jusline®
»» Recht. Schnell

Sie können die QR Codes nützen um später wieder auf die neuste Version eines Gesetzestexts zu gelangen.

# TE Vfgh Erkenntnis 1993/9/29 B1033/90

JUSLINE Entscheidung

Veröffentlicht am 29.09.1993

**Index**

1L1 Gemeinderecht
L1030 Gemeindestruktur

**Norm**

B-VG Art7 Abs1 / Gesetz
B-VG Art7 Abs1 / Verwaltungsakt
B-VG Art140 Abs1 / Prüfungsmaßstab
B-VG Art144 Abs1 / Bescheid
B-VG Art144 Abs1 / Legitimation
B-VG Art144 Abs1 / Prüfungsmaßstab
Nö KStrVG 1971 §3 Abs8 Z5
VfGG §82 Abs1
ABGB §1025

**Leitsatz**

Beschwerdelegitimation ehemaliger Mitglieder des Gemeinderates,jedoch nicht des Vertreters eines bereits verstorbenen ehemaligenGemeinderatsmitgliedes einer von einer Gemeindezusammenlegungbetroffenen Gemeinde gegen die Zusammenlegung; rechtzeitigeBeschwerdeerhebung gegen den den Beschwerdeführern inhaltlichbekannten Bescheid; kein Beginn des Fristenlaufes aufgrund nichterfolgter Zustellung des angefochtenen Bescheides; keineVerletzung verfassungsgesetzlich gewährleisteter Rechte durch dieZusammenlegung; keine Unsachlichkeit der Prognoseentscheidung desJahres 1971 über die Verbesserung der Gemeindestruktur durch diefragliche Zusammenlegung im Hinblick auf die negativeBevölkerungsprognose und die Infrastruktur sowie sonstigestrukturelle Gegebenheiten trotz ablehnender Haltung derBevölkerung

**Spruch**

Die Beschwerde wird, soweit sie im Namen des Letztbeschwerdeführers erhoben wurde, als unzulässig zurückgewiesen.

Der Antrag auf Abtretung der Beschwerde an den Verwaltungsgerichtshof wird insoweit abgewiesen.

Die übrigen Beschwerdeführer sind durch den angefochtenen Bescheid weder in einem verfassungsgesetzlich gewährleisteten Recht noch wegen Anwendung einer rechtswidrigen generellen Norm in ihren Rechten verletzt worden.

Die Beschwerde wird insoweit abgewiesen und dem Verwaltungsgerichtshof zur Entscheidung darüber abgetreten, ob die Beschwerdeführer durch den angefochtenen Bescheid in einem sonstigen Recht verletzt wurden.

**Begründung**

Entscheidungsgründe:

I. 1.a) §3 Abs8 Z5 des NÖ Kommunalstrukturverbesserungsgesetzes 1971, LGBl. 264 (im folgenden: KStrVG 1971), verfügt die Vereinigung der Marktgemeinde Messern und der Gemeinde Irnfritz - beide im politischen Bezirk Horn gelegen - zur Marktgemeinde Irnfritz. Die von der Vereinigung betroffenen Gemeinden haben gemäß §5 Abs1 KStrVG 1971 mit dem Tag des Inkrafttretens dieses Gesetzes - das ist seinem §9 zufolge der 1. Jänner 1972 - als eigene Gemeinden zu bestehen aufgehört.

b) Unter dem Datum 14. Dezember 1971 hat die NÖ Landesregierung den Bescheid GZ II/1-416-1971 erlassen, dessen Spruch lautet:

"Gemäß §3 Abs8 Ziffer 5 des Kommunalstrukturverbesserungsgesetzes 1971, LGBl. Nr. 264, wurden die Gemeinden Messern und Irnfritz zur Marktgemeinde Irnfritz vereinigt.

Gemäß §6 Abs2 leg. cit. werden bis zur Angelobung des neugewählten Bürgermeisters zur Besorgung der unaufschiebbaren

Aufgaben und Geschäfte dieser Gemeinde betraut:

Zum Regierungskommissär: ...

Zu Beiräten: (es folgen sechs Namen)

Das Beiratsmitglied ... wird zum Stellvertreter des

Regierungskommissärs bestimmt.

Die von der Gemeinde zu tragende Entschädigung des Regierungskommissärs wird mit S 2.308.-- festgesetzt."

2.a) Gegen diesen Bescheid richtet sich die vorliegende, auf Art144 Abs1 B-VG gestützte Beschwerde an den Verfassungsgerichtshof.

Die zwölf Beschwerdeführer waren Mitglieder des im Jahre 1970 gewählten Gemeinderates der Marktgemeinde Messern.

Der Erstbeschwerdeführer wurde mit dem angefochtenen Bescheid zum Beirat bestellt und gleichzeitig zum Stellvertreter des Regierungskommissärs bestimmt. Keiner der übrigen Beschwerdeführer wurde zum Regierungskommissär oder zum Beirat bestellt.

Die Beschwerdeführer bringen vor, daß ihnen der angefochtene Bescheid weder zugestellt noch mündlich verkündet worden sei.

b) Die Beschwerdeführer erachten sich durch den angefochtenen Bescheid im verfassungsgesetzlich gewährleisteten Recht auf Gleichheit aller Staatsbürger vor dem Gesetz, und zwar durch Anwendung der ihrer Ansicht nach wegen Verstoßes gegen den auch den Gesetzgeber bindenden Gleichheitsgrundsatz verfassungswidrigen Bestimmung des §3 Abs8 Z5 KStrVG 1971 verletzt. Die Beschwerdeführer erachten diese Bestimmung ferner deshalb für verfassungswidrig, weil durch sie der Gemeinde das Vermögen gegen ihren Willen ohne Durchführung eines ordnungsgemäßen Enteignungsverfahrens entzogen worden sei. Sie regen an, der Verfassungsgerichtshof möge die Verfassungsmäßigkeit dieser Bestimmung gemäß Art140 Abs1 B-VG prüfen und, da das KStrVG 1971 durch das Gesetz LGBl. 1030-7 aufgehoben wurde, gemäß Art140 Abs4 B-VG feststellen, daß §3 Abs8 Z5 KStrVG 1971 verfassungswidrig war.

c) Nach Ansicht der Beschwerdeführer folgt die Gleichheitswidrigkeit dieser Bestimmung daraus, daß die durch sie verfügte Vereinigung der beiden Gemeinden gegen das aus dem Gleichheitsgrundsatz erfließende Gebot der Sachlichkeit verstößt, was die Beschwerdeführer - zusammengefaßt - folgendermaßen begründen:

Die Vereinigung der beiden Gemeinden sei nicht geeignet gewesen, die mit der Erlassung des KStrVG 1971 angestrebten Ziele - nämlich die Schaffung von Gemeinden, die auf Grund ihrer Bevölkerungszahl sowie ihrer finanziellen Leistungsfähigkeit und ihrer Verwaltungseinrichtungen in der Lage sind, die gestellten Anforderungen

bestmöglich zu erfüllen - zu erreichen. Die isolierte Lage von Messern, des Hauptortes der ehemaligen Marktgemeinde Messern, und der ihn umgebenden Ortschaften (Dorna, Kaidling, Sitzendorf, Grub und Rothweinsdorf) sowie die ausgeprägten natürlichen, teils auch historischen Grenzen bewirkten eine deutliche Trennung vom Umland, insbesondere von der auf einem Hochplateau gelegenen (ehemaligen) Gemeinde Irnfritz, sodaß die geographische Situation jeder Zusammenlegung entgegenstehe. Zwischen Messern als einer der ältesten Gemeinden des Waldviertels, zugleich älteste Marktgemeinde (seit 1513) des politischen Bezirkes Horn und der historisch unbedeutenden Gemeinde Irnfritz hätten keine historisch gewachsenen Beziehungen bestanden, sodaß auch mit Rücksicht auf die historische Bedeutung der Marktgemeinde Messern deren Vereinigung mit der Gemeinde Irnfritz hätte unterbleiben müssen.

Insbesondere habe die durch ein besonderes Zusammengehörigkeitsgefühl geprägte Bevölkerung der Marktgemeinde Messern diese Vereinigung nahezu einhellig abgelehnt: Eine im Jahre 1969 (in der mündlichen Verhandlung vor dem Verfassungsgerichtshof richtiggestellt: 1971) durchgeführte Volksbefragung habe eine überwältigende Mehrheit (99 %) für die Selbständigkeit der Marktgemeinde Messern ergeben und der Gemeinderat habe eine einstimmige Resolution in diesem Sinne gefaßt. Eine Befragung der wahlberechtigten Einwohner in den fünf Katastralgemeinden Messern, Dorna, Sitzendorf, Grub und Rothweinsdorf durch den im Jahre 1986 gegründeten, 102 Mitglieder zählenden Club Messern, der für die Wiederherstellung der Marktgemeinde Messern eintrete, habe bei einer Beteiligung von 80 % eine Mehrheit von 77,4 % für die Trennung der vereinigten Gemeinden ergeben. Bis heute sei kein Zusammengehörigkeitsgefühl zwischen den Bürgern der Altgemeinden entstanden, ein Austausch finde nicht einmal auf Vereinsebene statt. (Auch) die Ablehnung der Vereinigung der Gemeinden durch die Bevölkerung lasse auf die Unsachlichkeit dieser Maßnahme schließen.

Strukturpolitische Gründe hätten gleichfalls nicht für die Vereinigung der Gemeinden gesprochen. Die Marktgemeinde Messern und die Gemeinde Irnfritz hätten über eine annähernd gleichwertige Infrastruktur und über eine ausreichende administrative und finanzielle Leistungskraft verfügt, um alle an die jeweilige Gemeinde gestellten Anforderungen erfüllen zu können und die Erhaltung und den Ausbau zeitgemäßer Infrastrukturen auch langfristig zu gewährleisten. Die Marktgemeinde Messern sei zum Unterschied von der Gemeinde Irnfritz eine aufstrebende Fremdenverkehrsgemeinde mit verschiedenen dem Fremdenverkehr dienenden Einrichtungen (zB Freibad) gewesen.

Die Vereinigung der Gemeinden sei offensichtlich nur zu dem Zweck erfolgt, um dadurch eine Gemeinde mit mehr als tausend Einwohnern zur Erzielung höherer Ertragsanteile gemäß dem Finanzausgleichsgesetz BGBl. 2/1967 zu erzielen.

Für den Fall, daß Gemeinden zur Besorgung der ihnen obliegenden Aufgaben außerstande seien, müßten die gesetzlich für solche Fälle vorgesehenen Maßnahmen - etwa die Bildung von Gemeindeverbänden oder die Delegation an staatliche Behörden iS des Art118 Abs7 B-VG - ergriffen werden und nur als letztes Mittel komme die Vereinigung von Gemeinden in Betracht.

Für die ehemalige Marktgemeinde Messern habe die Vereinigung nur Nachteile zur Folge gehabt: Die Volksschule Messern sei geschlossen worden, der Name "Messern" sei aus der Gemeindebezeichnung verschwunden, das Raumordnungskonzept sehe in Messern keine Bauplätze, wohl aber die Errichtung einer "Planquadratsiedlung" in Irnfritz vor, trotz hoher Wirtschaftskraft würden im Gebiet der ehemaligen Marktgemeinde Messern keine Investitionen getätigt, deren Waldlehrpfad sei dem Verfall preisgegeben, das Freibad durch Vermietung an eine Wohnwagenfirma der Benützung durch die Messener Bevölkerung entzogen. Während die Marktgemeinde Messern bis 1970 schuldenfrei gewesen sei, belaufe sich der (vorwiegend aus dem Schul- und Kanalbau in Irnfritz resultierende) Schuldenstand der Marktgemeinde Irnfritz per 1987 auf rund 17 Millionen Schilling. Die Vereinigung habe zu einer Ausweitung des Verwaltungsapparates und zu einer bedeutenden Erhöhung des Verwaltungsaufwandes geführt. Der Gemeindeteil Messern der vereinigten Gemeinde werde bei der Willensbildung majorisiert. Die in der Bevölkerung dieses Gemeindeteiles bestehende Frustration über die Vereinigung zeige sich auch im verstärkten Engagement bei den der Wahrung der Identität dienenden Aktivitäten (etwa Pfarre, Kirchenchor, Musikkapelle, Theatergruppe, Freiwillige Feuerwehr, Messener Zeitung, Messener Adventmarkt ua.).

Zwischen der ehemaligen Marktgemeinde Messern und der ehemaligen Gemeinde Irnfritz habe auch nach der vom Institut für Raumplanung erstellten Karte der Hauptdörfer in Niederösterreich keine die Vereinigung dieser Gemeinden nahelegende Verflechtung bestanden, was ein Indiz dafür sei, daß die Vereinigung für die Gemeindebewohner keine Vorteile bringe. Der von der zuständigen Bezirkshauptmannschaft Horn erstellte Erhebungsbericht habe keine

"wertneutrale" Bestandaufnahme, sondern eine "unsachliche und unrichtige" Darstellung der für die Frage der Vereinigung der Gemeinden relevanten Gegebenheiten geboten; die darin gezogene Schlußfolgerung, daß die Vereinigung "im öffentlichen und wirtschaftlichen Interesse gelegen" sei, sei nicht nachvollziehbar.

Die Unsachlichkeit der Vereinigung der Marktgemeinde Messern mit der Gemeinde Irnfritz sei auch daraus erkennbar, daß zwei in umittelbarer Nachbarschaft gelegene Gemeinden, Altenburg und Röhrenbach, beide mit einer weit unter 1000 gelegenen Einwohnerzahl, als selbständige Gemeinden bestehen geblieben seien.

Die Beschwerdeführer führen schließlich mit eingehender Begründung aus, daß die ehemalige Marktgemeinde Messern im Falle der Wiedererlangung ihrer Selbständigkeit lebensfähig wäre.

3.a) Die NÖ Landesregierung als belangte Behörde hat eine Gegenschrift erstattet, in der sie begehrt, die Beschwerde - soweit sie nicht zurückgewiesen wird - als unbegründet abzuweisen.

Die belangte Behörde legt ausführlich dar, daß im Jahre 1971 auch auf Grund internationaler Erfahrungen allgemein die Meinung vertreten wurde, die Kleingemeinden würden künftig nicht mehr in der Lage sein, den an sie gestellten Anforderungen zu genügen.

Sie nimmt auch zum Tatsachenvorbringen der Beschwerdeführer Stellung und bestreitet es weitgehend.

b) Die Beschwerdeführer haben auf die Ausführungen in der Gegenschrift repliziert und dabei ihren Standpunkt bekräftigt.

II. Der Verfassungsgerichtshof hat über die Beschwerde erwogen:

A. 1.a) Der angefochtene Bescheid berührt die Rechtsstellung der Beschwerdeführer (hinsichtlich des Letztbeschwerdeführers s. unter II.A.1.b) insofern, als er bewirkt, daß sie ihre Funktion als Mitglieder des Gemeinderates der ehemaligen Marktgemeinde Messern mit 1. Jänner 1972 verloren haben.

In der mit diesem Bescheid explizit erfolgten Bestellung provisorischer Gemeindeorgane (anstelle der bisherigen Gemeindeorgane) liegt nämlich die implizite Feststellung, daß ua. die Beschwerdeführer ihre Funktion als Mitglieder des Gemeinderates der aufgelösten Marktgemeinde Messern verloren haben. Diese Feststellung hat, obgleich der Funktionsverlust bereits ex lege eingetreten ist, normative Wirkung (s. etwa VfSlg. 9814/1983, 9819/1983, 11372/1987). Es ist daher möglich, daß der Bescheid die Beschwerdeführer in ihren Rechten verletzt (vgl. zB VfSlg. 8869/1980, 581, und die dort zitierte Vorjudikatur; s. weiters VfSlg. 9082/1981, 9148/1981, 9655/1983, 9814/1983).

b) Der Letztbeschwerdeführer ist den Beschwerdeangaben zufolge nach Vollmachterteilung, jedoch (zum Unterschied etwa von den den Erkenntnissen VfSlg. 8869/1980 und 9096/1981 zugrundeliegenden Fällen) vor Einbringung der Beschwerde verstorben. Die Legitimation zur Beschwerdeführung vor dem Verfassungsgerichtshof nach Art144 Abs1 B-VG hat die Rechtspersönlichkeit des Beschwerdeführers zur Voraussetzung (s. zB VfSlg. 2049/1950, 6742/1972, 8108/1977; vgl. etwa auch VfSlg. 2501/1953, 6697/1972, 287 f., 11258/1987, 168). Die Bestimmung des §1025 ABGB, wonach im Falle des Todes des Gewaltgebers für den Gewalthaber in gewissen Fällen die Pflicht besteht, ein angefangenes Geschäft fortzusetzen, kommt hier schon deshalb nicht zum Tragen, weil es sich beim Recht auf Ausübung des Gemeinderatsmandates um ein höchstpersönliches Recht handelt, in das niemand eintreten kann (vgl. die das verwaltungsgerichtliche Verfahren betreffende Judikatur, etwa VwSlgNF 2430 A/1952, 1823 F/1958; VwGH 27.11.1981, 81/08/0168).

Die Beschwerde war daher, soweit sie im Namen des Letztbeschwerdeführers erhoben wurde, zurückzuweisen.

c) Der Antrag auf Abtretung der Beschwerde an den Verwaltungsgerichtshof war insoweit abzuweisen, weil nach Art144 Abs3 B-VG (und §87 Abs3 VerfGG) eine solche

Abtretung nur für die Fälle vorgesehen ist, in denen der Verfassungsgerichtshof die Beschwerde abweist oder ihre Behandlung ablehnt, nicht aber für den Fall ihrer Zurückweisung.

2. Der angefochtene Bescheid wurde den Beschwerdeführern zwar - zumindest inhaltlich - bekannt. Es findet sich in den Verwaltungsakten aber kein Nachweis dafür, daß er ihnen rechtmäßig zugestellt oder mündlich verkündet worden wäre. Dies gilt, wie die belangte Behörde ausdrücklich einräumt, auch für den Erstbeschwerdeführer (obgleich er mit diesem Bescheid zum Beirat bestellt und zum Stellvertreter des Regierungskommissärs bestimmt worden war). Aus diesem Grund wurde die sechswöchige Beschwerdefrist des §82 Abs1 VerfGG nicht in Gang gesetzt. Die Beschwerde wurde somit rechtzeitig eingebracht, ohne daß untersucht zu werden braucht, wann den Beschwerdeführern der

angefochtene Bescheid zur Kenntnis gelangt ist (s. etwa VfSlg. 9655/1983 mwH, 10637/1985; vgl. ferner etwa VfSlg. 11372/1987, 11858/1988).

3. Da - sieht man vom Letztbeschwerdeführer ab - auch die übrigen Prozeßvoraussetzungen vorliegen, ist die Beschwerde, soweit sie nicht im Namen des Letztbeschwerdeführers erhoben wurde, zulässig.

B. 1. Der angefochtene Bescheid gründet sich inhaltlich vor allem auf die - von den Beschwerdeführern für verfassungswidrig erachtete - Bestimmung des §3 Abs8 Z5 KStrVG 1971.

Auch der Verfassungsgerichtshof hat diese Vorschrift bei Beurteilung der vorliegenden Beschwerde anzuwenden. Daran ändert das nach Erlassung des Bescheides mit 1. Dezember 1978 in Kraft getretene Landesgesetz über die Gliederung des Landes Niederösterreich in Gemeinden (Stammfassung: LGBl. 1030-0), in dem - an die bestehende Gemeindestruktur anknüpfend - festgestellt wird, in welche Gemeinden sich das Land Niederösterreich gliedert, ebensowenig wie der ArtII Z18 des (NÖ) Landesgesetzes vom 9. Juli 1981, LGBl 1030-7, womit das NÖ Kommunalstrukturverbesserungsgesetz 1971, LGBl. 264, idF LGBl. 1450-2, 1450-3, 1450-4 und 1450-5, aufgehoben wird. Für die Beurteilung des angefochtenen Bescheides ist im gegebenen Zusammenhang nur wesentlich, ob die ihn tragende Bestimmung des KStrVG 1971 verfassungsmäßig war, nicht aber auch (wie die Beschwerdeführer meinen), ob das zitierte Gesetz über die Gliederung des Landes Niederösterreich in Gemeinden verfassungsmäßig ist (vgl. zB VfSlg. 10637/1985, 471, 11858/1988, 339). Es kommt nämlich auf die Rechtslage zum Zeitpunkt der Erlassung des angefochtenen Bescheides an.

2. Bei Untersuchung der Frage, ob das KStrVG 1971 verfassungsmäßig war, ist ausschließlich der Zeitpunkt seiner Erlassung maßgebend; dies deshalb, weil dieses Gesetz eine einmalige Maßnahme, nämlich die Verfügung der Vereinigung von Gemeinden, zum Inhalt hat (vgl. zB VfSlg. 8108/1977, 527; 10637/1985, 471; 11629/1988, 120; 11858/1988, 339). Der Verfassungsgerichtshof hat also auch heute nur zu untersuchen, ob die im Jahre 1971 vom Gesetzgeber angeordnete Vereinigung von Gemeinden sachlich gerechtfertigt war, wobei freilich durch die Vergrößerung des Abstandes zwischen dem Zeitpunkt der gesetzlichen Anordnung der Vereinigung von Gemeinden und jenem Zeitpunkt, zu dem der Verfassungsgerichtshof die getroffene Lösung rückblickend zu beurteilen hat, diese Beurteilung zunehmend schwieriger und letztlich unmöglich wird. Der Gesetzgeber mußte damals die künftige Entwicklung, so insbesondere die Folgen der Gemeindevereinigung abschätzen. Bei Beurteilung durch den Verfassungsgerichtshof, ob diese Prognoseentscheidung vor dem Gleichheitsgebot bestehen kann, ist also vom Jahr 1971 auszugehen, sohin nur auf jene Auswirkungen der Gemeindevereinigung abzustellen, die seinerzeit vom Gesetzgeber bei Abwägung aller maßgebenden Umstände erwartet werden durften. Die tatsächliche Entwicklung kann allenfalls eines der Kriterien bei Lösung der Frage sein, ob die damals getroffene Prognose vertretbar war oder nicht.

Zur Frage, unter welchen Voraussetzungen eine gesetzlich angeordnete Änderung der Gemeindestruktur vor dem Gleichheitssatz bestehen kann, hat der Verfassungsgerichtshof in der erwähnten bisherigen Rechtsprechung grundsätzlich ausgeführt, daß die Zusammenlegung einer Kleingemeinde mit weniger als 1000 Einwohnern mit einer anderen Gemeinde in der Regel sachlich ist. Die Prognose, daß durch die Schaffung größerer Gemeinden im allgemeinen die Gemeindestruktur in Zukunft verbessert wird, ist jedenfalls im Jahre 1971 begründet gewesen. Ob dies auch heute noch (uneingeschränkt) zutrifft, muß nach dem zuvor Gesagten unerörtert bleiben.

Ausnahmen von dem Grundsatz, daß die Auflösung einer Kleingemeinde sachlich begründet war, haben sich in jenen Fällen ergeben, in denen die Zusammenlegung einer Kleingemeinde - mit welcher anderen Gemeinde immer - auf Grund ganz besonderer Umstände vorhersehbarerweise völlig untauglich war, das angestrebte Ziel einer Kommunalstrukturverbesserung zu erreichen (wie etwa im Fall Alberndorf - VfSlg. 8108/1977, 526 f.; im Fall Hirschbach - VfSlg. 9793/1983, 112 ff.; im Fall Raach - VfSlg.9819/1983, 215 ff. und im Fall Kasten/Stössing - VfSlg.11372/1987); ferner in einem Fall, in dem eine Gemeinde mit räumlich nicht geschlossenem Gemeindegebiet neu geschaffen wurde, obgleich nicht ganz besondere Umstände dazu zwangen (s. VfSlg. 9814/1983, 194; Fall Hollern) und in einem Fall, in dem die Zusammenlegung der Kleingemeinde mit einer bestimmten anderen Gemeinde oder ihre Aufteilung auf mehrere bestimmte Gemeinden (s. VfSlg. 9068/1981, Fall Gerersdorf) - beispielsweise unter Bedachtnahme auf das Bestehen öffentlicher Verkehrsverbindungen - voraussehbarerweise extrem unzweckmäßiger war als eine andere denkbare Zusammenlegung oder Aufteilung oder auch das Belassen der Gemeinde.

Der Verfassungsgerichtshof hat in ständiger Rechtsprechung zB VfSlg.10637/1985, 11372/1987 und die dort zitierte weitere Vorjudikatur, 11629/1988, 11858/1988) ausgeführt, daß die Notwendigkeit oder Zweckmäßigkeit von

Strukturänderungsmaßnahmen jeder Art von einer Vielzahl von Umständen abhängig sei. So gut wie niemals sei eine Situation so beschaffen, daß ausnahmslos alle in Ansehung einer bestimmten Maßnahme erheblichen Umstände für diese Maßnahme sprechen; immer lägen im Einzelfall auch Umstände vor, an denen gemessen sie nicht erforderlich, ja vielleicht sogar unzweckmäßig ist. Auch jede Änderung der Gemeindestruktur bewirke deshalb - und zwar besonders für die unmittelbar davon Betroffenen - nicht nur Vorteile; es werde sich manches überhaupt nicht und manches sogar zum Nachteil ändern, dies oft allerdings nur vorübergehend. Das sei unvermeidlich und mache deshalb eine solche Maßnahme an sich noch nicht unsachlich. Strittig könne nur die Frage der (bloßen) Zweckmäßigkeit der getroffenen Regelung sein. Nach seiner ständigen Judikatur gebe aber der Gleichheitsgrundsatz dem Verfassungsgerichtshof keine Handhabe, über die (bloße) Zweckmäßigkeit gesetzlicher Bestimmungen zu urteilen (vgl. etwa VfSlg. 6697/1972, 9655/1983).

3. Vor dem Hintergrund dieser ständigen Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofes - gegen die die Verfahrensparteien nichts einwenden - erweist sich das Vorbringen der Beschwerde als nicht begründet:

Im Jahre 1971 hatte die Marktgemeinde Messern 570, die Gemeinde Irnfritz 1110 Einwohner. Die Bevölkerungsprognose 1971 war für das Gebiet beider Gemeinden negativ.

Ganz besondere Umstände, die im Jahre 1971 trotz der weit unter 1000 liegenden Einwohnerzahl für das Bestehenbleiben der Marktgemeinde Messern sprachen, sind im Verfahren nicht hervorgekommen. Es war daher iS der Vorjudikatur von Verfassungs wegen gegen die Vereinigung grundsätzlich nichts einzuwenden, selbst wenn die wirtschaftliche und finanzielle Situation der Gemeinde dies nicht geradezu erzwungen haben mag (vgl. VfSlg. 9668/1983, 284).

Es hat sich aber auch nicht ergeben, daß Umstände, mit denen der Gesetzgeber des Jahres 1971 rechnen mußte, dagegen sprachen, die Marktgemeinde Messern mit der Gemeinde Irnfritz zusammenzulegen. Beide vereinigten Gemeinden wiesen eine im wesentlichen gleichartige Infrastruktur, insbesondere einen hohen Anteil der in der Land- und Forstwirtschaft arbeitenden Bevölkerung, auf; es handelte sich jedenfalls nicht um Gemeinden verschiedenen Typs. Daß die Ortschaften der ehemaligen Gemeinde Irnfritz (abgesehen von der Ortschaft Haselberg) in einem flachwelligen, lediglich durch sanfte Muldentäler gegliederten Hochland, die Ortschaften der ehemaligen Marktgemeinde Messern hingegen in einem Gebiet gelegen sind, das durch tief eingeschnittene, enge Täler und besonderen Waldreichtum ein charakteristisches Gepräge erhält, vermag die Sachlichkeit der Gemeindevereinigung ebensowenig zu beeinträchtigen wie der Umstand, daß nur im Gebiet der ehemaligen Marktgemeinde Messern, nicht aber auch im Gebiet der ehemaligen Gemeinde Irnfritz die Bauern als Bergbauern gelten. Jedenfalls kann hier nicht von besonderen geographischen Verhältnissen (Gebirgslage) die Rede sein, wie sie im Fall Raach/Otterthal/Trattenbach (s. VfSlg. 9819/1983) einer Vereinigung von Gemeinden entgegenstand.

Daran ändert auch der Umstand nichts, daß die technische und wirtschaftliche Unmöglichkeit der Errichtung einer einzigen Abwasserkanalisation für das gesamte Gebiet der vereinigten Gemeinden feststand. Auch bei einem Absehen von der Vereinigung der beiden Gemeinden wäre die Errichtung jeweils einer eigenen Anlage für jedes Gemeindegebiet unumgänglich gewesen.

Im übrigen steht selbst eine gewisse strukturelle Unterschiedlichkeit von Gemeinden für sich allein einer Vereinigung dieser Gemeinden nicht entgegen (Fall Günselsdorf/Teesdorf/Tattendorf - VfSlg. 9668/1983, wobei es um die (zulässige) Vereinigung eines typischen Weinbauortes mit zwei anders gearteten Gemeinden ging).

Die Entfernung zwischen den beiden Hauptorten der ehemaligen Gemeinden, Irnfritz/Bahnhof (wo sich das Gemeindeamt befindet) und Messern, beträgt nach dem Vorbringen der belangten Behörde 4 km, nach dem Beschwerdevorbringen 5 Straßenkilometer. Beide Orte sind durch die gut ausgebaute, nach Messern zu leicht abfallende Landeshauptstraße 52 über Haselberg (eine ehemalige Gemeinde, die sich mit 1. Jänner 1968 freiwillig mit der seinerzeitigen Gemeinde Irnfritz vereinigte) und Dorna (eine zur seinerzeitigen Marktgemeinde Messern gehörige Katastralgemeinde) miteinander verbunden. Messern und Irnfritz/Bahnhof waren 1971 (und sind heute) durch eine Autobuslinie miteinander verbunden. Auch die übrigen Ortschaften sind durch gut ausgebaute Straßen untereinander und mit dem (heutigen) Hauptort Irnfritz/Bahnhof verbunden, wobei von der am weitesten entfernten, ehemals zur Marktgemeinde Messern gehörigen Ortschaft Grub die Entfernung nach dem Vorbringen der belangten Behörde 7 Straßenkilometer, nach dem Beschwerdevorbringen 8 Straßenkilometer beträgt.

Bei diesen Gegebenheiten konnte der Gesetzgeber von der Erfahrung ausgehen, daß auf Grund der technischen

Entwicklung (insbesondere wegen der vermehrten Verwendung von Auto und Telephon auch im ländlichen Raum) die Kommunikation in den letzten Jahren wesentlich verbessert wurde und daher Entfernungen eine bedeutend geringere Rolle als bis dahin spielten (VfSlg. 10637/1985, 473). Jedenfalls damals war es durchaus vernünftig, alle diese Entwicklungstendenzen für die absehbare Zukunft fortzuschreiben (VfSlg. 11629/1988, 121, mit Hinweis auf VfSlg. 9655/1983). Der Verfassungsgerichtshof hat demnach etwa eine Entfernung von etwa 5 km (Fall Seyring - VfSlg. 9655/1983, 196), von 6 bis 7 km (Fall Altenwörth - VfSlg.10637/1985, 473) und von 6 bis 8 Straßenkilometern (Fall Großheinrichschlag/Weinzierl am Walde - VfSlg. 11629/1988, 121) nicht als einer Vereinigung hinderlich angesehen. Wenn in der Beschwerde geltend gemacht wird, daß die Straße zwischen Messern und Irnfritz/Bahnhof bei Schneelage nicht geräumt wird, so ist dies nicht dem NÖ Landesgesetzgeber anzulasten; dieser konnte erwarten, daß auf einer Landeshauptstraße erforderlichenfalls eine Schneeräumung stattfindet.

Die Höhenunterschiede, die überwunden werden müssen, um von einem Ort des Gebietes der neuen Gemeinde zu deren Hauptort - dem Sitz des Gemeindeamtes - zu gelangen, sind (mit wenig mehr als 100 m) nicht erheblich und keineswegs mit jenen zu vergleichen, die im Fall Otterthal bestanden (s. VfSlg. 9819/1983, 215 f.; vgl. auch VfSlg. 11629/1988, 122).

Aus der sogenannten "Hauptdorfkarte", die dem Gesetzgeber des Jahres 1971 als eine der Grundlagen für die Entscheidung über die Vereinigung von Gemeinden diente (Nr. 26 der Veröffentlichungen des Österreichischen Instituts für Raumplanung) und den Stand vom 1. Jänner 1966 wiedergibt, war keine Zuordnung der Marktgemeinde Messern zu einer Gemeinde mit übergemeindlicher Bedeutung ersichtlich, also insbesondere auch nicht zur (damaligen) Gemeinde Irnfritz oder einer ihrer Ortschaften. Dieser Umstand allein läßt die Vereinigung der beiden Gemeinden jedoch nicht als unsachlich erscheinen (vgl. VfSlg. 9668/1983, 284). Wenn der Gesetzgeber im Jahre 1971 die Marktgemeinde Messern mit einer anderen Gemeinde zusammenlegen wollte, lag, wie die belangte Behörde ausführt, die Vereinigung mit der Gemeinde Irnfritz deshalb näher als eine Vereinigung mit der - vom Ortszentrum der ehemaligen Marktgemeinde Messern etwa gleich weit entfernten - Gemeinde Brunn an der Wild, weil sich in Irnfritz zwei auch für die ehemalige Marktgemeinde Messern in Betracht kommende Einrichtungen, nämlich die Hauptschule und der Gendarmerieposten, befanden.

Die von den Beschwerdeführern ins Treffen geführte historische Bedeutung der Marktgemeinde Messern, insbesondere als Marktort, konnte für den Gesetzgeber, der von den Verhältnissen im Jahre 1971 auszugehen hatte, kein Hindernis gegen die Vereinigung mit der Nachbargemeinde bilden.

Wenngleich die Marktgemeinde Messern im Jahre 1971 eine an sich lebensfähige Gemeinde war, konnte der NÖ Landesgesetzgeber damals begründet annehmen, daß die Vereinigung dieser weit unter 1000 Einwohner aufweisenden Gemeinde mit der nahzu doppelt so viele Einwohner zählenden Gemeinde Irnfritz ein (noch) leistungsfähigeres Gemeinwesen als bisher gewährleisten werde. Bei der Lösung der hier allein maßgeblichen Frage, ob diese Prognose im Jahre 1971 vertretbar war, kommt unter den geschilderten Gegebenheiten der Tatsache, daß die Bevölkerung der Marktgemeinde Messern zum Zeitpunkt der Vereinigung mit der Gemeinde Irnfritz nahezu einmütig gegen diese Maßnahme eingestellt war, keine ausschlaggebende Bedeutung zu. Es kommt nämlich darauf an, daß der Gesetzgeber erwarten konnte, es würden sich auf Grund der Vereinigung der Gemeinden für die Kommunalstruktur als Komplex betrachtet (also nicht bloß auf die Belange der ehemaligen Marktgemeinde Messern bezogen) Vorteile ergeben (vgl. dazu VfSlg. 10637/1985, 475, 11629/1988, 122 f.). Im übrigen hat die ursprünglich in der Bevölkerung sehr weit verbreitete Ablehnung der Gemeindevereinigung im Laufe der Zeit - im Unterschied etwa zu jenem Fall (Hirschbach), der dem Erkenntnis VfSlg. 9793/1983 zugrunde lag - doch erheblich abgenommen: Nach dem unbestritten gebliebenen Beschwerdevorbringen sprach sich bei einer im Jahre 1971 in der Marktgemeinde Messern durchgeführten Volksbefragung eine Mehrheit von 99 % gegen eine - damals befürchtete - Aufteilung der Marktgemeinde Messern aus; der Gemeinderat faßte eine entsprechende Resolution. In seiner Sitzung am 30. August 1970 lehnte der Gemeinderat der Marktgemeinde Messern eine freiwillige Vereinigung mit der Gemeinde Irnfritz ab. Eine im Jahre 1988 von einem für die Wiederherstellung der Marktgemeinde Messern eintretenden Verein unter Beiziehung eines Notars durchgeführte Umfrage unter den Wahlberechtigten im Gebiet der Katastralgemeinden Messern, Dorna, Grub, Rothweinsdorf und Sitzendorf ergab nach dem unbestrittenen Beschwerdevorbringen bei 333 abgegebenen Stimmzetteln 247 Stimmen für die Wiederherstellung der selbständigen Marktgemeinde Messern. Eine von der Marktgemeinde Irnfritz nach den Vorschriften der NÖ Gemeindeordnung 1973 am 16. Oktober 1988 im gesamten Gebiet dieser Gemeinde durchgeführte Volksbefragung über die Frage "Sind Sie für die Beibehaltung der

Marktgemeinde Irnfritz in der derzeitigen Form, wie sie seit dem 1. Jänner 1972 besteht?" brachte im gesamten Gebiet der Marktgemeinde Irnfritz 808 Ja-Stimmen und 254 Nein-Stimmen, im Gebiet der ehemaligen Marktgemeinde Messern 176 Ja-Stimmen und 183 Nein-Stimmen. Es kann daher nicht von einem anhaltenden Widerstand der Bevölkerung gegen die Vereinigung der Gemeinden gesprochen werden, die als ein Indiz für die Unsachlichkeit dieser Maßnahme zu werten wäre (vgl. etwa VfSlg. 9793/1983, 112, unter Hinweis auf VfSlg. 8108/1977).

Der Beschwerdevorwurf, die von den Organen der neuen Marktgemeinde Irnfritz verfolgte Politik habe sich zum Nachteil der Bewohner des Gebietes der ehemaligen Marktgemeinde Messern ausgewirkt, ist im gegebenen Zusammenhang rechtlich unerheblich; ein derartiges Verhalten der Gemeindeorgane könnte nämlich - da besondere Umstände, die ein derartiges Verhalten erwarten ließen, nicht vorlagen - nicht dem Gemeindestruktur-Gesetzgeber angelastet werden (VfSlg. 9668/1983, 285, 9669/1983, 289, 10637/1985, 474, 11629/1988, 122).

Dies gilt auch für das Vorbringen der Beschwerdeführer, daß die Marktgemeinde Messern im Jahre 1971 schuldenfrei gewesen sei, die (neue) Marktgemeinde Irnfritz aber per 1987 einen (insbesondere aus dem Schulhaus- und dem Kanalbau in Irnfritz resultierenden) Schuldenstand von 17 Millionen Schilling aufweise. In diesem Zusammenhang ist zu berücksichtigen, daß den Gemeinden allgemein in den letzten Jahren vermehrt Aufgaben entstanden sind und deshalb auch ein Anwachsen der kommunalen Ausgaben nur schwer vermeidbar war (VfSlg. 9668/1983, 285).

Der von den Beschwerdeführern hervorgehobene Umstand, daß der NÖ Landesgesetzgeber andere Gemeinden als die Marktgemeinde Messern unter 1000 Einwohnern (insbesondere etwa die nahegelegenen Gemeinden Altenburg und Röhrenbach) bestehen ließ, läßt keinen Rückschluß darauf zu, daß die Vereinigung der Marktgemeinde Messern mit der Gemeinde Irnfritz unsachlich gewesen wäre (vgl. etwa VfSlg. 9655/1983, 198, 9668/1983, 285 f.).

Wenn die Vorteile, die der Gesetzgeber im Jahre 1971 aus der Vereinigung dieser Gemeinden erwarten durfte, nicht oder nicht im erwarteten Ausmaß eingetreten sein sollten, so könnte dies für den Landesgesetzgeber oder den Verordnungsgeber (§9 der NÖ Gemeindeordnung 1973) allenfalls Anlaß bieten, die Kommunalstruktur neuerlich zu ändern, würde aber nicht bewirken, daß die Prognoseentscheidung des Jahres 1971 als unsachlich zu bezeichnen wäre (vgl. VfSlg. 9655/1983, 198, 9668/1983, 286).

Zusammenfassend ergibt sich, daß der Verfassungsgerichtshof aus der Sicht des vorliegenden Beschwerdefalles weder gegen §3 Abs8 Z5 KStrVG 1971 noch gegen die anderen bei der Erlassung des angefochtenen Bescheides angewendeten Rechtsvorschriften verfassungsrechtliche Bedenken - etwa im Hinblick auf den Gleichheitssatz - hat.

4. Die Beschwerdeführer bringen nicht vor, daß bei der Vollziehung des Gesetzes in die Verfassungssphäre reichende Fehler unterlaufen wären. Anhaltspunkte dafür sind im Verfahren auch sonst nicht hervorgekommen.

Die Beschwerdeführer sind somit durch den angefochtenen Bescheid nicht im verfassungsgesetzlich gewährleisteten Recht auf Gleichheit aller Staatsbürger vor dem Gesetz verletzt worden.

5. Das Verfahren hat nicht ergeben, daß die Beschwerdeführer im einem von ihnen nicht geltend gemachten verfassungsgesetzlich gewährleisteten Recht oder wegen Anwendung einer rechtswidrigen generellen Norm in ihren Rechten verletzt worden sind.

6. Die Beschwerde war darum, soweit sie nicht zurückgewiesen werden mußte (s. dazu unter II. A. 1. b) abzuweisen und gemäß Art144 Abs3 B-VG antragsgemäß dem Verwaltungsgerichtshof abzutreten.

**Schlagworte**

VfGH / Legitimation, Gemeinderat, Rechte höchstpersönliche,Zivilrecht, Rechts- und Handlungsfähigkeit, VfGH / Fristen,VfGH / Bescheid, VfGH / Prüfungsmaßstab, Bescheiderlassung,Gemeinderecht Zusammenlegung, Rechtsnachfolger,Kommunalstrukturverbesserung

**European Case Law Identifier (ECLI)**

ECLI:AT:VFGH:1993:B1033.1990

**Zuletzt aktualisiert am**

13.08.2010

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

© 2025 JUSLINE
JUSLINE® ist eine Marke der ADVOKAT Unternehmensberatung Greiter & Greiter GmbH.
www.jusline.at