

Bayerische Verwaltungsblätter

Zeitschrift für öffentliches Recht und öffentliche Verwaltung

Bayerische Verwaltungsblätter

Herausgeber:

Dr. Theodor Maunz

Professor des öffentlichen Rechts
an der Universität München

Dr. Wilhelm Panz

Ministerialdirigent a. D.

Ludwig Schäfer

Präsident des
Bayerischen Obersten Landesgerichts

Dr. Johann Schmidt

Vizepräsident des
Bayer. Verwaltungsgerichtshofs

*

Schriftleiter:

Dr. Dr. Helmut Kalkbrenner

Oberstaatsanwalt beim Bayerischen
Verwaltungsgerichtshof

*

Verlag:

Richard Boorberg Verlag

Verlag für kommunales Fachschrifttum
8 München 80
Levelingstraße 8
Telefon 43 20 55

18. Jahrgang neue Folge

103. Jahrg. der Gesamtfolge

20

15. Oktober 1972

Inhalt

Abhandlungen

Seite

- Eberl, Möglichkeiten zum Schutz von Baudenkmalern in Bayern nach geltendem Recht 537
- Alscher, Kann der Landtag in Gnadensachen Berücksichtigungsbeschlüsse erlassen? 540
- Metzner/Simon, Technische Grundsätze für die erstmalige Herstellung von Erschließungsanlagen 542

Kleine Beiträge

- Umfang der gemeindlichen Verkehrssicherungspflicht nach Art. 51 BayStrWG (Bücking) 547
- Eigentümerrecht und Gemeingebrauch an Eigentümerwegen (Riegel) 548

Rechtsprechung

Europ. Gerichtshof

- Rechtswirkungen von Gemeinschaftsrechtsverordnungen (Urt. v. 17. 5. 1972 — 93/71) 550

Bayer. Verwaltungsgerichtshof

- Vertriebeneneigenschaft eines Kindes aus einer Ehe zwischen einem Vertriebenen und einem Nichtvertriebenen (Urt. v. 31. 7. 1972 Nr. 13 VII 70) 550
- Rechtsnatur und Anfechtbarkeit amtlicher Benennungen von Landschaftsteilen (Urt. v. 1. 12. 1971 Nr. 139 IV 68) 550
- Straßenreinigungspflicht von Grundstücken ohne Zugang zur betreffenden Straße (Urt. v. 30. 12. 1971 Nr. 236 IV 70) 552
- Verstoß gegen Gleichbehandlungsgrundsatz bei unterschiedlicher Heranziehung von Neu- und Altsiedlern zu den Kosten der gemeindlichen Wasserversorgung (Urt. v. 30. 11. 1971 Nr. 105 IV 68) 553
- Unwirksamkeit der Aufnahme einer Straße ins Bestandsverzeichnis (Urt. v. 24. 5. 1972 Nr. 219 VIII 69) 555
- Keine Entscheidung über die Berechtigung der Antragstellung bei Hauptsacheerledigung des Verfahrens über den Erlaß einer einstweiligen Anordnung (Beschl. v. 9. 5. 1972 Nr. 81 VII 71) 556

Bundesverwaltungsgericht

- Bindungswirkung einer fingierten Bodenverkehrsgenehmigung (Urt. v. 12. 11. 1971 — IV C 53.69) 556
- Die „vorhandene Bebauung“ i. S. des § 34 BBauG braucht nicht einer bestimmten städtebaulichen Ordnung zu entsprechen (Urt. v. 22. 3. 1972 — IV C 121.68) 557

Bayer. Oberstes Landesgericht

- Genehmigungspflicht und Begriff der Grundstücksteilung nach § 19 BBauG (Beschl. v. 12. 7. 1972 — BReg. 2 Z 14/72) 558
- Verfassungsmäßigkeit der gesetzlichen Regelung über die befristete Fortgeltung der Mitbestimmung (Beschl. v. 3. 2. 1972 — BReg. 2 Z 100/71) 560

Wissenswertes für den Rechtsanwalt

- Erfordernisse der Rechtsmittelbelehrung im Verwaltungsverfahren und Zurechenbarkeit des Verschuldens einer nicht vertretungsbefugten Hilfsperson 560
- Streitwert in Enteignungssachen 561

Für den jungen Juristen

- Aufgabe mit dem Schwierigkeitsgrad der ersten juristischen Staatsprüfung 561

Buchbesprechungen

- Sieder/Zeitler/Dahme, Bayerisches Wassergesetz (Samper) 562
- Stahl, Beiladung und Nebenintervention (Schmitt) 562
- Schroeter/Wittich, Zuwendungen für den Verkehrswegebau in den Gemeinden (Frieling) 563



Bayerische Verwaltungsblätter

Zeitschrift für öffentliches Recht und öffentliche Verwaltung

15. Oktober 1972

Heft 20

Seite 537

Möglichkeiten zum Schutz von Baudenkmalern in Bayern nach geltendem Recht

Von Dr. Wolfgang Eberl, Ministerialrat im Bayer. Staatsministerium für Unterricht und Kultus

Die gelegentlich geäußerte Hoffnung, daß nach dem Inkrafttreten eines Denkmalschutzgesetzes in Bayern eine ausreichende Sicherung der Baudenkmalere gewährleistet sei, ist trügerisch. In den Fällen, in denen durch ein Denkmalschutzgesetz oder auf Grund eines solchen Gesetzes Handlungen untersagt werden, die nach den Bestimmungen des Baurechts erlaubt sind oder erlaubt werden müssen, werden häufig Enteignungstatbestände vorliegen. Es ist kaum zu erwarten, daß im Vollzug eines Denkmalschutzgesetzes von den öffentlichen Händen genügend Mittel bereitgestellt werden, um in allen Fällen, in denen zur Erhaltung von Baudenkmalern Anordnungen mit enteignender Wirkung getroffen werden sollten, die vom Grundgesetz vorgeschriebene Entschädigungsleistung zu ermöglichen. Wenn Baudenkmalere ohne Verpflichtung zur Entschädigungsleistung gerettet werden sollen, dann müssen die Weichen früher gestellt werden, nämlich vor allem beim Erlaß und beim Vollzug baurechtlicher Bestimmungen. Im folgenden sollen Bestimmungen hauptsächlich aus dem Bereich des Baurechts zusammengestellt werden, durch deren Anwendung Eingriffe in Baudenkmalere verhindert oder erschwert werden könnten, ohne daß dadurch Ansprüche auf Enteignungsentschädigung entstehen.

I. Schutz durch Bebauungspläne

Baudenkmalere werden heute in vielen Fällen nicht wegen Baufälligkeit abgebrochen, sondern allein deswegen, weil der Eigentümer oder Erwerber sein Grundstück stärker oder in anderer Weise als bisher nutzen möchte. Nach den Bestimmungen des Baurechts kann eine beantragte Genehmigung zum Abbruch nicht versagt werden, wenn das Abbruchvorhaben den öffentlich-rechtlichen Vorschriften entspricht (Art. 91 Abs. 1 BayBO¹⁾). Die Gemeinden haben aber die Möglichkeit, den Anreiz, durch Beseitigung von Baudenkmalern eine mehr Gewinn bringende Nutzung eines Grundstücks zu erreichen, dadurch auszuräumen, daß sie (vor allem für den Altstadtbereich, aber auch für andere schützenswerte Teile des Gemeindegebiets, etwa für profilierte Wohnviertel des 19. Jahrhunderts) Bebauungspläne erlassen, in denen festgelegt wird, daß die bisher zulässige Nutzung ihrer Art nach nicht geändert und ihrem Umfang nach nicht vergrößert werden darf. Das bedeutet z. B., daß vorhandene reine oder allgemeine Wohngebiete als solche ausgewiesen werden (§§ 3, 4 BauNV) oder daß die bestehenden Grundrisse von Gebäuden als rechtlich

relevante Baugrenzen in den Bebauungsplan aufgenommen werden, so daß eine Vergrößerung der überbauten Grundstücksflächen unzulässig ist, oder daß Erhöhungen der Zahl der Vollgeschosse sowie der Grund- und Geschoßflächenzahlen (§§ 16 ff. BauNV) ausgeschlossen werden. Wenn nicht vor dem Erlaß des Bebauungsplanes eine stärkere Nutzung der betreffenden Grundstücke unmittelbar kraft Gesetzes (unter Berücksichtigung des städtebaulichen Zusammenhanges, § 34 BBauG) zulässig oder auf Grund eines Gesetzes zugelassen worden war, erfüllt der neue Bebauungsplan keinen Enteignungstatbestand (vgl. § 44 BBauG). Die Möglichkeit des Erlasses von Bebauungsplänen dürfte vor allem für kleinere Gemeinden von Bedeutung sein, in denen nicht durch Staffelbauordnungen oder ähnliche, z. T. lange zurückliegende Vorschriften eine über die tatsächlich ausgeübte Nutzung hinausgehende Nutzung bereits erlaubt wurde.

Überall dort, wo die Möglichkeit zum Erlaß solcher denkmalschützender Bebauungspläne besteht, ohne daß die Gemeinde damit Gefahr läuft, zur Zahlung von Enteignungsentschädigung verpflichtet zu werden, wird man eine Rechtspflicht der Gemeinde zum Erlaß solcher Bebauungspläne annehmen müssen²⁾. Dabei ergibt sich die Verpflichtung der Gemeinde, überhaupt einen Bebauungsplan zu erlassen, aus § 2 Abs. 1 BBauG, weil planlose Veränderungen in bereits bebauten Gebieten einer geordneten städtebaulichen Entwicklung zuwiderlaufen würden und weil heute eine Gefährdung von Baudenkmalern in Ortskernen nirgends ausgeschlossen ist. Die Verpflichtung der Gemeinde, diesen Bebauungsplänen einen bestimmten, denkmalschützenden Inhalt zu geben, ist aus dem für die Gebietskörperschaften unmittelbar geltenden Art. 141 BV abzuleiten³⁾. Nach dieser Verfassungsbestimmung genießen die Denkmäler der Kunst und der Geschichte öffentlichen Schutz und die Pflege... der Gemeinden. Herabgewürdigte Denkmäler der Kunst und der Geschichte sind möglichst ihrer früheren Zweckbestimmung wieder zuzuführen (Abs. 1); kennzeichnende Orts... bilder... sind möglichst zu schonen und zu erhalten (Abs. 2). Bei der Ausübung ihrer Planungshoheit haben die Gemeinden die bestehenden gesetzlichen Bestimmungen zu beachten. Bebauungspläne dürfen nur genehmigt werden, wenn sie mit dem geltenden Recht, zu dem auch die Landesverfassungen gehören, in Einklang stehen (§ 11

¹⁾ Vgl. Mang-Simon, BayBO, RdNr. 5 zu Art. 91; BayVGH, U. v. 23. 6. 1970 Nr. 73 I 70, BayVBl. 1970, 406.

²⁾ Wenn auch dem Einzelnen kein klagbarer Anspruch gegenüber der Gemeinde zusteht, vgl. Heltzer-Oestreicher, BBauG, 3. Aufl., Anm. 1 a (a.E.) und 2 zu § 2; Meder, BV, RdNr. 1 zu Art. 141 (a.E.).

³⁾ Meder, RdNr. 5 zu Art. 141.

BBauG⁴). Bebauungspläne, die im Widerspruch zu gesetzlichen Bestimmungen stehen, zumal wenn es sich, wie bei den denkmalschutzrechtlichen Vorschriften, um solche handelt, die die Belange einer größeren als der örtlichen Gemeinschaft regeln, sind nicht genehmigungsfähig⁵). Daher darf keine Genehmigung erteilt werden, wenn eine Gemeinde einen Bebauungsplan erläßt, der den Schutz von Baudenkmalern nicht im Rahmen des Möglichen in dem notwendigen Umfang vorsieht. Beachtet eine Gemeinde ihre Verpflichtung zum Erlaß eines denkmalschützenden Bebauungsplanes nicht, so hat die Rechtsaufsichtsbehörde gegen diesen Verstoß gegen Art. 141 BV mit den in der Gemeindeordnung vorgesehenen Mitteln einzuschreiten⁶).

II. Schutz durch § 34 BBauG

Dort, wo noch keine zum Schutz von Baudenkmalern erlassenen Bebauungspläne existieren, kann der Abbruch von Baudenkmalern ggf. dann verhindert werden, wenn dem Antragsteller oder dem Interessenten rechtzeitig mitgeteilt wird, daß das nach Abbruch des alten Gebäudes geplante neue Vorhaben nicht zugelassen werden wird, weil es dem § 34 BBauG widerspricht. Nach dieser Bestimmung sind nur diejenigen Vorhaben zulässig, die nach der vorhandenen Bebauung (und Erschließung) aus städtebaulichen Gründen unbedenklich sind⁷). Verhindert werden können damit z. B. Nutzungsänderungen (etwa wenn in einem vorhandenen reinen Wohngebiet Gebäude für private oder öffentliche Verwaltungen errichtet werden sollen, § 24 Abs. 2, § 3 BauNV, oder wenn in einem allgemeinen Wohngebiet ein zentrales Kaufhaus für die ganze Stadt und ihre Umgebung gebaut werden soll, §§ 24, 4 BauNV), aber auch (§ 17 BauNV) Verdichtungen der Bebauung, insbesondere punktuelle Verdichtungen durch Hochhäuser.

III. Die Verunstaltungsverbote des Art. 11 BayBO

Eine wesentliche Hilfe zur Erhaltung von Baudenkmalern bietet Art. 11 BayBO⁸), der leider allem Anschein nach viel zu wenig angewendet wird. Nach den beiden Fällen dieser auch dem Gedanken der Sozialbindung des Eigentums Rechnung tragenden Bestimmung sind bauliche Anlagen . . . so zu gestalten, daß sie nach Form, Maßstab, Verhältnis der Baumassen und Bauteile zueinander, Werkstoff und Farbe nicht verunstaltend wirken (Abs. 1); sie sind mit ihrer Umgebung derart in Einklang zu bringen, daß sie das Straßen- oder Orts . . . bild . . . nicht verunstalten (Abs. 2). Auch wenn ein Vorhaben nach dem BBauG und den dazu ergangenen ergänzenden Rechtsvorschriften städtebaulich zulässig ist, ist die Genehmigung einer baulichen Anlage zu versagen (Art. 91 Abs. 1 BayBO), wenn einer der Verunstaltungstatbestände der Bayerischen Bauordnung erfüllt ist.

a) Wenn es um Änderungen an einem Baudenkmal geht, ist Art. 11 Abs. 1 BayBO zur Wahrung

denkmalpflegerischer Belange heranzuziehen. Die Bestimmung schützt das einzelne Baudenkmal vor verunstaltenden Änderungen, indem sie ästhetische Mindestanforderungen für die einzelne bauliche Anlage festlegt. Sie kann — und muß — bei allen von außen sichtbaren Änderungen⁹) an einem Baudenkmal angewendet werden, z. B. wenn es um die Änderung von Fenstergrößen (etwa um den Einbau moderner Schaufenster), um die Beseitigung von Fenstern und nicht zuletzt, wenn es um die Sprosseneinteilung der Fenster denkmalwürdiger Bauten geht, ebenso bei Fassadenänderungen (wobei die Frage der Farbgebung in die Prüfung miteinbezogen werden muß).

b) Die Bestimmung des Art. 11 Abs. 2 BayBO ist vor allem für sog. Ensembledenkmalern wichtig, d. h. wenn es sich um mehrere Gebäude handelt, die zusammen das Straßen- oder Ortsbild bestimmen, wobei die Größe dieses Ensembles ganz verschieden sein kann und von einem aus zwei Häusern bestehenden „malerischen Winkel“ bis zur Gesamtheit einer Altstadt reichen kann¹⁰). Die Vorschrift gilt für Änderungen, die an baulichen Anlagen vorgenommen werden sollen, die zu einem Ensemble gehören. Sie findet auch Anwendung, wenn ein Ensembledenkmal durch eine bauliche Anlage beeinträchtigt werden würde, die selbst nicht zu dem Ensemble gehört, und darüber hinaus ist sie anzuwenden, wenn ein Einzeldenkmal durch eine andere bauliche Anlage beeinträchtigt werden würde.

Trotz oder gerade wegen vieler Fälle, in denen die Zerstörung oder Beeinträchtigung von Ensembles in den letzten Jahren zugelassen wurde, erscheint nach wie vor die Auffassung zutreffend, daß Art. 11 Abs. 2 BayBO z. B. die Errichtung moderner Gebäude mit den ihr äußeres Erscheinungsbild beherrschenden Materialien Beton, Stahl oder Glas dort verbietet, wo diese Gebäude — mögen sie für sich genommen noch so hohen ästhetischen Ansprüchen genügen — zusammen mit historisch gewachsenen Straßen oder Straßenteilen oder mit wichtigeren Einzelbauten, z. B. barocken Häusern, Fachwerkbauten und selbst mit wichtigeren Wohnbauten des 19. Jahrhunderts, ins Blickfeld treten würden. Die Unterschiede des Baustils der Gegenwart gegenüber den Stilen der vergangenen Jahrhunderte sind so groß (Dachformen!), daß auch der ästhetisch nicht besonders geschulte Betrachter sich verletzt fühlt¹¹), wenn er moderne und historische Gebäude nebeneinander stehen sieht. Ein Indiz für diese Auffassung ist die wachsende Zahl von Berichten in der in ästhetischer Hinsicht sicher nicht übertrieben feinfühligem Tagespresse.

In den Fällen, in denen eine Sanierung eines bestehenden Gebäudes unumgänglich ist, besteht häufiger als man zunächst meint, die Möglichkeit wenigstens der Erhaltung von Teilen des alten Gebäudes, insbesondere der Fassade, auch wenn damit an den planenden Architekten größere Anforderungen gestellt werden. Und sollte es, auch wenn das histo-

⁴) Vgl. BayVGh, B. v. 12. 6. 1964 Nr. 137 I 63, BayVBl. 1964, 296 i. V. m. BayVGh, B. v. 31. 10. 1962 Nr. 43 IV 60, DVBl. 1963, 107.

⁵) Heitzer-Oestreicher, a.a.O., Anm. 1 a zu § 11.

⁶) Meder, RdNr. 5 zu Art. 141.

⁷) Vgl. auch BVerwG, U. v. 23. 4. 1969 — IV C 12/67, BVerwGE 32, 31.

⁸) BayVGh, U. v. 11. 6. 1969 Nr. 157 II 68, BayVBl. 1970, 259.

⁹) Mang-Simon, RdNr. 7 zu Art. 11; wegen des Begriffs „Änderungen“ vgl. Mang-Simon, RdNr. 32, 33 zu Art. 3.

¹⁰) Vgl. Mang-Simon, RdNr. 16 zu Art. 11.

¹¹) Mang-Simon, RdNr. 26 zu Art. 11; BVerwG, U. v. 28. 6. 1955 — I C 146/53, BVerwGE 2, 177 (zu § 1 Baugestaltungsv); ebenso BayVGh, U. v. 27. 10. 1966 Nr. 93 VI 66, BayVBl. 1967, 280.

hierzu
rische Bauen heute bei den Architekten aus der Mode gekommen ist, nicht möglich sein, dort, wo innerhalb eines Ensembles ein Gebäude ganz erneuert werden muß, und zwar selbst dann, wenn es selbst keinen oder keinen besonderen Denkmalwert besitzt, auf Grund des Art. 11 Abs. 2 BayBO von dem Antragsteller und seinem Architekten zu verlangen, daß er das Äußere des neuen Gebäudes in der Fassaden-, Fenster- und Dachgestaltung der Umgebung anpaßt?

Art. 11 Abs. 2 BayBO ist weiter anzuwenden, wenn eine geplante Anlage durch ihre Größe oder durch ungenügende Gliederung den bisher bestehenden Eindruck beeinträchtigen würde. Darüber hinaus gilt Art. 11 Abs. 2 BayBO auch für Vorhaben, die durch ihre Höhe eine gewachsene und differenzierte Stadtsilhouette — und sei es auch nur von einem bestimmten Blickpunkt aus — brutal zerstören würden.

Die Anwendung des Art. 11 Abs. 2 BayBO wird nicht dadurch ausgeschlossen, daß ein Ensembledenkmal durch schon zugelassene Neubauten in seiner ursprünglichen Wirkung bereits beeinträchtigt ist. Solange ein Ensemble nicht so weit zerstört ist, daß weitere Veränderungen zum Nachteil seiner historischen Substanz überhaupt nicht mehr auffallen, sind weitere Beeinträchtigungen als Verunstaltung zu untersagen. Bei jedem neuen, den Bereich eines Ensembles betreffenden Bauantrag ist zu prüfen, ob die Verwirklichung des Vorhabens zu einer stärkeren Verunstaltung des Ensembles führen würde als sie bisher besteht; ist dies zu erwarten, so darf das geplante bauliche Vorhaben nicht genehmigt werden.

Zur Bestimmung und Abgrenzung eines Ensembledenkmal wie auch bei allen sonstigen Fragen nach der Denkmaleigenschaft und -bedeutung eines Gebäudes haben die Bauaufsichtsbehörden nach der Sollvorschrift des Art. 87 Abs. 1 BayBO das Landesamt für Denkmalpflege als staatliche Fachbehörde für alle Fragen des Denkmalschutzes und der Denkmalpflege heranzuziehen.

IV. Verordnungen und Satzungen nach Art. 107 BayBO.

Die Wirksamkeit des Art. 11 BayBO könnte verstärkt werden, wenn die Gemeinden, in geeigneten Fällen auch die Landkreise, durch Verordnung (die Gemeinden außerdem in der Rechtsform des Bebauungsplanes, also durch Satzung) Vorschriften über besondere Anforderungen an bauliche Anlagen, insbesondere Werbeanlagen erlassen würden, soweit dies zum Schutz bestimmter Bauten, Straßen, Plätze oder Ortsteile von geschichtlicher, künstlerischer oder städtebaulicher Bedeutung (also von Ensembles) oder zum Schutz von Einzelbaudenkmälern erforderlich ist (Art. 107 Abs. 1 Nr. 2, Abs. 3 und 4 BayBO). Nach näherer Regelung in diesen Bestimmungen könnte auch die Werbung in bestimmten Fällen ganz ausgeschlossen oder über das allgemein zulässige Maß hinaus beschränkt oder (Art. 107 Abs. 2 Nr. 1 BayBO) in stärkerem Maße genehmigungspflichtig gemacht werden. Wegen Art. 141 BV wird man auch eine Verpflichtung der Ge-

meinden zum Erlaß solcher denkmalschützender Ortsvorschriften annehmen müssen¹²⁾, weil durch Verordnungen oder Bebauungspläne, die auf Grund des Art. 107 BayBO erlassen werden, nicht nur Verunstaltungen (die ohnehin nach Art. 11 BayBO unzulässig sind) untersagt, sondern darüber hinaus weitergehende ästhetische Anforderungen gestellt werden können¹³⁾.

V. Möglichkeiten nach dem Städtebauförderungsgesetz.

Weiter bietet auch und gerade das Städtebauförderungsgesetz Möglichkeiten zur Erhaltung von Baudenkmalern. Sanierungsmaßnahmen i. S. dieses Gesetzes, also Maßnahmen zur Behebung städtebaulicher Mißstände, können nach § 1 Abs. 2 StBauFG allein oder auch zum Zwecke der Modernisierung von Gebäuden durchgeführt werden. Nach der formellen Festlegung eines Sanierungsgebiets hat die Gemeinde für die Neugestaltung des Sanierungsgebiets einen Bebauungsplan i. S. des § 30 BBauG aufzustellen (§ 10 Abs. 1 Satz 1 StBauFG). Dabei muß die Gemeinde im Rahmen des § 1 Abs. 5 BBauG, d. h. also, soweit es der Gestaltung des Ortsbildes dient, auf die Erhaltung von Bauten, Straßen, Plätzen und Ortsteilen von geschichtlicher, künstlerischer oder städtebaulicher Bedeutung Rücksicht nehmen (§ 10 Abs. 1 Satz 2 Halbsatz 1 StBauFG). Zusätzlich bestimmt § 10 Abs. 1 Satz 2 StBauFG in seinem zweiten Halbsatz, daß landesrechtliche Bestimmungen über den Schutz und die Erhaltung von Baudenkmalern unberührt bleiben. Diese Bestimmung ist von entscheidender Bedeutung; denn sie legt fest, daß Art. 141 BV auch bei Sanierungsmaßnahmen nach dem Städtebauförderungsgesetz gilt¹⁴⁾. Die Gemeinden sind also auch in Fällen dieser Art zur Erhaltung der Baudenkmal verpflichtet; ein Bebauungsplan, der dem Art. 141 BV widerspricht, darf auch dann nicht genehmigt werden, wenn er im Rahmen eines Sanierungsverfahrens nach dem StBauFG aufgestellt wurde. Wird ein solcher Bebauungsplan trotzdem genehmigt, so kann sich im Rahmen eines anhängigen Verfahrens jeder Beteiligte auf die Nichtigkeit des Bebauungsplanes berufen. Außerdem sind die Aufsichtsbehörden zu rechtsaufsichtlichem Einschreiten verpflichtet.

Ein sinnvoller Vollzug des Städtebauförderungsgesetzes wird durch die Anwendung des Art. 141 BV keineswegs unmöglich, wenn auch zugegebenermaßen die behutsame Modernisierung eines Gebäudes unter Erhaltung der denkmalwürdigen Substanz an die Phantasie und Ausdauer eines Architekten häufig größere Anforderungen stellen wird als die Planung und Erstellung eines Neubaus. Wenn man Veränderungen im Innern eines Gebäudes keinen unnötigen Beschränkungen unterwirft, d. h. wenn man im Innern von Gebäuden nur die Erhaltung

¹²⁾ über Art. 52 Abs. 1 LStVG, weil das Wohl der Allgemeinheit zwingend den Vollzug des Art. 141 BV verlangt.

¹³⁾ Mang-Simon, RdNr. 2 zu Art. 107.

¹⁴⁾ Denn für die Verwaltung, und zwar sowohl für den Staat als auch für die Gemeinden und die sonstigen Körperschaften des öffentlichen Rechts, sind die Absätze 1 und 2 des Art. 141 bindende Rechtssätze, vgl. Meder, RdNr. 4 zu Art. 141.

von denkmalpflegerisch besonders wichtigen Partien verlangt, wird man den Bestrebungen des Städtebauförderungsgesetzes nach Schaffung von Wohn- und Arbeitsplätzen, die den gesteigerten Ansprüchen der Gegenwart entsprechen, nachkommen können, ohne die Belange der Denkmalpflege unzumutbar zu beeinträchtigen. Auch die Kostenfragen erweisen sich dann regelmäßig nicht als unlösbar, zumal außer den Mitteln zum Vollzug des Städtebauförderungsgesetzes und für den sozialen Wohnungsbau auch Staatszuschüsse aus Denkmalpflegemitteln zur Verfügung gestellt werden können.

Bei Sanierungsmaßnahmen nach dem Städtebauförderungsgesetz und auch sonst kann die Frage der zukünftigen Nutzung von Baudenkmalern — eines der Zentralprobleme der ganzen Denkmalpflege — nicht außer Betracht bleiben. Während die notwendige Sanierung einzelner Gebäude alle planenden Stellen, von der Stadtverwaltung bis zum Architekten, häufig vor schwierige, wenn auch meistens letzten Endes bei entsprechenden geduldigen Bemühungen aller beteiligten Personen und Stellen doch nicht unlösbar Probleme stellt, scheint das Nutzungsproblem bei der Durchführung von Sanierungsmaßnahmen eher leichter lösbar zu sein, weil eine Planung für ein größeres Gebiet besser akzeptiert wird; z. B. wird ein Wohnviertel aus modernisierten Häusern leichter Benutzer finden als ein einzelnes, für Wohnzwecke modernisiertes Gebäude in

einer nach wie vor sanierungsbedürftigen oder ganz anderen Zwecken dienenden Umgebung.

VI. Genehmigungsvorbehalt des Kommunal- und Stiftungsrechts.

Schließlich sei noch auf eine Reihe von im wesentlichen gleich lautenden Vorschriften verwiesen, die wesentliche Veränderungen an Baudenkmalern sowie ihre Beseitigung oder Veräußerung von einer Genehmigung abhängig machen¹⁵⁾. Es handelt sich um Bestimmungen des Kommunalrechts für Gemeinden, Landkreise und Bezirke (Art. 63 GO, 57 LKrO, 55 BezO) und des Stiftungsrechts, die für alle Stiftungen (auch kommunale und kirchliche) gelten (Art. 31 Abs. 1 Nr. 4, 35, 38 Abs. 1 StG). Gemeinsam ist diesen Bestimmungen, daß sie nur Anwendung finden auf Sachen (oder Teile von Sachen), die einen besonderen wissenschaftlichen, geschichtlichen oder künstlerischen Wert haben¹⁶⁾. Bei der Entscheidung über Anträge auf eine kommunal- oder stiftungsrechtliche Genehmigung haben die Genehmigungsbehörden Art. 141 BV zu berücksichtigen, der alle Körperschaften des öffentlichen Rechts verpflichtet, den Denkmalern Schutz und Pflege angedeihen zu lassen¹⁷⁾.

¹⁵⁾ Vgl. Hölzl, GO, 5. Aufl., Anm. 1 zu Art. 63; Voll-Voll, BayStG, Anm. 6 zu Art. 31.

¹⁶⁾ Helmreich-Widtmann, GO, 3. Aufl., Anm. 1 Abs. 3 zu Art. 63; Voll-Voll, a.a.O.

¹⁷⁾ BayVGH, U. v. 18. 12. 1968 Nr. 25 IV 67, BayBgm. 1969, 244, und BVerwG, B. v. 22. 1. 1971 — VII B 70/69, DVBl. 1971, 213.

Kann der Landtag in Gnadensachen Berücksichtigungsbeschlüsse erlassen?

Von Assessor Franz Alscher, München

1. Begriffe

Unter einem „Berücksichtigungsbeschluß“ in einer Petitionssache versteht man einen verbindlich gemeinten schlichten Parlamentsbeschluß¹⁾, durch den der Staatsregierung eine Petitionssache überwiesen wird mit der Weisung, in einem bestimmten Sinne zu verfahren¹⁴⁾. Unter einer „Gnadensache“ versteht man einen Vorgang, der ein Gnadengesuch zum Gegenstand hat. Unter „Begnadigung“ ist die Freistellung eines einzelnen von den durch rechtskräftiges Urteil festgestellten Strafen zu verstehen²⁾.

2. Schlichter Parlamentsbeschluß

Um die gestellte Frage beantworten zu können, ist es zunächst notwendig, sich mit der Rechtsnatur der verbindlich gemeinten schlichten Parlamentsbeschlüsse allgemein auseinander zu setzen. Schlichte Parlamentsbeschlüsse sind alle Beschlüsse, die nicht dem Erlaß von Rechtsnormen unmittelbar zu dienen bestimmt sind¹⁾. Diese Beschlüsse lassen sich in verbindlich gemeinte und unverbindlich gemeinte einteilen¹⁾. Bei den verbindlich gemeinten Beschlüssen erhebt sich die Frage, ob auch tatsächlich die Verbindlichkeit eines Beschlusses gegeben ist, oder ob

der Beschluß trotz der in Anspruch genommenen Verbindlichkeit unverbindlich ist. Die Verbindlichkeit schlichter Parlamentsbeschlüsse ist differenziert zu beantworten. Bei Beschlüssen mit „innenpolitischem Gegenstand“³⁾, worunter auch Beschlüsse in Petitionssachen fallen, wird eine uneingeschränkte Befugnis des Landtages zur Beschlußfassung meist verneint. Grundsätzlich soll der Landtag lediglich das Recht haben, unverbindlich gemeinte Beschlüsse zu fassen. Dies ergebe sich aus dem Gewaltenteilungsgrundsatz und dem Grundsatz der Gleichrangigkeit von Parlament und Exekutive. Verbindlichkeit sei nur in bestimmten Fällen anzunehmen, für die dann eine Norm vorhanden sein müsse. Geht man von der Unverbindlichkeit eines verbindlich gemeinten Beschlusses aus, so erhebt sich die Frage, ob die Beschlußfassung nicht wegen der von einem derartigen Beschluß ausgehenden politischen Bedeutung unzulässig sei. Auch ist zu berücksichtigen, daß es sich bei der Ausübung des Gnadenrechts um einen staatlichen Tätigkeitsbereich besonderer Art handelt, der nicht einem Staatsminister, sondern dem Ministerpräsidenten zugewiesen ist (Art. 47 Abs. 4 Satz 1 BV). Nimmt man an, daß ein unverbindlicher, jedoch verbindlich gemeinter Beschluß unzulässig ist, so ergibt sich weiter die Frage, inwieweit ein derartiger Beschluß als unverbindlich gemeint ausgelegt werden kann, um seine Zulässigkeit zu erhalten. Bei den in Petitionssachen erlas-

¹⁾ Vgl. Kratzer, Parlamentsbeschlüsse, ihre Wirkung und Überprüfung, BayVBl. 1966, 365 ff., 367.

¹⁴⁾ Vgl. Sellmann, Der schlichte Parlamentsbeschluß. Eine Studie zum Parlamentsakt außerhalb des Gesetzgebungsverfahrens. Dargestellt an Beschlüssen des Bundestages und des Bayer. Landtages. Bd. 29 der „Schriftenreihe zum öffentl. Recht“, Berlin 1966, passim.

²⁾ Müller Klaus, Zur Anfechtbarkeit von Gnadenentscheidungen, DVBl. 1963, 18.

³⁾ Sellmann, a.a.O., S. 24.