

# ZUR

ZUR ■ Nr. 3  
Jahrgang 12  
Seiten 177-240  
ISSN 0943-383 X  
E 10882

Das Forum für  
Umwelt und Recht

Zeitschrift für Umweltrecht

3 / 2001

## Aufsätze

**Die Aarhus-Konvention – mehr Bürgerbeteiligung durch umweltrechtliche Standards?**

*Michael Zschiesche*

**Vertrauensschutz für Erben von Altlastengrundstücken?**

*Malte Kohls*

**Das neue Weißbuch zur Umwelthaftung**

*Christine Godt*

*Sonderdruck:*

**Umweltschutz durch Gemeindebestandsschutz**

*Axel Ischentscher*

## Europarecht

**Neueste Entwicklungen im Europäischen Umweltrecht**

*Josef Falke*

## Rechtsprechungsreport

**Krebsrisiken durch Luftverunreinigungen**

*Wolfgang Köck*

## Rechtsprechung

*Sonderdruck:*

**VerfGH Sachsen**

Braunkohletagebau

**BVerwG**

Missbräuchliche Ausnutzung eines Eigentumsrechts

**BVerwG**

Bundesrechtswidrigkeit von § 10 LNatSchG BW

**BVerwG**

Potentiell FFH-Gebiet

**OVG Berlin**

Gefährdungsabschätzung und Sanierungsuntersuchungen

**OVG Münster**

Ergänzendes Verfahren bei fehlender UVP

**OVG Münster**

Anforderungen an Betriebsbeauftragten für Immissionsschutz

**OVG Lüneburg**

Mindestabstände zwischen Windparks

**VG Gießen**

Zulassung des vorzeitigen Beginns nach § 8 BImSchG

**Buchrezensionen, Buchneuerscheinungen, Länderspiegel, Bundesumweltrecht aktuell, Zeitschriften-schau, Termine**

Axel Tschentscher

## Umweltschutz durch Gemeindebestandsschutz

### Das Heuersdorf-Urteil des Sächsischen Verfassungsgerichtshofs\*

*Für Umweltschutzbestrebungen, die sich gegen Erschließungsvorhaben des Braunkohletagebaus richten, ist es durchaus typisch, dass sie durch Gemeindebestandsschutz vermittelt werden. Die zu schützende Lebenswelt von Menschen fällt regelmäßig mit dem Gebiet einer ganzen Gemeinde oder sogar mehrerer Gemeinden zusammen. Es macht den besonderen Reiz der Problemkonstellation aus, dass der Umweltschutz hierbei eine unerwartete Stärkung erfährt, indem er in den Verfahren vor Landesverfassungsgerichten von dem besonderen Schutzpotential der kommunalen Selbstverwaltungsgarantie profitiert.*

#### A. Braunkohletagebau als Rechtsproblem

Der Sächsische Verfassungsgerichtshof hat mit dem Heuersdorf-Urteil eine grundlegende Entscheidung zum Braunkohletagebau getroffen, die seine bisherige Rechtsprechung konsolidiert und in einzelnen Punkten weiter vorantreibt. Den Ausgangspunkt für die Streitigkeit bildete dabei das Festhalten des Landesgesetzgebers am

Braunkohletagebau. Dieser Tagebau gehört zu den umstrittensten Problemfeldern des Umweltschutzes. Aus rechtlicher Sicht sind es vor allem drei Gründe, die ihn zunehmend fragwürdig werden lassen. Erstens ist das bergrechtliche Ziel einer heimischen Rohstoffversorgung nicht einmal mittelfristig zu realisieren, weil die hiesigen Braunkohlevorkommen in wenigen Jahrzehnten ohnehin erschöpft sein werden<sup>1</sup>. Zweitens beschränkt die EU-Binnenmarkttrichtlinie für Strom den Vorranganteil für heimische Rohstoffe, so dass neben der Steinkohle nicht gleichzeitig auch noch die Braunkohle sub-

\* SächsVerfGH, ZUR 2001, S. 207; dieser Beitrag ist zugleich eine Anmerkung zur Heuersdorf-Entscheidung.

<sup>1</sup> Zur sog. Rohstoffsicherungsklausel des § 48 I 2 BBergG und der Zwecksetzung in § 1 Nr. 1 BBergG vgl. BbgVerfGH, LKV 1998, 395 (403) - Horno; dort auch die Feststellung, dass die Energieversorgung ohne den Braunkohletagebau durch Stromimporte gesichert werden könnte.

ventioniert werden dürfte<sup>2</sup>. Und drittens beweist die Braunkohleschutzklausel im neuen Energiewirtschaftsgesetz, dass die Verstromung von Braunkohle wirtschaftlich auf Dauer nicht tragfähig ist<sup>3</sup>. Wenn vor diesem Hintergrund nach wie vor neue Flächen zur Verwüstung freigegeben werden, dann ist es verständlich, dass solche Vorhaben regelmäßig vor den Gerichten enden.

Das Heuersdorf-Urteil des Sächsischen Verfassungsgerichtshofs gehört zu den wenigen Entscheidungen, die den Gegnern des Braunkohletagebaus Recht gegeben haben. Die prozessuale Situation ist dabei weniger außergewöhnlich, als sie für eine umweltrechtliche Streitigkeit zunächst erscheint. Die Gemeinde Heuersdorf hatte sich mit einem Antrag auf kommunale Normenkontrolle gegen das Heuersdorfgesetz gewendet, mit dem der Landesgesetzgeber das Gemeindegebiet für den Braunkohleabbau freigegeben und die Gemeinde aufgelöst hatte. Das Verfassungsgericht erklärte das Gesetz antragsgemäß für nichtig. Dabei ließ es ausdrücklich offen, ob es dem Gesetzgeber im Ergebnis möglich gewesen wäre, die Preisgabe der Gemeinde für den Braunkohletagebau verfassungskonform zu beschließen. Als Maßstab für eine solche Freigabe zur Verwüstung (sog. Devastierung) seien aber jedenfalls die strengen Schutzbestimmungen anzuwenden, die nach der Sächsischen Verfassung für Gemeindeauflösungen gelten. In diesem Rahmen habe es beim Heuersdorfgesetz sowohl an der gebotenen Anhörung als auch an einer hinreichend intensiven Sachaufklärung und Begründung gefehlt.

Den vier Zentralaussagen des Urteils soll in den folgenden Abschnitten nachgegangen werden (II.-V.), bevor im abschließenden Ausblick (VI.) die These vertreten wird, dass es zu einem Widerspruch der Kontrollmaßstäbe führt, wenn einerseits die Gerichte eine Formalisierung im kommunalen Bestandsschutz bewirken und andererseits der Gesetzgeber eine Entformalisierung des Verwaltungsverfahrens- und Verwaltungsprozessrechts betreibt.

## B. Gleichstellung von faktischer und rechtlicher Gemeindeauflösung

Die erste Zentralaussage, mit der der Sächsische Verfassungsgerichtshof in der Heuersdorf-Entscheidung über den konkret zu entscheidenden Fall hinausweist, ist die Gleichstellung von faktischer und rechtlicher Gemeindeauflösung. Die Freigabe des Gemeindegebietes für den Braunkohletagebau wird als *eigenständiger* Eingriff in das kommunale Selbstverwaltungsrecht eingestuft, der unabhängig vom rechtlichen Fortbestand der Gemeinde die Schutzinstrumente des Art. 88 I, II SächsVerf auslöst. Mit dieser Aussage zeichnet sich eine gemeinsame Linie in der jüngeren Judikatur der Landesverfassungsgerichte zum Braunkohletagebau ab<sup>4</sup>. Die Flächenvernichtung ist landesverfassungsrechtlich nur »aus Gründen des Wohles der Allgemeinheit« zulässig (Art. 88 I SächsVerf), bei einer Maßnahme gegen den Willen der Gemeinde nur durch Parlamentsgesetz (Art. 88 II 2 SächsVerf) und in jedem Fall erst nach vorheriger Anhörung der »Bevölkerung der unmittelbar betroffenen Gebiete« (Art. 88 II 3 SächsVerf)<sup>5</sup>. Als ungeschriebenes Verfassungserfordernis – das auch nicht aus Art. 84 II SächsVerf abzuleiten gewesen wäre<sup>6</sup> – hat der Gerichtshof außerdem die vorherige Anhörung der Gemeinde selbst ausgemacht (II.2.1)<sup>7</sup>. Anwendbar sind also sämtliche Zulässigkeitsvoraussetzungen der Gemeindeauflösung, wie sie auch in anderen Bundesländern entweder durch wortgleiche Regelung in der Landesverfassung<sup>8</sup> oder als Ausdruck der allgemeinen kommunalen Selbstverwaltungsgarantie gelten<sup>9</sup>.

Die verfassungsrechtlichen Hürden in Art. 88 I, II SächsVerf sind zwar, was der Sächsische Verfassungsgerichtshof im Heuersdorf-Urteil auch anerkennt (II.2.1)<sup>10</sup>, ersichtlich nur auf kommunale Neugliederungen bezogen und nicht als Umweltschutzinstrumente gegen den Braunkohletagebau gedacht. Dennoch folgte das Gericht – letztlich mit der Schwere des Eingriffs aus Sicht der betroffenen Gemeindeangehörigen argumentierend –, die Freigabe zur

»Devastierung« sei von ihrer »Intention wie von den Wirkungen her einer rechtlichen Auflösung gleichzustellen« (II.2.1). Die Bestimmung in Art. 88 SächsVerf beziehe sich »nicht nur auf klassische Maßnahmen gebietlicher Neugliederung«, sondern auch auf jede »Entscheidung des Gesetzgebers, ... eine Gemeinde ... für Zwecke des Braunkohleabbaus zur Inanspruchnahme freizugeben« (II.2.1). Wolle der Planungsträger ein Gemeindegebiet der Verwüstung durch den Braunkohletagebau preisgeben, so müsse er dies folglich unter den anspruchsvollen Form- und Verfahrensregeln einer Gemeindeauflösung realisieren.

Bei der Anwendung dieser Regeln durch den Gerichtshof ist zunächst ganz unproblematisch und Zustimmungswürdig, dass die in § 2 des Heuersdorfgesetzes vorgesehene Eingliederung der Gemeinde in die Stadt Regis-Breitlingen<sup>11</sup> einen Fall der »Auflösung von Gemeinden gegen ihren Willen« (Art. 88 II 2 SächsVerf) bildet, denn die Gemeinde Heuersdorf hatte bei ihrer Anhörung zum Gesetzentwurf bekundet, sich langfristig mit den Gemeinden Deutzen und Ramsdorf zusammenschließen zu wollen (I.1.2.3)<sup>12</sup>. Schon insoweit sah das Gericht einen Anhörungsmangel darin, dass im legislativen Vorfeld nur das »Ob« der Umsiedlung beraten worden sei, aber keine eigenständige Auseinandersetzung über das »Wohin« der Neuordnung stattgefunden habe (II.2.5.2).

2 Art. 8 IV der Richtlinie 96/92/EG des Europäischen Parlaments und des Rates betreffend gemeinsame Vorschriften für den Elektrizitätsbinnenmarkt vom 19. Dezember 1996, ABl. L027 vom 30.1.1997, S. 20, lautet: »Ein Mitgliedstaat kann aus Gründen der Versorgungssicherheit Anweisung geben, daß Elektrizität bis zu einer Menge, die 15% der in einem Kalenderjahr zur Deckung des gesamten Elektrizitätsverbrauchs des betreffenden Mitgliedstaats notwendigen Energie nicht überschreitet, vorrangig aus Erzeugungsanlagen abgerufen wird, die einheimische Primärenergieträger als Brennstoffe einsetzen.«

3 Gesetz über die Elektrizitäts- und Gasversorgung (Energiewirtschaftsgesetz, EnWG) vom 24. April 1998, BGBl. I S. 730. § 7 I 1 EnWG lautet: »Die Behörde erteilt Elektrizitätsversorgungsunternehmen für die Versorgung von Letztverbrauchern eine Bewilligung, durch die die Anwendung des § 5 ausgeschlossen wird.« Im Ergebnis wird das ostdeutsche Netz damit von der Durchleitungspflicht für Fremdstrom ausgenommen. Gelegentlich wird die Regelung auch »VEAG-Klausel« genannt, weil sie insbesondere der 1990 aus den Netzkombinaten gegründeten Vereinigten Energiewerke AG nützt.

4 Ebenso bereits BbgVerfGH, LKV 1995, 365 f. – Braunkohlenplan Tagebau Jämschwalde, insoweit bestätigt durch BbgVerfGH, LKV 1998, 395 (395, 406 f.) – Horno.

5 Verfassung des Freistaates Sachsen vom 27.5.1992, GVBl. S. 243. Art. 88 I, II SächsVerf (Kommunale Gebietsänderungen) lautet vollständig: »(1) Das Gebiet von Gemeinden und Landkreisen kann aus Gründen des Wohles der Allgemeinheit geändert werden. (2) Das Gemeindegebiet kann durch Vereinbarung der beteiligten Gemeinden mit staatlicher Genehmigung, durch Gesetz oder auf Grund eines Gesetzes geändert werden. Die Auflösung von Gemeinden gegen deren Willen bedarf eines Gesetzes. Vor einer Gebietsänderung muß die Bevölkerung der unmittelbar betroffenen Gebiete gehört werden.«

6 Art. 84 II SächsVerf (Kommunale Selbstverwaltung) lautet: »Bevor durch Gesetz oder Rechtsverordnung allgemeine Fragen geregelt werden, welche die Gemeinden und Gemeindeverbände berühren, sind diese oder ihre Zusammenschlüsse rechtzeitig zu hören.« Die Norm betrifft nur abstrakte Regelungen; für konkrete Gebietsänderungen folgt das Anhörungsrecht aus der Selbstverwaltungsgarantie; vgl. zum gleichlautenden Art. 71 IV BW Verf *Sander*, in: Feuchte u.a., Verfassung des Landes Baden-Württemberg, 1987, Art. 71 Rn. 15; *Braun*, Kommentar zur Verfassung des Landes Baden-Württemberg, 1984 mit Ergänzungsband 1997, Art. 71 Rn. 68, 70; zum gleichlautenden Art. 91 IV ThürVerf *Hopfe*, in: Linck/Jutzi/Hopfe, Die Verfassung des Freistaats Thüringen, 1994, Art. 91 Rn. 13.

7 Vgl. SächsVerfGH, ZUR 2001, S. 201 ff., Abschnitt II.2.1, insoweit ständige Rechtsprechung: SächsVerfGH, SächsVBl. 1999, 236 (237); SächsVBl. 1999, 243 (246) m.w.N.

8 Art. 74 I, II BW Verf; Art. 98 I, II BbgVerf; Art. 92 ThürVerf (dazu *Hopfe* [Fn. 6], Art. 92 Rn. 3 ff., 10 ff.). Ähnlich Art. 57 VI, 59 NdsVerf; Art. 90 SaAnhVerf.

9 Vgl. zu Art. 11 II BayVerf *Meder*, Die Verfassung des Freistaates Bayern, 4. Aufl. 1992, Art. 11 Rn. 5; BayVerfGH, BayVBl. 1984, 235 (236 f.); Entsprechendes gilt für Art. 137 HessVerf; Art. 72 M-VVerf; Art. 78 NWVerf; Art. 49 RhPVerf; Art. 46 SchlHVerf; Art. 117 SaarVerf.

10 SächsVerfGH, ZUR 2001, S. 207 ff., Abschnitt II.2.1.

11 § 2 des Heuersdorfgesetzes (Eingliederung) lautet: »Die Gemeinde Heuersdorf, Landkreis Leipziger Land, wird in die Stadt Regis-Breitlingen, Landkreis Leipziger Land, eingegliedert.«

12 SächsVerfGH, ZUR 2001, S. 207 ff., Abschnitt I.1.2.3 (hier nicht mit abgedruckt).

Obwohl allein dies zur Begründung des Ergebnisses ausgereicht hätte, nahm der Gerichtshof den Fall zum Anlass, die Gleichstellung von faktischer und rechtlicher Gemeindeauflösung festzustellen. Dieser Entscheidungsgehalt, der die eigentliche Neuigkeit darstellt, bezieht sich auf die Nutzungsregelung in § 1 Heuersdorfgesetz. Dabei enthält diese Regelung überhaupt keine Aussage über den Status der juristischen Person 'Gemeinde Heuersdorf'<sup>13</sup>. Eine »Gebietsänderung« oder »Auflösung« im Sinne von Art. 88 II SächsVerf, also einen unmittelbaren Eingriff in den Umfang oder *rechtlichen* Bestand der Gemeinde, schreibt die Norm nicht vor<sup>14</sup>. Deshalb stützt das Gericht die Anwendbarkeit der verfassungsrechtlichen Schutzinstrumente auf eine Begründung, wie sie in der Grundrechtsdogmatik für die Gleichstellung von mittelbaren (faktischen) mit unmittelbaren (klassischen) Eingriffen eine Parallele findet<sup>15</sup>: auf die gleich intensive Wirkung (II.2.1)<sup>16</sup>. Diese dogmatische Figur vermag zu überzeugen, ist doch die mittelbare Wirkung einer rechtlichen Freistellung zur Devastierung mindestens ebenso intensiv wie – ja wegen des Umsiedlungserfordernisses regelmäßig sogar intensiver als – die unmittelbare Wirkung einer bloßen rechtlichen Neuordnung der Gemeinde<sup>17</sup>. Durch das *argumentum a maiore ad minus* gelangt dem Gericht folglich eine zeitgemäße Adaption der verfassungsrechtlichen Standards an die Herausforderungen des Braunkohletagebaus.

## C. Betonung der prozeduralen gegenüber den materialen Bestandsschutzinstrumenten

Der zweite zentrale Entscheidungsgehalt, für den die Heuersdorf-Entscheidung geradezu exemplarisch steht, liegt in der Betonung der prozeduralen gegenüber den materialen Bestandsschutzinstrumenten. Der Gerichtshof begleitet die hohen Verfahrens Anforderungen nämlich mit wiederkehrenden Hervorhebungen seiner eingeschränkten Kontrollbefugnis gegenüber dem Gesetzgeber: die Entscheidungsspielräume des Landtags müssten respektiert werden (II.2.4)<sup>18</sup>; die Prüfung beschränke sich auf die Legitimität der Reformziele (II.2.4.1); die Entkoppelung vom Konzept der kommunalen Neugliederung unterliege nur einer Willkürprüfung (II.2.4.2); eine umfassende Sachverhaltsaufklärung sei dem Gesetzgeber nicht abzuverlangen (II.2.4.3); die Bewertung und Gewichtung sei nicht Sache des Gerichts (II.2.4.3). Die Ziele ressourcenschonender, sicherer und preisgünstiger Energieversorgung (II.2.6.1) sowie die arbeitsmarkt-, wirtschafts- und strukturpolitischen Ziele müssten vom Gericht als legitim anerkannt (II.2.6.3) und die unsichere Sachverhaltsmittlung bei der Erforderlichkeit dürfe dem Gesetzgeber nicht zur Last gelegt werden (II.2.6.4.1). Als defizitär wird die gesetzgeberische Prognose nur deshalb eingestuft, weil sie die mögliche Bedarfsänderung durch die Liberalisierung der Strommärkte unberücksichtigt gelassen hat (II.2.6.4.3). Dagegen bleibt die eigentliche materielle Frage unentschieden: der Gerichtshof lässt ausdrücklich offen, ob mit einer aktualisierten Prognose die hinreichende Orientierung am 'öffentlichen Wohl' gelingen könne (II.2.7). Genau genommen wird dem Gesetzgeber also kein materieller Abwägungsfehler, sondern ein formeller Begründungsmangel vorgeworfen. Oder anders gesprochen: kontrollierend wirkt nicht der unscharfe materiale Maßstab des öffentlichen Wohls, sondern der dadurch inspirierte prozedurale Maßstab der hinreichenden Begründungsdichte; es wird nicht die Richtigkeit des Ergebnisses geprüft, sondern die Anstrengung, die der Gesetzgebung auf dem Weg zu diesem Ergebnis, also im parlamentarischen Verfahren, unternommen hat<sup>19</sup>. Besonders deutlich wird diese Verschiebung vom materialen zum prozeduralen Schutzgehalt in einer Randbemerkung der Entscheidungsgründe: der gesetzgeberische Mangel könne – so das Gericht – bereits darin liegen, dass die in der Begründung des Gesetzentwurfs genannten Gutachten nicht als Drucksachen in das parlamentarische Verfahren eingebracht worden seien (II.2.6.4.3).

Mit den geringen materiellen Schutzmöglichkeiten der Gemeinden betont die Heuersdorf-Entscheidung zu Art. 88 I, II SächsVerf eine For-

malisierungstendenz, die sich schon in der bundesverfassungsgerichtlichen Judikatur zur kommunalen Selbstverwaltungsgarantie des Art. 28 II GG findet. Dieser Garantie, die ohne weiteren Transformationsakt<sup>20</sup> einen rahmenartigen Mindeststandard für die Länder schafft<sup>21</sup>, wird auf keiner ihrer Ebenen eine materielle Sicherung des Bestands einzelner Gemeinden zugeschrieben<sup>22</sup>. Gleichgültig, ob man den Schutz der kommunalen Selbstverwaltung als grundrechtsgleiche Gewährleistung<sup>23</sup> oder als institutionelle Garantie versteht<sup>24</sup>; jedenfalls gewährleistet das Grundgesetz nur, dass überhaupt Gemeinden bestehen<sup>25</sup>. Auch die negative Freizügigkeit (Art. 11 I GG, sog. »Recht auf Heimat«)<sup>26</sup> vermittelt im Falle von Umsiedlungen keine Bestandsgarantie für Heimatorte<sup>27</sup>. Eine materielle Bestandsgarantie gibt

13 Vgl. den Wortlaut von § 1 Heuersdorfgesetz (Nutzung des Gemeingebietes): »Das Gebiet der Gemeinde Heuersdorf kann zum Zwecke der Rohstoff- und Energieversorgung (Braunkohleabbau) in Anspruch genommen werden.«

14 Vgl. die entsprechenden Überlegungen in BbgVerfGH, LKV 1995, 365 (365): faktischer Eingriff; keine unmittelbar auf die Auflösung zielende Rechtsfolgenanordnung.

15 Vgl. BVerfGE 6, 273 (278): »Reflexwirkung«; allgemein m.w.N. zu mittelbaren Eingriffen Roth, Faktische Eingriffe in Freiheit und Eigentum, 1994, S. 33 ff. (46 f.), sowie Dreier, in: ders. (Hrsg.), Grundgesetz-Kommentar, Bd. 1, 1996, Vorb. Rn. 82; frühes Plädoyer für eine stärkere Einbeziehung der »mittelbaren und reflexiven staatlichen Maßnahmen« bei Lerche, Rechtsprobleme der wirtschaftslenkenden Verwaltung, in: DÖV 1961, 486 (490).

16 Vgl. Roth, Eingriffe (Fn. 15), S. 46 f., 184 f.: »Wirkungsgleichheit«.

17 So auch BbgVerfGH, LKV 1995, 365 (366); ähnlich BbgVerfGH, LKV 1998, 395 (405, 407): faktische Vorwirkungen als mögliche materielle Eingriffe; die Beendigung der rechtlichen Selbstständigkeit sei gegenüber der Abaggerung »gleichsam der kleinere Schritt«.

18 SächsVerfGH, ZUR 2001, S. 207 ff., Abschnitt II.2.4.

19 Vgl. Meyer, Die kommunale Neuordnung als verfassungsgerichtliches Problem, in: DÖV 1971, S. 801 (809), zur Rechtsprechung des rheinland-pfälzischen Verfassungsgerichtshofs: »Er [der Gerichtshof] verschiebt damit die Prüfung vom Produkt, dem Gesetz, auf das Verfahren.«

20 Vgl. zur unmittelbaren Verbindlichkeit der 'Durchgriffsnorm' des Art. 28 II GG für den Landesgesetzgeber BVerfGE 1, 167 (174 ff.); Dreier, in: ders. (Hrsg.), Grundgesetz-Kommentar, Bd. 2, 1998, Art. 28 Rn. 86; Nierhaus, in: Sachs (Hrsg.), Grundgesetz-Kommentar, 2. Aufl. 1999, Art. 28 Rn. 33; Püttner, Kommunale Selbstverwaltung, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Bd. IV, 1990, § 107 Rn. 11; zur konstitutionellen Bestätigung der Unmittelbarkeit der Garantie vgl. Art. 93 I Nr. 4b GG.

21 Löwer, in: v. Münch/Kunig (Hrsg.), Grundgesetz-Kommentar, Bd. 2, 3. Aufl. 1995, Art. 28 Rn. 34 ff.; Stern, Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland, Bd. I, 2. Aufl. 1984, § 12 II 6 a) (S. 419).

22 Zur Unterscheidung von Garantieebenen der Selbstverwaltung Stern, Staatsrecht I (Fn. 21), § 12 II 4 b) (S. 409); ders., in: Dolzer (Gesamthrg.), Bonner Kommentar zum Grundgesetz, Art. 28 (Zweitbearbeitung 1964) Rn. 62 ff., 78 ff.; ebenso Dreier (Fn. 20), Art. 28 Rn. 92 ff.; Löwer (Fn. 21), Art. 28 Rn. 41 ff.; Nierhaus (Fn. 20), Art. 28 Rn. 34.

23 BayVerfGH, BayVBl. 1986, 298 (300): »grundrechtsähnliches Recht«; vgl. Kne-meyer, Bayerisches Kommunalrecht, 10. Aufl. 2000, Rn. 12 f., 27; ders., Die verfassungsrechtliche Gewährleistung des Selbstverwaltungsrechts der Gemeinden und Landkreise, in: v. Mutius (Hrsg.), Selbstverwaltung im Staat der Industriegesellschaft. Festgabe zum 70. Geburtstag von Georg Christoph von Unruh, 1983, S. 209 (210 ff.); Maunz, in: Maunz/Dürig (Hrsg.), Grundgesetz-Kommentar, Art. 28 (1977) Rn. 59; Richter, Verfassungsprobleme der kommunalen Funktionalreform, 1977, S. 86 ff. (»unmittelbare Verfassungsgarantie«).

24 Etwa Belhge, Das Selbstverwaltungsrecht im Spannungsfeld zwischen institutioneller Garantie und grundrechtlicher Freiheit, in: v. Mutius (Hrsg.), Selbstverwaltung (Fn. 23), S. 149 (160); Blümel, Wesensgehalt und Schranken des kommunalen Selbstverwaltungsrechts, ebd., S. 265 (266 f.); Gern, Deutsches Kommunalrecht, 2. Aufl. 1997, Rn. 49; Löwer (Fn. 21), Art. 28 Rn. 39 m.w.N.; Nierhaus (Fn. 20), Art. 28 Rn. 34. Für eine inhaltliche Neubestimmung der 'institutionellen Garantie' des Art. 28 II GG Faber, in: Wassermann (Gesamthrg.), Alternativ-Kommentar, Bd. 1, 2. Aufl. 1989, Art. 28 Rn. 26 ff.

25 Maunz (Fn. 23), Art. 28 Rn. 45; Stern (Fn. 22), Art. 28 Rn. 83; Löwer (Fn. 21), Art. 28 Rn. 41.

26 Hailbronner, Freizügigkeit, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Bd. VI, 1989, § 131 Rn. 32; Pernice, in: Dreier (Hrsg.), Grundgesetz-Kommentar, Bd. 1, 1996, Art. 11 Rn. 10. Vgl. auch Art. 2 II BW Verf, der allerdings – wie ein Vergleich mit abgelehnten Alternativformulierungen zeigt – kein subjektives Recht vermittelt; Hollerbach, in: Feuchte u.a., Verfassung (Fn. 6), Art. 2 Rn. 25 ff. (26).

27 Baer, Zum »Recht auf Heimat« – Art 11 GG und Umsiedlungen zugunsten des Braunkohletagebaues, in: NVwZ 1997, S. 27 (33): Abwägung im Einzelfall. Vgl. zum Heimatargument beim Braunkohletagebau auch BbgVerfGH, LKV 1998, 395 (403, 406).

es nicht<sup>28</sup>: der Landesgesetzgeber kann Eingemeindungen, Gemeindeauflösungen oder -zusammenschlüsse vornehmen, sogar als Mehrfachänderungen (»Rück-Neugliederungen«)<sup>29</sup>. Auch der »relativierte Bestandsschutz«<sup>30</sup>, mit dem Art. 28 II GG einen »Kernbereich« der Selbstverwaltung vor Parlamentsgesetzen bewahrt<sup>31</sup>, beschränkt sich in seinem materiellen Gehalt darauf, dass Gebietsänderungen dem öffentlichen Wohl dienen müssen<sup>32</sup>. Die Konkretisierung des unbestimmten Rechtsbegriffs 'Gemeinwohl' wird zwar von den Gerichten kontrolliert<sup>33</sup>, angesichts der gesetzgeberischen Entscheidungsprärogative aber nicht sehr intensiv: was zählt, ist die gute Absicht der Legislative, nicht der tatsächliche Erfolg ihrer Maßnahme. Wegen des finalen Charakters der Neugliederung beschränkt sich die gerichtliche Kontrolle auf offensichtliche Fehler<sup>34</sup>.

In der Betonung der prozeduralen gegenüber den materialen Schutzinstrumenten hebt der Sächsische Verfassungsgerichtshof also eine Einsicht hervor, die auch jenseits des Falles ‚Heuersdorf‘ für Braunkohletagebau und Gemeindeneugliederungen Geltung beanspruchen kann: je weniger griffig der materiale Maßstab ist<sup>35</sup>, desto wichtiger wird der prozedurale Schutz, der durch Anforderungen an die Begründungsdichte und durch das Anhörungsgebot vermittelt wird.

## D. Strenge Anforderungen an die Anhörung

Als dritter Zentralgehalt der Heuersdorf-Entscheidung können die strengen Anforderungen gelten, die an das Verfahren gestellt werden, wenn das Parlament, einzelne Ausschüsse, die Landesregierung oder beauftragte Behörden die nötigen Anhörungen von Gemeindebevölkerung und Gemeinde durchführen. Anforderungen an die Anhörung waren vom Sächsischen Verfassungsgerichtshof schon in früheren Entscheidungen formuliert worden<sup>36</sup>. Doch mit dem Heuersdorf-Urteil wird es dem Landesgesetzgeber nachgerade unmöglich, in Braunkohlefällen auf vorausgegangene Erörterungen eines früheren Planungsstadiums Bezug zu nehmen<sup>37</sup>. Die Anhörung müsse sich sowohl auf die Neugliederung als auch auf die Freigabe zur Devastierung erstrecken (II.2.3), sie müsse nach vorheriger Information über die wesentlichen Inhalte »in jedem Stadium so ergebnisoffen wie möglich durchgeführt« werden (II.2.3.1.2)<sup>38</sup>, sie dürfe vorausgegangene Anhörungen nur einbeziehen, soweit deren Gegenstand mit dem Gesetzesvorhaben »in wesentlichen Grundzügen identisch« sei (II.2.3.1.4)<sup>39</sup>. Für die gesetzliche Freigabe zur Devastierung genüge es keinesfalls, wenn vorher nur zur gebietlichen Neugliederung angehört worden sei; für die Neugliederung genüge es nicht, wenn die Anhörung sich nur auf das 'Ob' der Umsiedlung statt auch auf das 'Wohin' der Neuordnung bezogen habe (II.2.5.2). Die Anhörung verlange insbesondere, dass die Standpunkte und Ziele explizit in das Verfahren eingebracht würden; sie verliere ihren Wert, »wenn sie sich in einem allgemeinen Gespräch auflöst« (II.2.5.2).

Die in Braunkohlefällen intrikat miteinander verwobenen Fragen von Freigabe, Umsiedlung, Auflösung, Neugliederung und Neuordnung dürften in diesem Anforderungsgeflecht regelmäßig erst dann hinreichend bestimmt sein, wenn der Gesetzentwurf weitgehend konkretisiert ist. Im Gegensatz zu einfachen Gemeindegebietsänderungen ist es dem Landesgesetzgeber also in Braunkohlefällen praktisch nicht möglich, sich auf die früheren Anhörungen zu Vorstufen der Planung zu berufen; die Anhörung wird sich nach den hohen Verfahrensanforderungen des Gerichtshofs vielmehr regelmäßig auf alle Details der Endplanung erstrecken müssen<sup>40</sup>. Selbst wenn diese Details feststehen, verlangt das Gebot der weitgehenden Ergebnisoffenheit, dass auch die Alternativen in allen Einzelfragen erörtert werden, also beispielsweise die Fragen der teilweisen oder vollständigen Freigabe, des rechtlichen Erhalts oder der rechtlichen Neugliederung, der Zusammenlegung mit der einen oder anderen Nachbargemeinde. Der Verstoß gegen nur eines dieser Anhörungsgebote würde das Braunkohlevorhaben bereits verfahrensfehlerhaft werden lassen, selbst

wenn dem Landesgesetzgeber im Ergebnis keine fehlerhafte Gewichtung der widerstreitenden Interessen vorzuwerfen wäre.

Diese konsequente Stärkung der Verfahrensinstrumente verdient Zustimmung. Die Funktion des Parlamentsvorbehalts bei Auflösungen von Gemeinden gegen deren Willen (Art. 88 II 2 SächsVerf) besteht gerade darin, das legitimatorisch höchste, weil einzige unmittelbar vom Volk gewählte Staatsorgan zur Verantwortung zu rufen. Die Entscheidung wird damit als wichtig markiert und löst die qualifizierte Öffentlichkeit aus, die das parlamentarische Verfahren zu vermitteln vermag. Wenn die Anhörung von Gemeinde und Gemeindegangehörigen deren Bedenken in den öffentlichen Deliberationsprozess einbringen soll<sup>41</sup>, dann funktioniert das nur bei einer inhaltlichen Deckungsgleichheit von Anhörungsgegenstand und Gesetzentwurf. Die prozedurale Schutzwirkung der Anhörung (und damit das Ziel des Art. 88 II SächsVerf) würde hingegen verfehlt, wenn sich die Beratung zum Gesetz von dem Anhörungsgegenstand löste. Nur die hohen Anforderungen, die vom Verfassungsgerichtshof formuliert wurden, können vor derartigen Loslösungen schützen<sup>42</sup>.

Zustimmungswürdig ist auch die Konsequenz des Gerichts, dass ein Verstoß gegen das Anhörungserfordernis zwingend zur Nichtigkeit führen müsse. Zwar sieht das deutsche Recht im Unterschied zum anglo-amerikanischen Rechtskreis für Verstöße gegen Verfahrensvor-

28 H.M.; für Art. 28 II GG etwa BVerfGE 50, 50 (50); 86, 90 (107); vgl. Dreier (Fn. 20), Art. 28 Rn. 122; Gern, Kommunalrecht (Fn. 23), Rn. 160, 200; Maunz (Fn. 23), Art. 28 Rn. 45; Löwer (Fn. 21), Art. 28 Rn. 42, 66; Stern (Fn. 22), Art. 28 Rn. 78, 98, 145 f.; für Landesverfassungen etwa StGH BW ESVG 23, 1 (18) - Nürtlingen; 25, 1 (1, 10) - Neureut; DÖV 1975, 385 (387); Meissner, Verwaltung, in: Degenhart (Hrsg.), Handbuch der Verfassung des Freistaates Sachsen, 1997, § 14 Rn. 73; Sander (Fn. 6), Art. 71 Rn. 2; Braun (Fn. 6), Art. 74 Rn. 1 f.

29 Vgl. etwa BVerfGE 86, 90 (109 ff.); dazu Gern, Kommunalrecht (Fn. 23), Rn. 207; Löwer (Fn. 21), Art. 28 Rn. 43; Ipsen, Schutzbereich der Selbstverwaltungsgarantie und Einwirkungsmöglichkeiten des Gesetzgebers, in: ZG 9 (1994), S. 194 (198 f., 206).

30 Terminus bei StGH BW ESVG 25, 1 (1, 10); ähnlich ThürVerfGH, LKV 1997, 413 (413); relativierte beschränkt-individuelle Rechtssubjektsgarantie.

31 Vgl. z.B. BVerfGE 76, 107 (118): »unantastbarer« Kernbereich; dazu Dreier (Fn. 20), Art. 28 Rn. 116; Stern, Staatsrecht I (Fn. 21), § 12 II 4 (S. 411) beide m.w.N. In BVerfGE 1, 167 (175); 91, 228 (238) sowie bei Stern (Fn. 22), Art. 28 Rn. 4, 120 ff. ist - inhaltlich gleichbedeutend - von »Wesensgehalt« die Rede; bei Blümel, Wesensgehalt (Fn. 23), S. 269, sowie Maunz (Fn. 23), Art. 28 Rn. 52 f. und Pieroth, in: Jarass/Pieroth, Grundgesetz-Kommentar, 5. Aufl. 2000, Art. 28 Rn. 21, steht »Kernbereich« für eine Analogie zur grundrechtlichen Wesensgehaltsgarantie; gegen eine solche Analogie wendet Ipsen, Schutzbereich (Fn. 29), S. 198 ein, dass es dann auf Verfahren und Ziele nicht mehr ankäme.

32 BVerfGE 50, 50 (50 ff.); 86, 90 (107 ff.). Bezogen auf das Namensrecht auch BVerfGE 50, 195 (203 f.); 59, 216 (228). Dies für Art. 88 SächsVerf übernehmend: SächsVerfGH, SächsVBl. 1999, 236 (237); 243 (246) sowie die hier mit besprochene Heuersdorf-Entscheidung des SächsVerfGH, ZUR 2001, S. 207 ff., Abschnitt II.2.1.

33 Vgl. zur kodifizierten Gemeinwohlklausel des Art. 92 IV ThürVerf Hopfe (Fn. 6), Art. 92 Rn. 4.

34 BVerfGE 86, 90 (108 f.); Dreier (Fn. 20), Art. 28 Rn. 122 m. Fn. 452; Grupp, Rechtsfragen der abschließenden Überprüfung prognostischer Entscheidungen bei der kommunalen Gebietsreform, in: Burmeister (Hrsg.), Verfassungsstaatlichkeit. Festschrift für Klaus Stern zum 65. Geburtstag, 1997, S. 1099 (1101 f.). So auch SächsVerfGH, ZUR 2001, S. 207 ff., Abschnitt II.2.4.3.

35 Vgl. StGH BW ESVG 25, 1 (5 f., 9); geringe Aussagekraft des Gemeinwohlbegriffs.

36 SächsVerfGH, LKV 1995, 115 (118); LKV 1995, 402 - Reichenbach; SächsVBl. 1999, 236 (237 f.). Zur früheren Rechtsprechung in den alten Bundesländer vgl. StGH BW ESVG 25, 1 (25 f.): angemessene Einbringung, Information über wesentlichen Inhalt des Vorhabens; Entscheidungsoffenheit.

37 Vgl. dagegen StGH BW ESVG 23, 1 (19) sowie SächsVerfGH, LKV 1995, 402; grundsätzlichen Verfassungsmäßigkeit einer Bezugnahme auf vorausgegangene Anhörung durch einen Parlamentsausschuss bzw. durch Beauftragte der Regierung oder Verwaltung.

38 Ähnlich bereits SächsVerfGH, LKV 115 (116). Vgl. hingegen BVerfGE 86, 90 (113 f.) - geringe Anforderungen an die Ergebnisoffenheit.

39 Vgl. zum Erfordernis einer erneuten Anhörung bei wesentlichen Änderungen am ursprünglichen Vorhaben StGH BW ESVG 23, 1 (2); SächsVerfGH LKV 115 (117 f.).

40 A.A. Braun (Fn. 6), Art. 74 Rn. 23: keine Unterrichtung über Einzelheiten.

41 Zu dieser Funktion Braun (Fn. 6), Art. 74 Rn. 21 ff.

42 Ähnlich für die gleichartigen Änderungserfordernisse in Art. 74 BW Verf Sander (Fn. 6), Art. 74 Rn. 8.

schriften keinesfalls immer rechtliche Konsequenzen vor<sup>43</sup>. Einzelne Gerichte haben offen gelassen, ob die Nichtigkeitsfolge bei Verletzungen des Anhörungsrechts der Gemeinde davon abhängt, ob sich der Gesetzgeber sonst anders entschieden hätte<sup>44</sup>. Demgegenüber folgert das Bundesverfassungsgericht in der Rechtsprechung zu Art. 28 II GG schon aus einem relativ geringfügigen Verfahrensverstoß die Nichtigkeit der Norm<sup>45</sup>. Auch der Sächsische Verfassungsgerichtshof hat in der Heuersdorf-Entscheidung, wie schon in einer vorausgegangenen Entscheidung zur Kreisgebietsreform<sup>46</sup>, ausdrücklich festgestellt, dass der Anhörungsfehler allein genügt, um die Nichtigkeit des Gesetzes auszulösen (II.2.5.2). Auch sonst befürworten Rechtsprechung und Literatur überwiegend die Nichtigkeitsfolge bei Verletzung des gemeindlichen Anhörungsrechts<sup>47</sup>. Dem ist uneingeschränkt zuzustimmen. Abgesehen von den unüberbrückbaren Schwierigkeiten, die auftreten würden, wenn man die Ursächlichkeit eines Anhörungsmangels für die Entscheidungsfindung des Parlaments nachweisen wollte, ist die Nichtigkeitsfolge auch unabdingbar, um dem Anhörungsgebot die nötige Effektivität zu geben. Nur ein formal verstandenes Erfordernis kann verhindern, dass sich die Beteiligung der Gemeinde in einem allgemeinen politischen Gespräch auflöst<sup>48</sup>.

## E. Gesteigerte Anforderungen an die Sachverhaltsermittlung

Keine Zustimmung verdient das Heuersdorf-Urteil des Sächsischen Verfassungsgerichtshof, soweit es zusätzlich zu den Anforderungen an die Anhörung auch diejenigen an die Sachverhaltsaufklärung des Gesetzgebers intensiviert. Das Gericht verlangt, dass der Gesetzgeber alle mit vertretbarem Aufwand zugänglichen Entscheidungsgrundlagen ausschöpft (II.2.6.4.1, II.2.6.4.3.4)<sup>49</sup>. Statt die gesetzgeberische Prognose über die Erforderlichkeit der Freigabe von Heuersdorf zum Braunkohleabbau inhaltlich zu widerlegen (vgl. II.2.7), genügt dem Gerichtshof der prozedurale Maßstab der Begründungsdichte, um ein Defizit gegenüber dem Gebot der Gemeinwohlorientierung (Art. 88 I SächsVerf) festzustellen: zusätzlich zu den berücksichtigten Gutachten hätte der Landtag seine Prognose auch mit der jüngsten Bedarfsentwicklung durch die europäische Liberalisierung der Strommärkte abgleichen und aktualisieren müssen (II.2.6.4.3.1).

Zwar ist das Gebot zutreffender und umfassender Sachverhaltsermittlung bereits aus der früheren verfassungsgerichtlichen Judikatur zu Neugliederungen bekannt<sup>50</sup>. Es bedarf aber jeweils der Abwägung mit dem Grundsatz, dass Wertungen und Prognosen zuvörderst der parlamentarischen Einschätzung unterliegen und nur bei offensichtlicher oder eindeutiger Widerlegbarkeit gerichtlich aufgehoben werden dürfen<sup>51</sup>. Innerhalb der Gemeinwohlkontrolle ergibt sich ein Zielkonflikt zwischen Sachverhaltsaufklärung und Entscheidungsprärogative<sup>52</sup>. Bisher hatte die Rechtsprechung nur gefordert, dass sich der Gesetzgeber ein aktuelles *eigenes* Bild von den tatsächlichen Verhältnissen in der Gemeinde macht – letztlich also eine Ergänzung der Anhörungsbefugnis<sup>53</sup>. Er darf sich nicht damit zufrieden geben, die früheren Behauptungen Dritter zur alleinigen Entscheidungsgrundlage zu erheben<sup>54</sup>, oder die eigenen Wertungen und Prognosen ganz ohne Tatsachenermittlung als pauschale Behauptungen zu präsentieren<sup>55</sup>, etwa weil im laufenden Gesetzgebungsverfahren dafür keine Zeit mehr gefunden wurde<sup>56</sup>. Mit der Pflicht zur Sachverhaltsermittlung wurden aber bisher keine Anforderungen an den Detailreichtum der vom Gesetzgeber in eigener Initiative zusammengestellten parlamentarischen Drucksachen begründet<sup>57</sup>.

In der Vergangenheit haben die Gerichte die vom Parlament *bewusst* gezogenen Grenzen der mit vertretbarem Aufwand durchzuführenden Tatsachenermittlung im Ergebnis akzeptiert. Zeigen lässt sich dies anhand der kanonisierten dreistufigen Prüfungsfolge kommunaler Neugliederungsvorhaben, bei der die Sachaufklärung auf den einzelnen Stufe unterschiedlich behandelt wird<sup>58</sup>. Auf der ersten Stufe, in der die Ziele der Reform festgelegt werden<sup>59</sup>, ist eine besondere Sachaufklärung überhaupt nicht gefordert; der Gesetzgeber hat weitestgehende Wahlmöglichkeiten für Ziele mit oder ohne Ver-

fassungsrang<sup>60</sup>. Bisher scheiterte – soweit ersichtlich – noch nie eine Neugliederungsmaßnahme an unzulässigen Zielen. Auch auf der zweiten Stufe, in der die Leitlinien der Reform festgelegt werden<sup>61</sup>, unterliegt der Gesetzgeber einer eingeschränkten verfassungsgerichtlichen Kontrolle<sup>62</sup>. Die Gerichte überprüfen lediglich, ob »sich aufdrängende« Gemeinwohlaspekte übersehen wurden; im Übrigen erfolgt nur eine Geeignetheits- und Erforderlichkeitsprüfung der Leitlinien<sup>63</sup>. Dabei tritt keine absolute Selbstbindung an die Leitlinien ein, sondern in begründeten Einzelfällen darf der Gesetzgeber weiterhin Lösungen wählen, die den Rahmen des eigenen Konzeptes verlassen<sup>64</sup>. Erst auf der dritten Stufe, auf der über die einzelne Neugliederungsmaßnahme entschieden wird, prüfen die Gerichte, ob der Gesetzgeber »den für seine Regelung erheblichen Sachverhalt ermit-

43 Dazu *Hufen*, Fehler im Verwaltungsverfahren. Ein Handbuch für Ausbildung und Praxis, 3. Aufl. 1998, Rn. 595 ff.

44 StGH BW, DÖV 1975, 500 (502); ähnlich unentschieden auch StGH BW, DÖV 1976, 245 (246); entschiedener *Meyer*, Neuordnung (Fn. 19), S. 807 f.: es dürfe »nicht auszuschließen sein, daß eine Anhörung zu einer anderen Entscheidung des Gesetzgebers geführt hätte«.

45 Vgl. BVerfGE 56, 298 (320 ff.) – Fluglärm.

46 SächsVerfGH, LKV 115 (117) – Landkreis Dresden.

47 Im Ergebnis beispielsweise auch StGH BW, DÖV 1975, 500 (502); *Braun* (Fn. 6), Art. 74 Rn. 27; *Sander* (Fn. 6), Art. 71 Rn. 16.

48 Vgl. SächsVerfGH, LKV 115 (118).

49 Ähnlich anspruchsvoll bereits SächsVerfGH, SächsVBl. 1999, 236 (239), sowie insbesondere SächsVerfGH, SächsVBl. 1999, 243 (247 f.). Vgl. auch BbgVerfGH, LKV 1998, 395 (407): die gesetzgeberische Entscheidung für den Braunkohleabbau sei daraufhin zu prüfen, »ob der Gesetzgeber den entscheidungserheblichen Sachverhalt umfassend ermittelt, seiner Regelung zugrundegelegt und die mit ihr einhergehenden Vor- und Nachteile in vertretbarer Weise gewichtet und in die Abwägung eingestellt hat.«

50 Vgl. BVerfGE 50, 50 (51); 76, 107 (122); 86, 90 (90, 111 f.); entsprechend die Landesverfassungsgerichte, etwa SächsAnhVerfG, LKV 1995, 75 (75, 79 f.); BbgVerfGH, LKV 1998, 395 (395, 401); zustimmend die Literatur: *Gern*, Kommunalrecht (Fn. 23), Rn. 204; *Löwer* (Fn. 21), Art. 28 Rn. 42; *Stern*, Staatsrecht I (Fn. 21), § 12 II 4 (S. 411).

51 Vgl. BVerfGE 50, 50 (51); 86, 90 (109); aus der Judikatur der Landesverfassungsgerichte StGH BW ESVG 23, 1 (1, 5); 25, 1 (1, 18); SächsAnhVerfGH, LKV 1995, 75 (75); LKV 1995, 84; BbgVerfGH, LKV 1995, 37 (38); aus der Literatur etwa *Gern*, Kommunalrecht (Fn. 23), Rn. 204; *Grupp*, Rechtsfragen (Fn. 34), S. 1102; *Meyer*, Neuordnung (Fn. 19), S. 808 f.

52 Ausdrücklich als »Zielkonflikt« bezeichnet in SächsAnhVerfG, LKV 1995, 75 (75, 81).

53 Vgl. BVerfGE 76, 107 (122): Sachverhaltsermittlung durch Anhörung; BVerfGE 86, 90 (111 f., 119 f. sowie 90): »Der Gesetzgeber muß sich über die tatsächlichen Grundlagen seiner Abwägung aufgrund verlässlicher Quellen ein eigenes Bild machen.« Entsprechend auch SächsVerfGH, LKV 1995, 115 (115); BbgVerfGH, LKV 1995, 37 (37).

54 BVerfGE 86, 90 (114, 116).

55 BVerfGE 86, 90 (116 ff.).

56 So im Fall *Aschendorf/Papenburg*; BVerfGE 86, 90 (121).

57 Vgl. im Gegensatz dazu nunmehr SächsVerfGH, ZUR 2001, S. 207 ff., Abschnitt II.2.6.4.3.

58 Die Stufenfolge findet sich bereits in den Urteilen zur ersten Welle kommunaler Neugliederungen, die während der 70er Jahre in den alten Bundesländern stattfand; vgl. etwa StGH BW ESVG 23, 1 (7 ff.); ESVG 25, 1 (27 ff.); sie wird in den neuen Bundesländern betont vom ThürVerfG, LKV 1997, 413 f.; SächsVerfGH, SächsVBl. 1999, 236 (237 f.) – Zwickau, sowie SächsVerfGH, SächsVBl. 1999, 243 (246) – Markkleeberg; ansatzweise auch SächsAnhVerfG, LKV 1995, 75 (80).

59 Vgl. beispielsweise *Wilhelm*, Gemeindestrukturreform im Land Brandenburg, in: LKV 2001, S. 11 (12): Stärkung der Verwaltungs- und Leistungskraft der Gemeinden, bürgernahe Verwaltung, bürgerschaftliche Beteiligung.

60 StGH BW ESVG 25, 1 (1, 9, 27 f.).

61 Auch »Leitbilder«, »Leitsätze«, »Konzept«, »System«; vgl. zu den weitgehend standardisierten Zielen StGH BW ESVG 25, 1 (28 ff.) sowie *Wilhelm*, Gemeindestrukturreform (Fn. 59), S. 12 ff.: Mindesteinwohner- oder Richtzahlen für amtsfreie Gemeinden, zentralörtliche Gliederung nach dem Landesentwicklungsplan, Vermeidung von Stadt-Umland-Problemen. Zur Sachgerechtigkeit einer Orientierung am Landesentwicklungsplan auch StGH BW, ESVG 23, 1 (12).

62 Vgl. SächsAnhVerfG, LKV 1995, 75 (75): sachlicher Grund für das System; SächsVerfGH, LKV 1997, 253; ThürVerfGH, LKV 1997, 413 (414).

63 SächsVerfGH, SächsVBl. 1999, 236 (238) – Zwickau; BbgVerfGH, LKV 1995, 37 (38): Wiederherstellung historischer Grenzen »mußte sich dem Gesetzgeber nicht aufdrängen«.

64 StGH BW, ESVG 23, 1 (5); 25, 1 (2, 30).

telt und berücksichtigt« hat; selbst dabei können Prognosen des Gesetzgebers nur in Frage gestellt werden, wenn sie vom Gericht offensichtlich und eindeutig widerlegbar sind<sup>65</sup>. Angesichts der Unsicherheit, die zwangsläufig mit jeder Aussage über zukünftige Entwicklungen verbunden ist, wäre es willkürlich, wenn die Gerichte die Prognose des Gesetzgebers durch eine eigene, gleichfalls mit Unwägbarkeiten belastete, ersetzen würden<sup>66</sup>.

Die hohen Anforderungen, die der Sächsische Verfassungsgerichtshof im Heuersdorf-Urteil für die Tatsachenermittlung des Gesetzgebers einführt, lassen sich durch das allgemeine Gebot der Gemeinwohlorientierung in Art. 88 I SächsVerf nicht rechtfertigen. Das Gericht weicht von der bisherigen Judikatur ab, indem es die Kontrollmaßstäbe, die für die dritte Stufe der Neugliederungsvorhaben entwickelt wurden (Einzelmaßnahme), auf die zweite Stufe (Leitsatzbildung) vorverlagert: es stellt nicht die Einzelmaßnahme Heuersdorf, sondern die Grundentscheidung für den Braunkohletagebau in Frage. Für diese Grundentscheidung gibt es keinerlei Eigenvorgabe des Parlaments, auf der die Forderung nach *vollständiger* Sachverhaltsermittlung fußen könnte; es fehlt gewissermaßen an der planerischen Selbstbindung<sup>67</sup>. Außerdem sind gutachtlich gestützte Prognosen notwendigerweise mit einem Unsicherheitsfaktor behaftet, so dass der Gesetzgeber in solchen Fällen immer eine ihm vorbehaltenen Gewichtung vornehmen muss<sup>68</sup>. Und schließlich ist die Liberalisierung der Strommärkte im Fall des Heuersdorf-Gesetzes sogar im Parlament diskutiert worden, wodurch es der Opposition ohne weiteres möglich war, die unzureichende Sachaufklärung offen zu kritisieren<sup>69</sup>. Wenn der Landtag gleichwohl im Ergebnis mehrheitlich für eine Freigabe von Heuersdorf zum Braunkohleabbau votiert hat, dann ist es nicht Sache des Verfassungsgerichtshofs, die dem zugrundeliegende Sachverhaltsaufklärung als unzureichend zu rügen<sup>70</sup>.

Das bedeutet nicht, dass gerichtliche Kontrolle nicht auch grundsätzlich in Sachfragen möglich bleiben muss, denn der Normenkontrolle ist eine Bindung an Sachverhaltsannahmen des Gesetzgebers fremd<sup>71</sup>. Doch muss diese Kontrolle durch inhaltliche Widerlegung geschehen, wie sie der Sächsische Verfassungsgerichtshof ein Jahr zuvor beim Neugliederungsgesetz zu Markkleeberg praktizierte, indem er dessen Nichtigkeit auf erwiesene Sachverhaltsfehler in der Gesetzesbegründung stützte<sup>72</sup>. Solange dem Gesetzgeber kein materieller Verstoß gegen die Gemeinwohlorientierung vorzuwerfen ist, die Wertung sich nicht als »eindeutig widerlegbar« erweist<sup>73</sup>, umfasst seine Prärogative hingegen auch die Entscheidung, ob er die vom Initiator des Gesetzes zur Begründung angeführten Argumente genügen lässt<sup>74</sup>. Denn darin unterscheiden sich gerade die Anforderungen an eine legislative Begründung gegenüber denjenigen, die für die Exekutive gelten: die Verwaltung darf ein durch den Gesetzesauftrag vorgegebenes Mindestmaß an Sachverhaltsaufklärung nicht unterschreiten; die Legislative setzt den Maßstab für ihre Überzeugung hingegen selbst<sup>75</sup>. Ein Jahr zuvor hatte der Sächsische Verfassungsgerichtshof im Zwickau-Urteil diese Befugnis noch ausdrücklich anerkannt. Dort hieß es: »Weitergehende Recherchen waren entbehrlich, da der Sächsische Landtag innerhalb der ihm durch die Verfassung und die eigene Handhabung gesetzten Schranken grundsätzlich eigenverantwortlich darüber zu befinden hat, wie er den Zugang zum erforderlichen Tatsachenmaterial sucht«<sup>76</sup>. Als Korrelat zur höheren demokratischen Legitimation des Parlaments ist insoweit eine geringere Dichte der gerichtlichen Kontrolle in Kauf zu nehmen<sup>77</sup>. Nur dann, wenn dem Parlament die Unvollständigkeit oder gar Fehlerhaftigkeit seiner Sachverhaltsermittlung gar nicht bewusst ist, kann die gerichtliche Kontrolle der Begründungsdichte eingreifen. Bewusste Entscheidungen des Gesetzgebers unterliegen dagegen der Kontrolle des parlamentarischen Verfahrens, nicht derjenigen des gerichtlichen Prozesses.

## F. Konfligierende Kontrollmaßstäbe im Umweltrecht

Nach einem Blick auf die vier zentralen Aussagen des Urteils sei ab-

schließenden noch gezeigt, inwieweit die beobachtete Formalisierungstendenz im kommunalen Bestandsschutz in Widerspruch zu der Entformalisierungstendenz des Verwaltungsverfahrens- und Verwaltungsprozessrechts gerät. Die prozeduralen Schutzinstrumente des deutschen Verwaltungsrechts – ohnehin schon durch die »dienende Funktion« des Verfahrens belastet<sup>78</sup> – werden vom Gesetzgeber gegenwärtig weiter geschwächt, um die Effizienz in Verwaltungsverfahren und Verwaltungsprozess zu steigern<sup>79</sup>. So können Verfahrensfehler noch bis zum Ende des Verwaltungsprozesses geheilt werden (§ 45 II VwVfG), und das seit langem umstrittene Nachschieben von Gründen ist auf den Bereich der Ermessensverwaltungsakte ausgedehnt<sup>80</sup>. Die »Verfahrenskonzentration«<sup>81</sup> soll verhindern, dass ein im Ergebnis richtiger Hoheitsakt wegen seiner fehlerhaften Entstehung zunächst gerichtlich aufgehoben werden muss, dann aber mit gleichem Inhalt erneut erlassen und nochmals der gerichtlichen Überprüfung unterworfen wird<sup>82</sup>. Genau dieses Wechselspiel zwischen Gesetzesverabschiedung, gerichtlicher Aufhebung, neuerlicher Normsetzung und wiederholter gerichtlicher Kontrolle findet auch in den Fällen des Braunkohletagebaus statt, wie sich insbesondere in

65 StGH BW, ESVGH 23, 1 (1); 25, 1 (2, 24); SachsAnhVerfG, LKV 1995, 75 (75, 80); LKV 1995, 84 – »Jerichower Land«; SächsVerfGH, LKV 1997, 253 und SächsVBl. 1999, 236 (238); BbgVerfG, LKV 1995, 37 (38); 1998, 395 (407).

66 StGH BW, ESVGH 25, 1 (25); ähnlich SachsAnhVerfG, LKV 1995, 75 (75) und auch noch SächsVerfGH, SächsVBl. 1999, 236 (239 f.); speziell für die Unwägbarkeiten des zukünftigen Braunkohlebedarfs BbgVerfGH, LKV 1998, 395 (402).

67 Vgl. ThürVerfGH, LKV 1997, 413 (414): die intensivere verfassungsgerichtliche Kontrolle auf der dritten Stufe folge aus dem planerischen Einschlag der gesetzgeberischen Entscheidung, die durch die Leitbilder der zweiten Stufe wesentlich gesteuert sei.

68 Vgl. StGH BW, ESVGH 23, 1 (8, 13): umstrittene Prognosen des Bevölkerungswachstums; StGH BW, ESVGH 25, 1 (24); vor allem aber der Parallellfall 'Horno': BbgVerfGH, LKV 1998, 395 (402). Der zukünftige Braunkohlebedarf wurde dabei für 'Horno' wie für Heuersdorf vom jeweiligen Landesparlament teils mit denselben Gutachten beurteilt; siehe ebd., S. 402.

69 Vgl. BbgVerfGH, LKV 1998, 395 (401): Das Gericht stellt im Vergleichsfall 'Horno' auf die gründliche parlamentarische Debatte ab.

70 So für 'Horno' BbgVerfGH, LKV 1998, 395 (401).

71 StGH BW, ESVGH 23, 1 (1, 8); 25, 1 (24). Vgl. *Schlaich*, Das Bundesverfassungsgericht. Stellung, Verfahren, Entscheidungen, 4. Aufl. 1997, Rn. 496 ff.; *Vogel*, Das Bundesverfassungsgericht und die übrigen Verfassungsorgane. Bundesverfassungsgerichtliche Argumentationsfiguren zu den Grenzen der Verfassungsgerichtsbarkeit, 1988, S. 173 ff. Die Überprüfung beschränkt sich auf Tatsachen, die für den Gesetzgeber entscheidungserheblich waren; StGH BW, ESVGH 25, 1 (2, 24).

72 SächsVerfGH, SächsVBl. 1999, 243 (247 f.): Einschätzung im Gegensatz zum Landesentwicklungsplan, Verkaufsflächenberechnung unter Einschluss eines seit Jahren nicht mehr existierenden Einrichtungshauses.

73 Zu diesem Kriterium zur Beschränkung der justiziellen Kontrolle gegenüber gesetzgeberischen Wertungen und Prognosen: BVerfGE 76, 107 (107, 122); StGH BW, DÖV 1975, 385 (386, 390); *Braun* (Fn. 6), Art. 74 Rn. 10; *Sander* (Fn. 6), Art. 74 Rn. 5. Siehe außerdem die Belege oben in Fn. 51.

74 Vgl. BbgVerfGH, LKV 1998, 395 (401): »nachvollziehbare und vertretbare Beurteilung des erreichbaren Materials«.

75 Vgl. StGH BW, ESVGH 23, 1 (1, 4 f.); 25, 1 (2, 9, 18).

76 SächsVerfGH, SächsVBl. 1999, 236 (241).

77 Vgl. StGH BW, DÖV 1975, 385 (390 f.).

78 Kritisch dazu *Hufen*, Fehler (Fn. 43), Rn. 586 ff. m.w.N.

79 Maßgeblich vor allem das Gesetz zur Beschleunigung von Genehmigungsverfahren (GenBeschlG) v. 12.9.1996, BGBl. I S. 1354, sowie das Gesetz zur Änderung verwaltungsverfahrenrechtlicher Vorschriften v. 2.5.1996, BGBl. I S. 656.

80 Vgl. dazu *Horn*, Das Nachschieben von Gründen und die Rechtmäßigkeit von Verwaltungsakten, Die Verwaltung 25 (1992), S. 203 ff.; *Rupp*, Nachschieben von Gründen im verwaltungsgerichtlichen Verfahren, 1987, S. 36 ff.; *W.-R. Schenke*, Das Nachschieben von Gründen im Rahmen der Anfechtungsklage, in: NVwZ 1988, S. 1 (2 ff.); *Schenke*, Das Nachschieben von Gründen nach dem 6. VwGO-Änderungsgesetz, VerwArch. 90 (1999), S. 232 ff.; *Schoch*, Nachholen der Begründung und Nachschieben von Gründen, in: DÖV 1984, S. 401 (407 ff.).

81 So als neuer Gesetzsterminus ausdrücklich benannt in § 94 S. 2 VwGO.

82 Vgl. BT-Drucks. 13/3993, S. 12; insoweit gleichlautend die Begründung des Bundesrates zu dessen Entwurf, BT-Drucks. 13/1433, S. 12; im schweizerischen Recht wurde diese Situation jüngst als »formalistischer Leerlauf« charakterisiert: *Albertini*, Der verfassungsmässige Anspruch auf rechtliches Gehör im Verwaltungsverfahren des modernen Staates, Bern 2000, S. 459, mit zahlreichen Nachweisen zur Judikatur (S. 449 ff.).

Brandenburg nachzeichnen lässt<sup>83</sup>. Trotzdem wird der prozedurale Schutz entgegen der sonstigen Tendenz vom Sächsischen Verfassungsgerichtshof gestärkt, nicht geschwächt – mit zutreffenden Gründen, die sich aber ebenso gut gegenüber einer unzureichenden Anhörung etwa im straßenrechtlichen Planfeststellungsverfahren anführen ließen. Dies bewirkt einen Widerspruch der Kontrollmaßstäbe. Während nämlich die Gemeinde Heuersdorf gegenüber dem Gesetzgeber Erfolg hat, ist der Betroffene in der Fachplanung nicht einmal gegenüber der Verwaltung geschützt, solange er lediglich Verfahrensfehler und nicht auch ein materiell falsches Ergebnis rügen kann. Selbst bei erheblichen Mängeln gilt im Fachplanungsrecht nach der neuen Regelung des § 75 Ia 2 VwVfG ein Vorrang der Planergänzung vor der Aufhebung. Im Ergebnis wird also der unmittelbar demokratisch legitimierte Gesetzgeber gerichtlich *stärker* kontrolliert als eine einfache Verwaltungsbehörde. Richtigerweise wird man diesen Wertungswiderspruch in zwei Richtungen aufzulösen haben. Einerseits verdient die Entscheidung des Sächsischen Verfassungsgerichtshofs Kritik für ihre zu hohe Kontrollintensität gegenüber dem Gesetzgeber (vgl. oben V.). Andererseits stößt auch die gegenwärtige Tendenz zur weitgehenden Freistellung der Verwaltung von Kontrollen in Verfahrensfragen an verfassungsrechtliche Grenzen<sup>84</sup>.

## G. Fazit

Dem Sächsischen Verfassungsgerichtshof ist darin zuzustimmen, dass er anlässlich der Heuersdorf-Entscheidung die schon früher formulierten strengen Anforderungen an die Anhörung von Gemeinde und Gemeindebevölkerung neuerlich hervorgehoben hat. Beifall verdient außerdem die zeitgemäße Adaption der verfassungsrechtlichen Standards an die Herausforderungen des Braunkohletagebaus, indem eine faktische Gemeindeauflösung der rechtlichen gleichgestellt wird. Auch die unbedingte Nichtigkeitsfolge bei Verfahrensfehlern ist für eine effektive Durchsetzung des prozeduralen Gemeindebestandsschutzes unerlässlich. Die als *obiter dictum* angeführten Argumente gegen eine hinreichende Sachverhaltsermittlung des Gesetzgebers können indes nicht überzeugen. Mit der bisherigen Rechtsprechung ist vielmehr daran festzuhalten, dass die Entscheidungsprärogative des Parlaments grundsätzlich auch für Auswahl und Umfang des Tatsachenmaterials gilt und nur bei eindeutiger Widerlegbarkeit von der dritten Gewalt durchbrochen werden darf.

Für denjenigen Umweltschutz, der durch prozeduralen Gemeindebestandsschutz vermittelt wird, bietet sich im Ergebnis folgendes Bild: Die Freigabe zum Braunkohleabbau muss selbst den verfassungsrechtlichen Anforderungen an Gemeindeauflösungen genügen, sofern sie mittelbar zur Vernichtung des bewohnbaren Gemeindegebietes führt. In Ermangelung einer Bestandsgarantie und angesichts der schwachen materialen Schutzinstrumente bleibt den Gemeinden in solchen Fällen die Anhörung als wichtigstes Mittel des Umweltschutzes. Die hohen Anforderungen an die Durchführung der Anhörung, gepaart mit der Nichtigkeitsfolge im Falle eines Verfahrensverstößes, führen bei dieser Konstellation zu einer vergleichsweise starken prozeduralen Kontrolle der gesetzgeberischen Entscheidung.

Im Umweltschutzrecht offenbart die Braunkohlejudikatur damit gleichzeitig einen Wertungswiderspruch zwischen der scharfen gerichtlichen Verfahrenskontrolle des Gesetzgebers einerseits und der zunehmend geschwächten Verfahrenskontrolle gegenüber einer demokratisch nicht unmittelbar legitimierten Verwaltung andererseits. Was sich beim Braunkohletagebau aus Sicht der Betroffenen als willkommene Stärkung ihres Anliegens erweist, zeigt in Wahrheit nur, wie schwach im Gegensatz dazu die Durchsetzbarkeit des deutschen Verwaltungsverfahrenrechts ausgestaltet ist. Hier wäre *de lege ferenda* ein Richtungswechsel hin zur anglo-amerikanischen Formalkontrolle der Verwaltung für die Stärkung des Umweltschutzes vielversprechender als die derzeit verfolgte Ausdehnung der Klagerechte von Naturschutzverbänden.

83 Vgl. BbgVerfGH, LKV 1995, 365 f. (Nichtigkeit der ersten Fassung der Verordnung zum Braunkohlenplan Tagebau Jänschwalde, da es zur Auflösung der Gemeinde Horno eines Parlamentsgesetzes bedürfe); BbgVerfGH, LKV 1998, 395 ff. (Vereinbarkeit des Braunkohlengrundlagengesetzes mit der Landesverfassung); BbgVerfGH, DÖV 2000, 870 ff. (neuerliche Nichtigklärung des Braunkohlenplans Tagebau Jänschwalde, diesmal wegen unzureichender Verordnungsermächtigung). Vgl. außerdem Meyer, Neuordnung (Fn. 19), S. 809, mit dem Fazit, dass sieben bis dahin vom rheinland-pfälzischen Verfassungsgerichtshof für verfassungswidrig erklärte Neugliederungsgesetze »vermutlich alle materialiter in Ordnung waren«.

84 Dazu mit weiteren Nachweisen Tschentscher, Indienstnahme der Gerichte für die Effizienz der Verwaltung, in: Demel u.a. (Hrsg.), Funktionen und Kontrolle der Gewalten, 2001, S. 165 ff.

Dr. Axel Tschentscher, LL.M. Wissenschaftlicher Assistent an der juristischen Fakultät der Universität Würzburg, Anschrift: Universität Würzburg, Institut für Rechtsphilosophie, Staats- und Verwaltungsrecht, Domerschulstr. 16, 97070 Würzburg.

Tätigkeitsschwerpunkte: Öffentliches Recht, Rechtsphilosophie.

Aktuelle Veröffentlichungen: Prozedurale Theorien der Gerechtigkeit. Rationales Entscheiden, Diskursethik und prozedurales Recht, 2000.

## VerfGH Sachsen

### Braunkohletagebau

Urteil vom 14. Juli 2000 – 40-VIII-98

#### Leitsätze der Redaktion:

**Zwar können Gemeinden nach der sächs. Verfassung gegen ihren Willen aufgelöst werden, jedoch hat einer kommunalen Neugliederung eine Anhörung der betroffenen Gemeinden voranzugehen. Die Anhörung zu dem Gesetzgebungsverfahren muss ergebnisoffen durchgeführt werden. In den Abwägungsvorgang darf erst nach der Anhörung eingetreten werden. Die Anhörungsberechtigten sind über den wesentlichen Inhalt des Vorhabens und seine Begründung zu informieren. Die Anhörung im Falle Heuersdorf genügt nicht den gesetzlichen Anforderungen. Deshalb genügt die Anhörung zum Heuersdorfgesetz nicht den von Verfassungen wegen an sie zu stellenden Anforderungen. Das Gesetz verstößt schon insoweit gegen Art. 88 SächsVerf und ist daher nichtig.**

#### Aus den Gründen:

(...)

#### II.

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.

(...)

#### 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, SächsVBl 1999, 236 237; SächsVbl 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 Selbstständigkeit 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 bis-

heriges 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. Er 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 verfassungsrechtlichen 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, SächsVBl 1997, 79 80; SächsVerfGH, SächsVBl 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 Gemeindegebietes für Zwecke des Braunkohlenabbaus hat eine Anhörung der betroffenen Gemeinde und für die kommunale Neugliederungsentscheidung der Bevölkerung der unmittelbar betroffenen Gebiete voranzugehen.

2.3.1 Eine verfassungsmäßige Beteiligung der Träger kommunaler Selbstverwaltung erfordert, dass diese rechtzeitig vom wesentlichen Inhalt des Neugliederungsvorhabens und der dafür gegebenen Begründung Kenntnis erlangen. Um dem Zweck der Anhörung zu genügen, muss die Anhörung zu dem Gesetzgebungsvorhaben ergebnisoffen durchgeführt werden und die Stellungnahmen der Gebietskörperschaften in die Entscheidungsfindung eingehen (vgl. SächsVerfGH, JbSächsOVG 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 erhält (vgl. SächsVerfGH, JbSächsOVG, 2, 61 72; SächsVerfGH, JbSächsOVG 2, 110 120; SächsVerfGH, SächsVBl 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 gewahrt, 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, JbSächsOVG 2, 61 73; SächsVerfGH, SächsVBl 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 dem vom Gesetzgeber beabsichtigten Maßnahme in wesentlichen Grundzügen identisch ist (SächsVerfGH, JbSächsOVG, 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. DOV 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 verfassungsrechtlichen 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, JbSächsOVG 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 Entkopplung 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 Sachverhaltelemente vollständig und sorgfältig ermitteln, die für sein selbst gesetztes Ziel erheblich sind (vgl. zuletzt SächsVerfGH, SächsVBl 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, SächsVBl 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 relevanten Gesichtspunkte erkennbar werden.

## 2.5

Die Anhörung der Antragstellern 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 besonders 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 Referentenentwurfs der Staatsregierung waren, so dass die Antragstellerin nicht etwa darauf verwiesen war, die Grundlagen der gesetzgeberischen Prognose innerhalb dieses Zeitraums 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 Braunkohlenabbaus im Referentenentwurf keine eigenständige Regelungsgrundlage gefunden hatte. Vielmehr war die Erwägung zur Inanspruchnahme für den Braunkohlenabbau allein Teil der Gemeinwohigründe 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 Braunkohlenabbaus 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 Problemkreis 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 der 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 nichts 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 zum Gemeindegebietsreformgesetz Westsachsen konfrontiert gewesen zu sein, 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 Gesetzentwurfs 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 SachsVerfGH, JbSächsOVG 2, 110 127 f.).

Die Anhörung zum Heuersdorfgesetz genügt daher nicht den von Verfassungen wegen 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 Braunkohlenabbaus als Möglichkeit vorsieht, ist im Übrigen aus weiteren Gründen mit Art. 88 Abs. 1, 2 SächsVerf unvereinbar und daher nichtig.

2.6.1 Der Gesetzgeber verfolgt mit § 1 Heuersdorfgesetz allerdings verfassungsrechtlich legitime Gemeinwohlziele. Die Gewährleistung einer möglichst sicheren, preiswürdigen sowie umwelt- und ressourcenschonenden Energieversorgung durch Energieversorgungsunternehmen ist ein legitimes Gemeinwohlziel, das dem Energiewirtschaftsgesetz von 1935, aber auch dem Gesetz zur Neuordnung des Energiewirtschaftsrechts vom 24. April 1998 (BGBl I 5. 730) zugrunde liegt, wie § 1 EnWG (1999) zeigt, der als Zweck des Gesetzes eine möglichst sichere, preisgünstige und umweltverträgliche leitungsgebundene Versorgung mit Elektrizität und Gas im Interesse der Allgemeinheit vorsieht. 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. 116ff.). 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, 248 258; vgl. auch BVerfGE 91, 186 206).

2.6.2 Die von der Antragstellern 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, 24857 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 Gesetzesentwurfs auf die Zwecke des Bundesberggesetzes und die sogenannte Rohstoffsicherungsklausel (§ 1 Nr. 1, § 48 Abs. 1 Satz 2, Abs. 2 BBergG). 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 mittelbar 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 Antragstellern für energiepolitische Zwecke jedoch erforderlich sein, um die genannten 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 Verfassungen 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 Rahmenbedingungen 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 unvertretbare 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, SächsVBl 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 Gesetzesentwurfs genannten Gutachten, insbesondere die auf den Seiten 21-25 des Gesetzesentwurfs zitierten und ausgewerteten Gutachten, außer Betracht bleiben. Ausweislich der zitierten Schreiben des Präsidenten des Sächsischen Landtages vom 7. 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 An-

hörung 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 deutlich 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 Erläuterung 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 aufgeführt 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 differenzierte 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 Braunkohlenstrom nicht nur teurer als Elek-

trizität aus anderen Energieträgern, wie etwa Erdgaskraftwerken, sondern auch teurer als westdeutscher Braunkohlenstrom sei, und zwar infolge der hohen Investitionskosten (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. 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 aus den Geschäftsberichten der VEAG ergebende kontinuierliche Rückgang ihres Stromabsatzes wie auch der Stromerzeugung Anlass zur Überprüfung 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 Entscheidung bedeutsamen 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 Anforderungen. Daher verstößt § 1 Heuersdorfgesetz gegen Art. 88 Abs. 1, 2 SächsVerf, ohne dass es auf die Prüfung der weiteren von der Antragstellern 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 gesamten 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 selbständige 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.

(...)

