

VERFASSUNGSGERICHTSHOF

G 61/2014-12

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 TEUFENBACH, vertreten durch die Rohregger Scheibner Rechtsanwälte GmbH, Rotenturmstraße 17/15, 1010 Wien, das Stmk. Gemeindestrukturreformgesetz, LGBl. 31/2014 (berichtigt durch LGBl. 36/2014), zur Gänze, in eventu § 3 Abs. 7 Z 1 leg. cit. als verfassungswidrig aufzuheben, in seiner heutigen nichtöffentlichen Sitzung gemäß Art. 140 B-VG zu Recht erkannt:

- I. Der Antrag wird insoweit abgewiesen, als er sich gegen § 3 Abs. 7 Z 1 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), richtet.
- II. Im Übrigen wird der Antrag zurückgewiesen.

Entscheidungsgründe

I. Antrag und Vorverfahren

1. Gestützt auf Art. 140 B-VG beehrt die antragstellende Gemeinde Teufenbach, das Stmk. Gemeindestrukturreformgesetz (StGsrG), LGBl. 31/2014 (berichtigt durch LGBl. 36/2014), zur Gänze, in eventu § 3 Abs. 7 Z 1 leg. cit. als verfassungswidrig aufzuheben. 1

Begründend wird dazu im Wesentlichen Folgendes ausgeführt: 2

"[Die] vom Landesgesetz[g]eber selbst vorgegebenen Ziele wurden bei der beschlossenen Zusammenlegung der Gemeinden Teufenbach und Frojach-Katsch in unsachlicher Weise übergangen.

[...]

[...] Der Landesgesetzgeber sieht in § 3 Abs 7 Z 1 StGsrG die Vereinigung der Gemeinden Frojach-Katsch und Teufenbach zur Gemeinde Teufenbach-Katsch vor. Diese Vereinigung ist aus den folgend genannten Gründen einerseits völlig untauglich, die angestrebten Ziele des StGsrG zu erreichen, andererseits würde diese Änderung der Gemeindestruktur insgesamt keinerlei Verbesserung mit sich bringen, sodass eine sachliche Rechtfertigung im Sinne des Art 7 B-VG für den mit dem angefochtenen Gesetz bewirkten Rechtseingriff – nämlich die rechtliche

Abschaffung der Antragstellerin – nicht gegeben ist. Überdies war schon der Gesetzgebungsprozess fehlerhaft, da sich der Landesgesetzgeber weder um eine ausreichende Erhebung der maßgeblichen Entscheidungsgrundlagen bemüht hat, der Antragstellerin keine ausreichende Möglichkeit zur Mitwirkung und Äußerung gegeben hat und jegliche Interessenabwägung bei Erlassung des angefochtenen Gesetzes unterlassen hat. Dazu im Einzelnen:

1. Bevölkerung

a) Bevölkerungsentwicklung

Die [d]emographische Entwicklung in ländlichen Räumen zeigt einen seit mehreren Jahrzehnten anhaltenden Trend des Bevölkerungsschwundes. Ziel des gegenständlichen Gesetzes kann somit nur sein, Gemeinden, die einen solchen Abgang aufweisen, zu vereinigen, um diese auch in Zeiten der geringeren Einwohnerzahl zukunftsgerichtet verwalten zu können. Dieser Gedanke kommt auch im Allgemeinen Teil der Erläuterungen unter Punkt I.1.a) – Demografische Entwicklung zum Ausdruck. Dabei wird ausführlich die Thematik des Bevölkerungsrückganges behandelt.

Diesem Gedanken folgend wurden im Bezirk Murau die in § 3 Abs 7 StGsrG genannten Gemeindezusammenlegungen durchgeführt. Besonderes Augenmerk soll dabei auf die Vereinigung von Predlitz-Turrach und Stadl an der Mur gelegt werden. Diese Gemeinden hatten im Jahr 2011 843 bzw 1001 Einwohner und sind somit eine vergleichbare Größe zur gegenständlichen Zusammenlegung. Predlitz-Turrach hatte seit dem Jahr 1981 einen Bevölkerungsrückgang von 18 % zu verzeichnen. Mit einem Minus von 16,1 % lag Stadl an der Mur nur knapp darunter.

Die Statistik und Bevölkerungszahlen der Antragstellerin zeig[en] demgegenüber eine genau konträre Entwicklung: Seit 1981 konnte ein Bevölkerungszuwachs von 14,4 % verzeichnet werden. Die Bevölkerungszahl wuchs in genanntem Zeitraum von 618 auf 707. Legt man dieser Ansicht eine kürzere Zeitspanne zugrunde, so lässt sich mit einem Zuwachs von 17,21 % ein noch deutlicherer Trend des Wachstums erkennen.

Es ist daher völlig unverständlich, weshalb in den (die Antragstellerin betreffenden) Erläuterungen zu § 3 Abs 7 Z 1 StGsrG für den Zeitraum bis zum Jahr 2030 von einem prognostizierten Bevölkerungsrückgang (!) gesprochen wird. Hier kann nicht von irgendeiner ungewöhnlichen (aber vielleicht vertretbare[n]) Wertung durch den Landesgesetzgeber ausgegangen werden, sondern diese Behauptungen, mit denen der Landesgesetzgeber die Zusammenlegung zu rechtfertigen sucht, sind schlicht falsch, und zwar schon rein rechnerisch: Der Antragstellerin wurden jedenfalls keine Statistiken vorgelegt, die einen solchen Rückgang bestätigen könnten. In Wahrheit wird hier vom Landesgesetzgeber eine seit 20 Jahren stabile Aufwärtsentwicklung schlicht negiert. Diese Annahme kann auch nicht durch die im allgemeinen Teil der Erläuterung angesprochene Überalterung der Bevölkerung begründet werden. Der höhere Anteil an über 60-

jährigen ist in erster Linie mit dem örtlichen Seniorenwohnheim zu erklären, welches auch von Personen, die ihre ursprüngliche Heimat in anderen Gemein[d]en hatten, bewohnt wird. Im Übrigen kann bei der Antragstellerin sogar ein Anstieg in der Kategorie 15-60 Jährige verzeichnet werden. Eine Überalterung der Bevölkerung ist somit auch in Zukunft nicht zu erwarten, zumal ein stetiger Zuzug, auch jüngerer Personen, stattfindet. Es ist somit davon auszugehen, dass – was die Bevölkerungsentwicklung betrifft – die Entscheidungsgrundlage für die Zusammenlegung schlicht falsch ist.

Aus den Gesetzesmaterialien ist klar ersichtlich, dass die (negative) Bevölkerungsentwicklung in den einzelnen Gemeinden ein zentrales Thema der Fusionen gewesen ist. Die Antragstellerin weist eine solche negative Bevölkerungsentwicklung aber gar nicht auf, sondern hat einen Bevölkerungszuwachs zu verzeichnen. Es ist somit nicht verständlich und unsachlich, weshalb die Antragstellerin, mit ihrer nachweislich positiven Bevölkerungsentwicklung, ebenfalls von einer Zusammenlegung betroffen ist.

b) Widerstand der Bevölkerung

[...] Ein [...] anhaltender Widerstand der Bevölkerung ist bei der Antragstellerin jedenfalls gegeben:

Am 20.10.2013 fand in Teufenbach eine Abstimmung statt, bei der sich 92,24 % für eine eigenständige Gemeinde aussprachen. Die Wahlbeteiligung lag bei 75 %, weshalb dieses Ergebnis eine eindeutige Aussage darstellt. Der Widerstand der Gemeinde findet auch nach dem Gesetzesbeschluss seine Fortsetzung, da im Mai für 14 Tage eine weitere Petition zur Unterschrift aufliegt. Weiters wurde [am] 20.09.2013 der Verein 'Bürgerinitiative Eigenständiges Teufenbach' gegründet.

2. Finanzen

[...]

Der Gesetzgeber hatte [...] vor Augen, dass durch die Schaffung größerer Gemeinden deren wirtschaftliche Situation derart gebessert wird, dass der Bedarf nach finanziellen Zuschüssen des Landes geringer wird. Dieser Aspekt wird im allgemeinen Teil der Erläuterungen unter Punkt I.1.a) – Wirtschaftliche Situation der Gemeinden besonders hervorgehoben. Diesem Konzept folgend[...] konnte die überwiegende Anzahl der fusionierten Gemeinden keinen ausgeglichenen Haushalt aufweisen, so auch im Bezirk Murau.

Im Kontrast dazu steht die starke Leistungsfähigkeit der Antragstellerin: Die Einnahmen aus der Kommunalsteuer nehmen seit Jahren eine positive Entwicklung und stiegen von einem Betrag von EUR 96.648,26 im Jahr 1993 auf zuletzt EUR 441.393,19. Dem stehen stetig wachsende Zahlungen der Antragstellerin an

das Land Steiermark gegenüber. Die Zahlungen an den Landespensionsfonds erhöhten sich seit dem Jahr 2006 von EUR 40.455,73 auf EUR 117.167,51 im Jahr 2012. Ebenfalls ein starker Anstieg ist beim Beitrag zur Sozialhilfeumlage zu erkennen (2006: EUR 94.599,92 gegenüber 2012: EUR 186.200,04). Im gleichen Zeitraum stiegen auch die Zahlungen zur Landesumlage um 39,79 % auf EUR 92.336,40. Das Land Steiermark wurde durch diese finanziell ausgezeichnete Lage der Antragstellerin massiv entlastet. Dies zeigt sich auch deutlich im Rückgang der Transferzahlungen, die sich seit 2006 um EUR 249.671,47 verringerten. Auch der außerordentliche Haushalt war in diesen Jahren ausgeglichen.

Aufgrund dieser Haushaltsführung stand Ende 2012 ein aus Überschüssen erwirtschaftetes Vermögen von EUR 991.487,41 zu Buche. Nur ergänzend angemerkt sei, dass auch die Steuerkraftquote mit EUR 1.477,00 deutlich über dem steirischen Durchschnitt von EUR 1.170,00 liegt. Auch hier kann ein Vorteil durch eine Gemeindezusammenlegung nicht erkannt werden.

Anhand dieser Zahlen ist eindeutig belegt, dass die Antragstellerin eine finanziell leistungsstarke Gemeinde ist. Anhaltspunkte dafür, dass eine 'sachgerechte und qualitätsvolle Erfüllung der eigenen und übertragenen Aufgaben und Funktionen' in Zukunft nicht gewährleistet sein sollte, sind nicht ersichtlich. Dies wurde offensichtlich auch vom Gesetzgeber so erkannt, da in den Erläuterungen ausgeführt wird, dass die mittelfristige Finanzplanung eine geordnete Haushaltsführung erkennen lässt.

Das in § 1 Abs 1 StGsrG angestrebte Ziel 'wirtschaftliche und leistungsfähige Gemeinden zu schaffen, die dauerhaft in der Lage sind, ihre Angelegenheiten ohne Haushaltsabgang zu erfüllen', ist somit auch ohne eine Zusammenlegung erfüllt. Die dennoch vorgesehene Abschaffung der Antragstellerin mit einer anderen Gemeinde ist somit sachlich nicht zu begründen und daher Willkür seitens des Gesetzgebers.

3. Wirtschaft

In seinen Erläuterungen geht der Gesetzgeber offenbar davon aus, dass durch die Vereinigung der beiden Gemeinden Teufenbach und Frojach-Katsch die Wirtschaft gestärkt wird. Nähere Angaben, durch welche Maßnahmen dies erreicht werden soll, sind nicht vorhanden, und der genannten Ansicht kann mit Blick auf die gegebene Situation in keiner Weise gefolgt werden. Die Antragstellerin ist, auch nach den Erläuterungen zum vorliegenden Gesetz, unter anderem Industrie- und Gewerbestandort. Dies ist auch im regionalen Entwicklungsstandort [sic!] vermerkt. Aufgrund der angesiedelten Unternehmen konnte sich die Antragstellerin als begehrte Arbeitgeberortschaft in der Region etablieren. Die Vielzahl an Pendlern verdeutlicht diese Tatsache. Es ist somit augenscheinlich, dass die Antragstellerin über eine gut funktionierende Wirtschaft verfügt. Eine Verbesserung für die Antragstellerin selbst (bzw die neu zu schaffende Gemeinde) ist durch eine Fusion nicht zu erwarten. Vielmehr bestehen begründete Befürchtungen, dass es zu Abwanderungen von Unternehmen kommen könnte,

wie ein Brief vo[m] [...] Geschäftsführer des größten Arbeitgebers[...] an die steirische Landesregierung belegt. [...]

4. Raumentwicklung

Eine Zusammenlegung der Antragstellerin mit einer anderen Gemeinde würde entgegen den Erläuterungen zum StGsrG keinerlei neue Handlungsspielräume hinsichtlich der Raumentwicklung und Raumnutzung ergeben. Die Raumplanung in den beiden Gemeinden richtet sich seit jeher nach dem Steiermärkischen Raumordnungsgesetz (StROG) sowie den landesweiten und regionalen Entwicklungsleitbildern bzw -programmen. Auch eine bessere Nutzung der vorhandenen Fläche für Siedlungsräume würde sich wenig bis überhaupt nicht verwirklichen, da in Frojach-Katsch wenig hierfür verwendbare (und noch weniger qualitativ hochwertige) Baugründe vorhanden sind. Zwischen den beiden, fünf Kilometern entfernten Gemeinden werden die Flächen größtenteils landwirtschaftlich genutzt, sodass hier eine Veränderung der Raumstruktur 'durch Instrumente der Raumplanung' faktisch auszuschließen ist. Das Gebiet entwickelte sich in der Vergangenheit wenig dynamisch, sodass sich eine Raumentwicklung auf die beiden bestehenden Ortskerne beschränken würde und sich hieran – auch bei einer Gemeindevereinigung – nichts ändern würde. Diesbezüglich sei erwähnt, dass eine Raumplanung zwischen den Ortskernen dem Grundsatz 'Flächensparende Siedlungsentwicklung' des Regionalen Entwicklungsprogramms der Planungsregion Murau, LGBl. Nr. 77/2009, widerspräche. Welche raumordnungs- oder verkehrspolitischen Maßnahmen aufgrund einer Gemeindevereinigung zu einer besseren Nutzung der vorhandenen Fläche für den Siedlungsraum führen würden, ist nicht nachvollziehbar und wurde vom Gesetzgeber ganz offensichtlich auch nicht überprüft. Andernfalls hätte sich ergeben, dass die Zusammenlegung der Antragstellerin mit der Gemeinde Frojach-Katsch weder den vom Landesgesetzgeber genannten Zielen dient noch sonst sachlich zu rechtfertigen ist.

5. Einrichtungen

In beiden Gemeinden sind diverse notwendige Einrichtungen, insbesondere in Bezug auf Grundversorgung, Kindergarten und Volksschule, vorhanden. Würde man auch nur eine davon auflassen (und zwar egal welche), so würden sich die Wege für die im Einzugsgebiet der aufgelassenen Einrichtung befindlichen Gemeindeglieder deutlich verlängern. Eine fünf bis sieben Kilometer entfernte Grundversorgung würde einen erheblichen Nachteil für die Bevölkerung bedeuten und den Lebensstandard somit auch senken.

Die Schließung von Kindergarten und/oder Volksschule mit der derzeit vorhandenen Infrastruktur und Ressourcen ist beinahe unmöglich, da sowohl Kindergarten als auch Volksschule jeweils in beiden Gemeinden so stark ausgelastet sind, dass eine Zusammenlegung größere logistische und infrastrukturelle Veränderungen und somit umfangreiche neue finanzielle Ausgaben bedürfte. Des Weiteren würde eine Zusammenlegung solcher Einrichtungen zahlreiche Fahrten

mit einem privaten Kraftfahrzeug und somit Zeitaufwand und Kosten (und unnötige Umweltbelastungen) verursachen. Wie der VfGH unter anderem in VfSlg 9793/1983 erkannte, fällt ein solcher Umstand bei einem auf eine Änderung der vorhandenen Gemeindestruktur abzielenden Gesetz zur Lösung der Frage, ob das Gesetz insgesamt der Verbesserung der Gemeindestruktur dient, als einer der zu berücksichtigenden Aspekte negativ ins Gewicht. Eine Zusammenlegung der vorhandenen öffentlich-sozialen Infrastruktur wäre somit ein enormer Nachteil für die Bevölkerung.

Dass durch die Fusion die bestehende Infrastruktur von Bürgerinnen und Bürger[n] der jeweils anderen Gemeinde besser (mit-)genützt werden könnten, ist nicht der Fall, da es durch die Gemeindegemeinschaften zu keinerlei Änderungen bei den Benützungsmöglichkeiten kommen würde. Als Beispiel ist hier das Seniorenwohnheim in Teufenbach anzuführen, welches derzeit sechs (ehemalige) Bürger aus Frojach/Katsch beherbergt und auch jetzt bereits überörtlich wirkt. Eine Attraktivierung der Versorgungs- und Dienstleistungsangebote ist in keinster Weise ersichtlich.

Der Vorteil, es würde durch die Gemeindefusionierung und damit verbunden[e] infrastrukturell[e] Maßnahmen zu finanziellen Vorteilen kommen, ist auch schon deshalb kritisch in Frage zu stellen, da bereits der Rechnungshof in seiner Stellungnahme vom 29.10.2013[...] einen solchen nicht feststellen konnte: In Punkt 2 dieser Stellungnahme wird darauf hingewiesen, dass gemäß § 18 Abs 3 der Geschäftsordnung des Landtages Steiermark 2005 (GeoLT 2005) bei jeder Regierungsvorlage betreffend einen Gesetzesvorschlag eine Darstellung der finanziellen Auswirkungen für das Land und die übrigen Gebietskörperschaften anzuschließen sind, dass solche aber fehlen. Wie der Rechnungshof festhält, enthalten die Erläuterungen nämlich über die allgemein formulierten Angaben hinaus – sowohl auf Gemeindeebene als auch auf Landes- und Bundesebene – keine weitere Darstellung und keine umfassende Bezifferung der angeführten finanziellen Auswirkungen. Schon alleine daraus wird ersichtlich, dass der Landesgesetzgeber die maßgeblichen Auswirkungen gar nicht, oder jedenfalls nicht ausreichend erhoben hat.

6. Sonstige Infrastruktur

Die derzeit ortsspezifisch gelöste Wasserversorgung, die Abwasserbeseitigung und die Müllentsorgung sind aktuell so ausgelastet, dass eine Zusammenlegung auf Basis der vorhandenen Ressourcen faktisch nicht möglich ist. Die Wasserversorgung und die Abwasserbeseitigung sind in Teufenbach derzeit zu 100 % ausgebaut. Eine Zusammenlegung mit einer damit verbundenen Änderung der Anlagen und Ressourcen der genannten Infrastruktur würde nicht nur keinerlei Vorteile für die Gemeinden mit sich bringen, sondern wäre mit zahlreichen Nachteilen verbunden (Kosten, Baustellen, etc). Dabei sind besonders die unterschiedlichen Gebührentarife der beiden Gemeinden hervorzuheben. In diesem Zusammenhang soll die Wasserversorgung als exemplarisches Beispiel dienen. Derzeit sind in Teufenbach fast alle Haushalte an das öffentlich[e] Wasser- und Kanalnetz angeschlossen, was in weiterer Folge eine einheitliche und günstige

Tarifgestaltung mit sich bringt. Demgegenüber sind in Frojach-Katsch nicht einmal die Hälfte der Haushalte an die öffentliche Versorgung angeschlossen. Die Zusammenlegung der Gemeinden würde somit erhebliche Aufwendungen für die Vereinheitlichung dieser Systeme mit sich bringen. Dies würde konsequenterweise auch zu einer Tarifsteigerung für sämtliche Einwohner Teufenbachs führen. Dies widerspricht jeder Sachlichkeit der in der angefochtenen Bestimmung vorgesehenen Gemeindezusammenlegung.

7. Verwaltung

Einsparungen bei der Verwaltung aufgrund einer solchen Gemeindefusion sind minimalst oder gar nicht vorhanden. Die Antragstellerin hat seit vielen Jahren einen Verwaltungsaufwand von lediglich ca 5 % des Gesamthaushalts. Da eine Unterschreitung dieses Werts praktisch nicht möglich ist, ist mit großer Wahrscheinlichkeit zu erwarten, dass es im Falle der Zusammenlegung der Antragstellerin mit einer anderen Gemeinde zu einer Erhöhung des Verwaltungsaufwands kommt. Zu beachten ist auch, dass eine Einsparung bei den Verwaltungsbediensteten der beiden Gemeinden gemäß § 8 Abs 6 Stmk GemO nicht gegeben sein wird. Die Zusammenführung würde die Bürgernähe beeinträchtigen und sämtlichen Grundsätzen einer bürgernahen Verwaltung widersprechen. Dass Kosten für Gebrauchs- und Verbrauchsgüter in der Verwaltung eingespart werden könnten, kann unter Umständen der Fall sein, jedoch ist hierbei aufgrund der sehr geringen Höhe der zu erwartenden Einsparungen davon abzusehen, hierbei von einem wirklichen Vorteil aufgrund der Zusammenlegung zu sprechen.

8. Keine Vereinigung mit Gemeinde Niederwölz

Des Weiteren ist festzuhalten, dass die Fusion der Antragstellerin mit der Gemeinde Frojach-Katsch keiner sachlichen Argumentation standhält, warum gerade diese beiden Gemeinden miteinander fusioniert werden sollen. Die Gemeinde Niederwölz, welche auch nach dem StGsrG in ihrem Ausmaß eigenständig bestehen bleiben soll, umfasst lediglich 623 Einwohner, währenddessen die Antragstellerin 700 Einwohner umfasst. Die Gemeinde Frojach-Katsch hat 1.140 Einwohner. Die Entfernung zwischen der Antragstellerin und Frojach beträgt ca 5 Kilometer, jene zwischen der Antragstellerin und Katsch sogar ca 8 Kilometer, während andererseits die Entfernung zwischen der Antragstellerin und Niederwölz lediglich ca 2 Kilometer beträgt. Auch von den infrastrukturellen Voraussetzungen ist Niederwölz den anderen Gemeinden ähnlich. Somit ist eine sachliche Rechtfertigung, warum gerade die Antragstellerin und Frojach-Katsch miteinander fusioniert werden sollten, jedoch die Gemeinde Niederwölz weiterhin eigenständig bestehen bleiben soll, nicht ersichtlich. Auch dies belastet das angefochtene Gesetz mit Verfassungswidrigkeit.

9. Mangelhaftes Zustandekommen des Gesetzes

Abgesehen von den inhaltlichen Mängeln und der Unsachlichkeit des angefochtenen Gesetzes ist dieses auch durch ein mangelhaftes Verfahren zustande gekommen:

Der Gesetzgeber hat die Antragstellerin nur mit allgemein gehaltenen Informationen versorgt und somit verhindert, dass eine kritische Auseinandersetzung mit den Gründen der Zusammenlegung erfolgt. Dabei wurde der Gesetzgeber seitens der Antragstellerin mehrfach aufgefordert[,] konkrete Unterlagen zur Verfügung zu stellen. Erst in den Erläuterungen zu diesem Gesetz gab es eine näh[er]e Begründung der geplanten Maßnahme. Zu diesem Zeitpunkt war der Gesetzwerdungsprozess aber bereits derart weit fortgeschritten, dass keine Möglichkeit mehr bestand, sich fachlich zu der geplanten Maßnahme zu äußern.

Die Erläuterungen zu dem vorliegenden Gesetz stellen eine Aneinanderreihung von allgemein gehaltenen Argumenten dar, welche ohne Probleme auf jede beliebige Gemeinde Österreichs übertragen werden könnten. Auf den konkreten Einzelfall, insbesondere die individuelle Situation der Antragstellerin, wird nicht abgestellt. Dies kommt auch deutlich in den getroffenen Prognosen hinsichtlich der zukünftigen Entwicklung der Antragstellerin zum Ausdruck. Diese sind größtenteils schlichtweg unrichtig und entbehren jeder Grundlage. Die Verfehlungen des Gesetzgebers in diesem Zusammenhang sind offenkundig auf die fehlende Grundlagenforschung zurückzuführen. Es wurde seitens des Landes offenbar als nicht notwendig erachtet, sich mit der aktuellen Situation und den gelebten Realitäten in den betroffenen Gemeinden, insbesondere der Antragstellerin[,] auseinanderzusetzen. Der Antragstellerin wurde bis zum heutigen Tag kein einziges Dokument überreicht, aus dem die getroffenen Prognosen ableitbar gewesen wären. In diesem Zusammenhang sei auf die Rechtsprechung zum Thema Raumplanung verwiesen, wo der VfGH bereits mehrfach ausgesprochen hat, dass der Grundlagenforschung eine besondere Bedeutung zuzumessen ist (VfGH 19.06.2013, V 2/2013 ua)[.] Nichts anderes kann somit im Falle einer Gemeindezusammenlegung gelten, die ja eine noch massivere Veränderung darstellt. Eine solche Grundlagenforschung fehlt aber, wie berei[ts] festgehalten, völlig. Es ist vielmehr davon auszugehen, dass die Zusammenlegung der Antragstellerin nach willkürlichen Gesichtspunkten erfolgt ist, [und] nur mit allgemein gehaltenen Argumenten begründet werden soll. Dies kann aber für eine solche Maßnahme nicht ausreichen.

Da der Gesetzwerdungsprozess sich derart mangelhaft darstellt, ist offenkundig, dass das angefochtene Gesetz wegen der vorliegenden Unsachlichkeit mit Verfassungswidrigkeit belastet ist.

10. Zusammenfassung

Aus den obigen Ausführungen ergibt sich, dass durch die in § 3 Abs 7 Z 1 StGsrG vorgesehene Zusammenlegung der Antragstellerin mit Frojach-Katsch weder die mit dem StGsrG verfolgten Ziele noch sonstige positive Effekte erzielt werden können. In vielen Fällen sind die Annahmen des Landesgesetzgebers über den Status quo und die Auswirkungen einer Zusammenlegung schlicht falsch. Eine

sachliche Rechtfertigung für die Zusammenlegung und das dadurch bewirkte rechtliche Erlöschen der Antragstellerin ist nicht ersichtlich.

Die Antragstellerin entspricht vielmehr einer finanziell und wirtschaftlich leistungsfähigen Gemeinde, die ihren Aufgaben und Verpflichtungen auch in Zukunft nachkommen kann. Die vom Gesetzgeber in § 1 StGsrG vorgesehenen Ziele werden von der Antragstellerin bereits als eigenständige Gemeinde erfüllt. Eine Zusammenlegung stellt daher im Verhältnis zu anderen betroffenen Ortschaften, die diese Kriterien bei Weitem nicht erfüllen, eine Ungleichbehandlung dar.

Die Fusion der Gemeinden würde außerdem, wie bereits ausgeführt, keine Verbesserungen mit sich bringen. Der Gesetzgeber konnte in diesem Zusammenhang keinen einzigen konkreten Vorteil für die Zusammenlegung nennen. Die allgemein gehaltenen Ausführungen in den Erläuterungen des StGsrG können dafür keinesfalls ausreichen. Somit liegt ein klarer Verstoß gegen die vom Verfassungsgerichtshof mehrfach geäußerte Ansicht, es müsse im Falle einer Änderung der Gemeindestruktur insgesamt eine Verbesserung eintreten, vor.

Weiters ist der Gesetzwerdungsprozess als derart mangelhaft zu qualifizieren, sodass auch aus diesem Grund das Gesetz als unsachlich zu werten ist.

All dies belastet das angefochtene Gesetz mit Verfassungswidrigkeit, insbesondere wegen Verstoßes gegen das dem Gleichheitssatz innewohnenden Sachlichkeitsprinzip." (Zitat ohne die im Original enthaltenen Hervorhebungen)

2. Die Stmk. Landesregierung erstattete eine Äußerung, in der die Zulässigkeit des Antrages bestritten und den im Antrag dargelegten Bedenken wie folgt entgegengetreten wird:

3

"2.1. Zum Vorbringen hinsichtlich der Bevölkerungsentwicklung

[...]

2.1.2. Vorweg ist richtigzustellen, dass die Antragstellerin von 1981 bis 2013 zwar insgesamt einen steigenden Bevölkerungsstand verzeichnete, allerdings nicht im behaupteten Ausmaß von 14,4 %, sondern tatsächlich um 13,3 % (siehe die Erläuterungen zu § 3 Abs. 7 Z. 1 StGsrG[...]). Darüber hinaus entwickelte sich die Bevölkerungszahl der Antragstellerin seit dem Jahr 2001 tatsächlich schwankend, mit einem Bevölkerungshöchststand von 714 EinwohnerInnen am 1. Jänner 2008. Seither sinkt die Bevölkerungszahl jedoch wieder.

2.1.3. Zum maßgeblichen Stichtag (1. Jänner 2013) wies die Antragstellerin 700 EinwohnerInnen auf, die Gemeinde Frojach-Katsch 1.140 EinwohnerInnen, wobei die Prognosen in beiden Fällen bis zum Jahr 2030 von einem leichten Bevölke-

rungsrückgang ausgehen. [...] Wie bereits in den Erläuterungen zu § 3 Abs. 7 Z. 1 StGsrG[...] begründet und in dieser Äußerung dargelegt, ist diese Vereinigung geeignet, eine Kommunalstrukturverbesserung zu erzielen, wofür auch die freiwillige Beschlussfassung der Gemeinde Frojach-Katsch spricht.

2.1.4. Der Argumentation der Antragstellerin, es sei völlig unverständlich, warum bei ihr in den Erläuterungen zum StGsrG von einem Bevölkerungsrückgang bis zum Jahr 2030 gesprochen werde, sind die statistischen Prognosen entgegenzuhalten. Zum Stichtag 1. Jänner 2014 wies die antragstellende Gemeinde einen weiteren Bevölkerungsrückgang auf 687 EinwohnerInnen auf. Da durch die allgemeine Alterung der Bevölkerung (1981 waren 19,1 % der EinwohnerInnen der Antragstellerin 65 Jahre und älter, 2013 bereits 21,9 %, bis 2030 wird ein Anstieg auf 27,2 % prognostiziert) zu erwarten ist, dass die Geburtenbilanz (Geburten minus Sterbefälle) weiterhin negativ bleibt (Anteil der Kinder und Jugendlichen sank von 27,2 % im Jahre 1981 auf 18,7 % im Jahre 2013 und wird bis 2030 voraussichtlich auf 17,2 % sinken) und für die Wanderungsbilanz (Zuzüge minus Wegzüge) von einer leicht positiven Entwicklung ausgegangen wird, errechnet sich die Bevölkerungsprognose bis zum Jahre 2030 rückläufig auf 680 EinwohnerInnen. Damit ergibt sich unter Berücksichtigung des Bevölkerungsstandes zum 1. Jänner 2014 (687 EinwohnerInnen) eine Differenz von lediglich 7 EinwohnerInnen auf den prognostizierten Bevölkerungsstand.

Tabelle 1: Bevölkerungsstand Teufenbach

Stichtag	[S]tand	Stichtag	[S]tand	Stichtag	[S]tand
VZ 1951	654	1.1.2002	679	1.1.2009	690
VZ 1961	610	1.1.2003	693	1.1.2010	674
VZ 1971	651	1.1.2004	693	1.1.2011	689
VZ 1981	618	1.1.2005	688	1.1.2012	706
VZ 1991	582	1.1.2006	678	1.1.2013	700
VZ 2001	677	1.1.2007	703	1.1.2014	687
RZ 2011	707	1.1.2008	714	Prognose 2030	680

Quelle: Statistik Austria; Bearbeitung: Landesstatistik Steiermark

Das Vorbringen der Antragstellerin ist daher unzutreffend.

2.2. Zum Vorbringen hinsichtlich des Widerstands der Bevölkerung

[...]

2.2.3. Die Ergebnisse der auf Ebene der Gemeinde durchgeführten Volksbefragungen/Volksabstimmungen (Art. 78 L-VG) 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 Gemeinde Teufenbach, letztlich nicht ausschlaggebend, da sich die zu treffende

Entscheidung – dem Sachlichkeitsgebot entsprechend – nach 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 (vgl. etwa VfSlg. 13.543/1993).

2.2.4. Gemäß Art. 72 L-VG hätten (ua) 80 Gemeinden die Möglichkeit gehabt, zu verlangen, dass der Beschluss des Landtages über das StGsrG einer Volksabstimmung unterzogen wird. Von diesem im Zusammenhang mit Landesgesetzen zentralen direktdemokratischen Instrument wurde kein Gebrauch gemacht.

2.3. Zum Vorbringen hinsichtlich der Finanzen

[...]

Es ist richtig, dass es ein Ziel der Gemeindestrukturereform ist, durch die Schaffung größerer Gemeinden deren wirtschaftliche Situation derart zu verbessern, dass der Bedarf nach finanziellen Zuschüssen des Landes geringer wird.

Wenn die Antragstellerin behauptet, dass der außerordentliche Haushalt in den Jahren seit 2006 ausgeglichen war, so entspricht das nicht den Tatsachen. Die Antragstellerin hatte in den Jahren seit 2006 im außerordentlichen Haushalt stets Abgänge zu verzeichnen, und zwar in der Höhe von insgesamt EUR 711.293,00. Die Antragstellerin leistete zwar stets Zuführungen an den außerordentlichen Haushalt, hat es aber trotzdem verabsäumt, den außerordentlichen Haushalt ausgeglichen darzustellen. Im Jahr 2008 wäre auch das nicht möglich gewesen, da die Abgänge im außerordentlichen Haushalt den Gesamt-Saldo des ordentlichen Haushaltes überstiegen. [...]

Die Landesregierung hatte jedoch bei ihren Überlegungen auch die finanzielle und wirtschaftliche Lage der Gemeinde Frojach-Katsch zu berücksichtigen. Die Gemeinde Frojach-Katsch, welche mit der Antragstellerin vereinigt wird, war trotz erheblicher Bedarfszuweisungsmittel von Seiten des Landes im Betrachtungszeitraum 2008 bis 2012 in Höhe von insgesamt EUR 616.500,00 nicht in der Lage, einzelne Vorhaben im außerordentlichen Haushalt in den Jahren 2008 bis 2011 ausgeglichen darzustellen [...].

Im Jahr 2010 konnte die Gemeinde Frojach-Katsch darüber hinaus auch nicht ihren ordentlichen Haushalt ausgleichen und erhielt in den Jahren 2011 und 2012 Bedarfszuweisungsmittel als Härteausgleich bzw. Haushaltsausgleich in Höhe von gesamt EUR 110.000,00.

Es ist evident, dass die Antragstellerin finanziell leistungsfähiger ist als die Gemeinde Frojach-Katsch. Durch die Vereinigung wird aber insgesamt die wirt-

schaftliche Gesamtsituation der neuen Gemeinde als Komplex betrachtet gestärkt.

[...]

Darüber hinaus hält die Landesregierung fest, dass im Rahmen der Prognose über die finanziellen Auswirkungen der Vereinigung der Antragstellerin und der Gemeinde Frojach-Katsch ein Potential an Kosteneinsparungen in der Höhe von rund EUR 236.000,00 pro Jahr vorhanden ist.

Diese Kosteneinsparungen sind nach Einschätzung der Landesregierung im Bereich des Personals (rund EUR 155.000,00 [...]), den Gebrauchs- und Verbrauchsgütern, wie zum Beispiel Druckkosten für Gemeindezeitungen (EUR 7.000) und im Bereich der Gemeindeorgane und den sonstigen Kosten für die Gemeindeverwaltung sowie den Gemeindebetrieb (insgesamt EUR 74.000) erzielbar [...].

Durch die Gemeindevereinigung werden der neuen Gemeinde in etwa 3 % bis 4 % mehr Budgetmittel für die Bewältigung der Pflicht- und freiwilligen Aufgaben zur Verfügung stehen[...] als ohne Vereinigung. Die Landesregierung weist darauf hin, dass die neue Gemeinde zudem auch die Voraussetzungen nach dem Österreichischen Stabilitätspakt 2012 [...] leichter erfüllen wird können.

2.4. Zum Vorbringen hinsichtlich wirtschaftlicher Aspekte

[...]

2.4.2. Aus den Erläuterungen zu § 3 Abs. 7 Z. 1 StGsrG[...] folgt, dass nicht nur die Antragstellerin im Regionalen Entwicklungsprogramm für die Region Murau als regionaler Industrie- und Gewerbestandort festgelegt ist, sondern auch die Gemeinde Frojach-Katsch. Im Zusammenhang mit der flächenmäßigen Kleinheit der Antragstellerin (3,43 km²) und des Flächenausmaßes von Frojach-Katsch (38,89 km²) ergeben sich damit in der neuen Gemeinde Potentiale hinsichtlich eines weiteren Ausbaus als Industrie- und Gewerbestandort. Begünstigt wird dieser Umstand durch die jeweilige gute Anbindung sowohl des Individualverkehrs als auch durch öffentliche Verkehrsmittel, insbesondere der Eisenbahn, sowie dem Vorhandensein von gewerblichen Potentialflächen vor allem in der Gemeinde Frojach-Katsch.

2.4.3. Durch die Vereinigung ist die neue Gemeinde besser in der Lage, aufgrund strategischer Standortentscheidungen eine weitere Stärkung ihrer Position als kleinregionaler Arbeitgeber zu erwirken und somit insgesamt die Wirtschaft in gegenständlichem Raum zu stärken.

2.4.4. Dass es aufgrund von Namensänderungen [...] zu Unternehmensabwanderungen kommen könnte, ist aus Sicht der Landesregierung nicht nachvollziehbar. So bleibt der Name der Ortschaft der Antragstellerin erhalten, auch die Postleit-

zahl ändert sich nicht. Eine Postzustellung ist somit auch bei gleichbleibender Firmenadresse gewährleistet. Eine Standortverlegung würde hingegen die [...] als gleichsam verpönt angeführten Folgen zeitigen, namentlich die Notwendigkeit, Geschäftspartner von der erfolgten Verlegung, Auflassung, etc. eines Standortes in Kenntnis zu setzen und allenfalls das in Verwendung stehende Firmenpapier abzuändern. Darüber hinaus ist festzuhalten, dass die genannten Aspekte keine Kriterien für den Landesgesetzgeber bei der Entscheidung über eine Gemeindegebietsreform darstellen (können), im Übrigen auch keinen Einfluss auf die Sachlichkeit der gegenständlichen Vereinigung haben.

Der Landesgesetzgeber konnte daher von einem deutlichen Überwiegen der Vorteile durch die Vereinigung der betroffenen Gemeinden ausgehen.

2.5. Zum Vorbringen hinsichtlich der Raumentwicklung

[...]

2.5.2. Dem ist zunächst entgegenzuhalten, dass die Gemeinde Frojach-Katsch hinsichtlich ihrer Siedlungsstruktur und ihres Baulandbedarfes, sowohl über ausreichende Wohnbaulandreserven als auch über ausreichende Potentialflächen für etwaige Erweiterungen verfügt. Diese Potential- bzw. unbebauten Baulandflächen betreffen sowohl die beiden Hauptorte Frojach und Katsch als auch kleinere Siedlungsbereiche im Katschtal und Streusiedlungsbereiche zwischen Frojach und der Antragstellerin. Darüber hinaus verfügt die Gemeinde Frojach-Katsch auch über ausreichende Potentialflächen für Industrie und Gewerbe.

2.5.3. Das Raumordnungsziel einer entsprechenden Schwerpunktbildung (dezentrale Konzentration) verbleibt auch nach einer Gemeindevereinigung als wesentliche Zielsetzung der Raumordnung. Die Instrumente der Raumordnung dienen nicht dazu, landwirtschaftlich genutzte Flächen zwischen bestehenden Orten zu entwickeln, sondern entsprechend den Raumordnungsgrundsätzen sowohl die Nutzung von Flächen unter Beachtung eines sparsamen Flächenverbrauches zu gewährleisten als auch die Ordnung von benachbarten Siedlungsräumen aufeinander abzustimmen.

2.5.4. Aufgrund der Lage entlang der Mur und des hochrangigen Verkehrsträgers B 96 sind zwischen der Antragstellerin und der Gemeinde Frojach-Katsch eindeutig raumordnungsrelevante Verflechtungen gegeben. So weist zB der im äußersten Südosten der Gemeinde Frojach-Katsch gelegene Ortsteil 'Lacken' auch einen gemeindeübergreifenden Siedlungsbereich auf, da eine Baulandausweisung in Frojach-Katsch unmittelbar an einen Siedlungsbereich der Antragstellerin anschließt. Insofern ist der von der Antragstellerin offensichtlich zu erwecken versuchte Eindruck, es bestünden keinerlei raumordnungstechnische Verflechtungen zwischen den beiden Gemeinden, unzutreffend.

2.6. Zum Vorbringen hinsichtlich der Infrastruktur

[...]

2.6.2. Die Antragstellerin behauptet, Kindergarten und Volksschule seien in beiden Gemeinden derart ausgelastet, dass eine Vereinigung größerer logistischer und infrastruktureller Veränderungen bedürfe und damit umfangreiche neue finanzielle Belastungen verbunden seien.

2.6.2.1. Dem ist zunächst entgegenzuhalten, dass in der Volksschule der Antragstellerin in keiner der vier Schulstufen mehr als 9 SchülerInnen gemeldet sind: in der 1. Stufe sind es 2, in der 2. Schulstufe 9, in der 3. Schulstufe 3 und in der 4. Schulstufe 4 SchülerInnen (gesamt 18 SchülerInnen). Demgegenüber sind in der Volksschule der Gemeinde Frojach-Katsch in der 1. Schulstufe 6, in der 2. Schulstufe 16, in der 3. Schulstufe 6 und in der 4. Schulstufe 10 SchülerInnen gemeldet (gesamt 38 SchülerInnen).

2.6.2.2. Aufgrund der Geburtenentwicklung sind für die Volksschule Teufenbach keine wesentlichen Änderungen dieser SchülerInnenzahlen zu erwarten. So wird zwar für das Schuljahr 2015/2016 ein Anstieg auf insgesamt 21 SchülerInnen errechnet, im darauffolgenden Schuljahr wird jedoch ein Sinken auf 18 SchülerInnen prognostiziert.

Für die Gemeinde Frojach-Katsch wird jedoch bereits für das Schuljahr 2015/2016 ein Anstieg der GesamtschülerInnenzahl auf 47 vorhergesagt; anhand der Geburtenentwicklung wird bis zum Schuljahr 2019/2020 eine Gesamtzahl an SchülerInnen von mindestens 43 prognostiziert.

2.6.2.3. Bereits hieraus ergibt sich, dass die Behauptungen der Antragstellerin nicht stichhaltig sind. Die Prognosen zeichnen für die Gemeinde Teufenbach ein im Wesentlichen unverändertes Bild, wogegen die Auslastung der Volksschule der Gemeinde Frojach-Katsch im Laufe der nächsten Schuljahre steigen wird. Die bestehende Infrastruktur kann somit durchaus bedürfnisorientiert – im Sinne sich ändernder SchülerInnenzahlen – genützt werden.

2.6.2.4. Inwiefern durch die Vereinigung größere logistische und infrastrukturelle Veränderungen, die ihrerseits umfangreiche neue Ausgaben nach sich ziehen, notwendig werden sollen, führt die Antragstellerin nicht aus. Es ist daher auf diese Behauptung nicht näher einzugehen.

2.6.3. Eine Zusammenlegung von Einrichtungen würde nach Ansicht der Antragstellerin aufgrund eines erhöhten Erfordernisses privater Fahrten auch einen erheblichen zeitlichen und finanziellen Mehraufwand und somit einen erheblichen Nachteil für die Bevölkerung bedeuten.

2.6.3.1. Die Landesregierung weist darauf hin, dass sich der Ausbaugrad der Infrastruktur in den letzten Jahrzehnten erheblich verändert hat. Verbesserte

Straßennetze, ein höherer individueller Motorisierungsgrad und die Möglichkeit der elektronischen, ortsunabhängigen Kommunikation[...] relativieren die Überwindung von räumlichen Distanzen. Räumliche Entfernungen spielen daher künftig eine geringere Rolle (vgl. VfSlg. 9655/1983; VfSlg. 11.629/1988).

2.6.3.2. Angemerkt sei, dass eine Entfernung von vereinigten Gemeinden von 6 bis 7 km nach der Judikatur des VfGH aufgrund des (aus Sicht des Gesetzgebers des Jahres 1971) zu erwartenden technischen Fortschrittes sowie der höheren Mobilität der BürgerInnen durchaus kein Grund sei, eine Vereinigung als unsachlich anzusehen (VfSlg. 10.637/1985). Dies trifft auf die Vereinigung der Antragstellerin mit der Gemeinde Frojach-Katsch umso mehr zu, als neben der erwähnten Weiterentwicklung die Entfernung der beiden Gemeinden lediglich ca. 5 km beträgt.

2.6.3.3. Ergänzend ist auszuführen, dass die verkehrsmäßige Anbindung in hochwertiger Weise über die B 96 sowie die L 501 und die L 513 gegeben ist; des Weiteren ist bereits bislang eine Anbindung durch öffentliche Verkehrsmittel (beide Bahnhöfe bestehen als ÖPNV-Verbindungen) gewährleistet.

[...]

2.6.4.1. Bereits auf Grund des Vorbringens der Antragstellerin ist evident, dass Einrichtungen schon derzeit gemeindeübergreifend genutzt werden, wie etwa das [...] Seniorenwohnheim. In diesem Zusammenhang führen auch die Erläuterungen zu § 3 Abs. 7 Z. 1 StGsrG[...] aus, dass speziell die soziale Infrastruktur der Antragstellerin schon bisher von der Bevölkerung der Gemeinde Frojach-Katsch mit genutzt wurde. Damit ist auch evident, dass die Antragstellerin infrastrukturelle Einrichtungen für die benachbarte Gemeinde vorhält.

2.6.4.2. Die neue Gemeinde ist daher in der Lage, ihre Infrastruktur noch besser auf die Bedürfnisse der Bevölkerung oder auch der Wirtschaftstreibenden auszurichten und damit in jedem Fall eine Grundversorgung für die EinwohnerInnen langfristig sicherzustellen. Darüber hinaus kann die Gemeinde ihre Einrichtungen strategisch besser auf die Bedürfnisse einer generell älter werdenden Gesellschaft ausrichten.

2.6.5. Die Antragstellerin gibt des Weiteren zu bedenken, dass der Rechnungshof in seiner Stellungnahme vom 29. Oktober 2013 finanzielle Vorteile der Gemeindestrukturreform nicht habe nachvollziehen können.

2.6.5.1. Zunächst ist festzuhalten, dass der Rechnungshof in seiner Stellungnahme zum ausgeschickten Begutachtungsentwurf des StGsrG darauf hinweist, dass die Ziele des StGsrG seinen Vorschlägen in Bezug auf Strukturreformen im Gemeindebereich Rechnung tragen.

2.6.5.2. Wenn vom RH bemängelt wird, dass die Auswirkungen auf die Konstellationen nicht dargestellt wurden, so ist es richtig, dass im Begutachtungsentwurf nur der Allgemeine Teil der Erläuterungen enthalten war. Der umfassende Erläuterungsteil mit den Begründungen für jede einzelne Konstellation wurde aus zeitlichen Gründen erst in die Regierungsvorlage aufgenommen.

2.6.5.3. Eine Gesamtabschätzung des Einsparungspotentials wurde aber bereits im Leitbild durch auszugsweise Veröffentlichung der Studie der *****

***** vorgelegt [...]. Auch der Landtag hat sich mit dieser Frage beschäftigt und in einem schriftlichen Bericht festgehalten, dass die Bestimmungen des § 18 Abs. 3 GeoLT eingehalten wurden [...].

[...]

2.6.6.1. Die Antragstellerin unterlässt eine nähere Begründung, weshalb die Vereinigung der beiden Gemeinden eine Änderung der vorhandenen Anlagen der kommunalen Infrastruktur bedinge. Die Vereinigung zweier oder mehrerer Gemeinden zu einer neuen Gemeinde erfordert grundsätzlich keinen Neubau öffentlicher Anlagen, wie etwa jene zur Wasserver- oder Abwasserentsorgung.

2.6.6.2. Zunächst ist festzuhalten, dass unter Berücksichtigung des Grundsatzes der gleichmäßigen Besteuerung sämtlicher Abgabepflichtigen im Gemeindegebiet der Gemeinderat der neuen Gemeinde neue Gebührenordnungen aufgrund neuer Kalkulationen zu erlassen hat. Die Neufestsetzung von Benützungsgebühren ist gemäß § 11 Abs. 3 GemO allerdings so durchzuführen, dass sie tunlichst zu keiner außergewöhnlichen Erhöhung gegenüber der bisher von der ursprünglichen Gemeinde den Gemeindemitgliedern vorgeschriebenen Geldleistung führt. In Fällen errechneter außergewöhnlicher Erhöhungen besteht für den Verordnungsgeber die Möglichkeit, die erforderlichen Anpassungen auf längstens sieben Jahre zu erstrecken. Der Gesetzgeber hat somit eine Möglichkeit geschaffen, allenfalls notwendige Gebührenanpassungen in einer für die Bevölkerung möglichst schonenden Art und Weise umzusetzen.

2.7. Zum Vorbringen hinsichtlich der Verwaltung

[...]

2.7.2. [...] § 8 Abs. 6 GemO [ist] eine Überleitungsregelung [...], welche dafür Sorge trägt, dass die im Zeitpunkt des Wirksamwerdens der Vereinigung zu den bisherigen Gemeinden bestehenden Dienstverhältnisse eo ipso als Dienstverhältnisse zur neuen Gemeinde anzusehen sind. Damit ist zunächst eine personelle Ausstattung gleichsam wie vor der Vereinigung gewährleistet. Längerfristig ist es allerdings auch ein Ziel der Zusammenlegung, Einsparungen im Personalbereich zu erreichen [...].

2.7.3. Des Weiteren kann die Effizienz und die Qualität der Verwaltung schon aufgrund der besseren personellen Ausstattung in der neuen Gemeinde erhöht

werden, da unter anderem eine vertiefte Arbeitsteilung und damit auch eine weitergehende Spezialisierung möglich werden. Die Kosteneinsparungspotentiale wurden [...] bereits dargelegt.

2.7.4. Die Behauptung der Antragstellerin, die Fusionierung würde einen Verlust der Bürgernähe bedeuten, ist nicht stichhaltig:

Zum Einen beträgt die Entfernung zwischen den beiden Gemeinden, wie bereits dargestellt, lediglich ca. 5 km; in diesem Zusammenhang sind wiederum die Möglichkeiten des elektronischen Behördenverkehrs via E-Government, der deutlich verbesserte Ausbaugrad der (Verkehrs-)Infrastruktur sowie der höhere individuelle Motorisierungsgrad der Bevölkerung ins Treffen zu führen, wodurch der Kontakt mit Behörden großteils ortsunabhängig gestaltet werden kann. Zum anderen besteht die Möglichkeit, bei Bedarf eine Bürgerservicestelle in einem Ortsverwaltungsteil einzurichten und zur Herstellung einer engeren Verbindung zwischen der Bevölkerung und den Organen einen Ortsteilbürgermeister/eine Ortsteilbürgermeisterin zu bestellen (§ 48 GemO).

2.8. Zum Vorbringen 'Keine Vereinigung mit der Gemeinde Niederwölz'

[...]

2.8.2. Der Landesgesetzgeber hat basierend auf den in den Erläuterungen zu § 3 Abs. 7 Z. 1 StGsrG[...] angeführten Argumenten bzw. den in der gegenständlichen Äußerung dargestellten Kriterien die Vereinigung der Antragstellerin mit der Gemeinde Frojach-Katsch beschlossen. Für die Beurteilung dieser Gebietsänderung kommt es nach Ansicht der Landesregierung vor allem auf die für die konkrete Gemeindekongstellatlon sprechende Prognoseentscheidung an.

Im Sinne der ständigen Rechtsprechung (VfSlg. 9655/1983; 9668/1983; 13.543/1993) lässt der von der Antragstellerin hervorgehobene Umstand, dass der Landesgesetzgeber andere Gemeinden als die Antragstellerin bestehen ließ, keinen Rückschluss darauf zu, dass die gegenständliche Vereinigung unsachlich wäre.

2.9. Zum Vorbringen hinsichtlich des mangelhaften Zustandekommens des StGsrG

[...]

Der antragstellenden Gemeinde wurde im Rahmen dieses Prozesses mehrfach die Möglichkeit geboten, zu der Strukturreform – auch in persönlichen Gesprächen mit Vertretern des Landes Steiermark – Stellung zu nehmen. Jede betroffene Gemeinde war in die unterschiedlichen Prozessphasen eingebunden und informiert. An einem Verhandlungsgespräch unter anderem mit Vertretern der

Gemeinde Frojach-Katsch sowie mit Vertretern des Landes am 18. April 2012 in der Bezirkshauptmannschaft Murau nahm jedoch kein Vertreter der Antragstellerin teil.

Die Antragstellerin wurde mit Schreiben der Abteilung 7 des Amtes der Steiermärkischen Landesregierung vom 20. März 2013 über den Gemeindestrukturplan informiert und zur Abgabe einer Stellungnahme eingeladen. Des Weiteren wurde das Angebot unterbreitet, eine fachliche Begleitung in Form einer Koordinatorin/eines Koordinators des Landes in Anspruch zu nehmen. Im Schreiben der Abteilung 7 vom 2. Mai 2013 wurde auf den eingesetzten Koordinator und auf das Gespräch vom 26. April 2013 hingewiesen, in dem mit Vertretern des Landes, der Antragstellerin und der Gemeinde Frojach-Katsch die Kriterien und Argumente, die für diese Vereinigung maßgeblich waren, nochmals eingehend erörtert worden waren. In einem weiteren Schreiben der Abteilung 7 vom 18. Oktober 2013 wurde der Antragstellerin wieder angeboten, für Gespräche und die damit verbundene Informationsweitergabe weiterhin zur Verfügung zu stehen [...].

Darüber hinaus wurden in insgesamt neun sogenannten 'Bürgermeisterbriefen' die BürgermeisterInnen, somit auch der Bürgermeister der Antragstellerin, von den Gemeindeferenten immer aktuell über die wesentlichen Schritte informiert [...].

Festzuhalten ist in diesem Zusammenhang, dass die Antragstellerin bereits mit Schreiben vom 30. Jänner 2012 mitteilte, dass sie 'aufgrund des geschlossenen Ortskernes von Teufenbach und des gemeindeeigenen Seniorenwohnheimes' eine Fusion 'dezidiert' ablehne; von dieser Haltung ist die Antragstellerin nicht mehr abgerückt [...].

2.9.3. Die Bedenken, der Landesgesetzgeber habe keine oder eine unzureichende Grundlagenforschung betrieben, können bereits mit Hinweis auf die Erläuterungen zu § 3 Abs. 7 Z. 1 StGsrG[...] entkräftet werden.

2.9.3.1. Das Land hat im Rahmen der Vorschlags- und Verhandlungsphase unter Einbindung der Gemeinden, des Gemeinde- und Städtebundes entsprechende Grundlagen wie z.B. das Leitbild zur Gemeindestrukturreform erarbeitet. In dieses Leitbild sind die in Auftrag gegebenen Studien der *****

***** _ ***** _ *****

***** sowie von der *** **** [..] eingeflossen. Bereits im Leitbild wurde ausgeführt, dass bei der Festlegung der Kriterien zur Schaffung leistungsfähiger, wirtschaftlicher und professioneller regionaler Gemeindezentren eine Vielzahl von Daten und Grundlagen eingeflossen sind. Zu den berücksichtigten Kriterien zählen insbesondere die Lebensrealitäten ('Zentrale-Orte-Konzept'), die Haushaltsentwicklung, die demografische Entwicklung sowie raumordnungspolitische und infrastrukturelle Gesichtspunkte. Als ergänzende Kriterien waren das Vorhandensein gemeinsamer Grenzen, die geografische Lage (Topografie) sowie bereits bestehende Kooperationen zu betrachten.

Dieses Leitbild wurde im Landtag Steiermark behandelt, veröffentlicht und jeder betroffenen Gemeinde, auch der Antragstellerin, umgehend zur Kenntnis gebracht.

2.9.4. Wenn die antragstellende Gemeinde behauptet, die Erläuterungen zu § 3 Abs. 7 Z. 1 StGsrG[...] enthielten lediglich allgemeine Auseinandersetzungen mit den Kriterien beziehungsweise der Prognose der Vereinigung der betroffenen Gemeinden, so ist dem Folgendes entgegen zu halten:

2.9.4.1. Gesetzeserläuterungen haben die dem Gesetz zugrunde liegenden Umstände, Motive und Überlegungen zu erklären und den wesentlichen Inhalt sowie die zu erwartenden Auswirkungen des Entwurfes darzustellen. Gesetzeserläuterungen haben jedoch keine normative Kraft. Gesetzeserläuterungen sind auch nicht schon allein deshalb mangelhaft, weil sie teils ähnlich formuliert sind.

In den Erläuterungen wurde jede einzelne Gemeinde entsprechend den Kriterien des Leitbildes spezifisch beschrieben und in den Erwägungen öffentlicher Interessen der Gebietsänderung die Prognosebeurteilung für jede Konstellation gut begründet.

2.9.4.2. Da die öffentlichen Interessen in § 6 Abs. 2 GemO definiert werden, ergibt sich naturgemäß, dass immer wieder auf die gleichen, dort genannten öffentlichen Interessen Bezug genommen wurde. Des Weiteren kommt jeder Gemeinde durch das Prinzip der Einheitsgemeinde grundsätzlich eine gleiche verfassungsrechtliche Stellung hinsichtlich Organisation und Aufgabenstellung zu, sodass sich auch daraus zwangsläufig Wiederholungen in den Formulierungen ergeben, worin die Landesregierung aber keine Unsachlichkeit erkennen kann.

III. Schlussbemerkungen

1.1 Zusammenfassend lässt sich aus Sicht der Landesregierung festhalten, dass die gesetzliche Vereinigung der Antragstellerin mit der Gemeinde Frojach-Katsch entgegen den Behauptungen der Antragstellerin dem Sachlichkeitsgebot entspricht und nicht verfassungswidrig ist.

[...]

1.3. [D]ie gegenständliche Vereinigung [ist] im Lichte der bisherigen Judikatur des VfGH als sachlich zu betrachten, zumal im Falle der Antragstellerin als eine Gemeinde mit unter 1.000 EinwohnerInnen keine Umstände vorlagen, welche die Vereinigung vorhersehbar untauglich machten, eine Verbesserung der Kommunalstruktur zur erreichen. Somit konnte der Gesetzgeber bei der Beschlussfassung des StGsrG davon ausgehen, dass die gegenständliche Gebietsänderung (§ 3 Abs. 7 Z. 1 StGsrG) mit den dargestellten Vorteilen dem aus dem Gleichheitsgrundsatz abgeleiteten Sachlichkeitsgebot sowie den in § 6 Abs. 2 GemO nor-

mierten öffentlichen Interessen entsprach." (Zitat ohne die im Original enthaltenen Hervorhebungen)

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

II. Rechtslage

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

1. Die §§ 6, 8 und 11 Abs. 1 der Stmk. 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 Gemeinderats-

beschluss 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 Stmk. 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

[...]

(7) Im politischen Bezirk Murau werden folgende Gemeinden zu einer neuen Gemeinde vereinigt:

1. die Gemeinden Frojach-Katsch und Teufenbach zur Gemeinde Teufenbach-Katsch;

[...]

§ 7 Inkrafttreten

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

III. Erwägungen

1. Zur Zulässigkeit

1.1. Voraussetzung der Antragslegitimation gemäß Art. 140 Abs. 1 Z 1 lit. c B-VG ist einerseits, dass der Antragsteller behauptet, unmittelbar durch das angefochtene Gesetz – im Hinblick auf dessen Verfassungswidrigkeit – in seinen Rechten verletzt worden zu sein, dann aber auch, dass das Gesetz 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 in die Rechtssphäre des Antragstellers nachteilig eingreift und diese – im Falle seiner Verfassungswidrigkeit – verletzt.

8

Nicht jedem Normadressaten aber kommt die Anfechtungsbefugnis zu. Es ist darüber hinaus erforderlich, dass das Gesetz 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 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 (VfSlg. 11.868/1988, 15.632/1999, 16.616/2002, 16.891/2003).

9

Die antragstellende Gemeinde ist zur Antragstellung auf Grund 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 – behaupteter-

10

weise – rechtswidrigen Eingriffes steht der antragstellenden Gemeinde nicht zur Verfügung (vgl. VfGH 23.9.2014, G 44/2014, V 46/2014).

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. 11

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). 12

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. 7 Z 1 StGsrG erfüllt dagegen die Voraussetzungen eines zulässigen Aufhebungsbegehrens (vgl. VfGH 23.9.2014, G 44/2014, V 46/2014). 13

1.3. Der Antrag ist auch durch einen entsprechenden Beschluss des hiefür zuständigen Gemeinderates (vgl. VfGH 23.9.2014, G 44/2014, V 46/2014) gedeckt: 14

Der Gemeinderat der antragstellenden Gemeinde hat in seiner Sitzung vom 25. April 2014 einen Beschluss zur Einbringung eines Individualantrages gegen das StGsrG gefasst.

1.4. Da auch die übrigen Prozessvoraussetzungen erfüllt sind, erweist sich der Antrag auf Aufhebung des § 3 Abs. 7 Z 1 StGsrG als zulässig. 15

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 auf die Erörterung der aufgeworfenen Fragen zu beschränken (vgl. 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 verfassungswidrig ist (VfSlg. 15.193/1998, 16.374/2001, 16.538/2002, 16.929/2003). 16

2.2. Die antragstellende Gemeinde Teufenbach behauptet die Unsachlichkeit der durch die bekämpfte Bestimmung bewirkten Vereinigung mit der Gemeinde Frojach-Katsch. Begründend bringt die antragstellende Gemeinde im Wesentlichen Folgendes vor: Die antragstellende Gemeinde weise eine positive Bevölkerungsentwicklung auf und verfüge über solide Finanzen und ausreichende Infrastruktur. Mit der Gemeinde Frojach-Katsch bestünden keinerlei räumliche oder funktionelle Verflechtungen. Die bekämpfte Vereinigung sei vor diesem Hintergrund völlig untauglich, die durch das StGsrG verfolgten Ziele zu erreichen. Sie bringe keinerlei Verbesserung der Gemeindestruktur, sondern aus Sicht der Bevölkerung der antragstellenden Gemeinde ausschließlich Nachteile. 17

2.3. 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 18

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 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).

2.4. 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.

19

2.4.1. 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 Gemein-

20

devereinigung 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, 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).

2.4.2. 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).

21

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

22

2.5.1. Durch § 3 Abs. 7 Z 1 StGsrG wird die antragstellende Gemeinde Teufenbach mit der Gemeinde Frojach-Katsch zur Gemeinde Teufenbach-Katsch vereinigt. Die antragstellende Gemeinde hatte mit 1. Jänner 2013 700 Einwohner und die Gemeinde Frojach-Katsch 1.140 Einwohner (Quelle: Statistik Austria, Statistik des Bevölkerungsstandes vom 28.5.2014). Die antragstellende Gemeinde ist daher als Kleingemeinde zu qualifizieren, deren Vereinigung mit einer anderen Gemeinde in der Regel sachlich ist. Dem verschlägt auch der von der antragstellenden Gemeinde ins Treffen geführte Umstand nichts, dass andere Gemeinden mit weniger als 1.000 Einwohnern nicht mit anderen Gemeinden vereinigt worden sind, lassen sich daraus doch keine Rückschlüsse auf die Unsachlichkeit der vorliegenden Vereinigung der antragstellenden Gemeinde mit einer anderen Gemeinde ziehen (vgl. VfSlg. 9668/1983).

Besondere Umstände, die trotz der geringen Einwohnerzahl für das eigenständige Bestehenbleiben der antragstellenden Gemeinde sprächen, liegen nicht vor.

2.5.2. Die antragstellende Gemeinde wies in den letzten Jahrzehnten zwar auf lange Sicht eine positive, im letzten Jahrzehnt allerdings eine schwankende und zuletzt schließlich tendenziell rückläufige Bevölkerungsentwicklung auf. Vor diesem Hintergrund ist die Prognose des Landesgesetzgebers, die antragstellende Gemeinde werde bis 2030 weiterhin einen (leichten) Bevölkerungsrückgang verzeichnen, entgegen der Ansicht der antragstellenden Gemeinde jedenfalls vertretbar. Der Verfassungsgerichtshof vermag dem Landesgesetzgeber nicht entgegenzutreten, wenn er auf diese Bevölkerungsentwicklung – auch im Hinblick auf die Alterung der Bevölkerung – zu reagieren versucht und sich von der bekämpften Vereinigung eine mittel- bis langfristige Erhaltung sowie Erhöhung der Attraktivität des Versorgungs- und Dienstleistungsangebotes in der neuen Gemeinde erhofft (vgl. die Erläut. zur RV 2347/1 BlgLT [Stmk.] 16. GP, 138 ff.).

2.5.3. Die antragstellende Gemeinde grenzt in ihrem Westen an die Gemeinde Frojach-Katsch an. Durch die bekämpfte Vereinigung der beiden Gemeinden entsteht sohin ein räumlich geschlossenes Gemeindegebiet. Die Gemeinden sind durch die B 96 sowie durch die öffentliche Eisenbahn verkehrsmäßig direkt miteinander verbunden. Im Ortsteil Lacken der Gemeinde Frojach-Katsch bestehen – wie die Stmk. Landesregierung in ihrer Äußerung darlegt – Ansätze von Siedlungsverflechtungen zwischen den beiden Gemeinden in Form von Baulandausweisungen in der Gemeinde Frojach-Katsch, die unmittelbar an einen Siedlungs-

bereich der Antragstellerin anknüpfen. Entgegen der Ansicht der antragstellenden Gemeinde begründet die Distanz von fünf Kilometern zwischen ihrem Hauptsiedlungsschwerpunkt und den Hauptsiedlungsschwerpunkten der Gemeinde Frojach-Katsch (Frojach und Katsch) für sich keine Unsachlichkeit der bekämpften Vereinigung (vgl. VfSlg. 9655/1983, 10.637/1985, 11.629/1988, 13.543/1993).

Der Landesgesetzgeber beabsichtigt mit der bekämpften Vereinigung in diesem Zusammenhang nachvollziehbar die Eröffnung von Handlungsspielräumen hinsichtlich der Raumentwicklung und Raumnutzung und damit die Ermöglichung eines besseren Einsatzes der Instrumente der Raumplanung, zumal die Gemeinden in Gebieten mit einschränkend-begrenzenden Rahmenbedingungen für die Siedlungsentwicklung liegen (vgl. die Erläut. zur RV 2347/1 BgLT [Stmk.] 16. GP, 138 ff.). Vor dem Hintergrund, dass beide Gemeinden im Regionalen Entwicklungsprogramm als regionaler Industrie- und Gewerbestandort ausgewiesen sind, und letztlich auch im Hinblick auf die – von der Stmk. Landesregierung ins Treffen geführte – flächenmäßige Kleinheit der antragstellenden Gemeinde ist auch die Prognose vertretbar, dass durch eine Raumplanung im größeren regionalen Kontext eine strategische und räumlich abgestimmte Standortentwicklung und damit eine Stärkung der Wirtschaft stattfinden könne.

27

2.5.4. Der Verfassungsgerichtshof verkennt nicht, dass sowohl die antragstellende Gemeinde als auch die Gemeinde Frojach-Katsch jeweils über eine Grundversorgung vor Ort verfügen und – mit Ausnahme der gemeinsamen Inanspruchnahme von sozialer Infrastruktur in der antragstellenden Gemeinde – offenbar keine funktionellen Verflechtungen zwischen den Gemeinden bestehen. Gleichwohl vermag der Verfassungsgerichtshof auch in funktioneller Hinsicht nicht zu erkennen, dass die bekämpfte Vereinigung zur Erreichung einer Verbesserung der Gemeindestruktur "völlig untauglich" wäre. So ist die Annahme des Landesgesetzgebers, dass die bekämpfte Vereinigung eine effizientere Nutzung der vorhandenen Infrastruktur sowie eine bessere Ausrichtung der Infrastruktur auf die Bedürfnisse der Bevölkerung ermögliche und damit die gegenwärtig vorhandene Grundversorgung (im Hinblick auf die Bevölkerungsentwicklung) auch langfristig sicherstelle (vgl. die Erläut. zur RV 2347/1 BgLT [Stmk.] 16. GP, 138 ff.), jedenfalls nicht unvertretbar. Nachvollziehbar ist letztlich auch die Prognose, dass die neue Gemeinde im Bereich der Verwaltung mit der Spezialisierung auf einzelne Ver-

28

waltungsgebiete und handhabbaren Vertretungsregelungen unter den Mitarbeitern in die Lage versetzt wird, die Dienstleistungsqualität zu heben. Daran ändert auch der von der antragstellenden Gemeinde ins Treffen geführte Umstand nichts, dass allenfalls nicht alle Infrastruktureinrichtungen einer gemeinsamen Nutzung im Rahmen der neuen Gemeinde zugeführt werden können.

Die mit den dargestellten Effizienzsteigerungen allenfalls verbundenen weiteren Wegstrecken vermögen diese vom Landesgesetzgeber (nachvollziehbar) prognostizierten Vorteile der bekämpften Vereinigung – auch im Hinblick auf die zumutbare Distanz zwischen den Hauptsiedlungsschwerpunkten der Gemeinden und deren gute verkehrsmäßige Verbindung – nicht (völlig) aufzuwiegen. 29

2.5.5. Der Landesgesetzgeber geht zudem vertretbar davon aus, dass durch eine effizientere Nutzung der bestehenden Infrastruktur, eine optimierte Raumplanung und die Schaffung der Möglichkeit für die neue Gemeinde, besser auf die Bevölkerungsentwicklung und die Alterung der Bevölkerung zu reagieren, mittelfristig insgesamt Kosteneinsparungen bzw. ein noch effizienterer Einsatz der vorhandenen Budgetmittel zu erwarten ist (vgl. die Erläut. zur RV 2347/1 BglLT [Stmk.] 16. GP, 138 ff.). Auch in der Verkleinerung der politischen Vertretung und der effizienteren Nutzung der Gemeindeverwaltung erblickt der Landesgesetzgeber ein Einsparungspotential. Wie die Stmk. Landesregierung nachvollziehbar darlegt, können die Effizienz und die Qualität der Verwaltung schon auf Grund der besseren personellen Ausstattung in der neuen Gemeinde erhöht werden, da unter anderem eine vertiefte Arbeitsteilung und damit auch eine weitergehende Spezialisierung möglich werden. Durch die Vereinigung werde, so die Gesetzesmaterialien, die neue Gemeinde sohin auch in finanzieller Hinsicht leichter in der Lage sein, ihre Pflichtaufgaben selbstständig zu erfüllen und daneben die notwendigen Investitionen für die Gestaltung des kommunalen Raumes und ihre Gemeindemitglieder durchzuführen. Diesen finanziellen Prognosen ist die antragstellende Gemeinde nicht (substantiiert) entgegengetreten. 30

Ihnen verschlägt auch der Umstand nichts, dass die antragstellende Gemeinde bereits gegenwärtig in der Lage ist, ihre Aufgaben ohne Haushaltsabgang zu erfüllen. Wie die Stmk. Landesregierung vorbringt, soll insgesamt die wirtschaftliche Gesamtsituation der neuen Gemeinde als Komplex betrachtet gestärkt werden. Der Landesgesetzgeber bewegt sich innerhalb seines rechtspolitischen Gestaltungsspielraumes, wenn er – wie im vorliegenden Fall – darauf abzielt, 31

einen Ausgleich zwischen einer finanziell stärkeren und einer finanziell schwächeren Gemeinde zu schaffen (vgl. zB schon VfSlg. 9655/1983, 10.637/1985).

2.5.6. Die Behauptung der antragstellenden Gemeinde, die bekämpfte Vereinigung führe gegenüber ihren Gemeindebürgern zu einer Erhöhung der Gebühren für die Benützung einzelner Gemeindeeinrichtungen und -anlagen, stützt sich im Wesentlichen allein auf einen Vergleich der bisher in den betroffenen Gemeinden festgelegten Gebühren; aus diesem Vergleich allein können aber keine – eine allfällige Unsachlichkeit der bekämpften Vereinigung begründenden – Schlüsse auf die Höhe der künftigen, durch die Gemeindevertretung der neuen Gemeinde auf Grund der gesetzlichen Vorgaben (insb. § 15 Abs. 3 Z 4 Finanzausgleichsgesetz 2008; vgl. dazu zuletzt VfGH 11.3.2014, B 462/2013 ua.) festzulegenden Gebühren gezogen werden. Auch mit dieser Behauptung ist daher keine Unsachlichkeit der bekämpften Vereinigung dargelegt. 32

2.5.7. 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). 33

2.5.8. Die antragstellende Gemeinde vertritt schließlich die Auffassung, dass für die Zulässigkeit und Sachlichkeit einer Gemeindestrukturreform eine umfassende Grundlagenforschung und Begründung erforderlich sei, eine solche jedoch nicht vorgenommen worden sei. 34

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 wurden die Ergebnisse und Stellungnahmen aus der Vorschlags- und Verhand- 35

lungsphase 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 insbesondere am 26. April 2013 ein Verhandlungsgespräch zwischen Vertretern der Stmk. Landesregierung und Vertretern der von der bekämpften Vereinigung betroffenen Gemeinden statt, in welcher die Vereinigung in der nun bekämpften Form konkret diskutiert wurde. Zudem erstattete die antragstellende Gemeinde unter anderem am 9. April 2013 und am 16. September 2013 schriftliche Stellungnahmen.

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). 36

2.6. Zusammenfassend ist festzuhalten, dass der Landesgesetzgeber begründet annehmen konnte, dass durch die bekämpfte Gemeindevereinigung insgesamt eine Verbesserung der Gemeindestruktur zu erwarten ist. Der rechtspolitische Gestaltungsspielraum des Gesetzgebers wurde nicht überschritten. Die von der antragstellenden Gemeinde vorgebrachten Bedenken haben sich nicht als zutreffend erwiesen. 37

IV. Ergebnis

1. Der Antrag ist daher, soweit die Aufhebung des StGsrG zur Gänze begehrt wird, als unzulässig zurückzuweisen. 38

Im Übrigen ist der Antrag als unbegründet abzuweisen. 39

2. Diese Entscheidung konnte gemäß § 19 Abs. 4 erster Satz VfGG ohne mündliche Verhandlung in nichtöffentlicher Sitzung getroffen werden. 40

Wien, am 24. November 2014

Der Präsident:

Dr. HOLZINGER

Schriftführerin:
KIEDLER, LL.M.