

VERFASSUNGSGERICHTSHOF

G 73/2014-19

9. Dezember 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. Johannes SCHÖN,

über den Antrag der GEMEINDE SEGGAUBERG, vertreten durch Rechtsanwalt Dr. Gerolf Haßlinger, Obere Schmiedgasse 7, 8530 Deutschlandsberg, das Stmk. Gemeindestrukturreformgesetz (StGsrG), LGBl. 31/2014 (berichtigt durch LGBl. 36/2014) zur Gänze, in eventuelle § 3 StGsrG, in eventuelle § 3 Abs. 5 StGsrG, in eventuelle die Wortfolge "..... und der Gemeinde Seggauberg zur Stadtgemeinde Leibnitz" in § 3 Abs. 5 Z 1 StGsrG, in eventuelle das Wort "Seggauberg" in § 3 Abs. 5 Z 1 StGsrG 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. 5 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. Anträge und Vorverfahren**

1. Die Gemeinde Seggauberg begehrt gestützt auf Art. 140 B-VG Folgendes: 1

"Der Verfassungsgerichtshof möge

a) gemäß Art 140 Abs 3 B-VG iVm § 64 Abs 1 VfGG als verfassungswidrig aufheben:

Das Gesetz vom 17. Dezember 2013, kundgemacht im Landesgesetzblatt für die Steiermark vom 02. April 2014, LGBl. Nr. 31/2014, über die Neugliederung der Gemeinden des Landes Steiermark (Steiermärkisches Gemeindestrukturreformgesetz-StGsrG) zur Gänze, in eventuelle

b) den § 3 des genannten Gesetzes, in eventuelle

c) den Abs 5 des § 3 des genannten Gesetzes, in eventuelle

d) die Wortfolge '..... und der Gemeinde Seggauberg zur Stadtgemeinde Leibnitz' in § 3 Abs 5 Z 1 des genannten Gesetzes, in eventuelle

e) das Wort 'Seggauberg' in § 3 Abs 5 Z 1 des genannten Gesetzes".

2. Die Gemeinde Seggauberg schildert in ihrem Antrag den – aus ihrer Sicht – relevanten Sachverhalt und geht dabei insbesondere auf "raumplanerisch, fachlich geäußerte[...] Argumente[...]" ein. Im Anschluss setzt sich die Gemeinde 2

mit konkreten Abschnitten in den Erläuterungen zur Regierungsvorlage zum StGsrG, 2347/1 BgLT (Stmk.) 16. GP, auseinander und nimmt zu den Ausführungen betreffend "Ausgangslage", "Finanzausgleich und Stabilitätspakt", "Ziele der Gemeindestrukturereform", "Reform der gemeindlichen Strukturen", "Verfassungsrechtliche Grundlagen", "Konzept der Einheitsgemeinde", "Gemeindestrukturereformprozess", "Rechtssicherheit und Professionalität", "Gemeindeverbände", "Landtag Steiermark und Gemeindevereinigungen" sowie "Volksrechte in der Gemeinde" Stellung. Zusammenfassend führt die Gemeinde Seggauberg schließlich aus:

"Es ist daher festzuhalten, dass vom Gesetzgeber kein öffentliches Interesse, weder in gutachtlicher noch in einer sonstigen, etwa einer Prognoseform, nachvollziehbar gemacht wurde.

Eine Zusammenschau der vom Land Steiermark aufgezeigten Umstände lässt erkennen, dass damit eine Prognostizierbarkeit allfälliger Vor- und Nachteile nicht möglich ist. Dazu kommt ferner, dass die Summe aller in Frage kommenden maßgebenden Umstände überhaupt nicht aufgezeigt wird.

Die Frage, ob ein ausreichendes ökonomisches Potenzial für eine derart neu geschaffene Gemeinde gegeben ist, um tatsächliche Chancen für das Gelingen des neugeschaffenen sozioökonomischen Modells nach erfolgter Zusammenlegung bewirken zu können, wurde nicht in nachvollziehbarer Art und Weise verifiziert. Es stehen weder der Gemeinde Seggauberg noch dem Landesgesetzgeber derartige auch nur annähernd dafür in Frage kommende Unterlagen zur Verfügung.

Schlussfolgernd kann den Ausführungen des Österr. Rechnungshofes ebenfalls entnommen werden, dass alle für eine Prognostizierbarkeit maßgeblichen Umstände seitens des Landes Steiermark überhaupt nicht dargestellt werden.

In Zusammenarbeit mit den Nachbargemeinden Gamlitz, Heimschuh und Leibnitz werden freiwillig laufend Planungen und Maßnahmen getroffen, um allen kommunalen Aufgaben gerecht zu werden. Die politisch Verantwortlichen im Gemeinderat haben Interesse und Freude an der Arbeit. Die Selbstverwaltung des Gemeindegeschehens wird zur vollsten Zufriedenheit der Bürgerinnen und Bürger der Gemeinde Seggauberg durchgeführt. Zu keiner Zeit bestand der Wunsch der Seggaubergerinnen und Seggauberger mit der Stadtgemeinde Leibnitz und der Marktgemeinde Kaindorf an der Sulm fusioniert zu werden.

Mit den Bürgerinnen und Bürgern von Leibnitz, welche im Übrigen zu keiner Zeit befragt wurden, ob sie überhaupt an einer Gemeindezusammenlegung interessiert sind, besteht bestes Einvernehmen. Selbstverständlich wird die zentrale Funktion von Leibnitz in Anspruch genommen. In eben solcher Art bestehen jedoch auch beste Kontakte zur den Gemeinden Gamlitz und Heimschuh.

Hervorzuheben ist ferner, dass durch eine Zusammenlegung mit der Stadtgemeinde Leibnitz und der Marktgemeinde Kaindorf an der Sulm keine Änderung der bisher bestehenden Zusammenhänge bewirkt werden kann. Leibnitz in seiner zentralen Funktion würde ebenso wie bisher in Anspruch genommen. Hingegen wirkt der Nachteil des Verlustes der Eigenständigkeit für Seggauberg schwer und lassen sich keine Vorteile für die neue Gemeinde erkennen.

Generell wird ausgeführt, dass die Abwicklung einer geordneten Zusammenlegung von Gemeinden im Hinblick auf finanz- und vermögensrechtliche Belange gesetzlich weder in der Steiermärkischen Gemeindeordnung 1967, in der Fassung LGBL. Nr. 125/2012, noch in der Gemeindehaushaltsordnung 1977, in der Fassung LGBL. Nr. 94/2001, vorgesehen ist. Dies betrifft insbesondere den Kassen- und Rechnungsabschluss zum Übergabetermin 31.12.2014.

Diesbezüglich gibt es einen Leitfaden zum Thema 'Gemeindefusion', herausgegeben vom Steiermärkischen Gemeindebund, November 2013, welcher aber diesbezüglich ebenfalls keine klärenden Inhalte beinhaltet.

I[n] [den] deutschen [Bundesländern] Sachsen und Brandenburg sehen die diesbezüglichen Durchführungsbestimmungen konkrete Anweisungen vor bzw. wird im Sinne einer 'wirklichen' Strukturreform die Umstellung von der Kameralistik auf die Doppik vorgenommen.

Mittels des Steiermärkischen Gemeindestrukturreformgesetzes soll die Gemeinde Seggau bis zum 01.01.2015 in die Stadtgemeinde Leibnitz eingemeindet werden. Erfahrungswerte aus der Schweiz und Deutschland belegen, dass ordnungsgemäß durchgeführte und gesetzeskonforme Zusammenlegungen einen längeren Zeitraum als 12 Monate erfordern. In diesem Zeitraum ist davon auszugehen, dass neben den Normalarbeiten in den Gemeinden eine Umstellung bis zum 31.12.2014 zu bewerkstelligen ist, damit zum 01.01.2015 die neue Gemeinde zu arbeiten beginnen kann. Ausgehend von 11.370 Einwohnern ist ein Arbeitsaufwand von rund 11.370 bis zu 22.740 Stunden für diese Umstellung zu erwarten. Bei einem Mittelwert von rund 15.000 Stunden Arbeitsaufwand ergibt dies einen Arbeitskraftbedarf von rund 8,24 Mann/Fraujahren für die drei Gemeinden. Es entspricht daher auch ein derartiger kurzer Übergangszeitraum im Sinne einer mit Sorgfalt durchgeführten Aufarbeitung sowie bei Beachtung der Grundsätze von Sparsamkeit, Wirtschaftlichkeit und Zweckmäßigkeit keinesfalls der gebotenen Sachlichkeit.

[Dem] Leitfaden Gemeindefusion[...] kann ebenfalls nachvollziehbar entnommen werden, wie arbeitsaufwendig die Zusammenführung von Gemeinden ist und welche Vorarbeiten schon längst zu leisten gewesen wären.

[...]

Dadurch, dass eine Ermittlungstätigkeit dahingehend unterlassen wurde, ob der konkrete Sachverhalt hinsichtlich einer prognostizierbaren Sinnhaftigkeit einer Zusammenlegung gegeben ist, ist für die Gemeinde Seggau weitgehende Willkürlichkeit gegeben, welche dem Sachlichkeitsgebot massiv widerspricht, ja für die Bewohner der Gemeinde Seggau eine Diskriminierung bedeutet und somit deren Menschenrechte verletzt.

Berücksichtigt man, dass etwa § 60 AVG die Verpflichtung einer Behörde normiert, ihren Bescheid in einer [einer] nachprüfenden Kontrolle zugänglichen Art und Weise zu begründen, zeigt sich, dass das Land Steiermark 'die Hausaufgaben' nicht erledigt hat, da in einem [...] aller Sorgfalt, dem Stand der Wissenschaft und den jeweiligen örtlichen Gegebenheiten entsprechenden Verfahren das Land Steiermark erkennen hätte müssen, dass eine Zusammenlegung nicht sinnvoll ist, da kein Vorteil für die neue Gemeinde, aber auch kein solcher für die Gemeinde Seggau erkennbar, schon gar nicht nachgewiesen ist[,] und daher feststellen hätte müssen, dass andere Schritte für eine Reform der Gemeindestruktur erforderlich sind.

Besonders hervorgehoben wird die zeitliche Komponente, welche die Gemeinde hinsichtlich aller Entscheidungen in den Monaten der Legisvakanz beeinträchtigen wird.

Die Zeitspanne für den Übergang in die Letztphase der Zusammenlegung ist zu knapp und werden damit den Verantwortlichen und Mitarbeitern in der Gemeinde nicht zu bewältigende Belastungen aufgebürdet.

Zusammengefasst ergibt sich weiters, dass Alternativen zur 'Zwangsfusion', wie Gemeindeverbände, Interkommunale Zusammenarbeit[...] sowie die vor kurzem erst geschaffenen 'Kleinregionalen Verbände' nicht zugelassen wurden.

Der Verstoß gegen das Sachlichkeit[s]gebot und gegen den Gleichheitsgrundsatz (siehe etwa die Gemeinde Kitzack) erscheint daher erwiesen.

Eine Verfassungswidrigkeit ist im Verstoß gegen das Sachlichkeitsgebot durch eine sachlich unbegründete Auflösung der Gemeinde Seggau und [in] dem dadurch bedingten Verstoß gegen den Gleichheitsgrundsatz zu erblicken, weiters darin[,] dass wie dargelegt keinesfalls von einem Überwiegen positiver Auswirkungen für die neue Gemeinde ausgegangen werden kann.

Da nach den Erläuterungen zum Gesetz für 2030 ein zunehmender Bevölkerungsstand prognostiziert wird, wird das Kriterium der 'demographischen Entwicklung' von der Gemeinde Seggau erfüllt.

Durch die geographischen und topographischen Voraussetzungen (Höhenunterschied und klare Trennung der Gemeinden durch die Sulm) liegen keine Verflechtungsmöglichkeiten vor und ist es der allgemein und anhaltend Widerstand leistenden Gemeindebevölkerung von Seggau auch nicht zuzumuten[,] mehrere Kilometer nach Leibnitz zurückzulegen[,] um an sich in Seggau zur Verfügung stehende Dienstleistungen in Anspruch zu nehmen, abgesehen von der [...] mit dem Verkehr zwangsläufig verbundenen sich verschlechternden Abgas- und Verschmutzungssituation.

Gerade wegen der Lage von Seggau sind weitere Ausweisungen von Siedlungsflächen praktisch undenkbar, abgesehen davon[,] dass die Gemeinde Seggau im Rahmen der Raumplanung für ausreichend Bauerwartungsland schon bisher gesorgt hat. Die Ausweisung neuer industrieller oder gewerblicher Flächen wäre für den florierenden Tourismus sogar schädlich. Es sind somit aus Sicht der Raumordnung nur Nachteile und zwar auch für die 'neue' Gemeinde ersichtlich, deren Tourismusbilanz sich durch die vorangeführten Maßnahmen verschlechtern würde.

Eine Verbesserung der Kommunalstruktur ist nicht prognostizierbar, da [...] die Gemeinde Seggau als durch die Sulm und den beträchtlichen Höhenunterschied abgeschlossenes Gebiet betrachtet werden muss, zwischen den (noch) bestehenden Gemeinden über weite Strecken unbesiedeltes, steiles Gelände und Gebiet vorliegt und weitere einheitliche Versorgungssysteme daher nicht möglich erscheinen.

Wie bereits ausgeführt bestehen hinsichtlich infrastruktureller Dienstleistungen, die auf Basis von Zusammenarbeit günstiger angeboten werden können, bereits ausreichende Kooperationen. Durch diese sind die vom Gesetzgeber erwähnten infrastrukturellen und raumordnungspolitischen Gesichtspunkte erfüllt, sodass keine Prognose zulässig erscheint, wonach aus der Zusammenlegung eine Verbesserung für die neue Gemeinde sich ergeben könnte.

Alle für die Bevölkerung notwendigen Leistungen werden schon jetzt, teilweise in Kooperation, erbracht. Das Gemeindeamt stellt zu[r] Zufriedenheit der Bevölkerung und der Touristen die öffentliche Grundversorgung sicher – und dies mit nur

4 Teilzeitbeschäftigten im Gemeindeamt sowie einem vollbeschäftigten und einem teilzeitbeschäftigten Gemeindearbeiter. Es ist nicht zu prognostizieren, dass die beabsichtigte größere Einheit mit gleichen Kosten besser arbeitet als die im Ort integrierten und [die] Bedürfnisse der Bevölkerung daher kennenden Mitarbeiter der Gemeinde. Das Gemeindeamt ist an 5 Werktagen pro Woche geöffnet, der Bürgermeister hält 2 mal in der Woche Sprechstunden ab, das Internetp[or]tal der Gemeinde stellt ein Online-Service sicher und bietet die Gemeindeverwaltung somit alle notwendigen ortsbezogenen Dienstleistungen. Wie praktisch täglich zu beobachten, suchen gerade die hilfsbedürftigen, älteren Gemeindegänger, deren Bedürfnisse den örtlich integrierten Gemeindemitarbeitern bekannt sind, ohne Schwellenangst das Gemeindeamt auf[,] um Hilfe zu erlangen[,] und ist bei der Abwägung somit auch zu berücksichtigen, dass gerade für die relativ immobile ältere Bevölkerung schon allein aufgrund der Zufahrt[s]strecke von mehreren Kilometern, die steil über die zur Sulmbrücke abfallende Böschung führt, eine deutliche Verschlechterung der Betreuungssituation durch den Wegfall des Serviceanbots eintritt. Klarerweise wird die 'neue' Gemeinde im Sinne vermeintlicher Einsparungen das Gemeindeamt schließen und ist daher aus der 'Zwangsfusion' eine Verschlechterung der Versorgung der Bevölkerung der Gemeinde Seggau zu erwarten, was auch ein Grund für den allgemeinen und anhaltenden Widerstand der Bevölkerung ist. Abgesehen davon haben die Gemeindebediensteten auch wichtige Aufgaben im Tourismusbereich wahrgenommen und würde die dazu notwendige Orts- und Personenkenntnis entfallen, wenn[,] wie zu erwarten[,] das Gemeindeamt geschlossen wird, was wiederum eine wirtschaftliche Verschlechterung für die 'neue' Gemeinde prognostizieren lässt!

Eine einer nachprüfenden Kontrolle zugängliche Prognose, dass sich die wirtschaftliche Lage der Bürger durch die neue Gemeinde verbessern würde, ist schon mangels beweismachenden Zahlenmaterials nicht möglich. Wie gut bisher in der Gemeinde Seggau gewirtschaftet wurde, ergibt sich sogar aus den Ausführungen in den Erläuterungen zum Gesetz. Der starke Tourismusstandort und das Fehlen von Schulden beweist ebenso wie die angeführte ausreichende Infrastruktur, dass von der Gemeinde Seggau der Haushalt schon jetzt ordentlich und zukunftsorientiert geführt wird, wie dies als ein Fusionskriterium vom Gesetzgeber angeführt wird.

Dass die schon wesentlich länger als die beiden anderen Gemeinden existierende Gemeinde Seggau nicht nur geographisch, sondern auch kulturräumlich und hinsichtlich der Identität keine Verbindung mit Leibnitz oder Kaindorf an der Sulm hat, wurde seitens des Gesetzgebers ebenso wenig berücksichtigt, ja im Gegensatz zum Sachlichkeitsgebot nicht einmal geprüft. Wäre dies aber erfolgt[,] hätte sich ergeben, dass historisch und aktuell eine deutliche Abgrenzung der Bevölkerung der Gemeinden besteht, was in der Prognose zu berücksichtigen gewesen wäre.

Der allgemeine und anhaltende Widerstand gegen die Zusammenlegung zeigt dies auch klar auf und sollte die Meinung der betroffenen Bevölkerung entsprechende Berücksichtigung finden (siehe Bürgerinitiative!). Der Widerstand ist nicht nur anhaltend, sondern, wie die Zahl der Protestierenden beweist[,] auch allgemein und zeigt auf[,] dass die ohne ausreichendes Material getätigte Prognose unsachlich ist.

Berücksichtigt man dazu noch, dass völlig unverständlich ist, dass Gemeinden wie Kitzack, Wettmannstätten, Preding, ja selbst die mit der Stadtgemeinde

Deutschlandsberg zusammengewachsene und räumlich nicht mehr als eigenständige Gemeinde erkennbare Marktgemeinde Frauental nicht mit anderen Gemeinden zusammengelegt wurden, zeigt[...] sich[,] dass die Prognoseentscheidung unsachlich und unbegründet erfolgte und gegen das Gebot der Wahrung öffentlicher Interessen und willkürlich erfolgte." (Zitat ohne die im Text enthaltenen Hervorhebungen)

3. Die Stmk. Landesregierung bestreitet die Zulässigkeit des Antrages und führt dazu auszugsweise aus:

3

"Gemäß § 62 VfGG muss der Antrag, ein Gesetz als verfassungswidrig aufzuheben, begehren, dass entweder das Gesetz seinem ganzen Inhalt nach oder[...] dass bestimmte Stellen des Gesetzes als verfassungswidrig aufgehoben werden. Der Antrag hat die gegen die Verfassungsmäßigkeit des Gesetzes sprechenden Bedenken im Einzelnen darzulegen.

Der ggst. Antrag entspricht, soweit er die Aufhebung des gesamten StGsrG begehrt, diesen Vorgaben nicht. Nach Ansicht der Landesregierung ist er jedenfalls zu weit gefasst, um die behauptete Verfassungswidrigkeit zu beseitigen. Dasselbe gilt für die Eventualbegehren auf Aufhebung des § 3 StGsrG sowie des § 3 Abs. 5 StGsrG.

Die Anträge, die Wortfolge 'und der Gemeinde Seggauberg zur Stadtgemeinde Leibnitz', in eventu das Wort 'Seggauberg' in § 3 Abs. 5 Z. 1 StGsrG aufzuheben, sind aus Sicht der Landesregierung zu einschränkend. Die Vereinigung der antragstellenden Gemeinde mit der Stadtgemeinde Leibnitz und der Marktgemeinde Kaindorf an der Sulm zur Stadtgemeinde Leibnitz ist eine komplexe Regelung; die Aufhebung einzelner Gesetzesstellen würde die nur im Rahmen eines Gesamtplanes sinnhafte Gemeindestrukturmaßnahme derart verändern, dass sie dem vom Gesetzgeber verfolgten Zweck zuwiderliefe (siehe VfSlg. 9814). Es kann daher, wenn überhaupt, nur die gesamte Bestimmung des § 3 Abs. 5 Z. 1 StGsrG präjudiziell sein. Ein diese Bestimmung betreffender Aufhebungsantrag wurde jedoch nicht gestellt."

4. Zu den Bedenken der Gemeinde Seggauberg nimmt die Stmk. Landesregierung, nachdem sie den der Gemeindevereinigung vorangegangenen Gemeindestrukturereformprozess dargelegt hat, – auszugsweise – wie folgt Stellung:

4

"Auch der antragstellenden Gemeinde wurde entsprechend der Aktenlage [...] im Rahmen dieses Prozesses mehrfach die Möglichkeit geboten, zu der Strukturreform – auch in persönlichen Gesprächen mit VertreterInnen des Landes – Stellung zu nehmen.

[...] Wie die Antragstellerin selbst bestätigt, nahmen zwei ihrer Vertreter an einem Verhandlungsgespräch mit VertreterInnen des Landes sowie (unter anderen) Vertretern der Stadtgemeinde Leibnitz sowie der Marktgemeinde Kaindorf an der Sulm am 11. Mai 2012 in der Bezirkshauptmannschaft Leibnitz teil. Entgegen den Behauptungen der Antragstellerin begründete das Land laut

Protokoll des betreffenden Gesprächs den Fusionsvorschlag mit einer Reihe von Fakten.

Dem Protokoll vom 11. Mai 2012 ist darüber hinaus zu entnehmen, dass die Gemeinden Leibnitz und Kaindorf an der Sulm zu diesem Zeitpunkt bereits Analysearbeiten durchführten und die Antragstellerin erklärte, in weitere Gespräche über eine Vereinigung einzutreten. [Aus] [d]em Schreiben der Antragstellerin vom selben Tag folgt jedoch, dass der Gemeinderat bereits in seiner Sitzung vom 24. Oktober 2011 einstimmig beschlossen hatte, selbständig zu bleiben. Diesen Standpunkt bekräftigte die Antragstellerin in einer weiteren Mitteilung vom 26. Juni 2012.

[...] Die Antragstellerin wurde des Weiteren mit Schreiben der Abteilung 7 des Amtes der Landesregierung vom 20. März 2013 über den Gemeindestrukturplan informiert und zur Abgabe einer Stellungnahme eingeladen. Darüber hinaus wurde das Angebot unterbreitet, eine fachliche Begleitung in Form einer Koordinatorin/eines Koordinators des Landes in Anspruch zu nehmen. Mit Schreiben vom 17. Mai 2013 wurde der Antragstellerin neuerlich angeboten, in einem persönlichen Gespräch die für die betreffende Konstellation maßgeblichen Kriterien und Argumente zu erörtern.

Dem Auskunftsbegehren der Antragstellerin wurde mit Schreiben der Abteilung 7 vom 16. Juli 2013 umfassend entsprochen und weitere Gespräche angeboten.

In insgesamt neun sogenannten 'Bürgermeisterbriefen' wurden die BürgermeisterInnen, somit auch der Bürgermeister der antragstellenden Gemeinde, von den Gemeindereferenten immer aktuell über die wesentlichen Schritte informiert [...].

[...] Wenn sich die antragstellende Gemeinde selbst weiterführenden Gesprächen verschlossen hat, kann dies nicht der Landesregierung oder dem Landesgesetzgeber zum Vorwurf gemacht werden.

[...]

[...] Die Bedenken, der Landesgesetzgeber habe im Ergebnis keine bzw. nur eine unzureichende Grundlagenforschung betrieben und existierten daher auch keine nachvollziehbaren Unterlagen, können bereits mit Hinweis auf das Leitbild, die durchgeführten Studien [...], die Erläuterungen im allgemeinen Teil und zu § 3 Abs. 5 Z. 1 StGsrG[...] entkräftet werden.

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

\*\*\*\*\* eingeflossen.

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

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

[...]



In [...] Zusammenhang [mit der Kritik an der Ablehnung der Gemeindeinitiative durch den Landtag] [...] ist festzuhalten, dass in der Landtagssitzung am 2. Juli 2013 die von 107 – und nicht wie von der Antragstellerin behauptet 120 – Gemeinden unterstützte Gemeindeinitiative gem. § 46 VolksrechteG behandelt wurde. Diese Initiative hatte zum Ziel, die Gemeindeordnung derart zu novellieren, dass eine Gemeindevereinigung nur im Wege von – über eine Volksabstimmung in Geltung zu gelangende[n] – Gemeinderatsbeschlüssen genehmigungsfähig wäre. Der Ausschuss 'Gemeinden' hat in seinen Sitzungen vom 15. Jänner 2013 und 1. Juli 2013 über diesen Gegenstand die Beratungen durchgeführt. Der zur Beratung über die Novellierung der Gemeindeordnung eingesetzte Unterausschuss hat sich mit der ih[m] zur Behandlung zugewiesenen Gemeindeinitiative am 8. Mai und 26. Juni 2013 – inklusive Anhörung des Zustellungsbevollmächtigten der Initiative – befasst und empfohlen, den Intentionen dieser Gemeindeinitiative nicht näherzutreten. Der Landtag ist dieser Empfehlung im schriftlichen Bericht des Ausschusses [...] mehrheitlich gefolgt [...].

Die Gemeindeinitiative und ihre Mitglieder hätten gemäß Art. 72 L-VG 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.

Betreffend das Vorbringen zur angeregten Gemeindeinitiative der Marktgemeinde Tauplitz ist auszuführen, dass von den erforderlichen 80 Gemeinderatsbeschlüssen innerhalb der Frist lediglich 16 Gemeinderatsbeschlüsse beim Amt der Landesregierung eingelangt sind. Eine Gemeindeinitiative iSd Bestimmungen des VRG liegt somit nicht vor.

[...]

Nach der Judikatur des VfGH (VfSlg. 13.325/1992) steht [die Charta der lokalen Selbstverwaltung] auf der Stufe eines einfachen Gesetzes und kann daher nicht Maßstab für die Rechtmäßigkeit eines anderen Gesetzes sein. Es erübrigt sich daher ein weiteres Eingehen auf dieses Vorbringen, ebenso wie auf den nicht näher ausgeführten Verweis auf die UNO-Leitlinien zur Dezentralisierung und Stärkung der Kommunen.

[...] Festzuhalten ist, dass der Landesgesetzgeber – wie von der Antragstellerin korrekt ausgeführt – die maßgebenden öffentlichen Interessen in § 6 Abs. 2 GemO normierte und die Erwägungen der öffentlichen Interessen für diese Vereinigung in den Erläuterungen zu § 3 Abs. 5 Z. 1 StGsrG[...] begründete.

[...]

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

[...] Wenn vom RH bemängelt wird, dass die Auswirkungen auf die Konstellationen nicht dargestellt wurden, so ist es richtig, 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 Gesamtaberschätzung des Einsparungspotentials wurde aber bereits im Leitbild durch auszugsweise Veröffentlichung der Studie der \*\*\*\*\*  
\*\*\*\*\*  
\*\*\*\*\* vorgelegt [...].

[...]

[...] Dem Vorbringen, im Rahmen von freiwilligen interkommunalen Kooperationen könnten Strukturreformen mit weitaus geringerem Kostenaufwand bewirkt werden, wird [F]olgendes entgegengehalten:

Vorweg ist darauf hinzuweisen, dass der Landesgesetzgeber die B-VG-Novelle zur Stärkung der Rechte der Gemeinden, BGBl. I Nr. 60/2011, durch Novellierung des § 38 Stmk. Gemeindeordnung 1967 und des Stmk. Gemeindeverbandsorganisationsgesetzes 1997 (s. LGBI Nr. 126/2012) umgesetzt hat. Hauptgesichtspunkt dieser Novelle ist der Entfall der Beschränkung auf die Besorgung einzelner Aufgaben durch Gemeindeverbände und die Ermöglichung des Abschlusses von Vereinbarungen der Gemeinden untereinander in Angelegenheiten des eigenen Wirkungsbereichs.

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

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

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

Zu ähnlichen Ergebnissen kommt eine rechtswissenschaftliche Untersuchung aus dem Jahr 2012[vgl. *Holoubek/Potacs/Scholz*, Art 120 B-VG als Instrument der

Gemeindekooperation?, in: *KWG* (Hrsg.), *Gemeindekooperationen – vom Kirchturmdenken zur vernetzten Region*, 2012]: 'Eine rechtspolitische Gesamtbewertung gemeindeübergreifender 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. Der einzige bisher eingebrachte Antrag für einen Mehrzweckverband konnte bislang die formellen Voraussetzungen nach der GemO und des Stmk. GVOG nicht erfüllen. Auch die antragstellende Gemeinde hat keinen derartigen Antrag eingebracht.

[...] Die Antragstellerin behauptet, dass durch die Vereinigung der betroffenen Gemeinden eine Verbesserung für sie selbst nicht erkennbar sei sowie[...] dass 'die Zusammenschau aller maßgeblichen Umstände ... zahlreiche Nachteile und keine nennenswerten Vorteile für die Bevölkerung in der neuen Gemeinde' zeige; der Gesetzgeber habe keine nachvollziehbare Prognose dargelegt und sei 'der gebotenen Sachlichkeit' nicht entsprochen worden.

[...]

[...] In seiner Rechtsprechung entwickelte der VfGH den Grundsatz, dass die Zusammenlegung von Gemeinden mit weniger als 1.000 EinwohnerInnen mit anderen Gemeinden in der Regel sachlich ist (z.B. VfSlg. 9068/1981; 9655/1983). Ausnahmen von diesem Grundsatz sah der Gerichtshof in jenen Fällen gegeben, in denen die Zusammenlegung einer (aus demografischer Sicht so definierten) Kleingemeinde aufgrund ganz besonderer Umstände vorhersehbar völlig untauglich war, das angestrebte Ziel der Verbesserung der Kommunalstruktur zu erreichen (so z.B. VfSlg. 8108/1977; 9793/1983 oder 11.372/1987).

Zum maßgeblichen Stichtag (1. Jänner 2013) wies die Antragstellerin einen Bevölkerungsstand von 958 EinwohnerInnen auf. Eine Untauglichkeit im Sinne der Judikatur des VfGH liegt nach Ansicht der Landesregierung unter Hinweis auf die zutreffende Prognoseentscheidung des Landtages und der gegenständlichen Äußerung in der betreffenden Konstellation nicht vor. Die Behauptung der Antragstellerin steht auch im Widerspruch zur Beurteilung der beteiligten Marktgemeinde Kaindorf an der Sulm, welche in ihrer Bürgerinformation zu dem Ergebnis kommt, dass es durch die Vereinigung der betreffenden Gemeinden zu Vorteilen für die Bevölkerung kommt [...].

Der Bevölkerungsstand der antragstellenden Gemeinde hat sich insgesamt seit 1951 uneinheitlich entwickelt, wobei im Jahre 2011 der Höchststand mit 1.032 EinwohnerInnen erreicht wurde. In den letzten zehn Jahren zeigte die Bevölkerungsentwicklung eine eher negative Tendenz; zum Stichtag 1. Jänner 2014 verzeichnete die Antragstellerin einen weiteren leichten Rückgang auf 951

EinwohnerInnen. Die von der Antragstellerin angeführte aktuelle Bevölkerungszahl von 986 EinwohnerInnen ist nicht nachvollziehbar.

Aufgrund einer zu erwartenden ausgeglichenen Geburtenbilanz (Geburten minus Sterbefälle) und einer leicht positiven Wanderungsbilanz (Zuzüge minus Wegzüge) wird hinsichtlich der Bevölkerungsentwicklung bis zum Jahr 2030 ein leichter Zuwachs prognostiziert. Aufgrund der überdurchschnittlich negativen Entwicklung beim Wanderungssaldo in den letzten Jahren[...] sind die Prognosen bei einer Neuberechnung jedoch eher nach unten zu korrigieren.

[...]

[...] Die Antragstellerin behauptet im Wesentlichen, weder dem Landesentwicklungsprogramm noch dem Regionalentwicklungsprogramm Leibnitz seien im Einklang mit dem StGsrG stehende planerische Vorgaben zu entnehmen. Eine Verringerung der Anzahl der Gemeinden müsste nach Sicht der antragstellenden Gemeinde Einfluss auf die Generalplanung des Landes haben. Des Weiteren entbehrten die raumordnungsfachlich vorgebrachten Argumente des Gesetzgebers einer gesetzlichen Deckung und seien sohin nicht anzuwenden.

[...] Dieses Vorbringen ist nicht geeignet, eine Verfassungswidrigkeit des StGsrG oder einzelner seiner Bestimmungen aufzuzeigen. Einfache Gesetze und Verordnungen können nicht Prüfmaßstab für die Verfassungsmäßigkeit eines anderen einfachen Gesetzes sein.

[...]

[...] In den regionalen Entwicklungsprogrammen ist die anzustrebende räumlich funktionelle Entwicklung der Planungsregion darzustellen und sind entsprechende Maßnahmen (z.B. Siedlungsentwicklung), die im überörtlichen Interesse stehen, festzulegen. Planungsregion sind künftig die im Landesentwicklungsprogramm festgelegten Regionen (bisher waren es die jeweiligen Bezirke). Es ist ohnedies geplant, dass die regionalen Entwicklungsprogramme an die durch die Gemeindestrukturereform geänderten Voraussetzungen angepasst werden. Die Behauptung der Antragstellerin, dass die Bestimmungen der §§ 11 bis 14 StROG erforderliche begleitende gesetzliche Vorkehrungen erkennen lassen, ist jedoch nicht nachvollziehbar.

[...] Hinsichtlich der angesprochenen Problematik betreffend die Weitergeltung von bisherigen Verordnungen im Bereich der örtlichen Raumplanung ist auszuführen, dass durch § 11 GemO sowie die in der Landtagssitzung am 1. Juli 2014 beschlossene Novelle zum StROG Rechtssicherheit geschaffen wurde. Richtig ist, dass in der neuen Gemeinde ein neues örtliches Entwicklungskonzept sowie ein neuer Flächenwidmungsplan zu erlassen sein werden; daraus ergibt sich jedoch keinerlei Rechtsunsicherheit. In welchen Bereichen in Zukunft Entwicklungen (im Einklang mit den gesetzlichen Bestimmungen) der örtlichen Raumplanung stattfinden sollen, obliegt der Entscheidung des (künftigen) Gemeinderates.

[...]

[...] [D]ie Antragstellerin [verfügt] über ausreichende Baulandreserven[...] bzw. Potentialflächen [...], um den zu erwartenden Baulandbedarf decken zu können. Weitere zusätzliche Ausweisungen werden unter Einhaltung der gesetzlichen Bestimmungen und auf Grundlage von raumordnungsfachlichen Beurteilungen auch weiterhin möglich sein. Zukünftige Ausweisungen, wie etwa die Bereitstellung von industriell bzw. gewerblich genutzten Flächen, sind nur unter Einhaltung der Raumordnungsgrundsätze möglich.

[...] [D]ie Stadtgemeinde Leibnitz [verfügt] über eine Vollaussstattung an öffentlichen und privaten Gütern und Dienstleistungen [...] und [ist] im Landesentwick-

lungsprogramm, LGBl. Nr. 75/2009 idF. LGBl. Nr. 37/2012, als Regionales Zentrum ausgewiesen [...], wohingegen die Antragstellerin mit öffentlichen und privaten Gütern unterversorgt und zentralörtlich sowie funktionell nach Leibnitz orientiert ist.

Diese Verflechtungen und die überörtliche Funktion der Stadtgemeinde Leibnitz werden seitens der Antragstellerin auch nicht in Abrede gestellt [...], im 'Örtlichen Entwicklungskonzept Nr. 4.00' [...] werden die intensiven Verflechtungen mit der Stadtgemeinde Leibnitz sogar besonders hervorgehoben:

- 'Als Wohnsitzgemeinde weist Seggauberg insofern einen Mangel auf, als keinerlei Versorgungseinrichtungen für den täglichen Bedarf vorhanden sind. Hier sind kleinere Einrichtungen wie Cafe, Kleinläden etc. neben den vorhandenen Gasthäusern durchaus wünschenswert. Die Nähe zu Leibnitz kompensiert dies allerdings, die Mobilität der Bevölkerung besteht quasi zu 100%.' [...]
- 'Der Arbeitsplatzbedarf wird vor allem klein- und überregional, im Raum Leibnitz und Graz, abgedeckt. Die Verkehrsbedingungen sind durch die Nähe bzw. durch die anliegende Autobahn entsprechend günstig.' [...]
- 'In Verbindung mit der Nachbargemeinde Leibnitz ist für eine grundsätzliche Erfüllung der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Bedürfnisse gesorgt. Die Nahversorgung liegt jedoch im Argen, es gibt kein Kaufhaus und auch kein Café bzw. sonstige kleinere Dienstleistungen, was die wirtschaftliche und soziale Infrastruktur verbessern könnte.' [...]

Die Behauptung der Antragstellerin, es sei ihrer Bevölkerung nicht zumutbar, mehrere Kilometer nach Leibnitz zurückzulegen, um Dienstleistungen in Anspruch zu nehmen, ist daher nicht nachvollziehbar.

Unter Bedachtnahme auf die hochwertige Verkehrsverbindung sowie einen höheren individuellen Motorisierungsgrad der Bevölkerung und nicht zuletzt die Möglichkeit der elektronischen, ortsunabhängigen Kommunikation[...] wird die Überwindung räumlicher Distanzen relativiert. Es ist daher davon auszugehen, dass räumliche Entfernungen eine geringere Rolle spielen als noch vor einigen Jahrzehnten (vgl. VfSlg. 9655/1983; 11.629/1988). Die Entfernung der Antragstellerin zum Ortszentrum von Leibnitz von ca. sieben Kilometern sowie ein Höhenunterschied von 85m sind daher als zumutbar anzusehen.

[...]

[Es] wird zunächst angemerkt, dass der Verfassungsgerichtshof in der zitierten Entscheidung ausspricht, dass es verfehlt ist, eine Gemeindestrukturverbesserung allein damit zu rechtfertigen, dass damit die nach dem Finanzausgleichsgesetz den Gemeinden zukommenden Ertragsanteile anders verteilt werden.

Eine derartige Rechtfertigung hat der Gesetzgeber allerdings auch nicht als alleinige Grundlage genommen und ist dies den Erläuterungen zu § 3 Abs. 5 Z. 1 StGsrG[...] daher nicht zu entnehmen.

Darüber hinaus hat sich das Land ausschließlich an de[m] geltenden Finanzausgleichspakt, der bis zum Jahr 2016 verlängert wurde, zu orientieren. Spekulationen über eine mögliche Änderung des FAG können nicht Gegenstand einer Gesetzesbegründung sein. In den Erläuterungen heißt es daher zutreffend, dass die neue Gemeindegröße entsprechend der Verteilungssystematik des Finanzausgleiches eine spürbare Besserstellung bei den Ertragsanteilen erwarten lässt. Bekanntlich wirken sich bei dieser Gemeindegröße nicht nur der abgestufte Bevölkerungsschlüssel, sondern auch die Regelung im FAG über die Voraussetzungen positiv aus.

[...]

Insofern die antragstellende Gemeinde diesbezüglich (offenbar) eine Verletzung des Grundsatzes des gleichen Wahlrechts vermutet, ist dem zu entgegnen, dass es sich hierbei nicht um ein subjektives Recht der Gemeinde handelt, welches mit ggst. Antrag releviert werden könnte. Abgesehen davon gewährleistet der Grundsatz des gleichen Wahlrechts ohnedies den gleichen Zählwert jeder Stimme. Sollte der Erfolgswert einer Stimme gemeint sein, so ist darauf hinzuweisen, dass der Grundsatz des gleichen Wahlrechts nicht den gleichen Erfolgswert jeder Stimme gewährleistet (siehe etwa VfSlg. 1381/1931; 3653/1959).

[...]

[...] Wie noch auszuführen sein wird[...] bzw. zum Teil bereits ausgeführt wurde, sind durch die Vereinigung der Antragstellerin mit den Gemeinden Leibnitz und Kaindorf an der Sulm erhebliche Vorteile durch die gemeinsame Nutzung der Infrastruktur, die gemeinsame Gestaltung des Raumes[...] sowie Kosteneinsparungen infolge Verwaltungszusammenführung zu erwarten [...]. Weiters ist die Landesregierung der Ansicht, dass durch die Zusammenlegung der drei Gemeindeverwaltungen eine noch professionellere Verwaltung mit der Möglichkeit der vertieften Spezialisierung von Bediensteten in den einzelnen Verwaltungsgebieten sowie eine vernünftige Vertretungsregelung der Gemeindebediensteten ermöglich[t] [werden]. Eine Ausweitung der Amts- und Sprechzeiten ist aufgrund der neuen Ressourcen möglich. Mit einer höheren Einwohnerzahl nehmen die Fallzahlen zu, sodass auch die Routine bei der Behandlung von Rechtsfällen steigt oder auch juristisch geschultes Personal eingestellt werden kann.

[...] Bereits bislang übernahm die Stadtgemeinde Leibnitz die Versorgung der EinwohnerInnen der Antragstellerin mit hochrangigen öffentlichen und privaten Gütern und Dienstleistungen. So bestehen etwa im Bereich des Pflichtschulwesens mannigfaltige Verflechtungen zwischen den betroffenen Gemeinden: [D]ie Stadtgemeinde Leibnitz verfügt beispielsweise im Gegensatz zur antragstellenden Gemeinde sowie zur Marktgemeinde Kaindorf an der Sulm (je eine Volksschule) über zwei Volksschulen, zwei Neue Mittelschulen, eine Polytechnische Schule und eine Allgemeine Sonderschule.

Im Schuljahr 2011/2012 pendelten von insgesamt 89 SchulauspendlerInnen der Antragstellerin [...] 49 SchülerInnen in die Stadtgemeinde Leibnitz, um das dortige Bildungsangebot in Anspruch zu nehmen.

[...] Darüber hinaus kommt der Stadtgemeinde Leibnitz eine große Bedeutung als regionaler Wirtschafts- und Arbeitsstandort zu.

[...]

[...] Wie die Antragstellerin selbst ausführt, fungiert sie schwerpunktmäßig als Wohnsitz- und Tourismusgemeinde; diese Ausrichtung ergänzt das Nahversorgungs- und Dienstleistungsangebot der Gemeinden Leibnitz und Kaindorf an der Sulm. Die Vereinigung der drei Gemeinden ermöglicht es der neuen Gemeinde, in einem sich weiterhin dynamisch entwickelnden Siedlungsraum eine mittel- bis langfristige Versorgung der Bevölkerung mit öffentlichen und privaten Dienstleistungen in zumutbarer Entfernung zu gewährleisten. [...]

[...]

Aus den Erläuterungen zu § 3 Abs. 5 Z. 1 StGsrG[...] folgt, dass sich der Landesgesetzgeber entgegen den Behauptungen der Antragstellerin gerade mit den [...] topographischen und geographischen Gegebenheiten, [der] demographische[n] Entwicklung, [der] Situation der PendlerInnen, [der] räumliche[n] Entfernung und Anbindung zu Einrichtungen der kommunalen Daseinsvorsorge, [der] gemeinde-

eigene[n] Infrastruktur, [der] wirtschaftliche[n] und finanzielle[n] Ausstattung der betroffenen Gemeinden, strukturelle[n] Unterschiede[n] und örtliche[n] Eigenheiten, raumordnungspolitische[n] Gesichtspunkte[n], [der] Haltung der Gemeindemitglieder sowie eine[r] Prognoseentscheidung über die Auswirkungen der Fusionierung[...] eingehend auseinandergesetzt und auf Basis von nachvollziehbaren Prognoseentscheidungen die gegenständliche Gemeindevereinigung beschlossen hat. Die diesbezüglichen Behauptungen der antragstellenden Gemeinde sind sohin nicht zutreffend.

[...]

[...] Die Antragstellerin behauptet im Wesentlichen, der Landesgesetzgeber habe keine internationalen Vergleichen entsprechende[n] Maßstäbe für die gegenständliche Gemeindevereinigung herangezogen und sei auch eine Typisierung der betroffenen Gemeinden [...] unterblieben.

[...] Diesbezüglich ist festzustellen, dass die äußerst kleinteilige Gemeindestruktur der Steiermark international nicht vergleichbar ist. Die Ausgangslage wurde bereits im Leitbild und in den Erläuterungen ausreichend dargestellt.

[...]

Gemäß § 21 Abs. 7 Finanzausgleichsgesetz 2008, BGBl. [...] I Nr. 103/2007, idF BGBl. I Nr. 208/2013 (FAG 2008), erhalten jene Gemeinden einen Kopfquotenausgleich, deren Finanzkraft um mehr als 10 Prozent unter der Bundesdurchschnittskopfquote ihrer Größenklasse liegt. Bereits aus der Zielrichtung dieses Transfers ist erkennbar, dass Transferleistungen gemäß § 21 Abs. 7 FAG 2008 besonders finanzschwachen Gemeinden zukommen sollen. Ziel der Gemeindestrukturreform ist unter anderem, dass die Gemeinden selbständig in der Lage sind, ihre Pflicht- und freiwilligen Aufgaben zu erfüllen[,] und damit dieser Transferleistungen des Bundes nicht mehr oder nicht mehr in der entsprechenden Höhe bedürfen.

[...]

[...] Wenn die Antragstellerin [...] das System der Vergabe der sog. 'Bedarfszuweisungsmittel' im Bundesland Steiermark in Frage stellt, so steht dies zunächst in keinem Zusammenhang mit ggst. Gesetzesprüfungsantrag und stellt keinen Prüfungsmaßstab für die Verfassungswidrigkeit des StGsrG dar.

Die Landesregierung vergibt die Bedarfszuweisungen mittels Regierungssitzungsbeschluss anhand von beschlossenen und veröffentlichten Richtlinien, die dem im Finanzausgleich[s]gesetz festgelegten Regelungszweck für die den Gemeinden zustehenden Bedarfszuweisungen vollinhaltlich entsprechen. Diese Richtlinien sind vergleichbar den Richtlinien von Niederösterreich und Oberösterreich und ähneln mit gewissen Einschränkungen dem Salzburger Modell. Unerklärlich ist die Feststellung der Antragstellerin, 'die Verteilung derselben erfolgt durch die Landespolitik, dies im Gegensatz zu den Bundesländern Salzburg und Kärnten.[...]', da schon im Finanzverfassungsgesetz die Verteilung der Bedarfszuweisungen durch die Länder, somit durch deren Organe, vorgesehen ist.

[...]

[...] Zunächst ist klarzustellen, dass [...] Ziel der Gemeindestrukturreform die Stärkung der zukünftigen Leistungsfähigkeit der Gemeinden zur sachgerechten und qualitätsvollen Erfüllung deren Aufgaben ist.

[...] Des Weiteren hält die Landesregierung zu diesem Vorbringen fest, dass im Rahmen der Prognose über die finanziellen Auswirkungen der gegenständlichen Vereinigung ein Potential an Kosteneinsparungen in der Höhe von rund EUR 303.000,00 pro Jahr möglich ist.

Diese Kosteneinsparungen sind nach Einschätzung der Landesregierung im Bereich des Personals (rund EUR 196.000,00 [...]), der Gebrauchs- und Verbrauchsgüter (etwa für Drucksorten; EUR 20.000,00) und im Bereich der Gemeindeorgane und der sonstigen Kosten für die Gemeindeverwaltung sowie des Gemeindebetriebes (insgesamt EUR 87.000,00 [...]) erzielbar.

Durch die Gemeindevereinigung werden der neuen Gemeinde unter Berücksichtigung der erhöhten Ertragsanteile in etwa 5 % mehr Budgetmittel für die Bewältigung der Pflicht- und freiwilligen Aufgaben zur Verfügung stehen[...] als ohne Vereinigung. [...]

[...]

[...] Die Antragstellerin führt [...] selbst aus, dass schon bislang eine Zusammenarbeit (auch auf Bezirksebene) zur Pflege naturräumlicher und kultureller Verhältnisse existiert. Damit ist eine Verflechtung unter den drei betroffenen Gemeinden auf diesen Ebenen evident. Weshalb dieses Engagement durch die vorliegende Gemeindevereinigung abnehmen sollte, vermag die Antragstellerin jedoch nicht nachvollziehbar darzulegen.

[...]

Der Steirische Gemeindebund war in die Gemeindestrukturereform eingebunden und hat im Begutachtungsverfahren mitgeteilt, dass das StGsrG im Landesvorstand ausführlich diskutiert worden und mit einem Abstimmungsergebnis von 10:1 zur Kenntnis genommen worden sei [...].

[...]

Entgegen dem von der Antragstellerin erweckten Eindruck, hat der Gesetzgeber gerade auf die geänderten Verhältnisse der kommunalen Struktur reagiert, in[...]dem er den Gemeindestrukturereformprozess umsetzte.

Die dargestellte Ausgangslage bei den steirischen Gemeinden, aber auch die hohen Anforderungen an die Gemeinden im Vollzugsbereich und die geforderte Umsetzung des Österreichischen Stabilitätspaktes 2012 erfordern zeitgemäße Gemeindestrukturen. Der Landesgesetzgeber geht auf Grund seiner Prognosen davon aus, dass die neue Stadtgemeinde Leibnitz – wie auch in den Erläuterungen dargestellt – in der Lage ist, diesen Anforderungen gerecht zu werden.

[...]

[...] [D]ie neue Stadtgemeinde Leibnitz [ermöglicht] für die Bevölkerung der Antragstellerin eine professionellere Verwaltung mit der Spezialisierung von Gemeindebediensteten[...]. Durch höhere Fallzahlen und Arbeitsteiligkeit steigt die Qualität der Bearbeitung, juristisch geschultes Personal kann eingesetzt werden. Die Rechtsrichtigkeit und Objektivität des Verwaltungshandelns wird erhöht.

Die Behauptung der Antragstellerin, mithilfe einer Reform des Aus- und Fortbildungswesens wären die Ziele der Gemeindestrukturereform ebenso zu erreichen gewesen, ist nicht nachvollziehbar. [...]

[...]

[...] Der Behauptung der Antragstellerin, Gemeindekooperationen seien auch unter Kostenaspekten [...] Gemeindevereinigungen vorzuziehen, ist schon die von ihr selbst zitierte Studie des Österreichischen Instituts für Wirtschaftsforschung und des KDZ – Zentrum für Verwaltungsforschung aus 2010 [...] entgegenzuhalten, welche [...] feststellt, dass 'insbesondere bei den Klein- und Kleinstgemeinden unter 1.000 Einwohnern die Kosten für die Verwaltung überproportional gegenüber den anderen Größenklassen höher sind'.

[...]



[...] Die Ergebnisse der auf Ebene der Gemeinde durchgeführten Volksbefragungen/Volksabstimmungen (Art. 78 L-VG) sind – soweit sie der Aufsichtsbehörde mitgeteilt wurden – in jedem Einzelfall in die Abwägung aller Aspekte, die für und gegen die Gemeindevereinigung sprechen, mit eingeflossen. Sie waren aber bei den vom StGsrG betroffenen Gemeinden, mithin auch der antragstellenden Gemeinde, letztlich nicht ausschlaggebend, da sich die zu treffende Entscheidung – dem Sachlichkeitsgebot entsprechend – [an] den Zielen dieses Gesetzes, den Kriterien des Leitbildes und den öffentlichen Interessen im Sinne von § 6 GemO zu orientieren hatte und die Prognosen für die jeweiligen neuen Gemeinden – als Komplex betrachtet – positiv waren (vgl. etwa VfSlg. 13.543/1993).

[...]

[...] § 48 GemO [ermöglicht] Gemeinden, welche von einer Vereinigung betroffen sind, zur Herstellung einer engeren Verbindung zwischen der Bevölkerung und den Organen und Einrichtungen der Gemeinde für Ortsverwaltungsteile einen Ortsteilbürgermeister zu bestellen. Die Funktion des Ortsteilbürgermeisters erstreckt sich auf die Unterstützung der Amtsführung des Bürgermeisters in den den jeweiligen Ortsteil betreffenden Angelegenheiten, wobei ihm in dieser Funktion sowohl ein Anhörungs- als auch ein Vorschlagsrecht zukommen. Darüber hinaus kann der Ortsteilbürgermeister mit ortsteilbezogenen Aufgaben betraut werden.

Durch die Bestellung eines Ortsteilbürgermeisters kann sohin dem von der Antragstellerin geäußerten Verlust von entscheidungsrelevanten Ansprechpartnern vor Ort entgegengewirkt werden.

[...]

[...] Den [...] Behauptungen, Verflechtungsmöglichkeiten lägen nicht vor sowie[...] dass sie geographisch, kulturräumlich und hinsichtlich der Identität keine Verbindung mit den Gemeinden Leibnitz und Kaindorf an der Sulm aufweise, ist schon ihr eigenes Vorbringen [...] entgegenzuhalten, wo sie ausführt, dass die zentrale Funktion der Stadtgemeinde Leibnitz 'selbstverständlich' in Anspruch genommen wird[...] [und] dass die Vereinigung gar 'keine Änderung der bisher bestehenden Zusammenhänge' bewirkte. Schon aufgrund dieser Ausführungen ist der bestehende Zusammenhang zwischen den betroffenen Gemeinden evident.

[...]

Eine hochwertige Anbindung der Antragstellerin an die Stadtgemeinde Leibnitz ist über die L622 sowie die L669 gegeben.

[...]

Der Gesetzgeber konnte daher bei seiner Prognoseentscheidung zurecht davon ausgehen, dass die existierenden Verflechtungen (infrastrukturell, räumlich, hinsichtlich der Lebensrealitäten) unter den Gemeinden durch eine Vereinigung eine noch leistungsfähigere kommunale Einheit ergeben.

[...] Die Behauptung der Antragstellerin, für die Abwicklung einer geordneten Gemeindevereinigung vor allem in finanz- und vermögensrechtlicher Hinsicht existierten keine gesetzlichen Vorgaben, ist nicht zutreffend.

Ausgehend von den in der GemO, der VRV 1997 und der GHO 1977 verankerten Grundsätzen und Rahmenbedingungen, sind die Vorgaben für eine geordnete finanzrechtliche Vermögenszusammenführung im Rahmen der Gemeindestrukturreform abzuleiten. Die Landesregierung hat die betroffenen Gemeinden in den Monaten Mai bis Juli 2014 bereits im Rahmen von BürgermeisterInnen- und AmtsleiterInnenkonferenzen der Bezirkshauptmannschaften über diverse Maß-

nahmen informiert und wird darüber hinaus in Form einer generellen Richtlinie ausführlich und rechtzeitig informieren.

[...] Hinsichtlich der Behauptung der Antragstellerin[...], der Zeitraum für die Umsetzung der Vereinigung der drei betroffenen Gemeinden sei zu kurz bemessen, sei auf [die Ausführungen in] dieser Äußerung verwiesen, welchen zu entnehmen ist, dass die steirischen Gemeinden zumindest seit Juni 2011 in Kenntnis der Umsetzung der Gemeindestrukturreform und die Antragstellerin seit zumindest 11. Mai 2012 (Verhandlungsgespräch in der BH Leibnitz) in Kenntnis ihrer Betroffenheit von dieser Reform gewesen sind. Der Antragstellerin wäre also auch unter Berücksichtigung ihres eigenen Vorbringens ein hinlänglich ausreichender Zeitraum zur Verfügung gestanden, die betreffende Vereinigung vorzubereiten.

[...]

[...] Die [...] geäußerten Befürchtungen der Antragstellerin, ihr Gemeindeamt werde geschlossen werden und dadurch ergäbe sich eine deutliche Verschlechterung der Betreuungssituation vor allem für die 'relativ immobile ältere Bevölkerung', ist insofern nicht nachvollziehbar, da diese Folgen durch die Belassung von Bürgerservicestellen und [die] Einrichtung von Ortsteilbürgermeistern in den einzelnen Ortsverwaltungsteilen beseitigt werden könnten [...]. Im Übrigen sind in diesem Zusammenhang die Möglichkeiten des elektronischen Behördenverkehrs via E-Government ins Treffen zu führen, wodurch der Kontakt mit Behörden teils ortsunabhängig gestaltet werden kann. Darüber hinaus ist auf die [...] Ausführungen der Antragstellerin in ihrem Örtlichen Entwicklungskonzept 4.00 zu verweisen, wonach die 'Mobilität der Bevölkerung ... quasi zu 100%' bestehe." (Zitat ohne die im Text enthaltenen Hervorhebungen)

## II. Rechtslage

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

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

### "§ 6

#### Gebietsänderungen

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

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

[...]

## § 8

### Vereinigung

- (1) Zwei oder mehrere angrenzende Gemeinden können sich auf Grund übereinstimmender Gemeinderatsbeschlüsse mit Genehmigung der Landesregierung zu einer neuen Gemeinde vereinigen.
- (2) Die Genehmigung ist zu erteilen, wenn die Voraussetzungen nach § 6 Abs. 2 vorliegen. Die genehmigte Vereinigung ist im Landesgesetzblatt zu verlautbaren; die Genehmigung der Landesregierung ist auch für den Fall erforderlich, wenn zwischen Verlautbarung und Rechtswirksamkeit der Vereinigung eine Aufhebung oder Abänderung der beschlossenen Maßnahme durch Gemeinderatsbeschluss oder eine dem Gemeinderatsbeschluss gleichzuhaltende Entscheidung erfolgt.
- (3) Zur Vereinigung von zwei oder mehreren angrenzenden Gemeinden gegen den Willen einer beteiligten Gemeinde ist ein Gesetz erforderlich.
- (4) Die Vereinigung hat den vollständigen Übergang der Rechte und Pflichten der betroffenen Gemeinden auf die neue Gemeinde zur Folge.
- (5) Im Zeitpunkt des Wirksamwerdens der Vereinigung in den bisherigen Gemeinden anhängige Verwaltungsverfahren sind zunächst vom gemäß § 11 Abs. 1 eingesetzten Regierungskommissär und ab Angelobung des Bürgermeisters der neu geschaffenen Gemeinde von den ab diesem Zeitpunkt zuständigen Gemeindebehörden weiterzuführen.
- (6) Die im Zeitpunkt des Wirksamwerdens der Vereinigung bestehenden öffentlich-rechtlichen und privatrechtlichen Dienstverhältnisse zu einer der bisherigen Gemeinden gelten als entsprechende Dienstverhältnisse zur neu geschaffenen Gemeinde.

## § 11

### Gemeinsame Bestimmungen

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

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

7

#### "§ 1

##### Ziele der Strukturreform

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

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

#### § 2

##### Umsetzung der Strukturreform

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

#### § 3

##### Vereinigung von Gemeinden eines politischen Bezirkes

[...]

(5) Im politischen Bezirk Leibnitz werden folgende Gemeinden zu einer neuen Gemeinde vereinigt:

**1. die Stadtgemeinde Leibnitz mit der Marktgemeinde Kaindorf an der Sulm und der Gemeinde Seggauberg zur Stadtgemeinde Leibnitz;**

2. die Marktgemeinde Straß in Steiermark mit den Gemeinden Obervogau, Spielfeld und Vogau zur Marktgemeinde Straß-Spielfeld;

3. die Marktgemeinde Wildon mit der Gemeinde Weitendorf zur Marktgemeinde Wildon.

[...]

## § 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 also, dass das Gesetz in die Rechtssphäre des Antragstellers nachteilig eingreift und diese – im Falle seiner Verfassungswidrigkeit – verletzt.

8

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

9

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

10

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

11

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

12

Eine zu weite Fassung des Antrages macht diesen nicht in jedem Fall unzulässig. Soweit die unmittelbare und aktuelle Betroffenheit durch alle vom Antrag erfassten Bestimmungen gegeben ist oder der Antrag mit solchen untrennbar zusammenhängende Bestimmungen erfasst, führt dies – ist der Antrag in der Sache begründet – im Fall der Aufhebung nur eines Teils der angefochtenen Bestimmungen im Übrigen zu seiner teilweisen Abweisung (vgl. VfGH 5.3.2014, G 79/2013, V 68/2013 ua.; zu auf Art. 140 Abs. 1 Z 1 lit. a B-VG gestützten Anträgen von Gerichten, die, soweit die Präjudizialität für den gesamten Antrag gegeben ist, im Fall der Aufhebung nur eines Teils der angefochtenen Bestimmungen im übrigen Teil abzuweisen sind, vgl. VfSlg. 19.746/2013; VfGH 8.10.2014,

13

G 83/2014 ua.). Umfasst der Antrag auch Bestimmungen, die den Antragsteller nicht unmittelbar und aktuell in seiner Rechtssphäre betreffen, führt dies – wenn die angefochtenen Bestimmungen insoweit trennbar sind – im Hinblick auf diese Bestimmungen zur partiellen Zurückweisung des Antrages (siehe VfSlg. 18.298/2007, 18.486/2008; soweit diese Voraussetzungen vorliegen, führen zu weit gefasste Anträge also nicht mehr – vgl. noch VfSlg. 14.342/1995, 15.664/1999, 15.928/2000, 16.304/2001, 16.532/2002, 18.235/2007 – zur Zurückweisung des gesamten Antrages).

1.3. Der Antrag der Gemeinde Seggau auf Aufhebung des § 3 Abs. 5 StGsrG erfüllt – teilweise – die Voraussetzungen eines zulässigen Aufhebungsbegehrens: § 3 Abs. 5 StGsrG ordnet in seinem Einleitungssatz die Vereinigung der jeweils in den Z 1 bis 3 leg.cit. angeführten Gemeinden an. Die Vereinigung der Gemeinde Seggau mit den Gemeinden Leibnitz und Kaindorf an der Sulm ergibt sich aus Z 1 dieser Bestimmung; die antragstellende Gemeinde ist daher nur durch die Z 1 leg.cit. – auf die sich auch die vorgebrachten Bedenken beschränken – unmittelbar und aktuell in ihrer Rechtssphäre betroffen. Die Z 2 und 3 des § 3 Abs. 5 StGsrG beziehen sich – ebenso wie die anderen Absätze des § 3 StGsrG – auf die Vereinigung anderer Gemeinden und sind von der Z 1 des § 3 Abs. 5 StGsrG trennbar. Der Antrag auf Aufhebung des § 3 Abs. 5 StGsrG ist daher insoweit als unzulässig zurückzuweisen, als er sich auf die Z 2 und 3 leg.cit. bezieht. Soweit der Antrag die Aufhebung des gesamten § 3 StGsrG bzw. sogar die Aufhebung des StGsrG zur Gänze begehrt, erweist er sich jedenfalls als zu weit gefasst und sohin als unzulässig (vgl. VfGH 23.9.2014, G 44/2014, V 46/2014).

1.4. Der Antrag ist auch durch einen entsprechenden Beschluss des hiefür zuständigen Gemeinderates (vgl. VfGH 23.9.2014, G 44/2014, V 46/2014) gedeckt: Der Gemeinderat der Gemeinde Seggau hat in seiner Sitzung vom 29. April 2014 die Bevollmächtigung und den Auftrag zur Einbringung des Individualantrages beschlossen.

1.5. Da auch die übrigen Prozessvoraussetzungen erfüllt sind, erweist sich der Antrag insoweit als zulässig, als er die Aufhebung der in § 3 Abs. 5 Z 1 StGsrG vorgesehenen Vereinigung betrifft. Angesichts dessen ist auf die weiteren Eventualanträge nicht mehr einzugehen (vgl. VfSlg. 19.411/2011; VfGH 8.10.2014, G 83/2014 ua.).

## 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). 17

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 geändert, weil ein solcher Staatsvertrag keinen Maßstab für die Verfassungskonformität eines Gesetzes darstellt. Gemäß Art. 115 Abs. 2 B-VG obliegt es dem Landesgesetzgeber, das Land in "Gemeinden" zu gliedern und die Gemeindegebiete festzusetzen sowie zu ändern. Insgesamt kommt dem Gesetzgeber dabei ein weitgehender rechtspolitischer Gestaltungsspielraum zu (vgl. ähnlich VfSlg. 9655/1983, 9668/1983, 9669/1983, 10.637/1985); er ist aber insbesondere an das – aus dem Gleichheitsgrundsatz erfließende – Sachlichkeitsgebot gebunden. Der Verfassungsgerichtshof hat alleine die Frage zu beurteilen, ob die vom Gesetzgeber vorgesehene Gemeindegliederung für sich genommen sachlich ist. Dem entsprechend ist es nicht seine Aufgabe, zu untersuchen, ob alternative Festlegungen zweckmäßiger gewesen wären oder bessere Auswirkungen gehabt hätten (vgl. zB VfSlg. 6697/1972, 9655/1983, 13.543/1993, wonach der Gleichheitsgrundsatz dem Verfassungsgerichtshof keine Handhabe gibt, über die Zweckmäßigkeit gesetzlicher Bestimmungen zu urteilen), hier etwa andere 18



Varianten einer Gemeindevereinigung oder verschiedene Formen interkommunaler Kooperationen.

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. 19

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 Gemeinde bezogen – eine Verbesserung der Gemeindestruktur erwarten lässt (vgl. VfSlg. 9793/1983, 9819/1983, 10.637/1985, 11.372/1987, 13.543/1993). Zur Frage, unter welchen Voraussetzungen eine gesetzlich angeordnete Änderung der Gemeindestruktur vor dem Gleichheitssatz bestehen kann, hat der Verfassungsgerichtshof in seiner bisherigen Rechtsprechung ausgeführt, dass die Vereinigung einer Kleingemeinde mit weniger als 1.000 Einwohnern mit einer anderen Gemeinde in der Regel sachlich ist (vgl. VfSlg. 9793/1983, 9819/1983, 10.637/1985, 11.372/1987, 13.543/1993), wobei es sich bei dieser Einwohnerzahl nicht um eine starre Grenze, sondern um einen Richtwert handelt (vgl. VfSlg. 9668/1983). Ausnahmen von diesem Grundsatz haben sich in jenen Fällen ergeben, in denen die Vereinigung einer Kleingemeinde – mit welcher anderen Gemeinde immer – auf Grund ganz besonderer Umstände vorhersehbarerweise völlig untauglich war, das angestrebte Ziel einer Kommunalstrukturverbesserung zu erreichen (vgl. zB VfSlg. 8108/1977, 9793/1983, 9819/1983, 11.372/1987); ferner in einem Fall, in dem eine Gemeinde mit räumlich nicht geschlossenem Gemeindegebiet neu geschaffen wurde, obgleich nicht ganz besondere Umstände dazu zwangen (vgl. VfSlg. 9814/1983), und in einem Fall, in 20

dem die Vereinigung der Kleingemeinde mit einer bestimmten anderen Gemeinde oder ihre Aufteilung auf mehrere Gemeinden (vgl. VfSlg. 9068/1981) – beispielsweise unter Bedachtnahme auf das Bestehen öffentlicher Verkehrsverbindungen – "voraussehbarerweise extrem unzweckmäßiger war als eine andere denkbare Vereinigung oder Aufteilung oder auch das Belassen der Gemeinde" (vgl. VfSlg. 13.543/1993).

2.3.2. Der Verfassungsgerichtshof hat in ständiger Rechtsprechung weiters ausgeführt, dass die Notwendigkeit oder Zweckmäßigkeit von Strukturänderungsmaßnahmen jeder Art von einer Vielzahl von Umständen abhängig ist. So gut wie niemals ist eine Situation so beschaffen, dass ausnahmslos alle in Ansehung einer bestimmten Maßnahme erheblichen Umstände für diese Maßnahme sprechen. Der Umstand alleine, dass eine Änderung der Gemeindestruktur auch Nachteile bewirkt, macht eine solche Maßnahme aber noch nicht unsachlich (so schon VfSlg. 10.637/1985, 11.372/1987, 11.629/1988, 11.858/1988). 21

2.4. Vor dem Hintergrund dieser Ausführungen erweist sich das Vorbringen der antragstellenden Gemeinde als unbegründet: 22

2.4.1. Die antragstellende Gemeinde geht davon aus, dass von der Judikatur des Verfassungsgerichtshofes, wonach die Vereinigung von Gemeinden mit weniger als 1.000 Einwohnern in der Regel sachlich gerechtfertigt sei, Ausnahmen vorliegen könnten, was – angesichts ihrer Bedeutung als Tourismusgemeinde, Wallfahrtsort mit eigenständigem Bestand seit der Kelten- und Römerzeit und erfolgreicher Weinbauort – auch für die nahezu 1.000 Einwohner zählende antragstellende Gemeinde gelte. Den Erläuterungen zufolge werde ein zunehmender Bevölkerungsstand prognostiziert. Die Stmk. Landesregierung hält dem entgegen, dass eine Untauglichkeit zur Erreichung des Zieles der Verbesserung der Kommunalstruktur im Sinne der Judikatur des Verfassungsgerichtshofes bei der vorliegenden Konstellation nicht gegeben sei; die prognostizierte Bevölkerungsentwicklung sei wohl eher "nach unten" zu korrigieren. 23

Mit 1. Jänner 2013 hatte die Gemeinde Seggauberg 958 Einwohner (Quelle: Statistik Austria, Statistik des Bevölkerungsstandes vom 28.5.2014). Die antragstellende Gemeinde ist daher als Kleingemeinde zu qualifizieren, deren Vereinigung mit anderen Gemeinden in der Regel sachlich ist (vgl. Punkt 2.3.1.). Dies gilt unabhängig davon, ob man für die Zukunft von einer zunehmenden oder sinkenden Bevölkerungsentwicklung ausgeht, stellt doch die 1.000-Einwohner-Grenze 24

nach der Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofes lediglich einen Richtwert dar (vgl. VfSlg. 9668/1983). Auch wenn die antragstellende Gemeinde ihre Bedeutung als Tourismus-, Wallfahrts- und Weinbauort betont, so liegen damit nicht solche besonderen Umstände vor, die trotz der geringen Einwohnerzahl für das eigenständige Bestehenbleiben der antragstellenden Gemeinde sprächen.

Die bekämpfte Gemeindevereinigung erweist sich daher unter diesem Gesichtspunkt nicht als unsachlich. Daran ändert insbesondere der Einwand der antragstellenden Gemeinde, die Bedeutung einer Kleinst- bzw. Kleingemeinde für die Erhaltung des Naherholungsraumes und im Zusammenhang mit dem Tourismus sei nicht erörtert worden, nichts. Bereits in den Erläuterungen zur Regierungsvorlage werden vertretbar positive Auswirkungen der Gemeindevereinigung für den Tourismus hervorgehoben (vgl. die Erläut. zur RV 2347/1 BglT [Stmk.] 16. GP, 112). Weshalb die Erhaltung des Naherholungsraumes nicht auch im Rahmen der neuen Gemeinde sichergestellt werden kann, ist nicht nachvollziehbar und wird von der antragstellenden Gemeinde auch nicht näher ausgeführt.

25

2.4.2. Die antragstellende Gemeinde verweist auf die Trennung der Gemeinden Leibnitz und Seggauberg insbesondere durch einen Höhenunterschied von 85 Metern und den Fluss Sulm. Städtebauliche Planungen der Gemeinde Leibnitz, die die Gemeinde Seggauberg einschließen würden, seien nicht bekannt. Der Bevölkerung sei es nicht zuzumuten, mehrere Kilometer nach Leibnitz zurückzulegen, um an sich in Seggauberg zur Verfügung stehende Dienstleistungen in Anspruch zu nehmen. Die Stmk. Landesregierung geht hingegen davon aus, dass die Entfernungen und der Höhenunterschied zwischen den Gemeinden zumutbar seien, und verweist auf die hochwertige Verkehrsverbindung.

26

Die Gemeinden Leibnitz, Kaindorf an der Sulm und Seggauberg grenzen unmittelbar aneinander. Bestehende Siedlungsverflechtungen zwischen den Gemeinden Leibnitz und Seggauberg wurden von der Stmk. Landesregierung nicht behauptet. Ihr Fehlen kann allerdings für sich nicht zur Unsachlichkeit der bekämpften Gemeindevereinigung führen, stellen bestehende räumliche Verflechtungen zwischen den vereinigten Gemeinden nach der Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofes doch keine zwingende Voraussetzung für die Sachlichkeit einer Gemeindevereinigung dar (vgl. VfSlg. 10.637/1985). Eine räumliche Trennung zwischen den Gemeinden, die ihrer Vereinigung entgegenstehen würde, wurde von der antragstellenden Gemeinde nicht substantiiert dargelegt. Wenn die antragstellende Gemeinde kritisiert, dass nicht untersucht worden sei,

27

"welcher Type" die Gemeinde Seggauberg zuzuordnen ist, obwohl sie mit Gemeinden anderer Typizität vereinigt werden solle, so ist dem entgegenzuhalten, dass nach der Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofes auch eine strukturell unterschiedliche Gestaltung von Gemeinden ihre Vereinigung für sich genommen nicht unsachlich machen würde (vgl. VfSlg. 9668/1983).

Die antragstellende Gemeinde verweist außerdem darauf, dass weitere Ausweisungen von Siedlungsflächen praktisch undenkbar seien, die Ausweisung neuer industrieller oder gewerblicher Flächen für den florierenden Tourismus sogar schädlich wäre und somit aus Sicht der Raumordnung nur Nachteile und zwar auch für die "neue" Gemeinde ersichtlich seien, deren Tourismusbilanz sich durch diese Maßnahmen verschlechtern würde. Dem hält die Stmk. Landesregierung nachvollziehbar entgegen, dass die antragstellende Gemeinde über ausreichende Baulandreserven bzw. Potentialflächen verfüge und weitere zusätzliche Ausweisungen unter Einhaltung der gesetzlichen Bestimmungen und auf Grundlage von raumordnungsfachlichen Beurteilungen auch weiterhin möglich sein würden, wobei zukünftige Ausweisungen, wie etwa die Bereitstellung von industriell oder gewerblich genutzten Flächen, nur unter Einhaltung der Raumordnungsgrundsätze möglich seien.

28

Wenn die antragstellende Gemeinde auf Widersprüche mit Regelungen der örtlichen und überörtlichen Raumplanung verweist, so ergibt sich aus diesen Bedenken keine Unsachlichkeit der bekämpften Gemeindevereinigung. Die behauptete Unvereinbarkeit mit Bestimmungen des – ebenfalls in Gesetzesrang stehenden – Stmk. Raumordnungsgesetzes, LGBl. 49/2010 idF LGBl. 96/2014, wurde nicht substantiiert dargelegt. Im Übrigen verkennt der Verfassungsgerichtshof nicht, dass auf Grund der Neuordnung der Gemeindestruktur allenfalls auch Anpassungen von Verordnungen betreffend die örtliche und überörtliche Raumplanung erforderlich sein können.

29

Die Gemeinde Seggauberg weist einen relativ hohen Zersiedelungsgrad auf, der sich auf die naturräumliche Lage und die vorherrschende Topographie zurückführen lässt. Die Entfernung zwischen den Ortszentren der Gemeinden Leibnitz und Seggauberg beträgt sieben Kilometer (vgl. die Erläut. zur RV 2347/1 BlgLT [Stmk.] 16. GP, 110 f.). Die Annahme der Stmk. Landesregierung, wonach zwischen der antragstellenden Gemeinde und der Gemeinde Leibnitz eine hochwertige Verkehrsverbindung besteht, ist jedenfalls vertretbar. Gerade vor diesem Hintergrund kann der Stmk. Landesregierung nicht entgegengetreten werden,

30

wenn sie sowohl die Entfernung als auch den von der antragstellenden Gemeinde behaupteten Höhenunterschied als zumutbar ansieht. Eine substantiierte Begründung, weshalb die Zumutbarkeit im konkreten Fall nicht gegeben sein soll, wurde von der antragstellenden Gemeinde nicht vorgebracht.

Insgesamt kann somit dem Landesgesetzgeber nicht entgegengetreten werden, wenn er davon ausgeht, dass "[e]ine Vereinigung [...] Grundlage für eine strategische und räumlich abgestimmte Standortentwicklung [ist und] [...] entsprechende raumordnungs- und verkehrspolitische Maßnahmen [...] eine bessere Nutzung der vorhandenen Fläche für Siedlungsraum [ermöglichen], womit sich Vorteile hinsichtlich der Raumentwicklung und Raumnutzung ergeben" (vgl. die Erläut. zur RV 2347/1 BlgLT [Stmk.] 16. GP, 112). Die bekämpfte Gemeindevereinigung erweist sich unter diesem Gesichtspunkt daher keinesfalls als unsachlich. 31

2.4.3. Die antragstellende Gemeinde führt aus, dass die Infrastruktur der nahe gelegenen Gemeinde Leibnitz – ebenso wie die Einrichtungen der Landeshauptstadt Graz und der Gemeinde Seiersberg – durch die Bevölkerung von Seggau-berg für die Versorgung mit Gütern und Dienstleistungen des täglichen Bedarfes genutzt würden. Beste Kontakte bestünden auch zu den Gemeinden Gamlitz und Heimschuh. Eine Verbesserung im Hinblick auf die Grundversorgung mit privaten und öffentlichen Dienstleistungen durch die Vereinigung sei nicht gegeben und nicht prognostizierbar, zu erwarten sei vielmehr eine Benachteiligung der Gemeinde Seggau-berg. Alle für die Bevölkerung notwendigen Leistungen würden schon jetzt, teilweise in Kooperation, erbracht. Die Stmk. Landesregierung geht demgegenüber von einer Unterversorgung der Gemeinde Seggau-berg mit öffentlichen und privaten Gütern und einer zentralörtlichen und funktionellen Orientierung nach Leibnitz aus. Durch die Vereinigung seien – etwa im Hinblick auf die gemeinsame Nutzung der Infrastruktur – Vorteile zu erwarten. 32

Die funktionellen Verflechtungen zwischen den Gemeinden Seggau-berg und Leibnitz werden auch von der antragstellenden Gemeinde in ihrem Antrag nicht in Frage gestellt. Das Fehlen von "Versorgungseinrichtungen für den täglichen Bedarf" ergibt sich außerdem aus dem Örtlichen Entwicklungskonzept 4.00 der antragstellenden Gemeinde, wo zudem festgestellt wird, dass "die Nähe zu Leibnitz" dies kompensiere und "die Mobilität der Bevölkerung [...] quasi zu 100%" bestehe. Damit werden die funktionellen Verflechtungen mit der Gemeinde Leibnitz auch im Örtlichen Entwicklungskonzept 4.00 explizit angesprochen. Weiters verweist die antragstellende Gemeinde selbst in ihrem Antrag auf 33

die Zusammenarbeit – unter anderem – mit der Gemeinde Leibnitz und ihre Einbindung in die Kleinregion "Kernraum Leibnitz". Den Erläuterungen zufolge ist die antragstellende Gemeinde schließlich Kooperationen als Teil des Standesamts- und Staatsbürgerschaftsverbandes "Leibnitz", des Abwasserverbandes "Leibnitz-Wagna-Kaindorf" und des Tourismusverbandes "Die besten Lagen. Südsteiermark" eingegangen (vgl. die Erläut. zur RV 2347/1 BlgLT [Stmk.] 16. GP, 111). Wenn die antragstellende Gemeinde betont, dass auch Einrichtungen in anderen Gemeinden für die Versorgung der Bevölkerung genutzt würden bzw. Zusammenarbeit auch mit anderen Gemeinden bestehe, so ändert dies nichts an der Annahme funktioneller Verflechtungen mit der Gemeinde Leibnitz.

Die antragstellende Gemeinde bringt vor, dass es durch die Vereinigung zu keiner Verbesserung der Infrastruktur für ihre Bevölkerung kommen werde. Darauf ist zu erwidern, dass die durch die bereits bisherige Inanspruchnahme der Infrastruktur in der Gemeinde Leibnitz begründeten funktionellen Verflechtungen der Gemeinden gerade ein Argument für die Sachlichkeit der Gemeindevereinigung sind und dem Landesgesetzgeber bei der Annahme, dass es "[d]urch die Annäherung der administrativen Gemeindegrenzen an diese funktionalen Verflechtungs- und Nutzungsräume [...] einfacher [werde], Nutzen und Kostentragung der Infrastruktur in der neuen größeren Gemeinde zur Deckung zu bringen" (vgl. die Erläut. zur RV 2347/1 BlgLT [Stmk.] 16. GP, 112), nicht entgegengetreten werden kann.

34

Auch die Befürchtung der antragstellenden Gemeinde, dass es durch den Verlust der Selbstbestimmung und durch die – angesichts der fehlenden Entscheidungsbefugnis vor Ort und der geringeren Beteiligung im neuen Gemeinderat – in wesentlich geringerem Ausmaß zu erwartende Mitbestimmung zu einer Benachteiligung im Hinblick auf die Grundversorgung der Bevölkerung mit privaten und öffentlichen Dienstleistungen kommen werde, führt zu keinem anderen Ergebnis. Denn selbst wenn diese Überlegungen tatsächlich zutreffen sollten, würden sie die angefochtene Gemeindevereinigung nicht unsachlich machen, können doch künftige Entscheidungen der Gemeindeorgane, die einen Teilbereich der neu gebildeten Gemeinde benachteiligen, nach der Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofes 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.

35

Soweit die antragstellende Gemeinde schließlich kritisiert, dass in der Begründung zum Gemeindestrukturreformgesetz keine Prognose für die Auswirkungen der bekämpften Gemeindevereinigung auf ihre Bedeutung als Tourismusgemeinde enthalten sei, ist nochmals auf die vertretbaren Ausführungen in den Erläuterungen zur Regierungsvorlage zu verweisen, wonach die neue Gemeinde "einen stärkeren Tourismusschwerpunkt haben" werde und mit der Vereinigung "eine bessere lokale Abstimmung und eine stärkere Vertretung von (touristischen) Interessen auf regionaler Ebene erreicht werden" könne (vgl. die Erläut. zur RV 2347/1 BgLT [Stmk.] 16. GP, 112). Weshalb Gemeindebedienstete ihre Aufgaben im Tourismusbereich nicht auch nach der Vereinigung weiterhin wahrnehmen können, wurde von der antragstellenden Gemeinde nicht näher begründet.

36

2.4.4. Die antragstellende Gemeinde verweist auf ihren ausgeglichenen Haushalt und einen Verschuldungsgrad von "0 %". Ein Haushaltsabgang sei auch in den Folgejahren nicht zu erwarten. Eine einer nachprüfbaren Kontrolle zugängliche Prognose, dass sich die wirtschaftliche Lage der Bürger durch die neue Gemeinde verbessern würde, sei "schon mangels beweismachenden Zahlenmaterials nicht möglich". Die Stmk. Landesregierung stellt demgegenüber fest, dass Ziel der Gemeindestrukturreform die Stärkung der künftigen Leistungsfähigkeit der Gemeinden zur sachgerechten und qualitätsvollen Erfüllung ihrer Aufgaben sei, und führt mögliche Kosteneinsparungen durch die Gemeindevereinigung an. Der neuen Gemeinde würden mehr Budgetmittel für die Bewältigung ihrer Pflicht- und freiwilligen Aufgaben zur Verfügung stehen.

37

Der Landesgesetzgeber geht in nachvollziehbarer Weise davon aus, dass Ziel der Gemeindevereinigung unter anderem die Schaffung von gemeinsamen Strukturen ist; diese neuen Strukturen ermöglichen (künftig) auch eine optimierte Nutzung der vorhandenen (gemeinsamen) Infrastruktureinrichtungen und führen folglich zu Qualitätsverbesserungen bzw. Kosteneinsparungen. Die von der Stmk. Landesregierung im konkreten Fall angenommenen Kosteneinsparungen im Bereich des Personals, der Gebrauchs- und Verbrauchsgüter, der Gemeindeorgane sowie der sonstigen Kosten für die Gemeindeverwaltung und den Gemeindebetrieb sind plausibel und wurden von der antragstellenden Gemeinde nicht substantiiert widerlegt.

38

Es ist somit – unabhängig von finanzausgleichsrechtlichen Überlegungen – nicht unvertretbar anzunehmen, dass durch die Gemeindevereinigung zusätzlicher

39

budgetärer Spielraum geschaffen wird, der zu einem leistungsfähigeren Gemeinwesen als dem bisherigen führen wird. Vor diesem Hintergrund kann auch der Hinweis der antragstellenden Gemeinde auf ihre positive finanzielle Lage nicht zur Unsachlichkeit der bekämpften Gemeindevereinigung führen, ist es doch nach der Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofes nicht unsachlich, selbst finanziell gut gestellte Gemeinden zu vereinigen, wenn dadurch ein (noch) leistungsfähigeres Kommunalwesen als bisher geschaffen wird (vgl. zB VfSlg. 10.637/1985).

Schließlich ist es auch keinesfalls unsachlich, wenn die Stmk. Landesregierung annimmt, dass mit der Gemeindestrukturreform unter anderem das Ziel verfolgt werde, dass die Gemeinden selbstständig in der Lage sind, ihre Pflicht- und freiwilligen Aufgaben zu erfüllen, und Transferleistungen gemäß § 21 Finanzausgleichsgesetz 2008 nicht oder nur mehr in geringerem Ausmaß in Anspruch nehmen müssen. Im Hinblick auf die finanzielle Situation der beteiligten Gemeinden ergeben sich daher keine Anhaltspunkte für eine Unsachlichkeit der bekämpften Gemeindevereinigung. 40

2.4.5. Zum Vorbringen der antragstellenden Gemeinde, 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). 41

2.4.6. Die antragstellende Gemeinde vertritt die Auffassung, dass für die Zulässigkeit und Sachlichkeit einer Gemeindestrukturreform eine entsprechende Begründung und diesbezügliche Gutachten erforderlich seien, diese jedoch fehlten. 42

Wie sich bereits aus den Gesetzesmaterialien ergibt, ist dem StGsrG ein mehrjähriger Gemeindestrukturreformprozess vorangegangen, in dessen Rahmen die Grundlagen für die Veränderung der Gemeindestruktur in der Steiermark (u.a. durch wissenschaftliche Studien) ermittelt und die Gemeindevereinigungen in mehreren Phasen intensiv vorbereitet wurden; in der sogenannten Verhandlungsphase vom Februar 2012 bis September 2012 wurden die Vorstellungen des Landes und die Vorschläge der Gemeinden auch mit den betroffenen Gemeinden diskutiert und in der Entscheidungsphase vom Oktober 2012 bis Jänner 2013 die 43



Ergebnisse und Stellungnahmen aus der Vorschlags- und Verhandlungsphase ebenfalls mit Gemeindevertretern besprochen. Deshalb ist auch das Vorbringen der antragstellenden Gemeinde, dass sie in den Reformprozess nicht eingebunden gewesen sei, nicht zutreffend: So fand beispielsweise am 11. Mai 2012 ein solches Verhandlungsgespräch mit Vertretern der antragstellenden Gemeinde, der Gemeinden Leibnitz, Kaindorf an der Sulm, Gralla, Tillmitsch und Wagna sowie des Landes Steiermark statt, in welchem die Gemeindekonstellation diskutiert wurde.

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). 44

2.4.7. Wenn die antragstellende Gemeinde schließlich andere Formen interkommunaler Kooperationen als mögliche Alternative zur Gemeindevereinigung anspricht, ist auf Punkt 2.2. zu verweisen. Der Verfassungsgerichtshof hat alleine die Frage zu beurteilen, ob die vom Gesetzgeber vorgesehene Gemeindevereinigung – sohin die vorliegende Vereinigung der antragstellenden Gemeinde mit den Gemeinden Leibnitz und Kaindorf an der Sulm – für sich genommen sachlich ist; die Zweckmäßigkeit allfälliger Alternativen ist dabei nicht zu bewerten. Außer Betracht zu bleiben haben daher auch andere Vereinigungsvarianten und die Frage, inwieweit die angestrebte Ermöglichung einer weitergehenden Professionalisierung der Verwaltung allenfalls auch durch eine Reform des Aus- und Fortbildungswesens vorangetrieben werden könnte. 45

Auf den Einwand der antragstellenden Gemeinde, andere (vergleichbare) Gemeinden seien nicht vereinigt worden, ist schließlich zu erwidern, dass sich daraus keine Rückschlüsse auf die Unsachlichkeit der Vereinigung der Gemeinden Seggauberg, Kaindorf an der Sulm und Leibnitz ziehen lassen. 46

2.5. Zusammenfassend ist festzuhalten, dass der Landesgesetzgeber begründet annehmen konnte, dass durch die Vereinigung der antragstellenden Gemeinde mit den Gemeinden Leibnitz und Kaindorf an der Sulm insgesamt eine Verbesserung der Gemeindestruktur erwartet werden kann. Der rechtspolitische Gestaltungsspielraum des Gesetzgebers, die antragstellende Gemeinde mit diesen Gemeinden zu vereinigen, wurde nicht überschritten. 47

2.6. Wenn die antragstellende Gemeinde vorbringt, dass sich aus der Europäische Charta der lokalen Selbstverwaltung, BGBl. 357/1988, ein Gebot zur "indirekten Anhörung" der Gemeinde ableiten lasse, so ist auf Punkt 2.2. zu verweisen, wonach die im Rang eines einfachen Bundesgesetzes stehende und durch die Erlassung von Gesetzen zu erfüllende Charta jedenfalls keinen Maßstab für die Verfassungskonformität des StGsrG darstellen kann. Schließlich können auch aus der konkreten Entscheidung des Landtages über eine "Gemeindeinitiative" (Art. 71 Stmk. L-VG) zur Änderung der Stmk. GemO keine verfassungsrechtlichen Bedenken gegen das StGsrG abgeleitet werden. 48

2.7. Die von der antragstellenden Gemeinde vorgebrachten Bedenken haben sich somit nicht als zutreffend erwiesen. 49

#### **IV. Ergebnis**

1. Der Antrag ist daher insoweit abzuweisen, als er sich gegen § 3 Abs. 5 Z 1 StGsrG richtet. 50

Im Übrigen ist der Antrag zurückzuweisen. 51

2. Diese Entscheidung konnte gemäß § 19 Abs. 4 erster Satz VfGG ohne mündliche Verhandlung in nichtöffentlicher Sitzung getroffen werden. 52

Wien, am 9. Dezember 2014

Der Präsident:

Dr. HOLZINGER

Schriftführer:

Mag. SCHÖN

