

TE Vfgh Erkenntnis 2014/12/9 G127/2014

JUSLINE Entscheidung

⌚ Veröffentlicht am 09.12.2014

Index

L1030 Gemeindestruktur

Norm

B-VG Art7 Abs1 / Gesetz

B-VG Art115 Abs2, Art116 Abs1

B-VG Art140 Abs1 Z1 litc

Stmk GemeindestrukturreformG §1, §3, §4

Stmk GdO 1967 §6 Abs2

Leitsatz

Abweisung weiterer Individualanträge von Gemeinden auf Aufhebung von Bestimmungen des Stmk

GemeindestrukturreformG betreffend Gemeindefusionen; keine Unsachlichkeit der bekämpften Vereinigungen

Spruch

I. Der Antrag wird insoweit abgewiesen, als er sich gegen §3 Abs3 Z5 des Gesetzes vom 17. Dezember 2013 über die Neugliederung der Gemeinden des Landes Steiermark (Steiermärkisches Gemeindestrukturreformgesetz – StGsrG), LGBI für die Steiermark Nr 31/2014 (berichtigt durch LGBI für die Steiermark Nr 36/2014), richtet.

II. Im Übrigen wird der Antrag zurückgewiesen.

Begründung

Entscheidungsgründe

I. Anträge und Vorverfahren

1. Die Gemeinde Zettling begeht gestützt auf Art140 B-VG Folgendes:

"Der Verfassungsgerichtshof möge gemäß Art140 Abs3 B-VG iVm§64 Abs1 VfGG als verfassungswidrig aufheben:

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

b) den §3 des genannten Gesetzes, in eventu

c) den Abs3 des §3 des genannten Gesetzes, in eventu

d) die Wortfolge '..... die Marktgemeinde Unterpremstätten mit der Gemeinde Zettling zur Marktgemeinde Unterpremstätten-Zettling' in §3 Abs3 Z5 des genannten Gesetzes,

in eventu

e) das Wort 'Zettling' in §3 Abs3 Z5 des genannten Gesetzes".

2. Die Gemeinde Zettling schildert in ihrem Antrag den – aus ihrer Sicht – relevanten Sachverhalt und setzt sich mit konkreten Abschnitten in den Erläuterungen zur Regierungsvorlage zum StGsrG, 2347/1 BlgLT (Stmk.) 16. GP, auseinander. Dabei nimmt sie zu den Ausführungen betreffend "Ausgangslage", "Finanzausgleich und Stabilitätspakt", "Ziele der Gemeindestrukturreform", "Reform der gemeindlichen Strukturen", "Verfassungsrechtliche Grundlagen", "Konzept der Einheitsgemeinde", "Gemeindestrukturreformprozess", "Rechtssicherheit und Professionalität", "Gemeindeverbände", "Landtag Steiermark und Gemeindevereinigungen" sowie "Volksrechte in der Gemeinde" Stellung. Zusammenfassend führt die Gemeinde Zettling schließlich aus:

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

Eine Zusammenschau der vom Land Steiermark in den Erläuterungen aufgezeigten Umstände lässt erkennen, dass damit eine Prognostizierbarkeit allfälliger Vor- und Nachteile nicht möglich ist, da die Erläuterungen im Wesentlichen nur ohne Fakten untermauerte Behauptungen allgemeiner Art enthalten, wie unschwer feststellbar ist! Dazu kommt ferner, dass die Summe aller in Frage kommenden maßgebenden Umstände überhaupt nicht aufgezeigt wird.

Die Frage, ob ein ausreichendes ökonomisches und soziales Potential für eine derart neu geschaffene Gemeinde gegeben ist, um tatsächliche Chancen für das Gelingen des neugeschaffenen soziökonomischen Modells nach erfolgter Zusammenlegung bewirken zu können, wurde nicht in nachvollziehbarer Art und Weise verifiziert. Es stehen weder der Gemeinde Zettling 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, ja ganz einfach deshalb, weil zufolge des durch die Politik ausgeübten zeitlichen Drucks die Sammlung nachvollziehbarer Daten zeitlich für die Verwaltung gar nicht möglich war!

In Zusammenarbeit mit den Gemeinden der GU8 werden von der Gemeinde Zettling 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 Zettling durchgeführt.

Hervorzuheben ist ferner, dass durch eine Zusammenlegung mit der Marktgemeinde Unterpremstätten keine Änderung der bisher bestehenden Zusammenhänge bewirkt werden kann. Graz in seiner zentralen Funktion würde ebenso wie bisher in Anspruch genommen. Hingegen wirkt der Nachteil des Verlustes der Eigenständigkeit für Zettling 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 LGBI 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 aufweist.

Mittels des Steiermärkischen Gemeindestrukturreformgesetzes soll die Gemeinde Zettling bis zum 01.01.2015 in die Marktgemeinde Unterpremstätten 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 rund 5.300 Einwohnern ist ein Arbeitsaufwand von rund 5.300 bis zu 10.600 Stunden für diese Umstellung zu erwarten. Bei einem Mittelwert von rund 7.900 Stunden Arbeitsaufwand ergibt dies einen enormen, nicht zu bewältigenden Arbeitskraftbedarf für die 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.

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

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

[...]

Dadurch, dass eine Ermittlungstätigkeit dahingehend unterlassen wurde, ob der konkrete Sachverhalt hinsichtlich einer prognostizierbaren Sinnhaftigkeit einer Zusammenlegung gegeben ist, ist für die Gemeinde Zettling weitgehende Willkürlichkeit gegeben, welche dem Sachlichkeitsgebot massiv widerspricht, ja für die Bewohner der Gemeinde Zettling 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 Zettling erkennbar, schon gar nicht nachgewiesen ist[,] und daher das Land Steiermark 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 Letztpause 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 erscheint daher erwiesen.

Eine Verfassungswidrigkeit ist im Verstoß gegen das Sachlichkeitsgebot durch eine sachlich unbegründete Auflösung der Gemeinde Zettling 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 stark zunehmender Bevölkerungsstand prognostiziert wird, wird das Kriterium der 'demographischen Entwicklung' von der Gemeinde Zettling erfüllt.

Wie bereits ausgeführt bestehen hinsichtlich infrastruktureller Dienstleistungen, die auf Basis von Zusammenarbeit günstiger angeboten werden können, bereits ausreichende Kooperationen. Dies war ja auch der Grund dafür, dass etwa die Gemeinde Zettling nie die Schaffung einer eigenen Schule betrieb, da ihr 'Kirchturmdenken' ferne liegt! Durch diese Kooperation 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 eben in Kooperation, erbracht.

Das Gemeindeamt stellt zur Zufriedenheit der Bevölkerung und der Touristen die öffentliche Grundversorgung sicher – und dies mit nur 3 Beschäftigten im Gemeindeamt sowie 2 Gemeindearbeitern.

Eine Prognose, dass die beabsichtigte größere Einheit mit gleichen Kosten besser arbeitet als die im Ort integrierten und die Bedürfnisse der Bevölkerung daher bestens kennenden Mitarbeiter der Gemeinde. [sic]

Das Gemeindeamt ist an 4 Werktagen pro Woche geöffnet, die Frau Bürgermeister hält 3 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 Gemeindebürger, 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 nach Unterpremstätten von mehreren Kilometern eine deutliche Verschlechterung der Betreuungssituation durch den Wegfall des Serviceanbots durch das Gemeindeamt eintritt. Voraussehbar 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 Zettling zu erwarten, was auch ein Grund für den allgemeinen und anhaltenden Widerstand der Bevölkerung ist.

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 Zettling gewirtschaftet wurde, ergibt sich sogar aus den Ausführungen in den Erläuterungen zum Gesetz. Der starke Wirtschaftsstandort und die nachgewiesene Finanzlage der Gemeinde beweis[en] ebenso wie die angeführte ausreichende Infrastruktur, dass von der Gemeinde Zettling der Haushalt schon jetzt ordentlich und zukunftsorientiert geführt wird, wie dies als ein Fusionsziel [...] vom Gesetzgeber angeführt wird.

Dass die Bevölkerung der 'unteren Dörfer' der Gemeinde Zettling hinsichtlich der Identität keine Verbindung mit Unterpremstätten hat, wurde seitens des Gesetzgebers nicht 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. Der Widerstand ist nicht nur anhaltend, sondern, wie die Zahl der Stimmen gegen eine Zusammenlegung bei der Bürgerbefragung beweist[,] auch allgemein und zeigt auf, dass die ohne ausreichendes Material getätigte Prognose des Gesetzgebers unsachlich ist.

Berücksichtigt man dazu noch, dass völlig unverständlich ist, dass wirtschaftlich wesentlich schwächere Gemeinden wie St. Peter im Sulmtal, Wettmannstätten, Preding, ja selbst die mit der Stadtgemeinde Deutschlandsberg zusammengewachsene und räumlich nicht mehr als eigenständige Gemeinde erkennbare Marktgemeinde Frauenthal nicht zusammengelegt wurden, zeigt [...] sich[,] dass die Entscheidung für die Zusammenlegung unsachlich und unbegründet erfolgte und gegen das Gebot der Wahrung öffentlicher Interessen, also willkürlich, erfolgte.

Die erläuternden Bemerkungen zum Gesetz enthalten, wie bereits ausgeführt, keine durch Fakten gesicherten Behauptungen und erlauben insbesondere keine Prognose, dass der Gesetzeszweck einer 'besseren' neuen Gemeinde damit erreicht werden kann:

So wird ausgeführt, dass die neue Gemeinde die 'Instrumente der Raumplanung für die bisher getrennten Gebiete entsprechend einsetzen und damit auf die Herausforderung einer stark steigenden Bevölkerungszahl besser reagieren sowie die lokale Infrastruktur auf diese Entwicklung ausrichten kann. Durch eine Vereinigung würden sich neue Handlungsspielräume hinsichtlich der Raumentwicklung und Raumnutzung des wirtschaftlich prosperierenden Raumes ergeben, es sei auch eine bessere Nutzung der vorhandenen Fläche für Siedlungsraum sowie Industrie- und Gewerbegebiet möglich.'

Woraus wird diese Behauptung abgeleitet? Auch die Gemeinde Zettling nutzt schon jetzt die Instrumente der Raumplanung und reagiert sowohl auf die prognostizierte Vermehrung von Gemeindebürgern als auch auf die Standortnachfrage der Industrie und [des] Gewerbes, die natürlich im Hinblick auf die nahe Autobahn und das nahe Graz sehr stark ist.

Es bedarf keiner Vereinigung, um eine bessere Raumentwicklung und Raumnutzung zu erreichen. Gerade die nachgewiesene wirtschaftliche Entwicklung der Gemeinde Zettling zeigt deutlich auf, dass die Möglichkeiten der Raumordnung und Raumplanung schon jetzt optimal genutzt werden. Allgemeinplätze wie 'räumliche Funktionen können in der neuen Gemeinde so gebündelt werden, dass im Wesentlichen eine Deckung zwischen der Gebietskörperschaft Gemeinde und den sich ergänzenden Daseinsfunktionen Wohnung sowie Versorgung stattfindet' stellen wohl kaum einer Überprüfung zugängliche Tatsachen dar!

Für jeden einzelnen Absatz der erläuternden Bemerkungen gilt, dass Fakten fehlen und Allgemeinplätze als Grundlage für eine diese Bezeichnung nicht verdienende 'Prognose' herangezogen werden. Wenn etwa ausgeführt wird, dass 'mit einer Vereinigung der beiden Gemeinden auch die Wirtschaft in der neue[n] Gemeinde gestärkt wird'[,] fragt sich[,] woraus dies abgeleitet wird.

Auf Anfragen der Gemeinde Zettling hat die Landesregierung ja nicht mit Bekanntgabe dieser offensichtlich geheim zu haltenden Fakten reagiert.

Betrachtet man Gemeindezusammenlegungen in Ländern mit offenbar wesentlich besseren Rechtsstandards wie Deutschland und der Schweiz, so würde ein Gesetzgeber wohl nicht wagen[,] ohne Fakten Aussagen wie, dass die 'Vereinigung gerade bei Gemeinden mit großer Dynamik auch im wirtschaftlichen Bereich und räumlich begrenzten Entwicklungsmöglichkeiten die Möglichkeit bietet[,] auf die Zukunft ausgerichtete Vorhaben wie die Ausweisung von Bauland oder gewerblich genutzten Flächen in einem größeren regionalen Kontext zu lösen', zu tätigen. Was meint der Gesetzgeber damit? Welche Bereiche der neuen Gemeinde sind damit gemeint? Dass derartige, Fakten ersetzende Stehsätze durchgängig in den erläuternden Bemerkungen verwendet werden, zeigt auf[,] dass in Wahrheit die 'Hausaufgaben', nämlich konkrete Fakten zu schaffen, damit eine Prognose überhaupt erst möglich ist, nicht gemacht wurden.

Unglaublich in ihrer Verallgemeinerung ist die noch dazu absolut tatsachenwidrige Behauptung, dass 'durch eine umfassende und verschränkte Kompetenz der politischen Organe und der Gemeindevertretung die Effizienz deutlich gehoben werden können.' Hat der Gesetzgeber vergessen, dass genau die in der Gemeindevertretung schon seinerzeit gegebenen massiven Differenzen ein Grund dafür waren, die beiden Gemeinden zu trennen? Nicht anders ist die Situation heute, wenn man berücksichtigt, dass die 'obere Gemeinde' Unterpremstätten es nicht für notwendig erachtete, eine[n] Gemeindestrukturreformausschuss einzurichten und auf diesem Weg mit der 'unteren Gemeinde' zu verhandeln.

Dass die Dienstleistungsqualität der neuen Gemeinde wie behauptet höher sein wird, ist aus den im Antrag angeführten Gründen keinesfalls anzunehmen. Worin erblickt der Gesetzgeber die Möglichkeit einer 'effizienteren Nutzung' der Infrastruktur und 'eine bessere Möglichkeit auf die Alterung der Bevölkerung zu reagieren'?

Wie begründet er seine Behauptung, dass dadurch mittelfristig insgesamt Kosten einsparungen und ein effizienterer Einsatz der vorhandenen Budgetmittel zu erwarten sind? Wenn derartige, nicht durch überprüfbare Tatsachen untermauerte Allgemeinsätze für die Auflösung eines sehr gut funktionierenden Gemeinwesens ausreichen, könnte man wohl auch gleich die Begründungspflicht de[s] §60 AVG abschaffen.

Geradezu als zynisch zu bezeichnen ist folgender Satz in den erläuternden Bemerkungen: 'Bei den Überlegungen über eine Vereinigung der beiden Gemeinde[n] wurde auch die Haltung der Gemeinden sowie der Gemeindemitglieder einbezogen und gewürdigt.'

Diesen Satz muss man sich auf der Zunge zergehen lassen, wenn man berücksichtigt, dass im Absatz zuvor ausgeführt wird, dass eine Bürgerbefragung in Zettling eine Ablehnung der Vereinigung mit der Marktgemeinde Unterpremstätten ergab und die Gemeinde Unterpremstätten sich weder eindeutig für noch gegen eine Vereinigung ausgesprochen hat. Der als zynisch zu betrachtende Satz ist daher glatt akten- und tatsachenwidrig, da ja, wäre die Haltung der Gemeinden und der Gemeindemitglieder einbezogen worden, eindeutig keine Vereinigung erfolgen hätte dürfen, da ja eine Gemeinde sich strikt dagegen ausspricht, die andere indifferent ist, also keine der beiden Gemeinden die Einbeziehung tatsächlich wünscht, sodass der vorangeführte Satz eine tatsachenwidrige Behauptung darstellt.

Gleiches gilt aber auch für die Behauptung, dass 'letztlich maßgeblich für die Entscheidung die begründete Annahme war (welche?), dass durch die Vereinigung der beiden Gemeinden ein leistungsfähigeres Gemeinwesen als bisher entstehen wird.'

Die Vereinigung entspricht daher weder den in§6 Abs2 GemO normierten öffentlichen Interessen noch ist sie leitbildgerecht im Sinne des §1 StGsrG, ja sie ist geradezu dazu prädestiniert[,] ein weiteres Desinteresse der Gemeindebürger an der Politik und an einem funktionierenden Gemeinwesen zu fördern. Wer wird sich noch für EUR 20,00 Sitzungsgeld als Gemeinderat zur Verfügung stellen und, wie die vielen Vereine der Gemeinde Zettling, unentgeltlich im Interesse des Gemeinwesens arbeiten, wenn schon im Zuge der Verhandlungen zu erkennen war, dass die 'unteren Dörfer' nicht als gleichwertig angesehen werden?

Untergräbt man damit nicht jegliches Interesse an einer funktionierenden Demokratie?

Dass die Entscheidung über die Gemeindezusammenlegungen in der Steiermark von Willkür geprägt [ist], beweisen unzählige Beispiele und zwar sowohl im Bereich der zusammengelegten[...] als auch im Bereich der bestehen bleibenden Gemeinden. Es ist sehr zu hoffen, dass der hohe angerufene Gerichtshof die Willkür, die unschwer zu

beweisen ist, erkennt und das Gesetz als das ansieht, was es ist, nämlich ein Willkürakt der beiden Regierer zum Nachteil eines Dank der Bereitschaft für die res publica zu arbeiten bestens funktionierenden Gemeinwesens = Gemeinde Zettling." (Zitat ohne die im Text enthaltenen Hervorhebungen)

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

"Gemäß §62 VfGG muss der Antrag, ein Gesetz als verfassungswidrig aufzuheben, begehrn, 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 begehr, diesen Vorgaben nicht. Nach Ansicht der Landesregierung ist er jedenfalls zu weit gefasst, um die behauptete Verfassungswidrigkeit zu beseitigen. Dasselbe gilt für die Eventualbegehrungen auf Aufhebung des §3 StGsrG sowie des §3 Abs3 StGsrG.

Der Eventualantrag nur das Wort 'Zettling' in §3 Abs3 Z5 StGsrG aufzuheben, ist aus Sicht der Landesregierung zu einschränkend, da der verbleibende Text 'die Marktgemeinde Unterpremstätten mit der Gemeinde zur Marktgemeinde Unterpremstätten-Zettling' völlig unverständlich wäre."

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

"Die Antragstellerin führt zunächst zu den historischen Gegebenheiten aus, wonach die Bewohner von Bierbaum, Laa und Zettling im Jahr 1849 der Verwaltungsgemeinde Unterpremstätten zugeteilt worden seien und die Vertretung der drei Ortschaften von Anfang an nicht zufriedenstellend gewesen wäre. Unterschiedliche Bodenbeschaffenheiten, verschiedene Straßenfragen und Entwässerungsprojekte hätten zu unüberbrückbaren Gegensätzen im Gemeinderat geführt, sodass – nach einer durchgeföhrten 'Wählerurabstimmung' – mit Wirkung von 1. Jänner 1932 die Trennung der Gemeinde Unterpremstätten in die antragstellende Gemeinde und die nunmehrige Marktgemeinde Unterpremstätten durch Beschluss des Landtages erfolgt sei. Diese historischen Gegensätze beständen nach Sicht der Antragstellerin nach wie vor.

Dem ist zunächst entgegenzuhalten, dass schon die Tatsache, dass die beiden Gemeinden lange Zeit eine Gemeinde bildeten, für die grundsätzliche Sachlichkeit der Vereinigung spricht. Die vielfältig vorhandenen Verflechtungen der beiden Gemeinden, die bis heute nicht aufgelöst wurden, erklären sich aus dieser ursprünglichen Einheit. Die angeführte Trennung der Antragstellerin von der Marktgemeinde Unterpremstätten erfolgte laut den Ausführungen der Ortschronik von Unterpremstätten [...] aufgrund einer Auseinandersetzung über den Erwerb einer Liegenschaft, auf welcher das Gemeindeamt untergebracht werden sollte. Die aus Unterpremstätten stammenden Gemeinderäte sprachen sich für den Erwerb, jene aus Laa und Zettling jedoch vehement gegen einen solchen aus. Darüber entbrannte ein derart heftiger Streit, dass der – im Übrigen aus der antragstellenden Gemeinde stammende Bürgermeister – den Sitzungssaal räumen ließ. Da dieser Konflikt in der Folge nicht gelöst werden konnte, kam es zu den im Antrag dargestellten Konsequenzen.

Des Weiteren betont die Antragstellerin selbst die gute Kooperation der beiden Gemeinden 'in vielen Bereichen'. Auf ihrer Homepage führt die Antragstellerin etwa an:

'Die Gemeinde Zettling gehört zur Pfarre Premstätten und pflegt auch gute Nachbarschaft mit der Marktgemeinde Unterpremstätten, mit der wir noch immer in vielen Belangen verbunden sind, z.B. Standesamt, Staatsbürgerschaftsverband und Schulwesen.' [...].

Von Seiten der Pfarre Premstätten wird im Pfarrblatt Ausgabe 32/Juni 2014 folgendes ausgeführt: '... Auf der anderen Seite bestand z.B. die Pfarre Premstätten vor wenigen Jahrzehnten noch aus sechs Straßendorfern, die heute schon fast ganz zu einem einzigen Siedlungsgebiet zusammengewachsen sind. ...' [...].

Darüber hinaus existiert eine Reihe von Vereinen (sowohl der Antragstellerin als auch der Marktgemeinde Unterpremstätten), deren Mitglieder sich aus BewohnerInnen beider Gemeinden zusammensetzen; einige dieser Vereine tragen sogar die Bezeichnung 'Unterpremstätten-Zettling' in ihrem Namen, so etwa der Gesangsverein Unterpremstätten-Zettling, deren Chorleiterin in Zettling wohnhaft ist, die Marktmusik Unterpremstätten-Zettling oder der Österreichische Kameradschaftsbund Unterpremstätten-Zettling, dessen Obmann auch in Zettling wohnhaft ist [...].

Die Behauptung der Antragstellerin, es bestehen gleichsam unüberwindbare Differenzen zwischen ihrer Bevölkerung sowie der Bevölkerung der Marktgemeinde Unterpremstätten[,] ist daher nicht nachvollziehbar. Vielmehr handelte es sich seit jeher um einen gemeinsamen Lebensraum.

[...] Auch im Örtlichen Entwicklungskonzept 4.0 der antragstellenden Gemeinde werden die umfangreichen Beziehungen zwischen den beiden Gemeinden im Kapitel 'Soziale Infrastruktur' dokumentiert [...]:

'Soziale Infrastruktur:

- Kindergarten: Zettling
- Volksschule: Unterpremstätten
- Hauptschule: Unterpremstätten
- Allgemeinmediziner, Zahnarzt, Apotheke, Rot Kreuz-Dienststelle: in den angrenzenden Gemeinden
- Freiwillige Feuerwehr: Zettling
- Sportvereine: Eisschützenverein, Tennisclub Zettling, Judo-Club Union Unterpremstätten – Zettling
- Kulturverein Klangwelt
- Gesangsverein: Unterpremstätten – Zettling
- Pensionistenverband: Unterpremstätten – Zettling
- Elternverein der VS: Unterpremstätten
- Musikkapelle: Unterpremstätten – Zettling
- Kameradschaftsbund: Unterpremstätten – Zettling
- Steirische Landjugend: Ortsgruppe Zettling'

[...]

[Es ist] ersichtlich, dass die Gemeindegrenze zwischen der Antrag[...]stellerin und der Marktgemeinde Unterpremstätten im unmittelbaren Nahebereich des Ortszentrums der Marktgemeinde Unterpremstätten verläuft.

Die Katastralgemeinden Bierbaum, Laa und Zettling der Antragstellerin bilden eine bandartige Siedlung entlang der L373 und der L380.

Die Distanz der Siedlungsbereiche der KG Bierbaum und der Marktgemeinde Unterpremstätten beträgt nur wenige hundert Meter.

[...] Im Regionalen Entwicklungsprogramm für die Planungsregion Graz/Graz-Umgebung wird die Marktgemeinde Unterpremstätten als Teilregionales Versorgungszentrum festgelegt. Neben Pflichtschulen, Kindergarten, Lebensmittel[ge]schäften, gastronomischen und Beherbergungsbetrieben sind in Unterpremstätten Postamt, Polizeidienststelle, Banken, Apotheke, praktische Ärzte sowie ein Gesundheitszentrum, Fachärzte, Zahnarzt, Musikschule, Pfarre mit Pfarrkirche sowie verschiedene Sozialdienste (u.a. Seniorencenter) vorhanden. Mit der guten Versorgungsinfrastruktur und einer guten Erreichbarkeit der Nahversorgungs- und Dienstleistungseinrichtungen hat Unterpremstätten eine wichtige Versorgungsfunktion für die antragstellende Gemeinde. Entgegen de[n] Behauptungen der Antragstellerin übernimmt die Marktgemeinde Unterpremstätten schon bislang die Versorgung der Bevölkerung der mit öffentlichen und privaten Gütern unversorgten antragstellenden Gemeinde.

Zu den angeführten Standorteigenschaften (Nähe zur Landeshauptstadt Graz, Autobahnanschluss, Nachbarschaft zum Flughafen Graz sowie zum Güterterminal Werndorf) ist anzumerken, dass diese auch für die Marktgemeinde Unterpremstätten und somit auch für die neue Marktgemeinde Unterpremstätten-Zettling gelten.

[...] Der Behauptung, die Marktgemeinde Unterpremstätten habe keinen Gemeindestrukturreformausschuss gebildet und sei den Einladungen zu den Gesprächen im Rahmen der Analysephase nie vollständig gefolgt, ist zu entgegnen, dass beide Gemeinden bereits im Herbst 2012 intensive Analysegespräche geführt haben, wobei die Marktgemeinde Unterpremstätten u.a. durch ihren Bürgermeister und ihren Kassier vertreten war [...]. Seit dem Frühjahr 2014 finden

Fusionsgespräche unter Beiziehung eines externen Prozessbegleiters statt. Die Arbeitsgruppen setzen sich hierbei sowohl aus VertreterInnen der Antragstellerin als auch aus VertreterInnen der Marktgemeinde Unterpremstätten zusammen.

[...]

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 ausführt, nahmen zwei ihrer Vertreter an einem Verhandlungsgespräch mit VertreterInnen des Landes sowie der Marktgemeinde Unterpremstätten am 2. Juli 2012 in der Bezirkshauptmannschaft Graz-Umgebung teil. Entgegen den Behauptungen der Antragstellerin begründete das Land laut Protokoll des betreffenden Gesprächs den Fusionsvorschlag mit einer Reihe von Fakten.

Dem Wunsch der antragstellenden Gemeinde nach Beistellung eines Koordinators sowie nach Förderung der Kosten für die Beiziehung eines externen Prozessbegleiters wurde jeweils umgehend entsprochen.

Die Antragstellerin wurde des Weiteren mit Schreiben [...] vom 15. März 2013 über den Gemeindestrukturplan informiert und zur Abgabe einer Stellungnahme eingeladen. Mit Schreiben vom 22. Mai 2013 wurde der Antragstellerin neuerlich angeboten, in einem persönlichen Gespräch die für die betreffende Konstellation maßgeblichen Kriterien und Argumente zu erörtern.

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

Die Behauptung der Antragstellerin, es seien ihr keine nachvollziehbaren Begründungen für die gegenständliche Vereinigung mitgeteilt worden, ist daher nicht zutreffend.

[...]

Entgegen den Ausführungen der antragstellenden Gemeinde [...] ist den Akten der zuständigen Abteilung 7 des Amtes der Landesregierung auch kein Auskunftsbegehren im Sinne des Stmk. Auskunftspflichtgesetzes zu entnehmen.

[...] Wie bereits in den Erläuterungen zu §3 Abs3 Z5 StGsrG [...] festgehalten, sind durch die Vereinigung der Antragstellerin mit der Marktgemeinde Unterpremstätten Vorteile durch die gemeinsame Nutzung der Infrastruktur, die gemeinsame Gestaltung des Raumes [...] sowie Kosteneinsparungen infolge Verwaltungszusammenführung zu erwarten. [...] Durch die Vereinigung ergeben sich neue Handlungsspielräume für diesen wirtschaftlich prosperierenden Raum; die Ausweisung von Industrie- und Gewerbegebieten [wird] ebenso wie Betriebsansiedelungen in Zukunft nicht von konkurrenzierenden Interessen beider Gemeinden beeinflusst.

Weiters ist die Landesregierung der Ansicht, dass durch die Zusammenlegung der beiden Gemeindeverwaltungen eine noch professionellere Verwaltung mit der Möglichkeit der vertieften Spezialisierung von Bediensteten in den einzelnen Verwaltungsgebieten sowie eine vernünftige Vertretungsregelung der Gemeindebediensteten ermöglicht [werden]. 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.

[...]

[...] [Es] 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.

[...]

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.

Die nicht näher dargelegte Behauptung der Antragstellerin betreffend den Verlust von Finanzausgleichmitteln in der Höhe von rund EUR 26.000,00 kann von der Landesregierung nicht nachvollzogen werden.

[...]

[...] Die Behauptung der Antragstellerin, ihr Haushalt sei einer der besten des Landes, ist nicht zur Gänze nachvollziehbar. Tatsächlich weisen die Rechnungsabschlüsse der Jahre 2009 bis 2011 Abgänge im a.o. Haushalt in der Höhe von insgesamt EUR 179.933,00 aus. Weiters lässt die Antragstellerin bei ihrer Darstellung außer Acht, dass sie im Zeitraum 2008 bis 2012 Bedarfzuweisungsmittel in Höhe von insgesamt EUR 257.200,00 erhalten hat, wovon EUR 67.200,00 als sogenannter Härteausgleich zur Stützung des ordentlichen Haushalt[es] gewährt wurden [...].

Darüber hinaus ist festzuhalten, dass im Rahmen der Prognose über die finanziellen Auswirkungen der gegenständlichen Vereinigung ein Potential an Kosteneinsparungen in der Höhe von rund EUR 43.000,00 pro Jahr möglich ist. Diese Kosteneinsparungen sind nach Einschätzung der Landesregierung im Bereich der Gebrauchs- und Verbrauchsgüter (EUR 3.000,00) und im Bereich der Gemeindeorgane (EUR 30.000,00) und der sonstigen Kosten für die Gemeindeverwaltung sowie des Gemeindeparkes (EUR 10.000,00 [...]) erzielbar. Die Synergieeffekte durch eine abgestimmte Raumordnungspolitik sowie eine [...] optimierte [...] Nutzung der gemeinsamen Infrastruktur wurde[n] hierbei nicht monetär bewertet.

Durch die Gemeindevereinigung werden der neuen Gemeinde mehr Budgetmittel für die Bewältigung der Pflicht- und freiwilligen Aufgaben zur Verfügung stehen [...] als ohne Vereinigung. [...]

[...]

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 Gesamtabsschätzung des Einsparungspotentials wurde aber bereits im Leitbild durch auszugsweise Veröffentlichung der Studie der ***** vorgelegt [...].

Auch der Landtag hat sich mit dieser Frage beschäftigt und in einem schriftlichen Bericht festgehalten, dass die Bestimmungen des §18 Abs3 GeoLT eingehalten wurden [...].

[...]

Darüber hinaus sind die beiden Gemeinden infrastrukturell stark miteinander verflochten, etwa in Hinblick auf den Schulstandort Unterpremstätten. Da die Antragstellerin über keine eigene Volksschule oder Hauptschule / Neue Mittelschule verfügt, besuchten 66 SchülerInnen der Antragstellerin im Schuljahr 2013/2014 die Volksschule Unterpremstätten mit insgesamt 189 SchülerInnen. 45 SchülerInnen der Antragstellerin besuchten die Neue Mittelschule Unterpremstätten mit insgesamt 250 SchülerInnen.

Die Verflechtung der beiden Gemeinden zeigt sich neben dieser schulischen Verbindung weiters durch die Kooperation im Rahmen des Standesamts- und Staatsbürgerschaftsverbandes, die gemeinsame Pfarre, die gemeinsame Öffentliche Bibliothek [...] und die vielen gemeinsam getragenen Vereine, womit das Zusammenghörigkeitsgefühl der Bevölkerung beider Gemeinden – trotz der Teilung der Gemeinde im Jahre 1932 – nach wie vor aufrecht ist. Darüber hinaus wird die ärztliche Versorgung und die Versorgung mit Gütern des täglichen Bedarfs für die Bevölkerung der Antragstellerin in der Marktgemeinde Unterpremstätten sichergestellt, wie die Antragstellerin im ÖEK selbst feststellt [...].

[...]

[...] Dem Vorbringen, das Land habe es unterlassen abzuwägen, ob freiwillige interkommunale Kooperationen dieselben, mit der Gemeindestrukturreform verfolgten Ziele verwirklichen könnten, ist Folgendes entgegenzuhalten:

Vorweg ist darauf hinzuweisen, dass der Landesgesetzgeber die B-VG-Novelle zur Stärkung der Rechte der Gemeinden, BGBI I Nr 60/2011, durch Novellierung des §38 Stmk. Gemeindeordnung 1967 und des Stmk. Gemeindeverbandsorganisationsgesetzes 1997 (s. LGBl 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 Gemeindereform verfolgten Ziele zu erreichen. Das wäre aber nur dann der Fall, wenn mit den freiwilligen Gemeindekooperationen oder Gemeindeverbänden die dargestellten gleichen Vorteile erzielt werden können. Es wurde daher geprüft, ob die Reformziele auch in einem oder in mehreren Gemeindeverbänden genauso gut erreicht werden können.

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

- Erstens dürfen Gemeindevereinbarungen 'im Falle der Besorgung von Angelegenheiten der Hoheitsverwaltung die Funktion der beteiligten Gemeinden als Selbstverwaltungskörper nicht gefährden' (Art116a Abs1 Z1 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, Art120 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 Gemeindestrukturreform 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, LGBI 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.

Damit ist auch die Behauptung der antragstellenden Gemeinde, das Land hätte eine Abwägung auf Basis der aktuellen gesetzlichen Grundlagen nicht vorgenommen, hinreichend widerlegt.

[...] 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 betroffenen Gemeinden auf diesen Ebenen evident. Weshalb dieses Engagement durch die vorliegende Gemeindevereinigung wegfallen sollte, vermag die Antragstellerin jedoch nicht nachvollziehbar darzulegen.

[...]

Der Steirische Gemeindebund war in die Gemeindestrukturreform 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, indem er den Gemeindestrukturreformprozess 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 Marktgemeinde Unterpremstätten-Zettling – wie auch in den Erläuterungen dargestellt – in der Lage ist, diesen Anforderungen gerecht zu werden.

[...]

[...] [D]ie neue Marktgemeinde Unterpremstätten-Zettling [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 Gemeindestrukturreform ebenso zu erreichen gewesen, ist nicht nachvollziehbar. [...]

[...]

[Es] 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 mit Beschluss Nr 693 mehrheitlich gefolgt [...].

Die Gemeindeinitiative und ihre Mitglieder hätten gemäß Art72 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.

[...]

[...] Die Ergebnisse der auf Ebene der Gemeinde durchgeföhrten Volksbefragungen/Volksabstimmungen (Art78 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).

[...] Hinsichtlich der Ausführungen zu dem von der Antragstellerin behaupteten demokratiepolitischen Defizit [...] ist auszuführen, dass, insofern die antragstellende Gemeinde diesbezüglich (offenbar) eine Verletzung des Grundsatzes des gleichen Wahlrechts vermutet, 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 Zählgewert 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).

Darüber hinaus ermöglicht §48 GemO 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 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.

[...]

[...] Die Behauptung der Antragstellerin, für die Abwicklung einer geordneten Gemeindevereinigung vor allem in finanziell- 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 finanzielle und vermögensrechtliche Zusammenführung 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 Maßnahmen informiert und wird darüber hinaus ausführlich und rechtzeitig informieren.

[...] Hinsichtlich der Behauptung der Antragstellerin, der Zeitraum für die Umsetzung der Vereinigung der 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 2. Juli 2012 (Verhandlungsgespräch in der BH Graz-Umgebung) 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 Aufstellung des nach Ansicht der Antragstellerin erforderlichen Zeitaufwandes ist mangels näherer Erläuterungen hierzu nicht nachvollziehbar. Die Antragstellerin vermag auch nicht darzulegen, weshalb sie im Zeitraum der Legisvakanz des angefochtenen Gesetzes 'hinsichtlich aller Entscheidungen ... beeinträchtigt' sei.

[...]

Die Marktgemeinde Unterpremstätten weist als Teilregionales Versorgungszentrum eine Vielzahl an unterschiedlichen Nutzungen wie produzierendes Gewerbe, Handel sowie öffentliche und private Einrichtungen und Dienstleistungen auf.

Neben den dargestellten schulischen Verflechtungen bestehen Kooperationen unter den beiden Gemeinden im Rahmen der Kleinregion 'GU8', des Standesamts- und Staatsbürgerschaftsverbandes 'Unterpremstätten' sowie des Abwasserverbandes 'Grazerfeld'. Die bestehenden Kooperationen auch und gerade mit der Marktgemeinde Unterpremstätten betont die Antragstellerin im Übrigen selbst mehrfach.

Der Behauptung betreffend die Landeshauptstadt Graz ist zu erwidern, dass Graz zweifelsohne eine überregionale Funktion innehat, was aber nichts am Umstand ändert, dass die Marktgemeinde Unterpremstätten für die Antragstellerin ein wichtiges teilregionales Versorgungszentrum darstellt. Der Gesetzgeber konnte 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 [...] dargestellte deutliche Verschlechterung der Betreuungssituation vor allem für die 'relativ immobile ältere Bevölkerung' aufgrund der Gemeindevereinigung ist nicht nachvollziehbar. Zum einen könnten etwaige nachteilige Folgen durch die Belassung von Bürgerservicestellen und [die] Einrichtung von Ortsteilbürgermeistern in den

einzelnen Ortsverwaltungsteilen beseitigt werden. Zum anderen ist festzuhalten, dass aufgrund der geografischen Gegebenheiten sowie der geringen Entfernung zwischen den beiden Gemeindeämtern von ca. 2,8 km eine deutliche Verschlechterung der Betreuungssituation schon faktisch auszuschließen ist.

[...]

[...] Einem Informationsblatt der antragstellenden Gemeinde ist [...] zu entnehmen, dass die Ortstafeln, welche jeweils den Beginn des Ortsteiles 'Bierbaum-West' kennzeichnen, mit Zusatztafeln 'Gemeinden Unterpremstätten-Zettling' versehen sind [...], womit der neue Gemeindenname bereits vor der Vereinigung freiwillig und wie selbstverständlich in das tägliche Leben der Bevölkerung integriert wurde.

Auch der Altbürgermeister der antragstellenden Gemeinde betonte in der Festschrift '75 Jahre Zettling' aus dem Jahre 2007 das gute, 'sogar freundschaftliche[] Verhältnis zueinander'. Die beiden Gemeinden verbinde 'die gemeinsame Pfarre, die Schulen, das Standesamt, der Friedhof und viele Vereine' miteinander [...].

[...]

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

[...]

[...] Beide Gemeinden liegen topografisch im südlichen Bereich des Grazer Feldes bzw. des Bezirkes Graz-Umgebung und werden im Osten durch die Nord-Süd verlaufende A9 durchschnitten. Grenzübergreifend über beide Gemeinden liegt hier die gem. REPRO Graz-Umgebung festgelegte Vorrangzone für Industrie und Gewerbe direkt an der Autobahnauf- bzw. [-]abfahrt. In den jeweiligen Örtlichen Entwicklungskonzepten bzw. Örtlichen Entwicklungsplänen (ÖEP) wurden auf beiden Seiten Entwicklungspotentiale für Industrie und Gewerbe festgelegt. In den aktuellen Flächenwidmungsplänen reichen die entsprechenden Baulandausweisungen (Industriegebiete) ebenfalls aneinander.

Verkehrstechnisch-infrastrukturell sind die beiden Gemeinden einerseits durch die o.a. A9 sowie durch die Landesstraßen L373 und L303 (Predingerstraße) miteinander verbunden. Eine gute verkehrstechnisch-infrastrukturelle Anbindung beider Gemeinden ist somit gegeben.

Weitere Siedlungsverflechtungen gibt es durch die direkten Baulandausweisungen in den Flächenwidmungsplänen und örtlichen Entwicklungsplänen im Süden von Unterpremstätten im Bereich Bierbaum West. Hier grenzen die Baulandausweisungen (Allgemeine Wohngebiete und Dorfgebiete) beider Gemeinden direkt aneinander. Entsprechend wurden in den Örtlichen Entwicklungsplänen auch Entwicklungspotentiale festgelegt. Im Bereich Bierbaum sind die Entwicklungsgebiete in Richtung Norden zur Nachbargemeinde Unterpremstätten etwa nur mehr durch landwirtschaftliche Vorrangzonen rund 400 m voneinander getrennt.

Die beiden Gemeindeämter liegen nur rund 2,8 km voneinander entfernt.

[...] Der Bevölkerungsstand der Antragstellerin hat sich von 1951 bis 2014 fast kontinuierlich erhöht, mit einem Höchststand von 1.572 EinwohnerInnen am 1. Jänner 2013. Zum 1. Jänner 2014 weist die Antragstellerin einen Bevölkerungsstand von 1.570 EinwohnerInnen auf. Aufgrund der prognostizierten positiven Geburten- (Geburten minus Sterbefälle) und Wanderungsbilanz (Zuzüge minus Wegzüge) ergibt sich eine steigende Bevölkerungsprognose für das Jahr 2030.

[...] Da jedoch die Versorgungsinfrastruktur für die Bevölkerung der Antragstellerin – wie mehrfach dargestellt – in hohem Ausmaß nur in Unterpremstätten gewährleistet ist, ist die Steuerung des Bevölkerungs- und Siedlungswachstums in Abstimmung mit der örtlichen Infrastruktur sicherzustellen.

Gerade in Gemeinden mit Bevölkerungswachstum und vorhersehbarem Bedarf an Infrastrukturausbau besteht dringender Handlungsbedarf, effiziente und hinsichtlich der öffentlichen Haushalte kostensparende Strukturen zu entwickeln. Dies kann der Gemeinderat der neuen Marktgemeinde Unterpremstätten-Zettling für einen größeren Siedlungsraum besser gewährleisten.

[...] Dem Vorbringen, das Land habe die ggst. Fusion mit allgemeinen Stehsätzen begründet, ist zu entgegnen, dass Gesetzeserläuterungen die dem Gesetz zugrunde liegenden Umstände, Motive und Überlegungen zu erklären und den wesentlichen Inhalt sowie die zu erwartenden Auswirkungen des Entwurfes darzustellen haben. Sie haben jedoch

keine normative Kraft, auch wenn die Ausführungen der Antragstellerin dies zum Teil vermuten lassen. Gesetzeserläuterungen sind auch nicht schon allein deshalb mangelhaft, weil sie teils ähnlich formuliert sind.

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

Da die öffentlichen Interessen in §6 Abs2 GemO definiert werden, ergibt sich naturgemäß, dass immer wieder auf die gleichen, dort genannten öffentlichen Interessen Bezug genommen wurde. Des Weiteren kommt jeder Gemeinde durch das Prinzip der Einheitsgemeinde grundsätzlich eine gleiche verfassungsrechtliche Stellung hinsichtlich Organisation und Aufgabenstellung zu, sodass sich auch daraus zwangsläufig Wiederholungen in den Formulierungen ergeben, worin die Landesregierung aber keine Unsachlichkeit erkennen kann." (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. Die §§6, 8 und 11 Abs1 der Steiermärkischen Gemeindeordnung 1967 – GemO, LGBI 115, idF LGBI 87/2013, lauten – auszugsweise – wie folgt:

"§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 Abs1 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 Abs2 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 g

Quelle: Verfassungsgerichtshof VfGH, <http://www.vfgh.gv.at>