

VERFASSUNGSGERICHTSHOF

G 121/2014-11

25. 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,

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

sowie des Ersatzmitgliedes

Dr. Irmgard GRISS

als Stimmführer, im Beisein des Schriftführers

DI Dr. Walter FAUNIE,

über den Antrag der GEMEINDE GSCHNAIDT, vertreten durch die Hohenberg Strauss Buchbauer Rechtsanwälte GmbH, Hartenaugasse 6, 8010 Graz, § 3 Abs. 3 Z 3 des Stmk. Gemeindestrukturreformgesetzes, LGBl. 31/2014 (berichtigt durch LGBl. 36/2014), in eventu die Wortfolge "und Gschnaidt" in § 3 Abs. 3 Z 3 leg. cit. als verfassungswidrig aufzuheben, in seiner heutigen nichtöffentlichen Sitzung gemäß Art. 140 B-VG zu Recht erkannt:

Der Antrag wird abgewiesen.

Entscheidungsgründe

I. Antrag und Vorverfahren

1. Gestützt auf Art. 140 B-VG begehrt die antragstellende Gemeinde Gschnaidt, § 3 Abs. 3 Z 3 des Stmk. Gemeindestrukturreformgesetzes (StGsrG), LGBl. 31/2014 (berichtigt durch LGBl. 36/2014), in eventu die Wortfolge "und Gschnaidt" in § 3 Abs. 3 Z 3 leg. cit. als verfassungswidrig aufzuheben. Begründend wird dazu im Wesentlichen Folgendes ausgeführt:

1

"4. Warum die angedachte Gebietsänderung nicht dem Sachlichkeitsgebot entspricht:

4.1 Zur geographischen Lage bzw zu den – angeblich – bestehenden Siedlungsverflechtungen:

4.1.1 Richtig ist zwar, dass die genannten Gemeinden aneinander grenzen. Von angeblich bereits bestehenden Siedlungsverflechtungen – wie in den Erläuterungen zum Gesetz angeführt – kann jedoch nicht die Rede sein.

Das Gemeindeamt der ASt liegt ca. 18 Kilometer vom Gemeindeamt Judendorf-Straßengel entfernt, welches auch das Gemeindeamt der neuen Zentrumsgemeinde Gratwein-Straßengel wird. Der kürzeste Weg führt allerdings durch die drei Gemeinden Stiwoll, St. Bartholomä und St. Oswald bei Plankenwarth. Aufgrund der geographischen Lage und der großen, räumlichen Entfernung ist die direkte Erreichbarkeit des neuen Gemeindezentrums für den Großteil der Bevölkerung der ASt sehr umständlich und vor allem im Winter sehr schwierig (zB über eine schmale Passstraße bis 1000m Seehöhe). Aufgrund der [...] durch die Fusion entstehenden großen Gemeindefläche werden sich für die Gemeindebürger der

ASt solcherart Entfernungen von bis zu 30 Kilometern zum neuen Gemeindeamt ergeben. Eine Anbindung an das öffentliche Verkehrsnetz ist nur spärlich gegeben (täglich nur eine Busverbindung) und ist für den Großteil der Bürger der ASt auch aufgrund der großen Entfernung zu den Haltestellen nicht zumutbar.

[...]

4.1.2 Auch die von der berufenen Regierung in das Treffen geführte – angebliche – Siedlungsverflechtung trifft tatsächlich so nicht zu; die ASt verfügt außerdem über eigene infrastrukturelle Versorgungseinrichtungen[.]

[...]

Sämtliche Kinder der ASt besuchen aufgrund der Nähe den Kindergarten und die Volksschule in der Gemeinde Geistthal. Bei Bedarf steht eine Nachmittagsbetreuung ebenfalls zur Verfügung. Gerne wird auch das Angebot der Musikschule Voitsberg in Anspruch genommen. Die Lehr- und Übungsstunden dazu finden direkt in nächster Nähe in der Gemeinde Geistthal statt.

Die Wahl des Hausarztes und der benötigten Fachärzte erfolgt jeweils nach persönlicher Gegebenheit (Hauptkriterium: Nähe zum Standort Haus/Wohnung bzw. Nähe bzw. Lage auf dem Weg zum Arbeitsplatz). Praktische Ärzte ('Hausärzte') werden hauptsächlich in den Gemeinden St. Oswald und Deutschfeistritz aufgesucht.

Auch die Versorgung an Dienstleistern ist in der ASt ausreichend vorhanden[.]
[...]

Aufgrund der Entfernungen zu den nächstgelegenen Tankstellen [...] gibt es in der ASt eine Dieselmehrheit, deren Abrechnung als kostenlose Serviceleistung durch die ASt vorgenommen wird.

4.1.3 Aufgrund der umfangreichen, gut funktionierenden und eigenständigen Versorgungseinrichtungen der ASt aller Art kann von einer Siedlungsverflechtung der Fusionsgemeinden folglich nicht ausgegangen werden. Wenn überhaupt, dann bestehen Siedlungsverflechtungen lediglich mit der Nachbargemeinde Geistthal. Solcherart können diese Faktoren auch nicht zur Begründung der gegenständlichen Fusion herangezogen werden. Die angedachte Fusion ist somit (auch) aus diesem Grund sachlich nicht gerechtfertigt.

4.1.4 Für die ASt wird im StGsrG ein rückläufiger Bevölkerungsstand prognostiziert. Die Prognosen gehen von einem Bevölkerungstand von 301 Einwohnern im Jahr 2030 im Gegensatz zu 345 im Jahr 2013 aus.

Ein – wie von der berufenen Regierung konstatiertes – rückläufiger Bevölkerungsstand ist anhand der Daten aus dem Zentralen Melderegister jedoch nicht

herauszulesen; vielmehr ist seit dem Jahr 2012 sogar ein Bevölkerungszuwachs zu vermerken.

[...]

Entgegen der Ansicht der berufenen Regierung in ihren erläuternden Bemerkungen zum Steiermärkischen Gemeindestrukturreformgesetz ist auch in Hinkunft davon auszugehen, dass es zu einer positiven Bevölkerungsentwicklung in den nächsten Jahren kommen wird und dieser Trend im StGsrG somit überhaupt nicht berücksichtigt wurde.

Die Bevölkerungsstruktur der ASt ist eine ländliche mit bäuerlichem Charakter. Dagegen ist die Bevölkerungsstruktur der anderen Gemeinden zum größten Teil städtisch, weshalb ein Zusammengehörigkeitsgefühl der jeweiligen Bevölkerung nicht vorhanden ist und solcherart davon auszugehen ist, dass die neue Gemeinde sich nicht zu einer Gemeinschaft entwickeln wird. Aufgrund dieser Strukturunterschiede haben die Menschen natürlich unterschiedliche Interessen und auch Erwartungen an die Gemeinde. Vor allem die Landwirte aber auch die Pendler befürchten, dass sie nicht mehr in diesem Maße von der neuen Gemeinde (zB durch Unterstützung bei der Gemeinde- und Privatstraßenerhaltung und durch den kostenlosen Winterdienst auch auf Privatwegen) unterstützt werden.

Als eines der vorrangigsten Anliegen der ASt war die Erhaltung der landwirtschaftlichen Betriebe durch Bewirtschaftung der Bauernhöfe und die Landschaftspflege. Um der Abwanderung entgegen zu wirken, wurden die Gebühren in der ASt möglichst niedrig gehalten. Der zeitweise Bevölkerungsrückgang der ASt ist nicht auf eine allgemeine Abwanderung (die ASt hatte noch nie so viele Haushalte wie derzeit) zurückzuführen, sondern auf eine negative Geburtenrate. Die negative Geburtenrate wirkt sich vor allem generationsbedingt verstärkt durch die geringe Einwohnerzahl aus.

4.1.5 Von Seiten der Jagdgesellschaft (in der nur Gemeindebürger als Jagdpächter aufgenommen werden) gibt es große Bedenken, dass sie in einer Großgemeinde ihre Möglichkeit der Jagdausübung verlieren könnten.

4.1.6 Insbesondere auch aufgrund der dislozierten Lage der ASt gibt es zu der neuen Gemeinde praktisch auch keine kulturelle Verbundenheit. Unsere Gemeinde hat eine schon Jahrhunderte lang dauernde wechselseitige Beziehung durch Pfarr- und Schulsprengel zu den Nachbargemeinden Geistthal und Södingberg, daher wird auch das Vereinsleben der ASt von Menschen aus den Gemeinden Södingberg und Geistthal mitgetragen. Zugleich hat die Bevölkerung des Gemeindegebietes Krienz ihren Lebensmittelpunkt in der Gemeinde Geistthal, da sie seit jeher zur Pfarre und zum Schulsprengel Geistthal gehören. Eine Fusion in dieser Form – trotz damit verbundenen Bezirkswechsels – wäre von der Bevölkerung der ASt mitgetragen worden, da in den vorhin genannten Gemeinden die Bevölkerungsstruktur identisch zu jener der ASt ist und die Menschen in diesen

Gemeinden größtenteils die gleichen Probleme und Interessen haben[,] und soweit absehbar[,] die Entwicklung gleich verlaufen wird.

Die Auflösung der ASt hat sicherlich auch einen Identitätsverlust für die Bürger zur Folge, sodass davon auszugehen ist, dass dies auch zu einem Verlust der Bereitschaft Eigenleistungen für die Allgemeinheit und für die ASt zu erbringen nach sich ziehen wird. Dies wird sich nicht nur auf Einsparungsmöglichkeiten [der] ASt sondern auch auf das Vereinsleben negativ auswirken.

Nicht zuletzt ist aufgrund der geringen Einwohnerzahl der ASt und aufgrund der strukturellen Unterschiede zu befürchten, dass die Bevölkerung der ASt nach der Fusion keine Einflussnahme mehr auf die Entwicklung der neuen Gemeinde sowie auf die Gestaltungsmöglichkeiten ihrer Zukunft haben [wird].

[...]

4.2. Zur finanziellen Lage der ASt:

4.2.1 Gemeindehaushalt:

Die finanzielle Entwicklung der ASt war im Betrachtungszeitraum 2008 bis 2012 trotz eines wirtschaftlich schwierigen Umfeldes positiv. Die ASt konnte in den letzten Jahren (2008 – 2012) den ordentlichen Haushalt der Gemeinde ausgeglichen und im Jahr 2008 mit Überschüssen abschließen.

Der Gesamtsaldo zwischen Einnahmen und Ausgaben ist im ordentlichen Haushalt alljährlich positiv und bewegt sich zwischen EUR 21.087,00 im Jahr 2010 und EUR 67.256,00 im Jahr 2012. Der Soll-Überschuss im Jahr 2013 beträgt EUR 73.772,34.

[...]

Da die ASt nur Vorhaben realisiert, welche in Entsprechung ihrer finanziellen Lage auch leistbar sind, konnte auch der außerordentliche Haushalt alljährlich zumindest ausgeglichen dargestellt werden.

[...]

Die Finanzlage der ASt stellt sich demnach in den letzten fünf Jahren als sehr stabil dar. Zur Bewältigung sämtlicher Vorhaben wurden bis dato keine Darlehen benötigt.

4.2.2 Der Verschuldungsgrad der ASt [...] liegt per 31.12.2013 bei 0,0 %.

Die ASt hat in den letzten 5 Jahren weder Darlehen aufgenommen noch Haftungen übernommen. Dementsprechend weist der Rechnungsabschluss 2012 der

ASt Rücklagen in Höhe von EUR 44.302,38 aus. Größere Investitionen wurden – aufgrund der Unwetterschäden der letzten Jahre – lediglich hinsichtlich der Straßensanierung erforderlich.

Auch für die Jahre 2014 bis 2018 kann der Haushalt weiterhin ausgeglichen erstellt werden. Der Verschuldungsgrad wird sich weiterhin bei 0,0 % bewegen.

4.2.3 Tarifvergleich:

79 von 126 Haushalten im Gemeindegebiet der ASt sind an die Wasserversorgungsanlage der ASt angebunden. Der Gemeinderat der ASt hat letztmalig am 07.09.2011 die Novellierung der Wassergebührenordnung beschlossen.

Für den Wasserverbrauch werden Wasserverbrauchsgebühren in Höhe von EUR 0,95 pro m³ an verbrauchter Wassermenge erhoben. Im Bereich der Wasserversorgung, welche als Betrieb mit marktbestimmter Tätigkeit betrieben wird, wurde[...] in den letzten Jahren eine Kostendeckung bzw sogar eine Kostenüberdeckung erwirtschaftet [...].

Hinsichtlich der Gebührenberechnung für die Abfallbeseitigung wird als Grundlage die Personenzahl der Liegenschaft herangezogen. In die verbrauchsunabhängige Grundgebühr werden insbesondere die für den Betrieb, die Erhaltung und die Verwaltung der maßgeblichen Einrichtungen und Anlagen entstandenen Kosten miteinbezogen.

[...]

Die Berechnung der variablen Gebühr erfolgt sodann auf Basis des bereitgestellten Behältervolumens und der Anzahl der Entleerungen. Als Berechnungsgrundlage werden die Kosten herangezogen, welche durch die tatsächliche Inanspruchnahme der Entsorgungseinrichtungen anfallen. Diese betragen pro Entleerungen für gemischte Siedlungsabfälle (Restmüll) EUR 2,60 pro 60 Liter Abfallsammelsack.

[...]

[I]n den letzten beiden Jahren [wurde] eine erhebliche Kostenüberdeckung erwirtschaftet [...].

[...]

Aus [einem] Gebührenvergleich [mit den anderen Fusionsgemeinden] lässt sich [entnehmen], dass die ASt die niedrigsten Gebühren aufweist. Durch die Fusion wird es in der Folge zu einer Gebührenangleichung aller Fusionsgemeinden

kommen, was zwangsläufig auch in einer Anhebung der Gebühren für die Gemeindebürger der ASt resultieren würde. Auch darin ist kein Vorteil sondern vielmehr eine Verschlechterung für die ASt zu erblicken.

4.2.4 Verwaltungs- bzw Personalkosten:

Hinsichtlich der Verwaltungs- bzw Personalkosten gibt es für die ASt – auch seitens Aussagen des Landes Steiermark – keine Einsparungspotentiale.

Mit der bevorstehenden Fusion wird zwangsläufig eine Verteuerung des Verwaltungsaufwandes insbesondere aufgrund der erforderlichen Vergrößerung des Verwaltungsapparates einhergehen.

4.2.5 Auch in diesem Bereich zeigt sich also, dass keine Notwendigkeit zur Fusion der ASt mit den (Markt-)Gemeinden Gratwein, Judendorf-Straßengel und Eisbach besteht. Die Kosten der Fusionsabwicklung würden den prognostizierten (aber von der berufenen Regierung ohnehin nicht in Zahlen erfassten) – finanziellen – Nutzen übersteigen bzw zumindest aufwiegen; die angedachte Fusion ist somit auch diesbezüglich sachlich nicht gerechtfertigt.

[...]

4.3 Zum Verlust der Bürgernähe und zum anhaltenden Widerstand der Bevölkerung:

4.3.1 Durch die Fusion wird sich die Anzahl der Vertreter im Gemeinderat der zu fusionierenden Gemeinden reduzieren. Dies bedeutet für die derzeitigen Gemeinden somit einen deutlichen Verlust von Ansprechpersonen, welcher sich vor allem durch die Größe der neu entstehenden Gemeinde negativ auf die Bürgernähe der Gemeindevertretung auswirken wird, was solcherart eine klare Verschlechterung für die ASt darstellt.

4.3.2 Bereits oben wurde erwähnt, dass der allgemein anhaltende Widerstand der Bevölkerung zumindest ein Indiz dafür ist, dass die Gemeindevereinigung unsachlich ist/war.

In der Stellungnahme der ASt an die Steiermärkische Landesregierung vom 09.01.2013 kommunizierte die ASt gegenüber der berufenen Regierung, dass ihrer Ansicht nach kein Bedarf nach einer Zusammenlegung besteht.

4.3.3 Aufbauend darauf ergab die im Gemeindegebiet der ASt durchgeführte Volksbefragung zur Gemeindezusammenlegung vom 16.12.2012 eine deutlich ablehnende Haltung der Bevölkerung der ASt hinsichtlich der Fusion mit den (Markt-) Gemeinden Gratwein, Judendorf-Straßengel und Eisbach. Bei einer Wahlbeteiligung von 84,1% stimmten 228 Bürger (das sind 91,6%) dafür, dass die Eigenständigkeit der ASt beibehalten wird. Lediglich 13 Bürger (5,7%) votierten für eine Zusammenlegung nach dem Landesvorschlag. Eine Zusammenlegung mit

den (Markt-)Gemeinden Gratwein, Judendorf-Straßengel und Eisbach wird daher – auch – von der Bevölkerung der ASt abgelehnt.

In der Gemeinde der ASt wurde eine Bürgerinitiative mit 294 Mitgliedern gegründet. Bis dato haben sich – von 294 Wahlberechtigten – 269 Personen dieser Initiative angeschlossen. Die Bürgerinitiative hat in zahlreichen Info-Veranstaltungen über die geplante Fusion berichtet und eine beim Land Steiermark einzubringende Petition für den Fortbestand der Eigenständigkeit der ASt gestartet, welche bereits 269 Bürger mit ihren Unterschriften unterstützen. Weitere 9 Personen, welche zwar keinen Hauptwohnsitz im Gemeindegebiet der ASt[,] jedoch eine Liegenschaft haben[,] unterstützen diese Petition mit ihren Unterschriften.

Die Bürgerinitiative (somit ein Großteil der Bürger) sowie der Gemeinderat der ASt bekennen sich nach wie vor gegen die geplante Zwangsfusionierung und dokumentieren damit eindeutig den anhaltenden Widerstand.

4.3.4 Seit Beginn des Steiermärkischen Strukturreformprozesses ist daher der allgemein anhaltende Widerstand der ASt bzw der im Gemeindegebiet der ASt lebenden Bevölkerung dokumentiert. Es ist davon auszugehen, dass dieser Widerstand in der Bevölkerung auch nach dem 01.01.2015 anhalten wird, was ein Leben und ein Wirtschaften in der neuen Gemeinde zusehends und auf nicht überschaubare Zeit erschweren wird.

[...]

4.4 Anmerkung: zum – von der berufenen Regierung – negierten 'Parteiengehör' und zur mangelhaften Begründung des Gesetzes:

4.4.1 Eine konkrete, auf das spezielle Ansinnen der berufenen Regierung betreffend eine Zusammenlegung der ASt mit den (Markt-)Gemeinden Gratwein, Judendorf-Straßengel und Eisbach bezogene (ausführliche) Begründung wurde der ASt nie übermittelt bzw zur Verfügung gestellt. Dies obwohl die ASt von der berufenen Regierung mehrfach eine entsprechende Informationsfreigabe forderte.

4.4.2 Aufgabe der berufenen Regierung war und wäre es (im Sinne einer 'Bringschuld'), eine dem Sachlichkeitsgebot entsprechende Prognose zu erstellen, mittels welcher die konkrete Fusion zu begründen ist. Bisher wurden der ASt keine Argumente bzw Prognosedaten, etwa im Sinne einer dem Stand europäische[r] Rechtsprechung entsprechenden Machbarkeitsstudie mit mittelfristiger Planung, bekannt gegeben; dies wird auch nicht in den Erläuterungen zu dem vorliegenden StGsrG 'nachgeholt', wo – beinahe bei jeder Fusion gleichlautend – mit allgemeinen Stehsätzen versucht wird, die jeweilige Fusion zu rechtfertigen. Dies lässt den berechtigten Rückschluss zu, dass seitens der berufenen Regierung im Vorfeld der Entscheidung überhaupt keine fachlich fundierte Grundlagenfor-

schung betrieben wurde und solcherart keine dem Sachlichkeitsgebot entsprechenden Prognosewerte ermittelt wurden, welche die im konkreten Fall ange-dachte Fusion tatsächlich (und nicht nur mit allgemeinen Stehsätzen umschrie-ben) begründen würden.

4.4.3 Die von der berufenen Regierung im StGsrG festgelegte Zusammenlegung der ASt mit den (Markt-)Gemeinden Gratwein, Judendorf-Straßengel und Eisbach wurde im Ergebnis weder im StGsrG noch in den diesbezüglichen Erläuterungen ordnungsgemäß begründet. Es wäre von der berufenen Regierung nämlich etwa (schriftlich) darzulegen, welche volkswirtschaftlichen und kommunalwirtschaftli-chen Vorteile sich konkret für die Bevölkerung der betroffenen Gemeinden ergeben würden und warum eine Zusammenlegung mit den (Markt-)Gemeinden Gratwein, Judendorf-Straßengel und Eisbach die einzig sinnhafte Form einer gesicherten kommunalen Entwicklung (ein Gemeindeverband iSd Art 116a B-VG bzw iSd § 38 Stmk GemO wurde von der berufenen Regierung im Reformprozess überhaupt zur Gänze abgelehnt bzw negiert) sein kann.

4.4.4 Auf Grund der von der berufenen Regierung vorgebrachten allgemein gehaltenen 'Stehsätze' kann nicht davon ausgegangen werden, dass durch die Zusammenlegung Verbesserungen zu erwarten sind.

Eine Änderung der Gemeindestruktur muss, um sachlich gerechtfertigt zu sein, eine Verbesserung mit sich bringen [...]. Diese Verbesserung ist sowohl für die ASt als auch für die weiteren Gemeinden und deren Einwohner aufgrund der vorstehenden Ausführungen weder in der Stärkung der finanziellen Leistungs-kraft noch in der Leistungsfähigkeit der Gemeinde gegeben. Die gemeinsamen Berührungspunkte der nunmehr vom Land Steiermark vorgesehenen Fusionsge-meinden weisen weder in den vorhandenen Strukturen in Bezug auf Verwaltung, Vereinsleben noch auf Lebensbeziehungen samt Verkehrsströmen auf überwie-genden Überhang hin.

Somit kann eindeutig festgestellt werden, dass eine bürgernahe und effiziente Betreuung der Gemeindebevölkerung der ASt bei Beibehaltung der Eigenstän-digkeit geboten und auch weiterhin sichergestellt werden kann, ohne die Eigen-ständigkeit sinnlos aufzugeben.

Auch aufgrund einer uneinheitlichen Vorgehensweise der berufenen Regierung bei der Entwicklung und Umsetzung der Gemeindestrukturreform liegt der Schluss nahe, dass auch die Feststellung der berufenen Regierung, dass durch die gegenständliche Vereinigung der 4 Gemeinden ein leistungsfähigeres Gemein-wesen als bisher entstehen wird, auf einer reinen Annahme, welche durch keine auf die konkrete Sachlage bezogenen Daten gestützt ist, beruht. Darüber hinaus wurde der ASt seitens des Landes in einer Besprechung mit Gemeindevertretern am 17.04.2013 mitgeteilt, dass die Entscheidung über die Fusion der vier Ge-meinden eine politische war und es keine diesbezügliche sachbezogene Begrün-dung gibt.

Auch aus diesem Grund ist die gegenständliche Fusion der ASt mit den (Markt-) Gemeinden Gratwein, Judendorf-Straßengel und Eisbach sachlich nicht zu rechtfertigen.

[...]

4.5 Zum 'gelinderen Mittel' der Zusammenarbeit von Gemeinden im Wege eines Gemeindeverbands anstelle einer Zwangsfusionierung:

4.5.1 Zu dieser 'informationsverweigernden' und – wie dargelegt – auch nicht begründeten Haltung der berufenen Regierung kommt hinzu, dass – wie bereits erwähnt – freiwillige interkommunale Kooperationen (als mögliche Alternative zur Zwangsfusion) seitens der berufenen Regierung überhaupt nicht geprüft, ja sogar negiert wurden. Es muss daher die Frage bedauerlicherweise unbeantwortet bleiben, ob nicht etwa im jeweiligen Einzelfall ein Gemeindeverband als sparsamer, wirtschaftlicher und zweckmäßiger anzusehen wäre, als die nunmehr angedachte Zwangsfusion.

4.5.3 Die Wahl des schärfsten Mittels (Auflösung der Selbstbestimmungs- und Selbstverwaltungseinheit) bei Vorliegen von gelinderen 'Mitteln' (der Zusammenarbeit) kann beim besten Willen nicht dem Sachlichkeitsgebot/dem Prinzip der Verhältnismäßigkeit entsprechen. Gemeindezusammenlegungen, welche nicht auf freiwilliger Basis, sondern vielmehr unter Zwang erfolgen, sind als nicht mehr zeitgemäß zu betrachten und entsprechen nach Ansicht der ASt nicht dem demokratischen Grundverständnis der Republik Österreich." (Zitat ohne die im Text enthaltenen Hervorhebungen)

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

2

"Zur Begründung und den Schlussfolgerungen des Antrages:

[...]

[...] Unter III.4.1.1. und III.4.1.2. des Antrages wird die räumliche und funktionelle Verflechtung insbesondere mit der Marktgemeinde Judendorf-Straßengel in Abrede gestellt.

[...]

Dazu wird festgehalten, dass die Antragstellerin in einer Entfernung von ca. 15 bis 16 km den Teilregionalen Versorgungszentren Judendorf-Straßengel und Gratwein funktionell zugeordnet ist.

Generell sind Angaben zu Entfernungen zwischen der Antragstellerin und umliegenden Gemeinden oder Standorten schwer zu quantifizieren, da die Antragstellerin über ein Gemeindegebiet mit dezentralen Klein- und Kleinstsiedlungsgebieten und Gehöften verfügt.

Laut Pendlerstatistik der Registerzählung 2011 hatte die Antragstellerin drei ErwerbseinpenderInnen und 127 ErwerbsauspenderInnen (d.s. 69% der Erwerbstätigen der Antragstellerin), d.h. die Antragstellerin hatte einen negativen Pendlersaldo von 124, ist also eine reine Auspendlergemeinde.

Das zweithäufigste Auspendelziel (nach der Landeshauptstadt Graz) ist die Gemeinde Eisbach, Gratwein ist (nach Gratkorn) das vierthäufigste Auspendelziel. Auch die Pendlerstatistik bestätigt jene räumliche Nutzung der BewohnerInnen der Antragstellerin, die für die gegenständliche Vereinigung spricht.

Zur Argumentation der Antragstellerin ist – unter Berücksichtigung des rechtswirksamen Örtlichen Entwicklungskonzeptes und des Flächenwidmungsplanes (Gschnaidt ÖEK und FWP 3.0, Rechtskraft 2005, [...]) der Antragstellerin – weiters Folgendes anzumerken:

- Die Antragstellerin liegt am westlichen Rand des Bezirkes Graz-Umgebung und grenzt im Osten an die Gemeinde Eisbach an.
- Die Antragstellerin weist im Flächenwidmungsplan 3.0 der Gemeinde nur drei Siedlungsansätze mit Bauland auf.
- Gemäß REPRO Graz/Graz-Umgebung ist St. Pankrazen (Hauptort der Antragstellerin) als Siedlungsschwerpunkt ohne zentralörtliche Funktion ausgewiesen.
- Im rechtskräftigen ÖEK 3.0 der Antragstellerin hat sich die Gemeinde zum Ziel gesetzt, prinzipiell mit den Nachbargemeinden zusammenzuarbeiten. Dabei führt sie als Maßnahme die Mitnutzung und gemeinsame Nutzung von kulturellen und sportlichen Angeboten, Schulen und kulturellen Veranstaltungen u.a. in Eisbach-Rein an.
- Die nächste Neue Mittelschule liegt in Gratwein.
- Weiters geht aus dem ÖEK 3.0 der Antragstellerin hervor, dass betreffend Nahversorgung u.a. enge Verbindungen zu den Gemeinden Gratwein und Gratkorn bestehen.
- Durch seine Randlage und großflächige Ausbreitung liegt die Antragstellerin schon jetzt rund 18 km von Judendorf-Straßengel, 16 km von Gratwein und 12 km von Eisbach und somit von den nächsten Infrastruktureinrichtungen entfernt.

Die Antragstellerin ist aber jedenfalls zentralörtlich und funktionell nach Judendorf-Straßengel und Gratwein orientiert.

Hinsichtlich der von der Antragstellerin ins Treffen geführten schlechten Verkehrsverbindung wird Folgendes festgestellt:

Gratwein bzw. Judendorf-Straßengel sind von den Siedlungsgebieten der Antragstellerin im Norden über die L 315 und L 334 sowie im Süden über die L 350, L 336 und L 316 erreichbar, wobei die kürzeste Verbindung der Gemeindeämter der Antragstellerin und Judendorf-Straßengel über Plankenwarth und teilweise Gemeindestraßen führt.

Die Antragstellerin ist mit ihrem Hauptort St. Pankrazen über die Verbundlinie 131 [...] an den Öffentlichen Verkehr angebunden. Die Anbindung an den Öffentlichen Linienverkehr wird der Einwohnerzahl gerecht. Im Sinne des § 11 ÖPNRV-G könnte die neue Marktgemeinde Gratwein-Straßengel die Gemeindevereinigung zum Anlass nehmen, ihre Rolle als Aufgabenträger für den Öffentlichen Verkehr wahrzunehmen und das Angebot innerhalb der neuen Gemeinde verbessern.

Aus der Fusions-Gemeindeinfo #2 der Marktgemeinden Judendorf-Straßengel und Gratwein [...] ergibt sich, dass die Arbeitsgruppe Verkehr beschlossen hat, das Angebot zu verbessern: 'Eventuell Einführung einer innerörtlichen Buslinie (auch für Einkaufszentrum, Arztbesuche und Schule) im Einzugsgebiet, Erweiterung (Überdachung) der Fahrrad- und Motorradabstellplätze ...'.

[...] Die Antragstellerin führt unter III.4.1.2. aus, dass sie über eigene infrastrukturelle Versorgungseinrichtungen verfüge.

[...]

Dazu ist unter Hinweis auf die Erläuterungen zu § 3 Abs. 3 Z. 3 StGsrG[...] auszuführen, dass die Antragstellerin mit öffentlichen und privaten Gütern unterversorgt ist. Die Gemeinde ist zentralörtlich und funktionell nach Judendorf-Straßengel und Gratwein orientiert. Hinsichtlich der Versorgung der BürgerInnen mit öffentlichen und privaten Gütern und Dienstleistungen sowie des (Pflicht-)Schulangebotes und der ärztlichen Versorgung bestehen Verflechtungen mit den Nachbargemeinden Judendorf-Straßengel und Gratwein.

Bezüglich Nahversorgung können die im Gemeindegebiet der Antragstellerin vorhandenen Angebote (mobiler Zustelldienst durch Bäckereien, Direktvermarkter) keine ausreichende Versorgung der Bevölkerung gewährleisten. Durch die von der Antragstellerin angeführte Versorgungsinfrastruktur kann der Grundbedarf der Bevölkerung der Antragstellerin in Bezug auf die Versorgung mit Gütern und Dienstleistungen des täglichen Bedarfs somit nicht gedeckt werden. Von

einer Grundversorgung vor Ort und einer ausreichenden eigenständigen Versorgungsinfrastruktur kann demnach nicht ausgegangen werden. Auch bei der über Basisleistungen hinausgehenden Versorgung sowie der ärztlichen und schulischen Versorgung bestehen große Verflechtungen im Hinblick auf die Versorgungserfordernisse der BürgerInnen. Bezüglich des von der Antragstellerin angeführten bestehenden Zustelldienstes ist festzuhalten, dass nichts dagegen spricht, diesen auch nach der erfolgten Gemeindevereinigung aufrechtzuerhalten.

In den Ausführungen [...] bestätigt die Antragstellerin (durch den Verweis auf Versorgungseinrichtungen in anderen Gemeinden) selbst, dass sie über keine ausreichenden eigenen Versorgungseinrichtungen verfügt und die Bevölkerung je nach Lage innerhalb der Gemeinde Infrastrukturen verschiedener anderer Gemeinden bzw. Dienstleistungen und ärztliche Versorgung außerhalb des Gemeindegebietes in Anspruch nimmt.

Vor diesem Hintergrund kann die Behauptung der Antragstellerin unter III.4.1.3. des Antrages ('Aufgrund der umfangreichen, gut funktionierenden und eigenständigen Versorgungseinrichtungen der Antragstellerin aller Art kann von einer Siedlungsverflechtung der Fusionsgemeinden folglich nicht ausgegangen werden.') nicht nachvollzogen werden.

Gegenteiliges wird zudem von der Antragstellerin selbst in den Erläuterungen zum Örtlichen Entwicklungskonzept 2005 (ÖEK[...]) [...] ausgeführt: 'Teilregionale Versorgungszentren (Nahversorgungszentren i.S. des Landesentwicklungsprogrammes 1977) in der Nachbarschaft sind Gratwein/Gratkorn und Übelbach/Deutschfeistritz.' Und weiter 'Enge Verbindungen bestehen zur Gemeinde Gratwein.'

Im Regionalen Entwicklungsprogramm für die Planungsregion Graz/Graz-Umgebung sind die Marktgemeinden Gratwein und Judendorf-Straßengel als Teilregionale Zentren ausgewiesen. Die Bedeutung dieser Gemeinden als Teilregionale Zentren stellt sich in vielen Bereichen der Infrastruktur dar, die diese in Ermangelung dieser Einrichtungen im Gemeindegebiet der Antragstellerin bereitstellen.

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

[...] Zu dem von der Antragstellerin angezogenen regen Vereinsleben in der Gemeinde sowie der Freiwilligen Feuerwehr wird Folgendes ausgeführt:

In § 1 Abs. 2 letzter Satz StGsrG ist festgelegt, dass 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 sollen.

Aus rechtlicher Sicht ändert sich durch die Vereinigung für bestehende Vereine nichts; es gilt aber darauf hinzuweisen, dass es (auch) zu den Aufgaben einer Gemeinde zählt, das Vereinsleben im Gemeindegebiet so zu unterstützen, dass in diesen Bereichen eine gedeihliche Entwicklung möglich ist. Wie der Fusions-Gemeindeinfo #2 der Marktgemeinden Judendorf-Straßengel und Gratwein zu entnehmen ist, hat die Arbeitsgruppe Tourismus, Kultur, Sport, Vereine u.a. 'ganz klar festgestellt, dass in der neuen Gemeinde keine Kürzungen der Subventionen vorgenommen werden sollen. Auch sind keine 'Zwangsfusionen' von Vereinen angedacht.' Und weiter: 'Durch die Neustrukturierung der Gemeinde werden keinerlei Aktivitäten von Seiten der Gemeinde unternommen gleichartige Vereine, Institutionen oder ähnliche zu einer engeren Zusammenarbeit zu ermutigen. Sollten Eigeninitiativen entstehen, werden diese aber unterstützt werden.' [...]

[...] Die Antragstellerin bringt vor, dass sich sämtliche Gemeindestraßen sowie alle Gebäude und die gemeindeeigene Wasserversorgungsanlage in einem ausgezeichneten Zustand befänden und die Abwasserentsorgung reibungslos funktioniere. Da sie nicht ausführt, inwieweit dieser Umstand eine Verfassungswidrigkeit der angefochtenen Bestimmungen begründet, ist auf dieses Vorbringen nicht näher einzugehen.

[...] Wenn die Antragstellerin weiters ausführt, dass sämtliche Kinder aufgrund der Nähe den Kindergarten und die Volksschule in der Gemeinde Geistthal besuchen, ist dazu festzuhalten, dass die Antragstellerin gemäß der Verordnung der Landesregierung über die Festsetzung des Schulsprengels den Schulsprengeln der Volksschule Eisbach und der Volksschule Geistthal zugeordnet ist.

Darüber hinaus ist die Antragstellerin gemäß Verordnung der Landesregierung über die Festsetzung des Schulsprengels dem Schulsprengel der Neuen Mittelschule Gratwein zugeordnet. Im Schuljahr 2013/14 besuchten 10 SchülerInnen aus dem Gemeindegebiet der Antragstellerin die Neue Mittelschule Gratwein.

Eine funktionelle Verflechtung in diesem Bereich liegt daher zweifelsfrei vor.

Anzumerken ist in diesem Zusammenhang, dass die ehemals im Gemeindegebiet der Antragstellerin bestehende Volksschule St. Pankrazen mit Bescheid der Landesregierung vom 2. Mai 2012 [...] mit Ablauf des Schuljahres 2011/12 von Amts wegen aufgelassen wurde, da die notwendige SchülerInnenanzahl nicht erreicht werden konnte. Das Anhörungsverfahren hat ergeben, dass für das Schuljahr 2012/13 nur mehr ein sprengel eigener Schulanfänger gegeben war.

[...] Die Antragstellerin ist unter III.4.1.4. der Auffassung, dass für sie die Prognose eines rückläufigen Bevölkerungsstandes nicht zutreffe. Seit dem Jahr 2012 sei sogar ein Bevölkerungszuwachs von 344 EinwohnerInnen (1. Jänner 2012) auf 347 EinwohnerInnen (19. März 2014) zu vermerken.

Dazu ist festzuhalten, dass sich der Bevölkerungsstand der Antragstellerin von 1951 bis 1991 stark fallend entwickelt hat, mit einem Bevölkerungshöchststand von 585 EinwohnerInnen bei der Volkszählung 1951 und einer Bevölkerungszahl von 370 EinwohnerInnen 1991. Von 1991 bis 2001 entwickelte sich der Bevölkerungsstand leicht steigend auf 400 EinwohnerInnen; seit 2001 fällt der Bevölkerungsstand fast kontinuierlich mit einem aktuellen Stand von 341 EinwohnerInnen am Stichtag 1. Jänner 2014.

Die Antragstellerin führt in ihrem Antrag eine aktuelle Bevölkerungszahl von 347 EinwohnerInnen an. Diese weicht jedoch von den oben dargelegten offiziellen Bevölkerungszahlen der Statistik Austria ab und kann daher nicht nachvollzogen werden.

Die Bevölkerungsprognose für die Antragstellerin lässt einen weiteren Rückgang der Bevölkerung bis 2030 auf 301 EinwohnerInnen erwarten.

[...]

Die neue Gemeinde hingegen weist 12.785 EinwohnerInnen auf, weitere Bevölkerungszuwächse werden prognostiziert. Im Zusammenhang mit dieser positiven Bevölkerungsentwicklung (Prognose für 2030: 14.167 EinwohnerInnen) ist mit einer weiteren Dynamik in diesem Siedlungsraum zu rechnen; die Vereinigung ermöglicht daher eine mittel- bis langfristige Erhaltung und Attraktivierung des Versorgungs- und Dienstleistungsangebotes auch zugunsten der Bevölkerung der Antragstellerin.

[...] Die Bevölkerungsstruktur der Antragstellerin sei laut Antragstellerin eine ländliche mit bäuerlichem Charakter, während jene der anderen Gemeinden größtenteils städtisch sei, weshalb ein Zusammengehörigkeitsgefühl der jeweiligen Bevölkerung der Fusionsgemeinden nicht vorhanden sei. [...]

Hinsichtlich des von der Antragstellerin in Abrede gestellten Zusammengehörigkeitsgefühls ist darauf zu verweisen, dass insbesondere durch den Gemeinderatsbeschluss vom 26. September 2013, mit welchem die freiwillige Vereinigung mit der Gemeinde Eisbach einstimmig beschlossen wurde, ein Zugehörigkeitsgefühl seitens der Bevölkerung der Antragstellerin zumindest mit der Bevölkerung der Gemeinde Eisbach zum Ausdruck gebracht worden ist. Auch der Gemeinderat der Gemeinde Eisbach hat einen derartigen Beschluss gefasst [...].

Auch durch die Zugehörigkeit zu den Schulsprengeln der Pflichtschulen Eisbach und Gratwein sowie durch die [...] aufgezeigten Verflechtungen sind die Voraussetzungen für das Vorliegen eines Zusammengehörigkeitsgefühls der Bewohner-

Innen der Antragstellerin mit den BewohnerInnen der neuen Marktgemeinde Gratwein-Straßengel gegeben. Für die von der Antragstellerin angeführte Straßenerhaltung bzw. den kostenlosen Winterdienst gilt, dass aus dem StGsrG nicht folgt, dass solche Dienstleistungen (bei Vorliegen entsprechender Vereinbarungen) künftig durch die neue Gemeinde nicht mehr erbracht werden.

[...] Seitens der Jagdgesellschaft gäbe es Bedenken, dass sie in der Großgemeinde die Möglichkeit der Jagdausübung verlieren könnte.

Angemerkt wird aber, dass die Jagd der Antragstellerin mit Gemeinderatsbeschluss vom 25. Februar 2006 an die Jagdgesellschaft Gschnaidt für die Zeit von 1. April 2007 bis einschließlich 31. März 2016 für eine jährliche Jagdpacht in Höhe von € 6.842,00 verpachtet wurde [...].

[...] Die Antragstellerin bringt weiters vor, dass eine Fusion mit den Gemeinden Södingberg und Geistthäl von ihrer Bevölkerung mitgetragen worden wäre, da die dortige Bevölkerungsstruktur identisch jener der Antragstellerin sei. Die 'Auflösung' der Antragstellerin habe auch einen Identitätsverlust der BürgerInnen zur Folge, was einen Verlust an der Bereitschaft, Eigenleistungen für die Allgemeinheit zu erbringen, nach sich ziehen werde. [...]

[...]

Aufgrund insbesondere der geographischen Lage der Antragstellerin hätte es tatsächlich mehrere Optionen für eine Vereinigung mit angrenzenden Gemeinden gegeben [...]. Da die Gespräche der Antragstellerin mit den für eine Vereinigung in Betracht kommenden Gemeinden Södingberg und Geistthäl 'zu keinem positivem Ergebnis geführt' haben [...], hat sie sich mit Beschluss des Gemeinderates vom 26. September 2013 für die Vereinigung mit der Gemeinde Eisbach entschieden. Unter Bedachtnahme auf diese Willensbildung hat der Landesgesetzgeber die Antragstellerin in der gegenständlichen, auch die Gemeinde Eisbach umfassenden, Konstellation vereinigt.

[...] Hinsichtlich der Bedenken betreffend Identitätsverlust ist auf die Novelle zur Stmk. Gemeindeordnung durch LGBl. Nr. 125/2012 hinzuweisen, die u.a. identitätsstiftende Regelungen zur Vermeidung nachteiliger Effekte vorsieht, wie Gemeindewappen als Ortsteilwappen weiterzuführen und durch die Einsetzung eines Ortsteilbürgermeisters/einer Ortsteilbürgermeisterin eine engere Verbindung zwischen der Bevölkerung und den Organen und Einrichtungen der Gemeinde herzustellen. Auch auf die Möglichkeit, eine Bürgerservicestelle im Gebiet der Antragstellerin einzurichten, wird in diesem Zusammenhang hingewiesen.

[...] Die Antragstellerin bringt unter III.4.2. des Antrages im Wesentlichen vor, dass ihre Finanzlage sehr stabil sei und zur Bewältigung sämtlicher Vorhaben keine Darlehen benötigt worden seien.

Die Antragstellerin konnte im Betrachtungszeitraum 2008 bis 2012 den Haushalt mit Überschüssen abschließen. Dies jedoch nur auf Grund der Gewährung von Bedarfszuweisungsmitteln in Höhe von insgesamt € 441.700,00 [...]. Eine nähere Betrachtung der Finanzlage der Antragstellerin ergibt, dass sowohl die Kennzahl 'Freie Finanzspitze' als auch der Saldo der laufenden Gebarung im Beobachtungszeitraum negativ waren [...]. Die ständig sinkende Bevölkerungszahl wirkt sich nachhaltig negativ auf die Einnahmen der Antragstellerin aus. Das Ziel der Gemeindestrukturreform, die Stärkung der zukünftigen Leistungsfähigkeit der Gemeinden zur sachgerechten und qualitätsvollen Erfüllung der Aufgaben sicherzustellen, ist bei Beibehaltung der Eigenständigkeit der Antragstellerin nicht erreichbar.

Die Prognose über die finanziellen Auswirkungen der gegenständlichen Vereinigung geht von einem Potential an Kosteneinsparungen in der Höhe von rund € 215.000,00 pro Jahr aus. Diese Kosteneinsparungen sind nach Einschätzung der Landesregierung im Bereich der Gebrauchs- und Verbrauchsgüter (€ 30.000,00) und im Bereich der Gemeindeorgane und der sonstigen Kosten für die Gemeindeverwaltung sowie den Gemeindebetrieb (insgesamt € 185.000,00) erzielbar [...].

Durch die Gemeindevereinigung werden der neuen Gemeinde durch die erzielbaren Kosteneinsparungen sowie durch die Verteilungssystematik des Finanzausgleiches erheblich mehr Budgetmittel für die Bewältigung der Pflicht- und freiwilligen Aufgaben zur Verfügung stehen als ohne Vereinigung. Die Landesregierung weist darauf hin, dass die neue Gemeinde zudem auch die Voraussetzungen nach dem Österreichischen Stabilitätspakt 2012 [...] leichter erfüllen wird können.

[...] Die Antragstellerin stellt unter III.4.2.3. einen Tarifvergleich an. [...]

Hinsichtlich der von der Antragstellerin im Gebührenbereich Wasser dargestellten Kostenüberdeckung im Ausmaß von 241,63% (im Jahr 2011) bzw. von 231,28% (im Jahr 2012) ist anzumerken, dass die Ausschreibung von Gebühren bis zum doppelten Jahreserfordernis nach den finanzausgleichsrechtlichen Bestimmungen zulässig ist. Die Ausschöpfung dieses Rahmens kommt jedoch nur aus Gründen in Betracht, die mit der betreffenden Einrichtung in einem inneren Zusammenhang stehen, sei es, dass Folgekosten der Errichtung finanziert werden, Lenkungsziele verfolgt werden oder Rücklagen für eine Ausweitung bzw. Sanierung der Einrichtung oder Anlage gebildet werden sollen [...].

Festzuhalten ist außerdem, dass der Gemeinderat der neuen Gemeinde unter Berücksichtigung des Grundsatzes der gleichmäßigen Besteuerung sämtlicher Abgabepflichtigen im Gemeindegebiet neue Gebührenordnungen aufgrund neuer Kalkulationen zu erlassen hat. Die Neufestsetzung von Benützungsgebühren ist gemäß § 11 Abs. 3 GemO allerdings so durchzuführen, dass sie tunlichst zu keiner außergewöhnlichen Erhöhung gegenüber der bisher von der ursprünglichen Gemeinde den Gemeindegliedern vorgeschriebenen Geldleistung führt. In Fällen errechneter außergewöhnlicher Erhöhungen besteht für den Verord-

nungsgeber die Möglichkeit, die erforderlichen Anpassungen auf längstens sieben Jahre zu erstrecken. Der Gesetzgeber hat somit eine Möglichkeit geschaffen, allenfalls notwendige Gebührenanpassungen in einer für die Bevölkerung möglichst schonenden Art und Weise umzusetzen.

[...] Wenn die Antragstellerin unter III.4.3.1. vorbringt, dass durch die Reduktion der Zahl der Gemeindefunktionäre ein Verlust an Bürgernähe eintreten wird, ist dem zunächst entgegenzuhalten, dass es der neuen Gemeinde unbenommen bleibt, bei Bedarf eine Bürgerservicestelle im Ortsverwaltungsteil Gschnaidt einzurichten oder zur Herstellung einer engeren Verbindung zwischen der Bevölkerung und den Organen einen Ortsteilbürgermeister zu bestellen (s. § 48 GemO). Wie die Marktgemeinde Gratwein dem Land mitteilte, sei grundsätzlicher Tenor der bisherigen Besprechungen gewesen, jedenfalls eine Servicestelle im Gemeindegebiet der Antragstellerin zu errichten. Dies folgt auch aus der Fusions-Gemeindeinfo #2 [...], in der vom Vorschlag der Arbeitsgruppe Wirtschaft, Infrastruktur und Umwelt Servicestellen einzurichten, berichtet wird.

Im Hinblick auf den befürchteten Verlust von Bürgernähe und Bürgerservice ist anzumerken, dass sich in diesem Bereich in den letzten Jahrzehnten vieles nachhaltig geändert hat. Der Aspekt der Bürgernähe ist deshalb auch anders zu bewerten als etwa in den 70er Jahren. Besonders der erhebliche Ausbau der Infrastruktur, das verbesserte Straßennetz und der höhere individuelle Motorisierungsgrad relativieren die Überwindung von räumlichen Distanzen. Dazu kommt, dass die BürgerInnen durch die Modernisierung der Verwaltungsführung, wie etwa durch die Einführung von [E]-[G]overnment, viele Verwaltungsangelegenheiten mit modernen Kommunikationsmitteln bewerkstelligen können und sich daher die Notwendigkeit des persönlichen Erscheinens im Gemeindeamt deutlich reduziert. Der Gesetzgeber darf daher berücksichtigen, dass mit zunehmender technischer Entwicklung und dem Ausbau von Infrastrukturen sowie der Verbesserung der Kommunikationsmöglichkeiten räumliche Entfernungen heute eine weit geringere Rolle spielen.

Im Zusammenhang mit der Frage des Bürgerservices und der öffentlichen Verwaltung wird es durch die Gemeindevereinigung für die BewohnerInnen der Antragstellerin ermöglicht, die Amtsstunden zu verlängern, Verwaltungsverfahren durch die Spezialisierung auf Fachgebiete professioneller abzuwickeln sowie die Durchführung von Verwaltungsverfahren qualitativ zu verbessern und zu beschleunigen.

[...] Hinsichtlich des anhaltenden Widerstandes der Bevölkerung argumentiert die Antragstellerin unter III.4.3.2., dass dieser zumindest ein Indiz für die Unsachlichkeit der Gemeindevereinigung sei. Die im Gemeindegebiet der Antragstellerin am 16. Dezember 2012 durchgeführte Volksbefragung habe eine deutlich ablehnende Haltung der Bevölkerung hinsichtlich der Fusion mit den Marktgemeinden Gratwein und Judendorf-Straßengel und der Gemeinde Eisbach ergeben. [...]

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

[...]

Die Ergebnisse der auf Ebene der Gemeinde durchgeführten Volksbefragungen waren aber bei den vom StGsrG betroffenen Gemeinden, mithin auch bei der Antragstellerin, letztlich nicht ausschlaggebend, da sich die zu treffende Entscheidung – dem Sachlichkeitsgebot entsprechend – nach den Zielen dieses Gesetzes, den Kriterien des Leitbildes und den öffentlichen Interessen im Sinne von § 6 GemO zu orientieren hatte und die Prognosen für die jeweiligen neuen Gemeinden – als Komplex betrachtet – positiv waren [...].

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

[...] Die Antragstellerin moniert unter III.4.4.1., dass ihr eine konkrete, ausführliche Begründung durch die Landesregierung nie übermittelt bzw. zur Verfügung gestellt worden sei. [...]

Diese Behauptungen werden anhand der Aktenlage [...] zurückgewiesen.

Am 13. April 2012 hat in der Bezirkshauptmannschaft Graz-Umgebung ein Verhandlungsgespräch mit VertreterInnen der Gemeinden Deutschfeistritz, Großstübing und der Antragstellerin stattgefunden. Der Gemeinderat der Antragstellerin hat in seiner Sitzung vom 9. Mai 2012 unter TOP 4 beschlossen, dass mit den Gemeinden Eisbach-Rein/Stiwoll Verhandlungen über eine mögliche Gemeindefusion geführt werden sollen. In der Verhandlungsschrift über die Sitzung des Gemeinderates vom 9. Mai 2012 wird außerdem Folgendes angeführt: 'Der Gemeinderat von Gschnaidt steht einer Gemeindefusion im Zuge der Gemeindestrukturreform positiv gegenüber, wenn es für die Gemeinde und die Gemeindebürger nachweislich Verbesserungen gibt. ...' [...]

Am 22. Juni 2012 hat in der Bezirkshauptmannschaft Graz-Umgebung ein Verhandlungsgespräch mit VertreterInnen der Marktgemeinden Gratwein und Judendorf-Straßengel, der Gemeinde Eisbach und der Antragstellerin stattgefunden.

Der Gemeinderat der Antragstellerin hat in seiner Sitzung vom 18. Juli 2012 einstimmig beschlossen, 'mit der Gemeinde Eisbach und dem Land Steiermark Gespräche zu führen mit dem Ziel, in die Analysephase betreffend den Aufbau einer möglichen gemeinsamen Gemeinde einzutreten.' [...]

Mit Schriftsatz der Landesregierung vom 20. März 2013 wurde die Antragstellerin eingeladen, eine Stellungnahme zur beabsichtigten Gemeindevereinigung mit der Gemeinde Eisbach und den Marktgemeinden Gratwein und Judendorf-Straßengel abzugeben. Am 17. April 2013 hat ein Koordinierungsgespräch mit VertreterInnen der Gemeinde Eisbach und den Marktgemeinden Gratwein und Judendorf-Straßengel sowie der Antragstellerin mit dem vom Land zur Verfügung gestellten Koordinator stattgefunden. Am 18. April 2013 wurde der Antragstellerin der geforderte Finanzdatensatz der vier Gemeinden übermittelt.

Mit Schreiben vom 16. Mai 2013 forderte die Antragstellerin vom Land die Übermittlung weiterer Begründungen, Informationen und Daten.

In der Gemeinderatssitzung der Antragstellerin vom 26. September 2013 wurde unter TOP 4 einstimmig beschlossen, 'dass sich die Gemeinde Gschnaidt mit Wirksamkeit vom 1.1.2015 mit der Gemeinde Eisbach vereinigt und der neue Gemeindename Eisbach-Gschnaidt lauten soll.' [...]. Dies teilte die Antragstellerin dem Land mit Schreiben vom 30. September 2013 mit.

Die Gemeinde Eisbach hat bereits in ihrer Gemeinderatssitzung vom 20. November 2012 beschlossen, 'dass die Gemeinde beabsichtigt, sich mit der Gemeinde Gschnaidt freiwillig zu einer Gemeinde zu vereinigen, wobei die Verhandlungen so anzuberaumen sind, dass die Vereinigung – nach Vorliegen der übereinstimmenden Gemeinderatsbeschlüsse gemäß § 8 Abs. 1 GemO – mit 1. Jänner 2015 wirksam werden kann.' In seiner Sitzung vom 18. Oktober 2013 hat der Gemeinderat der Gemeinde Eisbach unter TOP 9 beschlossen, 'dass sich die Gemeinde Eisbach mit Wirksamkeit vom 1.1.2015 mit der Gemeinde Gschnaidt vereinigt und der neue Gemeindename Eisbach-Gschnaidt lautet'. Mit Schreiben vom 23. Oktober 2013 an das Land beantragte auch die Gemeinde Eisbach, den Gemeinderatsbeschluss betreffend die freiwillige Vereinigung der beiden Gemeinden zur Gemeinde Eisbach-Gschnaidt zu genehmigen. Als Begründung wurde u.a. ausgeführt, 'dass die beiden Gemeinden eine ähnliche – nämlich landwirtschaftliche – Struktur aufweisen. ... Im Falle einer Vereinigung unserer beiden Gemeinden könnte die ländliche Struktur weiter erhalten und gepflegt sowie das Naherholungsgebiet zB am Plesch noch weiter ausgebaut und attraktiver gestaltet werden. ... Zwischenzeitlich hat die Gemeinde Gschnaidt mit Södingberg und Geistthal Gespräche geführt, die zu keinem positiven Ergebnis geführt haben. Im Sommer ist die Gemeinde Gschnaidt an uns herangetreten, die Gespräche über eine Zusammenlegung der beiden Gemeinden wieder aufzunehmen. Im Zuge dieser Gespräche wurde eine grundsätzliche Fusionsvereinbarung ausgearbeitet. Am 26. September 2013 hat der Gemeinderat von Gschnaidt eine freiwillige Vereinigung mit Eisbach einstimmig beschlossen. ...'

Mit Schreiben der Landesregierung vom 23. Dezember 2013 wurde der Antragstellerin mitgeteilt, dass die freiwillige Gemeindevereinigung mit der Gemeinde Eisbach unter dem Tagesordnungspunkt 4 'Gemeindestrukturreform' gefasst worden, mangels Konkretisierung des gegenständlichen Tagesordnungspunktes aus formellen Gründen aber nicht genehmigungsfähig sei.

Die Gemeindereferenten haben in neun Bürgermeisterbriefen an die betroffenen Gemeinden, darunter auch die Antragstellerin, immer aktuell informiert [...].

Der Vorwurf der Antragstellerin betreffend eine 'informationsverweigernde Haltung' seitens des Landes ist daher nicht berechtigt.

[...] Zur 'fehlenden Grundlagenforschung' ist auszuführen, dass im Rahmen der Vorschlags- und Verhandlungsphase unter Einbindung der Gemeinden sowie von Gemeinde- und Städtebund entsprechende Grundlagen wie z.B. das Leitbild zur Gemeindestrukturreform erarbeitet wurden. In dieses Leitbild sind die in Auftrag gegebenen Studien von ***** ***** ***** – ***** ** ***** ***** ***** sowie von der ** **** ** [...] eingeflossen. Dieses Leitbild wurde im Landtag behandelt, veröffentlicht und jeder betroffenen Gemeinde, auch der Antragstellerin, umgehend zur Kenntnis gebracht [...].

[...] Zum Vorbringen der Antragstellerin zu III.4.4.3. und zu III.4.5.1., wonach ein Gemeindeverband iSd Art. 116a B-VG bzw. iSd § 38 GemO von der Landesregierung zur Gänze abgelehnt bzw. negiert worden sei, wird Folgendes ausgeführt:

[...]

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

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

[Auszugsweise wird aus den Erläuterungen (RV 2347/1 BgLT [Stmk.] 16. GP, 9f.) zitiert.]

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 Kirchturndenken 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.'

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.

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.

[...] Wenn die Antragstellerin vorbringt, das Land hätte in einer Besprechung mit Vertretern der Antragstellerin am 17. April 2013 mitgeteilt, dass die Entscheidung über die Fusion der vier Gemeinden eine politische gewesen wäre und es keine diesbezügliche sachbezogene Begründung gäbe, ist dem entgegenzuhalten, dass die von der Antragstellerin in diesem Zusammenhang als Beweise angeführten Schriftsätze keinen Nachweis für eine derartige Aussage belegen.

Richtig ist, dass am 17. April 2013 ein Koordinierungsgespräch im Gemeindeamt der Antragstellerin in Anwesenheit von VertreterInnen sämtlicher Gemeinden der neuen Marktgemeinde Gratwein-Straßengel sowie des vom Land eingesetzten Koordinators stattgefunden hat. Der vom Koordinator über dieses Gespräch verfasste Aktenvermerk [...] vom 18. April 2013 gibt den Inhalt der Besprechung ausführlich wieder. Der Vorwurf der Antragstellerin ist daher zurückzuweisen.

[...] Die Antragstellerin argumentiert [...], dass die Wahl des schärfsten Mittels bei Vorliegen von gelinderen Mitteln nicht dem Sachlichkeitsgebot entsprechen könne. [...]

Zu dieser von der Antragstellerin ins Treffen geführten Behauptung ist zunächst auszuführen, dass der Landtag sich eingehend mit der Frage beschäftigt hat, ob freiwillige Gemeindekooperationen bzw. Gemeindeverbände genauso geeignet sind, die mit einer Gemeindereform verfolgten Ziele zu erreichen. [...]

Ganz allgemein ist auszuführen, 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[...]). Damit ist aber keine Bestandsgarantie

der einzelnen Gemeinde verbunden, die den Verlust einer entsprechenden Berechtigung für die antragstellenden Gemeinden rechtlich absichern würde. Aus den Art. 115 ff B-VG folgt zwar die Verpflichtung der Länder, Gemeinden als örtliche Selbstverwaltungseinrichtungen zu bilden, die österreichische Bundesverfassung gewährt den Gemeinden aber dezidiert keine Bestandsgarantie. Ein 'absolutes Recht auf Existenz', gar ein Recht auf eine 'ungestörte Existenz' [...] kommt grundsätzlich keiner Gemeinde zu [...].

Gesetzliche Gemeindezusammenlegungen sind somit demokratisch zustande gekommene, bundesverfassungsrechtlich legitimierte Akte.

[...]

[...] [D]ie Antragstellerin [bringt] vor, dass die weitere Eigenständigkeit der Antragstellerin sicherlich eher im öffentlichen Interesse gelegen ist als die von der Landesregierung in § 3 Abs. 3 Z. 3 StGsrG angedachte Gebietsänderung. Die Landesregierung ist wie ausgeführt der begründeten, gegenteiligen Ansicht.

[...]

[...] Schlussbemerkungen:

[...]

Der Gesetzgeber konnte bei der Beschlussfassung des StGsrG davon ausgehen, dass die gegenständliche Gebietsänderung (§ 3 Abs. 3 Z. 3 StGsrG) dem aus dem Gleichheitsgrundsatz abgeleiteten Sachlichkeitsgebot sowie den in § 6 Abs. 2 GemO normierten öffentlichen Interessen entspricht." (Zitat ohne die im Text enthaltenen Hervorhebungen)

II. Rechtslage

Die maßgebliche Rechtslage stellt sich wie folgt dar (die angefochtene Gesetzesbestimmung ist hervorgehoben): 3

1. Die §§ 6, 8 und 11 Abs. 1 der Steiermärkischen Gemeindeordnung 1967 – GemO, LGBl. 115, idF LGBl. 87/2013, lauten – auszugsweise – wie folgt: 4

"§ 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 Gemeinderats-

mandat entfallende Anzahl von Einwohnern erreicht. Bis zur Angelobung der neugewählten Gemeinderatsmitglieder und des neugewählten Bürgermeisters führen die bisherigen Gemeindeorgane die Geschäfte der Gemeinde weiter."

2. Die §§ 1, 2, 3 und 7 des Steiermärkischen Gemeindestrukturreformgesetzes – StGsrG, LGBL. 31/2014 (berichtigt durch LGBL. 36/2014), lauten – auszugsweise – wie folgt: 5

"§ 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

[...]

(3) Im politischen Bezirk Graz-Umgebung werden folgende Gemeinden zu einer neuen Gemeinde vereinigt:

[...]

3. die Marktgemeinden Gratwein und Judendorf-Straßengel mit den Gemeinden Eisbach und Gschnaidt zur Marktgemeinde Gratwein-Straßengel;

[...]

§ 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.

6

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).

7

Die antragstellende Gemeinde ist zur Antragstellung auf Grund des Art. 140 Abs. 1 Z 1 lit. c B-VG legitimiert: Sie wird durch die bekämpfte, gesetzlich verfügte Gemeindevereinigung entsprechend ihrem Vorbringen schon deswegen nachteilig in ihrer Rechtssphäre berührt, weil sie durch die Vereinigung mit anderen Gemeinden ihre Rechtspersönlichkeit verliert. Die angefochtene Regelung greift auch unmittelbar und aktuell in die Rechtssphäre der antragstellenden Gemeinde ein; ein anderer zumutbarer Weg zur Abwehr des – behaupteter-

8

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

1.2. Der Antrag ist durch einen entsprechenden Beschluss des hierfür zuständigen Gemeinderates (vgl. VfGH 23.9.2014, G 44/2014, V 46/2014) gedeckt: Der Gemeinderat hat in seiner Sitzung vom 28. Mai 2014 einen Beschluss zur Einbringung eines Individualantrages gegen das StGsrG gefasst. 9

1.3. Da auch die übrigen Prozessvoraussetzungen erfüllt sind, erweist sich der Antrag auf Aufhebung des § 3 Abs. 3 Z 3 StGsrG als zulässig. Angesichts dessen ist auf den Eventualantrag nicht mehr einzugehen (vgl. VfSlg. 19.411/2011; VfGH 8.10.2014, G 105/2014, G 83/2014). 10

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). 11

2.2. 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 geän- 12

dert, weil ein solcher Staatsvertrag keinen Maßstab für die Verfassungskonformität eines Gesetzes darstellt. Gemäß Art. 115 Abs. 2 B-VG obliegt es dem Landesgesetzgeber, das Land in "Gemeinden" zu gliedern und die Gemeindegebiete festzusetzen sowie zu ändern. Insgesamt kommt dem Gesetzgeber dabei ein weitgehender rechtspolitischer Gestaltungsspielraum zu (vgl. ähnlich VfSlg. 9655/1983, 9668/1983, 9669/1983, 10.637/1985); er ist aber insbesondere an das – aus dem Gleichheitsgrundsatz erfließende – Sachlichkeitsgebot gebunden. Der Verfassungsgerichtshof hat alleine die Frage zu beurteilen, ob die vom Gesetzgeber vorgesehene Gemeindegliederung für sich genommen sachlich ist. Dem entsprechend ist es nicht seine Aufgabe, zu untersuchen, ob alternative Festlegungen zweckmäßiger gewesen wären oder bessere Auswirkungen gehabt hätten (vgl. zB VfSlg. 6697/1972, 9655/1983, 13.543/1993, wonach der Gleichheitsgrundsatz dem Verfassungsgerichtshof keine Handhabe gibt, über die Zweckmäßigkeit gesetzlicher Bestimmungen zu urteilen), 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.

2.3. 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. 13

2.3.1. 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 Ge- 14

meinde bezogen – eine Verbesserung der Gemeindestruktur erwarten lässt (vgl. VfSlg. 9793/1983, 9819/1983, 10.637/1985, 11.372/1987, 13.543/1993).

2.3.2. 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). 15

2.4. Vor dem Hintergrund dieser Ausführungen erweist sich das Vorbringen der antragstellenden Gemeinde als unbegründet: 16

2.4.1. Mit der angefochtenen Bestimmung des StGsrG soll die antragstellende Gemeinde Gschnaidt mit den Gemeinden Gratwein, Judendorf-Straßengel und Eisbach zu einer Gemeinde, konkret zur Marktgemeinde Gratwein-Straßengel, vereinigt werden. 17

2.4.2. Die antragstellende Gemeinde Gschnaidt bringt in ihrem Antrag vor, dass die Prognose eines rückläufigen Bevölkerungsstandes nicht zutreffe; seit 1. Jänner 2012 (344 Einwohner) sei sogar ein Bevölkerungszuwachs zu vermerken (347 Einwohner am 19.3.2014). Die Stmk. Landesregierung hält dem entgegen, dass sich der Bevölkerungsstand der antragstellenden Gemeinde im Zeitraum von 1951 bis 1991 (von 585 Einwohner auf 370 Einwohner) stark fallend entwickelt habe, von 1991 bis 2001 leicht steigend, und seit dem Jahr 2001 falle der Bevölkerungsstand beinahe kontinuierlich; auch sei künftig von einem weiteren Rückgang der Bevölkerung auszugehen. 18

Mit 1. Jänner 2013 hatte die antragstellende Gemeinde Gschnaidt 345 Einwohner, die Gemeinde Gratwein 3.696 Einwohner, die Gemeinde Judendorf-Straßengel 5.771 Einwohner und die Gemeinde Eisbach 2.973 Einwohner (Quelle: Statistik Austria, Statistik des Bevölkerungsstandes vom 28.5.2014). Die Bevölkerungszahl der antragstellenden Gemeinde ist seit Jahren rückläufig, und es ist von einem weiteren Rückgang der Bevölkerungszahl in der antragstellenden Gemeinde auszugehen; für die neue Gemeinde ist hingegen mit einer positiven Bevölkerungsentwicklung zu rechnen. Die antragstellende Gemeinde ist als 19

Kleingemeinde zu qualifizieren. Für den Verfassungsgerichtshof ist es nicht unsachlich, wenn, wie im vorliegenden Fall, eine Kleingemeinde mit anderen größeren Gemeinden vereinigt werden soll (vgl. dazu zB VfSlg. 9668/1983). Auch wenn die antragstellende Gemeinde ihre Bevölkerungsstruktur als "ländliche mit bäuerlichem Charakter" bezeichnet und die Bevölkerungsstruktur der anderen zu vereinigenden Gemeinden zum größten Teil städtisch sei, liegen damit nicht solche besondere Umstände vor, die trotz der geringen Einwohnerzahl für das eigenständige Bestehenbleiben der antragstellenden Gemeinde sprächen (vgl. dazu zB VfSlg. 9655/1983).

2.4.3. Die antragstellende Gemeinde geht davon aus, dass sie über umfangreiche, gut funktionierende und eigenständige Versorgungseinrichtungen aller Art verfüge; es würden allenfalls Verflechtungen mit der Gemeinde Geistthal bestehen, weil sämtliche Kinder der antragstellenden Gemeinde den Kindergarten und die Volksschule in Geistthal besuchen. Die Grundversorgung sei durch das mobile Zustellservice der Bäckereien und durch Lebensmittelgeschäfte der Gemeinden Stiwoll und Geistthal gedeckt. Daneben verfüge die antragstellende Gemeinde über mehrere Direktvermarkter und zwei Gasthäuser. Dem hält die Stmk. Landesregierung entgegen, dass die antragstellende Gemeinde mit öffentlichen und privaten Gütern unterversorgt sei, und verweist darauf, dass bereits Verflechtungen zwischen der antragstellenden Gemeinde und den Gemeinden Judendorf-Straßengel und Gratwein im Bereich der Versorgung mit öffentlichen und privaten Gütern und Dienstleistungen sowie des (Pflicht-) Schulangebotes bestehen würden.

20

Der Landesgesetzgeber konnte zu Recht von einer funktionellen Verflechtung der antragstellenden Gemeinde mit den anderen von der bekämpften Vereinigung betroffenen Gemeinden ausgehen: Ausweislich der Gesetzesmaterialien (vgl. Erläut. zur RV 2347/1 BlgLT [Stmk.] 16. GP, 79) ist die Gemeinde Gschnaidt mit "öffentlichen und privaten Gütern unterversorgt". Ob die antragstellende Gemeinde hinsichtlich der Versorgung mit diesen Gütern, wie die antragstellende Gemeinde behauptet, nach Stiwoll oder Geistthal oder auch nach den zu vereinigenden Gemeinden (so die Erläut. zur RV 2347/1 BlgLT [Stmk.] 16. GP, 79, und das Örtliche Entwicklungskonzept 3.0 der Gemeinde Gschnaidt, 26) ausgerichtet ist, kann dahinstehen; der Verfassungsgerichtshof erachtet es als allein maßgeblich, dass die antragstellende Gemeinde in einem wesentlichen Ausmaß bereits

21

mit den zu vereinigenden Gemeinden funktionell verflochten ist. Die Gemeinden Judendorf-Straßengel und Gratwein sind im regionalen Entwicklungsprogramm für die Planungsregion Graz-Umgebung als teilregionale Versorgungszentren (vgl. LGBl. 106/2005) festgelegt. Bereits jetzt wird der Bedarf der Gemeinde Gschnaidt hinsichtlich des (Pflicht-) Schulangebotes und im Bereich privater und öffentlicher Versorgungseinrichtungen zum Teil von den zu vereinigenden Gemeinden gedeckt (vgl. dazu auch das Örtliche Entwicklungskonzept 3.0 der Gemeinde Gschnaidt, 7 und 26). Weiters geht die Stmk. Landesregierung nachvollziehbar von Verflechtungen der antragstellenden Gemeinde und den zu vereinigenden Gemeinden im Bereich der Schulinfrastruktur aus. Die antragstellende Gemeinde ist kein Schulstandort und zu einem überwiegenden Teil – sowohl im Bereich der Volksschule (Zuordnung zu den Schulsprengeln der Volksschule Eisbach und Geistthal) als auch der Neuen Mittelschule (Zuordnung zum Schulsprengel Gratwein) – den Schulsprengeln der zu vereinigenden Gemeinden zugeordnet; wie auch die Stmk. Landesregierung nachvollziehbar darlegt, kann deshalb von bereits bestehenden funktionellen Verflechtungen ausgegangen werden (vgl. dazu auch Grazer Zeitung Nr. 215/2001 über die Verordnung der Steiermärkischen Landesregierung über die Festsetzung des Schulsprengels der Volksschule Eisbach-Rein in der Gemeinde Eisbach und Grazer Zeitung Nr. 181/1995 über die Verordnung der Steiermärkischen Landesregierung über die Festsetzung des Schulsprengels der Hauptschulen Gratwein). Funktionelle Verflechtungen der antragstellenden Gemeinde mit den zu vereinigenden Gemeinden bestehen beispielsweise auch im Standesamts- und Staatsbürgerschaftsverband "Großstübing".

Auf Grund dieser Ausführungen kann dem Landesgesetzgeber bei der Annahme, dass durch die bekämpfte Vereinigung eine "funktionale Gebietseinheit mit einem gestärkten Arbeits- und Dienstleistungszentrum im zentralen Siedlungsgebiet sowie einer ergänzenden Wohn- und Naherholungsfunktion im Umland" realisiert werden könne, nicht entgegengetreten werden (vgl. die Erläut. zur RV 2347/1 BgLT [Stmk.] 16. GP, 81). Der Landesgesetzgeber führt auch nachvollziehbar aus, dass "[r]äumliche Funktionen [...] in einer größeren Gemeinde so gebündelt werden [können], dass im Wesentlichen eine Deckung zwischen der Gebietskörperschaft Gemeinde und den sich ergänzenden Daseinsgrundfunktionen Wohnen, Versorgung, Naherholung und Bildung" stattfindet. Ebenso ist die Annahme vertretbar, dass "[d]urch die Stärkung der Funktionsfähigkeit des bestehenden Zentrums [...] mittel- bis langfristig die Versorgung der Bevölkerung mit öffentlichen und privaten Dienstleistungen in zumutbarer Entfernung sicher-

22

gestellt werden" könne (vgl. die Erläut. zur RV 2347/1 BgLT [Stmk.] 16. GP, 81). Aus all diesen Gesichtspunkten erweist sich die bekämpfte Gemeindevereinigung daher jedenfalls nicht als unsachlich.

Die antragstellende Gemeinde verweist in ihrem Antrag auf die Befürchtung, dass Landwirte und Pendler in der neuen Gemeinde nicht mehr in dem Maße unterstützt werden würden wie bisher (zB durch Unterstützung bei der Gemeinde- und Privatstraßenerhaltung und durch kostenlosen Winterdienst auch auf Privatwegen). Der Stmk. Landesregierung kann nicht entgegengetreten werden, wenn sie dazu ausführt, dass sich aus dem StGsrG nicht ergibt, dass solche Dienstleistungen in der neuen Gemeinde nicht mehr erbracht werden können. Auch mit diesem Vorbringen vermag die antragstellende Gemeinde keine Unsachlichkeit der bekämpften Gemeindevereinigung darzulegen.

23

Das gilt auch für die Befürchtung, dass durch die Reduktion der Zahl der Gemeindefunktionäre ein Verlust an Bürgernähe eintreten werde. Wie sich nachvollziehbar aus dem Vorbringen der Stmk. Landesregierung und den dazu vorgelegten Unterlagen ergibt (vgl. Fusions-Gemeindeinfo #2), ist es angedacht, im Gemeindegebiet der antragstellenden Gemeinde Gschnaidt eine Servicestelle einzurichten. Selbst wenn die dargestellte Befürchtung aber tatsächlich zutreffen sollte, würde sie die angefochtene Gemeindevereinigung nicht unsachlich machen, können doch künftige negative Entwicklungen im Bereich der Bürgernähe der Gemeindevertretung nach der Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofes dem Landesgesetzgeber nicht angelastet werden (vgl. VfSlg. 9668/1983, 10.637/1985, 11.629/1988).

24

Wie sich die 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 der Stmk. Landesregierung ändern.

25

2.4.4. Die antragstellende Gemeinde bringt des Weiteren vor, dass auch deshalb keine Notwendigkeit zur Fusion der antragstellenden Gemeinde mit den anderen Gemeinden bestehe, weil die Kosten bei der Durchführung der Vereinigung den

26

finanziellen Nutzen übersteigen bzw. zumindest aufwiegen würden; außerdem habe sie im Betrachtungszeitraum 2008 bis 2012 den ordentlichen Haushalt immer mit Überschüssen abschließen können. Die antragstellende Gemeinde habe nur Vorhaben realisiert, welche für sie auch leistbar gewesen seien, und es "konnte auch der außerordentliche Haushalt alljährlich zumindest ausgeglichen dargestellt werden". Der Verschuldungsgrad der antragstellenden Gemeinde liege derzeit bei "0,0 %". Dem hält die Stmk. Landesregierung entgegen, dass die antragstellende Gemeinde ihren Haushalt nur deshalb mit Überschüssen abschließen konnte, weil ihr Bedarfszuweisungsmittel in der Höhe von € 441.700,- gewährt worden seien; die sinkende Bevölkerungsentwicklung wirke sich auch negativ auf die Einnahmen der antragstellenden Gemeinde aus. Die Prognose über die finanziellen Auswirkungen der Vereinigung gehe insgesamt von Kosteneinsparungen aus; der neuen Gemeinde würden – wie die Stmk. Landesregierung ausführt – durch erzielbare Kosteneinsparungen und wegen der Verteilungssystematik des Finanzausgleiches erheblich mehr Budgetmittel zur Verfügung stehen.

Die von der Stmk. Landesregierung ins Treffen geführten Einsparungspotentiale sind nachvollziehbar; die Annahme, dass durch eine optimierte Nutzung gemeinsamer Infrastruktureinrichtungen finanzielle Einsparungen in den Bereichen der Gebrauchs- und Verbrauchsgüter sowie im Bereich des sonstigen Verwaltungs- und Betriebsaufwandes ermöglicht werden, ist jedenfalls nicht unvertretbar. Der neuen Gemeinde würden – wie die Stmk. Landesregierung ausführt – mehr Budgetmittel zur Bewältigung der Pflicht- und freiwilligen Aufgaben zur Verfügung stehen. Der neuen Gemeinde kommt – wie sich aus den Erläuterungen zum StGsrG ergibt (vgl. die Erläut. zur RV 2347/1 BlgLT [Stmk.] 16. GP, 80 ff.) – durch die Gemeindevereinigung vor allem wegen der Verkleinerung der politischen Vertretung und der effizienteren Nutzung der Gemeindeverwaltung ein Einsparungspotential zu; auch lasse die neue Gemeindegröße eine spürbare Besserstellung bei den Ertragsanteilen entsprechend der Verteilungssystematik des Finanzausgleiches erwarten. Dies wird auch von der antragstellenden Gemeinde nicht in Abrede gestellt. Es ist nicht unvertretbar, wenn der Landesgesetzgeber davon ausgeht, dass durch die Gemeindevereinigung ein zusätzlicher budgetärer Spielraum geschaffen wird, der zur aktiven Steuerung und Gestaltung des prognostizierten Bevölkerungsrückganges zur Verfügung steht und damit zu einem leistungsfähigeren Gemeinwesen als dem bisherigen führen wird.

27

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

28

2.4.6. Die antragstellende Gemeinde verneint bestehende Siedlungsverflechtungen und verweist auf die große Entfernung und die schwere Erreichbarkeit des künftigen Gemeindezentrums. Eine Anbindung an das öffentliche Verkehrsnetz sei nur "spärlich" gegeben, und auch die Entfernung zu den Haltestellen sei für den Großteil der Bürger nicht zumutbar. Dem hält die Stmk. Landesregierung entgegen, dass die antragstellende Gemeinde über ein Gemeindegebiet mit dezentralen Klein- und Kleinstsiedlungsgebieten und Gehöften verfüge, weshalb die Entfernung zu den umliegenden Gemeinden oder Standorten schwer zu quantifizieren sei, die antragstellende Gemeinde aber jedenfalls zentralörtlich und funktionell nach Judendorf-Straßengel und Gratwein orientiert sei. Hinsichtlich der Verkehrsverbindungen geht die Stmk. Landesregierung davon aus, dass die Gemeinden Gratwein bzw. Judendorf-Straßengel von den Siedlungsgebieten der antragstellenden Gemeinde über mehrere Landesstraßen erreichbar seien und auch eine Anbindung an den öffentlichen Verkehr – der Einwohnerzahl entsprechend – gegeben sei. Auch gehe aus der "Fusions-Gemeindeinfo #2 der Marktgemeinden Judendorf-Straßengel und Gratwein" hervor, dass "eventuell [...] eine[...] innerörtliche Buslinie (auch für Einkaufszentrum, Arztbesuche und Schule) im Einzugsgebiet [eingeführt]" werden soll.

29

Die von der bekämpften Gemeindevereinigung umfassten Gemeinden Eisbach, Gratwein, Gschnaidt und Judendorf-Straßengel grenzen aneinander und bilden eine geschlossene Fläche von insgesamt 87 km² (vgl. die Erläut. zur RV 2347/1 BgLT [Stmk.] 16. GP, 81). Die zu vereinigenden Gemeinden haben einen topographischen Anteil am Gratwein-Gratkorner Becken sowie am Westlichen Grazer

30

Bergland. Die antragstellende Gemeinde ist auf Grund ihrer naturräumlichen Lage weitläufig zersplittert und durch landwirtschaftliche Gehöfte charakterisiert; der überwiegende Teil des Gemeindegebietes ist durch land- und forstwirtschaftliche Nutzung geprägt. Den Angaben der Stmk. Landesregierung zufolge befindet sich das Gemeindeamt der antragstellenden Gemeinde 15 bis 16 Kilometer von den teilregionalen Versorgungszentren Judendorf-Straßengel und Gratwein entfernt (vgl. die Erläut. zur RV 2347/1 BlgLT [Stmk.] 16. GP, 79).

Die Stmk. Landesregierung geht nachvollziehbar von einer guten Anbindung der antragstellenden Gemeinde an das regionale Verkehrsnetz aus. Verbindungen zur Gemeinde Gratwein sind von den Siedlungsgebieten im Norden der antragstellenden Gemeinde über die L 315 und L 334 sowie im Süden der antragstellenden Gemeinde über die L 350, L 336 und L 316 gegeben.

Berücksichtigt man zudem die weitreichenden funktionellen Verflechtungen zwischen der antragstellenden Gemeinde und den zu vereinigenden Gemeinden, die finanziellen Vorteile der bekämpften Gemeindevereinigung und die geringe Bevölkerungszahl der antragstellenden Gemeinde, so führt die Entfernung zwischen der antragstellenden Gemeinde und der neuen Gemeinde bei einer Gesamtbetrachtung nicht zur Unsachlichkeit der bekämpften Gemeindevereinigung (vgl. auch VfSlg. 9655/1983, 10.637/1985, 11.629/1988, 13.543/1993). Bezieht man weiters mit ein, dass Schüler der antragstellenden Gemeinde bereits jetzt in den anderen zu vereinigenden Gemeinden zur Schule gehen, so erweist sich auch die Annahme der Stmk. Landesregierung, dass die Entfernung zwischen der antragstellenden Gemeinde und dem Zentrum der neuen Gemeinde als bewältigbar einzustufen sei, als vertretbar. Eine wirtschaftlich und finanziell gefestigte Gemeinde ohne Beziehungen zu den anderen zu vereinigenden Gemeinden, deren Vereinigung insgesamt keine Verbesserung der Gemeindestruktur erwarten lässt, liegt angesichts der vorstehenden Ausführungen nicht vor (anders die Konstellation in VfSlg. 9819/1983). Auch wenn zwischen der antragstellenden Gemeinde und den Gemeinden, mit denen sie vereinigt werden soll, keine Siedlungsverflechtungen bestehen, vermag dies allein jedoch nicht die Unsachlichkeit der bekämpften Gemeindevereinigung zu begründen, stellen bestehende Siedlungsverflechtungen zwischen den betroffenen Gemeinden doch nach der Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofes keine zwingende Voraussetzung für die Sachlichkeit einer Gemeindevereinigung dar (vgl. VfSlg. 10.637/1985).

31

32

- 2.4.7. Wenn die antragstellende Gemeinde schließlich vorbringt, dass eine Vereinigung mit den Gemeinden Södingberg und Geistthal von der Bevölkerung "mitgetragen" worden wäre, da die dortige Bevölkerungsstruktur identisch mit jener der antragstellenden Gemeinde sei, kann auf Punkt 2.2. verwiesen werden, wonach es nicht Aufgabe des Verfassungsgerichtshofes ist, zu untersuchen, ob alternative Festlegungen zweckmäßiger gewesen wären oder bessere Auswirkungen gehabt hätten (vgl. zB VfSlg. 6697/1972, 9655/1983, 13.543/1993). 33
- 2.4.8. Zum weiteren Vorbringen der antragstellenden Gemeinde, dass nicht geprüft wurde, ob ein Gemeindeverband zweckmäßiger wäre, ist ebenso auf Punkt 2.2. zu verweisen. Der Verfassungsgerichtshof hat alleine die Frage zu beurteilen, ob die vom Gesetzgeber vorgesehene Gemeindevereinigung – sohin die Vereinigung der antragstellenden Gemeinde mit den Gemeinden Gratwein, Judendorf-Straßengel und Eisbach – für sich genommen sachlich ist. 34
- 2.4.9. Zum Vorbringen, dass die Bevölkerung gegen diese Maßnahme eingestellt sei, genügt es, auf die zu dieser Frage ergangene Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofes zu verweisen, wonach ein anhaltender Widerstand der Bevölkerung allenfalls ein Indiz für die Unsachlichkeit sein kann, für sich alleine jedoch noch keine Unsachlichkeit zu begründen vermag (vgl. VfSlg. 13.543/1993 mwN). 35
- 2.4.10. 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. 36
- Wie sich bereits aus den Gesetzesmaterialien ergibt, ist dem StGsrG ein mehrjähriger Gemeindestrukturreformprozess vorangegangen, in dessen Rahmen die Grundlagen für die Veränderung der Gemeindestruktur in der Steiermark (u.a. durch wissenschaftliche Studien) ermittelt und die Gemeindevereinigungen in mehreren Phasen intensiv vorbereitet wurden; in der sogenannten Verhandlungsphase vom Februar 2012 bis September 2012 wurden die Vorstellungen des Landes und die Vorschläge der Gemeinden auch mit den betroffenen Gemeinden diskutiert, und in der Entscheidungsphase vom Oktober 2012 bis Jänner 2013 wurden die Ergebnisse und Stellungnahmen aus der Vorschlags- und Verhand-

lungsphase ebenfalls mit Gemeindevertretern besprochen. Deshalb ist auch das Vorbringen der antragstellenden Gemeinde, dass sie in den Reformprozess nicht eingebunden gewesen sei, nicht zutreffend: So fand beispielsweise am 22. Juni 2012 ein solches Verhandlungsgespräch mit Vertretern der antragstellenden Gemeinde, der Gemeinden Gratwein, Judendorf-Straßengel und Eisbach und des Landes Steiermark statt, in welchem die konkrete Gemeindekonstellation diskutiert wurde. Auch hat der Gemeinderat der antragstellenden Gemeinde seine grundsätzliche Fusionsbereitschaft dadurch zum Ausdruck gebracht, dass im September 2013 der Beschluss gefasst wurde, sich freiwillig mit einer der von der vorliegend bekämpften Vereinigung mitumfassten Gemeinde, nämlich mit der Gemeinde Eisbach vereinigen zu wollen.

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).

38

2.5. 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, die antragstellende Gemeinde mit den Gemeinden Gratwein, Judendorf-Straßengel und Eisbach zu einer Gemeinde zu vereinigen, wurde nicht überschritten. Die von der antragstellenden Gemeinde vorgebrachten Bedenken haben sich nicht als zutreffend erwiesen.

39

IV. Ergebnis

1. Der Antrag ist daher abzuweisen. 40

2. Diese Entscheidung konnte gemäß § 19 Abs. 4 erster Satz VfGG ohne mündliche Verhandlung in nichtöffentlicher Sitzung getroffen werden. 41

Wien, am 25. November 2014

Der Präsident:

Dr. HOLZINGER

Schriftführer:

DI Dr. FAUNIE