

Leitsatz (nichtamtlich)

Zur Verfassungswidrigkeit eines Erprobungsgesetzes ohne hinreichenden Anwendungsbereich

Bayerischer Verfassungsgerichtshof Entscheidung vom 22. 9. 2008 Vf. 9-VII-07, Veröffentlicht in BayVBl. 2009, 12 = NVwZ-RR 2009, 137 = EzD 1.2 Nr. 8

Zum Sachverhalt

Gegenstand der Popularklage sind Art. 2 Nr. 2, Art. 3 Nr. 2 und Art. 4 Nr. 2 jeweils i. V. m. mit Art. 1 des Gesetzes zur Erprobung einer Freistellung ausgewählter Kommunen von der Einhaltung von Rechtsvorschriften (Modellkommunengesetz, im Folgenden: MKG) vom 10.4.2007 (GVBl. S. 271). Das Gesetz ist Teil des Gesetzes zur Erweiterung und Erprobung von Handlungsspielräumen der Kommunen, das am 1.5.2007 in Kraft getreten ist. Das MKG sowie die hierauf bezogenen Satzungen, Verordnungen und Beschlüsse treten mit Ablauf des 30.4.2011 außer Kraft (§ 8 des Gesetzes). Das MKG bestimmt in Art. 1 den örtlichen Geltungsbereich des Gesetzes und modifiziert in Art. 2, 3 und 4 die Anwendung des DSchG sowie weiterer Gesetze durch Gemeinden und Städte sowie Landkreise und Landratsämter.

Die angegriffenen Normen und die damit im Zusammenhang stehenden gesetzlichen Regelungen lauten:

„Art. 1

Auswahl von Modellkommunen

Die Bestimmungen dieses Gesetzes gelten nach Maßgabe der nachfolgenden Vorschriften für folgende kommunale Gebietskörperschaften und Landratsämter als Staatsbehörden:

1. kreisangehörige Gemeinden:

Gemeinde Deining, Markt Dürrwangen, Gemeinde Elchingen, Markt Gaimersheim, Stadt Iphofen, Markt Reisbach, Stadt Roding, Große Kreisstadt Selb, Markt Weidenberg, Stadt Bad Wörishofen

2. kreisfreie Gemeinden:

Stadt Ingolstadt, Stadt Kempten (Allgäu), Stadt Nürnberg, Stadt Rosenheim,

3. Landkreise/Landratsämter:

*Landkreis/Landratsamt Cham, Landkreis/Landratsamt Bayreuth,
Landkreis/Landratsamt Dillingen a. d. Donau, Landkreis/Landratsamt Mühldorf a. Inn,
Landkreis/Landratsamt Rottal-Inn, Landkreis/Landratsamt Schweinfurt,
Landkreis/Landratsamt Unterallgäu, Landkreis/Landratsamt Würzburg,
Landkreis/Landratsamt Wunsiedel i. Fichtelgebirge.*

Art. 2

Modifizierte Bestimmungen für kreisangehörige Gemeinden

Für die unter Art. 1 Nr. 1 aufgeführten kreisangehörigen Gemeinden sind die nachfolgenden Vorschriften mit den folgenden Modifikationen anzuwenden:

1....

2. Denkmalschutzgesetz

Das Gesetz zum Schutz und zur Pflege der Denkmäler (Denkmalschutzgesetz – DSchG) ist auf der Grundlage einer Verordnung der Gemeinde mit folgender Maßgabe anzuwenden:

In Ergänzung zu Art. 15 Abs. 1 DSchG gilt eine Erlaubnis nach den Abschnitten II bis IV DSchG als erteilt, wenn nicht innerhalb von zwei Monaten nach Eingang des vollständigen Antrags bei der zuständigen Behörde anders entschieden wird. Die zuständige Behörde kann durch Bescheid, der innerhalb der Frist nach Satz 1 bekannt gegeben werden muss, die Frist einmalig um bis zu drei Monate verlängern.“

Art. 3 Nr. 2 und Art. 4 Nr. 2 enthalten entsprechende Regelungen für kreisfreie Gemeinden im Sinn des Art. 1 Nr. 2 MKG und für die unter Art. 1 Nr. 3 MKG aufgeführten Landkreise und Landratsämter.

Die auf eine Nichtigklärung der Normen gerichtete Klage hatte Erfolg.

Aus den Gründen

Die Popularklage ist zulässig.

Nach Art. 98 Satz 4 BV, Art. 55 Abs. 1 Verfassungsgerichtshofsgesetz hat der BayVerfGH Gesetze und Verordnungen für nichtig zu erklären, die ein Grundrecht der Bayerischen Verfassung verfassungswidrig einschränken. Die Verfassungswidrigkeit kann jedermann durch Beschwerde (Popularklage) geltend machen. Gesetze und Verordnungen i. S. d. Art. 98 Satz 4 BV sind alle Rechtsvorschriften des bayerischen Landesrechts. Dazu gehören die angefochtenen Regelungen.

Die Ast. haben hinreichend substantiiert dargelegt, warum die angefochtenen Rechtsvorschriften nach ihrer Auffassung unter anderem wegen des Anwendungsbereichs gegen den Gleichheitssatz (Art. 118 Abs. 1 BV) in seiner Bedeutung als Gebot willkürfreier und systemgerechter Gestaltung eines Regelungsbereichs verstoßen. Ist die Popularklage somit in zulässiger Weise erhoben, erstreckt der BayVerfGH seine Prüfung auf alle in Betracht kommenden Normen der Bayerischen Verfassung, auch soweit diese keine Grundrechte verbürgen oder nicht als verletzt bezeichnet worden sind (st. Rspr.; vgl. VerfGH vom 15.11.2006 = VerfGH 59, 219/223; VerfGH vom 28.11.2007).

Die Popularklage ist begründet.

Art. 2 Nr. 2, Art. 3 Nr. 2 und Art. 4 Nr. 2 MKG verstoßen unter dem Gesichtspunkt der Widerspruchsfreiheit, der Klarheit und der Systemgerechtigkeit von Normen gegen Art. 3 Abs. 1 Satz 1 BV und gegen Art. 118 Abs. 1 BV. Sie sind nichtig. Das Rechtsstaatsprinzip (Art. 3 Abs. 1 Satz 1 BV) gebietet, dass Normen hinreichend klar und nicht in sich widersprüchlich und systemwidrig sind. Für die Rechtsunterworfenen muss erkennbar sein, welche Vorschriften im Einzelnen gelten. Allein eine Auslegungsbedürftigkeit von Normen nimmt den gesetzlichen Regelungen

allerdings noch nicht die rechtsstaatlich gebotene Bestimmtheit. Lücken oder Unklarheiten, die sich im Wege der Auslegung beheben lassen, sind damit unschädlich. Mit dem allgemeinen Gleichheitssatz (Art. 118 Abs. 1 BV) ist eine Regelung unvereinbar, wenn sie gegen das Gebot der Systemgerechtigkeit und Folgerichtigkeit eines Regelungssystems verstößt (vgl. VerfGH vom 18. 12. 2007 = BayVBl. 2008,367; VerfGH vom 28. 11. 2007; VerfGH vom 6.3.1981 = VerfGH 34, 31[39]; VerfGH vom 17.8.1978 = VerfGH 31, 198[206]; BVerfG vom 15. 7. 2003 = BVerfGE 108, 169[181f.]; BVerfG vom 7. 5. 2001 = BVerfGE 103, 332[384]; BVerfG vom 12.2.1969 = BVerfGE 25, 216[227]; BVerfG vom 12.10.1951 = BVerfGE 1, 13[45]; Sommermann in v. Mangoldt/Klein/Starck, GG, 5. Aufl. 2005, Rn. 289 zu Art. 20; Schulze-Fielitz in Dreier, GG, 2. Aufl. 2006, Rn. 141 zu Art. 20 – Rechtsstaat).

1. Art. 2 Nr. 2 MKG ist verfassungswidrig und nichtig.

a) Die Regelung verstößt gegen Art. 3 Abs. 1 Satz 1 BV.

Nach Art. 2 MKG ist für die in Art. 1 Nr. 1 MKG aufgeführten kreisangehörigen Gemeinden unter anderem das DSchG mit – zeitlich befristeten – Modifikationen anzuwenden. Art. 2 Nr. 2 MKG ermächtigt die Gemeinden, Verordnungen mit dem Inhalt zu erlassen, dass in Ergänzung zu Art. 15 Abs. 1 DSchG eine denkmalschutzrechtliche Erlaubnis nach Ablauf einer einmalig verlängerbaren Frist von zwei Monaten ab Eingang des Antrags als erteilt gilt, wenn die zuständige Behörde innerhalb der Frist nicht anders entscheidet.

aa) Der Regelung ist nicht zu entnehmen, dass auch Gemeinden, die selbst nicht Untere Denkmalschutzbehörde sind, Verordnungen erlassen können, mit denen die Landratsämter als Untere Denkmalschutzbehörde gebunden würden. Zwar enthält das MKG keine ausdrückliche Einschränkung des Inhalts, dass nur Kommunen zum Erlass einer Verordnung nach Art. 2 Nr. 2 MKG befugt sind, die selbst Untere Denkmalschutzbehörde sind. Diese Ungenauigkeit des Gesetzestextes führt jedoch noch nicht zur Nichtigkeit der Norm, da sich die damit verbundene Unklarheit im Wege der Auslegung beheben lässt (VerfGH vom 11. 7. 2008). Aus der Systematik sowie dem Sinn und Zweck des Gesetzes ergibt sich, dass nur Kommunen zum Erlass von Verordnungen i. S. d. Art. 2 Nr. 2 MKG ermächtigt sind, in deren Zuständigkeit auch der Vollzug des Denkmalschutzgesetzes liegt.

In Art. 2 bis 4 MKG werden mit gleicher Systematik Kommunen und Landratsämter (als Kreisverwaltungsbehörden, Art. 4 Nr. 2 MKG), die im jeweiligen Rechtskreis selbst, in eigener Zuständigkeit, Verwaltungsaufgaben zu erfüllen haben, zum Erlass von Verordnungen ermächtigt. Nach der Begründung des Gesetzes (LT-Dr 15/6415 S. 6) dienen die Regelungen dem Abbau von Vorgaben an die Aufgabenerfüllung der Kommunen sowohl im eigenen als auch im übertragenen Wirkungskreis sowie der Landratsämter bei der Wahrnehmung staatlicher Aufgaben. Dadurch sollen unter anderem Möglichkeiten zur Senkung des Verwaltungsaufwands auf kommunaler Ebene geschaffen werden. Nach dem Vorblatt des Gesetzes (LT-Dr 15/6415 S. 1f.) ist die örtlich begrenzte und zeitlich befristete Erprobung einer Freistellung ausgewählter Kommunen von der Einhaltung bestimmter Rechtsvorschriften beabsichtigt. Einbezogen werden auch Regelungen, die Kommunen bei der Wahrnehmung staatlicher Aufgaben (z. B. als Untere Denkmalschutzbehörde) betreffen.

Das damit beschriebene gesetzgeberische Ziel setzt voraus, dass die Ermächtigung zum Erlass von Verordnungen nach Art. 2 Nr. 2 MKG – wie in Art. 3 Nr. 2 und Art. 4

Nr. 2 MKG – auf Kommunen und Behörden bezogen ist, die selbst Untere Denkmalschutzbehörden sind. Nur bei diesen kommen die in der Gesetzesbegründung angesprochene Senkung des Verwaltungsaufwands und eine Freistellung von der Einhaltung bestimmter Rechtsvorschriften durch die Modifizierung des Verfahrens in Betracht.

bb) Da Art. 2 Nr. 2 i. V. m. Art. 1 Nr. 1 MKG somit nur einschränkend ausgelegt werden kann, verbleibt für die Regelung lediglich ein sehr begrenzter Anwendungsbereich. Dieser wird noch dadurch weiter eingeschränkt, dass die Anwendbarkeit an den Erlass einer Verordnung der Gemeinde geknüpft ist. Ob eine Verordnung erlassen wird, steht im Ermessen der Gemeinde. Art. 2 Nr. 2 i. V. m. Art. 1 Nr. 1 MKG ist damit gerade mit Blick darauf widersprüchlich, dass das Gesetz Erprobungscharakter hat. Eine Erprobung und Evaluierung von Regelungen scheidet faktisch aus, wenn diese – wie hier – im Wesentlichen keinen Anwendungsbereich haben, weil die in Art. 1 Nr. 1 MKG vorgesehenen Modellkommunen bis auf zwei Ausnahmen keine Aufgaben der Unteren Denkmalschutzbehörden wahrnehmen.

(1) Nach Art. 11 Abs. 1 Satz 1 DSchG sind Denkmalschutzbehörden die Kreisverwaltungsbehörden. Nur soweit kreisangehörigen Gemeinden die Aufgaben der Unteren Bauaufsichtsbehörden übertragen sind oder übertragen werden, gilt diese Übertragung nach Art. 11 Abs. 1 Satz 2 DSchG auch für die Aufgaben der Unteren Denkmalschutzbehörden.

Nach Art. 9 Abs. 2 GO i. V. m. § 1 Abs. 1 Nr. 1 der Verordnung über die Aufgaben der Großen Kreisstädte i. d. F. der Bekanntmachung vom 25. 3.1991 GVBl. S. 123, BayRS 2020 -1-1-3-I, zuletzt geändert 11.12.2007 GVBl. S.981, erfüllen Große Kreisstädte im übertragenen Wirkungskreis die Aufgaben der Unteren Bauaufsichtsbehörde; sie sind insoweit Kreisverwaltungsbehörden.

Zudem wurde von der Möglichkeit des Art. 53 Abs. 2 Satz 1 BayBO Gebrauch gemacht, Aufgaben der Unteren Bauaufsichtsbehörde auf sonstige kreisangehörige Gemeinden zu übertragen. Nach § 5 Abs. 1 der Zuständigkeitsverordnung im Bauwesen (ZuStVBau) vom 5.7.1994 vom 5.7.1994 GVBl. S.573, BayRS 2130-3-I, zuletzt geändert 29.11.2007 GVBl. S.847, i. V. m. Art. 53 Abs. 2 Satz 1 Nr. 1 BayBO sind die Aufgaben der Unteren Bauaufsichtsbehörde umfassend auf die Städte Burghausen, Feuchtwangen, Friedberg, Sulzbach-Rosenberg, Waldkraiburg und Alzenau i.Ufr. sowie auf den Markt Garmisch-Partenkirchen und die Gemeinde Vaterstetten übertragen. Die Aufgaben der Unteren Bauaufsichtsbehörde für Vorhaben geringer Schwierigkeit sind gem. § 5 Abs. 2 ZustVBau i. V. m. Art. 53 Abs. 2 Satz 1 Nr. 2 BayBO auf die Städte Eggenfelden, Neustadt a. d. Aisch, Pfaffenhofen a. d. Ilm, Waldsassen, Bad Wörishofen und Wunsiedel übertragen.

(2) Von den in Art. 1 Nr. 1 MKG genannten kreisangehörigen Gemeinden ist Untere Bauaufsichtsbehörde und damit auch Untere Denkmalschutzbehörde – uneingeschränkt – allein die Große Kreisstadt Selb. Die Stadt Bad Wörishofen ist lediglich in beschränktem Umfang, für Verfahren geringer Schwierigkeit, mit den Aufgaben der Unteren Bauaufsichtsbehörde betraut. Die übrigen acht in Art. 1 Nr. 1 MKG aufgeführten Gemeinden nehmen keine Aufgaben der Unteren Denkmalschutzbehörde wahr.

(3) Das MKG bezweckt Erleichterungen bei den rechtlichen Standards, um unnötige bürokratische Lasten abzubauen und die Deregulierung des Landesrechts voranzutreiben (LT-Dr 15/6415 S. 6 f.). Im Rahmen der auf vier Jahre angelegten

Erprobung soll im letzten Jahr der Erprobungsphase eine Evaluierung mit wissenschaftlicher Begleitung erfolgen. Einer derartigen Vorgehensweise des Gesetzgebers begegnen keine grundsätzlichen Bedenken. Er ist vielmehr berechtigt, im Hinblick auf Entwicklungen, für die es an zuverlässigen Erfahrungen fehlt, während einer Versuchsphase tatsächliche Erhebungen vorzunehmen. Die Gestaltungsfreiheit des Gesetzgebers ist gerade dann besonders groß, wenn Vorschriften im Wesentlichen dazu dienen, auf einem neuen Sachgebiet Erfahrungen zu sammeln, die später die Grundlage für dauerhafte normative Entscheidungen bilden sollen (VerfGH vom 15.11.2006 = VerfGH 59, 219[228ff.]).

Voraussetzung dafür ist aber, dass während der Erprobungsphase überhaupt hinreichend belastbare Erkenntnisse über die Auswirkungen der zu erprobenden Regelung gewonnen werden können. Eine Erprobung und Evaluierung scheidet dagegen aus, wenn für die Regelung – wie dies bei Art. 2 Nr. 2 MKG der Fall ist – im Wesentlichen kein Anwendungsbereich besteht.

Erkenntnisse zur Sinnhaftigkeit von Verfahrenserleichterungen mögen zwar auch dann gewonnen werden können, „wenn keine oder kaum eine Modellkommune von der Freistellungsoption in Bezug auf einzelne Standards Gebrauch macht, obwohl hierzu die Möglichkeit besteht“ (LT-Dr 15/6415 S. 7). Dies kann aber dann nicht gelten, wenn keine oder kaum eine Modellkommune überhaupt die Möglichkeit hat, von den verfahrensmäßigen Erleichterungen des Art. 2 Nr. 2 MKG Gebrauch zu machen. Die gesetzliche Regelung dient hier entgegen den Intentionen des MKG nicht dem Gewinnen belastbarer Erkenntnisse; sie geht vielmehr ins Leere und widerspricht dem erklärten Sinn und Zweck der Erprobung von verfahrensmäßigen Erleichterungen für die kreisangehörigen Gemeinden im Bereich des Denkmalschutzes.

b) Art. 2 Nr. 2 MKG verstößt zudem gegen Art. 118 Abs. 1 BV, weil der örtliche Geltungsbereich der angegriffenen Regelung keine systemgerechte Abgrenzung erkennen lässt.

Es ist grundsätzlich sach- und systemgerecht, wenn der Gesetzgeber die Erprobung eines gesetzlichen Instrumentariums nicht nur zeitlich, sondern auch räumlich begrenzt. Damit kann er die mit der Erprobung naturgemäß verbundenen Unwägbarkeiten eingrenzen und das Vorhaben praktikabel gestalten (VerfGH 59, 219/230).

Anders als bei der probeweisen Abschaffung des Widerspruchsverfahrens im örtlichen Zuständigkeitsbereich des VG Ansbach durch § 1 Nr. 2 des Gesetzes zur Änderung des Gesetzes zur Ausführung der Verwaltungsgerichtsordnung vom 24. Juni 2004 (GVBl. S. 229) erfolgte beim MKG die räumliche Abgrenzung nicht dadurch, dass nach strukturellen Kriterien Testregionen ausgewählt wurden, die belastbare Rückschlüsse auf das Staatsgebiet insgesamt zulassen. Vielmehr wurden die Modellkommunen des Art. 1 MKG – wie in der Gesetzesbegründung ausgeführt (LT-Dr 15/6415 S. 7) – auf Vorschlag der kommunalen Spitzenverbände ausgewählt.

Nicht zu beanstanden ist, dass die kommunalen Spitzenverbände an der Auswahl der betroffenen Modellregionen beteiligt wurden. Die Mitwirkung der Verbände entbindet jedoch nicht von dem Erfordernis, die Auswahl der Modellkommunen als solche nach sach- und systemgerechten Kriterien zu treffen. Nur unter dieser Voraussetzung kann der Gesetzgeber davon ausgehen, dass die während des Erprobungszeitraums gewonnenen Erfahrungen und Erkenntnisse aussagekräftig für

das gesamte bayerische Staatsgebiet sind (VerfGH 59, 219/230). Dies ist aber erkennbar nicht der Fall, wenn – wie in Art. 1 Nr. 1 MKG – in Bezug auf die das DSchG betreffenden Regelungen des Art. 2 Nr. 2 MKG Kommunen ausgewählt werden, denen im Wesentlichen kein Modellcharakter zukommen kann, weil sie für eine Erprobung mangels sachlicher Zuständigkeit ausscheiden.

2. Die Modifizierungen des DSchG durch die auf einzelne kreisfreie Gemeinden und Landratsämter bezogenen Art. 3 Nr. 2 und Art. 4 Nr. 2 MKG verstoßen gleichfalls gegen Art. 3 Abs. 1 Satz 1 und Art. 118 Abs. 1 BV. Sie sind nach ihrem objektiven Regelungsgehalt Teil einer einheitlichen Gesamtregelung, die Art. 2 Nr. 2 MKG mit umfasst. Dessen rechtliches Schicksal teilen auch Art. 3 Nr. 2 und Art. 4 Nr. 2 MKG. Art. 1 MKG wird dagegen mit Blick auf den weitergehenden Anwendungsbereich außerhalb des Denkmalschutzrechts von der Nichtigkeit nicht erfasst.

a) Die Nichtigkeit von einzelnen Bestimmungen eines Gesetzes bewirkt nicht grundsätzlich die Nichtigkeit weiterer oder aller Regelungen des Gesetzes. Etwas anderes gilt aber dann, wenn sich aus dem objektiven Sinn des Gesetzes ergibt, dass die verfassungswidrige Vorschrift Teil einer weiter greifenden Gesamtregelung ist, die ihren Sinn und ihre Rechtfertigung verlöre, wenn man einen ihrer Bestandteile herausnimmt, wenn also die nichtige Bestimmung mit anderen Bestimmungen so verflochten ist, dass sie eine untrennbare Einheit bilden, die nicht in ihre einzelnen Bestandteile zerlegt werden kann (st. Rspr.; vgl. BayVerfGH vom 3. 11. 1983 = VerfGH 36, 173[185]; BayVerfGH vom 28. 7. 1983 = VerfGH 36, 123[135]; BVerfG vom 3. 7. 2007 = GewArch 2008, 28[33]; BVerfG vom 2. 3. 1999 = BVerfGE 100, 249[262f.]; BVerfG vom 31. 5. 1990 = BVerfGE 82, 159[188f.]; BVerfG vom 6. 12. 1983 = BVerfGE 65, 325[358] m. w. N.; Meder, Die Verfassung des Freistaates Bayern, 4. Aufl. 1992, Rn. 33 zu Art. 98).

b) Davon ist hier im Hinblick auf die denkmalschutzrechtlichen Regelungen der Art. 2 Nr. 2, Art. 3 Nr. 2 und Art. 4 Nr. 2 MKG auszugehen.

Die auf kreisfreie Gemeinden und auf Landratsämter als Kreisverwaltungsbehörden bezogenen Modifizierungen des Denkmalschutzes in Art. 3 Nr. 2 und Art. 4 Nr. 2 MKG haben zwar mit Blick allein auf ihren Regelungsgehalt jeweils selbstständige Bedeutung. Es ist nicht grundsätzlich ausgeschlossen, gesetzliche Modifizierungen auf staatliche Landratsämter sowie auf kreisfreie Gemeinden zu beschränken, die im übertragenen Wirkungskreis Aufgaben erfüllen, die sonst vom Landratsamt wahrgenommen werden (Art. 9 Abs. 1 GO). Im konkreten Fall gilt jedoch die Besonderheit, dass die angegriffenen Regelungen Teil eines Gesetzes sind, das ausdrücklich der Erprobung neuer Instrumentarien dient. Es soll nach einem Probelauf von vier Jahren und einer wissenschaftlich begleiteten Evaluierung die Grundlage für die Entscheidung des Gesetzgebers schaffen, ob sich die zunächst probeweise eingeführten Modifizierungen des DSchG bewährt haben und damit landesweit umgesetzt werden können.

Das MKG ist Teil des umfassenderen Gesetzes zur Erweiterung und Erprobung von Handlungsspielräumen der Kommunen vom 10. 4. 2007, das in § 8 Satz 2 nur für das MKG eine probeweise Einführung vorsieht. Es verfolgt, wie bereits näher ausgeführt, das Ziel, im eigenen und übertragenen Wirkungskreis von kreisangehörigen und von kreisfreien Gemeinden wie auch bei der Wahrnehmung staatlicher Aufgaben durch Landratsämter übergreifend den Abbau von Regulierungen zu erproben. Diesem Ziel dient das Sammeln von Erfahrungen

darüber, ob die ausgewählten, in Art. 1 MKG im Einzelnen aufgeführten Modellkommunen von den eingeräumten Möglichkeiten überhaupt Gebrauch machen, wie sie damit umgehen und welche Folgen sich daraus ergeben (LT-Dr 15/6415 S. 1f., [6f.]). Diese Schlussfolgerungen können bei einem Gesetz mit Experimentiercharakter nur auf der Grundlage der während des Vollzugs für den jeweiligen Regelungsbereich – hier den Denkmalschutz – insgesamt gesammelten und aussagekräftigen Erfahrungen gezogen werden.

Im Hinblick auf die Zielsetzung des MKG, ein – neues – Instrumentarium für Kommunen unterschiedlicher Zuständigkeitsstufen und für staatliche Landratsämter insgesamt und einheitlich zu erproben, um belastbare Erkenntnisse für eine möglichst dauerhafte und bayernweite Regelung zu gewinnen, verbietet es sich im Rahmen des verfassungsgerichtlichen Verfahrens, eine der kommunalen Ebenen aus der Gesamtregelung zum Denkmalschutz herauszunehmen. Art. 2 Nr. 2 MKG ist, wie ausgeführt, wegen Verstoßes gegen Art. 3 Abs. 1 Satz 1 und Art. 118 Abs. 1 BV nichtig. Damit können Erkenntnisse über die Akzeptanz und über die Folgen einer Modifizierung von denkmalschutzrechtlichen Regelungen für die Ebene der kreisangehörigen Gemeinden im Rahmen des Gesetzes nicht mehr gewonnen werden. Dies hat Auswirkungen auf das Gesamtkonzept, auf die weiteren Ebenen umfassende denkmalschutzrechtliche Zweckbestimmung des Erprobungsgesetzes. Durch den Ausfall der zur Erprobung bestimmten Ebene der kreisangehörigen Gemeinden würde der ganzheitliche, auch die kreisfreien Gemeinden und die staatlichen Landratsämter umfassende Ansatz des Gesetzes verlassen. Das MKG würde damit in einem wesentlichen Teil in seine einzelnen Bestandteile zerlegt (vgl. BVerfGE 65, 325[358]). Die mit der Popularklage angegriffenen, die probeweise Modifizierung des DSchG betreffenden, inhaltlich gleichen Regelungen der Art. 2 Nr. 2, Art. 3 Nr. 2 und Art. 4 Nr. 2 MKG sind daher insgesamt nichtig.

Anmerkung

Der Abbau von verfahrensrechtlichen und materiellen Standards im Planungs-, Umwelt- und Denkmalrecht unter dem Stichwort „Abschaffung von Investitionshindernissen“ erfreut sich in fast regelmäßigen Abständen einiger Beliebtheit. Der im durch die vorliegende Entscheidung für nichtig erklärten Gesetz begangene Weg, im Rahmen einer Erprobungsphase den Bedarf und die tatsächlichen Auswirkungen einer Erlaubnisfiktion festzustellen, ist, soweit ersichtlich, allerdings das erste Mal beschränkt worden. Gleichwohl haben handwerkliche Mängel das Gesetz scheitern lassen. Daher musste das Gericht nicht zu der eigentlichen Frage Stellung nehmen, welche inhaltlichen Grenzen die jeweiligen Staatszielbestimmungen in den Landesverfassungen (hier: Art. 141 Abs. 2 BV) den Deregulierungsbemühungen ziehen. Die absolute Grenze ist jedenfalls dort überschritten, wo ein sachgemäßer Gesetzesvollzug wegen mangelnder Mitwirkungsrechte einer fachkundigen Behörde nicht mehr gewährleistet ist (hierzu Spannemann, Verfahrensbeschleunigung im Denkmalrecht, 2005, S. 140ff.; zur Erlaubnisfiktion S. 97ff.).

(Spannemann)