

Zivilgerichte

1. Nichtigkeit des sächsischen Heuersdorf-Gesetzes

Art. 82 Abs. 2, Art. 84 I, Art. 88 Abs. 1 und Abs. 2
SächsVerf

1. Die Entscheidung eines Gesetzgebers, eine Gemeinde nicht nur rechtlich aufzulösen, sondern ihr Gebiet für Zwecke des Braunkohleabbaus zur Inanspruchnahme freizugeben, stellt einen eigenständigen Eingriff in das kommunale Selbstverwaltungsrecht dar. Er ist von Intention und Wirkung her einer rechtlichen Auflösung gleichzustellen und bedarf, soweit er gegen den Willen der betroffenen Gemeinde erfolgt, gemäß Art. 88 Abs. 1, 2 Satz 2 SächsVerf eines formellen Gesetzes.

2. Die wesentliche Änderung eines Gesetzentwurfes über die Auflösung einer Gemeinde macht eine erneute Anhörung erforderlich. Eine wesentliche Änderung liegt vor, wenn das Gesetz einen neuen, eigenständigen Eingriff enthält, auch wenn die Zielsetzung des Gesetzes gleich bleibt.

3. Eine verfassungsmäßige Beteiligung der Träger kommunaler Selbstverwaltung bei einer Gebietsneugliederung erfordert, dass diese rechtzeitig vom wesentlichen Inhalt des Vorhabens und der dafür gegebenen Begründung Kenntnis erlangen. Informelle Gespräche können dabei die amtliche Anhörung nicht ersetzen.

4. Die Gewährleistung einer möglichst sicheren, preiswürdigen und umwelt- und ressourcenschonenden Energieversorgung, sowie wirtschaftspolitische Gesichtspunkte sind grundsätzlich legitime Gemeinwohlziele, welche die Auflösung einer Gemeinde gegen ihren Willen rechtfertigen können. Daran ändert sich nichts dadurch, dass die beteiligten Unternehmen private Gewinninteressen verfolgen.

5. Nach Art. 88 Abs. 1, 2 SächsVerf muss die Inanspruchnahme der gesamten Ortslage einer Gemeinde erforderlich sein, um die angestrebten energiepolitischen Zwecke zu erreichen. Die Beurteilung dieser Frage setzt eine Prognose des Gesetzgebers über die künftige Entwicklung des Strombedarfs voraus. Dabei hat der Gesetzgeber die ihm mit vertretbarem Aufwand zugänglichen Erkenntnisquellen auszuschöpfen.

6. Es ist vor dem Hintergrund der weitgehenden Liberalisierung der europäischen Strommärkte fehlerhaft, wenn der Gesetzgeber sich bei seiner Prognose des Strombedarfs in einem bestimmten Gebiet weiterhin an dem Modell der geschlossenen Versorgungsgebiete orientiert.

7. Legt der Gesetzgeber seiner Prognose eine Modellvorstellung zugrunde, muss diese die maßgeblichen tatsächlichen Grundlagen enthalten, die eine künftige Entwicklung beeinflussen. Eine allgemeine Strombedarfsprognose für ein bestimmtes Gebiet lässt keine Rückschlüsse auf die Auslastung eines bestimmten Kraftwerkes und die zu diesem Zweck zu fördernde Kohlemenge zu.

(Leitsätze der Redaktion)

SächsVerfGH, Urt. v. 14.07.2000, Vf. 40-VIII-98

Zum Sachverhalt: Die Antragstellerin, die sächsische Gemeinde Heuersdorf, wandte sich mit ihrem Antrag auf kommunale Normenkontrolle gegen das Heuersdorfgesetz, mit dem die Inanspruchnahme des Gebietes der Gemeinde Heuersdorf zum Zwecke der Rohstoff- und Energieversorgung (Braunkohlenabbau) ermöglicht und die Gemeinde zudem in die Stadt Regis-Breitingen eingegliedert wird.

Rechtsprechung

Das Gemeindegebiet der Antragstellerin liegt im Abbaubereich des Braunkohlentagebaus „Vereinigtes Schleenhain“, für den der Regionale Planungsverband Westsachsen am 18. August 1995 einen Braunkohlenplan als Satzung festgestellt hat. Dieser weist u.a. die Fläche der Antragstellerin als Abbaugbiet für die dort lagernden Braunkohlevorräte von ca. 48,8 Mio. Tonnen aus. Die beschlossene Abbaubauvariante sieht für den gesamten Tagebau eine gewinnbare Kohlemenge in Höhe von 422 Mio. Tonnen vor. Bis 2005 soll nach Vorstellung des Braunkohlenplans die Umsiedlung der Ortslage Heuersdorf abgeschlossen sein, die dann voraussichtlich bis 2015 vollständig überbaggert werden soll. Begünstigter ist als Nutzungsberechtigter die Mitteldeutsche Braunkohlengesellschaft mbH (MIBRAG). Der Braunkohlenabbau soll der Versorgung des Kraftwerkes Lippendorf dienen, das von der Vereinigten Energiewerke AG (VEAG) errichtet und über zwei Blöcke mit jeweils 800 MW-Leistung verfügen wird.

Am 7. Februar 1997 legte die Staatsregierung den ersten Referentenentwurf eines „Heuersdorfgesetzes“ vor, das ausweislich seiner Begründung die Voraussetzungen für die Genehmigung des Braunkohlenplans „Vereinigtes Schleenhain“ schaffen sollte und zu diesem Zweck die Eingliederung der Gemeinde Heuersdorf in die benachbarte Stadt Regis-Breitingen bestimmte. Eine ausdrückliche Regelung der bergbaulichen Inanspruchnahme enthielt der Referentenentwurf nicht. Auf der Grundlage dieses Referentenentwurfes fand im Frühjahr 1997 die Anhörung der Antragstellerin und der betroffenen Einwohner statt.

Die Sächsische Staatsregierung brachte das Heuersdorfgesetz als Entwurf am 5. November 1997 in den Sächsischen Landtag ein (Ds. 2/7268), der in Text wie Begründung gegenüber dem Anhörungsentwurf geändert war. Eine nochmalige Anhörung der Antragstellerin und ihrer Bewohner fand nicht statt. Mit dem Gesetz sollte zum einen die Voraussetzung für die Inanspruchnahme des Gebietes der Gemeinde Heuersdorf für die Zwecke der Rohstoff- und Energieversorgung geschaffen werden, zum anderen sollte die gebietliche Neuordnung in diesem Verwaltungsraum durchgeführt werden.

In der Entwurfsbegründung wurde ausgeführt, dass die Inanspruchnahme der Ortslage Heuersdorf für die Zwecke des Braunkohleabbaus notwendig sei, da ohne sie der Betrieb des Kraftwerkes Lippendorf wirtschaftlich nicht über den geplanten Zeitraum von 40 Jahren, sondern nur über 36 Jahre garantiert werden könne. Der Betrieb des Kraftwerkes sei in diesem Umfang erforderlich, da die VEAG als Verbundunternehmen in den neuen Bundesländern die flächendeckende Stromversorgung im Sinne des EnWG zu gewährleisten habe. Die subventionsfreie und wettbewerbsfähige Braunkohle der ostdeutschen Reviere leiste dazu einen wesentlichen Beitrag. Zur Frage des Absatzes des in Lippendorf erzeugten Stroms beruft sich die Begründung in erster Linie auf eine Strombedarfsprognose für die neuen Bundesländer der Prognos AG aus dem Jahre 1995.

Der Sächsische Landtag beschloss am 19. März 1998 das Heuersdorfgesetz vom 8. April 1998 (GVBl. 1998, S. 150 ff.). § 1 des Gesetzes war gegenüber dem Referentenentwurf neu eingefügt worden und bestimmte, dass das gesamte Gemeindegebiet der Antragstellerin für den Braunkohlenabbau in Anspruch genommen werden kann. § 2 sah die Eingliederung der Gemeinde Heuersdorf in die benachbarte Stadt Regis-Breitingen vor.

Die Gemeinde Heuersdorf hielt das Heuersdorfgesetz und insbesondere dessen §§ 1 und 2 mit Art. 82 Abs. 2, Art. 84 I, Art. 88 Abs. 1 und Abs. 2 SächsVerf für unvereinbar und nichtig. Zum einen sah sie sich in ihren Anhörungsrechten verletzt, zum anderen verstießen §§ 1, 2 Heuersdorfgesetz nach ihrer Ansicht auch materiell gegen die sächsische Verfassung.

Entscheidungsgründe: Der Antrag auf kommunale Normenkontrolle ist zulässig und begründet. § 1, § 2 Heuersdorfgesetz sind mit Art. 88 Abs. 1, 2 SächsVerf unvereinbar und nichtig. Da die übrigen Teile des Gesetzes selbständig nicht bestehen können, ist das Heuersdorfgesetz insgesamt nichtig.

1. Der Antrag ist zulässig, auch soweit er sich auf § 1 und § 7 Abs. 5 Heuersdorfgesetz bezieht.

1.1 Es kann dahinstehen, ob es für das nach der Sächsischen Verfassung und nach § 36 i. V. m. §§ 22-24 SächsVerfGHG als Normenkontrollverfahren ausgestaltete Verfahren nach Art. 90 SächsVerf darauf ankommt, dass die Antragstellerin selbst, gegenwärtig und unmittelbar betroffen ist, wie es für das als Rechtssatzverfassungsbeschwerde ausgestaltete Verfahren nach Art. 93 I 4a GG i. V. m.

§91 BVerfGG angenommen wird (dazu Clemens: in: Umbach/Clemens (Hrsg.), BVerfGG, § 91 Rdn. 39 ff.) Angesichts der Vorwirkung des als „Kann“-Vorschrift ausgestalteten Heuersdorfgesetz schon zum jetzigen Zeitpunkt kann kein Zweifel daran bestehen, dass die Gemeinde Heuersdorf gegenwärtig und unmittelbar betroffen ist. Das Gesetz soll die Grundlage für die exekutive Planungsmaßnahmen vorbereitete Inanspruchnahme des Gemeindebetriebes für den Braunkohlenabbau schaffen und äußert somit bereits gegenwärtig und unmittelbar Wirkungen für die Antragstellerin.

1.2 Entgegen der Auffassung der Staatsregierung ist der Antrag auch zulässig, soweit er § 7 Abs. 5 Heuersdorfgesetz betrifft. Die Zulässigkeit des Antrages scheidet nicht schon daran, dass die Antragstellerin sich auf fehlende Kompetenz des Landesgesetzgebers beruft. Die kommunale Selbstverwaltungsgarantie kann nur durch auf kompetenzgerechter Grundlage erlassene Gesetze eingeschränkt oder ausgestaltet werden. Im übrigen wendet sich die Antragstellerin nicht nur gegen die begünstigende Regelung des § 7 Abs. 5 Heuersdorfgesetz als solche, sondern auch gegen deren Ausgestaltung, die sie als mit dem Demokratieprinzip nicht vereinbar ansieht. Insoweit ist nicht von vornherein ausgeschlossen, dass sie insoweit auch in ihren Selbstverwaltungsrechten verletzt wird.

2. Der zulässige Antrag ist begründet, § 1, § 2 Heuersdorfgesetz sind mit Art. 88 Abs. 1, 2 SächsVerf unvereinbar und daher nichtig.

2.1 Gemeinden können auch gegen ihren Willen aufgelöst werden (Art. 88 Abs. 1 i. V. m. Art. 88 Abs. 2 Satz 2 SächsVerf). Die einzelnen Gemeinden sind gegenüber Eingriffen in ihren Bestand aber nicht ohne Schutz, da Art. 88 Abs. 1 SächsVerf – das herkömmliche verfassungsrechtliche Verständnis vom Kernbereich kommunaler Selbstverwaltung in sich aufnehmend – Veränderungen des Gebietszuschchnitts und des Bestandes nur aus Gründen des Wohls der Allgemeinheit sowie nach Anhörung der betroffenen Gemeinden (std. Rspr., vgl. SächsVerfGH, Sächs VB1 1999, 236 [237], Sächs VB1 1999, 243 [246] und der Bevölkerung der unmittelbar betroffenen Gebiete (Art. 88 Abs. 2 Satz 3 SächsVerf) zulässt. Art. 88 SächsVerf bezieht sich nicht nur auf klassische Maßnahmen gebietlicher Neugliederung. Vielmehr ist die Entscheidung des Gesetzgebers, eine Gemeinde nicht nur rechtlich aufzulösen, sondern ihr Gebiet für Zwecke des Braunkohleabbaus zur Inanspruchnahme freizugeben, darüber hinaus ein eigenständiger Eingriff in das kommunale Selbstverwaltungsrecht, der ebenfalls am Maßstab des Art. 88 Abs. 1 i. V. m. Art. 88 Abs. 2 Satz 2 SächsVerf zu messen ist. Zwar steht der Begriff der Auflösung in Art. 88 Abs. 2 Satz 2 SächsVerf ersichtlich im Zusammenhang mit Gebietsänderungen, bezieht sich also auf kommunale Neugliederungen. Die Entscheidung des Gesetzgebers, der Gemeinde nicht nur ihre rechtliche Selbständigkeit zu nehmen, sondern zugleich das Gemeindegebiet zur Devastierung freizugeben, ist von seiner Intention wie von den Wirkungen her einer rechtlichen Auflösung gleichzustellen. Diese Regelung verändert die territorialen Grundlagen der bisherigen Selbstverwaltungskörperschaft, selbst dann, wenn eine geschlossene Umsiedlung in eine andere Ortslage vorgesehen ist. Ungeachtet der Tatsache, dass eine solche Umsiedlung ohnehin nur ein Angebot an die Einwohner darstellt, dessen Annahme ungewiss ist, wird der Selbstverwaltungskörperschaft ein Essentiale entzogen, ihr bisheriges Gebiet, und dieses durch ein anderes ersetzt. Es liegt auf der Hand, dass damit zugleich das Beziehungsgeflecht, das die kommunale Selbstverwaltung kennzeichnet, grundlegend verändert wird. Ein solcher Eingriff ist daher an den Maßstäben des Art. 88 SächsVerf zu messen. Es ist – wie jeder Eingriff in die kommunale Selbstverwaltung – nur durch dem Gewicht des Eingriffes Rechnung tragende Gründe des Gemeinwohls zu rechtfertigen.

2.2 Der Gesetzgeber hat bei einer kommunalen Neugliederung wie auch der Inanspruchnahme des Gemeindegebietes zum Zwecke des Abbaus von Bodenschätzen den – die Bestands- oder Gebietsveränderung Verfassungsrechtlich legitimierenden – unbestimmten Begriff des Wohls der Allgemeinheit im Rahmen der verfassungsrechtlichen Vorgaben zu konkretisieren. Daher sind zunächst die vom Gesetzgeber verfolgten Gemeinwohlziele an der verfassungsrecht-

rechtlichen Garantie der kommunalen Selbstverwaltung zu messen. Sodann ist grundsätzlich zu prüfen, ob die aus diesem Reformziel gewonnenen Leitsätze eine Neugliederung zu rechtfertigen vermögen und ob die einzelne erwogene Maßnahme den verfassungsrechtlichen Anforderungen genügt (vgl. SächsVerfGH, Sächs VB1 1997, 79[80], SächsVerfGH, Sächs VB1 1999, 243 [246] Im vorliegenden Fall der Neugliederung und faktischen Auflösung ist der Besonderheit Rechnung zu tragen, dass der Gesetzgeber nicht in Bindung an die Leitsätze einer allgemeinen Gebietsreform verfährt, sondern – außerhalb derselben – ein spezifisches Neugliederungsziel verfolgt. Insoweit ist daher zu prüfen, ob die Abkopplung von der allgemeinen Gebietsreform auf sachlichen Gründen beruht und ob die einzelne Maßnahme durch hinreichende Gründe des Gemeinwohls gerechtfertigt wird.

2.3 Der kommunalen Neugliederung ebenso wie der gesetzlichen Anordnung der Freigabe des Gemeindegebiets für Zwecke des Braunkohleabbaus hat eine Anhörung der betroffenen Gemeinde und für die kommunale Neugliederungsentscheidung der Bevölkerung der unmittelbar betroffenen Gebiete vorauszugehen.

2.3.1 Eine verfassungsmäßige Beteiligung der Träger der Selbstverwaltung ermöglichen, ihre Sicht des gesetzgeberischen Vorhabens in einer für sie existenziellen Frage zur Geltung zu bringen. Darüber hinaus dient es der Information des Gesetzgebers, der durch die Anhörung die Möglichkeit einer umfassenden und zuverlässigen Kenntnis von allen abwägungserheblichen Belangen rechtlicher und tatsächlicher Art enthält (vgl. SächsVerfGH, JbSächs OVG 2, 110 [119 f.]).

2.3.1.1 Das Anhörungsrecht soll es den kommunalen Trägern der Selbstverwaltung ermöglichen, ihre Sicht des gesetzgeberischen Vorhabens in einer für sie existenziellen Frage zur Geltung zu bringen. Darüber hinaus dient es der Information des Gesetzgebers, der durch die Anhörung die Möglichkeit einer umfassenden und zuverlässigen Kenntnis von allen abwägungserheblichen Belangen rechtlicher und tatsächlicher Art enthält (vgl. SächsVerfGH, JbSächs OVG 2, 61 [72]; SächsVerfGH, JbSächs OVG 2, 110 [120]; SächsVerfGH, SächsVB1 1999, 237 [238]).

2.3.1.2 Angesichts der Zielsetzung sind die an eine Beteiligung der betroffenen Träger kommunaler Selbstverwaltung zu stellenden verfassungsrechtlichen Anforderungen nur gewährt, wenn das Gesetzgebungsverfahren in jedem Stadium so ergebnisoffen wie möglich durchgeführt und in den endgültigen Abwägungsvorgang erst nach Abschluss der Anhörung eingetreten wird.

2.3.1.3 Darüber hinaus ist geboten, dass die Anhörungsberechtigten über den wesentlichen Inhalt des Neugliederungsvorhabens und die – für den Abwägungsprozess unverzichtbare – Begründung informiert werden. Eine gegenteilige Handhabung erschwerte den Trägern der kommunalen Selbstverwaltung die Möglichkeit einer sachgerechten Stellungnahme, die mögliche Alternativen umfasst (SächsVerfGH, Jb Sächs OVG 2, 61 [73]); SächsVerfGH, Sächs VB1 1999, 237 [238]).

2.3.1.4 Greift der Gesetzgeber auf bereits durchgeführte Anhörungen außerhalb des eigentlichen Gesetzgebungsverfahrens zurück, so setzt dies voraus, dass der Anhörungsgegenstand mit der vom Gesetzgeber beabsichtigten Maßnahme im wesentlichen Grundzügen identisch ist (SächsVerfGH, Jb Sächs OVG 2, 110 [122]). Wird das Vorhaben bis zu seiner Endgültigen Festlegung in wesentlichen Punkten geändert, so muss der Träger kommunaler Selbstverwaltung erneut angehört werden.

2.3.2 Bei der kommunalen Neugliederung ist neben den Gemeinden vor der Gebietsänderung gemäß Art. 88 Abs. 2 Satz 3 SächsVerf die Bevölkerung der unmittelbar betroffenen Gebiete zu hören. Hierdurch soll der Wille der Bevölkerung erforscht werden, um ihn bei der Abwägung berücksichtigen zu können (vgl. StGH Bad.-Württ. ESvGH 25, 1/25; ders. DÖV 1997, 500 [501]). Dieser Zweck der Anhörung setzt voraus, dass hinreichende Informationsmöglichkeiten bestehen (vgl. § 8 Abs. 4 SächsGemO i. V. m. Art. 88 Abs. 4 SächsVerf.)

2.4 Diesen vom Sächsischen Landtag gesetzten verfassungsrecht-

lichen Vorgaben korrespondiert die Kontrollkompetenz des Sächsischen Verfassungsgerichtshofs, der die Entscheidungsspielräume des Sächsischen Landtags zu respektieren hat.

2.4.1 Das allgemeine Ziel, das der Gesetzgeber mit der Neuregelung verfolgt, muss ebenso wie die Inanspruchnahme des Gebietes der Gemeinde für andere Zwecke das Gemeinwohl fördern (Art. 88 Abs. 1 SächsVerf). Dabei prüft der Verfassungsgerichtshof nur, ob – im Licht der kommunalen Selbstverwaltungsgarantie betrachtet – verfassungsrechtlich legitime Reformziele verwirklicht werden sollen (vgl. SächsVerfGH, Jb Sächs OVG 3, 107 [116]).

2.4.2 Die Entscheidung des Gesetzgebers, die einzelnen Neugliederungsmaßnahmen außerhalb einer umfassenden Konzeption der kommunalen Neugliederung zu verfolgen, ist daraufhin zu überprüfen, ob diese Entkoppelung willkürlich erfolgt ist.

2.4.3 Bei der einzelnen Neugliederungsmaßnahme hat der Verfassungsgerichtshof nur zu beurteilen, ob der Sächsische Landtag den für seine Regelung erheblichen Sachverhalt ermittelt und berücksichtigt sowie die Gemeinwohlgründe und die Vor- und Nachteile der Alternativen in die Abwägung eingestellt und das Gebot der kommunalen Gleichbehandlung beachtet hat. Der Gesetzgeber ist nicht verpflichtet, alle irgendwie mit einem Neugliederungsvorhaben zusammenhängenden Aspekte umfassend aufzuklären. Er muss jedoch insbesondere solche Sachverhaltselemente vollständig und sorgfältig ermitteln, die für sein selbst gesetztes Ziel erheblich sind (vgl. zuletzt SächsVerfGH, Sächs VB1 1999, 243 [246]). Erst auf der Grundlage eines in dieser Weise ermittelten Sachverhaltes lässt sich beurteilen, ob eine Maßnahme das Ergebnis einer umfassenden Gewichtung des Gesetzgebers ist.

Hingegen ist es grundsätzlich allein Sache des demokratisch legitimierten Gesetzgebers, die relevanten Belange im Einzelfall zu gewichten und zu bewerten. Insoweit hat der Verfassungsgerichtshof zunächst darüber zu befinden, ob Ziele, Wertungen und Prognosen des Gesetzgebers offensichtlich und eindeutig widerlegbar sind oder den Prinzipien der verfassungsrechtlichen Ordnung widersprechen (vgl. SächsVerfGH, Sächs VB1 1997, 79[80]). Sodann ist darüber zu erkennen, ob das Abwägungsergebnis zu den verfolgten Zielen deutlich außer Verhältnis steht oder von willkürlichen Gesichtspunkten oder Differenzierungen beeinflusst ist (vgl. BVerfGE 86, 90 [109]). Für diese Prüfung ist unabdingbar, dass der Sächsische Landtag seiner Entscheidung eine Begründung beigibt. Aus der die für den Abwägungsprozess und sein Ergebnis relevante Gesichtspunkte erkennbar werden.

2.5 Die Anhörung der Antragstellerin genügt nicht den verfassungsrechtlichen Anforderungen.

2.5.1 Allerdings entsprach die der Antragstellerin eingeräumte Frist von ca. 3 Monaten der bei kommunalen Neugliederungen üblichen Frist. Auch angesichts der besonderen weitreichenden Folgen durch die Inanspruchnahme der Ortslage Heuersdorf für den Braunkohleabbau war die Einräumung einer längeren Frist nicht geboten. Zu recht trägt die Staatsregierung vor, dass die damit zusammenhängenden Fragen bereits vielfach Gegenstand von Erörterungen und Gesprächen im Vorfeld der Erstellung des Referentenentwurfes der Staatsregierung waren, so dass die Antragstellerin nicht etwa darauf verwiesen war, die Grundlagen der gesetzgeberischen Prognose innerhalb dieses Zeitraumes einer ggf. sachverständig unterstützten Prüfung zu unterziehen.

2.5.2 Der Anhörungsentwurf war aber von seinem normativen Regelungsgehalt her nicht mit dem späteren Gesetzentwurf der Staatsregierung identisch, da die Inanspruchnahme für Zwecke des Braunkohleabbaus im Referentenentwurfes keine eigenständige Regelungsgrundlage hatte. Vielmehr war die Erwägung zur Inanspruchnahme für den Braunkohleabbau allein Teil der Gemeinwohlgründe für die beabsichtigte gebietliche Neugliederung. Da die normative Eröffnung der Inanspruchnahme einen eigenständigen Eingriff darstellt, liegt hierin eine erhebliche Abweichung von dem früheren Vorhaben, das allein eine gebietliche Neugliederung vorsah. Daran ändert nichts, dass der Referentenentwurf ausweislich seiner Begründung davon ausging, mit der gebietlichen Neugliederung

auch gleichzeitig die Anforderungen an die gesetzliche Grundlage für die Inanspruchnahme zum Zwecke des Braunkohleabbaus zu erfüllen.

Zudem war der Anhörungsentwurf zum Heuersdorfgesetz auch insoweit unzureichend, als er sich im Hinblick auf die gebietliche Neugliederung allein zu den Fragen der Umsiedlung und dem geeigneten Umsiedlungsstandort verhält, nicht aber eine eigenständige Auseinandersetzung mit dem davon zu unterscheidenden Problembereich der Entfaltung der Maßstäbe und Kriterien für eine gebietliche Zuordnung der Gemeinde Heuersdorf enthält. Ungeachtet der Frage, ob sich der Entwurf nicht dahingehend verstehen lässt, dass die Wahl des Umsiedlungsstandortes auch diejenige des Eingliederungsortes präjudiziert, blieb der Anhörungsentwurf und die Anhörung auf die Frage der energiewirtschaftlich veranlassten Umsiedlung beschränkt. Dagegen zeigt der spätere Gesetzentwurf des Staatsregierung zum Heuersdorfgesetz eine deutliche Trennung von energiewirtschaftlicher Inanspruchnahme und dadurch bedingter Umsiedlung einerseits, sowie gebietlicher Neuordnung in Anlehnung an die allgemeinen Maßstäbe der Gebietsreform andererseits, die in der nunmehr veränderten normativen Fassung auch zum Ausdruck kommt. Darin liegt eine Konzeptänderung gegenüber den ursprünglichen, allein auf die energiewirtschaftliche Inanspruchnahme angelegten Umsiedlungs- und Eingliederungsüberlegungen. Zwar ist die Antragstellerin ebenso wie ihre Bevölkerung zum Entwurf des Gemeindegebietsreformgesetzes Westsachsen angehört worden, das eine ausführliche Auseinandersetzung mit den möglichen gebietlichen Zuordnungsalternativen enthält. Indes ändert dies nicht an der Konzeptänderung des Heuersdorfgesetzes gegenüber dem Anhörungsentwurf. Im Übrigen leidet die Anhörung insoweit auch – wie die Antragstellerin bereits in ihrer Stellungnahme zum Gemeindegebietsreformgesetz Westsachsen zum Ausdruck gebracht hat – an der für sie unklaren Situation, zum einen mit dem Entwurf der Staatsregierung zum Heuersdorfgesetz, zum anderen mit dem Referentenentwurf ohne dass hinreichend Klarheit über die Ziele und Mittel des Gesetzgebers bestanden hätte. Hierauf hat die Antragstellerin in ihrer Stellungnahme zur Anhörung zum Referentenentwurf des Gemeindegebietsreformgesetzes Westsachsen nachdrücklich hingewiesen, ohne dass der Gesetzgeber hierauf etwa in Form einer erneuten Anhörung eingegangen wäre. Damit war für die Gemeinde nicht ersichtlich, ob der Gesetzgeber die Neugliederung nach den Maßstäben und Kriterien des Gesetzentwurfes zum Heuersdorfgesetz oder denjenigen des Gemeindegebietsreformgesetzes Westsachsen vornehmen wollte.

Es kommt im übrigen für die verfassungsrechtliche Beurteilung der Anhörung nicht darauf an, dass das gesetzgeberische Vorhaben möglicherweise in einem Umfeld vielfältiger Gespräche auf verschiedenen Ebenen mit unterschiedlichen Beteiligten diskutiert wurde. Solche Diskussionen finden vor und während eines Neugliederungsverfahrens vielfältig statt und sind als solche eine sinnvolle Vorbereitung und Ergänzung, ohne doch die amtliche Anhörung ersetzen zu können. Als verfassungsrechtlich gesicherte Rechtsposition ist das Anhörungsrecht auf klare Zäsuren angewiesen, da sich mit der Durchführung der Anhörung für die betroffenen Träger der kommunalen Selbstverwaltung ihre verfahrensrechtliche Position zu einem bestimmten Neugliederungsvorhaben erfüllt. Die Anhörung verliert ihren Wert, wenn sie sich in einem allgemeinen Gespräch auflöst und nicht mehr bestimmbar ist, ob und wann dem Anhörungsrecht genüge getan ist (zum Ganzen bereits SächsVerfGH, JbSächs OVG 2, 110 [127 f.]).

Die Anhörung zum Heuersdorfgesetz genügt daher nicht den Verfassungswegen an sie zu stellenden Anforderungen. Das Heuersdorfgesetz verstößt schon insoweit gegen Art. 88 Abs. 1, 2 SächsVerf und ist daher nichtig.

2.6 § 1 Heuersdorfgesetz, der die Inanspruchnahme der Ortslage Heuersdorf für die Belange des Braunkohleabbaus als Möglichkeit vorsieht, ist im übrigen aus weiteren Gründen mit Art. 88 1, 2 SächsVerf unvereinbar und daher nichtig.

2.6.1 Der Gesetzgeber verfolgt mit § 1 Heuersdorfgesetz aller-

dings verfassungsrechtliche legitime Gemeinwohlziele. Die Gewährleistung einer möglichen sicheren preiswürdigen sowie umwelt- und ressourcenschonenden Energieversorgung durch Energieversorgungsunternehmen ist ein legitimes Gemeinwohlziel, das dem Energiewirtschaftsgesetz von 1935, aber auch dem Gesetz zur Neuregelung des Energiewirtschaftsrechts vom 24. April 1998 (BGBl I S. 730) zugrunde liegt, wie § 1 EnWG (1999) zeigt, der als Zweck des Gesetzes eine möglichst sicherer, preisgünstige und umweltverträgliche leistungsgebundene Versorgung mit Elektrizität und Gas im Interesse der Allgemeinheit vorausieht. Auch wenn nach der Liberalisierung der Strommärkte die bisherige Konzeption geschlossener Versorgungsgebiete – die ersichtlich zumindest teilweise noch der gesetzgeberischen Begründung des Vorhabens zugrunde liegt – aufgegeben ist und die staatliche Verantwortung für diesen Bereich in ein wettbewerbsorientiertes Konzept eingefügt ist, ändert dies angesichts der staatlichen Gewährleistungsverantwortung für eine sichere Energieversorgung an den legitimen Allgemeinwohlzielen nichts (dazu ausführlich J. P. Schneider, Liberalisierung der Stromwirtschaft durch regulative Marktorganisation, 1999, S. 116 ff.). In diesem Sinne lässt sich durchaus weiterhin davon sprechen, dass die Gewährleistung der Energieversorgung ein Gemeinschaftsinteresse höchsten Ranges darstellt (vgl. BVerfGE 30, 292 [323 f.]; 66, [258]; vgl. auch BVerfGE 91, 186 [206]).

2.6.2 Die von der Antragstellerin erhobene Rüge der Orientierung an privaten Gewinninteressen der MIBRAG bzw. der VEAG verfehlt den Zusammenhang von privater Energieversorgung in einem wettbewerblichen Umfeld und staatlicher Gewährleistungsverantwortung. An dem öffentlichen Zweck ändert sich nichts dadurch, dass der Staat – nach der Liberalisierung des Strommarktes verstärkt – die Erreichung der öffentlichen Zwecke den privaten Unternehmen überlässt, denen bestimmte Gemeinwohlverpflichtungen auferlegt werden (vgl. bereits BVerfGE 66, 248 [57 f.] zu Art. 14 Abs. 3 GG). Allenfalls können in solchen Fällen Sicherungen der öffentlichen Zweckbindung erforderlich werden, wenn das Verhalten Privater nicht schon aus sich heraus die Verfolgung der öffentlichen Zwecke gewährleistet (vgl. zu Art. 14 Abs. 3 GG BVerfGE 74, 264 [285 f.]). ZU Recht verweist im übrigen die Begründung des Gesetzentwurfs auf die Zwecke des Bundesberggesetzes und die sogenannte Rohstoffsicherungsklausel (§ 1 Nr. 1, § 48 Abs. 1 Satz 2, Abs. 2 BBERG). Nicht nur, dass die ausreichende Versorgung des Marktes mit Bodenschätzen, die der öffentlichen Energieversorgung dienen, von dem Gesetz als zu verfolgender öffentlicher Zweck ausgezeichnet wurde, die privaten Unternehmen verwirklichen mit dem Lagerstättenabbau die öffentlichen Zwecke auch unmittelbar (vgl. BVerfGE 87, 241 [249]). Die Erfüllung des gesetzgeberischen Zwecks ist damit nicht nur mittelbare Folge, eines im übrigen auf Gewinnerzielung gerichteten privaten Vorhabens, sondern dient ungeachtet seiner Privatnützigkeit unmittelbar dem öffentlichen Zweck.

2.6.3 Ebenso sind die vom Gesetzgeber verfolgten arbeitsmarkt-, wirtschafts- und strukturpolitischen Ziele legitime Gründe des Wohls der Allgemeinheit, denen angesichts des wirtschaftsstrukturellen Umbruchs in den neuen Bundesländern ein besonderes Gewicht zukommt. Soweit es die arbeitsmarktpolitischen Gründe betrifft, werden diese bereits durch Art. 7 Abs. 1 SächsVerf gestützt, worauf die Sächsische Staatsregierung zu Recht hinweist.

2.6.4 Nach Art. 88 Abs. 1, 2 SächsVerf muss die Inanspruchnahme der Antragstellerin für energiepolitische Zwecke jedoch erforderlich sein, um die genannte Gemeinwohlziele zu erreichen. Die Beurteilung dieser Frage setzt eine Prognose des Gesetzgebers über die künftige Entwicklung des Strombedarfs voraus. Diese genügt vorliegend jedoch – auch unter Berücksichtigung der veränderten energierechtlichen Rahmenbedingungen – nicht den an sie von Verfassung wegen zu stellenden Anforderungen.

2.6.4.1 Angesichts der Vielzahl der zu berücksichtigenden Faktoren sind die Prognosen des Gesetzgebers über die Strombedarfsentwicklung, die zugrunde liegenden Daten zur wirtschaftlichen Entwicklung, die politischen und wirtschaftlichen Rahmenbedingun-

gen naturgemäß mit Unsicherheiten verbunden. Sofern die vorhandenen Erkenntnisquellen keine eindeutige Klärung ermöglichen, führt dies nicht etwa zu einem Handlungsverbot des Gesetzgebers, zum Aufschub von Maßnahmen oder gar der Verfassungswidrigkeit von Maßnahmen. Vielmehr hat der Gesetzgeber die ihm mit vertretbarem Aufwand zugänglichen Erkenntnisquellen auszuschöpfen. Auf dieser Grundlage kommt ihm im Hinblick auf die künftige Entwicklung eine Einschätzungsprärogative zu. Auf dem Gebiet der Arbeitsmarkt-, Sozial- und Wirtschaftsordnung gebührt dem Gesetzgeber dabei ein besonders weitgehender Einschätzungs- und Prognosevorrang (vgl. BVerfGE 87, 363, 383). Seine Entscheidung kann verfassungsgerichtlich nur beanstandet werden, wenn die Prognose darauf beruht, dass nicht alle mit vertretbarem Aufwand zugänglichen Entscheidungsgrundlagen ausgeschöpft worden sind, wenn unververtretbare tatsächliche Annahmen zur Grundlage gemacht worden sind, wenn in der Anwendung der Methoden Fehler gemacht wurden oder wenn die Prognose sonst eindeutig fehlerhaft war (vgl. SächsVerfGH, SächsVB1 1999, 236 [238]; StGH Bad.-Württ., ESVGH 23, 1 [7 f.]).

2.6.4.2 Für die Frage, ob der Gesetzgeber die ihm mit vertretbarem Aufwand zugänglichen Erkenntnisgrundlagen im Hinblick auf die künftige Entwicklung des Strombedarfs in Ostdeutschland und die Auslastung des Kraftwerks Lippendorf ausgeschöpft hat, müssen die in der Begründung des Gesetzgebungsentwurfs genannten Gutachten, insbesondere die auf den Seiten 21 – 25 des Gesetzentwurfs zitierten und ausgewerteten Gutachten, außer Betracht bleiben. Ausweislich der zitierten Schreiben des Präsidenten des Sächsischen Landtages vom 07. März 2000 und 25. April 2000 sind diese Gutachten zu keinem Zeitpunkt zu den Akten des Parlaments und zu den Materialien der Ausschüsse gelangt. Sie sind daher zunächst nicht Grundlage der Prognose des Gesetzgebers geworden.

2.6.4.3 Es kann offen bleiben, ob schon dies einen Mangel der gesetzgeberischen Abwägung begründet, und ob dieser gegebenenfalls durch das weitere Gesetzgebungsverfahren, insbesondere die Anhörung im Innenausschuss des Sächsischen Landtages vom 05. Februar 1998 (DS 2/7278), geheilt worden ist. Denn unabhängig davon erweist sich die gesetzgeberische Prognose als defizitär.

2.6.4.3.1 Zum einen fehlt es an einer ausreichenden Berücksichtigung der durch die Liberalisierung der europäischen Strommärkte ermöglichten und zum Zeitpunkt des Erlasses des Gesetzes bereits absehbaren Veränderungen. Der Gesetzentwurf der Staatsregierung war zumindest in Teilen an einem Modell geschlossener Versorgungsmärkte orientiert (vgl. DS 2/7268 S. 20). Diese Grundannahme war infolge der weitreichenden Liberalisierung der Strommärkte nicht haltbar. Die dem Gesetzentwurf zugrunde liegende – und von der Sächsischen Staatsregierung in der mündlichen Verhandlung ausdrücklich als solche bestätigte – Modellvorstellung geht davon aus, ein erhöhter Stromverbrauch infolge eines prognostizierten Wirtschaftswachstums schlage sich als Erhöhung des Stromabsatzes der VEAG nieder. Dies wiederum begründe die Erwartung eines erhöhten Braunkohleabsatzes, der wiederum die Devastierung von Heuersdorf erforderlich mache. Dieses Modell geschlossener Versorgungsmärkte ist mit der Liberalisierung der Strommärkte nicht haltbar. Ein erhöhter Stromverbrauch in Ostdeutschland – der zudem zwischen den Gutachtern in hohem Maße umstritten war – schlägt sich nicht notwendig als Erhöhung des Stromabsatzes der VEAG nieder. An entscheidender Stelle fehlt daher der Prognose, die die Inanspruchnahme von Heuersdorf rechtfertigen soll, ein unentbehrliches Zwischenglied. Zwar ist in der Anhörung zum Gesetzentwurf bezüglich der Liberalisierung um Erläuterungen gebeten worden. Insoweit erfolgten aber eher vage Überlegungen zu gesteigerten Wettbewerbs- und Wirtschaftlichkeitsanforderungen (vgl. das stenografische Protokoll der öffentlichen Anhörung im Innenausschuss des Landtages zum Heuersdorfgesetz vom 05.02.98 S. 53 [Spaniol], S. 56 [Eckart], die nicht über das hinausgingen, was auch bereits in der Begründung zum Gesetzentwurf der Staatsregierung zur Liberalisierung ausgeführt war. Mag also die Liberalisierung des Strommarktes als solche gesehen worden sein, so ist die

Rückwirkung auf die Grundannahmen der gesetzgeberischen Prognose nicht ausreichend berücksichtigt worden. Bereits zu diesem Zeitpunkt waren aber differenziertere Aussagen zu den Folgen der Liberalisierungen möglich. Dies zeigt nicht zuletzt die in der mündlichen Verhandlung hervorgehobene Beteiligung der Sächsischen Staatsregierung an der Einführung und europarechtlichen Absicherung der Braunkohleschutzklausel des Art. 4 § 3 des Gesetzes zur Neuregelung des Energiewirtschaftsrechts vom 28. April 1998 (BGBl I S. 730), mit deren Hilfe der Zugang zum ostdeutschen Strommarkt für Wettbewerber zumindest zeitweise verhindert oder zumindest erschwert werden sollte (zu den zeitgleichen Bemühungen auf europäischer Ebene und ihren Motiven vgl. Entscheidung der Kommission vom 8. Juni 1999 über den Antrag Deutschlands auf eine Übergangsregelung gemäß Art. 24 der Richtlinie 96/92/EG des Europäischen Parlaments und des Rates betreffend gemeinsame Vorschriften für den Elektrizitätsbinnenmarkt, Abl. Nr. L 319/18 vom 11.12.1999 Ziff. 16, 33). In das Abwägungsmaterial des Sächsischen Landtages ist dies ebenso wenig eingegangen wie die ungewissen Erfolgsaussichten der Bemühungen zur Einführung einer Braunkohleschutzklausel.

2.6.4.3.2 Zudem kontrastiert die in diesem Zusammenhang der ostdeutschen Braunkohleverstromung immer wieder attestierte Wirtschaftlichkeit (vgl. DS 2/7268 S. 20 f, zurückhaltender aber die Stellungnahme der Prognos-AG in der öffentlichen Anhörung des Innenausschusses des Sächsischen Landtages vom 05.02.1998 S. 9) mit den zum gleichen Zeitpunkt von der Bundesregierung gegenüber der Europäischen Kommission zur Rechtfertigung der geplanten Braunkohleschutzklausel des Art. 4 § 3 des Gesetzes zur Neuregelung des Energiewirtschaftsrechts vom 28. April 1998 (BGBl I S. 730) gemachten Angaben. Danach wird die geplante Schutzklausel gerade dadurch gerechtfertigt, dass jedenfalls bis 2003, möglicherweise auch bis 2005, der von der VEAG erzeugte Braunkohlestrom nicht nur teurer als Elektrizität aus anderen Energieträgern, wie etwa Erdgaskraftwerken, sondern auch teurerer als westdeutscher Braunkohlestrom sei, und zwar infolge der hohen Investitionskosten (vgl. Entscheidung der Kommission vom 08. Juni 1999 über den Antrag Deutschlands auf eine Übergangsregelung gemäß Art. 24 der Richtlinie 96/92/EG des Europäischen Parlaments und des Rates betreffend gemeinsame Vorschriften für den Elektrizitätsbinnenmarkt, Abl. Nr. L 319/18 vom 11.12.1999 Ziff. 46 ff.; vgl. auch Deutscher Bundestag, 13. WP, 169. Sitzung, Plenarprotokoll 13/169, S. 15216).

2.6.4.3.3 Zudem und mit der nicht mehr haltbaren Modellvorstellung zusammenhängend wird aus dem erhöhten Strombedarf auf eine Auslastung der vorhandenen Braunkohlekraftwerke, insbesondere des Kraftwerkes Lippendorf geschlossen (vgl. Prognos, Stellungnahme im Rahmen der Anhörung des Innenausschusses im Sächsischen Landtag vom 05.02.1998, S. 3 ff.). Ungeachtet der umstrittenen Grundannahmen lässt die Strombedarfsprognose einen unmittelbaren Rückschluss auf die Auslastung der Kraftwerke ohnehin nicht zu. Dies gilt zum einen, weil sich der Energieträgermix ändern kann. Vor allem aber hätte der sich an den Geschäftsberichten der VEAG ergebende kontinuierliche Rückgang ihres Stromabsatzes wie der Grundannahmen geben müssen.

2.6.4.3.4 Schon aus diesen Gründen genügt die Prognose des Gesetzgebers nicht dem Erfordernis, alle verfügbaren und mit vertretbarem Aufwand für die Entscheidungsbedeutsamen Daten zu ermitteln und bei der Prognose der künftigen Entwicklung zu berücksichtigen. Die Beurteilung der Erforderlichkeit der Inanspruchnahme der Ortslage Heuersdorf entspricht damit nicht den verfassungsrechtlich an sie zu stellenden. Daher verstößt § 1 Heuersdorfgesetz gegen Art. 88 Abs. 1, 2 SächsVerf, ohne dass es auf die Prüfung der weiteren von der Antragstellerin erhobenen Bedenken ankäme.

2.7 Damit ist aber nichts darüber ausgesagt, ob die Ortslage Heuersdorf auf der Grundlage einer den Anforderungen der Verfassung genügenden Prognose in Anspruch genommen werden könnte.

2.8 Das Heuersdorfgesetz ist insgesamt nichtig. Zwar bewirkt die Nichtigkeit einer oder mehrerer Bestimmungen des Gesetzes

grundsätzlich nicht die Nichtigkeit des ganzen Gesetzes (vgl. BVerfGE 8, 274 [301]; std. Rspr. Vgl. etwa BVerfGE 65, 325 [358]). Etwas anderes hat aber zu gelten, wenn sich aus dem objektiven Sinn des Gesetzes ergibt, dass die übrigen mit der Verfassung zu vereinbarenden Bestimmungen keine selbstständige Bedeutung haben. So liegt es hier. Mit der Nichtigkeit der § 1, § 2 Heuersdorfgesetz fehlt den weiteren Vorschriften ihr Regelungsgegenstand.

2.9 Die nachgereichten Schriftsätze geben dem Gericht keinen Anlass, erneut in eine mündliche Verhandlung einzutreten.

III. Bei der nach § 10 Abs. 1 SächsVerfGHG i. V. m. § 35 BVerfGG zu erlassenden Anordnung war zu berücksichtigen, dass die Antragstellerin seit mehreren Monaten faktisch in die Stadt Regis-Breitungen eingegliedert war und die Amtszeit des zuletzt gewählten Gemeinderats der Antragstellerin abgelaufen ist. Die mit der Vollstreckungsanordnung verbundene Einbuße an Entscheidungsbefugnissen der Antragstellerin erscheint hinnehmbar, um die mit der Rückabwicklung der Eingliederung verbundenen praktischen Schwierigkeiten zu mildern. Im Übrigen ist es diesbezüglich vorrangig Sache der Legislative und Exekutive, aus dieser Entscheidung in angemessener Zeit die erforderlichen Konsequenzen zu ziehen.

Anmerkung

Die Entscheidung des Sächsischen Verfassungsgerichtshofs, mit der er das Heuersdorfgesetz mit Art. 88 Abs. 1, 2 SächsVerf unvereinbar und nichtig erklärt, ist insbesondere deshalb von großer juristischer Bedeutung, weil erstmals ein Verfassungsgericht neben Fehlern im Gesetzgebungsverfahren auch festgestellt hat, dass der Entscheidung des Gesetzgebers eine fehlerhafte Abwägung zugrunde lag, die auf einer Fehleinschätzung der Auswirkungen der Liberalisierung des Strommarktes beruhte. Das Urteil zeigt damit zugleich Grenzen auf, die der Gesetzgeber bei allen politischen Entscheidungsspielräumen zu beachten hat.

Hervorzuheben ist die nicht ohne weiteres einleuchtende gesetzgeberische Verknüpfung von energiewirtschaftlichen und gemeindegebietsreformerischen Belangen. Zum einen sollten die Voraussetzungen zur bergbaulichen Inanspruchnahme (Devastierung) der Ortslage Heuersdorf geschaffen werden, zum anderen die in nahem zeitlichen Zusammenhang in der gesamten Planungsregion Westsachsen durchgeführte Gemeindegebietsreform in Bezug auf die Antragstellerin umgesetzt werden. Allein auf letzteres abstellend, bezog sich der Referentenentwurf zunächst in seinem Gesetzestext nur auf eine gemeindliche Eingliederung. Nur aus der Begründung ergab sich die angebliche Notwendigkeit des Braunkohlenabbaus wegen des zukünftigen Strombedarfs in Ostdeutschland, der u.a. auch durch das Kraftwerk Lippendorf gedeckt werden sollte.

Das schließlich erlassene Gesetz bestimmte in § 1 hingegen ausdrücklich, dass das „*Gebiet der Gemeinde Heuersdorf für die Energie- und Rohstoffversorgung (Braunkohlenabbau) in Anspruch genommen*“ werden könne. Daneben blieb es nach § 2 HeuersdorfG bei der Eingemeindung in die Stadt Regis-Breitungen. Die Gesetzesbegründung unterschied – im Gegensatz zur Begründung des Referentenentwurfs – deutlicher zwischen den Gründen für die behauptete energiewirtschaftliche Notwendigkeit der bergbaulichen Inanspruchnahme und allgemeinen gebietsreformerischen Gesichtspunkten.

Nach Klärung des Prüfungsmaßstabes begründet das Urteil die Verfassungswidrigkeit des Gesetzes zum einen mit Fehlern im Anhörungsverfahren, zum anderen mit Mängeln in der materiellen Rechtfertigung des Eingriffs nach § 1 Heuersdorfgesetz. Die nicht mehr entscheidungserhebliche Frage der von der Antragstellerin geltend gemachten materiellen Verfassungswidrigkeit der Eingliederung nach § 2 Heuersdorfgesetz wurde nicht erörtert.

Zum Prüfungsmaßstab: Ausgangspunkt des SächsVerfGH war die Gewährleistung der kommunalen Selbstverwaltung. Dabei sieht das

Gericht gerade auch die Freigabe zur bergbaulichen Inanspruchnahme als Anwendungsfall des Art. 88 Abs. 2 S. 2 SächsVerf an. Die Vorschrift bezieht sich zunächst auf Gebietsänderungen und hat seine ursprüngliche Bedeutung im Hinblick auf Vorhaben einer kommunalen Gebietsreform. Abs. 1 verlangt für Gebietsänderungen „Gründe des Wohls der Allgemeinheit“, Abs. 2 S. 1 erlaubt Gebietsänderungen durch genehmigte Vereinbarung, Gesetz oder auf Grund eines Gesetzes. Abs. 2 S. 2 schließlich lautet: „Die Auflösung von Gemeinden gegen deren Willen bedarf eines Gesetzes.“ Der Verfassungsgerichtshof sieht die Freigabe zur vollständigen Überbaggerung eines Gemeindegebietes als Fall der Auflösung einer Gemeinde an, weil dieser Eingriff von seiner Intention wie von den Wirkungen her einer rechtlichen Auflösung gleichzustellen sei. Damit liegt er auf der Linie der Rechtsprechung des BbgVerfG¹ zum wortgleichen Art. 98 Abs. 2 S. 2 BbgVerf. Dort war der Braunkohlenplan für den Tagebau Jämschwalde für nichtig erklärt worden. Dieser Plan erlaubte die vollständige Inanspruchnahme der Gemeinde Horno, war aber nicht als Parlamentsgesetz, sondern als Rechtsverordnung erlassen worden.

Gegen diesen Ansatz des BbgVerfG sind Bedenken vorgebracht worden². Insbesondere sei die Vorschrift der BbgVerf im Zusammenhang mit Gebietsänderungen zu sehen, der Terminus „Auflösung“ erfasse schon begrifflich nicht Fälle der vorliegenden Art, sondern nur Auflösungen durch Gesetz zum Zweck der Gemeindegebietsreform. Dem ist der SächsVerfGH zu Recht nicht gefolgt: Wäre die Inanspruchnahme des vollständigen Gemeindegebiet keine „Auflösung“, müsste sie als „Eingriff“ im Rahmen des Gesetzesvorbehalts³ des Art. 28 Abs. 2 GG, Art. 84 Abs. 1 S. 1, Abs. 2 SächsVerf gesehen werden, der auch nur aufgrund eines Gesetzes zulässig wäre. Durch diesen Eingriff würde der Gemeinde aber jedes beplanbare Gemeindegebiet entzogen. Die notwendige Entvölkerung des Gemeindegebietes brächte es mit sich, dass die Gemeinde in keiner Weise mehr von ihren „Hoheiten“ (Planungshoheit, Personalhoheit, Satzungshoheit, Organisationshoheit⁴) Gebrauch machen könnte, obwohl diese die kommunale Selbstverwaltung erst ausfüllen. Mit Recht hat die Rspr. bislang Eingriffe in die kommunale Selbstverwaltung nur beschränkt zugelassen: Nach der bekannten Formel handelte es sich stets um Eingriffe, bei der *bestimmte* Selbstverwaltungsrechte *teilweise* entzogen wurden (bzw. um Gesetze, die einen solchen Eingriff bei *einzelnen* Gemeinden ermöglichten). In den bisher entschiedenen Fällen verblieb den betroffenen Städten und Gemeinden immer noch ein substantieller Rest an Selbstverwaltungsmöglichkeiten bzw. die Möglichkeit, die übergeordneten Planungen in eigener Verantwortung weiter auszufüllen und zu konkretisieren⁵. Die „Operation am offenen Herzen“ ist etwas qualitativ anderes als die operative Entfernung desselben. Letztere lässt eine leiblose Hülle zurück.

Zur Anhörung: Wird eine Gemeinde durch Gesetz aufgelöst, muss sie zu dem Gesetzesvorhaben angehört werden. Die Anhörung erfordert, dass der Träger kommunaler Selbstverwaltung über den wesentlichen Inhalt des Gesetzes und die dafür gegebene Begründung informiert wird. Wird das Gesetz gegenüber dem Anhörungsentwurf wesentlich geändert, wird eine erneute Anhörung erforderlich. In diesen Grenzen muss der Anhörungsentwurf nach den Ausführungen im Urteil (2.5.2 vgl. a. 2.3.1.4) mit dem späteren Gesetz „identisch“ sein. Insoweit folgt der SächsVerfGH der ständigen – auch seiner eigenen – Rechtsprechung der Verfassungsgerichtshöfe.

Eine „wesentliche“ Änderung des Gesetzesvorhabens sieht der SächsVerfGH insbesondere darin, dass zwar das gesetzgeberische Ziel – die bergbauliche Inanspruchnahme – beibehalten wird, dieses aber durch neue gesetzestechnische Mittel angestrebt wird. Weiterhin sei es eine „Konzeptänderung“, wenn die Begründung sich zunächst nur auf Fragen des Strombedarfs und der Umsiedlung Bezug nimmt, später aber gebietsreformerische Begründungen hinzutreten. Es reicht demnach also nicht aus, wenn die betroffene Kommune nur allgemein über die Ziele des Gesetzgebers und dessen Beweggründe informiert ist. Das Anhörungsrecht der Gemeinden stellt

sich nach der Entscheidung als ein Anrecht auf differenzierte Auseinandersetzung mit den Argumenten des Gesetzgebers im einzelnen dar.

Rechtfertigung des Eingriffs: Die Auflösung einer Gemeinde ist nur aus Gründen des Wohls der Allgemeinheit zulässig. Bestehen solche Gründe, muss der Eingriff verhältnismäßig sein, also geeignet und erforderlich, um die angestrebten Ziele zu erreichen, und verhältnismäßig im engeren Sinne. Dabei kann der Gesetzgeber die Entwicklung zu den Zielen durch eine Prognose vorausschauend bewerten; im Rahmen seines Prognosespielraums hat er damit die Entscheidung über Geeignetheit und Erforderlichkeit weitgehend in der Hand. Auf der Stufe der Verhältnismäßigkeit beschränkt sich die Rechtsprechung auf die Frage, ob der Eingriff „deutlich außer Verhältnis“ zu dem angestrebten Zweck steht oder ob die Entscheidung willkürlich ist. Ein Gericht darf aber nicht anstelle des Gesetzgebers eine notwendig „politische“ Wertentscheidung treffen.

Legitime Zielsetzung: Die Ziele des Heuersdorfgesetzes sah der Gerichtshof grundsätzlich als legitim an: Die Gewährleistung einer möglichst sicheren, preiswürdigen sowie umwelt- und ressourcenschonenden Energieversorgung, arbeitsmarkt-, wirtschafts- und strukturpolitische Gesichtspunkte sind Gemeinwohlziele, welche die Auflösung einer Gemeinde gegen ihren Willen rechtfertigen können. Daran ändert sich nichts dadurch, dass die beteiligten Unternehmen private Gewinninteressen verfolgen. Auch das Bundesberggesetz bewertet die Versorgung des Marktes mit Bodenschätzen als einen wichtigen Belang.

Erforderlichkeit des Eingriffs, Vertretbarkeit der Prognosen: Auf der Ebene der Erforderlichkeit des Eingriffes muss der Gesetzgeber allerdings seine Prognose auf geeignete Art und Weise begründen. Dies war hier nicht der Fall: es wurde von einem (prognostizierten) höheren Stromverbrauch in Ostdeutschland auf einen höheren Stromabsatz der VEAG geschlossen, was wiederum die Auslastung des Kraftwerkes Lippendorf und damit die Notwendigkeit bedingen sollte, die Kohle unter Heuersdorf tatsächlich zu fördern.

Diese Argumentation war nicht mehr haltbar, nachdem durch die Liberalisierung des Strommarktes der Absatz eines Stromversorgers nicht mehr direkt von der Nachfrage in einem geschlossenen Versorgungsgebiet abhängt. Zwar wurde bei einer Sachverständigenanhörung im sächsischen Landtag auch mit der Wettbewerbsfähigkeit der Braunkohleverstromung argumentiert. Die diesbezüglichen Ausführungen qualifizierte das Gericht jedoch als zu vage. Ergänzend nimmt der SächsVerfGH auch die so genannte Braunkohlenschutzklausel des Art. 4 § 3 des Gesetzes zur Neuregelung des Energiewirtschaftsrechts in den Blick, die mit der angeblichen Wirtschaftlichkeit der ostdeutschen Braunkohlenverstromung kontrastiere. Dabei verweist er auf den kontinuierlichen Rückgang des Stromabsatzes der VEAG, wie er sich aus deren Geschäftsberichten ergebe.

An dieser Stelle kommt der SächsVerfGH zu Recht zu einem differenzierteren Ergebnis als das BbgVerfG noch im Juni 1998.⁶ Dessen zweite Entscheidung zum Bestand der Gemeinde Horno sah die maßgeblichen Rahmenbedingungen durch das Gesetz zur Neuregelung des Energiewirtschaftsrechts als nicht wesentlich verändert an.⁷ In dem Urteil wurde sogar auf die Tatsache verwiesen, dass der sächsische Landtag kurz vorher eben das Heuersdorfgesetz verab-

1. BbgVerfG, Urt. v. 1.6.1995, VfGBbG 6/95, LKV 1995, 365 f.

2. Degenhart, DVBl 1996, 773–784.

3. vgl. Pieroth in Jarrass/Pieroth, Grundgesetz, Kommentar, Art. 28 Rn. 12 m.w.N.

4. vgl. ebd. Rn. 7.

5. vgl. OVG Lüneburg, Urt. v. 11.04.1986 - 6 OVG 17/83, ZfBR 1986, 287; VerfGH NW, Urt. v. 9.6.1997 - VerfGH 20/95 u.a., DVBl 1997, 1107; BVerfG, Urt. v. 23.6.1987 - 2 BvR 826/83, BVerfGE 76, 107.

6. BbgVerfG, Urt. v. 18.6.1998, VfGBbG 27/97, LKV 1998, 395 ff.

7. LKV 1998, 395, 402.

schiedet hatte, und sich dabei auf dieselben Gutachten zum Strombedarf in den neuen Bundesländern stützte, die auch der brandenburgische Landtag herangezogen hatte, und zwar beim Erlass des brandenburgischen Braunkohlegrundlagengesetzes, das die Inanspruchnahme der Gemeinde Horno regelte.

Ausblick: Die Entscheidung des SächsVerf kommt zu Recht der langjährigen Forderung der Gemeinde Heuersdorf und ihrer Einwohner, dass die Devastierung der Ortslage in als *notwendig* nachgewiesen werden müsse, entgegen. Denn es entspricht rechtsstaatlichen Grundsätzen, einschneidende Eingriffe in verfassungsmäßige Rechte an den Nachweis besonderer Voraussetzungen zu knüpfen, genauso wie es demokratischen Grundsätzen entspricht, dass der Gesetzgeber legitimiert ist, gegebenenfalls eine solche Entscheidung zu treffen. Ob die Voraussetzungen für eine bergbauliche Inanspruchnahme von Heuersdorf vorliegen, hat der Verfassungsgerichtshof ausdrücklich offengelassen (2.7). Er fordert aber eine hinreichend nachvollziehbare und vor allem unvoreingenommene Untersuchung ihrer energiewirtschaftlichen Erforderlichkeit (2.3.1.2). Äußerungen der Sächsischen Staatsregierung in Reaktion auf das Urteil – man werde die „Formfehler“ schnellstens beseitigen⁸ – lassen allerdings befürchten, dass diese Ermahnung des Gerichts nicht auf fruchtbaren Boden gefallen ist.

8. Sächsische Zeitung, 19.07.2000 „Gemeinde Heuersdorf steht weiter auf Abriss“; Leipziger Volkszeitung, 19.7.2000 „Kurt Biedenkopf: Regierung legt neues Gesetz zu Heuersdorf vor“

RA Klaus Kallenberg, Berlin
Malte Bornkamm, LL. M.; ref. iur; Berlin