

VERFASSUNGSGERICHTSHOF

G 91/2014-16

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 des Schriftführers

Mag. Matthäus METZLER,

über den Antrag der GEMEINDE PETERSDORF II, vertreten durch die Niederhuber & Partner Rechtsanwälte GmbH, Wollzeile 24, 1010 Wien, näher bezeichnete Bestimmungen des Stmk. Gemeindestrukturreformgesetzes, LGBl. 31/2014 (berichtigt durch LGBl. 36/2014) 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 § 4 Abs. 1 des Gesetzes vom 17. Dezember 2013 über die Neugliederung der Gemeinden des Landes Steiermark (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 Petersdorf II, die Wortfolge "und der im politischen Bezirk Südoststeiermark gelegenen Gemeinde Petersdorf II" in § 4 Abs. 1 des Stmk. Gemeindestrukturreformgesetzes (StGsrG), LGBl. 31/2014 (berichtigt durch LGBl. 36/2014), in eventu die Wortfolgen "verschiedener politischer Bezirke" in der Überschrift zu § 4 leg. cit. und "und der im politischen Bezirk Südoststeiermark gelegenen Gemeinde Petersdorf II" in § 4 Abs. 1 leg. cit., in eventu § 4 Abs. 1 leg. cit. zur Gänze als verfassungswidrig aufzuheben. 1

Begründend wird dazu im Wesentlichen Folgendes ausgeführt: 2

"3.1 § 4 Abs. 1 StGsrG verletzt die Antragstellerin unmittelbar durch seine Verfassungswidrigkeit in ihren Rechten. Insbesondere wird die Antragstellerin in ihrem Recht auf Gleichheit vor dem Gesetz verletzt. Die angefochtene Bestimmung ist aus nachstehenden Gründen verfassungswidrig:

3.2 Die Antragstellerin anerkennt die Rechtsprechung des VfGH, wonach eine Bestandsgarantie für die Gemeinde nur als Institution besteht, und es grundsätzlich zulässig ist, dass der Landesgesetzgeber über die Trennung oder Zusammen-

legung von Gemeinden verfügen kann. Gleichzeitig hat der VfGH wiederholt ausgesprochen, dass eine Gemeindevereinigung gegen den Willen der beteiligten Gemeinden dem aus dem allgemeinen Gleichheitssatz abgeleiteten Sachlichkeitsgebot entsprechen muss[...]. Eine Änderung der Gemeindestruktur ist demnach nur dann sachlich zu rechtfertigen, wenn sie insgesamt gesehen Verbesserungen mit sich bringt. Gegenständlicher geplante[r] zwangsweise[r] Gemeindevereinigung liegt hingegen keine ausreichend begründete Prognose, die eine Verbesserung der Gemeindestruktur und die Herausbildung eines leistungsfähigeren Kommunalwesens erwarten lassen würde, zugrunde.

3.3 Die Antragstellerin ist sich durchaus bewusst, dass der VfGH in der Vergangenheit Zusammenlegungen von Gemeinden mit weniger als 1.000 Einwohnern grundsätzlich als mit dem Sachlichkeitsgebot vereinbar beurteilt hat. Zu dieser Judikaturlinie nimmt die Antragstellerin die Gelegenheit wa[h]r[,] anzuregen, der Gerichtshof möge diese Auffassung überdenken und von diesem Richtwert Abstand nehmen. Ob eine Gemeindevereinigung sachlich gerechtfertigt ist, ist nach Ansicht der Antragstellerin nämlich immer anhand des konkreten Falles zu untersuchen, und diese Prüfung sollte nicht bereits durch einen solchen Richtwert – auch wenn dieser nicht absolut gilt – vorweggenommen werden. Die Kriterien für die Beurteilung der Sachlichkeit einer Gemeindevereinigung können nach Ansicht der Antragstellerin nämlich unabhängig von der Bevölkerungsanzahl der betroffenen Gemeinden immer nur dieselben sein.

[...] Die geplante Vereinigung der Gemeinde Petersdorf II mit St. Marein bei Graz und Krumegg lässt für die Bevölkerung insgesamt gesehen eine Verbesserung nicht erwarten und stellt daher einen [...] Fall dar, bei dem die Vereinigung einer Gemeinde (auch mit weniger als 1.000 Einwohnern) als unsachlich zu qualifizieren ist.

Im Erkenntnis zur Vereinigung der Gemeinde Stössing mit der Gemeinde Kasten stellte der VfGH die Gleichheitswidrigkeit des der Vereinigung zu Grunde liegenden § 3 Abs 16 Z 3 NÖ Kommunalstrukturverbesserungsg 1971 fest[...]. In einer Relativierung des Richtwertes von 1.000 Einwohnern hielt er fest, dass die ehemals selbstständigen Gemeinden knapp über oder nur knapp unter 1.000 Einwohner hatten, wodurch sich dieser Fall allein schon deshalb essentiell vom Fall Altenwörth (VfGH 17.10.1985 B 235/85) unterscheidet. Altenwörth zählte 325, Stössing 822 und Kasten 1.003 Einwohner. Gegenständliche Vereinigung ist daher dem Fall Stössing/Kasten vergleichbar, zumal die Gemeinden Petersdorf II 873, Krumegg 1.434 und St. Marein bei Graz 1.257 Einwohner zählen. Schon aus diesem Vergleich wird deutlich, dass dem Richtwert von 1.000 Einwohnern im gegenständlichen Fall keine ausschlaggebende Bedeutung zukommen kann.

Darüber hinaus ist es offenbar auch nicht das Ziel der vorliegenden Gemeinstructurreform, Gemeinden mit weniger als 1.000 Einwohnern zu beseitigen beziehungsweise kann eine sachliche Rechtfertigung nicht in dieser Grenze gesehen werden, da nach den geplanten Vereinigungen nach dem StGsrG weiterhin zahlreiche Gemeinden mit deutlich weniger als 1.000 Einwohnern bestehen bleiben, die sich auch abseits der Bevölkerungszahl als strukturschwächer erwei-

sen, als es die Gemeinde Petersdorf II ist. Zusammengefasst lässt sich daher festhalten, dass dem Richtwert von 1.000 Einwohnern gegenständlich keine Aussagekraft über die Sachlichkeit der geplanten Gemeindevereinigung zukommt.

3.4 Wie die Landesregierung in den Erläuterungen zum StGsrG selbst ausführt, ist der Bevölkerungsstand der Gemeinde Petersdorf II in den letzten Jahrzehnten zudem stetig gestiegen. Am 1.1.2013 hatte die Gemeinde Petersdorf II 873 Einwohner und auch die Prognosen für das Jahr 2030 gehen von einem weiteren Bevölkerungszuwachs aus. Es kann somit nicht von einer auf Grund von Bevölkerungsschwund in ihrer Existenz bedrohten Gemeinde ausgegangen werden. Im Gegenteil: Die Gemeinde Petersdorf II wird auch in Zukunft weiterhin wachsen. Darüber hinaus ist die Gemeinde Petersdorf II wirtschaftlich und finanziell gefestigt. Mit der Rechtsprechung des VfGH ist es daher nicht unabdingbar, die Gemeinde Petersdorf II mit einer anderen Gemeinde zusammenlegen zu müssen[...]. Vielmehr sprechen gewichtige Gründe dagegen:

3.5 Die Landesregierung versucht, die geplante Vereinigung mit mittelfristig zu erwartenden Kosteneinsparungen zu rechtfertigen, ohne hierfür irgendwelche rechnerischen Belege zur Verfügung zu stellen[...]. Aus wirtschaftlicher und finanzieller Sicht ist eine Verbesserung der Kommunalstruktur durch die geplante Vereinigung aber nicht erkennbar. Im Rahmen der 'Fusionsgespräche' mit den anderen involvierten Gemeinden wurde eine Analyse der Finanzen der Gemeinde durchgeführt. Diese brachte zutage, dass eine erhebliche finanzielle Mehrbelastung von mindestens € 2.000,000,- für Infrastrukturprojekte auf die neue Gemeinde zukommt [...]. Durch diesen Investitionsbedarf ist es vorhersehbar, dass auf absehbare Zeit kein Budget mehr für die Lebensraumgestaltung – wie sie bisher etwa durch die Sportanlage erfolgte – mehr vorhanden ist.

Die von der Landesregierung gewagte Prognose, nach der die neue Gemeinde auch in finanzieller Hinsicht in der Lage sein wird, ihre Pflichtaufgaben selbstständig zu erfüllen und daneben die notwendigen Investitionen für die Gestaltung des kommunalen Raumes für die Gemeindemitglieder durchzuführen, ist angesichts der finanziellen Situation der Gemeinde St. Marein bei Graz nicht nachvollziehbar. Vielmehr ist davon auszugehen, dass nach der Fusion weniger Mittel zur Verfügung stehen werden, da sich die bisherigen Ausgleichszahlungen nach dem FAG für die Gemeinde Petersdorf II verringern werden. Insgesamt ist daher mit einer negativen Auswirkung für die Ertragsanteile zu rechnen.

Im Rahmen der Analyse der Gemeinden wurden auch die Gebühren für die Wasserversorgung und Abfallentsorgung erhoben. Aus diesem Gebührenvergleich der drei Gemeinden ist ersichtlich, dass im Falle der Fusion auf Grund der vorgeschriebenen Gebührenanpassung für die Bevölkerung der Gemeinde Petersdorf II mit einer Steigerung der Wassergebühren um ca. 50 % und der Abfallgebühren um ca. 20 % zu erwarten [sic!] ist. Derzeit sind die laufenden Gebühren in St. Marein gegenüber Petersdorf II für die Wasserversorgung um 43 % und für die Abfallentsorgung um rund 34 % höher [...]. Wie sich hier die

finanzielle Situation durch eine Vereinigung verbessern soll, ist für die Antragstellerin nicht zu erkennen. Im Gegenteil: Durch die geplante Fusion ergeben sich für die Bevölkerung insgesamt sogar langfristige finanzielle Nachteile in Form von höheren Gebühren und Abgaben, die aufgrund der unterschiedlichen Systeme der drei betroffenen Gemeinden wohl auch nach einer Phase der Angleichung der Systeme fortbestehen werden.

3.6 Petersdorf II ist zudem eine lebendige Gemeinde mit zahlreichen Infrastruktureinrichtungen. Richtig ist, dass die Gemeinde Petersdorf II über keine eigene Volksschule und Hauptschule verfügt. Sie befindet sich im gemeinsamen Schulsprengel mit der Gemeinde St. Marein bei Graz. Es besteht also schon bisher eine gemeinsame Nutzung der in St. Marein bei Graz vorhandenen Volksschule und der Hauptschule. Wodurch sich durch die geplante Vereinigung hier eine effizientere Nutzung der Infrastruktur ergeben soll, ist für die Antragstellerin nicht ersichtlich. Die Nutzung dieser Infrastruktur besteht nämlich unabhängig von der geplanten Vereinigung bereits jetzt. Abgesehen von dieser verordneten Gemeinsamkeit bei den Schulsprengeln orientieren sich die Gemeinde Petersdorf II und ihre Bevölkerung aber überwiegend an den Gemeinden im Bezirk Feldbach (nunmehr Südoststeiermark), also insbesondere der Gemeinden[...] Kirchberg an der Raab, Oberdorf am Hohegg, Edelstauden, Kirchbach in der Steiermark, Studenzen und der Stadt Feldbach.

Von den öffentlichen gemeindeeigenen Infrastruktureinrichtungen sind u.a. zu nennen: Das Gemeindeamt samt zweier Mietwohnungen, das Feuerwehrrüsthaus, der Bauhof, das Altstoffsammelzentrum, die gemeindeeigene Wasserversorgungsanlage für das gesamte Gemeindegebiet, die Stocksport- und Veranstaltungshalle, der Sportplatz samt wettkampftauglicher Flutlichtanlage und der Kinderspielplatz [...]. Diese Einrichtungen wurden alle in den letzten Jahren trotz erheblichen finanziellen Aufwands ohne übermäßige Verschuldung der Gemeinde errichtet und belegen den Aufschwung und die Stärkung der Gemeinde Petersdorf II.

Besonders sei hier auf das im Jahr 2004 errichtete Gemeindeamt/Feuerwehrrüsthaus hingewiesen. Um Kosten und Ressourcen zu sparen, wurden diese zentralen Gemeindevorrichtungen so geplant, dass wesentliche Elemente (WC-Anlagen, Sitzungssaal) gemeinsam (Gemeinde und Feuerwehr) genutzt werden. Fest steht, dass die Feuerwehr Petersdorf II auch nach der geplanten Zwangsfusionierung zur Gemeinde St. Marein bei Graz weiterhin bestehen wird. Durch diese funktionale Einheit des Gebäudes ist aber auch – bei einer theoretisch unterstellten Auflösung des Gemeindeamtes Petersdorf II – eine Einsparung von Infrastruktur, etwa durch einen Verkauf des Gemeindeamtes, nicht ohne weiteres möglich, wodurch ein Kernstück der geplanten Gemeindestrukturreform jedenfalls durch diese geplante Gemeindevereinigung nicht umgesetzt werden kann. Bereits dieses exemplarisch herangezogene Beispiel belegt, dass den pauschalen Prognosen für diese Vereinigung falsche Annahmen beziehungsweise Schlussfolgerungen anhaften und folglich die Ziele der Gemeindestrukturreform mit dieser Vereinigung nicht erreicht werden.

Neben der öffentlichen Infrastruktur finden sich noch zahlreiche weitere Einrichtungen in der Gemeinde Petersdorf II. Beispielhaft seien hier angeführt: Altenpflegeheim, Gasthaus, landwirtschaftlicher Direktvermarkter, Tischlerei, Elektrotechniker, Reisebusunternehmen, KFZ Werkstatt, Eislaufplatz, Stocksportwinterbahnen, Reithalle und der Reitplatz sowie die Pickelbacher Kirche [...]. Insgesamt verfügt Petersdorf II somit – gemessen an einer Kleingemeinde – [über ein] überdurchschnittliche[s] Angebot an öffentlicher und privater Infrastruktur. Nicht bestritten wird, dass nicht sämtliche Bedürfnisse der Gemeindebevölkerung innerhalb der Gemeinde Petersdorf II befriedigt werden. Zur Kompensation dieses Restdefizits orientiert sich die Gemeindebevölkerung nach den umliegenden Gemeinden des Bezirks Feldbach (nunmehr Südoststeiermark).

3.7 Dies liegt auch daran, dass durch die L245 bzw. die L201 und L272 ein weit besserer Anschluss an diese Ortschaften besteht, als dies in Richtung St. Marein bei Graz der Fall ist. Zudem gibt es eine öffentliche Verkehrsanbindung nach Kirchberg an der Raab und in weiterer Folge in die Bezirkshauptstadt Feldbach. Eine direkte Anbindung durch öffentliche Verkehrsmittel an die Gemeinde St. Marein bei Graz besteht nicht [...]. Im Erkenntnis über die Gemeindevereinigung von Kirchberg am Walde, Süßenbach und Hirschbach führte der VfGH aus: 'Die verfügte Gemeindegemeinschaft hat vielmehr tatsächlich weder für die neue Gemeinde Kirchberg am Walde noch im besonderen für den Ortsteil Hirschbach irgendwelche Vorteile bewirkt. Dies ist schon damit zu erklären, daß Hirschbach und Kirchberg am Walde etwa 4 km voneinander entfernt liegen und zwischen diesen Orten keinerlei öffentliche Verkehrsverbindungen bestanden und bestehen. Es war und ist auch nicht zu erwarten, daß solche künftig eingerichtet werden' [...]. Exakt dieselbe Konstellation liegt der gegenständlichen Gemeindevereinigung zu Grunde. St. Marein bei Graz liegt ca. 4 km von Petersdorf II entfernt und eine adäquate öffentliche Verkehrsanbindung ist weit und breit nicht in Sicht. Schon aus diesem Grund ist davon auszugehen, dass die geplante Vereinigung für die Bevölkerung Nachteile mit sich bringen wird.

Ausschlaggebend für die Ausrichtung der Gemeindebevölkerung in die Region Feldbach ist aber nicht die Entfernung zu diesen Gemeinden. So liegen die Gemeinden St. Marein bei Graz ca. 4 km, die Gemeinde Krumegg ca. 6 km, die Gemeinde Kirchberg an der Raab ebenfalls ca. 6 km und die Gemeinde Oberdorf am Hohegg knapp 6 km von der Gemeinde Petersdorf II entfernt. Ausschlaggebend ist vielmehr die historisch gewachsene Bindung an den Bezirk und die umliegenden Gemeinden innerhalb des Bezirks. Von der vorhandenen Infrastruktur in den umliegenden Gemeinden werden Nahversorger, die Rettung und niedergelassene Ärzte vorwiegend in Kirchberg an der Raab und der Gemeinde Studenzen aufgesucht [...]. Weiters dient die Stadt Feldbach als Versorgungseinrichtung für die Bevölkerung der Gemeinde Petersdorf II. In Kirchberg an der Raab besteht eine Polizeistation[,] die für die Gemeinde Petersdorf II zuständig ist und die auch künftig von der Bevölkerung der Gemeinde Petersdorf II genutzt werden wird. Eine Nutzung dieser Einrichtung wird aber nicht immer möglich sein, da die Bevölkerung an die zukünftig zuständige Polizeistation Laßnitzhöhe verwiesen wird (etwa bei Meldungen von Wildschäden). Die Polizeistation in St.

Marein bei Graz wird hingegen aufgelöst, wodurch hinkünftig die nächstgelegene zuständige Polizeidienststelle im Bezirk Graz-Umgebung ca. 15 km entfernt in der Gemeinde Laßnitzhöhe zu finden sein [wird]. Weiters besteht in Kirchberg an der Raab eine Rot-Kreuz Station mit einem eigenen Standort für Hauskrankenpflege[,] die derzeit ebenfalls für die Gemeinde Petersdorf II zuständig ist.

3.8 Aufgrund der bestehenden Gewohnheiten ist auch nicht zu erwarten, dass sich durch die geplante Vereinigung zur Gemeinde St. Marein bei Graz daran etwas ändern würde. Auch besteht ein Standesamtsverband Kirchberg an der Raab, an dem die Gemeinde Petersdorf II beteiligt ist. Darüber hinaus existieren zahlreiche weitere Verflechtungen mit dem Bezirk Feldbach. Unter anderem ist die Gemeinde Petersdorf II Mitglied des Abfallwirtschaftsverbandes Feldbach, des Sozialhilfverbandes Feldbach und des Steirischen Vulkanlandes. Eine solche enge Bindung zum Bezirk Graz-Umgebung besteht hingegen nicht, wie auch die Geburtenstatistik belegte [...]. Die geplante Vereinigung zur Gemeinde St. Marein bei Graz ignoriert die historische und gefühlsmäßige Zugehörigkeit zur Region Feldbach schlicht. Durch den mit der geplanten Vereinigung verbundenen Bezirkswechsel ergeben sich zudem für die Bevölkerung zahlreiche weitere Verschlechterungen. Während die Bezirkshauptstadt Feldbach ca. 17 km entfernt ist, befindet sich die BH Graz-Umgebung ca. 34 km entfernt in Graz [...]. Damit rückt eine wesentliche Verwaltungseinrichtung für die Bevölkerung (noch) weiter weg. Die damit verbundenen Probleme wie Parkplatzsuche und Gebühren in der Stadt Graz verschärfen die Situation zusätzlich.

Hingewiesen sei an dieser Stelle auch darauf, dass mit dem Bezirkswechsel auch eine Änderung der Gerichtsbezirke einhergehen muss, der ebenfalls zu einer deutlichen Verlängerung der Wegstrecken für die Bevölkerung führt [...], da ansonsten gegen das verfassungsrechtliche 'Schneidungsverbot' verstoßen werden würde. Eine solche Änderung ist bislang noch nicht beschlossen, wodurch sich auch aus diesem Grund eine Verfassungswidrigkeit der Zwangsfusionierung von Petersdorf II zur Gemeinde St. Marein bei [Graz] ergeben würde.

Aber nicht nur die Bevölkerung im Allgemeinen, sondern auch die Landwirte im Besonderen sind von diesem Bezirkswechsel außerordentlich betroffen. In der Gemeinde Petersdorf II betreiben 114 Liegenschaftseigentümer einen landwirtschaftlichen Haupt- oder Nebenerwerbsbetrieb. So wäre die zuständige Landwirtschaftskammer nach Vereinigung zur Gemeinde St. Marein bei Graz die Landwirtschaftskammer Graz-Umgebung anstelle der derzeit wesentlich näheren Landwirtschaftskammer in Feldbach. Dieser Umstand fällt besonders ins Gewicht, da beispielsweise 'Flächenanträge' nur bei der zuständigen Bezirkslandwirtschaftskammer eingebracht werden können. Eine Abwicklung dieser Vorgänge über das Internet ist derzeit nicht möglich. In Folge des mit der Gemeindefusion einhergehenden Bezirkswechsels ist zu erwarten – und insofern auch zu befürchten – dass viele der Nebenerwerbslandwirte hinkünftig ihre Landwirtschaft nicht mehr bewirtschaften werden. Damit widerspricht die geplante Vereinigung zur Gemeinde St. Marein bei Graz aber einem weiteren zentralen Anliegen der Gemeindestrukturreform, nämlich die Ausdünnung des ländlichen

Raumes zu verhindern, wohingegen bisher die Entwicklung der Gemeinde Petersdorf II einen sehr positiven Verlauf nahm.

Aus all diesen Umständen liegt es überhaupt nicht nahe, die Gemeinde Petersdorf II mit den Gemeinden Krumegg [und] St. Marein bei Graz zu vereinigen und damit einhergehend einen Bezirkswechsel für die Bevölkerung herbeizuführen. Die geplante Vereinigung erscheint daher völlig untauglich, das angestrebte Ziel einer kommunalen Strukturverbesserung zu erreichen. Es ist vielmehr voraussehbar, dass sich an den unterschiedlichen Ausrichtungen der Bevölkerung in den bestehenden Gemeinden nichts ändern wird. Ein für das Funktionieren der Gemeinde entscheidendes Zusammengehörigkeitsgefühl wird sich unter dem Dach der neuen Gemeinde nicht einstellen. Zu unterschiedlich sind die Gewohnheiten und Bindungen der Bevölkerung und zu lose die bestehenden Verflechtungen.

3.9 Im Erkenntnis zur Vereinigung der Gemeinden Stössing und Kasten begründete der VfGH die Gleichheitswidrigkeit der anordnenden Gesetzesbestimmung insbesondere aus geographischen Gründen[...]. [...]

[...]

Wenn der VfGH als wesentliches Argument für die gleichheitswidrige Vereinigung von Stössing und Kasten bei Böheimkirchen die geographische Situation und die daraus folgende Unmöglichkeit einer Interaktion zwischen diesen Gemeinden anführt, muss dies auch für den gegenständlichen Fall gelten. Die geographische Situation zwischen den Gemeinden Stössing und Kasten bei Böheimkirchen einerseits und den Gemeinden St. Marein bei Graz, Krumegg und Petersdorf II andererseits ist vergleichbar, ja geradezu austauschbar. In beiden Fällen liegen die Gemeinden in einem Hügelland und weisen zum Betrachtungszeitpunkt einen hohen Grad an Streulage bzw. Zersiedelung auf. Stössing und Kasten bei Böheimkirchen liegen 344 bzw. 290 müA. St. Marein bei Graz 398, Krumegg 463 und Petersdorf II 362 müA. Die Gemeinden Stössing und Kasten liegen knapp 6 Straßenkilometer voneinander entfernt[t]. Die Entfernung der Gemeinde Petersdorf II zu Krumegg beträgt ca. 6 Kilometer, von Petersdorf II nach St. Marein bei Graz sind es ca. 4 Kilometer und von Krumegg nach St. Marein ca. 8 Kilometer. Die öffentliche Verkehrsanbindung von Petersdorf II nach St. Marein bei Graz ist extrem ungünstig. Auch bei der gegenständlichen Vereinigung kann daher der Schluss kein anderer sein: Für die Gemeinde St. Marein bei Graz, Krumegg und Petersdorf II ist es nur in unerheblichem Ausmaß möglich, gemeinsame Anlagen und Einrichtungen zu schaffen oder irgendwelche gemeinsamen Aktivitäten zugunsten der Gemeindebürger durchzuführen, zumindest nicht solche, die ohne Gemeindevereinigung nicht ebenso gut möglich gewesen wären. Die geplante Gemeindevereinigung nach § 4 Abs. 1 StGsrG ist im Sinne der Judikatur des VfGH daher unsachlich und somit gleichheitswidrig.

Wenn die Landesregierung in den Erläuterungen zum StGsrG darauf hinweist, dass der Zuzug zu einem gewissen Siedlungsdruck führt und die topographische Situation die Siedlungsentwicklung durch einschränkende Rahmenbedingungen erschwert, bringt auch sie diese besondere geographische Situation zum Ausdruck. An der Topographie wird sich nämlich auch nach einer zwangsweisen Vereinigung nichts ändern. Sie steht somit der geplanten Vereinigung vorhersehbar entgegen.

3.10 [...] Neben den oben dargestellten Umständen spricht [...] auch die ablehnende Haltung innerhalb der Gemeindebevölkerung gegen die Sachlichkeit der geplanten Vereinigung. Die Gemeindebevölkerung lehnte während des gesamten Diskussionsverfahrens eine Vereinigung zur Gemeinde St. Marein bei Graz und de[n] damit einhergehenden Bezirkswechsel kategorisch ab. Dies wurde insbesondere in der Volksbefragung vom 3.11.2013 zum Ausdruck gebracht. Dabei stimmten 72,3 % für die Eigenständigkeit der Gemeinde Petersdorf II [...]. Dieses Ergebnis ist umso beachtlicher, als direkt vor der Abstimmung in den Medien massiv Stimmung für die geplante Gemeindestruktureform gemacht wurde, dass zum Abstimmungszeitpunkt bereits die Verordnung zur Begutachtung aufgelegt wurde[,] und der Bevölkerung von den Medien suggeriert wurde, dass damit der Zug Richtung Zwangsfusion abgefahren sei. An dieser Haltung hat sich auch nichts geändert, wie die zahlreichen an die Gemeinde herangetragenen Befürchtungen belegen.

3.11 Die mangelnde sachliche Rechtfertigung der Zwangsfusion gerade der Gemeinden Petersdorf II, Krumegg und St. Marein bei Graz zur Gemeinde St. Marein bei Graz ergibt sich aber auch aus dem Umstand, dass diese Vereinigung nicht die 'erste Wahl' der Landesregierung war. Die Datenerhebungen für die Gemeindestruktureform legten eine Vereinigung der Gemeinden Edelsgrub, Krumegg, Langegg und Nestelbach nahe. Die Fusion dieser vier Gemeinden hätte zu einer neuen und homogenen, in sich (geografisch) geschlossenen Großgemeinde geführt. Die damit einhergehende 'Flurbereinigung' hätte eine Vereinigung der Ortsteile 'Dornegg' und 'Brunn' mit sich gebracht, die derzeit auf unterschiedliche Gemeinden aufgeteilt sind. Auf Basis der Grundlagenforschung lag es daher nahe, gerade diese Gemeinden zu vereinen. Wohl wegen dieser sachlichen Begründetheit stimmte (auch) die Landesregierung dieser Vereinigung ursprünglich zu.

Entgegen dieser sachlich indizierten Variante der Gemeindevereinigung trat bei der Landesregierung im letzten Moment ein 'Sinneswandel' dahingehend ein, dass auf die gegenständlich bekämpfte und unzweckmäßige Gemeindevereinigung umgeschwenkt wurde. Dadurch werden die Ortsteile 'Dornegg' und 'Brunn' aber nicht vereinigt und es entsteht darüber hinaus ein geographisches 'Kipferl', bei dem z.B. die Gemeinden Edelsgrub und Langegg eine nur ca. 130 Meter lange gemeinsame Grenze haben [...].

Bereits aus diesem plötzlichen und nicht nachzuvollziehbaren Richt[ungs]wechsel – der aus Sachlichkeitsüberlegungen überhaupt nicht nahe lag – wird deutlich, dass sich die Landesregierung bei der Zwangsfusion von Petersdorf II, Krumegg

und St. Marein bei Graz nicht von Sachlichkeitsüberlegungen leiten lie[ß] und die Ergebnisse der Datenerhebung entweder nicht beachtete oder deren Zuverlässigkeit in Frage gestellt hat. In beiden Fällen ist das Verhalten der Landesregierung jedenfalls nicht nachvollziehbar und belegt ein weiteres Mal, dass hier nicht im Sinne des Sachlichkeitsgebotes gehandelt wurde.

Es darf daher nicht verwundern, dass es im Zusammenhang mit der nunmehr geplanten Vereinigung, auf mehrfache schriftliche Anfrage der Gemeinde Petersdorf II an die Landesregierung mit dem Ersuchen um Begründung der Sinnhaftigkeit und Notwendigkeit der Fusion bzw. der damit zu erwartenden Vorteile für die Bevölkerung, zu keiner einzigen Reaktion von Seiten des Landes Steiermark gekommen ist [...].

3.12 Entgegen den durchaus knappen und keinesfalls mit Zahlenmaterial unterlegten Darstellungen zum öffentlichen Interesse der gegenständlichen Gebietsänderung in den Erläuterungen zu § 4 Abs. 1 StGsrG, gibt es nachgerade keine Orientierung der Gemeinde Petersdorf II nach St. Marein bei Graz. Auf Grund der gegebenen geographischen Situation und der historisch gewachsenen Bindung der Bevölkerung der Gemeinde Petersdorf II zu den Gemeinden im Bezirk Südoststeiermark ist nicht zu erwarten, dass es im Rahmen der neuen Gemeinde St. Marein bei Graz zur Errichtung von gemeinsamen Einrichtungen und zur Durchführung von gemeinsamen Aktivitäten zugunsten der Gemeindebevölkerung kommen wird, die nicht schon ohne die Gemeindevereinigung ebenso gut möglich sind. Durch den mit der Vereinigung einhergehenden Bezirkswechsel treten zusätzliche Erschwernisse für die Gemeindebevölkerung ein. Auch in finanzieller Hinsicht ist auf Grund der maroden Situation der Gemeinde St. Marein bei Graz und dem Ausfall der Ausgleichszahlungen für die Gemeinde Petersdorf II mit keiner Verbesserung zu rechnen.

Diese Vereinigung ist daher voraussehbar ungeeignet, um die geplante Verbesserung der Kommunalstruktur zu erreichen[,] und folglich als unsachlich und somit verfassungswidrig zu bezeichnen." (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

"[...] Wie noch auszuführen sein wird, sind durch die Vereinigung der Antragstellerin mit der Marktgemeinde St. Marein bei Graz und der Gemeinde Krumegg Vorteile etwa durch die gemeinsame Nutzung der Infrastruktur, die gemeinsame Gestaltung des Raumes, [die] Professionalisierung der Verwaltung sowie Kosteneinsparungen infolge Verwaltungszusammenführungen zu erwarten.

[...]

[...] Die Antragstellerin wies zum maßgeblichen Zeitpunkt 1. Jänner 2013 weniger als 1.000 EinwohnerInnen, nämlich 873 EinwohnerInnen, auf. [...] Eine 'völlige Untauglichkeit' zur Erzielung einer Kommunalverbesserung liegt unter Hinweis auf die getroffene Prognoseentscheidung des Landesgesetzgebers und die vorliegende Äußerung nicht vor, weshalb – wie noch ausführlich dargelegt werden wird – die gegenständliche Vereinigung dem Sachlichkeitsgebot entspricht.

Der von der Antragstellerin angeführte Fall Stössing/Kasten ist nicht mit der gegenständlichen Gemeindevereinigung vergleichbar. In der Gemeinde Stössing waren Versorgungseinrichtungen wie etwa eine eigene Volksschule, eine eigene Pfarre und zahlreiche Unternehmen zentral situiert. Im Gegensatz dazu ist die Antragstellerin landwirtschaftlich geprägt und mit öffentlichen und privaten Gütern unterversorgt. Sie ist zentralörtlich und funktionell nach St. Marein bei Graz orientiert. Hinsichtlich der Versorgung der BürgerInnen mit öffentlichen und privaten Gütern und Dienstleistungen sowie des (Pflicht-)Schulangebotes und der ärztlichen Versorgung bestehen Verflechtungen mit der Nachbargemeinde St. Marein bei Graz in ca. 4 km Entfernung [...].

[...] Wenn die Antragstellerin vorbringt, dass zahlreiche andere Gemeinden mit deutlich weniger als 1.000 EinwohnerInnen bestehen bleiben, die sich als strukturschwächer erweisen als die Antragstellerin, ist zunächst festzuhalten, dass [...] von 200 Gemeinden mit einer EinwohnerInnenzahl unter 1.000 im Jahr 2010 lediglich 16 Gemeinden nach der Gemeindestrukturereform bestehen bleiben.

Im Sinne der ständigen Rechtsprechung (VfSlg. 9655/1983; 9668/1983; 13.543/1993) lässt darüber hinaus 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.

[... D]er Bevölkerungsstand der Antragstellerin [hat sich] von 1951 bis 1981 steigend entwickelt [...], danach gab es bis zum Jahr 1991 einen (leichten) Rückgang. Seit 2001 entwickelte sich der Bevölkerungsstand der Antragstellerin steigend. Die Bevölkerungsprognose für die Antragstellerin lässt einen (leichten) Zuwachs der Bevölkerung bis 2030 auf 908 EinwohnerInnen erwarten.

Die neue Marktgemeinde St. Marein bei Graz weist 3.564 EinwohnerInnen auf (Stand 1. Jänner 2013), weitere Bevölkerungszuwächse werden prognostiziert. Im Zusammenhang mit dieser positiven Bevölkerungsentwicklung (Prognose 2030: 3.816 EinwohnerInnen) ist mit einer weiteren Dynamik in diesem Siedlungsraum zu rechnen; die Vereinigung ermöglicht daher eine mittel- bis langfristige Erhaltung und Attraktivierung des Versorgungs- und Dienstleistungsangebots auch zugunsten der Bevölkerung der Antragstellerin.

[...]

Die von der Antragstellerin vorgelegte 'Analyse der Finanzen der Gemeinde' ist für die Landesregierung nicht nachvollziehbar. Dies schon deshalb, weil die Gemeinde Krumegg daran nicht mitgewirkt hat. Überdies räumt die Antragstellerin unter Pkt. C und Pkt. D der Analyse [...] selbst ein, dass seitens der Marktgemeinde Sankt Marein bei Graz keine Unterlagen betreffend die Bereiche Infrastruktur und Organisation zur Verfügung gestellt worden seien und die Antragstellerin die Analyse deshalb einseitig fertig gestellt habe. Dieser Unterlage kann daher keine Aussagekraft beigemessen werden. Dasselbe gilt für die in der Analyse enthaltene Einschätzung des zusätzlichen Finanzbedarfes für die Projekte Gemeindeamt inkl. Standesamt samt Grundstück sowie Bauhof samt Grundstück in Höhe von insgesamt EUR 2.400.000,00, welche die Antragstellerin im Antrag mit einer Summe von 'mind. € 2.000.000,00' aufgreift.

Dem Vorbringen der Antragstellerin ist das als Ergebnis der Verhandlungen im Rahmen der Gemeinde Strukturreform erarbeitete und unterzeichnete Positionspapier aller drei fusionierten Gemeinden entgegenzuhalten [...]. In diesem ist Folgendes festgehalten:

'Das bestehende Gemeindeamt in St. Marein b. Graz soll der Hauptstandort der neuen Gemeinde sein, eine Servicestelle mit Postpartner ist in Krumegg eingerichtet sowie eine Servicestelle in Petersdorf II.' und weiter 'Als Hauptstützpunkt für Bauhofmitarbeiter und Gemeindearbeiter ist in Petersdorf II der bestehende Bauhof vorgesehen.' '..Die bestehende Infrastruktur in Petersdorf II als Abfallwirtschaftszentrum wird in Zukunft weiter genutzt. Dadurch werden die Kosten gesenkt.'

Die Befürchtungen der Antragstellerin betreffend einen erhöhten Finanzbedarf sind daher nicht berechtigt.

Den Ausführungen, dass nach der Fusion weniger Mittel zur Verfügung stehen würden, da sich die bisherigen Ausgleichszahlungen nach dem FAG für die Antragstellerin verringern würden, ist von der Landesregierung entgegenzuhalten, dass gemäß § 21 Abs. 7 Finanzausgleichsgesetz 2008, BGBl. [...] I Nr. 103/2007, idF BGBl. I Nr. 208/2013 (FAG 2008), jene Gemeinden einen Kopfquotenausgleich erhalten, deren Finanzkraft um mehr als 10 % unter der Bundesdurchschnittskopfquote ihrer Größenklasse liegt. Bereits aus der Zielrichtung dieses Transfers ist erkennbar, dass Transferleistungen gemäß § 21 Abs. 7 FAG 2008 besonders finanzschwachen Gemeinden zukommen sollen. Ziel der Gemeindestrukturreform ist unter anderem, dass die Gemeinden selbständig in der Lage sind, ihre Pflicht- und freiwilligen Aufgaben zu erfüllen und damit dieser Transferleistungen des Bundes nicht mehr oder nicht mehr in der entsprechenden Höhe bedürfen.

Darüber hinaus verweist die Landesregierung darauf, dass der neuen Gemeinde in den Jahren 2015 und 2016 aus diesem Titel kein Nachteil erwächst. Für diese Jahre sind die Berechnungsgrundlagen der Jahre 2013 und 2014 der zu vereini-

genden Gemeinden heranzuziehen und erhalten die betroffenen Gemeinden nach Auskunft des Bundesministeriums für Finanzen bei Vorliegen der übrigen Voraussetzungen den jeweiligen Sockelbetrag entsprechend fortgezahlt. Erst im Jahr 2017 wird die neue Gemeindestrukturreform auf die Berechnungsgrundlagen nach § 21 FAG 2008 durchschlagen. Es besteht von Seiten des BMF die Absicht, diese Bestimmung zugunsten der fusionierenden Gemeinden neu zu regeln, da ein Widerspruch zu der Bestimmung im § 21 Abs. 9 FAG (Fusionsprämie des Bundes) gesehen wird.

Wenn die Antragstellerin [...] zum Schluss kommt, dass aus wirtschaftlicher und finanzieller Sicht eine Verbesserung der Kommunalstruktur für die geplante Vereinigung nicht erkennbar sei, dann hält die Landesregierung dem entgegen, dass auf Grund ihrer Prognose über die finanziellen Auswirkungen der gegenständlichen Vereinigung ein Potential an Kosteneinsparungen in der Höhe von rund EUR 70.000,00 pro Jahr möglich ist.

Diese Kosteneinsparungen sind nach Einschätzung der Landesregierung im Bereich der Gebrauchs- und Verbrauchsgüter (EUR 10.000,00) und im Bereich der Gemeindeorgane und der sonstigen Kosten für die Gemeindeverwaltung sowie des Gemeindebetriebes (insgesamt EUR 60.000,00) erzielbar [...]. Dem entspricht auch die gemeinsame Einschätzung der drei Gemeinden in deren Positionspapier [...], das ebenfalls Einsparungspotentiale sieht.

Durch die Gemeindevereinigung werden der neuen Gemeinde in etwa 1 % bis 2 % 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.

[...] Aus dem [...] Gebührenvergleich der drei Gemeinden sei laut Antragstellerin ersichtlich, dass im Falle der Fusion für die Bevölkerung der Antragstellerin eine Steigerung der Wassergebühren um ca. 50 % und der Abfallgebühren um ca. 20 % zu erwarten sei.

Worauf die Antragstellerin diese Annahme im Konkreten gründet, wird nicht dargelegt. Zunächst ist festzuhalten, dass der Gemeinderat der neuen Gemeinde unter Berücksichtigung des Grundsatzes der gleichmäßigen Besteuerung sämtlicher Abgabepflichtigen im Gemeindegebiet 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 Gemeindegliedern 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.

Im Positionspapier der Gemeinden [...] wird betreffend Abwasser- und Abfallentsorgung Folgendes ausgeführt: '...Bei den Abwassergenossenschaften wird es keine Änderung geben. Bei der Wasserversorgung sollte eine größtmögliche Eigenversorgung angestrebt werden. Die bestehende Infrastruktur in Petersdorf II als Abfallwirtschaftszentrum wird in Zukunft gemeinsam genutzt. Dadurch werden die Kosten gesenkt.'

[...]

[... D]ie Antragstellerin [ist] den Schulsprengeln der Volksschule St. Marein bei Graz und Krumegg sowie dem Schulsprengel der Neuen Mittelschule St. Marein bei Graz zugeordnet [...]. Aus dem Gemeindegebiet der Antragstellerin besuchten im Schuljahr 2013/14 38 SchülerInnen die Volksschule St. Marein bei Graz und 22 SchülerInnen die Neue Mittelschule St. Marein bei Graz. Zwei SchülerInnen aus dem Gemeindegebiet der Antragstellerin besuchen die Volksschule Krumegg.

Die Mitnutzung der genannten (Pflicht-)Schulen durch die Antragstellerin stellt somit eine wichtige Verbindung der Antragstellerin insbesondere zur Marktgemeinde St. Marein bei Graz dar.

[...]

[... D]ie Antragstellerin [ist] über die L 245 an das regionale und überregionale Verkehrsnetz angeschlossen [...]. Über die Verbundlinie 440 (Graz-Krumegg-Petersdorf-Kirchberg-Eichkögl) ist die Antragstellerin an den Öffentlichen Verkehr angebunden. Die neue Marktgemeinde St. Marein bei Graz könnte im Sinne des § 11 ÖPNRV-G die Gemeindevereinigung zum Anlass nehmen, ihre Rolle als Aufgabenträger für den Öffentlichen Verkehr wahrzunehmen[,] und das Angebot innerhalb der neuen Gemeinde verbessern.

Das von der Antragstellerin zur Stützung ihrer Argumentation zitierte Erkenntnis des VfGH ist insofern nicht mit der ggst. Gemeindevereinigung vergleichbar, als in dem dem Erkenntnis des VfGH zu Grunde liegenden Fall nicht einmal beabsichtigt war, dass künftig öffentliche Verkehrsverbindungen eingerichtet werden. Im gegenständlichen Fall hingegen ergibt sich bereits aus dem Positionspapier der drei Gemeinden [...], dass der Ausbau des Nahverkehrs 'eine wichtige Aufgabe für die Zukunft' darstellen wird.

Darüber hinaus kam der Verbindung von Gemeinden durch den Öffentlichen Verkehr vor mehr als 30 Jahren eine bedeutsamere Rolle zu als heute; das Erkenntnis wurde daher auch damit begründet, dass der Motorisierungsgrad in einer der Gemeinden besonders gering gewesen sei.

[...] Die Antragstellerin ist landwirtschaftlich geprägt und mit öffentlichen und privaten Gütern stark unterversorgt. Sie ist zentralörtlich und funktionell überwiegend nach St. Marein bei Graz orientiert.

Im Regionalen Entwicklungsprogramm für die Planungsregion Graz/Graz-Umgebung (LGBl. Nr. 106/2005) wird unter § 4 Gemeindefunktionen die Marktgemeinde St. Marein bei Graz als Teilregionales Versorgungszentrum festgelegt. St. Marein bei Graz weist eine Vielzahl an unterschiedlichen Nutzungen wie Gewerbe, Handel sowie öffentliche und private Einrichtungen und Dienstleistungen auf, mit denen der Grundbedarf der umliegenden Gemeinden gedeckt wird. Die Marktgemeinde St. Marein bei Graz verfügt damit über eine umfassende Versorgungsinfrastruktur und ergänzende höherrangige Infrastruktureinrichtungen.

Hinsichtlich der Versorgung der BürgerInnen mit öffentlichen und privaten Gütern und Dienstleistungen sowie des (Pflicht-)Schulangebotes und der ärztlichen Versorgung bestehen Verflechtungen mit der Nachbargemeinde St. Marein bei Graz in ca. 4 km Entfernung. Wenn die Antragstellerin [...] ausführt, dass sie über ausreichende eigene infrastrukturelle Versorgungseinrichtungen verfüge, ist dem entgegenzuhalten, dass selbst Güter des täglichen Bedarfs nicht in der Gemeinde erhältlich sind. Diesbezüglich wird auch auf die Erläuterungen zum Örtlichen Entwicklungskonzept (ÖEK) 4.0 der Antragstellerin, Pkt. 3.4.3 Wirtschaft – 3.4.3.1 Allgemein [...] verwiesen. Hier führt die Antragstellerin selbst aus, dass die Versorgung mit Gütern und Leistungen des Grundbedarfs in der Gemeinde nicht gegeben ist und über St. Marein und Kirchberg a.d. Raab erfolgt. Weiters führt die Gemeinde unter Pkt. 1.1 Charakteristik der Gemeinde [...] aus, dass die Gemeinde u.a. aufgrund der guten Erreichbarkeit der Infrastruktur von St. Marein und Krumegg in den letzten Jahren verstärkt Zuzug verzeichnen konnte, eine Aufstockung der Infrastruktur (Kindergarten, Schule, Geschäft, etc.) aber dennoch nicht realistisch sei.

Auf S. 35 des Örtlichen Entwicklungskonzeptes unter Pkt. 3.4.2.4.2 'Verwaltungstechnische Zuordnung' führt die Antragstellerin tabellarisch sämtliche Dienste an, die in der eigenen Gemeinde nicht zur Verfügung stehen und somit über andere Gemeinden abgedeckt werden müssen. Aus dieser Auflistung ist zum einen die Unterversorgung der Antragstellerin mit öffentlichen und privaten Gütern und Dienstleistungen erkennbar, zum anderen ist dokumentiert, dass die Antragstellerin bei der Zuordnung der Gemeinde betreffend zentralörtliche Dienste selbst vorwiegend die Marktgemeinde St. Marein bei Graz (z.B. Postamt, Pfarre, Kindergarten, Volksschule, Hauptschule, Polytechnikum, praktischer Arzt, Zahnarzt, Apotheke, Tierarzt, Freibad, Geldinstitut) und die Gemeinde Kirchberg an der Raab (z.B. Notar, Rechtsanwalt, Bestattung, Polizei) als Versorgungszentren anführt. In Zusammenschau der raumplanerischen Beurteilung aus überörtlicher Sicht sowie der Selbsteinschätzung der Antragstellerin (Örtliches Entwicklungskonzept 4.0: Verordnung und Erläuterungen[...]) ist eine raumstrukturelle und funktionelle Verbindung zwischen der Antragstellerin und der Marktgemeinde St. Marein bei Graz gegeben.

Durch eine Annäherung der administrativen Gemeindegrenzen an die funktionalen Verflechtungs- und Nutzungsräume wird es einfacher, Nutzen und Kostentragung der Infrastruktur in der neuen größeren Gemeinde zur Deckung zu bringen. Durch die Stärkung der Funktionsfähigkeit des bestehenden Zentrums kann mittel- bis langfristig die Versorgung der Bevölkerung mit öffentlichen und privaten Dienstleistungen in zumutbarer Entfernung sichergestellt werden. Mit der Vereinigung der Gemeinden wird somit einem erklärten Ziel der Strukturreform entsprochen, regionale Gemeindezentren zu stärken bzw. zu schaffen, die diese Grundversorgung leisten können.

Die Antragstellerin führt [...] aus, dass sich bereits jetzt im Gebäude des Gemeindeamtes zwei Mietwohnungen befinden. Die Einsparung von Infrastruktur, etwa durch den Verkauf des Gemeindeamtes, sei laut Antrag nicht ohne weiteres möglich, wodurch ein Kernstück der Gemeindestrukturreform durch diese geplante Gemeindevereinigung nicht umgesetzt werden könne. Hierzu ist anzumerken, dass — wie bei zahlreichen ähnlich gelagerten Fällen — bei einer allfälligen Verlegung des Gemeindeamtes eine Umnutzung der Büroflächen zum Zwecke der Wohnnutzung die häufigste und bautechnisch sinnvollste Art der Nachnutzung darstellt.

In diesem Zusammenhang wird auch auf das Positionspapier der drei Gemeinden verwiesen, in dem sich diese insbesondere darauf geeinigt haben, 'wie die neue Großgemeinde Krumegg, Petersdorf II und St. Marein bei Graz in Zukunft aussehen könnte, wobei auch bedacht wurde, die vorhandenen Ressourcen besser zu nutzen.' [...]. Diese Absicht entspricht den Zielen der Gemeindestrukturreform und zeigt, dass durch diese Vereinigung Vorteile für den Gesamtkomplex der neuen Gemeinde entstehen.

Zu der von der Antragstellerin angeführten Sporthalle wird im Positionspapier ausgeführt: 'Die Vereine aus Petersdorf II sollen das Vornutzungsrecht der neuen Sporthalle (durch eingebrachte Eigenleistung) erhalten.' Daraus folgt, dass alle drei Gemeinden die Sporthalle nutzen können und den Vereinen der Antragstellerin eine gewisse Vorrangstellung eingeräumt wird.

[...] Verbindungen der Antragstellerin zur Gemeinde Kirchberg an der Raab [werden] nicht bestritten [...], [...] aber — wie bereits ausgeführt — die funktionalen und räumlichen Verflechtungen mit der Marktgemeinde St. Marein überwiegen. So bestehen neben den dargestellten Verflechtungen auch Kooperationen der Antragstellerin zur Marktgemeinde St. Marein bei Graz als Teil der Kleinregion 'Schemerl' sowie des Abwasserverbandes 'Feldbach – Mittleres Raabtal'. Das Gemeindegebiet der Antragstellerin ist außerdem auf zwei Pfarren, nämlich St. Marein bei Graz und Kirchbach in der Steiermark aufgeteilt. Dass die Antragstellerin dem Abfallwirtschaftsverband und dem Sozialhilfverband Feldbach sowie dem Vulkanland angehört, ergibt sich ausschließlich aus der (z.T. gesetzlich vorgegebenen) bezirksweisen Zuordnung der Gemeinde.

[...]

Im zitierten Positionspapier der drei Gemeinden [...] wird [...] festgehalten, dass es durch den Bezirkswechsel der Antragstellerin für den einzelnen Bürger zu keiner Schlechterstellung im Bereich Bürgerservice, Kammern und Bezirkshauptmannschaft kommen dürfe. 'Durch die Organisation einzelner Zusatzangebote an Serviceleistungen müssten eventuelle Servicenachteile durch den Bezirkswechsel kompensiert werden, zB. Mehrfachantragabgabe wird in der Gemeinde organisiert, Verkehrsverbundkarten (für Senioren)'.

Hinsichtlich der Ausführungen der Antragstellerin zur notwendigen Änderung der Bezirksgerichte-Verordnung Steiermark ist anzumerken, dass auf Grund der Tatsache, dass die Bundesregierung dem StGsrG gemäß § 8 Abs. 5 ÜG 1920 die Zustimmung erteilt hat, geschlossen werden kann, dass der Bund die Bezirksgerichte-Verordnung Steiermark zeitgerecht anpassen wird (siehe auch Allgemeiner Teil der Erläuterungen zum StGsrG[...]). Rechtsgrundlage für die Zuordnung der neuen Gemeinde zum politischen Bezirk Graz-Umgebung ist nicht die angefochtene Gesetzesbestimmung des StGsrG, sondern die Stmk. Bezirkshauptmannschaftenverordnung. Die vorgebrachten gleichheitsrechtlichen Bedenken gegen die Zuordnung der fusionierten Gemeinde zum politischen Bezirk Graz-Umgebung müssten sich daher gegen diese Verordnung richten und sind folglich nicht Ausfluss des StGsrG.

[...]

Auf [das] Vorbringen [zur Landwirtschaftskammer] ist nicht näher einzugehen, da nicht schlüssig dargestellt wird, weshalb durch eine etwas größere Entfernung der ab 1. Jänner 2014 zuständigen Bezirkskammer Graz-Umgebung landwirtschaftliche Betriebe aufgelassen werden müssten. Darüber hinaus ist anzumerken, dass es sich bei den genannten 'Flächenanträgen' um Förderanträge auf Flächenförderungen und Umweltprämien handelt, welche lediglich einmal pro Jahr, spätestens am 15. Mai jeden Jahres, zu stellen sind. Der Aussage der Antragstellerin, dass eine Abwicklung dieser Vorgänge über das Internet derzeit nicht möglich ist, ist entgegenzuhalten, dass über die Homepage der Agrar Markt Austria [...] sehrwohl derartige Anträge eingebracht werden können.

Außerdem ist auf die [...] zitierte Aussage im Positionspapier betreffend den Bezirkswechsel zu verweisen.

[...] Die Antragstellerin führt aus, dass sich ein Zusammengehörigkeitsgefühl in der neuen Gemeinde nicht einstellen werde, da die Gewohnheiten und Bindungen der Bevölkerung zu unterschiedlich und die bestehenden Verflechtungen zu lose seien.

Hierzu wird auf die [...] Zugehörigkeit der Antragstellerin zum Schulsprengel der Volksschule und der Neuen Mittelschule der Marktgemeinde St. Marein bei Graz sowie auf die [...] dargestellten Siedlungs- und funktionellen Verflechtungen der

Antragstellerin mit der Marktgemeinde St. Marein bei Graz verwiesen, wodurch das Zusammengehörigkeitsgefühl der BewohnerInnen der Antragstellerin mit den BewohnerInnen der neuen Marktgemeinde St. Marein bei Graz gefördert wird.

[...]

- Das Gemeindegebiet der Antragstellerin erstreckt sich über drei Seitentäler der Raab mit den zugehörigen Nebenzügen, die Marktgemeinde St. Marein bei Graz ist topographisch dem steirischen Alpenvorland Oststeirisches Riedelland zugeordnet und der Naturraum der Gemeinde Krumegg ist durch das Hügelland gekennzeichnet. Alle drei Gemeinden liegen im Oststeirischen Riedelland.

Im Unterkapitel 3.4.1.1 Topographie und Landschaftsraum (ÖEK Peter[s]dorf II) wird die Gemeinde wie folgt beschrieben: Die Antragstellerin liegt in der Oststeiermark im Bezirk Feldbach in einem Ost-West verlaufenden Seitental der Raab (Petersdorferbach). Durch die Gemeinde führt die Landesstraße L 245, welche nach Osten zur L 201 (Feldbach - Studenzen) und im Westen nach Edelstauden und Krumegg führt[.] Die nächstliegenden Orte mit überregionalen Funktionen sind St. Marein b. Graz (2,5 km) und Kirchberg a.d. Raab (6 km). Die Verbindungen nach St. Marein im Norden führen über mehrere Gemeindestraßen. Im Unterkapitel 3.4.4.1 Verkehr/Mobilität wird festgehalten, dass 'das übrige Gemeindegebiet durch eine große Zahl gut ausgebauter Gemeindewege ausreichend erschlossen' ist.

- Gemäß dem Regionalen Entwicklungsprogramm für die Planungsregion Graz, Graz-Umgebung, LGBl. Nr. 106/2005, ist das Ortszentrum St. Marein bei Graz als 'Teilregionales Versorgungszentrum' festgelegt. Im ÖEK der Antragstellerin ist kein örtlicher Siedlungsschwerpunkt festgelegt. Das Gemeindegebiet der Antragstellerin ist als zersiedelt zu betrachten und weist eine größere Anzahl von verstreut liegenden Baulandbereichen auf.

- Siedlungsverflechtungen bestehen entlang der nördlichen Gemeindegrenze zu St. Marein bei Graz, wo Freizeitanlagen von St. Marein im Norden und Pickelbach im Süden, getrennt durch den Pickelbach, direkt aneinanderstoßen. Wohn- und Gewerbegebiete schließen in Folge in beiden Gemeinden an. Ebenso stoßen Allgemeine Wohngebiete und Dorfgebiete entlang der Landesstraße LB 238 aneinander, welche die Gemeindegrenze zwischen Petersdorf im Osten und Krumegg im Westen (Kohldorf) bildet.

Unter 3.4.2.2 Siedlungsentwicklung des ÖEK der Antragstellerin wird ausgeführt: '... Zusätzlich sind folgende Ortsteile in verschiedener Weise weiterzuentwickeln: ... Siedlung-Pickelbach, Kohldorf in Verbindung mit der Bebauung in Krumegg, wobei den beiden Bereichen Siegensdorf und Kohldorf besondere Bedeutung zukommt. ... In Kohldorf ist aufgrund der bereits kürzeren Verbindung nach Graz und der schönen Höhenlage eine große Nachfrage nach Bauplätzen vorhanden,

wobei die Besitzer darauf durch die Eingabe von mehreren Baulandwünschen reagiert haben. Die Gemeinde ist nun bemüht, diesem Trend durch entsprechende Ausweisungen zu folgen, und dadurch die Bildung eines echten Dorfcharakters in Kohldorf zu unterstützen (beidseitige Verbauung entlang der Landesstraße). Ortsteile wie die Siedlung Pickelbach und Kohldorf stellen zusätzlich beliebte Baugebiete für Neuansiedler in der Gemeinde dar.'

Direkt an der Gemeindegrenze zur Gemeinde Krumegg bzw. in Nahelage zur Gemeindegrenze der Marktgemeinde St. Marein bei Graz bestehen Baulandausweisungen [...].

- Unter 1.3 Probleme-Schwerpunkte wird im ÖEK der Antragstellerin dargelegt, dass 'das echte Zentrum der Gemeinde vom Ort Petersdorf II gebildet wird, wo versucht wird, die Infrastruktur möglichst zentral zu bündeln. Eine wesentliche Aufstockung der Infrastruktur (Kindergarten, Schule, Geschäft, etc.) ist derzeit nicht realistisch. Des Weiteren sind in der Gemeinde einige verdichtete Siedlungsansätze sowohl in Tal- als auch in Riedellagen vorhanden, welche ziemlich gleichmäßig über das Gemeindegebiet aufgeteilt sind. Verstärkter Siedlungsdruck ist allerdings in Richtung St. Marein im Norden und Kohldorf in Fortsetzung Richtung Graz im Westen der Gemeinde zu beobachten.'

- Unter dem Kapitel 1.2 Überörtliche Vorgaben, Umland-Region des ÖEK stellt die Antragstellerin fest: 'In der Gemeinde sind die Grundausstattungen wie Kindergarten, Schule, Geschäft nicht vorhanden und orientiert sich daher die Gemeinde stark an den Nachbargemeinden St. Marein, Kirchberg a.d.R. und Krumegg.'

- Das vorrangige Entwicklungsziel für die Antragstellerin ist die Verbesserung als Wohngemeinde, dazu soll in erster Linie der Hauptort Petersdorf II gestärkt werden. Der Hauptort mit Petersdorf-Ost gilt als Hauptsiedlungsschwerpunkt. Die wichtigsten Siedlungsbereiche sind folgende: Pickelbach, Kohldorf[...] in Verbindung mit der Bebauung in Krumegg, ... (Pkt. 2.4.2 Räumlich-funktionelle Gliederung des ÖEK).

Zusammenfassend ist festzuhalten, dass entlang der nördlichen Gemeindegrenze zur Gemeinde St. Marein bei Graz und im Westen zur Gemeinde Krumegg (Ortsteil Kohldorf) bereits gegenwärtig Siedlungsverflechtungen bestehen, die laut geltendem ÖEK der Antragstellerin auch weiterentwickelt werden sollen.

[...]

Zur Entfernung zwischen der Antragstellerin und der Marktgemeinde St. Marein bei Graz ist festzuhalten, dass die Fahrzeit mit dem PKW nach St. Marein bei Graz fünf Minuten beträgt [...].

Laut Pendlerstatistik der Registerzählung 2011 hatte die Antragstellerin 30 ErwerbseinpenderInnen und 360 ErwerbsauspenderInnen, d.h. die Antragstellerin hatte einen negativen Pendlersaldo von 330, ist also eine Auspendlergemein-

de. Die Pendlerverflechtungen der Antragstellerin sind hier vor allem mit Graz sehr stark vorhanden, fast die Hälfte der AuspendlerInnen pendelt nach Graz, weit dahinter liegt Feldbach, danach folgt die Marktgemeinde St. Marein bei Graz als dritthäufigstes Auspendelziel. Auch die Pendlerstatistik bestätigt jene räumliche Nutzung der BewohnerInnen der Antragstellerin, die für die gegenständliche Vereinigung spricht.

[...]

Im Positionspapier der drei Gemeinden wird dazu ausgeführt: 'Der Ausbau des Nahverkehrs durch die Gemeinde zur Anbindung an den Grazer Zentralraum und im Besonderen die bessere Einbindung der Gemeinde Petersdorf II in Richtung Schemerlhöhe bzw. in das Raabtal (Feldbach) ist eine wichtige Aufgabenstellung für die Zukunft.' [...]

Im zitierten Positionspapier wird außerdem unter dem Punkt 'Bürgerservice' ausgeführt, dass eine Servicestelle im Gemeindegebiet der Antragstellerin eingerichtet werden soll. Zudem soll das Bürgerservice ausgebaut werden. Darüber hinaus wird unter dem Punkt 'Ortsteilbürgermeister' festgelegt: 'Die fusionierenden Gemeinden werden in Zukunft durch einen Ortsteilbürgermeister vertreten.' [...]

Mit der Vereinigung kann ein gestärktes Dienstleistungszentrum St. Marein bei Graz inklusive eines ergänzenden Siedlungs- und Wohnungsangebotes im örtlichen Umfeld realisiert werden. Räumliche Funktionen können somit in einer größeren Gemeinde so gebündelt werden, dass im Wesentlichen eine Deckung zwischen der Gebietskörperschaft Gemeinde und den sich ergänzenden Grundfunktionen Wohnen, Arbeiten, Versorgung, Naherholung und Bildung stattfindet. Durch eine breitere Verfügbarkeit und Abstimmungsmöglichkeit bei Infrastruktur, Unterbringungsmöglichkeit und Personal kann auch von einem erhöhten Handlungsspielraum im Hinblick auf die Erweiterung der Versorgungsleistungen für eine alternde Gesellschaft, eine Konzentration und Rationalisierung der Basisinfrastruktur zugunsten ergänzender Einrichtungen im Jugend- und Sportbereich sowie für ältere Personengruppen ausgegangen werden. Die Vereinigung ermöglicht eine professionelle Verwaltung mit Spezialisierung von Bediensteten in den einzelnen Verwaltungsgebieten sowie eine vernünftige Vertretungsregelung der Gemeindebediensteten. Mit einer höheren Einwohnerzahl nehmen die Fallzahlen zu, so dass auch die Routine bei der Behandlung von Rechtsfällen steigt oder auch juristisch geschultes Personal eingestellt werden kann.

[...]

Der Landesregierung liegt keine Mitteilung über das amtliche Ergebnis [der] im Gemeindegebiet der Antragstellerin durchgeführten Volksbefragung vor. Angemerkt wird, dass sich die von der Antragstellerin angeführte Beilage [...] (Niederschrift) auf eine im Gemeindegebiet der Antragstellerin angeblich durchgeführte

Volksbefragung am 20. Jänner 2013 bezieht; im Antrag ist jedoch von einer Volksbefragung am 3. November 2013 die Rede.

In 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 waren [...] bei den vom StGsrG betroffenen Gemeinden, mithin auch bei der Antragstellerin, 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).

Gemäß Art. 72 L-VG hätten (u.a.) 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.

[...]

[... A]m 13. April 2012 [hat] ein Verhandlungsgespräch in der Bezirkshauptmannschaft Graz-Umgebung stattgefunden [...], zu welchem VertreterInnen der Gemeinden Edelsgrub, Krumegg, Langegg bei Graz und Nestelbach bei Graz eingeladen waren. Die Antragstellerin war jedoch von Anfang an nicht Teil dieser Konstellation und deshalb auch nicht zu diesem Gespräch geladen. Am 22. Juni 2012 fand in der Bezirkshauptmannschaft Graz-Umgebung ein Verhandlungsgespräch mit VertreterInnen der Marktgemeinde St. Marein bei Graz und der Antragstellerin statt. Aus dem Protokoll ist ersichtlich, dass die beiden Gemeinden betreffend die weitere Vorgangsweise vereinbart haben, weitere Gespräche untereinander und mit dem Land Steiermark zu führen mit dem Ziel, in die Analysephase betreffend den Aufbau einer möglichen gemeinsamen Gemeinde einzutreten. Schon in diesem ersten Verhandlungsgespräch wurde auf die zahlreichen bereits bestehenden Kooperationen (Kindergarten, Volks- und Hauptschule, Pfarrverband, Kleinregion etc.) hingewiesen [...]. In einem Schreiben an das Land vom 23. August 2012 führt die Antragstellerin u.a. aus: '... Der Gemeinderat sieht jedoch in einer Zusammenarbeit/Kooperation mit den Nachbargemeinden eine Möglichkeit[,] um zukünftig strukturelle und finanzielle Verbesserungen für die beteiligten Gemeinden zu erreichen. Vom Gemeindevorstand sind dazu ehestmöglich Gespräche mit de[n] Marktgemeinden St. Marein bei Graz und der Gemeinde Krumegg in die Wege zu leiten. ...'

Der Gemeinderat der Antragstellerin hat in seiner Sitzung vom 25. September 2012 den Beschluss gefasst, mit der Marktgemeinde St. Marein bei Graz in die Analysephase einzutreten. Da die Antragstellerin somit von Anfang an für die Gemeindevereinigung mit der Marktgemeinde St. Marein bei Graz vorgesehen

lungsraumes, die erzielbaren Kosteneinsparungen bei der Zusammenlegung der Verwaltung, deren erhöhte Professionalität sowie durch die effiziente Nutzung der vorhandenen Infrastruktur für die neue Gemeinde entgegengehalten.

Hinsichtlich der zu erwartenden Vorteile führt die Marktgemeinde St. Marein bei Graz in einem Schreiben vom 18. Juli 2012 an die Gemeinden Krumegg, Langegg bei Graz und die Antragstellerin aus [...]: 'Gemeinsam können vorhandene Ressourcen gesichert bzw. besser genutzt und auch erweitert werden[. ...]'

[...]

III. Schlussbemerkungen

[...]

Der Gesetzgeber konnte bei der Beschlussfassung des StGsrG davon ausgehen, dass die gegenständliche Gebietsänderung (§ 4 Abs. 1 StGsrG) dem aus dem Gleichheitsgrundsatz abgeleiteten Sachlichkeitsgebot sowie den in § 6 Abs. 2 GemO normierten öffentlichen Interessen entspricht, zumal keine Umstände vorlagen, welche die gegenständliche Vereinigung vorhersehbar untauglich machen, eine Verbesserung der Kommunalstruktur zu erreichen." (Zitat ohne die im Original enthaltenen Hervorhebungen)

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

II. Rechtslage

Die im vorliegenden Fall 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 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 Angelo-

bung 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, 4 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.

§ 4

Vereinigung von Gemeinden verschiedener politischer Bezirke

(1) Die im politischen Bezirk Graz-Umgebung gelegene Marktgemeinde Sankt Marein bei Graz wird mit der im politischen Bezirk Graz-Umgebung gelegenen Gemeinde Krumegg und der im politischen Bezirk Südoststeiermark gelegenen Gemeinde Petersdorf II zur Marktgemeinde Sankt Marein bei Graz vereinigt.

[...]

§ 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

9

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).

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 anderen Gemeinden 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). 10

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 12

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).

1.2.1. Der Antrag erweist sich, soweit die Aufhebung einzelner Wortfolgen des § 4 Abs. 1 StGsrG begehrt wird, als zu eng gefasst und sohin als unzulässig: Die Aufhebung nur einzelner, die jeweilige Gemeinde bezeichnender Wortfolgen des § 4 Abs. 1 StGsrG würde die Bedeutung dieser Bestimmung in einer Weise ändern, die dem Landesgesetzgeber nicht zusinnbar ist (vgl. dazu VfSlg. 9793/1983): Wie sich aus dem Gemeindestrukturereformprozess und insbesondere den Erläuterungen zur Regierungsvorlage (vgl. die Erläut. zur RV 2347/1 BlgLT [Stmk.] 16. GP, 212 f.) ergibt, war nur die Vereinigung der drei Gemeinden St. Marein bei Graz, Krumegg und – der antragstellenden Gemeinde – Petersdorf II beabsichtigt, nicht aber die Vereinigung von bloß zwei Gemeinden (vgl. bereits VfGH 23.9.2014, G 43/2014, V 45/2014).

1.2.2. Der Eventualantrag auf Aufhebung des § 4 Abs. 1 StGsrG zur Gänze erfüllt dagegen die Voraussetzungen eines zulässigen Aufhebungsbegehrens (vgl. VfGH 23.9.2014, G 44/2014, V 46/2014).

1.3. Der Antrag ist durch einen entsprechenden Beschluss des hiefür zuständigen Gemeinderates (vgl. VfGH 23.9.2014, G 44/2014, V 46/2014) gedeckt: Der Gemeinderat hat in seiner Sitzung vom 7. April 2014 einen Beschluss zur Einbringung eines Individualantrages gegen das StGsrG gefasst.

1.4. Da auch sonst keine Prozesshindernisse hervorgekommen sind, erweist sich der Antrag auf Aufhebung des § 4 Abs. 1 StGsrG als zulässig.

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 ausschließ-

lich 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).

2.2. Die antragstellende Gemeinde Petersdorf II behauptet zunächst die Unsachlichkeit der durch die bekämpfte Bestimmung bewirkten Vereinigung mit den Gemeinden St. Marein bei Graz und Krumegg. Begründend bringt die antragstellende Gemeinde im Wesentlichen Folgendes vor: Die antragstellende Gemeinde weist eine positive Bevölkerungsentwicklung auf. Zwischen ihr und den Gemeinden St. Marein bei Graz und Krumegg bestünden – nicht zuletzt auf Grund des Fehlens öffentlicher Verkehrsverbindungen – keine wesentlichen funktionellen Verflechtungen. Wo sinnvoll, werde mit diesen Gemeinden Infrastruktur ohnehin gemeinsam genutzt; darüber hinaus orientiere sich die Gemeinde aber überwiegend in Richtung der umliegenden Gemeinden des Bezirks Südoststeiermark. Auf Grund der im Zusammenhang mit der Vereinigung erforderlichen Investitionen und der künftig geringeren Ausgleichszahlungen nach dem Finanzausgleichsgesetz 2008 sei finanziell kein Einsparungspotential vorhanden. Insgesamt sei die bekämpfte Vereinigung nicht geeignet, eine Verbesserung der Kommunalstruktur herbeizuführen.

18

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 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

19

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), hier etwa die Vereinigung mit anderen Gemeinden.

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.

20

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 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

21

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). Der Verfassungsgerichtshof sieht sich auch vor dem Hintergrund des vorliegenden Falles nicht veranlasst, von dieser Rechtsprechung abzugehen.

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).

22

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).

23

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

24

2.5.1. Vorweg ist festzuhalten, dass durch das in Teilen bekämpfte StGsrG die Struktur der Gemeindeorganisation, nicht aber die Sprengel der politischen Bezirke der Steiermark festgelegt werden. Änderungen in den Sprengeln der politischen Bezirke werden durch Verordnung der Landesregierung mit Zustimmung der Bundesregierung verfügt (§ 8 Abs. 5 lit. d Übergangsgesetz vom 1. Oktober 1920, BGBl. 368/1925 [WV], idF BGBl. I 77/2014). Die Stmk. Bezirks-

25

hauptmannschaftenverordnung, LGBl. 99/2012, in ihrer mit Wirkung vom 1. Jänner 2015 in Kraft tretenden Fassung LGBl. 99/2014, weist die – aus der antragstellenden Gemeinde und den Gemeinden St. Marein bei Graz und Krumegg hervorgehende – Gemeinde St. Marein bei Graz dem Sprengel Graz-Umgebung zu. Soweit die antragstellende Gemeinde eine Verfassungswidrigkeit im Wechsel des politischen Bezirkes erblickt – die antragstellende Gemeinde ist bis 31. Dezember 2014 noch dem Bezirk Südoststeiermark zugeordnet (vgl. § 2 Stmk. Bezirkshauptmannschaftenverordnung, idF LGBl. 99/2012, iVm § 2 Bezirksgerichte-Verordnung Steiermark 2012, BGBl. II 243/2012) –, ist Sitz dieser behaupteten Verfassungswidrigkeit die Stmk. Bezirkshauptmannschaftenverordnung, nicht aber die im vorliegenden Fall angefochtene Bestimmung des StGsrG. Den im Zusammenhang mit der Bezirksangehörigkeit vorgetragenen Bedenken (insb. die historische Verbundenheit der antragstellenden Gemeinde zu den Gemeinden im Bezirk Südoststeiermark sowie die Wegstrecke zur Bezirkshauptmannschaft und zur Bezirkskammer der Landwirtschaftskammer) ist bereits aus diesem Grund nicht näherzutreten.

2.5.2. Durch den bekämpften § 4 Abs. 1 StGsrG wird die antragstellende Gemeinde Petersdorf II mit den Gemeinden St. Marein bei Graz und Krumegg zur Gemeinde St. Marein bei Graz vereinigt. Die antragstellende Gemeinde hatte mit 1. Jänner 2013 873 Einwohner, die Gemeinde Krumegg 1.434 Einwohner und die Gemeinde St. Marein bei Graz 1.257 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 Umstand nichts, dass die antragstellende Gemeinde eine positive Bevölkerungsentwicklung aufweist, zumal diese Bevölkerungsentwicklung geringfügig ist. Ebensowenig verfängt das Vorbringen der antragstellenden Gemeinde, andere Gemeinden mit weniger als 1.000 Einwohnern seien nicht mit anderen Gemeinden vereinigt worden, lassen sich daraus doch keine Rückschlüsse auf die Unsachlichkeit der vorliegenden Vereinigung der antragstellenden Gemeinde mit anderen Gemeinden ziehen (vgl. VfSlg. 9668/1983).

26

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

27

2.5.3. Die antragstellende Gemeinde Petersdorf II grenzt im Norden an die Gemeinde St. Marein bei Graz und im Nordwesten an die Gemeinde Krumegg. Die bekämpfte Vereinigung führt zu einem geschlossenen Gemeindegebiet mit einer im Wesentlichen gleichartigen, vom Oststeirischen Riedelland geprägten topographischen Lage. Die Gemeinden sind durch die Landesstraßen L 245 und L 367 miteinander verbunden; die antragstellende Gemeinde und die Gemeinde St. Marein bei Graz verbinden zudem mehrere Gemeindestraßen. Entgegen dem Vorbringen der antragstellenden Gemeinde sind sowohl an der Grenze der antragstellenden Gemeinde zur Gemeinde St. Marein bei Graz (Pickelbach) als auch an der Grenze der antragstellenden Gemeinde zur Gemeinde Krumegg (Kohldorf) Siedlungsverflechtungen festzustellen. Ausweislich des Örtlichen Entwicklungskonzepts 2006 der antragstellenden Gemeinde bestand gerade in diesen Bereichen des Gemeindegebiets zuletzt ein verstärkter Siedlungsdruck, welchem auch durch Baulandausweisungen im Flächenwidmungsplan der antragstellenden Gemeinde Rechnung getragen wird (vgl. S 16 f., 19 f., 33 f.).

28

Nach der Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofes können große Entfernungen zwischen dem künftigen Gemeindezentrum und den einzelnen Ortsteilen gegen die Sachlichkeit einer Gemeindevereinigung sprechen (vgl. zB VfSlg. 9068/1981). Im vorliegenden Fall – die Distanz zwischen dem Siedlungsschwerpunkt der antragstellenden Gemeinde im Ort Petersdorf II und jenem der Gemeinde St. Marein bei Graz in Markt St. Marein beträgt 3,5 Straßenkilometer – liegt aber keine solche große Entfernung vor (vgl. dazu VfSlg. 9655/1983, 10.637/1985, 11.629/1988, 13.543/1993). Auch das Örtliche Entwicklungskonzept 2006 der antragstellenden Gemeinde geht von einer "guten Erreichbarkeit der Infrastruktur von St. Marein [bei Graz] und Krumegg" aus (vgl. S 4). Vor diesem Hintergrund kommt dem Umstand, dass zwischen der antragstellenden Gemeinde und der Gemeinde St. Marein bei Graz keine direkte öffentliche Verbindung besteht, keine solche Bedeutung zu, dass eine Vereinigung deswegen als unsachlich zu qualifizieren wäre (vgl. VfSlg. 9068/1981, 11.858/1988).

29

2.5.4. Der Landesgesetzgeber konnte auch zu Recht von einer funktionellen Verflechtung der antragstellenden Gemeinde mit den anderen von der bekämpften Vereinigung betroffenen Gemeinden ausgehen: Wie die antragstellende Gemeinde einräumt, ist sie trotz der bestehenden Infrastruktur innerhalb der Gemeinde mit öffentlichen und privaten Gütern unterversorgt. Ob die antragstellende Gemeinde hinsichtlich der Versorgung mit diesen Gütern überwiegend nach St. Marein bei Graz (so die Erläut. zur RV 2347/1 BlgLT [Stmk.] 16. GP, 211)

30

oder, wie die antragstellende Gemeinde behauptet, nach anderen Gemeinden ausgerichtet ist, kann dahinstehen; der Verfassungsgerichtshof erachtet es als allein maßgeblich, dass die antragstellende Gemeinde in einem wesentlichen Ausmaß bereits mit der Gemeinde St. Marein bei Graz funktionell verflochten ist, deren Ortszentrum nach dem Regionalen Entwicklungsprogramm für die Planungsregion Graz und Graz-Umgebung im Übrigen auch die Funktion eines Teilregionalen Versorgungszentrums trägt. Dass eine solche funktionelle Verflechtung besteht, bestreitet auch die antragstellende Gemeinde nicht (vgl. auch die Stellungnahme der antragstellenden Gemeinde vom 20. Jänner 2012). Vielmehr orientiert sich die antragstellende Gemeinde ausweislich ihres Örtlichen Entwicklungskonzepts 2006 – neben jener der Gemeinde Kirchberg an der Raab – "stark" an der "gut erreichbaren" Infrastruktur der Gemeinden St. Marein bei Graz und Krumegg (vgl. S 4), an ersterer etwa hinsichtlich der Schulen (Volksschule, Neue Mittelschule, Polytechnikum), der Apotheke, des Postamtes und des Geldinstituts (vgl. S 34 f.).

2.5.5. Durch die räumlichen und funktionellen Verflechtungen zwischen der antragstellenden Gemeinde und den übrigen von der bekämpften Vereinigung betroffenen Gemeinden unterscheidet sich der vorliegende Fall auch deutlich von den von der antragstellenden Gemeinde ins Treffen geführten Fällen, die der Verfassungsgerichtshof in VfSlg. 9793/1983 und VfSlg. 11.372/1987 zu beurteilen hatte, weil zwischen den seinerzeit von der jeweiligen Zusammenlegung betroffenen Gemeinden keine solchen Verflechtungen bestanden.

31

2.5.6. Angesichts der vorliegenden Gegebenheiten erscheint es dem Verfassungsgerichtshof nicht unsachlich, wenn der Landesgesetzgeber davon ausgeht, dass die Dynamik im betroffenen Siedlungsraum und der damit einhergehende Baulandbedarf die Gemeinden vor große Herausforderungen stellt und die räumlichen Funktionen in der durch die bekämpfte Gemeindevereinigung geschaffenen Gemeinde – auch vor dem Hintergrund der einschränkend-begrenzten Rahmenbedingungen in den betroffenen Gebieten – besser gebündelt werden können, sodass im Wesentlichen eine Deckung zwischen der Gebietskörperschaft Gemeinde und den sich ergänzenden Daseinsgrundfunktionen Wohnen, Versorgung, Naherholung und Bildung stattfindet (vgl. die Erläut. zur RV 2347/1 BlgLT [Stmk.] 16. GP, 212 f.). Nachvollziehbar ist auch die Annahme, dass mit einer Vereinigung ein gestärktes Dienstleistungszentrum St. Marein bei

32

Graz mitsamt einem ergänzenden Siedlungs- und Wohnungsangebot im örtlichen Umfeld realisiert werden kann und eine – im Hinblick auf die Bevölkerungsentwicklung (Bevölkerungsdichte, Demographie) gebotene – mittel- bis langfristige Erhaltung und Verbesserung des Versorgungs- und Dienstleistungsangebotes ermöglicht wird (vgl. die Erläut. zur RV 2347/1 BlgLT [Stmk.] 16. GP, 212 f.). Vertretbar ist schließlich auch die Annahme, dass durch eine professionellere Verwaltung mit Spezialisierung auf einzelne Verwaltungsgebiete die Qualität der kommunalen Dienstleistungen gehoben werden kann. Dem Vorbringen der antragstellenden Gemeinde, ihr Gemeindeamt sei wegen der gemeinsamen Nutzung einzelner seiner Räume mit der Feuerwehr nicht anderweitig nutz- oder verwertbar, ist die Stmk. Landesregierung – nicht zuletzt unter Verweis auf die bereits vorhandenen zwei Mietwohnungen im Gemeindeamt – wirksam entgegengetreten.

2.5.7. Auch das vom Landesgesetzgeber prognostizierte Einsparungspotential ist nachvollziehbar; die Annahme, dass durch eine effizientere Nutzung der Infrastruktur (einschließlich der Gebrauchs- und Verbrauchsgüter), eine optimierte Raumplanung und das Schaffen der Möglichkeit, besser auf die Alterung der Bevölkerung zu reagieren, mittelfristig insgesamt Kosteneinsparungen bzw. ein effizienter Einsatz der vorhandenen Budgetmittel zu erwarten ist (vgl. die Erläut. zur RV 2347/1 BlgLT [Stmk.] 16. GP, 212 f.), ist jedenfalls vertretbar. So gehen selbst die von der Vereinigung betroffenen Gemeinden, wie einem von diesen (einschließlich der antragstellenden Gemeinde) gezeichneten "Positionspapier" zu entnehmen ist, von der Möglichkeit einer besseren Nutzung der vorhandenen Infrastruktur und einer daraus resultierenden Kostensenkung aus (vgl. zudem die Stellungnahme der antragstellenden Gemeinde vom 20. Jänner 2012 zur gemeinsamen Nutzbarkeit etwa des Altstoffsammelzentrums sowie mehrerer Freizeiteinrichtungen). Der neuen Gemeinde kommt – wie sich aus den Gesetzesmaterialien ergibt – durch die Gemeindevereinigung vor allem auch wegen der Verkleinerung der politischen Vertretung und der effizienteren Nutzung der Gemeindeverwaltung ein Einsparungspotential zu.

33

Diesem vom Landesgesetzgeber nachvollziehbar angenommenen Einsparungspotential konnte die antragstellende Gemeinde nicht wirksam entgegengetreten: Zunächst ist das – behaupteterweise – anlässlich der Vereinigung erforderliche Investitionsvolumen von mindestens € 2.000.000 nicht nachvollziehbar, da die – behaupteterweise – neu zu errichtende Infrastruktur (Gemeindeamt, Bauhof) der Stmk. Landesregierung zufolge bereits vorhanden und weiterhin nutzbar ist

34

(vgl. auch die Stellungnahme der antragstellenden Gemeinde vom 20. Jänner 2012 zur gemeinsamen Nutzbarkeit des Bauhofes der antragstellenden Gemeinde). Auch ein allfälliger – von der antragstellenden Gemeinde ohnehin nur unsubstantiiert in den Raum gestellter – Rückgang der Finanzzuweisungen gemäß § 21 des Finanzausgleichsgesetzes 2008 verspricht der Prognose eines ausgabenseitigen Einsparungspotentials nichts.

Dass die antragstellende Gemeinde gegenwärtig in der Lage ist, in finanzieller Hinsicht ihre Pflichtaufgaben selbstständig zu erfüllen, steht ihrer Vereinigung nicht entgegen, wenn sich durch die Vereinigung ein (noch) leistungsfähigeres Kommunalwesen als bisher ergibt (vgl. zB VfSlg. 10.637/1985). Auch ihre Vereinigung als finanziell stärkere Gemeinde mit der finanziell schwächeren Gemeinde St. Marein bei Graz zum Zwecke eines Ausgleichs liegt innerhalb des rechtspolitischen Gestaltungsspielraums des Gesetzgebers (vgl. zB VfSlg. 9655/1983, 10.637/1985). 35

2.5.8. 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 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. 36

2.5.9. 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). 37

2.5.10. Soweit die antragstellende Gemeinde schließlich vorbringt, die Unsachlichkeit der bekämpften Gemeindevereinigung ergebe sich auch daraus, dass mit einer Vereinigung der antragstellenden Gemeinde mit den Gemeinden Edelsgrub, Krumegg, Langegg bei Graz und Nestelbach bei Graz eine – behaupteterweise – zweckmäßigere Alternative vorhanden gewesen sei, ist auf Punkt 2.3. zu verweisen. Der Verfassungsgerichtshof hat alleine die Frage zu beurteilen, ob die vom Gesetzgeber vorgesehene Gemeindevereinigung – sohin die vorliegende Vereinigung der antragstellenden Gemeinde mit den Gemeinden St. Marein bei Graz und Krumegg – für sich genommen sachlich ist. 38

2.5.11. 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. 39

2.6. Zum Vorbringen der antragstellenden Gemeinde, der durch die bekämpfte Vereinigung bedingte Wechsel des politischen Bezirkes bewirke einen Verstoß gegen das verfassungsgesetzliche "Schneideverbot" gemäß § 8 Abs. 5 lit. d Übergangsgesetz vom 1. Oktober 1920, genügt es schließlich, auf das Bundesverfassungsgesetz BGBl. I 77/2014 zu verweisen, mit welchem diese Regelung mit Ablauf des Tages seiner Kundmachung (vgl. Art. 49 Abs. 1 B-VG), sohin mit Wirkung vom 22. November 2014 aufgehoben wurde. 40

IV. Ergebnis

1. Der Antrag ist daher, soweit die Aufhebung einzelner Wortfolgen des § 4 Abs. 1 StGsrG begehrt wird, als unzulässig zurückzuweisen. 41

Im Übrigen ist der Antrag als unbegründet abzuweisen. 42

2. Diese Entscheidung konnte gemäß § 19 Abs. 4 erster Satz VfGG ohne mündliche Verhandlung in nichtöffentlicher Sitzung getroffen werden. 43

Wien, am 24. November 2014

Der Präsident:

Dr. HOLZINGER

Schriftführer:

Mag. METZLER