine Verbesserung der Gemeindestruktur erwarten lässt (vgl. VfSlg. 9793/1983, 9819/1983, 10.637/1985, 11.372/1987, 13.543/1993). Zur Frage, unter welchen Voraussetzungen eine gesetzlich angeordnete Änderung der Gemeindestruktur vor dem Gleichheitssatz bestehen kann, hat der Verfassungsgerichtshof in seiner bisherigen Rechtsprechung ausgeführt, dass die Vereinigung einer Kleingemeinde mit weniger als 1.000 Einwohnern mit einer anderen Gemeinde in der Regel sachlich ist (vgl. VfSlg. 9793/1983, 9819/1983,

24

10.637/1985, 11.372/1987, 13.543/1993), wobei es sich bei dieser Einwohnerzahl nicht um eine starre Grenze, sondern um einen Richtwert handelt (vgl. VfSlg. 9668/1983). Ausnahmen von diesem Grundsatz haben sich in jenen Fällen ergeben, in denen die Vereinigung einer Kleingemeinde – mit welcher anderen Gemeinde immer – auf Grund ganz besonderer Umstände vorhersehbarerweise völlig untauglich war, das angestrebte Ziel einer Kommunalstrukturverbesserung zu erreichen (vgl. zB VfSlg. 8108/1977, 9793/1983, 9819/1983, 11.372/1987); ferner in einem Fall, in dem eine Gemeinde mit räumlich nicht geschlossenem Gemeindegebiet neu geschaffen wurde, obgleich nicht ganz besondere Umstände dazu zwangen (vgl. VfSlg. 9814/1983), und in einem Fall, in dem die Vereinigung der Kleingemeinde mit einer bestimmten anderen Gemeinde oder ihre Aufteilung auf mehrere Gemeinden (vgl. VfSlg. 9068/1981) – beispielsweise unter Bedachtnahme auf das Bestehen öffentlicher Verkehrsverbindungen – "voraussehbarerweise extrem unzweckmäßiger war als eine andere denkbare Vereinigung oder Aufteilung oder auch das Belassen der Gemeinde" (vgl. VfSlg. 13.543/1993).

2.3.4. Der Verfassungsgerichtshof hat in ständiger Rechtsprechung weiters ausgeführt, dass die Notwendigkeit oder Zweckmäßigkeit von Strukturänderungsmaßnahmen jeder Art von einer Vielzahl von Umständen abhängig ist. So gut wie niemals ist eine Situation so beschaffen, dass ausnahmslos alle in Ansehung einer bestimmten Maßnahme erheblichen Umstände für diese Maßnahme sprechen. Der Umstand alleine, dass eine Änderung der Gemeindestruktur auch Nachteile bewirkt, macht eine solche Maßnahme aber noch nicht unsachlich (so schon VfSlg. 10.637/1985, 11.372/1987, 11.629/1988, 11.858/1988). 25

2.4. Vor dem Hintergrund dieser Ausführungen erweist sich das Vorbringen der antragstellenden Gemeinde als unbegründet: 26

2.4.1. Die antragstellende Gemeinde bringt unter Verweis auf ihre Bevölkerungszahlen und die Bevölkerungsentwicklung vor, dass sich aus dem Ziel des StGsrG, nämlich der Reduktion von Gemeinden mit weniger als 1.000 Einwohnern, für sie kein Reformbedarf ergebe und die zwangsweise Vereinigung mit der Gemeinde Liezen "nicht an sich sachlich" sei. Außerdem seien andere Gemeinden mit weniger Einwohnern oder schlechterer Bevölkerungsprognose nicht von der Gemeindestrukturereform betroffen. Die Stmk. Landesregierung geht demgegen- 27

über sowohl für die Gemeinde Liezen als auch für die Gemeinde Weißenbach bei Liezen von einer rückläufigen Bevölkerungsentwicklung aus und weist auf die besseren Reaktionsmöglichkeiten der neuen Gemeinde auf die Herausforderungen, die mit der Bevölkerungsentwicklung und der fortschreitenden Alterung der Bevölkerung einhergehen, hin.

Am 1. Jänner 2013 hatte die Gemeinde Weißenbach bei Liezen 1.116 Einwohner (Quelle: Statistik Austria, Statistik des Bevölkerungsstandes vom 28.5.2014). Entgegen der Auffassung der antragstellenden Gemeinde kann aus der Bevölkerungszahl allein – unabhängig davon, ob man für die Zukunft von einer steigenden oder sinkenden Bevölkerungsentwicklung ausgeht – nicht auf die Unsachlichkeit der angefochtenen Gemeindevereinigung geschlossen werden. Wie die Stmk. Landesregierung richtig bemerkt, stellt die 1.000-Einwohner-Grenze (vgl. Punkt 2.3.3.) nach der Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofes lediglich einen Richtwert dar (vgl. VfSlg. 9668/1983). Dem Landesgesetzgeber kann daher nicht allein deshalb entgegengetreten werden, weil er eine leicht über dieser Grenze liegende Gemeinde mit einer größeren Gemeinde vereinigt, und zwar unabhängig davon, ob dieser Einwohnergrenze im Reformprozess besondere Bedeutung zugekommen ist oder nicht.

28

Daran ändert auch das Vorbringen der antragstellenden Gemeinde, andere Gemeinden mit weniger als 1.000 Einwohnern seien nicht von den Gemeindevereinigungen betroffen, nichts, lassen sich daraus doch keine Rückschlüsse auf die Unsachlichkeit der konkreten Vereinigung der Gemeinden Liezen und Weißenbach bei Liezen ziehen (vgl. VfSlg. 9668/1983).

29

2.4.2. Die antragstellende Gemeinde weist weiters auf fehlende großflächige Siedlungsverflechtungen zwischen den beiden Gemeinden, die unterschiedliche Siedlungsstruktur und Raumordnungspolitik sowie ihr räumlich und funktionell eigenständiges, in sich geschlossenes Siedlungsgefüge mit kompaktem Siedlungskern hin. Außerdem betont sie die größere Entfernung zum Gemeindeamt von Liezen und die schlechte Verbindung mit öffentlichen Verkehrsmitteln. Demgegenüber führt die Stmk. Landesregierung aus, dass die beiden Gemeinden räumlich (insbesondere im Bereich der "Ennstalbundesstraße") und funktionell eng miteinander verflochten seien und "unterschiedliche[...] Raumordnungsphilosophien" nicht erkannt werden könnten. Die Entfernungen seien zumutbar und die Gemeinden jeweils über die B 320-Ennstalstraße gut erreichbar. Über die

30

Regionalbuslinie 940 sei die antragstellende Gemeinde mit der Gemeinde Liezen vergleichsweise sehr gut verbunden.

Siedlungsverflechtungen zwischen den Gemeinden Liezen und Weißenbach bei Liezen im Bereich der B 320 gesteht auch die antragstellende Gemeinde zu. Dem Landesgesetzgeber kann nicht entgegengetreten werden, wenn er annimmt, dass die "Siedlungsentwicklung von Liezen [...] nahtlos in das Hauptsiedlungsgebiet der Gemeinde Weißenbach über[geht]" (vgl. die Erläut. zur RV 2347/1 B1gLT [Stmk.] 16. GP, 128). Dieses räumliche Naheverhältnis und die daraus resultierenden Verflechtungen zwischen den beiden Gemeinden werden durch die – sowohl von der Stmk. Landesregierung als auch von der antragstellenden Gemeinde bestätigte – Tatsache, dass beispielsweise ein Gewerbebetrieb grenzüberschreitend angelegt ist, besonders anschaulich. Der Einwand der antragstellenden Gemeinde, dass die bauliche Entwicklung dieses Gewerbebetriebes auf Grund der Gebietssituation nicht anders möglich gewesen sei, ändert daran nichts, sondern bestätigt sogar die enge räumliche Verbundenheit der beiden Gemeinden. Selbst wenn angesichts der topographischen Gegebenheiten darüber hinausgehende, großflächigere Siedlungsverflechtungen nicht möglich sein sollten, würde das die vorgenommene Gemeindevereinigung nicht unsachlich machen. Ebenso wenig kann dem Landesgesetzgeber auf Grund des Einwandes der antragstellenden Gemeinde, wonach die Gemeinde Weißenbach bei Liezen ein räumlich und funktionell eigenständiges, in sich geschlossenes Siedlungsgefüge mit kompaktem Siedlungskern darstelle, entgegengetreten werden: Nach der Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofes führt der Umstand, dass eine Gemeinde "ein historisch gewachsenes, räumlich geschlossenes Siedlungsgebiet" aufweist, selbst dann nicht zur Unsachlichkeit einer Gemeindevereinigung, wenn dieses Siedlungsgebiet von anderen Siedlungsgebieten mehrere Kilometer entfernt liegt (vgl. VfSlg. 10.637/1985). Umso weniger erweist sich daher eine Vereinigung der antragstellenden Gemeinde mit der Gemeinde Liezen als unsachlich, zwischen denen sogar Siedlungsverflechtungen bestehen.

31

Selbst wenn man tatsächlich von einer unterschiedlichen Siedlungsstruktur der Gemeinde Liezen und der antragstellenden Gemeinde ausgehen könne, stehe dies der vorgesehenen Gemeindevereinigung nach der Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofes für sich genommen nicht entgegen (vgl. VfSlg. 9668/1983). Auch die Entfernung zwischen der Gemeinde Weißen-

32

bach bei Liezen und der Gemeinde Liezen von ca. vier Kilometern (vgl. die Erläut. zur RV 2347/1 BlgLT [Stmk.] 16. GP, 129) führt nicht zur Unsachlichkeit der Vereinigung dieser beiden Gemeinden. Dem Einwand der antragstellenden Gemeinde, dass es nur eine "sehr schlechte Verbindung mit öffentlichen Verkehrsmitteln" gebe, hält die Stmk. Landesregierung nachvollziehbar entgegen, dass jedenfalls an Schultagen eine regelmäßige Verbindung zwischen den beiden Gemeinden mit öffentlichen Verkehrsmitteln über die Regionalbuslinie 940 gewährleistet ist. Wenn die antragstellende Gemeinde einwirft, dass von Teilen ihres Siedlungsgebietes eine Strecke von über zwei Kilometern bis zur nächsten Bushaltestelle ohne öffentliches Verkehrsmittel zurückgelegt werden müsse, so ist auf die von der Stmk. Landesregierung dargelegte Möglichkeit der (neuen) Gemeinde, hier eine Verbesserung zu erreichen, hinzuweisen. Jedenfalls kann dem Landesgesetzgeber nicht entgegengetreten werden, wenn er bei der gegebenen Gemeindekonstellation diesem Umstand nicht solche Bedeutung zumisst, dass er der vorliegenden Gemeindevereinigung entgegenstehe (vgl. VfSlg. 11.858/1988).

Schließlich kann der Verfassungsgerichtshof der Stmk. Landesregierung nicht entgegengetreten, wenn sie annimmt, dass im Hinblick auf den Winterdienst und soziale Dienstleistungen keine stichhaltigen Gründe für eine zwangsweise Verschlechterung vorgebracht worden seien und es Aufgabe der neuen Gemeinde sei, diese Dienstleistungen entsprechend sicherzustellen. Künftige Entscheidungen der Gemeindeorgane, insbesondere auch auf dem Gebiet der Raumordnungspolitik, können dem Landesgesetzgeber nach der Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofes nicht angelastet werden und führen deshalb nicht zur Unsachlichkeit der angefochtenen Gemeindevereinigung (vgl. dazu VfSlg. 9668/1983, 10.637/1985, 11.629/1988, wonach selbst Entscheidungen der Gemeindeorgane, die einen Teilbereich der neu gebildeten Gemeinde benachteiligen, nicht dem Landesgesetzgeber angelastet werden können, insbesondere, wenn nicht besondere Umstände, die ein solches Verhalten der neuen Organe erwarten lassen, bestehen).

Entgegen der Auffassung der antragstellenden Gemeinde ist es für den Verfassungsgerichtshof insgesamt daher durchaus nachvollziehbar, wenn der Landesgesetzgeber davon ausgeht, dass "[d]ie neue Gemeinde [...] die Instrumente der örtlichen Raumplanung besser einsetzen [könne], indem die mittel- bis langfristige Entwicklung des neuen, größeren Raumes tatsächlich auf der neuen Gemein-

33

34

deebene gestaltbar ist" (vgl. die Erläut. zur RV 2347/1 BlgLT [Stmk.] 16. GP, 130). Unter diesem Gesichtspunkt erscheint die Vereinigung der Gemeinden Liezen und Weißenbach bei Liezen daher jedenfalls nicht unsachlich.

2.4.3. Die antragstellende Gemeinde bringt vor, dass sie über eine sehr gute Grundversorgung verfüge. Zwar sei unstrittig, dass die Gemeindebürger die Einkaufsmöglichkeiten in der Gemeinde Liezen nutzen, eine wirtschaftliche oder funktionell-infrastrukturelle Abhängigkeit bestehe aber nicht. Verbesserungen würden durch die Gemeindevereinigung nicht erreicht, sondern die antragstellende Gemeinde zur "Schlafgemeinde" degradiert. Im Bereich der bereits bestehenden Kooperationen mit der Gemeinde Liezen bzw. anderen Gemeinden ergebe sich weder ein Bedarf für eine Vereinigung noch ein Einsparungspotenzial durch die Vereinigung. Die Stmk. Landesregierung hält dem entgegen, dass die antragstellende Gemeinde über eine Grundversorgung vor Ort verfüge, wobei sie zentralörtlich und funktionell zur Gemeinde Liezen orientiert sei und unmittelbar an der guten Ausstattung der Gemeinde Liezen partizipiere. Die Kläranlage werde gemeinsam betrieben und in der Wasserversorgung gebe es Verflechtungen.

35

Funktionelle Verflechtungen mit der Gemeinde Liezen werden auch von der antragstellenden Gemeinde nicht bestritten. So weist sie selbst darauf hin, dass im Hinblick auf Handelsbetriebe, Arzt und Apotheke auch die Bevölkerung der antragstellenden Gemeinde auf die Infrastruktur in der Gemeinde Liezen zurückgreift. Auch der gemeinsame Abwasserverband der beiden Gemeinden und die gemeinsame Nutzung der "Rothkogelquellschüttungen" werden von der antragstellenden Gemeinde selbst genannt. Die Annahme des Landesgesetzgebers, dass neben einer räumlichen auch eine funktionelle Verflechtung "bei der über Basisleistungen hinausgehenden Versorgung mit Gütern und Dienstleistungen" zwischen der antragstellenden Gemeinde und der Gemeinde Liezen bestehe (vgl. die Erläut. zur RV 2347/1 BlgLT [Stmk.] 16. GP, 130), ist somit jedenfalls vertretbar. Der Verfassungsgerichtshof vermag dem Landesgesetzgeber deshalb nicht entgegenzutreten, wenn durch die Vereinigung der Gemeinden Liezen und Weißenbach bei Liezen "die administrativen Gemeindegrenzen an die funktionalen Verflechtungs- und Nutzungsräume weitgehend" angepasst werden sollen und wenn er annimmt, dass "der Nutzen und die Kostentragung der in Anspruch genommenen Infrastruktur [...] in der neuen größeren Gemeinde zur Deckung

36

gebracht werden" können (vgl. die Erläut. zur RV 2347/1 BlgLT [Stmk.] 16. GP, 130). Die Stmk. Landesregierung geht nachvollziehbar davon aus, dass eine allfällige Schließung von Banken, Gastronomiebetrieben sowie der Volksschule ursächlich nicht von der Gemeindevereinigung abhängt, sodass dies keinesfalls zu deren Unsachlichkeit führen könnte. Ebenso erweist sich die Annahme der Stmk. Landesregierung, dass auch nach einer Vereinigung der beiden Gemeinden eine entsprechende Auslastung des bestehenden Kindergartens der antragstellenden Gemeinde naheliegender wäre, als nicht unvertretbar, sodass keine Verschlechterungen im Angebot für die Bevölkerung zu erwarten sind.

2.4.4. Die antragstellende Gemeinde betont, dass ihre wirtschaftliche Entwicklung trotz schwieriger Umstände in den vergangenen Jahren sehr gut sei und lediglich in den Jahren 2009 und 2010 kein ausgeglichener Haushalt erreicht worden sei. Unter Beibehaltung der bisherigen Bedingungen sei in den nächsten Jahren mit einer kontinuierlichen, harmonischen Steigerung des Gemeindehaushaltes zu rechnen. Die Vereinigung bewirke in wirtschaftlicher Hinsicht keinen einzigen Vorteil. Die Stmk. Landesregierung hält dem die Abgänge im außerordentlichen Haushalt der antragstellenden Gemeinde im Betrachtungszeitraum 2008 bis 2012 entgegen. Durch die Vereinigung könne die bestehende Infrastruktur effizienter genutzt bzw. deren Nutzung optimiert werden. Durch die Gemeindevereinigung würden der neuen Gemeinde daher mehr Budgetmittel für die Bewältigung der Pflicht- und freiwilligen Aufgaben zur Verfügung stehen als ohne Vereinigung.

Auch wenn die finanzielle Lage der antragstellenden Gemeinde überwiegend positiv ist, steht dies nach der Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofes ihrer Vereinigung mit der Gemeinde Liezen nicht entgegen, wenn dadurch ein (noch) leistungsfähigeres Kommunalwesen als bisher geschaffen wird (vgl. zB VfSlg. 10.637/1985). Der Landesgesetzgeber geht in nachvollziehbarer Weise davon aus, dass Ziel der Gemeindevereinigung unter anderem die Schaffung von gemeinsamen Strukturen ist; diese neuen Strukturen ermöglichen (künftig) auch eine optimierte Nutzung der vorhandenen (gemeinsamen) Infrastruktureinrichtungen und führen folglich zu Qualitätsverbesserungen bzw. Kosteneinsparungen. Die Stmk. Landesregierung legt nachvollziehbar dar, dass durch die Vereinigung der beiden Gemeinden Kosteneinsparungen im Bereich des Personals, der Gebrauchs- und Verbrauchsgüter und im Bereich der Gemeindeorgane und der

37

38

sonstigen Kosten für die Gemeindeverwaltung sowie den Gemeindebetrieb erzielbar sind. Es ist daher – selbst wenn kurzfristig Schwierigkeiten bei der Verwertung von Gebäuden bestehen – nicht unvertretbar anzunehmen, dass durch die Gemeindevereinigung zusätzlicher budgetärer Spielraum entstehen wird, der zu einem leistungsfähigeren Gemeinwesen als dem bisherigen führen wird. Dass die 10.000-Einwohner-Grenze für eine Erhöhung der Ertragsanteile gemäß dem Finanzausgleichsgesetz 2008 nicht erreicht wird, ändert nichts an der Sachlichkeit der vorliegenden Gemeindevereinigung.

2.4.5. Zum Vorbringen, dass die Bevölkerung gegen diese Maßnahme eingestellt sei, genügt es, auf die zu dieser Frage ergangene Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofes zu verweisen, wonach ein anhaltender Widerstand der Bevölkerung allenfalls ein Indiz für die Unsachlichkeit sein kann, für sich alleine jedoch noch keine Unsachlichkeit zu begründen vermag (vgl. VfSlg. 13.543/1993 mWN). 39

2.4.6. Die antragstellende Gemeinde vertritt die Auffassung, dass für die Zulässigkeit und Sachlichkeit einer Gemeindestrukturreform eine umfassende Grundlagenforschung und Begründung erforderlich sei, diese jedoch fehlten. 40

Wie sich bereits aus den Gesetzesmaterialien ergibt, ist dem StGsrG ein mehrjähriger Gemeindestrukturreformprozess vorangegangen, in dessen Rahmen die Grundlagen für die Veränderung der Gemeindestruktur in der Steiermark (u.a. durch wissenschaftliche Studien) ermittelt und die Gemeindevereinigungen in mehreren Phasen intensiv vorbereitet wurden; in der sogenannten Verhandlungsphase vom Februar 2012 bis September 2012 wurden die Vorstellungen des Landes und die Vorschläge der Gemeinden auch mit den betroffenen Gemeinden diskutiert und in der Entscheidungsphase vom Oktober 2012 bis Jänner 2013 die Ergebnisse und Stellungnahmen aus der Vorschlags- und Verhandlungsphase ebenfalls mit Gemeindevertretern besprochen. Deshalb ist auch das Vorbringen der antragstellenden Gemeinde, dass sie in den Reformprozess nicht eingebunden gewesen sei, nicht zutreffend: So fand beispielsweise am 23. Mai 2012 ein solches Verhandlungsgespräch mit Vertretern der antragstellenden Gemeinde Weißenbach bei Liezen, der Gemeinden Liezen und Selzthal und des Landes Steiermark statt, in welchem die Gemeindekonstellation diskutiert wurde. 41

Selbst wenn das StGsrG ohne vorangegangene Grundlagenforschung oder ohne Begründung erlassen worden wäre, begründete dies noch keine Unsachlichkeit des Gesetzes, solange die mit diesem Gesetz erfolgte Vereinigung der Gemeinden im Ergebnis sachlich gerechtfertigt ist (vgl. VfGH 23.9.2014, G 44/2014, V 46/2014). 42

2.4.7. Wenn die antragstellende Gemeinde schließlich eine "Großlösung" in Form einer Vereinigung von mehreren Nachbargemeinden anspricht und ausführt, dass freiwillige interkommunale Kooperationen als mögliche Alternative zur Vereinigung überhaupt nicht geprüft worden seien, ist auf Punkt 2.3.1. zu verweisen. Der Verfassungsgerichtshof hat alleine die Frage zu beurteilen, ob die vom Gesetzgeber vorgesehene Gemeindevereinigung – sohin die vorliegende Vereinigung der antragstellenden Gemeinde mit der Gemeinde Liezen – für sich genommen sachlich ist; die Zweckmäßigkeit allfälliger Alternativen ist dabei nicht zu bewerten. 43

2.5. Zusammenfassend ist festzuhalten, dass der Landesgesetzgeber begründet annehmen konnte, dass durch die Vereinigung der antragstellenden Gemeinde mit der Gemeinde Liezen insgesamt eine Verbesserung der Gemeindestruktur erwartet werden kann. Der rechtspolitische Gestaltungsspielraum des Gesetzgebers, die Gemeinden Liezen und Weißenbach bei Liezen zu vereinigen, wurde nicht überschritten. Die von der antragstellenden Gemeinde vorgebrachten Bedenken haben sich nicht als zutreffend erwiesen. 44

IV. Ergebnis

1. Der Antrag ist daher, soweit er sich gegen § 3 Abs. 6 Z 3 StGsrG und gegen die Kundmachung über die Berichtigung richtet, abzuweisen. 45

Im Übrigen ist der Antrag zurückzuweisen. 46

2. Diese Entscheidung konnte gemäß § 19 Abs. 4 erster Satz VfGG ohne mündliche Verhandlung in nichtöffentlicher Sitzung getroffen werden. 47

Wien, am 24. November 2014

Der Präsident:
Dr. HOLZINGER

G 45/2014-16,
V 47/2014-16
24.11.2014

Schriftführerin:
KIEDLER, LL.M.