

VERFASSUNGSGERICHTSHOF

G 126/2014-12

24. November 2014

IM NAMEN DER REPUBLIK!

Der Verfassungsgerichtshof hat unter dem Vorsitz des
Präsidenten

Dr. Gerhart HOLZINGER,

in Anwesenheit der Vizepräsidentin

Dr. Brigitte BIERLEIN

und der Mitglieder

Dr. Markus ACHATZ,

Mag. Dr. Eleonore BERCHTOLD-OSTERMANN,

Dr. Sieglinde GAHLEITNER,

DDr. Christoph GRABENWARTER,

Dr. Christoph HERBST,

Dr. Michael HOLOUBEK,

Dr. Helmut HÖRTENHUBER,

Dr. Claudia KAHR,

Dr. Georg LIENBACHER,

Dr. Rudolf MÜLLER,

Dr. Johannes SCHNIZER und

Dr. Ingrid SIESS-SCHERZ

als Stimmführer, im Beisein des Schriftführers

Mag. Matthäus METZLER,

über den Antrag der GEMEINDE PREßGUTS, vertreten durch die Fellner Wratzfeld & Partner Rechtsanwälte GmbH, Schottenring 12, 1010 Wien, das Stmk. Gemeindestrukturreformgesetz, LGBl. 31/2014 (berichtigt durch LGBl. 36/2014), zur Gänze, in eventu § 3 Abs. 11 Z 1 leg. cit., sowie § 8 Abs. 4 der Stmk. Gemeindeordnung 1967, LGBl. 115, idF LGBl. 87/2013, als verfassungswidrig aufzuheben, in seiner heutigen nichtöffentlichen Sitzung gemäß Art. 140 B-VG zu Recht erkannt:

- I. Der Antrag wird insoweit abgewiesen, als er sich gegen § 3 Abs. 11 Z 1 des Gesetzes vom 17. Dezember 2013 über die Neugliederung der Gemeinden des Landes Steiermark (Steiermärkisches Gemeindestrukturreformgesetz – StGsrG), LGBl. für die Steiermark Nr. 31/2014 (berichtigt durch LGBl. für die Steiermark Nr. 36/2014), richtet.
- II. Im Übrigen wird der Antrag zurückgewiesen.

Entscheidungsgründe

I. Antrag und Vorverfahren

1. Gestützt auf Art. 140 B-VG beehrt die antragstellende Gemeinde Preßguts, das Stmk. Gemeindestrukturreformgesetz (StGsrG), LGBl. 31/2014 (berichtigt durch LGBl. 36/2014), zur Gänze, in eventu § 3 Abs. 11 Z 1 leg. cit., sowie § 8 Abs. 4 der Stmk. Gemeindeordnung 1967 (GemO), LGBl. 115, idF LGBl. 87/2013, als verfassungswidrig aufzuheben. 1

Zur Zulässigkeit des Antrages wird unter anderem Folgendes ausgeführt: 2

"3. Antragslegitimation

[...]

3.1. Individuelle Betroffenheit der Antragstellerin

3.1.1. Das Gesetz muss tatsächlich in rechtlich geschützte Interessen des Antragstellers eingreifen. Eine solche Rechtssphäre kommt auch der Gemeinde als Gebietskörperschaft zu (Art 116 Abs 1 B-VG).[...] Der Gemeinde ist verfassungs-

gesetzlich das Recht gewährleistet, die Angelegenheiten des eigenen Wirkungsbereiches[...] in eigener Verantwortung frei von Weisungen und unter Ausschluss eines Rechtsmittels an Verwaltungsorgane außerhalb der Gemeinde zu besorgen (Art 118 Abs 4 B-VG unter Vorbehalt des Art 119a Abs 5b B-VG).

3.1.2. Die Selbstverwaltung ist nach ständiger Rechtsprechung des VfGH ein subjektives öffentliches Recht der Gemeinde.[...] Es entspricht dem Kerngedanken der Selbstverwaltung, dass die mit wichtigen Entscheidungsbefugnissen ausgestatteten Selbstverwaltungsorgane aus der Mitte der Verbandsangehörigen durch demokratische Wahlen zu bestellen sind.[...]

3.1.3. Durch das bekämpfte StGsrG wird die Gemeinde als selbstständiges Rechtssubjekt aufgelöst und mit ihren Nachbargemeinden vereinigt. Das Gesetz stellt somit einen direkten Eingriff in das Recht auf Selbstverwaltung als geschützte Rechtssphäre der Antragstellerin [dar]. Mit Inkrafttreten des StGsrG geht die Gemeinde unter; die belastenden Rechtswirkungen des Gesetzes treffen die Antragstellerin ohne Fällung einer gerichtlichen Entscheidung oder Erlassung eines Bescheides. Auch die Rechtsnachfolgeregelung des § 8 Abs 4 GemO ist direkt – ohne Fällung einer gerichtlichen Entscheidung oder Erlassung eines Bescheides – anwendbar; die Gemeinde ist ein selbstständiger Wirtschaftskörper (Art 116 Abs 2 B-VG) und ist demnach berechtigt, auch (privatrechtlich) am Wirtschaftsleben teilzunehmen. § 8 Abs 4 GemO greift in dieses Recht ein und bewirkt den Übergang der Rechte und Pflichten der Antragstellerin auf die neu vereinigte Gemeinde.

3.1.4. Der Eingriff erfolgt somit unmittelbar durch die bekämpften Gesetze und diese sind hinreichend bestimmt, um auf den Normadressaten – dies sind im StGsrG ausschließlich und namentlich genannt die Antragstellerin und deren Nachbargemeinde – angewendet werden zu können; als Gemeinde unterliegt die Antragstellerin unmittelbar der GemO, sodass auch deren § 8 Abs 4 hinreichend bestimmt ist. Eine niederrangige generelle Rechtsvorschrift oder ein sonstiger Akt der Vollziehung ist nicht erforderlich.

[...]

3.1.8. Gemäß § 8 Abs 4 GemO hat die Vereinigung den vollständigen Übergang der Rechte und Pflichten der betroffenen Gemeinden auf die neue Gemeinde zur Folge. Dies verpflichtet die Antragstellerin bereits jetzt, ihre privatrechtlichen Verpflichtungen aus Vertragsbeziehungen udgl zu regeln, bevor sie als Rechtssubjekt untergeht und auch diese Maßnahmen erfordern einen erhöhten Personalaufwand.[...]

3.1.9. Da die Antragstellerin verpflichtet ist, umfangreiche und kostenintensive Maßnahmen zu setzen, die unmittelbar auf die bekämpften Gesetze zurückzuführen sind[,] und dieses bereits jetzt Auswirkungen auf die örtliche Raumordnung, die Personalpolitik und die Haushaltsführung der Antragstellerin entfaltet, ist eine individuelle Betroffenheit der Antragstellerin gegeben."

Ihre Bedenken gegen die Verfassungsmäßigkeit der bekämpften Bestimmungen legt die antragstellende Gemeinde im Wesentlichen wie folgt dar:

3

"4. Darlegung der Bedenken gegen das StGsrG

[...]

4.1. Bestandsgarantie der Institution Gemeinde

[...]

4.1.3. Nach Rechtsprechung des VfGH enthält das B-VG [...] eine Bestandsgarantie für die Gemeinde als Institution[;] somit ist es dem Landesgesetzgeber verwehrt, anstelle der Gemeinde eine andere Art von (kleinster) Organisationsstruktur zu schaffen.

4.1.4. Durch die umfassenden Gemeindezusammenlegungen aufgrund des StGsrG und die Reduzierung der Anzahl der Gemeinden um rund 47 % wird im Ergebnis ein völlig anderes Bundesland Steiermark geschaffen. Denn eben diese kleinste Organisationsstruktur der Ortsgemeinde wird weitgehend aufgehoben und durch den (weiteren) Regelfall der 'Großgemeinde' ersetzt. Auch wenn der [...] Landesgesetzgeber die Begrifflichkeiten der GemO und des B-VG beibehält, ändert dies nichts daran, dass die Institution / das Prinzip der Ortsgemeinde verfälscht wird. Durch das StGsrG wird die Rechtsnatur der 'Gemeinde' flächendeckend geändert und der Verband mehrerer ehemals selbstständiger Ortschaften – wenn auch unter dem Legalbegriff 'Gemeinde' – wird zum Regelfall. Dass der [...] Landesgesetzgeber einen umfassenden Eingriff in die Institution der Gemeinde beabsichtigt, zeigte sich bereits anhand der – im thematischen Zusammenhang mit der Gemeindestrukturereform erfolgten – Novelle zur GemO 2012[...], mit der die Bestimmung der Bestellung eines Ortsteilbürgermeisters neu in die GemO eingefügt wurde. [...] Werden diese [...] flächendeckend anstelle der bisherigen Bürgermeister eingesetzt, stellt sich die Gemeindeorganisation in der Steiermark faktisch so dar, dass auf unterster Ebene (anstelle der verfassungsrechtlich vorgesehenen Ortsgemeinde) eine ehemals selbstständige Ortsgemeinde als Ortsverwaltungsteil mit eigenem Ortsteilbürgermeister besteht, die der 'Großgemeinde' als nächsthöhere Verwaltungseinheit untergeordnet ist. [...] Die vorgesehenen 'Großgemeinden' [entsprechen] nicht dem verfassungsrechtlich vorgesehene[n] Regelfall der Ortsgemeinde und nähern sich dem Konzept des Art 120 B-VG an.

4.1.5. Folgt man der Rechtsansicht des [...] Landesgesetzgebers[,] könnte – überspitzt formuliert – auch dann eine Ortsgemeinde iSd Art 115 B-VG vorliegen, wenn sämtliche Gemeinden der Steiermark (mit Ausnahme der Statu[t]arstadt Graz) in einer einzigen Gemeinde vereinigt werden würden (die 'Gemeinde Steiermark'), wenn es lediglich darauf ankommt, dass der Formalbegriff der

Gemeinde weiterverwendet wird. Für die ehemaligen Gemeinden könnten zur Herstellung einer engeren Verbindung zwischen der Bevölkerung und den Organen und Einrichtungen der Gemeinde Ortsteilbürgermeister im Sinne des § 48 GemO bestellt werden, die finanziellen Ersparnisse aufgrund von Personalabbau und Reduzierung des Verwaltungsaufwandes wären (vermutlich) enorm. Ein[...] sich diesem Extrem annähernder Fall ist aber bereits durch das StGsrG gegeben, da der [...] Landesgesetzgeber in das Wesen der Institution Gemeinde eingreift.

4.1.6. Darüber hinaus wird durch die beinahe durchgehende Gliederung der Steiermark in Großgemeinden eine Struktur geschaffen, welche die Strukturierung durch Gebietsgemeinden iSd Art 120 B-VG durch den Bundesgesetzgeber vorwegnimmt. Die Neugliederung der Steiermark ist demnach ein verfassungsgesetzlich verbotener Vorgriff auf das Verfassungsprogramm der Bildung von Gebietsgemeinden, welches dem Bundesgesetzgeber vorbehalten bleibt.

4.1.7. In diesem Zusammenhang ist festzuhalten, dass durch das bekämpfte Gesetz in Wahrheit keine Gemeindereform im Sinne von reinen Gemeindevereinigungen herbeigeführt wird, sondern auch – unzulässigerweise – eine Reform der politischen Struktur der Steiermark erfolgt. Gemäß Art 117 Abs 2 B-VG wird der Gemeinderat auf Grund des gleichen, unmittelbaren, persönlichen, freien und geheimen Wahlrechtes der männlichen und weiblichen Staatsbürger, die in der Gemeinde ihren Hauptwohnsitz haben, nach den Grundsätzen der Verhältnismahl gewählt. Die politische Zugehörigkeit der Gemeinde ist also Ausdruck des aktiven Wahlrechts der Gemeindebevölkerung.

4.1.8. Der [...] Landesgesetzgeber bewirkt mit seiner umfassenden Neuordnung des Bundeslandes Steiermark einen umfassenden Eingriff in das ausgeübte Wahlrecht der Bevölkerung sämtlicher (zwangsweise) zusammengelegter Gemeinden. Durch die Reduzierung der Anzahl der Gemeinden um rund 47 % wird im Ergebnis – auch politisch – ein völlig anderes Bundesland Steiermark geschaffen, da das Ergebnis der letzten Gemeinderatswahl konterkariert wird. Eine auf rein sachlichen Gründen beruhende, umfassend flächendeckende Gemeindevereinigungsreform würde zwangsläufig die politische Landkarte ändern, da alle Gemeinden gleich zu bewerten wären und es die Auswahl sachlicher Kriterien faktisch unmöglich machen würde, exakt dieselbe politische Struktur wie vor der Reform erneut hervorzubringen.

Andererseits ist ein Abstellen auf politische Gegebenheiten – und eine Beibehaltung der politischen Verhältnisse auch nach der durchgeführten Gemeindereform – nicht mit der Auswahl sachlicher Kriterien für die Anordnung der Gemeindevereinigungen in Einklang zu bringen und verstößt somit gegen den Gleichheitsgrundsatz.

Folgt man der Vorgehensweise der [...] Landesregierung[,] könnte jeder Landesgesetzgeber ein politisch ungewolltes Ergebnis einer Gemeinderatswahl 'beseitigen', indem er Gemeinden so zusammenlegt, dass eine politisch gewollte Gemeindelandschaft entsteht.

4.1.9. Dass politische Beweggründe für die gegenständlichen Gemeindevereinigungen eine maßgebliche Rolle gespielt haben – und der [...] Landesgesetzgeber das Ziel verfolgt hat, die politischen Verhältnisse in der Steiermark möglichst unverändert beizubehalten –, lässt sich klar daran erkennen, dass eine nach außen hin nahezu willkürli[ch] erscheinende Wahl getroffen wurde, welche Gemeinden vereinigt wurden und welche nicht. [...]

4.2. Verletzung des Gleichheitssatzes

4.2.1. Verletzung des Sachlichkeitsgebots

[...]

4.2.1.1.4. In § 1 Abs 1 und 2 StGsrG werden die Ziele des StGsrG angeführt. [...]

[...]

4.2.1.2. Verbesserung der Gemeindestruktur

[...]

4.2.1.2.2. Wenngleich der [...] Landesgesetzgeber [in den Erläuternden Bemerkungen zum StGsrG] auf eine Abwägung der Vor- und Nachteile hinweist, gab er – auch gegenüber den betroffenen Gemeinden – keine Informationen preis, die eine nachvollziehbare Überprüfung möglich machen würde[n]. Auch hinsichtlich des entwickelten Leitbildes gibt es keine konkreten Informationen darüber, inwiefern dieses auf die Antragstellerin angewendet wurde und zu der Entscheidung über die Gemeindevereinigung geführt hat.

4.2.1.2.3. Die im Leitbild angeführten Entscheidungskriterien (räumliche Situation, Bevölkerungsentwicklung, finanzielle Situation, Gemeinde-Infrastruktur), die dazu führen, dass jeweils nur 'zentrale Orte' gestärkt werden ('Lebensrealitäten – Zentrale-Orte-Konzept'[...]), [sind] aber bereits dem Grundgedanken nach unsachlich. Folgt man der Ansicht des [...] Landesgesetzgebers, dass es auf eine Stärkung des Funktionszentrums der neuen Gemeinde ankomme, wird klar, dass die Interessen des 'Nebenortes' gar nicht adäquat berücksichtigt werden und eine Verbesserung der Gesamtsituation in der 'aufnehmenden Gemeinde' auf Kosten einer Verschlechterung der Gesamtsituation in der 'eintretenden Gemeinde' bewusst in Kauf genommen wird.

4.2.1.2.4. Auch die im Leitbild angeführten Kriterien treffen auf den Einzelfall der Antragstellerin nicht zu:

- Räumliche Situation: Die Ortskerne der beiden Gemeinden sind ca. 5 Kilometer voneinander entfernt. Einzelne Ortsteile der Antragstellerin (Schirnitz) sind bis zu 9 Kilometer vom Ortskern der Gemeinde Ilztal im Ortsteil Prebensdorf entfernt; eine durchgehende Siedlungsstruktur besteht nicht. [...]

- Bevölkerungsentwicklung: Die Bevölkerung der Antragstellerin ist in den letzten Jahrzehnten um 6,6 % gestiegen und die Antragstellerin hat raumordnungsrechtliche Maßnahmen gesetzt, um für einen weiteren Anstieg der Bevölkerungszahl zu sorgen. Nach aktueller Bevölkerungsprognose werden diese dazu führen, dass sich die Bevölkerungszahl der Antragstellerin bis 2030 um weitere 12,2 % erhöhen wird. [...]

- Finanzielle Situation: Die Antragstellerin kann einen Verschuldungsgrad von 0 % und eine kosteneffiziente Finanzgebarung aufweisen. Der [...] Landesgesetzgeber erkennt eine ausgeglichene Haushaltsführung. [...]

- Gemeinde-Infrastruktur: Dem Leitbild nach wurde die Gemeinde-Infrastruktur mit einem Punktesystem bewertet.[.] [...] Diese Bewertungsmethode ist jedoch höchst unschlüssig und willkürlich und sie ist nicht geeignet, als sachliches Kriterium für die Zulässigkeit der Gemeindevereinigung zu dienen. So werden etwa für ein Pfarramt 10 Punkte [...] vergeben, obwohl eine Gemeindevereinigung für den Pfarrsprengel keine Auswirkungen entfaltet. Freizeit-, Sport- und Kultureinrichtungen werden überhaupt nicht bewertet, obwohl gerade diese maßgeblich dafür sind, wo sich die Gemeindebevölkerung in ihrer Freizeit aufhält. Für die Rettung findet eine Punktevergabe statt, nicht jedoch für die Feuerwehr (oder Polizei). Wesentliche Infrastruktur wie Abwasser- und Abfallwirtschaft oder Tankstellen werden gänzlich außer Acht gelassen. [...]

4.2.1.2.5. Das Leitbild ist folglich nicht geeignet, als Grundlage für die Beurteilung der Gemeindevereinigung zu dienen. Stattdessen muss jeweils im Einzelfall, konkret auf die betroffenen Gemeinden bezogen, eine Abwägung der zu erwartenden Vorteile und Nachteile vorgenommen werden und müsste nachvollziehbar dargelegt werden, welche volkswirtschaftlichen und kommunalwirtschaftlichen Vorteile sich konkret für die Bevölkerung der Antragstellerin durch eine Zusammenlegung ergeben würden. Es wäre weiters da[r]zulegen, warum eine Zusammenlegung der Antragstellerin mit der Gemeinde Ilztal die einzig sinnhafte Form einer gesicherten kommunalen Entwicklung sein kann.

4.2.1.3. Vom [...] Landesgesetzgeber festgelegte Kriterien der Gemeindezusammenlegung

(i) Allgemeine Grundsätze

Oberstes Ziel der Gemeindestrukturereform ist die Stärkung der zukünftigen Leistungsfähigkeit der Gemeinden zur sachgerechten und qualitätsvollen Erfüllung der eigenen und übertragenen Aufgaben und Funktionen zum Wohle der Bevölkerung.

Dieses oberste Ziel ist bereits erreicht und die Gemeindevereinigung führt zu keiner Verbesserung. Die Antragstellerin konnte bereits bisher den oben erwähnten Bedürfnissen der Bevölkerung bestens nachkommen und es bestehen keine Anzeichen und insbesondere keine konkreten Angaben darüber, dass die angestrebte Großgemeinde diese Aufgaben besser erfüllen können wird. Demgegenüber stehen erhebliche Nachteile, die der Antragstellerin und ihrer Gemeindebevölkerung durch die Gemeindevereinigung drohen.

(ii) Wirtschaftliche und leistungsfähige Gemeinden

(1) Kosten und Einsparungen

Auf Basis des Gesetzes und der Erläuternden Bemerkungen ist nicht ersichtlich, dass durch die Gemeindevereinigung Kosten vermieden und Einsparungen vorgenommen werden können. Der [...] Landesgesetzgeber verweist auf allgemeine Überlegungen, ohne konkrete Zahlen zu nennen. Diese wären aber notwendig gewesen, um eine nachvollziehbare Prognose über finanzielle Vorteile anstellen zu können.

Zu den finanziellen Auswirkungen hat auch der Rechnungshof in seinem Bericht vom 29.10.2013 [...] wie folgt ausgesprochen:

'Zusammenfassend hält der RH fest, dass eine zumindest näherungsweise numerische Darstellung der finanziellen Auswirkungen geboten und wohl auch möglich gewesen wäre. Dies umso mehr, als die Erläuterungen auf Seite 6 anführen, dass während der Verhandlungsphase des Reformprozesses die relevanten Tätigkeitsbereiche der Gemeinden analysiert, u.a. Finanzanalysen vorgenommen und die Auswirkungen der Gemeindevereinigungen aufgezeigt worden wären. Dazu fehlen aber jegliche Berechnungen, es finden sich in den Erläuterungen nicht einmal jene Annahmen bzw. Parameter, auf die diese Aussagen aufbauen.

Die Erläuterungen zu den finanziellen Auswirkungen entsprechen daher insofern nicht den Anforderungen des § 18 Abs. 3 GeoLT 2005, weshalb eine abschließende Beurteilung der vorgeschlagenen Maßnahmen insbesondere in finanzieller Hinsicht nicht möglich ist' [...].

Darüber hinaus hat der VfGH ausgesprochen, dass – selbst wenn ein solches gegeben wäre – das alleinige Bewirken einer Erhöhung der Finanzkraft nicht geeignet ist, eine Gemeindevereinigung sachlich zu rechtfertigen[.]

[...]

(2) Finanzsituation der Antragstellerin

[...]

Wie der [...] Landesgesetzgeber [in den Erläuternden Bemerkungen zum StGsrG] selbst zugibt, stellt sich die finanzielle Lage der Antragstellerin bestens dar. Sie war trotz der Finanz- und Wirtschaftskrise ab 2008, die – neben Auswirkungen beim Bund und beim Land Steiermark selbst – auch Auswirkungen auf die Antragstellerin entfaltete, der Erhöhung der Sozialausgaben für die Gemeinden durch das Land Steiermark, de[s] Auftreten[s] von Katastrophenereignissen (Unwettern), die auch die Antragstellerin betrafen, sowie der Nicht-Auszahlung der Ertragsteile des Bundes im Jahr 2010 stets in der Lage, ihren Haushalt vorbildlich zu führen und eine 'freie Finanzspitze' zu erwirtschaften. Somit stellte sie erfolgreich unter Beweis, dass selbst für die im Betrachtungszeitraum herangezogenen Jahre, die von besonderen, außergewöhnlichen Umständen negativ beeinflusst waren, die nicht von der Antragstellerin beeinflusst oder abgewendet werden konnten, aufgrund der besonderen Sorgfalt und Kompetenz der Antragstellerin ein positiver Finanzabschluss erzielt werden konnte.

Im Jahr 2008 wurden umfangreiche Kanalumbauarbeiten durchgeführt, für die die Antragstellerin einen Kredit aufnehmen musste, seitdem gab es aber keine größeren Ausgaben. Dementsprechend betrug der Verschuldungsgrad der Antragstellerin in den letzten Jahren 0 %; im Haushalt wurden keine Abgänge verzeichnet.

Bei der Entwicklung der Gesamtschulden der Gemeinde wird im interkommunalen Vergleich die positive Finanzgebarung der Antragstellerin deutlich.

[...]

Daraus folgt, dass auch der Gesamtschuldenstand unter dem Durchschnitt vergleichbarer Gemeinden liegt. Die Finanzsituation der Antragstellerin ist somit über den gesamten Betrachtungszeitraum von einer positiven Entwicklung gekennzeichnet. Somit ist auch aus finanzieller Sicht keine Notwendigkeit einer Gemeindevereinigung gegeben und eine solche würde zu keiner Besserung der Finanzsituation beitragen. Aus wirtschaftlichen Gesichtspunkten erweist sich eine Gemeindevereinigung der Antragstellerin mit ihren Nachbargemeinden daher als unsachlich.

(3) Personalaufwand der Antragstellerin / Aufwand für Gemeindemandatare

[...]

Auch in diesem Fall gehen die Erläuterungen des [...] Landesgesetzgebers über Allgemeinfeststellungen nicht hinaus; sämtliche konkreten Ermittlungen fehlen und die annähernd wortgleichen Ausführungen zu den Kosteneinsparungen finden sich bei sämtlichen anderen Gemeinden wieder. Es gibt keine Informationen, welche eine kurz-, mittel- oder langfristige Einsparung erkennen lassen. Auch auf die Frage hin, welche Aufwendungen welche Kosten verursachen, gibt es keinerlei nachvollziehbar[e] Zahlen.

Der Personalaufwand der Antragstellerin ist sowohl im Innendienst als auch im Außendienst äußerst gering gehalten. Im Innendienst ist bei über 400 Einwohnern lediglich 1 Dienstposten vorgesehen; 2 Dienstnehmer sind geringfügig beschäftigt. Darüber hinaus werden zahlreiche Tätigkeiten ehrenamtlich durchgeführt, hierfür fallen somit keine Kosten an. Bei einer Auflösung der Antragstellerin gegen den Willen der Gemeindebevölkerung wird diese ehrenamtliche Tätigkeit eingestellt werden, sodass in diesem Fall erhöhte Kosten bei der Großgemeinde anfallen würden.

Mit dem Personal der Antragstellerin werden neben den Pflichtaufgaben zahlreiche Serviceleistungen für die Gemeindebürgerinnen und Gemeindebürger angeboten und erledigt. Gerade ältere Menschen sind wegen fehlendem Internetzugang bzw fehlenden Kenntnissen auf die Serviceleistung im Gemeindeamt angewiesen und es besteht eine hohe Zufriedenheit der Bevölkerung mit dem Personal der Antragstellerin.

Bei der Anzahl der Gemeindebediensteten und den Personalausgaben pro Einwohner werden im interkommunalen Vergleich die geringen Personalkosten der Antragstellerin deutlich.

[...]

Die Antragstellerin ist somit in der Lage, mit dem von ihr beschäftigten Personal, sämtliche übertragenen Aufgaben sowie außerordentliche Mehraufgaben zur vollsten Zufriedenheit der Bevölkerung bei äußerst geringen Personalkosten zu erfüllen. Auch das Land Steiermark kann keinerlei Beanstandungen vorweisen.

Darüber hinaus soll im Gemeindeamt der Gemeinde Ilztal ein neuer Arbeitsplatz geschaffen werden, wodurch bereits vorab klar gestellt wird, dass es zu keiner Einsparung von Personalausgaben kommen wird.

Neben den dargestellten Personalkosten sind auch hinsichtlich der Gemeindevandatare keine Kosteneinsparungen aufgrund einer Gemeindevereinigung zu erwarten. Bei größeren Gemeindevandatare fällt die Aufwandsentschädigung der jeweiligen Mandatare in eine wesentlich höhere Besoldungsklasse. Zudem wurde vom [...] Landesgesetzgeber beschlossen, mit 1.1.2014 die Bezüge der Steirischen Mandatare zu erhöhen. Nach § 6 Steiermärkisches Gemeinde-Bezügegesetz[...] gebührt Bürgermeister ein festgelegter Prozentsatz eines Ausgangsbetrages, der nach Gemeindevandatare gestaffelt ist. Mit Wirksamkeit vom 1.1.2014 wurde der Ausgangsbetrag auf EUR 8.506,25 erhöht, mit 1.1.2015 sollen die aufgezwungenen Gemeindevereinigungen erfolgen. Dies bedeutet im Ergebnis, dass es weniger Bürgermeister gibt, diese jedoch höhere Bezüge lukrieren werden; mit anderen Worten: statt dass Mehrere wenig erhalten, erhalten Wenige mehr.

Darüber hinaus wurde durch die Novelle zur GemO 2012 die Möglichkeit eröffnet, für Gemeinden, die von Gemeindevereinigungen betroffen sind, Ortsteilbür-

germeister zu bestellen. Diese sollen als politische Ansprechpartner erhalten bleiben und sollen für ihre Tätigkeit auch eine Aufwandsentschädigung erhalten. Diese Aufwandsentschädigung muss von einer allfälligen Kostenersparnis durch die Reduktion der Gemeindemandatare in Abzug gebracht werden.

Dies alles lässt erkennen, dass es dem [...] Landesgesetzgeber nicht (nur) darauf ankommt, durch eine Senkung der Kosten der Gemeindemandatare wesentliche Einsparungen vorzunehmen.

Da durch die Gemeindevereinigung keine wesentlichen Einsparungen erzielt werden können und die Antragstellerin äußerst geringe Personalkosten aufweisen kann, ist eine Gemeindevereinigung auch aus diesem Grund unsachlich.

(4) Finanzausgleich und Stabilitätspakt

[...]

Der [...] Landesgesetzgeber übersieht [...], dass die Fusionsprämie nur der neuen Gemeinde zusteht, welche über den neu zu wählenden Gemeinderat über die neu gebildete Gemeinde verteilt wird. Dadurch ist aber keinesfalls sichergestellt, dass die Bevölkerung der Antragstellerin davon profitieren würde, steht es doch gerade im Sinne des [...] Landesgesetzgebers, lediglich den 'Zentral-Ort' Ilztal zu stärken.

Darüber hinaus ist auch eine Berufung auf das Finanzausgleichsgesetz 2008[...] und den darin festgelegten abgestuften Bevölkerungsschlüssel ungeeignet, als Begründung für eine Gemeindevereinigung zu dienen. Der VfGH hat bereits ausgesprochen, dass eine andere Verteilung der den Gemeinden zukommenden Ertragsteile keine sachliche Rechtfertigung einer Gemeindevereinigung darstellt.[...] Ein höherer Ertragsanteil nach dem FAG führt auch zwangsläufig dazu, dass höhere Beitragspflichten (etwa Sozialhilfeumlage) anfallen. Zudem tritt das Finanzausgleichsgesetz 2008 gemäß § 25 Abs 1 FAG 2008 mit 31.12.2014 außer Kraft. Demzufolge wird das Land Steiermark in der kommenden Finanzausgleichsverhandlung mit dem Bund die Möglichkeit haben, andere Berechnungsmodelle als bisher für die Aufteilung der Ertragsteile auf die Gemeinden auszuverhandeln. Als Bemessungsgrundlage könnten etwa die Einwohnerzahlen der Kleinregionen herangezogen werden.

(5) Mangelnde Grundlagenforschung zur Auswirkung der Rechtsnachfolge

Gemäß § 8 Abs 4 GemO gehen die Rechte und Pflichten der Antragstellerin mit 1.1.2015 vollständig auf die Gemeinde Ilztal über. Dies bedeutet – sofern diese Bestimmung nicht vom VfGH als verfassungswidrig aufgehoben wird –, dass die Gemeinde Ilztal ex lege in Verträge der Antragstellerin mit Dritten eintreten würde.

In diesem Fall können mit den bisherigen Vertragspartnern der Gemeinden beispielhaft Change-of-Control-Klauseln schlagend werden, die bewirken würden, dass Verträge aufgelöst werden können, wenn sich wesentliche Umstände in der Person des Vertragspartners – der Gemeinde – ändern. Ein solcher Fall liegt vor, da der Vertragspartner als Rechtsperson durch die neu geschaffene Gemeinde ersetzt wird.

Dies geschieht flächendeckend bei sämtlichen zusammengelegten Gemeinden, sodass der [...] Landesgesetzgeber angehalten gewesen wäre, zu untersuchen, welche finanziellen Auswirkungen durch den Wegfall bereits bestehender Vertragsverhältnisse und durch die erforderliche Neuverhandlung dieser Verträge zu erwarten sind.

Auch aus vergaberechtlicher Sicht können finanzielle Belastungen hinzutreten, da ein Wechsel in der Person des Auftraggebers nach der Judikatur während des Vergabeverfahrens (also aus zivilrechtlicher Sicht im sogenannten 'vorvertraglichen Stadium') nur dann zulässig ist, sofern die Zustimmung aller Bieter vorliegt.[...] Dies kann die Folge nach sich ziehen, dass Vergabeverfahren neu auszuschreiben sind, wodurch ein finanzieller Mehraufwand erforderlich ist.

Dass der [...] Landesgesetzgeber diese Überlegungen offenbar völlig außer Acht gelassen hat, zeigt erneut, dass nur eine mangelhafte Grundlagenforschung stattgefunden hat, die überdies nicht einmal auf sämtliche rechtlichen Gegebenheiten Bezug genommen hat. Hätte der [...] Landesgesetzgeber eine Untersuchung betreffend die Rechtsnachfolge angestellt, hätte er erkennen müssen, dass diese finanzielle Auswirkungen entfaltet, die bewirken, dass die Gemeindevereinigung auch aus diesem Grunde unsachlich ist.

(iii) Infrastruktur und Demografische Entwicklung

(1) Infrastruktur

[...]

Die Infrastruktur der Antragstellerin wird bereits derzeit effizient genutzt und wurde in den letzten Jahren ohne Verschuldung auf neuesten Stand gebracht:

- Das gut funktionierende Gemeindeamt und der angeschlossene Bauhof wurden im Jahr 1950 errichtet und werden laufend saniert.

- Die Volksschule wurde im Jahr 1990 errichtet und wird laufend saniert. Im laufenden Schuljahr 2013/2014 besuchen 47 Kinder die Volksschule. Die Schüleranzahl ist auch für die nächsten Jahre gesichert und wird ständig über 30 Schüler betragen.

- Das Feuerwehrhaus wurde 1978 errichtet und wird laufend saniert. Auch die Ausstattung der Fahrzeuge und Gerätschaften befindet sich auf dem neuesten Stand.

- Alle Freizeiteinrichtungen, zB Sportplatz, Stocksportplatz (mit Überdachung) wurden 2009 errichtet, werden laufend saniert und befinden sich in hochwertigem Zustand.

- Für das Kulturleben steht die Veranstaltungshalle den Gemeindebewohner[n] und allen Vereinen und auch der Feuerwehr zur Verfügung.

- Das Altstoffsammelzentrum wurde im Jahr 2000 erbaut.

- Die Wasserversorgung der Bevölkerung erfolgt über die Gemeinde selbst.

In allen oben erwähnten Bereichen ist eine sehr gute Auslastung der Infrastruktur gegeben. Aufgrund der Neuwertigkeit der Infrastruktur ist auch kurz- und mittelfristig mit keinen besonderen finanziellen Aufwendungen in diesen Bereichen zu rechnen.

Insofern ist auch keine Effizienzsteigerung durch die Gemeindevereinigung gegeben, da die Auslastung der bisherigen, gut ausgestatteten Infrastruktur äußerst positiv ist. Der Zustand der Infrastruktureinrichtungen ist auf neuestem Stand, sodass lediglich die Betriebskosten anfallen. Bei einer Stilllegung im Falle einer Gemeindevereinigung würde der große Wertbestand nicht mehr seinem Errichtungszweck zugeführt werden können und es müssten verschiedene Infrastruktureinrichtungen im neuen Zentralort angepasst und erweitert werden (Bsp. Schule, Gemeindezentrum), wodurch erneute Kosten verursacht werden würden. Andererseits besteht aufgrund der weitreichenden Versorgung der Gemeindebevölkerung der Antragstellerin und der uneinheitlichen Siedlungsstruktur der Gemeinde Ilztal auch keine Veranlassung oder Möglichkeit, mit wirtschaftlich vertretbarem Aufwand Versorgungseinrichtungen (Wasser, Kanal, Fernwärme) zwischen den beiden Gemeinden herzustellen.

Bei infrastruktureller Betrachtung der Gemeindevereinigung erweist sich diese somit als unsachlich.

(2) Gemeindegröße und Demografische Entwicklung

[...]

Die Bevölkerungsentwicklung der Antragstellerin ist in den letzten Jahrzehnten überaus positiv verlaufen und es konnte ein Bevölkerungsanstieg um 6,6 % verzeichnet werden. Die Prognose der [...] Landesregierung geht von einem Bevölkerungsanstieg von 12,2 % bis 2030 aus. Seit der Erhebung der [...] Landesregierung ist die Bevölkerungszahl weiter gestiegen und liegt derzeit (Stand: 14.4.2014) bei 425 Einwohnern [...]. Zudem hat die Antragstellerin durch weitere

Baulandwidmungen und die Errichtung von Geschößwohnbauten Maßnahmen gesetzt, um für eine weitere positive Bevölkerungsentwicklung zu sorgen.

Ausgehend von dieser positiven Bevölkerungsentwicklung bestehen keine Gründe zu der Annahme, dass die Antragstellerin aufgrund ihrer Bevölkerungszahl nicht mehr in der Lage sein wird, ein funktionierendes Gemeindewesen zu erhalten. Das Gemeindewesen in der Antragstellerin war bisher und wird in weiterer Zukunft unverändert gegeben sein. Dies zeigt sich auch an der Mehrheit der Gemeindebevölkerung, die sich in der Gemeindevolksbefragung für die Eigenständigkeit der Antragstellerin ausgesprochen hat [...].

Daniel Kettiger, Rechtsanwalt, Berater und Leiter des Kompetenzzentrums für Public Management der Universität Bern (KPM)[,] führt in seinem Artikel 'Die richtige Größe einer Gemeinde', Untertitel 'Die Gemeindegröße allein ist kein Fusionskriterium' wie folgt aus:

'Soziodemografische Sicht

Eine Gemeinde ist nicht nur ein Betrieb[,], sondern ein gesellschaftliches [Subs]ystem – ein lebender Organismus mit einer bestimmten Geschichte und Kultur. Auf diesem Hintergrund stellt sich die Frage der optimalen Gemeindegröße anders. Maßgeblich ist, ob das System Gemeinde nachhaltig aus sich heraus funktionieren kann. Dies bedingt, dass die Bevölkerungsstruktur mittelfristig in etwa erhalten bleibt, dies sowohl zahlenmäßig wie auch bezüglich der Altersstruktur. Probleme stellen diesbezüglich hohe Abwanderungsraten ebenso wie zu hohe Zuwachsraten [dar]. Ein Problem kann auch darin bestehen, die notwendigen ehrenamtlichen Gemeindebehörden nicht mehr besetzen zu können; ein Problem, das sich zwar zunehmend in kleinen Gemeinden, aber nicht nur dort zeigt. Das Funktionieren einer Gemeinde bedingt ein relativ homogenes Kulturverständnis der gesamten Bevölkerung. Dies betrifft auch die politische Kultur. Es nützt beispielsweise wenig, wenn eine Gemeinde aus betrieblicher Sicht eine optimale Größe aufweist, wenn die notwendigen Führungsentscheidungen nicht rechtzeitig gefällt werden können, weil sich in der Exekutive Ortsteilvertretungen ständig gegenseitig blockieren. Aus sozi[o]demografischer Sicht gilt es weiter zu bedenken, dass nicht in allen Gemeinden in gleichem Maße soziale und interkulturelle Integrationsaufgaben anfallen' [...].

Eine demographische Entwicklung ist für sich allein gesehen kein hinreichender Grund für eine Gemeindegemeinschaft, wenn andere Faktoren, wie die politische Kultur[,], außer Acht gelassen werden. Dass sich eine solche positiv entwickeln wird, ist aufgrund der Ablehnung der Gemeindegemeinschaft durch die überwiegende Mehrheit der Bevölkerung der Antragstellerin nicht zu erwarten [...]. Darüber hinaus zeigt sich, dass aufgrund der steigenden Einwohnerzahl sämtliche Aufgaben der Gemeinde erfüllt werden können [...].

Aus diesem Grund ist eine Gemeindevereinigung aus demographischer Sicht nicht geboten und erweist sich auch aus diesem Grunde als unsachlich.

(iv) Raumplanung und Siedlungsverflechtungen

(1) Raumplanung

[...]

[... Die Erläuterungen] beschränken sich [...] auf Allgemeinaussagen. Folgt man den Ausführungen des [...] Landesgesetzgebers[,] müssten sämtliche Gemeinden vereinigt werden, wenn ausschließlich durch diese Maßnahme eine koordinierte Standortentwicklung erreicht werden könnte. Dass eine größere Verwaltungseinheit besser in der Lage ist, eine strategische und räumlich abgestimmte Standortentwicklung zu gewährleisten[,] ist nicht zwangsläufig gegeben. Zudem kann auch im Bereich der Raumplanung ein abgestimmtes Vorgehen zwischen Nachbargemeinden vereinbart werden oder es kann einem Gemeindeverband die Kompetenz zur Erstellung eines gemeinsamen örtlichen Entwicklungskonzepts übertragen werden.[...]

Aufgrund der topographischen Lage würde die Gemeindevereinigung zudem zur völligen Aushöhlung der Siedlungsstruktur in der Antragstellerin führen und die vom [...] Landesgesetzgeber befürchtete Ausdünnung und Schwächung des ländlichen Raumes geradezu erst bewirken:

Die zwei Hauptverkehrsachsen im Umfeld der Antragstellerin und der Gemeinde Ilztal sind die L 360, die von Sinabelkirchen Richtung Weiz das Ilztal entlang verläuft, und die B 54, die von Gleisdorf kommend das Ilztal quert und über Pischelsdorf Richtung Hartberg verläuft. Im Kreuzungsbereich der L 360 mit der B 54 im Gemeindegebiet der Gemeinde Ilztal befindet sich ein (kleines) regionales Gewerbegebiet.

Die Beendigung des Selbstverwaltungsrechts der Antragstellerin und der damit einhergehenden Möglichkeit zur Baulandwidmung würde dazu führen, dass die Widmung neuer Baugründe nicht mehr in der Antragstellerin, sondern im 'Zentral-Ort' Ilztal entlang oder in der Nähe der interkommunalen Landesstraßen L 360 und B 54 erfolgen würde. Bereits bestehende Baulandwidmungen in der Antragstellerin würden zurückgenommen werden, um eine Bevölkerungszentralisierung im 'Zentral-Ort' Ilztal herbeizuführen. Sollte eine Rückführung in Freilandflächen erfolgen, würde der Quadratmeterpreis lediglich rund EUR 2,50 betragen. Die Widmungsflächen für Bauland würden auf Grund des Zentralisierungsgedankens und der im Gesetz vorgesehenen Stärkung der Gemeinde Ilztal (auf Kosten der Bevölkerung der Antragstellerin) auf ein Minimum zurückgeführt werden.

Damit würde sich die prognostizierte Bevölkerungsentwicklung – die bei einer Eigenständigkeit der Antragstellerin zu erzielen wäre – mit großer Wahrschein-

lichkeit nicht verwirklichen und es könnte vielmehr zu einem 'Aussterben' des Ortes Preßguts kommen.

Dies alles macht es erforderlich, gerade zum Schutz des ländlichen Raumes vor Ausdünnung, die Kompetenz der Raumplanung nicht an die Nachbargemeinde Ilztal zu übertragen.

Die Raumordnung konnte von der Antragstellerin stets erfolgreich gehandhabt werden. Eine Verbesserung durch die Gemeindegemeinschaft ist nicht gegeben.

(2) Siedlungsverflechtungen

[...]

Der [...] Landesgesetzgeber lässt (auch) in Hinblick auf besondere Siedlungsverflechtungen Ausführungen, die über Allgemeinaussagen hinausgehen, vermissen.

Daneben übersieht der [...] Landesgesetzgeber in seinen Erläuterungen, dass im Gemeindegebiet der Antragstellerin selbst Dienstleistungsunternehmen tätig sind, die eine Ausrichtung der Bevölkerung der Antragstellerin in Richtung Ilztal unnötig machen. Diese können Bedürfnisse des täglichen Lebens abdecken; darunter fallen: Bauernmarkt, KFZ-Werkstätte, Baggerunternehmen, Druckerei, Obst u. Gemüse, Lammspezialitäten, Schaubackofen, etc.

Darüber hinausgehende Dienstleistungen werden – wie der [...] Landesgesetzgeber völlig außer Acht lässt – in Gleisdorf oder Weiz bezogen, die sich in ca. 9 und 13 Kilometer[n] Entfernung vom Ortszentrum der Antragstellerin befinden. Der überwiegende Teil der berufstätigen Gemeindebevölkerung pendelt nach Weiz, Gleisdorf oder Graz aus. Die in diese Orte führenden Verkehrsverbindungen führen aber nicht über das Gemeindegebiet der Gemeinde Ilztal. Weiz ist über die L 360 nach Norden entlang des Ilztales zu erreichen – die Gemeinde Ilztal befindet sich hingegen im Süd-Osten der Antragstellerin. Gleisdorf und von dort Graz sind über Prebuch (südlich der Antragstellerin) und die B 54 zu erreichen – eine Fahrt entlang der Hauptverkehrswege und das Gemeindegebiet der Gemeinde Ilztal würde ein[e] 2 Kilometer längere Wegstrecke bedeuten und wird dementsprechend selten von der Bevölkerung der Antragstellerin gewählt.

Da die Gemeindebevölkerung entlang ihrer Pendlerrouten eine große Anzahl an Dienstleistungsunternehmen vorfindet, ist sie nicht gezwungen, diese in der Gemeinde Ilztal – die auch ein weitaus geringeres Angebot aufweisen kann als Gleisdorf oder Weiz – zu beziehen. Der Gemeinde Ilztal kommt somit keine wesentliche Bedeutung hinsichtlich des Bezuges von Dienstleistungen zu. Dies gibt der [...] Landesgesetzgeber selbst dadurch zu erkennen, indem er die Gemeinde Ilztal etwa nicht als 'Teilregionales Versorgungszentrum' ausgewiesen

hat oder auch indem er bei größtmäßig mit der Gemeinde Ilztal vergleichbaren Gemeinden (zB Gemeinde Nestelbach im Ilztal, Gemeinde Altenmarkt bei Fürstfeld) eine Gemeindevereinigung mit größeren Nachbarortschaften mit dem Verweis auf eine Unterversorgung an Dienstleistungen angeordnet hat.

Somit bestehen keine besonderen Siedlungsverflechtungen zwischen der Antragstellerin und der Gemeinde Ilztal, die eine Gemeindevereinigung rechtfertigen würden. In Hinblick auf etwaige Siedlungsverflechtungen aufgrund von Dienstleistungen führt eine Gemeindevereinigung zu keiner Verbesserung für die Gemeindebevölkerung, da es für die Gemeindebevölkerung als Konsumenten dieser Dienstleistungen unerheblich ist, ob diese in der eigenen Gemeinde oder einer Nachbargemeinde bezogen werden; denn ob ein Supermarkt, eine Drogerie, eine Bank, etc aufgrund einer Gemeindevereinigung im 'eigenen' Ort ist oder im vormaligen Nachbarort bleibt, hat naturgemäß keine Auswirkung auf die Qualität der Dienstleistung oder die Entfernung von Wohnadresse und Dienstleistungsadresse. Dass Wohnung und Supermarkt im selben Ort sind, ändert nichts an deren Entfernung zueinander und es kann auch nicht davon ausgegangen werden, dass etwa die Bevölkerung eines Nachbarorts bei Bezug der Dienstleistung anders behandelt wird[...] als die Bevölkerung des Dienstleistungsorts. Bestehende zentrale Einrichtungen eines Ortes können auch von der Bevölkerung des Nachbarortes genutzt werden, gleichgültig, ob die Gemeinden selbstständig sind oder nicht. Ein Vorteil für die Gemeindebevölkerung wird nach Rechtsprechung des VfGH dadurch nicht herbeigeführt.[...]

Damit scheidet der Bezug von Dienstleistung aber als Begründung für eine Gemeindegemeinschaft aus, wenn man – wie der VfGH – eine Verbesserung für die Gemeindegemeinschaft als Zulässigkeitskriterium heranzieht.

(v) Kulturelle Faktoren

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.

Der [...] Landesgesetzgeber enthält sich jeglicher Aussagen darüber, inwiefern dieser Punkt bei der gegenständlichen Gemeindevereinigung berücksichtigt wurde.

Die Antragstellerin kann ein umfangreiches kulturelles Programm aufweisen, das in der Gemeinde angeboten wird. Die Vereine und Organisationen sind die Träger des Gemeinschaftslebens in der Gemeinde Preßguts. Zahlreiche Veranstaltungen werden von den verschiedenen Vereinen in der Gemeinde in ehrenamtlicher Tätigkeit unter großer Beteiligung der Gemeindebevölkerung organisiert[.]

[...]

Die kulturelle Eigenständigkeit der Antragstellerin wurde vom [...] Landesgesetzgeber gänzlich ignoriert. Hätte der [...] Landesgesetzgeber sein Konzept der 'Lebensrealitäten' umgesetzt, hätte er auch kulturelle Einrichtungen und Freizeiteinrichtungen berücksichtigen müssen, da gerade diese entscheidend dafür sind, wo die Gemeindebevölkerung ihre Freizeit verbringt und folglich den 'Lebensmittelpunkt' setzt. Da die Antragstellerin ein umfangreiches Vereinsleben vorweisen kann und der Bevölkerung ein großes Angebot an Freizeiteinrichtungen zur Verfügung stellen kann, sind auch keine kulturellen Faktoren gegeben, die für eine Gemeindevereinigung sprechen würden.

Kulturelle örtliche Zusammenhänge mit der Gemeinde Ilztal bestehen ebenso wenig wie historische Verbundenheiten.

Hätte der [...] Landesgesetzgeber die von ihm aufgestellten Kriterien der Berücksichtigung von kulturellen und historischen Bedingungen befolgt, hätte er eine Gemeindevereinigung nicht aussprechen dürfen, da sich diese auch aus kultureller und historischer Sicht als unsachlich erweist.

4.2.1.4. Weitere Kriterien der Sachlichkeit

4.2.1.4.1. Distanz

Das Gemeindeamt der Antragstellerin ist ca. 5 Kilometer vom Gemeindeamt der Gemeinde Ilztal im Ort Prebensdorf entfernt. Ein in sich geschlossenes Siedlungsgebiet zwischen den beiden Gemeinden besteht nicht. Vielmehr besteht die Antragstellerin aus dem einheitlichen Ortskern Preßguts und dem bis zu weitere 4 Kilometer entfernten Ortsteil Schirnitz. Die Bewohner dieses Ortsteils müssen somit eine Strecke von etwa 9 Kilometern zurücklegen, um das Gemeindezentrum von Ilztal zu erreichen. Die Gemeinde Ilztal ist selbst in die Orte Neudorf, Großpesendorf und Prebensdorf aufgeteilt. Der [...] Landesgesetzgeber nimmt auf periphere Ortsteile jedoch keinerlei Rücksicht. Auch wenn es – folgend der bisherigen Rechtsprechung des VfGH zu Gemeindevereinigungen – eine steigende Mobilität der Bevölkerung geben sollte, werden die Nachteile für jenen Teil der Bevölkerung mit schlechterer Mobilität verstärkt. Gerade für den älteren Teil der Bevölkerung ist die Zurücklegung größerer Wegstrecken schwieriger. Wenn der [...] Landesgesetzgeber eine Überalterung der Gesellschaft als Begründung der Gemeindevereinigungen anführt, ist ihm entgegenzuhalten, dass gerade für diese Bevölkerungsgruppe die negativen Auswirkungen der Gemeindevereinigungen besonders stark ausfallen.

Der [...] Landesgesetzgeber nennt im Zuge der Gemeindevereinigung der Gemeinde Saifen-Boden ua mit der Marktgemeinde Pöllau gemäß § 3 Abs 4 Z 7 StGsrG eine Entfernung von 5 Kilometern bei guter Verkehrsanbindung als zumutbar.[...] Daraus muss im Umkehrschluss geschlossen werden, dass er – zu Recht – eine Entfernung von 9 Kilometern – bei fehlender Verkehrsverbindung – als unzumutbar ansieht.

Somit kann durch eine Gemeindevereinigung keine Verbesserung für die Gemeindebevölkerung erwartet werden.

4.2.1.4.2. Zugehörigkeitsgefühl zur vereinigten Gemeinde

Nachdem die Pläne der [...] Landesregierung zur Vereinigung der Antragstellerin mit der Gemeinde Ilztal publik wurden, bildete sich zunehmender Widerstand gegen das gegenständliche Gesetz in der Gemeindebevölkerung der Antragstellerin.

Daraufhin führte die Antragstellerin am 20.1.2013 eine Volksbefragung durch, um die Gemeindebürger als unmittelbar Betroffene der Gemeindevereinigung darüber abstimmen zu lassen, in welcher Gemeinde sie leben möchten. Bei einer Wahlbeteiligung von 64,3 % stimmten 65,2 % der Wahlberechtigten gegen die vom [...] Landesgesetzgeber oktroyierte Gemeindevereinigung. An der ablehnenden Haltung der Bevölkerung hat sich seit der Volksbefragung nichts geändert und die Einbringung des gegenständlichen Individualantrages ist deutlichstes Zeichen für den allgemeinen, anhaltenden Widerstand gegen die Gemeindevereinigung.

[...]

Neben diesem demokratiepolitischen Mangel kann, ausgehend vom Ergebnis der Volksbefragung (im Sinne einer Prognoseentscheidung), nicht davon ausgegangen werden, dass ein Zugehörigkeitsgefühl der Bevölkerung zu der vereinigten Gemeinde entstehen wird. [...]

Die Gemeindebevölkerung hat sich deutlich gegen die Gemeindevereinigung ausgesprochen und die Gemeindevereinigung ist auch aus dem Grund des fehlenden Zugehörigkeitsgefühls der Bevölkerung unsachlich.

4.2.1.4.3. Zahlreiche schwere Begründungsmängel

Insgesamt wird in den Erläuternden Bemerkungen nicht nachvollziehbar dargelegt, auf welchen Informationen und Daten die Gemeindevereinigung der Antragstellerin mit ihrer Nachbargemeinde beruht.

Zur Beurteilung der Sachlichkeit hätte der [...] Landesgesetzgeber jedoch ausführen müssen, welche Vorteile konkret durch die Gemeindevereinigung herbeigeführt werden können[,] und er hätte diese mit überprüfbaren Zahlen belegen müssen.

Die Erläuternden Bemerkungen beschränken sich größtenteils auf Allgemeinfeststellungen und das pauschale Zitieren von 'Stehsätzen', ohne dass auf den Einzelfall der Antragstellerin hinreichend Bezug genommen wird. Somit kann für die konkrete Gemeinde keine spezifische Notwendigkeit für eine Gemeindevereinigung abgeleitet werden. Auch nach Prüfung der vom [...] Landesgesetzgeber

aufgestellten Ziele der Reform wird ersichtlich, dass diese entweder bereits gegeben sind, oder dass durch die Gemeindevereinigung keine Verbesserung der Ist-Situation in Bezug auf ebendiese Ziele erreicht werden kann.

Dies wiegt umso mehr, als dass sich die Antragstellerin in den Jahren seit erstmaliger Bekanntmachung der Absicht zur Gemeindevereinigung bis zur Gesetzeskundmachung intensiv darum bemüht hat, die Gründe der Vereinigung in Erfahrung zu bringen[.]

[...]

Da die Erläuterungen zum Gesetz, wie ausführlich dargelegt, jedoch selbst mangelhaft sind und sich jeglicher konkreter Begründung enthalten, bleibt das Gesetz unbegründet und ist auch aus diesem Grunde unsachlich und damit verfassungswidrig.

4.2.2. Ungleichbehandlung vergleichbarer Gemeinden

4.2.2.1. Über die bisher angeführten Gründe hinaus hat es der [...] Landesgesetzgeber, in offenkundiger Verletzung des Gleichheitsgebots, unterlassen, aufgrund der in § 1 StGsrG angeführten Ziele, weitere Gemeindevereinigungen anzuordnen.

4.2.2.2. Der [...] Landesgesetzgeber führt in den Erläuterungen zu sämtlichen Gemeindevereinigungen im Wesentlichen die gleichen Gründe an, die sich überwiegend auf Infrastruktur/Dienstleistungen ('Unterversorgung'), Demographie und finanzielle Auswirkungen beschränken. Die dabei angestellten Überlegungen lassen sich aber auf eine große Anzahl an weiteren Gemeinden umlegen, die aber aus politischen Gründen, welche nicht öffentlich gemacht wurden, von einer zwangsweisen Gemeindevereinigung verschont wurden.

Die[se] Gemeinden weisen teils eine mit der Antragstellerin vergleichbare, teils eine wesentlich schwächere Gemeindestruktur auf, was die Bevölkerungsanzahl sowie das Angebot an Infrastruktur und Dienstleistungen betrifft; dennoch ordnete der [...] Landesgesetzgeber keine Gemeindevereinigung an[.]

[...]

Bezüglich sämtlicher dieser nicht zusammengelegten Gemeinden könnten die gleichen allgemeinen Gründe für eine Gemeindevereinigung angeführt werden, wie jene, die zur angeordneten Vereinigung der Antragstellerin mit der Gemeinde Ilztal geführt haben. Dass der [...] Landesgesetzgeber eine Zwangsvereinigung [dieser] Gemeinden nicht angeordnet hat, lässt erkennen, dass es andere, politische Gründe gibt, aus denen die[se] Gemeinden vor einer Zwangsvereinigung verschont wurden. Da die im Gesetz angeführten Kriterien für die Bewertung der

Zusammenlegungen durch (weitere) unsachliche, ungeschriebene, politische Kriterien erweitert werden, ist das bekämpfte Gesetz schon aus diesem Grunde gleichheits- und damit verfassungswidrig.

4.2.3. Verstoß gegen den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit

4.2.3.1. Wahl des schonendsten Mittels

[...]

4.2.3.1.2. Auch aufgrund der Verletzung des Verhältnismäßigkeitsprinzips ist das StGsrG zur Gänze, und § 3 Abs 11 Z 1 StGsrG im Besonderen, verfassungswidrig, da eine Gemeindevereinigung nicht das schonendste Mittel ist, um die in § 1 StGsrG dargestellten Ziele zu erreichen. [...]

Die Auflösung von Gemeinden ist die schwerwiegendste in die Rechte der betroffenen Gemeinden eingreifende Maßnahme. Die Wahl des schärfsten Mittels (Auflösung der Selbstbestimmungs- und Selbstverwaltungseinheit) bei Vorhandensein von gelinderen Mitteln entspricht nicht dem Prinzip der Verhältnismäßigkeit. Gemeindezusammenlegungen, welche nicht auf freiwilliger Basis[,] sondern vielmehr unter Zwang erfolgen, sind als nicht zeitgemäß zu betrachten.

4.2.3.2. Gemeindeverbände / Kleinregionen

4.2.3.2.1. Die Ziele der Gemeindestrukturereform – sofern diese in Bezug auf die Antragstellerin nicht ohnehin bereits erfüllt sind – können auch mit anderen Mitteln, etwa mit der Bildung von Gemeindeverbänden oder dem Konzept der Kleinregionen erreicht werden, ohne dass es entgegen den Willen der betroffenen Bevölkerung zur Auflösung von Gemeinden kommt.

Wie in den Erläuternden Bemerkungen festgehalten, bestehen Kooperationen als Teil des Standesamts- und Staatsbürgerschaftsverbandes 'Pischelsdorf in der Steiermark', darüber hinaus ist die Gemeinde im Reinhaltverband 'Ilztal' organisiert.[...]

Darüber hinaus bestehen Zugehörigkeiten zur Leader Region 'Oststeirisches Kernland', dem Abfallwirtschaftsverband Weiz, eine Kooperation mit den Gemeinden Puch bei Weiz und Etzersdorf-Rollsdorf betreffend die Kanalisation sowie eine Zugehörigkeit zur Kleinregion Kulmland (Reichendorf, Pischelsdorf, Hirnsdorf, Gersdorf a.d. Feistritz, Oberrettenbach, Ilztal, Preßguts, Kulm b. Weiz), aufgrund derer es vor Bekanntmachung der Gemeindevereinigungen zahlreiche Zusammenkünfte gegeben hatte. Seit der Anordnung zwangsweiser Gemeindevereinigungen durch den [...] Landesgesetzgeber haben sich die Tätigkeiten der Kleinregion auf ein Minimum reduziert; gleiches gilt für die Entwicklung eines Kleinregionalen Entwicklungskonzepts. Dies zeigt, dass es bereits eine umfangreiche interkommunale Zusammenarbeit gibt, die auch die Basis bildet, über das Konzept der Gemeindeverbände / Kleinregionen Effizienzsteigerungen und

Kostenersparnisse herbeizuführen. Durch die gesetzlich angeordneten Gemeindevereinigungen wurden diese Bemühungen zwangsweise beendet.

Von der positiven Entwicklung der Gemeindekooperationen ausgehend, kann es auch nicht dem Willen des Bundesgesetzgebers entsprechen, dass das Konzept der Gemeindeverbände, das erst mit der B-VG-Novelle zur Stärkung der Gemeinden[...] 2011 umfassend verbessert wurde, bereits nach kurzer Zeit durch den [...] Landesgesetzgeber ausgehöhlt wird. Dieser hat es vielmehr unterlassen, nachvollziehbare Gründe darzustellen, weswegen eine Gemeindeverbandslösung nicht weiter verfolgt wurde.

4.2.3.2.2. In den Erläuternden Bemerkungen[...] wird zu den Gründen, die gegen die Verbandslösung sprechen, angeführt, dass 'Gemeindevereinbarungen im Falle der Besorgung von Angelegenheiten der Hoheitsverwaltung die Funktion der beteiligten Gemeinden als Selbstverwaltungskörper nicht gefährden' dürfen (Art 116a Abs 1 Z 1 B-VG). Damit verbiete das B-VG eine 'zu verdichtete' Gemeindekooperation, die Gemeinden müssten Selbstverwaltungskörper bleiben. Einer einem Gemeindegemeinschaften vergleichbaren Struktur seien schon damit Grenzen gesetzt.

Worin in der unveränderlichen Konzeption der Gemeinden als Selbstverwaltungskörper ein Nachteil zu sehen sein soll, wird vom [...] Landesgesetzgeber nicht ausgeführt.

4.2.3.2.3. Weiters könne 'die finanzielle Leistungskraft durch Gemeindekooperationen zwar gestärkt werden', nicht gesichert sei aber 'die Nachhaltigkeit dieser Stärkung'. Insbesondere könnten die einem Gemeindeverband beigetretenen Gemeinden diesen wieder verlassen. Eine 'Kündigung' einer rechtswirksamen Gemeindevereinigung sei hingegen nicht möglich. [...]

Der [...] Landesgesetzgeber erkennt somit an, dass Gemeindeverbände eine gleichartige finanzielle Stärkung der Gemeinden zur Folge haben können. Dies entspricht dem obersten Ziel des StGsrG, der Stärkung der Leistungsfähigkeiten der Gemeinden. Wenn die Kündigung des Gemeindeverbandes als wesentlicher Grund für die Ablehnung der Verbandslösung angeführt wird, ist dem entgegenzuhalten, dass der [...] Landesgesetzgeber durch eine einfache Änderung der GemO Vorkehrungen schaffen könnte; etwa durch die Regelung, dass die Mitgliedschaft in Gemeindeverbänden nur aus einem wichtigen (taxativ aufgezählten) Grund beendet werden kann. Eine solche Regelung kann auch schon derzeit im Zuge der Errichtung des Gemeindeverbandes vertraglich einvernehmlich von den Parteien festgelegt werden (etwa samt Vereinbarung einer Pönale). Dadurch lässt [sich] der Verbleib im Verband und damit die Nachhaltigkeit der Stärkung der Leistungskraft der Gemeinden sicherstellen, ohne dass Selbstbestimmungs- und Selbstverwaltungseinheit beendet werden.

4.2.3.2.4. Weiters könnten 'Gemeinden in verschiedenen Angelegenheiten mit jeweils anderen Körperschaften unterschiedliche Kooperationen bilden'. Dadurch könne sich ein 'nach Angelegenheiten differenziertes, heterogenes 'Kooperationsnetz' entwickeln, was insbesondere die zentralörtliche Raumplanung erheblich erschweren' könne. Auch unter dem Gesichtspunkt einer effektiven Gemeindeaufsicht könne sich ein unstrukturiert entwickeltes Kooperationsnetz nachteilig auswirken.

Der [...] Landesgesetzgeber lässt hierbei außer Acht, dass gerade das von ihm angeführte Beispiel der Raumplanung im Bereich der örtlichen Raumplanung Sache im eigenen Wirkungsbereich der Gemeinden ist und daher von diesen autonom geregelt werden kann. Eine örtliche Raumplanung wird eine zentralörtliche Raumplanung zu berücksichtigen haben, unabhängig davon, welche Flächengröße eine Gemeinde aufweist und ob sie aus mehreren 'vereinigten Gemeinden' besteht oder nicht. Darüber hinaus kann auch eine 'vereinigte Gemeinde' Kooperationen mit anderen Gemeinden bilden, sodass dieses Ziel des [...] Landesgesetzgebers auch durch Gemeindevereinigungen nicht erreicht werden kann.

Der [...] Landesgesetzgeber könnte seine Befürchtung hinsichtlich eines unstrukturiert entwickelten Kooperationsnetzes somit nur dadurch entkräften, indem der Gemeindeverband als solches oder die Zuständigkeiten der Gemeinden abgeändert werden würden; dies liegt jedoch im Zuständigkeitsbereich des Bundesgesetzgebers. Eine Gemeindevereinigung hat auf die Bildung von Kooperationsnetzen keine Auswirkungen.

4.2.3.2.5. Zuletzt würde durch eine Verbandslösung der 'generelle Arbeits- und Verwaltungsaufwand erhöht', da eine zusätzliche Verwaltungsebene über den Gemeinden geschaffen wird. Damit könne den Erwartungen in eine funktionierende, kostengünstige Verwaltung in vielen Bereichen nicht entsprochen werden.

Der Aufwand der einzelnen Gemeinden bewegt sich auf einem ausgesprochen niedrigen Niveau.

4.2.3.2.6. Auch in dem von der [...] Landesregierung herausgegebenen Leitbild 'Stärkere Gemeinden – Größere Chancen'[...] wird auf das Projekt 'Regionext', durch das die Steiermark in sieben Regionen und rund 90 Kleinregionen gegliedert wurde[,] Bezug genommen. Das Konzept der Kleinregionen ermöglichte es, 'viele, gut funktionierende Kooperationen [...] in den letzten Jahren [aufzubauen]'. Der Weg der thematischen Kooperation solle auch weiterhin in der Steiermark bestritten werden. Einzig die Nachhaltigkeit wird angezweifelt; diese kann aber – wie soeben ausgeführt – durch begleitende Maßnahmen sichergestellt werden.

4.2.3.2.7. Aufgrund der Tatsachen, dass die Gemeindeverbände erst 2011 mit einer Erweiterung ihrer Befugnisse ausgestattet wurden, dass die Gründe, die der [...] Landesgesetzgeber bei der Ablehnung der Verbandslösung anführt, nicht

zutreffend sind und dass die Ziele des StGsrG auch mit der Bildung von Gemeindeverbänden erreicht werden könnten, widerspricht die angeordnete Gemeindevereinigung dem Verhältnismäßigkeitsprinzip und ist damit verfassungswidrig.

4.2.3.2.8. Darüber hinaus ist auch über das Konzept der Kleinregionen gemäß § 38a GemO, in denen mehrere Gemeinden Verwaltungsgemeinschaften bilden, welche zentrale, gemeinschaftlich genutzte Stellen zur Besorgung von behördlichen und privatwirtschaftlichen Angelegenheiten erledigen, durch die Novellierung der GemO[...] eine Möglichkeit geschaffen worden, Einsparungen vorzunehmen. Hierzu hätte der [...] Landesgesetzgeber auszuführen gehabt, aus welchen Gründen eine Kleinregionenlösung abgelehnt wurde.

4.3. Unzulässigkeit der Gemeindevereinigung

Im Ergebnis verstößt die vom [...] Landesgesetzgeber angeordnete zwangsweise Gemeindevereinigung der Antragstellerin mit ihrer Nachbargemeinde, der Gemeinde Ilztal, gemäß § 3 Abs 11 Z 1 StGsrG gegen die Bestandsgarantie der Institution Gemeinde, das Sachlichkeitsgebot und das Verhältnismäßigkeitsprinzip und ist damit verfassungswidrig.

5. Darlegung der Bedenken gegen § 8 Abs 4 GemO

5.1. Verstoß gegen den Gleichheitssatz – Unsachlichkeit des § 8 Abs 4 GemO

§ 8 Abs 4 GemO ist ungeeignet, um im Zusammenhang mit dem StGsrG und der beabsichtigten flächendeckenden Umstrukturierung der Gemeinden des Landes Steiermark eine sachliche Grundlage für die Rechtsüberleitungen zu sorgen. Gemeindevereinigungen können immer nur eine ultima ratio sein. Wenn sie – wie hier – flächendeckend angeordnet werden, werden aufgrund von § 8 Abs 4 GemO auch flächendeckend neue Vertragsverhältnisse geschaffen. Dies führt dazu, dass ein Vertragspartner einer Altgemeinde, der eine Vertragsbeziehung – im Sinne der Privatautonomie – eingegangen ist, einen neuen Vertragspartner zur Seite gestellt bekommt, der etwa auch durchaus finanziell schlechter gestellt sein kann[...] als der vorherige Vertragspartner. Gerade bei Verträgen mit (kleineren) Gemeinden spielen persönliche Motive beim Vertragsschluss eine übergeordnete Rolle. Gemeindebürger wollen einen Beitrag zu 'ihrer' Gemeinde leisten und der Allgemeinheit einen Dienst erweisen, indem sie dieser – in Gestalt der Gemeinde – zB Liegenschaften vermieten / verpachten. Dies zeigt sich etwa auch anhand der zahlreichen ehrenamtlichen Tätigkeiten, die zugunsten der Antragstellerin durchgeführt werden.

Durch § 8 Abs 4 GemO werden sämtliche dieser vertraglichen Beziehungen einer neuen Vertragspartnerin übergeleitet, zu der keine persönlichen Naheverhältnisse bestehen und die im Gegensatz dazu, aufgrund der vom [...] Landesgesetzgeber angeordneten zwangsweisen Gemeindevereinigung, – überspitzt formuliert – vielmehr vielfach als ungewünschter 'Eindringling' gesehen werden wird.

Das Gesetz sieht für den Dritten keinerlei Widerspruchsrecht oder Kündigungsrecht vor und trägt diesem somit auf, die vom [...] Landesgesetzgeber geschaffene neue Privatrechtslage hinzunehmen. Um eine dem Sachlichkeitsgebot entsprechende Rechtslage zu schaffen, hätte aber zumindest eine Regelung in das Gesetz aufgenommen werden müssen, die – ähnlich dem § 38 Abs 2 UGB oder einer vertraglichen 'Change-of-Control'-Klausel in Dauerschuldverhältnissen – dem Dritten das Recht einräumt, der Vertragsübernahme zu widersprechen oder das Vertragsverhältnis zu beenden. Ohne eine solche Regelung bleibt § 8 Abs 4 GemO unvollständig und damit unsachlich.

Durch die mengenmäßige Dimension der Vertragsübernahmen – 542 Gemeinden, die allesamt als Träger verschiedenlicher privatrechtlicher Rechte und Pflichten auftreten, werden auf 288 Gemeinden reduziert – wird neben der Gemeindestruktur ein flächendeckender Eingriff in die 'Vertragslandschaft' bzw. 'Zivilrechtsstruktur' der Steiermark durchgeführt.

§ 8 Abs 4 GemO ist – im Zusammenhang mit dem StGsrG – überschießend und unsachlich und erweist sich mit diesem Verstoß gegen den Gleichheitssatz als verfassungswidrig.

5.2. Verstoß gegen die allgemeine Kompetenzverteilung des Art 10 B-VG

Art 10 Abs 1 Z 6 B-VG bestimmt, dass das Zivilrechtswesen Bundessache in Gesetzgebung und Vollziehung ist. Unter das Zivilrechtswesen fällt jedenfalls die in § 8 Abs 4 GemO angeführte Regelun[g], die ihrem Wortlaut nach auch privatrechtliche Auswirkungen, etwa die Rechtsnachfolge in Vertragsverhältnisse, entfaltet. Wenngleich Art 15 Abs 9 B-VG die Länder ermächtigt, im Bereich ihrer Gesetzgebung die zur Regelung des Gegenstandes erforderlichen Bestimmungen auch auf dem Gebiet des Zivilrechtes zu treffen, überschreitet der [...] Landesgesetzgeber mit § 8 Abs 4 GemO diese Kompetenz.

Die akzessorische Kompetenz des Landesgesetzgebers für das Zivilrechtswesen stößt nämlich an ihre Grenze, wenn keine unerlässliche Verbindung und kein unlösbarer Zusammenhang mit der Hauptmaterie des Landesgesetzgebers bestehen. Unerlässlich kann aber nur eine solche Regelung sein, die für sich gesehen sachkonform ist.

Dies ist gerade bei § 8 Abs 4 GemO nicht der Fall, sodass dieser keinesfalls 'unerlässlich' ist. Ohne § 8 Abs 4 GemO würde die Auflösung der Gemeinde stattfinden, ohne dass es zu einer – unsachlichen und für den Vertragspartner der Altgemeinde unzumutbaren – Rechtsnachfolge kommen würde. Die Gemeinde als Vertragspartnerin würde ihre Rechtspersönlichkeit verlieren und das Vertragsverhältnis würde enden. Dies wäre aber die einzig sachgerechte Rechtsfolge.

Die Bestimmung ist aus den oben dargestellten Gründen unsachlich im Sinne des Gleichheitssatzes und folglich ungeeignet, eine Rechtsqualität der Gestalt aufzu-

weisen, dass sie als Anwendungsfall des Art 15 Abs 9 B-VG in Betracht kommt. Somit verstößt § 8 Abs 4 GemO gegen Art 10 Abs 1 Z 6 B-VG und ist auch aus diesem Grunde verfassungswidrig." (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 im Wesentlichen wie folgt entgegengetreten wird:

4

"2.1. Zum Vorbringen bezüglich der 'Bestandsgarantie der Institution Gemeinde' (Punkt 4.1. des Antrages)

[...]

2.1.2. Dem Vorbringen der Verletzung des Rechtes der Gemeinde auf eine Bestandsgarantie wird entgegengehalten, dass die Gliederung des Landesgebietes in Gemeinden (Art. 116 Abs. 1 B-VG) sowie die Festlegung der Gemeindegebiete zum Gemeinderecht i.S.v. Art. 115 Abs. 2 B-VG gehören und damit zur Landeskompetenz (VfSlg. 7830/1976; 8219/1977). Art. 115 Abs. 2 1. Satz B-VG legt die Verantwortung über die Gemeindestruktur in die Zuständigkeit der Landesgesetzgebung, die die Gemeindestruktur, dem Grundsatz der abstrakten Einheitsgemeinde entsprechend, nach politischem Ermessen regeln kann (VfSlg. 6697/1972; 7830/1976; 8219/1977[...]). [...]

2.1.3. [D]er Vorwurf, dass das StGsrG ein verfassungsgesetzlich verbotener Vorgriff auf das Verfassungsprogramm der Bildung von Gebietsgemeinden sei, trifft weder für die ggst. Gemeindevereinigung noch insgesamt für die Gemeindestrukturreform zu. Auf Grund der Erläuterungen zu Art. 120 B-VG (639 BlgNR 9. GP 23[...]) ist davon auszugehen, dass unter Gebietsgemeinden vor allem die 'politische Bezirksverwaltung' und damit ein Zusammenschluss von Ortsgemeinden eines politischen Bezirkes[...] zu verstehen sein wird. Auf Grund der freiwilligen und der durch Gesetz vorgenommenen Gemeindevereinigungen werden in der Steiermark mit 1. Jänner 2015 (voraussichtlich) 286 Gemeinden (mit Ausnahme der Stadt Graz) in 12 Bezirkshauptmannschaften bestehen. Damit sind die dem Landesgesetzgeber durch Art. 120 B-VG gesetzten Schranken nicht berührt.

Angemerkt wird, dass die neue Gemeindestruktur in der Steiermark mit 287 Gemeinden und durchschnittlich rd. 3.290 EinwohnerInnen in etwa der Gemeindestruktur des Bundeslandes Salzburg mit 119 Gemeinden und durchschnittlich 3.271 EinwohnerInnen entspricht. Der Vorwurf, es würden Großgemeinden geschaffen, geht daher ins Leere.

2.1.4. Das Vorbringen, wonach der Landesgesetzgeber durch die Gemeindevereinigungen in das Wesen der Institution Gemeinde eingreife, kann bereits mit Hinweis auf die ausführlichen Erläuterungen zum Allgemeinen Teil des StGsrG[...]

betreffend die verfassungsrechtlichen Grundlagen und das Konzept der Einheitsgemeinde[...] entkräftet werden.

2.1.5. Zum Vorwurf der 'politisch motivierten Vorgangsweise' ist anzumerken, dass die Erlassung von Gesetzen immer (auch) ein politischer Prozess ist. Da der Landesgesetzgeber diese 'politische Entscheidung' unter Beachtung der bundesverfassungsgesetzlichen Vorgaben getroffen hat, ist dieses Vorbringen nicht geeignet, eine Verfassungswidrigkeit aufzuzeigen.

Mangels Begründung ist auch die vorgebrachte Notwendigkeit der Erlassung eines Landesverfassungsgesetzes nicht nachvollziehbar. Es findet sich hierfür keine bundesverfassungsgesetzliche Grundlage.

Zum behaupteten Eingriff in das Wahlrecht der Bevölkerung ist auszuführen, dass es sich hierbei nicht um ein subjektives Recht der Gemeinde handelt. Des Weiteren wurde die durch die Gemeindestrukturreform bedingte Neuwahl der Gemeinderäte zeitlich so angelegt, dass diese gleichzeitig mit den regulären, alle fünf Jahre stattfindenden Gemeinderatswahlen im Jahre 2015 durchgeführt werden kann. Die Gemeinde kann sich daher in ihrem Antrag nicht auf eine Verletzung in diesem Recht stützen. Auf dieses Vorbringen ist daher auch nicht näher einzugehen.

2.2. Zur dargelegten Verletzung des Gleichheitssatzes bzw. Verletzung des Sachlichkeitsgebotes (Punkt 4.2. des Antrages)

2.2.1. Allgemeines Vorbringen und Vorbringen der Bedenken im Hinblick auf die Verbesserung der Gemeindestruktur

[...]

Wie noch auszuführen sein wird, sind durch die Vereinigung der Antragstellerin mit der Gemeinde Ilztal Vorteile durch gemeinsame Nutzung der Infrastruktur, erzielbare Kosteneinsparungen, die übergreifende Gestaltung des Raumes, und [die] Sicherstellung der Grundversorgung durch den funktionellen Zusammenhang mit der Gemeinde Ilztal zu erwarten. Weiters werden durch die Zusammenlegung der Gemeindeverwaltungen eine professionelle Verwaltung, eine höhere Effizienz durch umfassende, verschränkte Kompetenzen und Themenverantwortung sowie entsprechende budgetäre Spielräume ermöglicht.

Die Kritik am Leitbild zur Gemeindestrukturreform ist [u.a.] mit Hinweis auf [...] die Allgemeinen Erläuterungen zum StGsrG[...], vor allem aber im Hinblick auf 306 Gemeinderatsbeschlüsse für eine freiwillige Vereinigung entsprechend dem Leitbild zur Gemeindestrukturreform[...] nicht nachvollziehbar.

Das Land Steiermark hat im Rahmen der Vorschlags- und Verhandlungsphase unter Einbindung der Gemeinden [und] des Gemeinde- und Städtebundes entsprechende Grundlagen wie z.B. das Leitbild zur Gemeindestrukturreform

erarbeitet. In dieses Leitbild sind die in Auftrag gegebenen Studien von
***** ***** ***** ***** - ***** *** *****
*** ***** sowie von der *** ***** [...] eingeflossen. Dieses Leitbild
wurde nach Behandlung im Landtag veröffentlicht und jeder betroffenen Ge-
meinde, folglich auch der Antragstellerin, umgehend zur Kenntnis gebracht.

Der VfGH hat aus dem Sachlichkeitsgebot des Gleichheitsgrundsatzes ein umfas-
sendes System von Standards und Maßstäben zur Beurteilung der Verfassungs-
mäßigkeit von Gemeindegebietsreformen aufgestellt, das bei der steirischen
Gemeindestrukturereform beachtet wurde. Dafür war es auch zulässig und sinn-
voll, für die neue Gemeindestruktur ein Leitbild zu entwickeln, das auf den
dargestellten Zielen und generellen Kriterien beruht. Der Landesgesetzgeber hat
auf der Grundlage dieses Leitbildes, der öffentlichen Interessen im Sinne von § 6
Abs. 2 GemO sowie der im StGsrG genannten Ziele der Strukturreform eine
Gesamtabwägung vorgenommen. Er hat auch in jedem Einzelfall Vor- und Nach-
teile abgewogen und beleuchtet, ob die Anwendung der generellen Kriterien in
Einzelfällen zu unververtretbaren ('unsachlichen') Entscheidungen führt.

Gerade vor dem Hintergrund der demographischen Entwicklung und der klein-
teiligen Gemeindestruktur in der Steiermark erweist sich die Stärkung der Lei-
stungsfähigkeit der gemeindlichen Ebene auf Basis des 'Zentralen-Orte-Konzeptes'
des Leitbildes als erforderlich.

2.2.1.1. Zum Vorbringen 'Wirtschaftliche und leistungsfähige Gemeinden' (Punkt
4.2.1.3. [ii] des Antrages)

Wenn die Antragstellerin [...] darauf verweist, dass eine Berufung auf das Finanz-
ausgleichsgesetz und das alleinige Bewirken einer Erhöhung der Finanzkraft nicht
geeignet sind, eine Gemeindevereinigung sachlich zu rechtfertigen, dann über-
sieht sie, dass der Gesetzgeber eine derartige Rechtfertigung bzgl. der Gemein-
devereinigung nicht auf solche Gründe gestützt hat. Dieses Vorbringen ist daher
nicht zutreffend.

Es ist richtig, dass die Fusionsprämie des Bundes gemäß § 21 Abs. 9 FAG 2008 der
neuen Gemeinde zusteht. Bedenken der Antragstellerin dahingehend, dass die
Bevölkerung der Antragstellerin davon nicht profitieren würde, sind insofern
unberechtigt, als mit dieser Prämie pauschal die Kosten der Gemeindefusion
abgegolten werden sollen und damit (im Nachhinein) auch die Kosten, die der
Antragstellerin im Zusammenhang mit Vorbereitungsmaßnahmen für die Verei-
nigung entstanden sind.

Die Antragstellerin stellt [...] mit Hinweis auf die Erläuterungen zu § 3 Abs. 11 Z. 1
StGsrG[...] ihre finanzielle Lage dar. Dabei lässt sie jedoch außer Acht, dass sie im
Zeitraum 2008 bis 2012 auch Bedarfszuweisungsmittel in Höhe von
EUR 173.036,00 erhalten hat [...].

Die Landesregierung weist im Hinblick auf den dargestellten Gesamtschuldenstand zudem darauf hin, dass sie auch Gemeinden vereinigen kann, die unterschiedliche finanzielle Ausgangslagen haben.

Denn der Gesetzgeber bewegt sich im Rahmen des ihm von der Verfassung zugestandenen Gestaltungsfreiraumes, wenn er darauf abzielt, zwischen finanziell stärkeren und schwächeren Gemeinden einen Ausgleich zu schaffen und er sich auch des Mittels der Änderung der Gemeindestruktur bedient (VfSlg. 9668/1983; 10.637/1985).

Zudem führt die Antragstellerin aus, dass sie unter anderem trotz 'Nicht-Auszahlung der Ertragsteile des Bundes' im Jahr 2010 stets in der Lage gewesen sei, ihren Haushalt vorbildlich zu führen. Die nicht weiter begründete Behauptung der Antragstellerin entspricht nicht den Tatsachen. Die Landesregierung hält fest, dass die vom Bund angewiesenen Ertragsanteile[,] dem Finanzausgleichsgesetz 2008 entsprechend, auch im Jahr 2010 an alle steirischen Gemeinden, somit auch an die Antragstellerin, ausgezahlt wurden.

Die Antragstellerin weist zudem darauf hin, dass neben den Pflichtaufgaben der Gemeinde zahlreiche Serviceleistungen für die GemeindebürgerInnen angeboten und erledigt werden. [...] Dazu bemerkt die Landesregierung, dass keine Gründe bekannt sind, dass diese Serviceleistungen für die GemeindebürgerInnen nicht auch durch die neue Gemeinde weiter erbracht werden könnten.

Durch eine Optimierung der Verwaltung in der neuen Gemeinde und durch deren Professionalisierung geht die [...] Landesregierung davon aus, dass ein jährliches langfristiges Einsparungspotential in der Höhe von EUR 43.000,00 möglich ist. Diese Kosteneinsparungen sind nach Einschätzung der Landesregierung im Bereich der Gebrauchs- und Verbrauchsgüter (EUR 3.000,00), sowie der sonstigen Kosten für den Verwaltungs- und Betriebsaufwand (EUR 40.000,00 – davon EUR 35.000,00 für Bezüge gewählter Mandatäre, EUR 5.000,00 für Verwaltungs- und Betriebsaufwand im engeren Sinne) erzielbar [...]. Bei dieser Prognose sind mögliche Potentiale durch die gemeinsame Nutzung der bestehenden Infrastruktur nicht berücksichtigt.

Die Landesregierung weist darauf hin, dass die neue Gemeinde zudem auch die Voraussetzungen nach dem Österreichischen Stabilitätspakt 2012 [...] leichter erfüllen wird können.

Zum Vorbringen der Kritik des Rechnungshofes in seiner Stellungnahme im Begutachtungsverfahren [...] ist festzuhalten, dass der Rechnungshof grundsätzlich positiv anmerkt, dass die Ziele des StGsrG seinen Vorschlägen in Bezug auf Strukturreform im Gemeindebereich Rechnung tragen. Wenn vom Rechnungshof bemängelt wird, dass die finanziellen Auswirkungen auf die Konstellationen nicht dargestellt wurden, so ist dem entgegenzuhalten, dass im Begutachtungsentwurf tatsächlich nur der Allgemeine Teil der Erläuterungen enthalten war. Der umfassende Erläuterungsteil mit den Begründungen für jede einzelne Konstellation wurde aus zeitlichen Gründen erst in die Regierungsvorlage aufgenommen.

Eine Gesamtabstimmung des Einsparungspotentials wurde aber bereits im Leitbild durch auszugsweise Veröffentlichung der Studie der *****
***** vorgelegt [...]. Auch der zuständige Ausschuss des Landtages und in der Folge der Landtag Steiermark haben sich mit dieser Frage beschäftigt und in einem schriftlichen Bericht festgehalten, dass die Bestimmungen des § 18 Abs. 3 GeoLT eingehalten wurden [...].

2.2.1.2. Zum Vorbringen 'Infrastruktur und Demografische Entwicklung' (Punkt 4.2.1.4. sowie 4.2.1.3. [iii] des Antrages)

[...]

2.2.1.2.2. Das Vorbringen der Antragstellerin in Bezug auf die hervorragende Auslastung der Infrastruktur kann seitens des Landes nicht gewürdigt werden, da diese Aussage weder im Antrag selbst noch in den Beilagen belegt wird.

Die Antragstellerin beschreibt [...] den Zustand der Gebäude von Gemeindeamt und Volksschule (die sich in einem Gebäudeverband befinden) als laufend saniert, und führt an, dass 'aufgrund der Neuwertigkeit der Infrastruktur auch kurz- und mittelfristig mit keine[n] besonderen finanziellen Aufwendungen zu rechnen' ist. Dem ist entgegen zu halten, dass eine Erhebung der kommunalen Infrastruktur im Frühsommer 2011 seitens des Landes einen generalsanierungsbedürftigen Zustand des Gemeindeamtes ergeben hat [...].

Entgegen ihrem Vorbringen gibt die Antragstellerin in den Erläuterungen zu ihrem Örtlichen Entwicklungskonzept 3.0 an, dass sie infrastrukturell unterversorgt sei:

'Da die Gemeinde abseits überregionaler Verkehrsverbindungen liegt, kaum infrastrukturelle Einrichtungen besitzt, ist der Standort für die Ansiedlung von Gewerbe- oder Industriebetrieben ungünstig.' (ÖEK 3.0[...]).

Von einer infrastrukturellen Grundversorgung vor Ort und ausreichend eigenen infrastrukturellen Versorgungseinrichtungen kann demnach nicht ausgegangen werden. Wie von der Antragstellerin angemerkt und auch schon in den Erläuterungen zum Gemeindestrukturreformgesetz ausgeführt, bestehen hinsichtlich der Versorgung der BürgerInnen mit öffentlichen und privaten Gütern und Dienstleistungen sowie des Pflichtschulangebotes und der ärztlichen Versorgung Verflechtungen auch mit der Gemeinde Ilztal. Die Gemeinde Ilztal verfügt über eine Grundversorgung vor Ort. Mit dieser Versorgungsinfrastruktur und der guten Erreichbarkeit erfüllt die Gemeinde Ilztal eine wichtige Funktion für die Antragstellerin.

2.2.1.2.3. Die Antragstellerin bringt vor, dass im Schuljahr 2013/2014 47 Kinder die Volksschule besucht hätten. Dem ist von Seiten des Landes entgegen zu

halten, dass die tatsächliche SchülerInnenzahl im Schuljahr [...] 2013/2014 33 SchülerInnen, davon 10 Kinder aus der Gemeinde Ilztal, betrug. Aufgrund der Geburtenentwicklung werden im Schuljahr 2019/2020 nur mehr 27 SchülerInnen erwartet.

Die Gemeinde Ilztal verfügt über eine Volksschule mit insgesamt 49 SchülerInnen, wobei der Sprengel der Volksschule Ilztal die Gemeinde Ilztal teilweise und die Gemeinde Oberrettenbach teilweise umfasst.

Es wird daher nach der Vereinigung die Aufgabe der neuen Gemeinde sein, die bestehende Schulinfrastruktur bedürfnisorientiert auf die sich ändernde SchülerInnenzahl anzupassen. Innerhalb der neuen Gemeinde kann somit flexibler und rascher auf die Bedürfnisse der Bevölkerung reagiert werden.

Verflechtungen zeigen sich auch darin, dass die Antragstellerin 2011 24 ErwerbseinpenderInnen und 169 ErwerbsauspendlerInnen hatte, d.h. die Antragstellerin hatte einen negativen Pendlersaldo von 145, ist also eine Auspendlergemeinde. Die Gemeinde Ilztal ist nach Weiz, Graz, Gleisdorf, Wien, Pischelsdorf und Unterfladnitz das siebthäufigste Auspendelziel. Bei den EinpendlerInnen in die antragstellende Gemeinde liegt die Gemeinde Ilztal sogar auf Platz 1 als häufigstes Einpendelziel.

Aufgrund der Tatsache, dass Infrastruktureinrichtungen schon derzeit grenzübergreifend genutzt werden, können die räumlichen Funktionen in der neuen Gemeinde so gebündelt werden, dass im Wesentlichen eine Deckung der Grundfunktionen Wohnen, Naherholung, Versorgung und Bildung stattfindet. Die neue Gemeinde ist daher in der Lage, ihre Infrastruktur besser auf die Bedürfnisse der Bevölkerung oder auch der Wirtschaftstreibenden auszurichten und damit in jedem Fall eine Grundversorgung für die EinwohnerInnen langfristig sicherzustellen. Darüber hinaus kann die neue Gemeinde ihre Einrichtungen gezielter auf die Erfordernisse der demographischen Entwicklung (z.B. Veränderungen der SchülerInnenzahl, Zunahme der älteren Bevölkerung) ausrichten.

Dies alles spricht für die Sachlichkeit der Vereinigung, da durch die gemeinsame und somit effizientere Nutzung der vorhandenen Infrastruktur mittelfristig insgesamt Kosteneinsparungen, ein effizienter Einsatz der Budgetmittel und eine bessere Auslastung der Infrastruktur zu erwarten sind.

2.2.1.2.4. Darüber hinaus wird behauptet, dass es aufgrund der Vereinigung und der topografischen Gegebenheiten keine Möglichkeit gebe, mit wirtschaftlich vertretbarem Aufwand Versorgungseinrichtungen (Wasser, Kanal, Fernwärme) zwischen den beiden Gemeinden herzustellen.

Dem wird seitens des Landes entgegengehalten, dass in der Steiermark mehrere Gemeinden – bspw. aus topografischen Gründen – zwei oder gar mehrere völlig getrennt voneinander bestehende Versorgungssysteme (Wasser, Kanal, Fernwärme) betreiben. Das Nichtvorliegen eines[...] das neue Gemeinde-

gebiet zentral umfassenden Versorgungssystems steht einer Gemeindevereinigung nicht entgegen. Die Antragstellerin unterlässt eine nähere Begründung, weshalb die Vereinigung der beiden Gemeinden eine Änderung der vorhandenen Anlagen der kommunalen Infrastruktur bedinge.

Die Vereinigung zweier oder mehrerer Gemeinden zu einer neuen Gemeinde erfordert grundsätzlich keinen Neubau öffentlicher Anlagen, wie etwa jene zur Wasserver- oder Abwasserentsorgung.

2.2.1.2.5. Die Antragstellerin führt an, dass die Gemeindevereinigung nach demografischen Gesichtspunkten nicht geboten sei, da mit Verweis auf die Erläuterungen zum StGsrG eine deutlich positive Bevölkerungsentwicklung eintreten werde.

Aus Sicht des Landes sind die Einwohnerzahl und die prognostizierte Bevölkerungsentwicklung entscheidende Kriterien für die Funktionsfähigkeit eines Gemeinwesens und somit im öffentlichen Interesse. Der Bevölkerungsstand der Antragstellerin ist von 1981 bis 2013 gestiegen (+6,6 %), am 1. Jänner 2013 hatte die Antragstellerin 405 EinwohnerInnen. Seit 2004 entwickelte sich der Bevölkerungsstand der Antragstellerin schwankend, allerdings mit positiver Tendenz. Die Geburtenbilanz (Geburten minus Sterbefälle) ist in den letzten Jahren durchwegs ausgeglichen (in etwa gleich viele Geburten wie Sterbefälle) und die Wanderungsbilanz (Zuzüge minus Wegzüge) leicht positiv. Da zu erwarten ist, dass die Geburtenbilanz in Zukunft weiterhin ausgeglichen sein wird und für die Wanderungsbilanz von einer weiterhin leicht positiven Entwicklung ausgegangen wird, kommt man bei der Bevölkerungsprognose für die Antragstellerin auf einen Zuwachs der Bevölkerung bis 2030 auf 433 EinwohnerInnen.

[...]

Der VfGH vertrat in seiner bisherigen Rechtsprechung die Auffassung, dass die Zusammenlegung einer Kleingemeinde mit weniger als 1000 EinwohnerInnen mit einer anderen Gemeinde in der Regel sachlich ist. Ausnahmen haben sich laut VfGH dort ergeben, wo die Zusammenlegung auf Grund ganz besonderer Umstände vorhersehbarerweise völlig untauglich war, das angestrebte Ziel einer Kommunalstrukturverbesserung zu erreichen (VfSlg. 10.637/1985; 13.543/1993). Eine solche 'völlige Untauglichkeit' der ggst. Vereinigung wurde seitens der Antragstellerin auch nicht vorgebracht.

Die neue Gemeinde wird 2.149 EinwohnerInnen (Bevölkerungsregister 1. Jänner 2013) aufweisen.

Durch die Zusammenlegung und Professionalisierung der Gemeindeverwaltung und die dadurch erzielbaren Kosteneinsparungen, die effizientere Nutzung der vorhandenen Infrastruktur, sowie die optimierte Raumplanung und Standortmanagement[...] wird die neue Gemeinde besser in der Lage sein, auf die Heraus-

forderungen der Bevölkerungsentwicklung mit einer fortschreitenden Alterung der Bevölkerung zu reagieren. Darauf wird auch in den Erläuterungen zu § 3 Abs. 11 Z. 1 StGsrG[...] hingewiesen.

2.2.1.2.6. Zum kritisierten Punktesystem ist festzuhalten, dass die Kriterien, auf deren Basis die neue Gemeindestruktur der Steiermark – unter Einbindung von Städte- und Gemeindebund – erarbeitet wurde, im Leitbild zur Gemeindestrukturereform umfassend dargelegt und dokumentiert wurden. Diese sind neben der Haushalts- und demografischen Entwicklung in den Gemeinden raumordnungspolitische und infrastrukturelle Gesichtspunkte, die geografische Lage der Gemeinden (Topografie), bestehende Kooperationen sowie die Lebensrealitäten der Gemeinden (Orientierung am 'Zentrale-Orte-Konzept').

2.2.1.3. Zum Vorbringen 'Raumplanung und Siedlungsverflechtungen' (Punkt 4.2.1.3. [iv] des Antrages)

[...]

Aus Sicht des Landes wird dazu festgehalten, dass die Vereinigung keinesfalls zu einer Übertragung der Raumordnungskompetenz an die Gemeinde Ilztal führt, sondern die Zuständigkeit dafür beim Gemeinderat der neu geschaffenen Gemeinde [liegt], dessen Wirkungsbereich das neue Gemeindegebiet umfasst und der die Gesamtbevölkerung der neuen Gebietskörperschaft vertritt. Die örtliche Raumplanung liegt immer im eigenen Wirkungsbereich der jeweiligen Gemeinde. Somit obliegt der neuen Gemeinde – unter Prüfung der jeweiligen Standortbedingungen – die Entscheidung über künftige Entwicklungen des Raumes. Die Befürchtung einer Aushöhlung der Siedlungsstruktur sowie Schwächung des ländlichen Raumes kann nicht nachvollzogen werden.

Die Antragstellerin und die Gemeinde Ilztal liegen gemäß dem Regionalen Entwicklungsprogramm für die Planungsregion Weiz zum überwiegenden Teil im Außer-alpinen Hügelland. Entlang der L360, die die antragstellende Gemeinde in Nordwest-Südost-Achse mit der Gemeinde Ilztal verbindet, ist – von Preßguts ausgehend – der Teilraum des 'Ackerbaugeprägten Talraumes' festgelegt worden.

Die Antragstellerin ist eine von Landwirtschaft dominierte Gemeinde, Bautätigkeit konzentriert sich vorwiegend auf den Dorfbereich Preßguts [...].

Der Teilraum 'Außer-alpines Hügelland' ist charakterisiert durch eine äußerst kleinteilige Durchmischung von Wald, Wiesen, Ackerland und wirtschaftlichen Kulturen. In diesem zusammenhängenden Netz großflächiger Freilandbereiche, Retentionsräume und landschaftsraumtypischer Strukturelemente sind die Siedlungsbestände eingebettet, verbunden durch ein zusammenhängendes Erschließungssystem.

In Bezug auf das Vorbringen der Antragstellerin, dass bei der Vereinigung die Widmung neuer Baugründe in der antragstellenden Gemeinde nicht mehr möglich sei, sondern diese dann im 'Zentral-Ort' Ilztal stattfinden würde [und] bereits bestehende Baulandwidmungen in der antragstellenden Gemeinde zurückgenommen werden würden, verweist die Landesregierung auf den Umstand, dass das Vorbringen auf einer nicht nachvollziehbaren Annahme der Antragstellerin beruht. Eine etwaige Zurücknahme der Baulandausweisungen ergibt sich nicht aus dem StGsrG, sondern könnte nur ausbau- und raumordnungsrechtlichen Bestimmungen abgeleitet werden. Die raumordnungsrechtliche Festlegung dieser Gebiete liegt auch nach der Vereinigung im eigenen Wirkungsbereich der neu entstandenen Gemeinde.

Das Argument der Antragstellerin, dass eine 'gemeinsame' Raumplanung ausgeschlossen sei, kann nicht nachvollzogen werden.

Die Vereinigung der beiden Gemeinden zu einer neuen Gemeinde ermöglicht für dieses Gebiet eine optimierte örtliche Raumplanung, ohne den Beschränkungen durch die jeweiligen Teilinteressen der bisherigen Einzelgemeinden ausgesetzt zu sein. Dies gilt auch für die Erstellung des neuen Örtlichen Entwicklungskonzeptes, wo die Entwicklungspotentiale dieses Raumes ganzheitlich unter den geeigneten raumpolitischen Gesichtspunkten ausgeschöpft werden können. Die im ÖEK 3.0 der Antragstellerin selbst dargestellten, verstärkt anzustrebenden Kooperationen (insbesondere mit der Gemeinde Ilztal) in diesem Bereich [...] unterstreichen die Sachlichkeit dieser Vereinigung auch unter dem Gesichtspunkt der Raumplanung.

2.2.1.3.2. Mit Verweis auf die Aufzählung der [...] Dienstleistungs- und Versorgungsunternehmen der Antragstellerin wird festgehalten, dass sich die öffentlichen und privaten Einrichtungen zur Versorgung der Bevölkerung mit Gütern und Dienstleistungen auf eine 2-klassige Volksschule, das Gemeindeamt, eine Veranstaltungshalle, ein Feuerwehrhaus, ein Altstoffsammelzentrum sowie Einrichtungen im Bereich der Vereins- und Freizeitinfrastruktur beschränken. Der Grundbedarf der Bevölkerung der Gemeinde in Bezug auf die Versorgung mit Gütern und Dienstleistungen des täglichen Bedarfs wird damit jedoch nicht gedeckt.

Im Kreuzungsbereich der L360 und der B54 besteht auf dem Gemeindegebiet von Ilztal ein Gewerbegebiet mit einem Nahversorgungsangebot (Lebensmittelgeschäft, Tankstelle mit Waschanlage, Bankomat, Cafe, etc.). Mit dieser Versorgungsinfrastruktur und der guten Erreichbarkeit erfüllt Ilztal eine wichtige Funktion für die antragstellende Gemeinde. Wie bereits in den Erläuterungen zum Gemeindestrukturereformgesetz ausgeführt, ist die Antragstellerin zentralörtlich und funktionell auch nach Ilztal orientiert. Güter des gehobenen Bedarfs werden in den Stadtgemeinden Weiz und Gleisdorf bezogen, die als Regionale Zentren ein öffentliches und privates Güter- und Leistungsangebot des gehobenen Bedarfs der Bevölkerung einer Region bereitstellen.

2.2.1.4. Wenn die Antragstellerin behauptet, das Land ignoriere die kulturelle Eigenständigkeit der antragstellenden Gemeinde[,] und hinzufügt, dass auch kulturelle Faktoren wie z.B. ein umfassendes Vereinsleben gegen eine Vereinigung der betroffenen Gemeinden sprechen, so genügt der Verweis auf § 1 Abs. 2 StGsrG, wonach 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. Mit dem StGsrG ist ein Eingreifen in das Vereinsleben nicht intendiert.

2.2.1.5. Weiteres Vorbringen der Antragstellerin zu den Kriterien der Sachlichkeit (Punkt 4.2.1.4. des Antrages)

[...]

Da die Antragstellerin äußerst günstig über die L360 an das Verkehrsnetz angebunden ist, ist die von der antragstellenden Gemeinde ins Treffen geführte Entfernung zwischen den Gemeinden als zumutbar anzusehen.

Überdies ist anzumerken, dass es sich bei den angeführten Entfernungen um Distanzen von Einzelgehöften des Ortsteils Schirnitz zum Ortsteil Prebensdorf (Gemeinde Ilztal) handelt. Darüber hinaus ist der Ortskern der Antragstellerin lediglich 1,5 km vom Ortsteil Neudorf der Gemeinde Ilztal entfernt.

Darüber hinaus wird der Aspekt der Entfernung auch anders bewertet werden müssen als etwa in den 70er Jahren. Besonders der erhebliche Ausbau der Infrastruktur, das verbesserte Straßennetz, der höhere individuelle Motorisierungsgrad und neue verbesserte Angebote des öffentlichen Personennahverkehrs relativieren die Überwindung von räumlichen Distanzen. [...]

2.2.1.5.2. Die antragstellende Gemeinde führt als weiteres Argument für die Verfassungswidrigkeit den Widerstand der Bevölkerung gegen die normierte Vereinigung an. So hätten bei der am 20. Jänner 2013 durchgeführten Volksbefragung bei einer Wahlbeteiligung von 64,3 % [...] 65,2 % gegen eine Vereinigung mit der Gemeinde Ilztal gestimmt.

Dem ist zu entgegnen, dass in allen Phasen des Gemeindereformprozesses Wert darauf gelegt wurde, kommunale Interessen zu berücksichtigen, die Gemeinden einzubeziehen und den Prozess möglichst transparent zu gestalten.

[...]

Die Ergebnisse der auf Ebene der Gemeinde durchgeführten Volksbefragungen/Volksabstimmungen sind – soweit sie der Aufsichtsbehörde mitgeteilt wurden – in jedem Einzelfall in die Abwägung aller Aspekte, die für und gegen die Gemeindevereinigung sprechen, mit eingeflossen. Sie waren aber bei den vom StGsrG betroffenen Gemeinden, mithin auch der antragstellenden Gemeinde,

letztlich nicht ausschlaggebend, da sich die zu treffende Entscheidung – dem Sachlichkeitsgebot entsprechend – 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.

2.2.1.5.3. Die Antragstellerin führt an, dass der Landesgesetzgeber zur Beurteilung der Sachlichkeit ausführen hätte müssen, welche konkreten Vorteile er sich durch die Vereinigung erwarte[,] und dies mit überprüfbaren Zahlen belegen hätte müssen. [...]

Bereits vorab ist festzuhalten, dass die Antragstellerin selbst ausführt, dass es mehrfach Gespräche mit und Stellungnahmen von Vertretern des Landes gegeben habe. Von einer informationsverweigernden Haltung seitens des Landes kann daher nicht ausgegangen werden. [...] Der Antragstellerin wurde im Rahmen [des Gemeindestrukturereformprozesses] entsprechend der Aktenlage [...] mehrfach die Möglichkeit geboten, zur Strukturreform – auch in persönlichen Gesprächen mit Vertretern des Landes Steiermark – Stellung zu nehmen, worauf der dargestellte Verfahrensablauf der antragstellenden Gemeinden auch mehrmals Bezug nimmt.

So wurden z.B. der antragstellenden Gemeinde die Überlegungen des Landes anlässlich des Verhandlungsgespräches in der Bezirkshauptmannschaft Weiz am 11. April 2012 näher gebracht. Für die zu vereinigenden Gemeinden wurde ein Landeskoordinator bestellt, der mehrmals mit den antragstellenden Gemeinden Kontakt hatte. Von Landesseite wurde im Schreiben der Abteilung 7 vom 20. März 2013 sowie vom 27. Mai 2013 an die Antragstellerin angeboten, die Argumente für die Vereinigung bei einem gemeinsamen Gesprächstermin zu erörtern. Das Land bekundete immer wieder die Bereitschaft zu einem weiteren gemeinsamen Gesprächstermin.

Hervorzuheben ist, dass sich der Gemeinderat der Gemeinde Ilztal durch einstimmigen Beschluss für die ggst. Vereinigung ausgesprochen hat.

Wenn die antragstellende Gemeinde rügt, dass sich der Landesgesetzgeber sogenannter 'Allgemeinfeststellungen' und 'pauschaler Stehsatzzitate' bedient, so ist dem Folgendes entgegen zu halten: Gesetzeserläuterungen haben die dem Gesetz zugrunde liegenden Umstände, Motive und Überlegungen sowie den wesentlichen Inhalt und die zu erwartenden Auswirkungen des Entwurfes darzustellen. Sie haben jedoch keine normative Kraft, so wie es die Ausführungen der antragstellenden Gemeinden erscheinen lassen. Gesetzeserläuterungen sind

auch nicht schon allein deshalb mangelhaft, weil sie vielleicht ähnlich formuliert sind.

In den Erläuterungen wurde jede einzelne Gemeinde entsprechend den Kriterien des Leitbildes spezifisch beschrieben und in den Erwägungen öffentlicher Interessen der Gebietsänderung die Prognosebeurteilung für jede der Gemeinden gut begründet. Da die öffentlichen Interessen in § 6 Abs. 2 GemO definiert werden, ergibt sich naturgemäß, dass immer wieder auf die gleichen, dort genannten öffentlichen Interessen Bezug genommen wurde.

Weiters kommt jeder Gemeinde durch das Prinzip der Einheitsgemeinde grundsätzlich eine gleiche verfassungsrechtliche Stellung hinsichtlich Organisation und Aufgabenstellung zu, sodass sich auch daraus zwangsläufig Wiederholungen in den Formulierungen ergeben, worin die Landesregierung aber keine Unsachlichkeit erkennen kann.

2.2.1.5.4. Die Antragstellerin bringt weiters vor, dass andere – mit der antragstellenden Gemeinde vergleichbare – Gemeinden mit einer ihrer Ansicht nach 'schwächeren Gemeindestruktur' (was die Bevölkerungszahl sowie das Angebot an Infrastruktur und Dienstleistungen betrifft) von der Gemeindestrukturreform nicht betroffen seien, und sieht darin eine Ungleichbehandlung.

Im Sinne der ständigen Rechtsprechung des VfGH (VfSlg. 9655/1983; 13.543/1993) lässt der von der antragstellenden Gemeinde hervorgehobene Umstand, dass Gemeinden mit einer ihrer Ansicht nach 'schwächeren Gemeindestruktur' von der Gemeindestrukturreform nicht betroffen seien, keinen Rückschluss darauf zu, dass die gegenständliche Vereinigung unsachlich wäre.

2.2.1.5.5. Die antragstellende Gemeinde sieht generell durch die Bildung von Gemeindeverbänden und insbesondere in der Einführung eines Mehrzweckverbandes eine bessere Alternative zur gesetzmäßigen Vereinigung der betroffenen Gemeinden. Diese Möglichkeiten der interkommunalen Kooperation seien jedoch seitens des Landes immer wieder negiert worden.

[...]

Der Landtag hat sich mehrmals mit der Frage beschäftigt, ob freiwillige Gemeindegemeinschaften bzw. Gemeindeverbände genauso geeignet sind, die mit einer Gemeindeform verfolgten Ziele zu erreichen. Das wäre aber nur dann der Fall, wenn mit den freiwilligen Gemeindegemeinschaften oder Gemeindeverbänden die dargestellten gleichen Vorteile erzielt werden können. Es wurde daher geprüft, ob die Reformziele auch in einem oder in mehreren Gemeindeverbänden genauso gut erreicht werden können.

Im Leitbild zur Gemeindestrukturreform wurden die Vor- und Nachteile von Gemeindevereinigungen und Verbandslösungen ausführlich dargestellt. [...]

[...]

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

Auch das immer wieder artikulierte Bedürfnis der Gemeinden nach derartigen Verbänden fand keinen Niederschlag in etwaigen aufsichtsbehördlichen Genehmigungsverfahren. Seit der landesgesetzlichen Umsetzung der B-VG-Novelle gibt es in der Steiermark keinen derartigen Mehrzweckverband. [...] Auch die antragstellende Gemeinde hat keinen derartigen Antrag eingebracht.

Es ist daher festzuhalten, dass die neu geschaffene Möglichkeit der Bildung von Mehrzweckverbänden die umfassende Gemeindestruktureform durch Gebietsänderungen nicht ersetzen kann, sondern nur ein ergänzendes Modell darstellt. Das zeigten auch die bisherigen Erfahrungen mit freiwilligen Verbänden und dem 'Regionext-Modell' zur Bildung von Kleinregionen, die mit der Novellierung des § 38a GemO, LGBl. Nr. 92/2008, ermöglicht wurden. Obwohl sich viele Gemeinden zu Kleinregionen zusammenschlossen, blieben die erwünschten Effekte dieser Maßnahme weit hinter den Erwartungen zurück.

Die [...] Landesregierung hält daher dem Vorbringen der antragstellenden Gemeinde entgegen, dass sie, obgleich sie Mehrzweckverbände als Alternative zur Gemeindevereinigung ansieht, keinen Antrag auf Bildung eines Mehrzweckverbandes gestellt hat. Allein der Verweis auf bestehende interkommunale Kooperation oder Kleinregionen i.S.d § 38a GemO unter Hinweis auf die zu erwartenden Nachteile ist noch kein Argument, dass eine Verbandslösung besser wäre als eine Vereinigung von Gemeinden. Die Landesregierung weist daher auch dieses Argument zurück.

III. Schlussbemerkungen:

[...]

Der Gesetzgeber konnte bei der Beschlussfassung des StGsrG davon ausgehen, dass die gegenständliche Gebietsänderung (§ 3 Abs. 11 Z. 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. 5

II. Rechtslage

Die maßgebliche Rechtslage stellt sich wie folgt dar (die zulässigerweise angefochtene Gesetzesbestimmung ist hervorgehoben): 6

1. Die §§ 6, 8 und 11 Abs. 1 der Stmk. Gemeindeordnung 1967 (GemO), LGBl. 115, idF LGBl. 87/2013, lauten – auszugsweise – wie folgt: 7

"§ 6 Gebietsänderungen

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

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

[...]

§ 8 Vereinigung

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

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

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

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

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

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

§ 11 Gemeinsame Bestimmungen

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

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

8

"§ 1 Ziele der Strukturreform

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

(2) Die Reform der gemeindlichen Strukturen soll auch entsprechende raumordnungs- und verkehrspolitische Maßnahmen ermöglichen, die eine bessere Nutzung der vorhandenen Fläche für den Siedlungsraum und die wirtschaftliche Entwicklung gewährleisten. Bestehende Siedlungsverflechtungen sollen sich in den verwaltungsmäßigen Strukturen der Gemeinden widerspiegeln. Daneben sollen auch die örtlichen Zusammenhänge, insbesondere naturräumliche und kulturelle Verhältnisse, wie auch historische Verbundenheiten sowie lokales Handeln für das Gemeinwohl und Ausüben von Ehrenämtern berücksichtigt werden.

§ 2

Umsetzung der Strukturreform

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

§ 3

Vereinigung von Gemeinden eines politischen Bezirkes

[...]

(11) Im politischen Bezirk Weiz werden folgende Gemeinden zu einer neuen Gemeinde vereinigt:

1. die Gemeinden Ilztal und Preßguts zur Gemeinde Ilztal;

[...]

§ 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.

9

Nicht jedem Normadressaten aber kommt die Anfechtungsbefugnis zu. Es ist darüber hinaus erforderlich, dass das Gesetz selbst tatsächlich in die Rechtssphäre des Antragstellers unmittelbar eingreift. Ein derartiger Eingriff ist jedenfalls nur dann anzunehmen, wenn dieser nach Art und Ausmaß durch das Gesetz selbst eindeutig bestimmt ist, wenn er die (rechtlich geschützten) Interessen des Antragstellers nicht bloß potentiell, sondern aktuell beeinträchtigt und wenn dem Antragsteller kein anderer zumutbarer Weg zur Abwehr des – behaupteterweise – rechtswidrigen Eingriffes zur Verfügung steht (VfSlg. 11.868/1988, 15.632/1999, 16.616/2002, 16.891/2003).

10

1.1.1. Die antragstellende Gemeinde ist zur Bekämpfung des § 8 Abs. 4 Stmk. GemO auf Grund Art. 140 Abs. 1 Z 1 lit. c B-VG nicht legitimiert. Sie begründet das Vorliegen eines unmittelbaren Eingriffes dieser Bestimmung in ihre Rechtssphäre allein damit, dass sie mit Inkrafttreten ihrer Vereinigung mit einer anderen Gemeinde nicht mehr berechtigt sei, als selbstständiger Wirtschaftskörper (privatrechtlich) am Wirtschaftsleben teilzunehmen. Damit verkennt die antragstellende Gemeinde aber, dass diese Wirkung allein auf Grund der gemäß § 3 Abs. 11 Z 1 StGsrG angeordneten Vereinigung eintritt. § 8 Abs. 4 Stmk. GemO demgegenüber bewirkt nicht den Untergang der antragstellenden Gemeinde als (Privat-)Rechtssubjekt, sondern knüpft vielmehr an einen solchen Untergang tatbestandlich an. Der antragstellenden Gemeinde wäre es daher obgelegen, darzulegen, inwiefern sie spezifisch durch die bekämpfte Regelung über die

11

Rechtsnachfolge im Falle ihres Unterganges als Rechtssubjekt unmittelbar in ihrer Rechtssphäre betroffen ist. Eine solche Darlegung hat die antragstellende Gemeinde aber unterlassen. Der Antrag ist daher unzulässig, soweit die Aufhebung des § 8 Abs. 4 Stmk. GemO begehrt wird.

1.1.2. Im Übrigen ist die antragstellende Gemeinde zur Antragstellung auf Grund des Art. 140 Abs. 1 Z 1 lit. c B-VG legitimiert: Sie wird durch die bekämpfte, gesetzlich verfügte Gemeindevereinigung entsprechend ihrem Vorbringen schon deswegen nachteilig in ihrer Rechtssphäre berührt, weil sie durch die Vereinigung mit einer anderen Gemeinde ihre Rechtspersönlichkeit verliert. Die angefochtene Regelung greift auch unmittelbar und aktuell in die Rechtssphäre der antragstellenden Gemeinde ein; ein anderer zumutbarer Weg zur Abwehr des – behaupteterweise – rechtswidrigen Eingriffes steht der antragstellenden Gemeinde nicht zur Verfügung (vgl. VfGH 23.9.2014, G 44/2014, V 46/2014). 12

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. 13

Dieser Grundposition folgend hat der Gerichtshof die Rechtsauffassung entwickelt, dass im Gesetzesprüfungsverfahren der Anfechtungsumfang der in Prüfung gezogenen Norm bei sonstiger Unzulässigkeit des Prüfungsantrages nicht zu eng gewählt werden darf (vgl. zB VfSlg. 8155/1977, 12.235/1989, 13.915/1994, 14.131/1995, 14.498/1996, 14.890/1997, 16.212/2002). Der Antragsteller hat all jene Normen anzufechten, welche für die Beurteilung der allfälligen Verfassungswidrigkeit der Rechtslage eine untrennbare Einheit bilden. Es ist dann Sache des Verfassungsgerichtshofes, darüber zu befinden, auf welche Weise eine solche Verfassungswidrigkeit – sollte der Verfassungsgerichtshof die Auffassung des Antragstellers teilen – beseitigt werden kann (VfSlg. 16.756/2002, 19.496/2011). Der Umfang einer zu prüfenden und allenfalls aufzuhebenden Bestimmung ist derart abzugrenzen, dass einerseits nicht mehr aus dem Rechtsbestand ausgeschieden wird, als zur Beseitigung der zulässigerweise geltend gemachten Rechtswidrigkeit erforderlich ist, dass aber andererseits der verblei- 14

bende 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).

1.3. Der Antrag erweist sich, soweit die Aufhebung des StGsrG zur Gänze begehrt wird, als zu weit gefasst und sohin als unzulässig; der Eventualantrag auf Aufhebung des § 3 Abs. 11 Z 1 StGsrG erfüllt dagegen die Voraussetzungen eines zulässigen Aufhebungsbegehrens (vgl. VfGH 23.9.2014, G 44/2014, V 46/2014). 15

1.4. Der Antrag ist auch durch einen entsprechenden Beschluss des hierfür zuständigen Gemeinderates (vgl. VfGH 23.9.2014, G 44/2014, V 46/2014) gedeckt: Der Gemeinderat der antragstellenden Gemeinde hat in seiner Sitzung vom 6. Juni 2014 einen Beschluss zur Einbringung eines Individualantrages (u.a.) gegen das StGsrG gefasst. 16

1.5. Da auch die übrigen Prozessvoraussetzungen erfüllt sind, erweist sich der Antrag auf Aufhebung des § 3 Abs. 11 Z 1 StGsrG als zulässig. 17

2. In der Sache

2.1. Der Verfassungsgerichtshof hat sich in einem auf Antrag eingeleiteten Verfahren zur Prüfung der Verfassungsmäßigkeit eines Gesetzes gemäß Art. 140 B-VG auf die Erörterung der aufgeworfenen Fragen zu beschränken (vgl. VfSlg. 12.691/1991, 13.471/1993, 14.895/1997, 16.824/2003). Er hat sohin ausschließlich zu beurteilen, ob die angefochtene Bestimmung aus den in der Begründung des Antrages dargelegten Gründen verfassungswidrig ist (VfSlg. 15.193/1998, 16.374/2001, 16.538/2002, 16.929/2003). 18

2.2. Vorauszuschicken ist, dass der Antrag, ein Gesetz als verfassungswidrig aufzuheben, gemäß § 62 Abs. 1 VfGG "die gegen die Verfassungsmäßigkeit des Gesetzes sprechenden Bedenken im Einzelnen darzulegen" hat. Dies bedeutet, dass der Antragsteller seine sämtlichen Bedenken im Antrag selbst darzulegen hat. Die in diesem Antrag nicht im Einzelnen dargelegten Bedenken können in einem nachfolgenden Schriftsatz nicht nachgeholt werden (vgl. VfSlg. 17.516/2005). Der Verfassungsgerichtshof kann daher im vorliegenden Verfah- 19

ren nur jene Bedenken behandeln, die von der antragstellenden Gemeinde bereits im Antrag im Einzelnen dargelegt worden sind, nicht aber jene Bedenken, die erst in der Replik auf die Äußerung der Stmk. Landesregierung erstmals vorgebracht wurden.

2.3. Die antragstellende Gemeinde Preßguts behauptet zunächst die Unsachlichkeit der durch die bekämpfte Bestimmung bewirkten Vereinigung mit der Gemeinde Ilztal. Begründend bringt die antragstellende Gemeinde im Wesentlichen Folgendes vor: Die für die bekämpfte Vereinigung vom Landesgesetzgeber herangezogenen Kriterien der Gemeindestruktureform seien unsachlich und sprächen im vorliegenden Fall außerdem nicht für die bekämpfte Vereinigung. Die antragstellende Gemeinde weise eine stabile Bevölkerungszahl auf, verfüge über eine umfangreiche, effizient genutzte Infrastruktur und befinde sich in einer positiven finanziellen Lage; sie sei daher bereits gegenwärtig in der Lage, ihre Aufgaben ohne Haushaltsabgang zu erfüllen. Es bestünden – insbesondere auf Grund der Entfernung zwischen den Hauptsiedlungsschwerpunkten der beiden Gemeinden – auch keine besonderen räumlichen oder funktionellen Verflechtungen mit der Gemeinde Ilztal. Die bekämpfte Vereinigung führe daher zu keiner Verbesserung der Gemeindestruktur, sondern vielmehr zu erheblichen Nachteilen für die Bevölkerung der antragstellenden Gemeinde.

20

2.4. 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

21

festzusetzen sowie zu ändern. Insgesamt kommt dem Gesetzgeber dabei ein weitgehender rechtspolitischer Gestaltungsspielraum zu (vgl. ähnlich VfSlg. 9655/1983, 9668/1983, 9669/1983, 10.637/1985); er ist aber insbesondere an das – aus dem Gleichheitsgrundsatz erfließende – Sachlichkeitsgebot gebunden. Der Verfassungsgerichtshof hat alleine die Frage zu beurteilen, ob die vom Gesetzgeber vorgesehene Gemeindegliederung für sich genommen sachlich ist. Dem entsprechend ist es nicht seine Aufgabe, zu untersuchen, ob alternative Festlegungen zweckmäßiger gewesen wären oder bessere Auswirkungen gehabt hätten (vgl. zB VfSlg. 6697/1972, 9655/1983, 13.543/1993, wonach der Gleichheitsgrundsatz dem Verfassungsgerichtshof keine Handhabe gibt, über die Zweckmäßigkeit gesetzlicher Bestimmungen zu urteilen), hier etwa die Bildung eines – durch die B-VG-Novelle BGBl. I 60/2011 nunmehr mit einem umfangreicheren Aufgabenbereich ausgestatteten – Gemeindeverbandes gemäß Art. 116a B-VG.

2.5. 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. Der Verfassungsgerichtshof sieht sich auch vor dem Hintergrund der im vorliegenden Fall vorgetragenen Bedenken nicht veranlasst, von dieser Rechtsprechung abzugehen.

22

2.5.1. 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

23

(vgl. VfSlg. 9793/1983, 9819/1983, 10.637/1985, 11.372/1987, 13.543/1993). Zur Frage, unter welchen Voraussetzungen eine gesetzlich angeordnete Änderung der Gemeindestruktur vor dem Gleichheitssatz bestehen kann, hat der Verfassungsgerichtshof in seiner bisherigen Rechtsprechung ausgeführt, dass die Vereinigung einer Kleingemeinde mit weniger als 1.000 Einwohnern mit einer anderen Gemeinde in der Regel sachlich ist (vgl. VfSlg. 9793/1983, 9819/1983, 10.637/1985, 11.372/1987, 13.543/1993), wobei es sich bei dieser Einwohnerzahl nicht um eine starre Grenze, sondern um einen Richtwert handelt (vgl. VfSlg. 9668/1983).

2.5.2. 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). 24

2.6. Vor dem Hintergrund dieser Ausführungen erweist sich das Vorbringen der antragstellenden Gemeinde als unbegründet: 25

2.6.1. Durch den bekämpften § 3 Abs. 11 Z 1 StGsrG wird die antragstellende Gemeinde Preßguts mit der Gemeinde Ilztal zur Gemeinde Ilztal vereinigt. Die antragstellende Gemeinde hatte mit 1. Jänner 2013 405, die Gemeinde Ilztal 1.744 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 und auch der Landesgesetzgeber – anders als hinsichtlich der Gemeinde Ilztal – von einem weiteren Bevölkerungsanstieg von 12,2 % bis 2030 ausgeht. 26

Besondere Umstände, die trotz der geringen Einwohnerzahl für das eigenständige Bestehenbleiben der antragstellenden Gemeinde sprächen, liegen nicht vor. 27

2.6.2. Der Landesgesetzgeber prognostiziert der neuen Gemeinde einen leichten Bevölkerungsrückgang auf 2.138 Einwohner bis 2030. Vor dem Hintergrund dieser – vertretbaren – Prognose kann dem Landesgesetzgeber nicht entgegengetreten werden, wenn er – auch im Hinblick auf die demographischen Entwicklungen – durch die bekämpfte Vereinigung eine mittel- bis langfristige Erhaltung und Attraktivierung des Versorgungs- und Dienstleistungsangebots in der neuen Gemeinde zu ermöglichen sucht (vgl. die Erläut. zur RV 2347/1 BlgLT [Stmk.] 16. GP, 195 ff.).

2.6.3. Die antragstellende Gemeinde grenzt im Südosten an die Gemeinde Ilztal an. Die bekämpfte Vereinigung führt sohin zu einem geschlossenen Gemeindegebiet. Die Gemeinden sind durch die L 360 verkehrsmäßig direkt miteinander verbunden. Die Gemeinden liegen eingebettet in das Oststeirische Hügelland und bilden mit ihren Hauptsiedlungsschwerpunkten entlang der Ilz bzw. der L 360 eine gemeinsame Siedlungsachse. Weitere Streusiedlungen und landwirtschaftliche Einzelgehöfte befinden sich im beidseitig des Ilztals gelegenen Hügelland. Im – in der Gemeinde Ilztal gelegenen – Kreuzungsbereich der L 360 mit der B 54 befindet sich ein regionales Gewerbegebiet, ansonsten sind die Gemeinden vorwiegend landwirtschaftlich strukturiert. Entgegen der Ansicht der antragstellenden Gemeinde begründet die Distanz zwischen ihren Siedlungsschwerpunkten und dem Hauptsiedlungsschwerpunkt der Gemeinde Ilztal – gemessen vom Hauptsiedlungsschwerpunkt der antragstellenden Gemeinde beträgt sie ca. 4,5 Kilometer – keine Unsachlichkeit der bekämpften Vereinigung (vgl. VfSlg. 9655/1983, 10.637/1985, 11.629/1988, 13.543/1993). Dem verschlägt auch der Umstand nichts, dass die Distanz gemessen von anderen Wohngebieten der antragstellenden Gemeinde bis zu neun Kilometer beträgt. Vielmehr ist angesichts der unmittelbar an das Gebiet der antragstellenden Gemeinde angrenzenden Ilztaler Ortschaft Neudorf von einem räumlichen Naheverhältnis zwischen den beiden Gemeinden auszugehen.

Der Landesgesetzgeber zielt mit der bekämpften Vereinigung unter anderem darauf ab, neue Handlungsspielräume hinsichtlich der Raumentwicklung und Raumnutzung zu schaffen und eine bessere Nutzung der vorhandenen Fläche für Siedlungsraum durch entsprechende raumordnungs- und verkehrspolitische Maßnahmen zu ermöglichen. Seine Prämisse, dass größere Gemeinden die Instrumente der örtlichen Raumplanung völlig neu einsetzen können, indem die

mittel- bis langfristige Entwicklung tatsächlich auf der jeweiligen Gemeindeebene gestaltbar ist, und dass raumordnungspolitische Probleme einer kleinteiligen Entwicklungspolitik durch die Vereinigung leichter überwunden werden können (vgl. die Erläut. zur RV 2347/1 BgLT [Stmk.] 16. GP, 195 ff.), ist jedenfalls vertretbar. Wenn die antragstellende Gemeinde einwendet, dass die Ortschaften eine räumlich voneinander getrennte Entwicklung und keine Verflechtungen aufweisen, ist ihr zu entgegnen, dass eine solche getrennte Siedlungsstruktur aus raumordnungspolitischer Sicht durchaus zweckmäßig sein kann (vgl. VfSlg. 10.637/1985).

Die von der antragstellenden Gemeinde befürchtete Änderung der Raumordnungspolitik und die damit verbundenen behaupteten Nachteile für die Bevölkerung machen – selbst wenn diese Überlegungen zutreffen sollten – die angefochtene Gemeindevereinigung nicht unsachlich. Künftige Entscheidungen der Gemeindeorgane, die einen Teilbereich der neu gebildeten Gemeinde benachteiligen, können nämlich dem Landesgesetzgeber nicht angelastet werden (vgl. VfSlg. 9668/1983, 10.637/1985, 11.629/1988). Besondere Umstände, die ein solches Verhalten der Organe der neuen Gemeinde erwarten lassen, bestehen im vorliegenden Fall nicht.

2.6.4. Die antragstellende Gemeinde ist Volksschulstandort und verfügt unter anderem über einen Bauhof, ein Feuerwehrrüsthaus, ein Altstoffsammelzentrum, Wasserversorgungseinrichtungen, spezialisierte Warenhandelsunternehmen und diverse Freizeiteinrichtungen; nichtsdestotrotz ist sie mit öffentlichen und privaten Gütern und Dienstleistungen – etwa hinsichtlich der Güter des täglichen Bedarfs, des Pflichtschulangebotes und der ärztlichen Versorgung – unterversorgt. Dieser Umstand ist auch dem Örtlichen Entwicklungskonzept 3.0 der antragstellenden Gemeinde zu entnehmen. Hinsichtlich der Versorgung der Bevölkerung mit diesen Gütern und Dienstleistungen ist sie zentralörtlich und funktionell unter anderem in Richtung der Gemeinde Ilztal orientiert, welche über eine Grundversorgung vor Ort verfügt und wo nach Ansicht des Landesgesetzgebers eine deutlich bessere Nahversorgungsausstattung gegeben ist. Auch das Bestehen eines Standesamts- und Staatsbürgerschaftsverbandes sowie eines Reinhaltverbandes (unter anderem) zwischen den Gemeinden belegt die funktionelle Verflechtung zwischen der antragstellenden Gemeinde und der Gemeinde Ilztal.

31

32

Vor diesem Hintergrund ist die in ihrer Äußerung dargelegte Annahme der Stmk. Landesregierung nachvollziehbar, dass die räumlichen Funktionen in der neuen Gemeinde so gebündelt werden, dass im Wesentlichen eine Deckung der Grundfunktionen Wohnen, Naherholung, Versorgung und Bildung stattfindet, und die Infrastruktur innerhalb der neuen Gemeinde besser und effizienter auf die Bedürfnisse der Bevölkerung (etwa im Schulbereich) ausgerichtet und so langfristig und kostengünstig sichergestellt werden könne. Auch geht der Landesgesetzgeber vertretbar davon aus, dass sich durch eine breitere Verfügbarkeit und Abstimmungsmöglichkeit bei Infrastruktur und Personal ein erhöhter Handlungsspielraum im Hinblick auf die Anpassung der Versorgungsleistungen für eine alternde Gesellschaft sowie eine Konzentration und Rationalisierung der Basisinfrastruktur zugunsten ergänzender Einrichtungen im Jugend- und Sportbereich sowie für ältere Personengruppen ergebe (vgl. die Erläut. zur RV 2347/1 BgLT [Stmk.] 16. GP, 195 ff.). Daran ändert auch der von der antragstellenden Gemeinde ins Treffen geführte Umstand nichts, dass allenfalls nicht alle Infrastruktureinrichtungen (etwa in den Bereichen Wasser und Fernwärme) einer gemeinsamen Nutzung im Rahmen der neuen Gemeinde zugeführt werden können.

33

2.6.5. Auch wenn die beiden Gemeinden gegenwärtig in der Lage sind, in finanzieller Hinsicht ihre Pflichtaufgaben selbstständig zu erfüllen, steht dies ihrer Vereinigung nicht entgegen, wenn sich durch die Vereinigung ein (noch) leistungsfähigeres Kommunalwesen als bisher ergibt (vgl. zB VfSlg. 10.637/1985).

34

Der Landesgesetzgeber erwartet durch die bekämpfte Vereinigung, da sie die politische Vertretung verkleinert und bestehende Gemeindeverwaltungen zusammenführt, Kosteneinsparungen im Bereich der politischen Organe der neuen Gemeinde, durch Effizienzsteigerungen infolge umfassender und verschränkter Kompetenz der politischen Organe sowie der Gemeindeverwaltung, im Bereich der Anschaffung von Gebrauchs- und Verbrauchsgütern, sowie als Folge einer professionelleren Verwaltung mit Spezialisierung auf einzelne Verwaltungsgebiete sowie handhabbaren Vertretungsregelungen von Mitarbeitern (vgl. die Erläut. zur RV 2347/1 BgLT [Stmk.] 16. GP, 195 ff.). Weder der Verweis auf eine gegenwärtig effiziente Personalverwaltung noch die Behauptung eines künftigen Rückganges der freiwilligen bzw. ehrenamtlichen Tätigkeit in der Gemeindebevölkerung ist geeignet, die vom Landesgesetzgeber auf die bezeichneten Umstände begründeten Einsparungspotentiale zu widerlegen. Wie sich die

35

Freiwilligenarbeit bzw. ehrenamtliche Tätigkeit in der neuen Gemeinde entwickeln wird und ob tatsächlich – wie von der antragstellenden Gemeinde ausgeführt – eine Reduktion der diesbezüglichen Bereitschaft zu einer Kostensteigerung im Personalbereich führen wird, ist nicht abschätzbar und kann folglich ebenfalls nichts an der Plausibilität der Annahmen des Landesgesetzgebers ändern.

2.6.6. Zum Vorbringen, dass nicht geprüft wurde, ob ein Gemeindeverband zweckmäßiger wäre, ist auf Punkt 2.4. zu verweisen. Der Verfassungsgerichtshof hat alleine die Frage zu beurteilen, ob die vom Gesetzgeber vorgesehene Gemeindevereinigung – sohin die Vereinigung der antragstellenden Gemeinde mit der Gemeinde Ilztal – für sich genommen sachlich ist. 36

2.6.7. Zum weiteren 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

2.6.8. Die antragstellende Gemeinde vertritt die Auffassung, dass für die Zulässigkeit und Sachlichkeit einer Gemeindestrukturreform eine umfassende Grundlagenforschung und Begründung erforderlich sei, eine solche jedoch nicht vorgenommen worden sei. 38

Wie sich bereits aus den Gesetzesmaterialien ergibt, ist dem StGsrG ein mehrjähriger Gemeindestrukturreformprozess vorangegangen, in dessen Rahmen die Grundlagen für die Veränderung der Gemeindestruktur in der Steiermark (u.a. durch wissenschaftliche Studien) ermittelt und die Gemeindevereinigungen in mehreren Phasen intensiv vorbereitet wurden; in der sogenannten Verhandlungsphase vom Februar 2012 bis September 2012 wurden die Vorstellungen des Landes und die Vorschläge der Gemeinden auch mit den betroffenen Gemeinden diskutiert, und in der Entscheidungsphase vom Oktober 2012 bis Jänner 2013 wurden die Ergebnisse und Stellungnahmen aus der Vorschlags- und Verhandlungsphase ebenfalls mit Gemeindevertretern besprochen. Deshalb ist auch das Vorbringen der antragstellenden Gemeinde, dass sie in den Reformprozess nicht eingebunden gewesen sei, nicht zutreffend: So fand insbesondere am 11. April 2012 ein Verhandlungsgespräch zwischen Vertretern der Stmk. Landesregierung 39

und Vertretern der von der bekämpften Vereinigung betroffenen Gemeinden statt, in welchem die konkrete Gemeindekonstellation diskutiert wurde. Zudem nahm die antragstellende Gemeinde mehrere Gelegenheiten zur Erstattung schriftlicher Stellungnahmen in Anspruch, so beispielsweise am 20. Oktober 2013.

Selbst wenn das StGsrG ohne vorangegangene Grundlagenforschung oder ohne Begründung erlassen worden wäre, begründete dies noch keine Unsachlichkeit des Gesetzes, solange die mit diesem Gesetz erfolgte Vereinigung der Gemeinden im Ergebnis sachlich gerechtfertigt ist (vgl. VfGH 23.9.2014, G 44/2014, V 46/2014). 40

2.6.9. 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. 41

Daran ändert auch das Vorbringen der antragstellenden Gemeinde, andere Gemeinden seien nicht miteinander vereinigt worden, nichts, lassen sich daraus doch keine Rückschlüsse auf die Unsachlichkeit der hier bekämpften Vereinigung ziehen (vgl. VfSlg. 9668/1983). 42

2.7. Auch das Bedenken der antragstellenden Gemeinde, dass durch das StGsrG die verfassungsgesetzlich verankerte Institution der Ortsgemeinde "weitgehend aufgehoben" und durch den "Regelfall der 'Großgemeinde'" ersetzt werde, geht ins Leere: Der Verfassungsgerichtshof hegt keinen Zweifel, dass sich der Landesgesetzgeber mit der bekämpften Vereinigung im Rahmen des in Art. 115 Abs. 1 B-VG festgelegten Konzepts der Ortsgemeinden bewegt. 43

2.8. Schließlich ist für den Verfassungsgerichtshof in keiner Weise nachvollziehbar, inwiefern die bekämpfte Vereinigung einen – auch von der antragstellenden Gemeinde nicht näher präzisierten – Eingriff in die verfassungsgesetzlichen Wahlgrundsätze gemäß Art. 117 Abs. 2 B-VG darstellen soll. 44

2.9. Die von der antragstellenden Gemeinde vorgebrachten Bedenken haben sich nicht als zutreffend erwiesen. 45

IV. Ergebnis

1. Der Antrag ist daher, soweit die Aufhebung des StGsrG zur Gänze sowie des § 8 Abs. 4 Stmk. GemO begehrt wird, als unzulässig zurückzuweisen. 46
- Im Übrigen ist der Antrag als unbegründet abzuweisen. 47
2. Diese Entscheidung konnte gemäß § 19 Abs. 4 erster Satz VfGG ohne mündliche Verhandlung in nichtöffentlicher Sitzung getroffen werden. 48

Wien, am 24. November 2014

Der Präsident:

Dr. HOLZINGER

Schriftführer:

Mag. METZLER