

Aktuelle Rechtsprechung – Interessantes für Gemeinden

Judikatur des VfGH zur Steiermärkischen Gemeindestrukturreform

von RA Dr. Ulrike Hafner¹

1. Überblick



Seit 01.01.2015 ist die Gemeindelandschaft der Steiermark neu strukturiert. Die Zahl der steiermärkischen Gemeinden hat sich von 542 (Stand 31.12.2012) auf nunmehr 287 verringert, dies teils durch freiwillige, auf übereinstimmenden Beschlüssen der Gemeinderäte beruhende Vereinigungen gemäß § 8 Stmk GemO, teils unfreiwillig als Folge des Stmk GemeindestrukturreformG. Die letzte große Gemeindereform hatte in der zweiten Hälfte der 1960er-Jahre stattgefunden.

Zahlreiche Gemeinden bzw. Gemeindeverantwortliche hatten sich in den Jahren vor dem Wirksamwerden der nunmehrigen Reform sowohl politisch als auch mit rechtlichen Mitteln gegen die in Aussicht gestandenen, landesgesetzlich vorgegebenen Gebietsveränderungen gestellt, wenngleich auch die Zahl der Befürworter groß war und ist. Allen sich gegen die Reform positionierenden Verantwortlichen pauschal „Kirchturmdenken“ zu unterstellen, wäre unsachlich und unfair zugleich. Gerade wirtschaftlich „gesunde“, aber auch solche Gemeinden, die sich regional bzw. örtlich in einer besonderen Lage gesehen haben, hatten zumeist wohlüberlegte und sachlich begründete Argumente dagegen, in eine größere Einheit eingegliedert zu werden, erhoben.

Vielfach war auch zu bemerken, dass nicht das „Ob“ in Frage gestellt wurde, sondern lediglich das „Wie“. Eine Strukturreform wie diese hätte auf zahlreiche unterschiedliche Arten gestaltet werden können. Die Zahl der Gemeinden hätte noch weiter reduziert werden können, man hätte aber auch ein „Weniger“ an Eingriff vornehmen können. Wohlüberlegte Argumente kamen insbesondere von jenen, die auf örtliche Besonderheiten hingewiesen haben, auf Gemeinden etwa, die bei geringer Einwohnerzahl andere flächenmäßig überragten, oder aber auf solche, die durch topografische Gegebenheiten tendenziell eher zu teilen denn als Ganzes mit einer oder mehreren Nachbargemeinden zu fusionieren gewesen wären.

Mehr als 40 Anträge von Gemeinden, gestützt auf Art 140 B-VG, fanden letztlich ihren Weg zum VfGH. Behauptet wurde jeweils die Verfassungswid-

¹⁾ RA Dr. Ulrike Hafner ist Rechtsanwältin in Graz (Griss & Partner Rechtsanwälte).

rigkeit des Steiermärkischen GemeindestrukturreformG bzw. eventualiter von Teilen hievon. Der Gerichtshof war gehalten, zu überprüfen, ob die gesetzliche Grundlage verfassungsrechtlich unbedenklich ist und hätte für den Fall, dass dies zu verneinen gewesen wäre, die landesgesetzliche Norm als verfassungswidrig aufzuheben gehabt. Dies ist nicht geschehen. Der VfGH hat über alle Anträge sogar noch vor dem Wirksamwerden der Reform entschieden und hat sämtliche Anträge mangels Vorliegens einer Verfassungswidrigkeit ab- bzw. vereinzelt auch aus Formgründen zurückgewiesen.

Der Gerichtshof selbst hat in einer Presseinformation vom 14.10.2014 die Kernaussagen seiner Entscheidungen zu den Gemeindefusionen zusammengefasst. Hierunter fallen folgende grundlegende Aspekte, welche sich auch in den einzelnen Erkenntnissen wiederfinden:

- Die Verfassung garantiert der einzelnen Gemeinde kein Recht auf „ungestörte Existenz“.
- Bei seiner Aufgabe, das Land in Gemeinden zu gliedern, kommt dem Landesgesetzgeber ein weitgehender rechtspolitischer Gestaltungsspielraum zu.
- Es ist nicht Aufgabe des VfGH, darüber zu entscheiden, ob es zweckmäßigere Alternativen gegeben hätte, sondern nur, ob bei der getroffenen Maßnahme der Grundsatz der Sachlichkeit eingehalten wurde.
- Verfassungsrechtliche Bedenken gegen die Ziele der Reform, wie etwa eine effizientere Nutzung der kommunalen Infrastruktur und die Stärkung der Leistungsfähigkeit der Gemeinden, bestehen nicht.
- Unsachlich wäre eine Zusammenlegung nur, wenn sie etwa vorhersehbar völlig untauglich wäre, um das Ziel einer Verbesserung der Gemeindestruktur zu erreichen. Etwaige Nachteile, die mit der Änderung der Struktur einhergehen, machen die Maßnahme noch nicht unsachlich.
- Formale Gründe, welche eine Verfassungswidrigkeit der Strukturreform ergeben würden, wie etwa eine fehlerhafte Kundmachung der relevanten Normen, liegen nicht vor.

2. Erkenntnisse des VfGH zur Gemeindestrukturreform

Beispielhaft seien im Folgenden einige der Erkenntnisse des Gerichtshofs bzw. die jeweils relevanten Leitsätze näher dargestellt:

2.1 VfGH 23.09.2014, G47/2014 und G114/2014 (Raaba, Grambach):

Der Gerichtshof erkannte keine Unsachlichkeit der Vereinigung der Gemeinden Raaba und Grambach, Bezirk Graz-Umgebung, zur neuen Marktgemeinde Raaba-Grambach. Er legte in seiner Entscheidung unter anderem dar, dass er die Auffassung des Landesgesetzgebers, mit der Vereinigung werde eine bessere Nutzung der vorhandenen Fläche für den Siedlungsraum und die wirtschaftliche Entwicklung gewährleistet, für nachvollziehbar halte.

Beide Gemeinden argumentierten im Verfahren damit, zu den wirtschaftlich stärksten Gemeinden der Steiermark zu zählen und daher eine Verbesserung der Ausgangslage durch eine Vereinigung nicht erzielt werden könne. Die Prognose zur Bevölkerungsentwicklung sei positiv. Zudem gehe das Siedlungsgebiet der Marktgemeinde Raaba nur an zwei Stellen in das Siedlungsgebiet der Gemeinde Grambach über, wovon lediglich etwa drei bis acht Gebäude betroffen seien. Der Gerichtshof hielt jedoch gerade die Aussichten auf das Bevölkerungswachstum, zurückzuführen auch auf die verkehrsgünstige Lage beider Gemeinden, als vertretbares Argument für die Sachlichkeit der Vereinigung, könne doch dadurch eine bessere Nutzung der vorhandenen Fläche für den Siedlungsraum und die wirtschaftliche Entwicklung gewährleistet werden. Auch das Argument „wirtschaftliche Stärke“ vermochte den betroffenen Gemeinden nicht zum Ziel zu verhelfen, hält doch der Gerichtshof ein (noch) leistungsfähigeres Kommunalwesen und die von der Landesregierung ins Treffen geführten Einsparungspotenziale für dem Sachlichkeitsgebot entsprechend. Die Einsparungen würden die kurzfristigen Kosten der Fusionsabwicklung in absehbarer Zeit überwiegen. Die Schaffung eines zusätzlichen budgetären Spielraumes würde zu einem noch leistungsfähigeren Gemeinwesen als bisher führen.

Wie auch in zahlreichen anderen Verfahren führten auch die Gemeinden Raaba und Grambach ins Treffen, sie seien im Vorfeld der Reform nicht hinreichend in den Gesetzwerdungsprozess eingebunden worden. Dem hielt der Gerichtshof einerseits entgegen, dass eine Einbindung unter anderem durch Stellungnahme- und Verhandlungsmöglichkeiten sehr wohl gegeben gewesen sei, dass aber andererseits selbst dann, wenn das Stmk GemeindestrukturreformG gänzlich ohne vorausgehende Grundlagenforschung oder ohne Begründung erlassen worden wäre, keine Unsachlichkeit des Gesetzes vorläge, solange die mit dem Gesetz erfolgte Vereinigung der Gemeinden im Ergebnis sachlich gerechtfertigt ist.

2.2 VfGH 23.09.2014, G40/2014 und G41/2014 (*Ganz, Mürzzuschlag*)

Der Gerichtshof erkannte keine Unsachlichkeit der Vereinigung der Gemeinden Ganz und Mürzzuschlag, Bezirk Bruck-Mürzzuschlag, zur neuen Stadtgemeinde Mürzzuschlag. Bei der Gemeinde Ganz handle es sich mit rund 340 Einwohnern um eine Kleingemeinde, deren Vereinigung mit der rund 8.500 Einwohner zählenden Stadtgemeinde Mürzzuschlag schon deshalb in der Regel sachlich sei. Besondere Umstände, welche trotz der geringen Einwohnerzahl für das eigenständige Bestehenbleiben der Gemeinde Ganz sprechen würden, lägen nicht vor. Auch sei für beide Gemeinden ein Bevölkerungsverlust prognostiziert. Zudem sei nachvollziehbar, dass mit der Vereinigung eine Verbesserung der Finanz- und Haushaltsentwicklung erzielt werden könne.

Zur „Rettung“ der Kleingemeinde Ganz hatte sich nicht nur die Gemeinde selbst an den VfGH gewandt, sondern stellte auch deren Bürgermeister einen Individualantrag auf Aufhebung einzelner Bestimmungen des Stmk GemeindestrukturreformG. Dieser Antrag wurde als unzulässig zurückgewiesen, mit der

Begründung, dass gesetzliche Bestimmungen, die die Funktionsperiode eines vom Gemeinderat gewählten Bürgermeisters beenden, nicht in dessen Rechtssphäre eingreifen. Zu einem allgemeinen Vertretungskörper gewählt sind lediglich die Gemeinderatsmitglieder und wären diese als solche berechtigt, ein ihren Funktionsverlust bewirkendes Gesetz mittels eines Antrages nach Art 140 Abs 1 Z 1 lit c B-VG zu bekämpfen. Der Bürgermeister ist auch als „Privatperson“ nicht Normadressat des Stmk GemeindestrukturreformG, sodass die Zulässigkeit eines Individualantrages zu verneinen war.

2.3 VfGH 23.09.2014, G42/2014 (*Tauplitz, Pichl-Kainisch, Bad Mitterndorf*)

Der Gerichtshof erkannte keine Unsachlichkeit der Vereinigung der Gemeinden Tauplitz, Pichl-Kainisch und Bad Mitterndorf, Bezirk Liezen, zur neuen Marktgemeinde Bad Mitterndorf. Es sei angesichts der insgesamt zu erwartenden demografischen Entwicklung nicht unsachlich, zwei Kleingemeinden mit einer größeren Gemeinde zusammenzuführen, dies auch dann, wenn die vorliegenden Siedlungsgebiete nicht miteinander verflochten sind. Auch sei die Auffassung des Landesgesetzgebers vertretbar, wonach man davon ausgehe, dass die neue Gemeinde in ihrer Gesamtheit besser von der starken touristischen Ausrichtung (Skiregion) profitieren kann. Die Vereinigung der finanziell schwächeren Gemeinde Tauplitz mit zwei finanziell stärkeren Gemeinden sei zudem innerhalb des rechtspolitischen Gestaltungsspielraumes gelegen.

2.4 VfGH 23.09.2014, G44/2014 (*Waldbach, Mönichwald*)

Der Gerichtshof erkannte keine Unsachlichkeit der Vereinigung der Gemeinden Waldbach und Mönichwald, Bezirk Hartberg-Fürstenfeld, zur neuen Gemeinde Waldbach-Mönichwald. Die Bundesverfassung beinhalte zwar eine Bestandsgarantie für die Gemeinde als Institution, etwa in Art 116 Abs 1 B-VG, sie garantiere aber nicht einer einzelnen Gemeinde ein Recht auf ungestörte Existenz. Der rechtspolitische Gestaltungsspielraum des Gesetzgebers und das Gebot der Sachlichkeit seien auch hier gewahrt worden. Gegen die Vereinigung zweier Kleingemeinden, noch dazu mit jeweils sinkenden Einwohnerzahlen, sei aus verfassungsrechtlicher Sicht nichts einzuwenden. Anhaltender Widerstand der Bevölkerung könne lediglich ein Indiz für eine Unsachlichkeit sein, für sich alleine könne er jedoch keine Unsachlichkeit begründen.

2.5 VfGH 09.12.2014, G149/2014, G158/2014 und G155/2014 (*Trahütten, Osterwitz, Freiland bei Deutschlandsberg*)

Der Gerichtshof erkannte keine Unsachlichkeit der Vereinigung der Gemeinden Trahütten, Osterwitz, Freiland bei Deutschlandsberg, Bad Gams,

Kloster und Deutschlandsberg, Bezirk Deutschlandsberg, zur neuen Stadtgemeinde Deutschlandsberg. Die in diesem Verfahren antragstellenden Gemeinden Trahütten, Osterwitz und Freiland bei Deutschlandsberg waren allesamt Kleingemeinden mit 387, 153 bzw. 161 Einwohnern. Das Argument der Gemeinde Freiland bei Deutschlandsberg, ihre Einwohner würden als Erhalter einer alpinen, für den Tourismus geeigneten Kulturlandschaft fungieren, verwarf der Gerichtshof, zumal derartige Aufgaben auch im Rahmen einer größeren Einheit wahrgenommen werden könnten. Besondere Umstände, die für das eigenständige Bestehenbleiben sprechen würden, lägen nicht vor.

Der Umstand, dass die Bewohner der antragstellenden Gemeinden, wie diese im Verfahren selbst vorbrachten, „seit jeher“ Infrastruktur- und Versorgungseinrichtungen (Schulen, Post, Einkäufe, Behördenwege etc.) in der Stadtgemeinde Deutschlandsberg nutzen würden, spricht im Sinn einer funktionellen Verflechtung aus Sicht des Gerichtshofes gerade für und nicht gegen die Sachlichkeit der Vereinigung.

Weitere Argumente des Landesgesetzgebers, welche der VfGH als dem Sachlichkeitsgebot entsprechend wertet, betrafen die künftige optimierte Nutzung von gemeinsamen Infrastruktureinrichtungen, Kosteneinsparungen im Rahmen der Gemeindeverwaltung und des Gemeindebetriebes und die Schaffung eines gewissen budgetären Spielraumes. Der aufgeworfenen Problematik größerer Entfernungen und damit einhergehender Kostensteigerungen trat der Gerichtshof mit dem Verweis auf die Möglichkeit der Schaffung von Bürgerservicestellen entgegen.

Ein Spezifikum der hier betroffenen Kleingemeinden war ebenfalls Thema vor dem Gerichtshof, nämlich die aufgrund der örtlichen Gegebenheiten vorliegenden großen Entfernungen und auch Höhenunterschiede zur Stadtgemeinde Deutschlandsberg. Das Fehlen von Siedlungsverflechtungen mache die Vereinigung jedoch nicht unsachlich, die Distanz von 17 Kilometern zwischen Deutschlandsberg und Osterwitz sowie der Höhenunterschied von 475 Metern zwischen der Gemeinde Freiland bei Deutschlandsberg und Deutschlandsberg sei vertretbar und bewältigbar.

Auch den Einwand, andere Gemeinden, wie etwa Pöfing-Brunn als eine der flächenmäßig kleinsten Gemeinden, würden nicht vereinigt werden, ließ der Gerichtshof nicht als Unsachlichkeitsargument gelten.

3. Praktische Auswirkungen auf die „neuen“ Gemeinden

Das Stmk GemeindestrukturreformG legt zwar fest, welche Gemeinden per 01.01.2015 zu einer neuen Gemeinde vereinigt werden, das „Handwerkszeug“ zur praktischen Umsetzung des vom Gesetzgeber Gewollten wird jedoch weitgehend individuell den handelnden Personen in den Gemeindeämtern abverlangt. Eine Art „To-do-List“ findet sich im Gesetz ebenso wenig wie ein Leitfaden für die erste Zeit nach der „Geburt“ der neuen Gemeinden.

Was vordergründig danach klingt, als ließe der Gesetzgeber Kommissare, Amtsleiter und sonstige Gemeindebedienstete im Ungewissen darüber, was zu tun ist, um die neuen Gemeinden mit Leben und vor allem mit einem funktionierenden Verwaltungsapparat zu versehen, ist in der Realität zumeist wenig besorgniserregend. Diese Tatsache ist vor allem auf zwei Umstände zurückzuführen: Zum Einen haben einige der nunmehr vereinigten Gemeinden, nämlich insbesondere jene, die nicht versucht haben, sich höchstgerichtlich gegen die Zusammenlegung zur Wehr zu setzen, bereits vor dem Stichtag damit begonnen, sich damit auseinanderzusetzen, wie der Gemeindebetrieb ab dem ersten Werktag des Jahres 2015 möglichst reibungslos geführt werden kann, sodass gewisse Umstellungen zum Jahreswechsel bereits vorbereitet, zumindest aber durchdacht waren. Zum anderen verfügt jede der betroffenen Gemeinden über jenes Kapital, das für die Umsetzung des auf dem Papier Gewollten, sohin die praktische Durchführung der Zusammenlegungen, vorrangig erforderlich war und ist, nämlich über jene Menschen, die eine Gemeinde tagtäglich am Laufen halten. Amtsleiter, Buchhalter, Bauamtsmitarbeiter und all jene, die im täglichen Gemeindebetrieb sonstige Serviceleistungen erbringen, wissen am besten über jene Schnittstellen bescheid, an denen im Zuge einer Fusionierung gearbeitet werden muss, um die Systeme zweier oder mehrerer Gemeinden auf einen gemeinsamen Nenner zu bringen. Zusammenarbeit und gemeinsamer Umsetzungswille führen hier zu guten Ergebnissen.

Zu denken ist hierbei zunächst an jenen Bereich, der für den einzelnen Bürger vielleicht nicht unmittelbar greifbar ist, der aber einen Kernbereich der täglichen Arbeit einer öffentlichen Gebietskörperschaft ausmacht – die Buchhaltung. Das Zusammenführen mehrerer Buchhaltungen bzw. Haushalte ist selbst dann keine einfache Aufgabe, wenn alle Beteiligten ihre Bücher ordnungsgemäß und übersichtlich führen. Faktische Hürden können etwa in unterschiedlichen EDV-Systemen für das Rechnungswesen bestehen, welche es – technisch – so zu vereinen gilt, dass rechtzeitig ein einziges, funktionsfähiges Buchhaltungssystem zur Verfügung steht, mit dem gearbeitet werden kann.

Bürgernäher ist das Thema Gebühren. Im Rahmen ihrer Abgabenhöhe konnte und kann jede steirische Gemeinde gewisse Gebühren festsetzen und ihren Bürgern vorschreiben, so etwa für die Müllentsorgung. Werden zwei Gemeinden vereinigt, deren Systeme betraglich oder sogar strukturell unterschiedlich gestaltet sind, stellt sich zunächst die berechtigte Frage, ob den Bürgern ein und derselben (neuen) Gemeinde für eine bestimmte Leistung unterschiedliche Gebühren vorgeschrieben werden dürfen, wäre es doch nicht zulässig, jenen, die bislang weniger belastet waren, ohne entsprechende normative Grundlage höhere Gebühren vorzuschreiben. Dieser Graubereich wird dadurch entschärft, dass faktisch bis zur Konstituierung neuer Gemeinderäte nach den Gemeinderatswahlen im März 2015 die „alten“ Systeme weiterlaufen und sich die neuen Gemeinderäte nach ihrer Konstituierung unter anderem auch der Neufestsetzung harmonisierter Gebühren werden annehmen müssen.

Fragen haben sich auch zum Thema Abfallwirtschaftsverbände aufgetan, handelt es sich hierbei doch um auf Basis des Steiermärkischen Abfallwirtschafts-

gesetzes 2004 (StAWG) landesgesetzlich geschaffene Gemeindeverbände. Eine aus Anlass der Gemeindestrukturreform erlassene Novelle zum StAWG legt fest, dass alle bisher bestehenden Abfallwirtschaftsverbände bestehen bleiben und sieht vor, dass alle ab dem 01.01.2015 bestehenden Gemeinden jeweils einem der Verbände zugeordnet werden. Für die Zeit bis zur Wahl und zur Konstituierung neuer Verbandsorgane sollen Übergangsobmänner/-frauen die Geschäfte der jeweiligen Verbände leiten.

Rechtlich bedeutsam wurde mit der Neustrukturierung der steirischen Gemeindeflandschaft insbesondere auch § 8 Abs 4 der Stmk GemO, der normiert, dass eine Vereinigung von Gemeinden den vollständigen Übergang der Rechte und Pflichten der betroffenen Gemeinden auf die neue Gemeinde zur Folge hat. Es tritt sohin in wesentlichen Bereichen, etwa in Vertragsangelegenheiten oder auch in anhängigen gerichtlichen Verfahren, in denen eine der fusionierten Gemeinden Partei war, ex lege eine Gesamtrechtsnachfolge ein. Verpflichtungen, die etwa eine Kleingemeinde vor der Zusammenlegung eingegangen ist, muss sich die neu geschaffene Großgemeinde in weiterer Folge zurechnen lassen. Gleiches gilt auch für Ansprüche einer Gemeinde gegen Dritte, etwa aus Gewährleistungsverhältnissen, welche ab dem Zusammenlegungstichtag von der neuen Gemeinde durchzusetzen sind.

Richtigstellungen sind auch gegenüber dem Firmenbuch und dem Grundbuch angezeigt. Gesellschaften, an denen eine der fusionierten Gemeinden beteiligt war, sind gehalten, den Rechtsübergang gegenüber dem Firmenbuch anzuzeigen; Gleiches gilt gegenüber dem Grundbuch in Bezug auf Liegenschaften, die im Eigentum einer fusionierten Gemeinde standen.

Weitere Bereiche, in denen Harmonisierungs- und Optimierungsaufgaben auf die Organe der neuen Gemeinden zukommen, sind etwa auch die Verleihung von Ehrenzeichen, die Vergabe von Förderungen, die Gestaltung von Dienstverträgen, die Erlassung von Gemeindeverordnungen einschließlich Flächenwidmungsplänen, sowie die Zusammenführung und Neuverhandlung von Versicherungs- und Kreditverträgen.

Nicht direkt gemeindebezogen, aber faktisch im kommunalen Leben stets präsent ist das oftmals recht bunte Vereins- und Kulturleben. Zumindest medial wurden vereinzelt Stimmen laut, welche ihrer Sorge Ausdruck verliehen haben, auch Vereine könnten indirekt „Opfer“ der nicht überall beliebten Zusammenlegungen werden. Dieser Sorge wird der Wind aus den Segeln genommen werden können, zumal einerseits nichts gegen zwei oder drei Fußball-, Eisstock- oder Ortsverschönerungsvereine in derselben Gemeinde spricht und andererseits sich vermutlich im Lauf der Zeit Vereine vielfach ganz ohne Zwang aufeinander zubewegen werden, um vergrößert und mit mehr Mitgliedern ein optimiertes und bunteres Vereinsleben leben zu können.

Überhaupt werden sich aller Wahrscheinlichkeit nach jene Wogen, die die Zusammenlegungen in gewissen Bereichen aufgeworfen haben, weitgehend glätten – insbesondere dadurch, dass die neuen Gemeinden ihre Funktionsfähigkeit nachhaltig unter Beweis stellen. Mit den – politisch nicht unspannenden – Gemeinderatswahlen im März 2015 sollte hierzu ein wesentlicher Schritt geschafft sein.