



Gemeindestrukturreform: Eine Bestandsaufnahme

Mag. Wolfgang Wlattnig/Dr. Hans-Jörg Hörmann

JUS UPDATE 2015
29. Juni 2015



Das Land
Steiermark

Anzahl der Gemeinden ab 2015



287

Der Kraftakt: SPÖ und ÖVP haben die Gemeindefusionen beschlossen – gegen heftigen Widerstand von Opposition und eigenen Bürgermeistern. Von 539 Kommunen bleiben ab 2015 nur noch 287 übrig. SEITEN 2/3, 8



Verwaltung

Kommunikation
Prozess

Politischer Wille



Ende 2010:

➔ **Kommunikation des politischen Willens in der Reformpartnerschaft:**

- ✓ Strukturelle Veränderungen in Landtag, Landesregierung, Bezirke und Gemeinden
- ✓ Verringerung der Führungsebenen in der Verwaltung
- ✓ Einhaltung des Stabilitätspaktes – strikter Sparkurs auf Landesebene



Ausgangslage - Anzahl der Gemeinden in der Steiermark:



- 1945 → 1004 Gemeinden
- 1967 → 806 Gemeinden
- 1969 → 561 Gemeinden
- 2010: → 542 Gemeinden
davon 200 unter 1000 EW
- 2015: → 287 Gemeinden
davon 16 unter 1000 EW





Wirtschaftliche Situation

- 2010: 225 Gemeinden können ihren Haushalt nicht ausgleichen – Abgangssumme € 45 Mio.
- 2011: 152 Gemeinden können ihren Haushalt nicht ausgleichen – Abgangssumme € 29 Mio.

Demografische Situation

- 275 von 542 Gemeinden verlieren im Zeitraum 1981 bis 2011 an Bevölkerung
- 8 steirische Bezirke österreichweit unter den TOP 20 der größten Bevölkerungsverluste
- 302 von 542 Gemeinden verlieren bis 2030 weiter an Bevölkerung



Ausgangslage – Strukturelle Situation



Gemeinde- größenklassen (Einwohner)	Zahl der Gemeinden nach Bundesländern und Größenklassen								
	Burgenland	Kärnten	Nieder- österreich	Ober- österreich	Salzburg	Steiermark	Tirol	Vorarlberg	Wien
bis 500	16		20	15	7	77	36	15	
501–1000	38	11	86	77	15	123	63	20	
1001–2500	91	70	293	209	35	255	106	28	
2501–5000	21	31	111	99	42	56	51	16	
5001–10000	4	12	40	31	14	26	16	8	
10001–20000	1	5	16	8	5	2	6	5	
20001–50000		1	6	3		2		4	
ab 50001		2	1	2	1	1	1		1
Summe	171	132	573	444	119	542	279	96	1

Tabelle 1: Zahl der Gemeinden nach Bundesländern und Größenklassen, Stand 1.1.2011



Ziele der Reform



**Stärkung der zukünftigen Leistungsfähigkeit
der Gemeinden**

**Wirtschaftliche
Leistungsfähige
Professionelle**

Gemeinden

die dauerhaft in der Lage sind, ihre Angelegenheiten ohne
Haushaltsabgang zu erfüllen.

Ziele der Reform



- Abgestimmte raumordnungs- und verkehrspolitische Maßnahmen
- Berücksichtigung der demographischen Entwicklung
- Gemeinsame Entwicklung des Raumes
- Sachgerechte und qualitätsvolle Erfüllung der Aufgaben
- Effiziente Nutzung der Infrastruktur
- Bewahrung des Ehrenamtes
- Beachtung naturräumlicher Verhältnisse und historischer Verbundenheiten

Erhaltung der Identität



- Ortsname bleibt auf Ortstafel erhalten
- Wappen können als Ortsteilwappen weitergeführt werden
- Ortsteilbürgermeister sind möglich
- Vereine bleiben bestehen



- Insgesamt zehn **Bürgermeisterbriefe** der beiden LHs als aktuelle Information (zeitgleich mit wichtigen Präsentationen von Meilensteinen)
- Drei Bürgermeisterkonferenzen am Beginn
- Tausende persönliche Gespräche
- Einrichtung einer eigenen Homepage
www.gemeindestrukturreform.steiermark.at
- Kooperation mit Medien



- **3 Jahre Vorlaufzeit** bis zum Gesetzesbeschluss
- **Ende 2010:** Einsetzung einer Gemeindereformgruppe

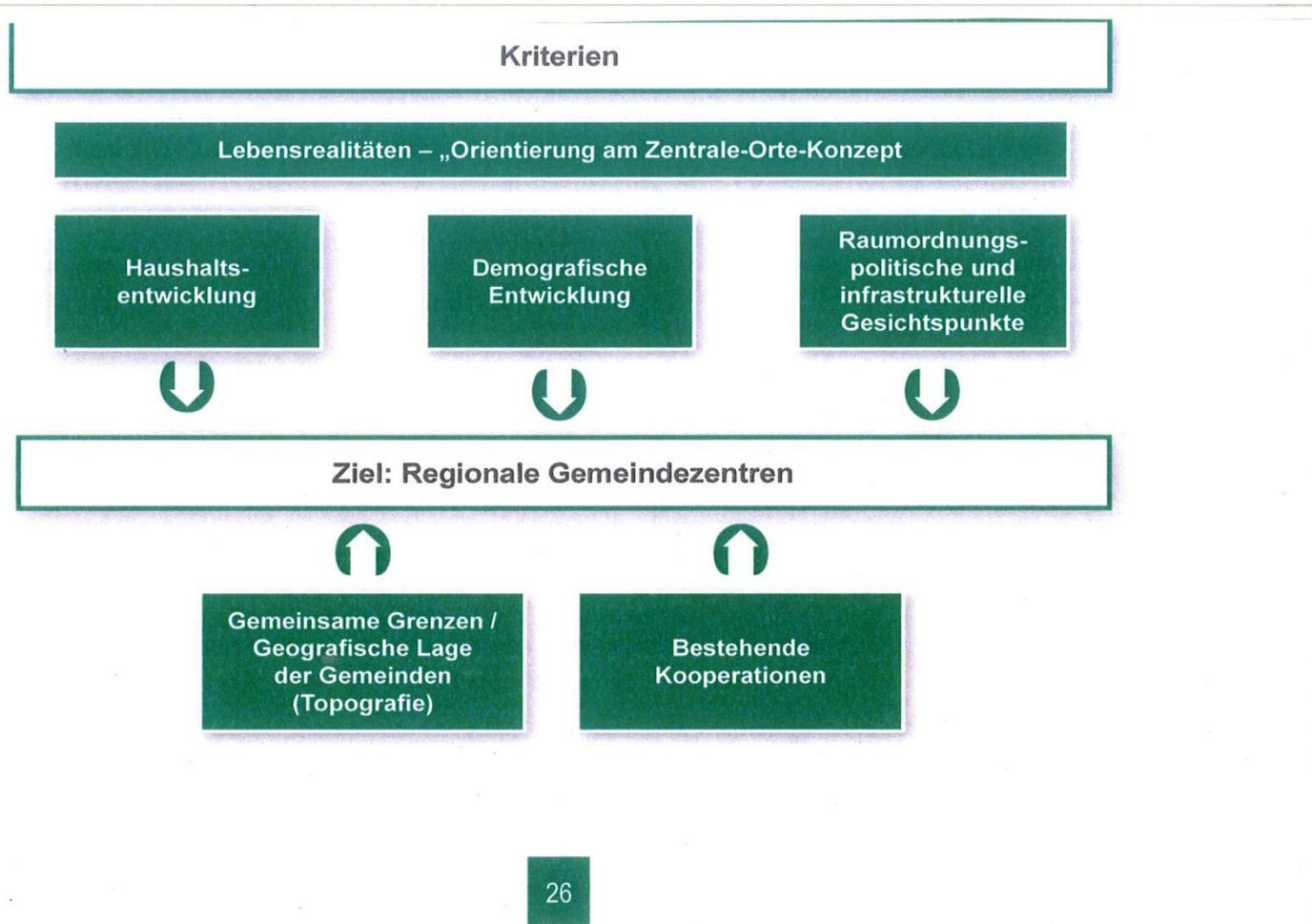
Steuerungsgruppe: LH Voves, LH-Stv. Schützenhöfer, KO Kröpfl, KO Drexler, Präs. Dirnberger, Vors. Rosenberger, VertreterInnen der politischen Büros LH und 1. LH-Stv. und der Verwaltung

- **Sept. 2011: Bürgermeisterkonferenzen** der beiden LHs
- **Vorschlagsphase:
September 2011 – 31. Jänner 2012**

365 Gemeinden nutzten die Möglichkeit, sich aktiv am Prozess zu beteiligen und ihre eigenen Vorschläge für eine neue Gemeindestruktur einzubringen.

Beschluss des **Leitbildes** am 2. Februar 2012 in der LReg. und am 14. Februar im Landtag Steiermark

Kriterien laut Leitbild



Kriterien laut Leitbild



- Real bestehende Siedlungsverflechtungen sollen sich in den administrativen Strukturen der Gemeinden abbilden.
- Umsetzung des Konzeptes der „**Lebensrealitäten - Zentrale Orte**“, wobei insbesondere die Funktionsfähigkeit bestehender Zentren gestärkt werden soll.
- Zur Darstellung der Lebensrealitäten der Bevölkerung wurde eine Auswahl von Einrichtungen getroffen:

Kindergarten, Volksschule, Nahversorger, Gasthaus, Arzt, Pfarre/Kirche, Bank, Apotheke, Rettung, Postamt



- **Verhandlungsphase:**
1. Februar 2012 bis 30. September 2012
164 Verhandlungsgespräche mit insgesamt 455 steirischen Gemeinden in den jeweiligen Bezirkshauptmannschaften. Die Vorstellungen des Landes und die Vorschläge der Gemeinden werden eingehend diskutiert. Die Vorschläge der Gemeinden und die definierten Kriterien bildeten die Grundlage für die Einladungskonstellationen (Landeskoordinatoren, externe Unterstützung)
- **Entscheidungsphase:**
1. Oktober 2012 bis 31. Jänner 2013
207 Gemeinden haben einen Grundsatzbeschluss übermittelt, sich freiwillig – nach Abklärung von offenen Fragen - mit einer oder mehreren Nachbargemeinde(n) zu vereinigen.
- Novellierung der Gemeindeordnung zur Umsetzung der Reform
- Präsentation des Vorschlages einer Landkarte entsprechend den Kriterien des Landes am 24. Jänner 2013 in der Landesregierung und Bericht an den Landtag Steiermark (Beschluss am 26. Februar 2013)



- **Umsetzungsphase:**
ab 1. Februar 2013
- Einholung von schriftlichen Stellungnahmen der Gemeinden
- Motivierung zur Fassung endgültiger freiwilliger Beschlüsse
- Behandlung der Gemeindeinitiative
- Einrichtung eines **Reformfonds** als Anreiz: € 50.000,- Sockelbetrag;
€ 50/Einwohner
- Frist für freiwillige Beschlüsse bis 30. September 2013
- Zusätzlich **Fusionsprämie** des Bundes



- **Kompetenz des Landes** – Artikel 115 Abs. 2 B-VG (Landesgesetzgebung hat das Gemeinderecht zu regeln) und § 8 Stmk. Gemeindeordnung
- Beachtung des Übergangsgesetzes 1920 (B-VG) – Zustimmung der Bundesregierung
- **Begutachtungsverfahren im Oktober 2013**
- **Beschlussfassung** der Regierungsvorlage in der Landesregierung am 21. November 2013
- Beschlussfassung im **Landtag** am 17. Dezember 2013 (Sonderlandtag)

Gemeindestrukturreformgesetz



- Gesetz mit **7** Paragraphen:
 - Ziele,
 - Umsetzung,
 - Vereinigung von Gemeinden eines politischen Bezirkes bzw.
 - Vereinigung von Gemeinden verschiedener politischer Bezirke,
 - Aufteilung von Gemeinden
 - Verweise
 - Inkrafttreten
- Rechtliche Begleitung durch die Universität Graz
- Erläuterungen im Umfang von **219** Seiten



- **Allgemeiner Teil** der Erläuterungen: Ausgangslage, Ziele, verfassungsrechtliche Grundlagen
- Art 115 B-VG: Keine Bestandsgarantie für die einzelne Gemeinde: „kein Recht auf ungestörte Existenz“
- **Besonderer Teil:** Beschreibung jeder Gemeinde und jeder Konstellation nach den Kriterien des Leitbildes:

179 Gemeinden in 58 Konstellationen, davon 79 Gemeinden nicht freiwillig, darunter 5 Gemeinden, die geteilt wurden (Limbach, Schlag bei Thalberg, Stocking, Oberstorcha, Kohlberg)
- Berücksichtigung der Rechtsprechung des **VfGH**

Einzelbeschreibung einer Gemeinde



Detail-Beschreibung der Gemeinde:

- Topographie
- Raumordnung

Detail-Beschreibung der Gemeinde:

- Zentrale-Orte-Konzept (Einrichtungen, Schulstandorte etc)
- Bestehende Kooperationen (Pfarre, Verbände, Verwaltungsgemeinschaften etc)

Bevölkerungszahl und Bevölkerungsentwicklung

Umfeld der Gemeinde:

- Verkehr
- Wirtschaftliche Ausrichtung der Gemeinde

Gemeindefinanzen:

- Allgemeiner Hinweis zu Finanzen
- oH-Beschreibung
- aoH-Beschreibung
- Finanzkraft/Saldo der laufenden Gebarung
- Entwicklungsausblick
- ggf. Hinweis auf drohende übermäßige Verschuldung

Ggf. Hinweis, ob ein positiver GR-Beschluss für diese Vereinigung vorliegt.





Am Schluss jeder Beschreibung:

- Darstellung der **Erwägung öffentlicher Interessen** der gegenständlichen Gebietsänderung (§ 6 Abs. 2 GemO)
- Beschreibung der wirtschaftlichen, infrastrukturellen, raumordnungs- und verkehrspolitische, demografische und finanziellen Gründe
- Würdigung der Haltung der Gemeinden und der Gemeindebürger (z.B. Volksbefragung oder Volksabstimmung)
- **Fazit**, dass die Gebietsänderung daher den in § 6 Abs. 2 GemO normierten öffentlichen Interessen und den Zielen des § 1 StGrSg entspricht.



Parallel zum Gesetz:

- Genehmigung durch die **Landesregierung:**
206 Gemeinden in 72 Konstellationen
- Insgesamt **130 Konstellationen** (neue Gemeinden) mit 385 betroffenen Gemeinden
- Schlussendlich **306 gültige freiwillige** Vereinigungsbeschlüsse (80%) per 17.12. 2013
- Revidierung von freiwilligen Beschlüssen durch den GR?
(Neue Bestimmung in der GemO: § 8 Abs. 2, Genehmigung erforderlich)



Kundmachung des Gesetzes

- ❖ StGsrG wurde am 2. April 2014 kundgemacht
- ❖ Wechselseitige Zustimmungspflichten von Bund und Land wegen bezirksüberschreitender Zusammenlegung (Verfassungsbestimmung – Übergangsgesetz 1920)

Sonderproblem Übergangsgesetz 1920



§ 8 Abs 5 lit d **Übergangsgesetz 1920** idF 2008 lautet:

Die Grenzen der politischen Bezirke, der Gerichtsbezirke, der autonomen Bezirke und der Ortsgemeinden dürfen sich nicht schneiden;

Änderungen in den Grenzen der Ortsgemeinden, durch die die Grenzen der Gerichtsbezirke berührt werden, bedürfen – unbeschadet der Einhaltung der in Betracht kommenden landesgesetzlichen Vorschriften – der Zustimmung der Bundesregierung.

Änderungen in den Sprengeln der politischen Bezirke oder der autonomen Bezirke werden durch Verordnung der Landesregierung mit Zustimmung der Bundesregierung, Änderungen in den Sprengeln der Bezirksgerichte durch Verordnung der Bundesregierung mit Zustimmung der Landesregierung verfügt.

Sonderproblem Übergangsgesetz 1920



- 8 Gemeinden wurden **bezirksübergreifend** zusammengelegt (2 im Gesetz: Hieflau, Petersdorf II, 6 freiwillig: Weinburg am Saßbach, Mitterlabil, Schwarzau, Hirnsdorf, Tyrnau, Tullwitz)
- **Absolutes Schneideverbot:** die Grenzen der Ortsgemeinden, der Bezirke und der Gerichtsbezirke durften sich nicht schneiden
- **Wechselseitige Zustimmungspflichten** von Bund und Land nach dem ÜG 1920 notwendig (§ 8 Abs 5 lit d ÜG idF 2008):
 - Bund muss dem Landesgesetz zustimmen
 - Land muss Änderung der Gerichtssprengel zustimmen
 - Bund muss Änderung der BH-Sprengel zustimmen

Sonderproblem Übergangsgesetz 1920



- Unterschiedliche Auffassungen über erforderliche Zustimmung zwischen Land Steiermark und Bundeskanzleramt-VD
- Problematik der Bezirksgerichts-Verordnung Oberösterreich:
 - VfGH stellt am **18. März 2014** die Verfassungswidrigkeit dieser Verordnung wegen unzulässiger Überschneidungen fest (u.a. Bezirksgericht Steyr ist für einige Gemeinden des politischen Bezirks Linz-Land zuständig)
- Justizminister änderte daher die Bezirksgerichts-Verordnung Steiermark **nicht**, weil es auch mit dem BG Graz und Gemeinden der BH Graz Umgebung (unzulässige) Überschneidungen gab.

Sonderproblem Übergangsgesetz 1920



- VfGH stellt im Normenkontrollverfahren Anfrage an BKA-VD wegen Gerichtssprengel, ÜG und bezirksübergreifende Vereinigungen
- (Späte) Lösung erst durch Beschluss eines Bundesverfassungsgesetzes, mit dem das ÜG 1920 geändert wird, BGBl I 77/2014, ausgegeben am 21. November 2014: **§ 8 Abs. 5 lit d erster Halbsatz ÜG wird gestrichen.**
- **Das Schneideverbot im ÜG ist Geschichte**

Bundesgesetzliche Sonderlösungen



- **Apothekengesetz:** Gemeindevereinigungen hätten zur Folge gehabt, dass das Verhältnis ärztlicher Hausapotheken und öffentlicher Apotheken neu bewertet hätte werden müssen; Hausapotheken waren gefährdet.
Daher: „Versteinerung“ der bestehenden Gemeindegebiete mit dem Jahr 2006 (Abänderung des Verwaltungsgerichtsbarkeits-Anpassungsgesetzes im Plenum des NR am 26. April 2014, § 63 Apothekengesetz, BGBl I Nr. 80/2013)
- **Wasserrechtsgesetz:** Durch Gemeindevereinigungen wären die vielen persönlichen Wasserrechte (Wasserversorgungs- und Kanalanlagen) der Gemeinden erloschen.
Daher Initiativantrag von steirischen Abgeordneten im NR: Einfügung einer eigenen Bestimmung im WRG über eine „*Gemeinderechtliche Gesamtrechtsnachfolge*“ in § 141a WRG: Die Rechtsnachfolgerin tritt ex lege auch in das Wasserbenutzungsrecht ein (NR-Beschluss 8. Juli 2014, BGBl I 54/2014).



- **Grunderwerbssteuer** bei Übergang von Grundstückseigentum im Zuge von Gemeindevereinigungen?
- Klarstellung durch Änderung des **Art 34 BudgetbegleitG 2001**: Bei Gemeindegemeinschaften anfallende Schriften, Rechtsvorgänge und Rechtsgeschäfte sind von Gebühren und Verkehrssteuern befreit (BGBl I Nr. 5/2013)



Gesetzesprüfungsverfahren gem. Art 140 B-VG

- **43 Gemeinden und 3 Bürgermeister** haben von April 2014 bis Oktober 2014 einen Antrag auf Normenkontrolle gestellt
- **Landesregierung** musste innerhalb von vorgegebene Fristen eine umfangreiche Stellungnahme zu jeder einzelnen Beschwerde abgeben
- Sondersitzung der Landesregierung zur Einhaltung der Fristen am 9. August 2014
- Zusammenarbeit zahlreicher Abteilungen des Landes: A7, VD, A6, A12, A13, A14, A16



Anträge der Bürgermeister

- Die Anträge der Bürgermeister (von den Gemeinden Ganz, Eisbach und St. Marein bei Neumarkt) wurden **mangels Antragslegitimation** zurückgewiesen (VfGH G 41/2014-10):

Bürgermeister habe kein subjektives Recht auf das Bürgermeisteramt; das sich aus dem passivem Wahlrecht ergebende Recht auf Ausübung einer Funktion bezieht sich auf die Wahl zu einem allgemeinen Vertretungskörper (Gemeinderat), nicht aber auf ein Mandat, das von einem solchen Vertretungskörper empfangen wurde.

Daher liegt **kein Eingriff in die Rechtssphäre** des Antragstellers vor.



Anträge der Gemeinden

„Hürde“ Antragslegitimation:

- Das Gesetz greift wegen der Legisvakanz zwar **nicht aktuell** in die Rechtssphäre der Gemeinde ein; sie ist aber (als Ausnahme) trotzdem antragsberechtigt, weil die Norm „Vorwirkungen“ äußert und sie mit 1. Jänner 2015 ihre Rechtspersönlichkeit verliert; Umstände, die es als **unzumutbar** erscheinen lassen, mit der Anfechtung weiter zuzuwarten
- Es steht auch **kein zumutbarer Weg** zur Geltendmachung ihrer Bedenken zur Verfügung: Bescheid für die Bestellung eines Regierungskommissärs könnte zwar zur Anregung eines Normenprüfungsverfahrens führen (Argument der LReg.)
 - Aber: Bescheidzeitpunkt kann die LReg. bestimmen
 - Und: Vorliegen von **außergewöhnlichen Umständen**, weil die Gemeinde mit 1.1. 2015 ihre Existenz verliert;
- ✓ Daher: Gemeinde ist zur Antragstellung gem. Art 140 B-VG legitimiert



Inhaltliche Aussagen

(Leitentscheidung Gemeinde Waldbach, G 44/2014-20)

- Die Verfassung garantiert der individuellen Gemeinde **kein Recht auf „ungestörte Existenz“** – es gibt nur eine **Bestandsgarantie** für die Gemeinde **als Institution** (Art 116 Abs. 1 B-VG).
- Dem **Landesgesetzgeber** kommt bei seiner Aufgabe, das Land in Gemeinden zu gliedern bzw. Gemeindegebiete zu verändern, ein **weitgehender rechtspolitischer Gestaltungsspielraum** zu (Art. 115 B-VG).
- Dem VfGH kommt **nicht die Aufgabe zu**, zu untersuchen, ob alternative Festlegungen zweckmäßiger gewesen wären oder bessere Auswirkungen gehabt hätten; der Gleichheitsgrundsatz gibt ihm keine Handhabe, über die Zweckmäßigkeit gesetzlicher Bestimmungen zu urteilen.



Inhaltliche Aussagen

(Leitentscheidung Gemeinde Waldbach, G 44/2014-20)

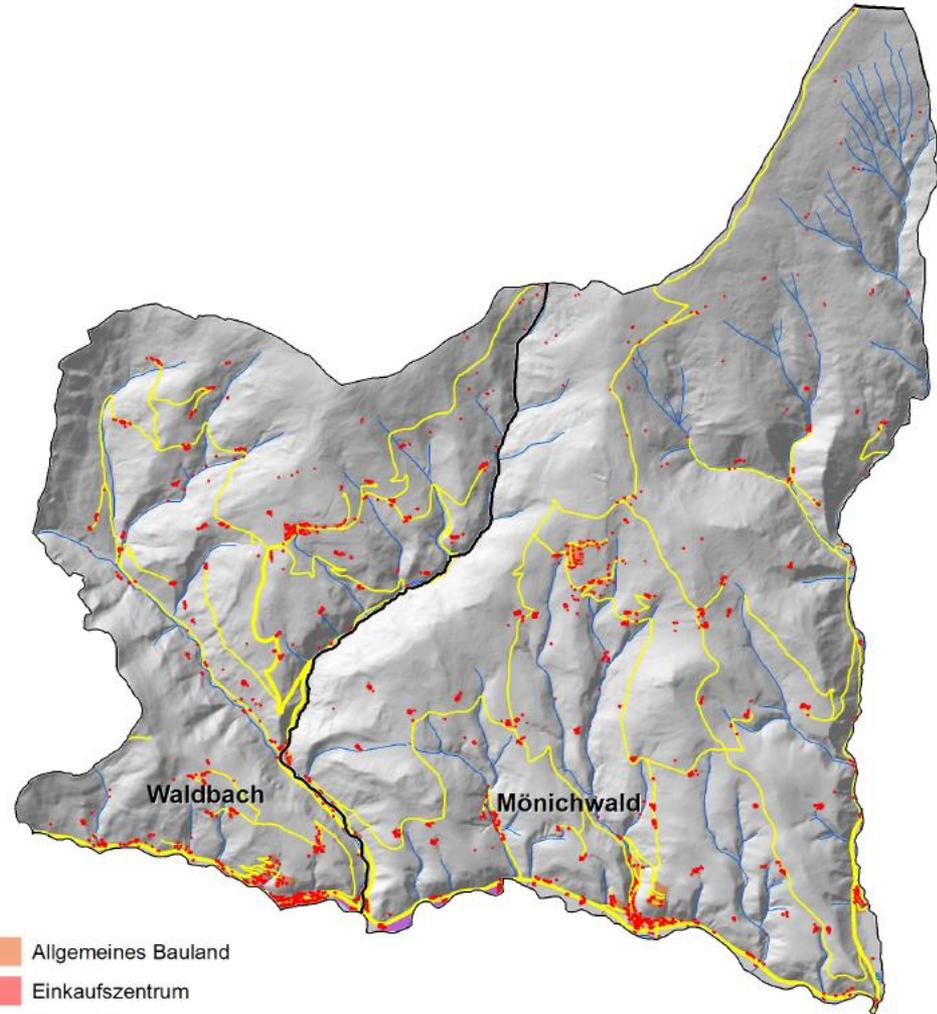
- Gegen die **Ziele der steiermärkischen Gemeindestrukturreform** (insbesondere Stärkung der Leistungsfähigkeit der Gemeinden, effizientere Nutzung der kommunalen Infrastruktur, bessere Nutzung von Flächen für Siedlungs- und Wirtschaftszwecke, Reaktion auf die demographische Entwicklung) bestehen **keine verfassungsrechtlichen Bedenken**.
- **Prognoseentscheidung** des Gesetzgebers: Beurteilung, ob die Zusammenlegung insgesamt eine Verbesserung der Gemeindestruktur erwarten lässt.
- Zusammenlegung einer Gemeinde unter 1000 Einwohner ist **in der Regel sachlich**, außer sie ist aufgrund ganz besonderer Umstände vorhersehbar völlig untauglich, um das Ziel einer Verbesserung der Gemeindestruktur zu erreichen.

Grundsätzliche Aussagen des VfGH IV



- Die Schaffung eines **Ausgleiches** zwischen einer finanziell stärkeren und einer finanziell schwächeren Gemeinde ist zulässig
- Ein **anhaltender Widerstand der Bevölkerung** kann allenfalls **ein Indiz** für die Unsachlichkeit sein, für sich alleine kann er jedoch noch keine Unsachlichkeit begründen
- Größere Entfernungen zwischen dem künftigen Gemeindezentrum und den einzelnen Ortsteilen könnten gegen die Sachlichkeit einer Zusammenlegung sprechen

Siedlungsstrukturen, Verkehrsverbindungen und Gemeindegrenzen



Legende

- | | |
|-------------------------|-----------------------|
| Gemeindegrenzen aktuell | Allgemeines Bauland |
| bestehende Gebäude | Einkaufszentrum |
| Strassennetz | Kerngebiet |
| Gewässer | Industrie und Gewerbe |

Grundsätzliche Aussagen des VfGH V



- VfGH erkennt einen mehrjährigen Gemeindestrukturreformprozess, der in mehreren Phasen intensiv vorbereitet wurde sowie eine vorangegangene Grundlagenforschung.

Überraschend:

Selbst **ohne Grundlagenforschung** oder **ohne Begründung** des StGsrG hätte dies noch keine Unsachlichkeit begründet, solange die erfolgte Vereinigung der Gemeinden im Ergebnis sachlich gerechtfertigt ist.

Fazit:

Alle 46 Anträge auf Normenkontrolle wurden vom VfGH zurück- oder abgewiesen

Umsetzung der Gemeindestrukturreform



- Oktober/November 2014:
125 Regierungskommissäre wurden mit Bescheid bestellt
- 5.846 Bescheide wurden zugestellt!

10 Beschwerden an das Landesverwaltungsgericht wurden abgewiesen.
- Die neuen Gemeinden entstanden am 01.01.2015.
- 125 Regierungskommissäre führen die laufenden und unaufschiebbaren Geschäfte bis zur Angelobung der neuen Bürgermeister
- Die allgemeinen Gemeinderatswahlen fanden am 22.03.2015 statt.
- Mittlerweile wurden die Regierungskommissäre von den neu gewählten Bürgermeistern abgelöst.

Die Umsetzung der Gemeindestrukturreform



- **Erlass für die erforderlichen Maßnahmen zur Umsetzung der Gemeindestrukturreform auf Gemeindeebene im Oktober 2015:**
 - <http://www.verwaltung.steiermark.at/cms/ziel/74835611/DE/>
 - **Wesentliche Aspekte der allgemeinen Information:**
 - **Grundlagen einer Gemeinde** (Stadt-/Marktgemeinde, Wappen, Gemeindesiegel, Anschrift, Internet, GKZ)
 - **Organe der Gemeinde – Regierungskommissär**
 - **Anhängige Verwaltungsverfahren**
 - **Aufsichtsbehördliche Genehmigungsverfahren**
 - **Voranschlag der (neuen) Gemeinden**
 - **Rechnungsabschlüsse der alten Gemeinden**
 - **Haushaltsdatenübernahme der Altgemeinden in die neue Gemeinde**
 - **Gemeindeeigentum**
 - **Gemeindekooperationen**
 - **Gemeindearchiv**

Aktueller Status



Anzahl der Gemeinden 2010	542
Von der Gemeindestrukturreform nicht betroffene Gemeinden	157
Von der Gemeindestrukturreform insgesamt umfasste Gemeinden	385
Vorliegende Gemeinderatsbeschlüsse für eine Gemeindevereinigung (80%)	306
Wegfallende Gemeinden	255
Anzahl der Gemeinden 2015	287
Anzahl der Gemeinden, die bezirksübergreifend fusionieren (2 im Gesetz und 6 freiwillig)	8

Struktureffekte der Reform



	2010	2015
Anzahl der Gemeinden	542	287
Durchschnittliche EW je Gemeinde Steiermark (ohne Graz)	1.747	3.293
Durchschnittliche EW je Gemeinde Österreich (ohne Wien)	2.847	
Steiermarkanteil an Gemeinden unter 1.000 EW in Österreich	32%	3,6%
Steir. Gemeinden über 10.000 EW	5	15



Vielen Dank für Ihre Aufmerksamkeit!

Amt der Steiermärkischen Landesregierung

Abteilung 7

Gemeinden, Wahlen und ländlicher Wegebau

Mag. Wolfgang Wlattnig/Dr. Hans-Jörg Hörmann