

Denkmalschutzrechtliche Fragen beim Neuanstrich des Deutschhauses

A. Auftrag:

Der Direktor beim Landtag hat vor dem Hintergrund des Schreibens des Denkmal- und Sanierungsamtes der Stadt Mainz vom 3. September 2002 um Prüfung der Relevanz denkmalschutzrechtlicher Gesichtspunkte im Zusammenhang mit dem geplanten Neuanstrich des Deutschhauses gebeten. Hierbei soll unter anderem auch eine eventuelle Einstandspflicht des zuständigen Ministeriums geprüft werden.

B. Stellungnahme

Das Deutschhaus, in dem der rheinland-pfälzische Landtag seinen Sitz hat, befindet sich im Eigentum des Landes Rheinland-Pfalz und steht unter Denkmalschutz.

1. Denkmalschutzrechtliche Gesichtspunkte

a) Anwendbarkeit des Denkmalschutz- und -pflegegesetzes

Damit sind bei baulichen Maßnahmen an diesem Gebäude die Vorschriften des Landesgesetzes zum Schutz und zur Pflege der Kulturdenkmäler (Denkmalschutz- und -pflegegesetz – DSchPflG -) vom 23. März 1978¹ zu beachten. Denn die Träger öffentlicher Aufgaben und ihre Organe sind selbst bei hoheitlicher Betätigung nicht von der Beachtung solcher Gesetze freigestellt, die speziell für andere als die jeweils von ihnen betreuten einzelnen Lebens- oder Rechtsgebiete erlassen worden sind². Grundsätzlich finden die Bestimmungen des Denkmalschutz- und -pflegegesetzes

¹ GVBl. S. 159, zuletzt geändert durch Gesetz vom 6.2.2001 GVBl. S. 29 ; BS 224-2

² BVerwG Urteil vom 16. Januar 1968 – Az.: I A 1.67, BVerwGE 29, S. 52 (56)

demnach auch auf im Eigentum des Landes stehende Bauwerke Anwendung. Allerdings ist zu beachten, dass in eine hoheitliche Betätigung nicht mit befehlenden Anordnungen und deren Vollstreckung eingegriffen werden darf³, während der Staat sich bei rein fiskalischem Handeln vollumfänglich dem für alle geltenden Recht beugen muss⁴.

Entscheidend für den Anwendungsumfang des Denkmalschutz- und -pflegegesetzes ist daher vorliegend, ob es sich bei dem Neuanstrich des Deutschhauses um eine fiskalische oder eine hoheitliche Tätigkeit des Landtags handelt. In Bezug auf den 1987 vom Bundestag beschlossenen Abriss des denkmalgeschützten alten Plenarsaals vertritt Salzwedel⁵ die Auffassung, dass Vorgaben des Bundestags, die dieser im Rahmen seiner Selbstorganisation und Aufgabenwahrnehmung in Bezug auf Bundestagsgebäude und das Grundstück beschließt und in Ausübung seines Hausrechts ausführe, hoheitlicher Natur seien. Eine rein fiskalische Betrachtung des Baugeschehens am Deutschen Bundestag, die das Landesbaurecht und Denkmalschutzrecht ohne Einschränkung anwendbar machen und Bundestagsbauten an den für alle geltenden Maßstäben messen wolle, sei nicht denkbar. Allerdings ist hierbei zu berücksichtigen, dass die im Zusammenhang mit dem Abriss und Neubau des Plenarsaals des Bundestages geplanten Baumaßnahmen nicht lediglich der Renovierung oder Restaurierung dienen sollten, sondern das Selbstverständnis des Parlaments zum Ausdruck bringen und die Funktionalität des Plenargebäudes verbessern sollten. Demnach waren dort die hoheitliche parlamentarische Aufgabenwahrnehmung des Bundestags betroffen, weshalb insofern der von Salzwedel konstruierte „bundeshoheitliche Abwägungsvorrang“ gerechtfertigt gewesen sein mag.

Geht es allerdings darum, im Rahmen von Renovierungsarbeiten den Neuanstrich des Parlamentsgebäudes zu veranlassen, berührt dies die hoheitliche Aufgabenwahrnehmung des Landtags nicht. Es ist daher kein Grund ersichtlich, diese üblicherweise als fiskalisch qualifizierte Tätigkeit in Anlehnung an die Ausführungen von Salzwedel als hoheitlich zu betrachten.

Da es sich demnach bei der Frage eines Neuanstrichs des Landtagsgebäudes nicht um eine hoheitliche, sondern eine fiskalische Tätigkeit des Landtags handelt, ist das Denkmalschutz- und -pflegegesetz vorliegend umfänglich anwendbar.

b) Abgrenzung: Instandsetzung und Veränderung im Sinne des § 13 DSchPflG

Nach § 13 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 DSchPflG darf ein geschütztes Kulturdenkmal nur mit Genehmigung umgestaltet oder sonst in seinem Bestand verändert werden. Die Instandsetzung eines geschützten Kulturdenkmals ist, soweit sie nicht nach Absatz 1 Satz 1 der Genehmigung bedarf, unter genauer Beschreibung der geplanten Maßnahme der unteren Denkmalschutzbehörde anzuzeigen (§ 13 Abs. 3 Satz 1 DSchPflG). Die Instandsetzung ist zu versagen, soweit die Belange des Denkmalschutzes oder der Denkmalpflege entgegenstehen oder solange die Beschreibung nach Satz 1 nicht vorgelegt ist (§ 13 Abs. 3 Satz 4 DSchPflG). Unter einer Instandsetzung sind Maßnahmen zu verstehen, die die Erhaltung des bestehenden Zustandes einschließlich dessen Gebrauchsfähigkeit (Konservierung,

³ BVerwG, a.a.O., S. 59; Hess. VGH Beschluss vom 7. März 1996 – Az.: 14 TG 3967/95; Dörge, Das Recht der Denkmalpflege in Baden-Württemberg, 1971, S. 99

⁴ Salzwedel, Bundestag und Denkmalschutz, NWVBL 1988, S. 97 (102)

⁵ Salzwedel, a.a.O., S. 102

Restaurierung, Renovierung) bezwecken⁶. Für die Genehmigung beziehungsweise die Untersagung ist die Stadtverwaltung Mainz als örtliche untere Denkmalschutzbehörde zuständig (vgl. § 24 Abs. 3 i.V.m. Absatz 2 Nr. 3 DSchPflG).

Ob vorliegend eine Genehmigung erforderlich ist oder eine Anzeige genügt, ist danach zu beurteilen, ob es sich bei der Erneuerung des Außenanstrichs unter Beibehaltung der bisherigen Farbgebung ausschließlich um eine Instandsetzung im Sinne des § 13 Abs. 3 Satz 1 DSchPflG oder gleichzeitig auch um eine Veränderung des Gebäudes in seinem Bestand gemäß § 13 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 DSchPflG handelt.

Entgegen der Auffassung des Denkmal- und Sanierungsamtes der Stadt Mainz dürfte die Entscheidung des Bayerischen Obersten Landesgerichts vom 9. August 1993⁷ für das rheinland-pfälzische Denkmalschutzrecht nicht einschlägig sein. Zwar bedarf sowohl nach rheinland-pfälzischem als auch nach bayerischem Denkmalschutzrecht derjenige, der ein denkmalgeschütztes Gebäude verändern will, der Genehmigung⁸. Im Unterschied zum rheinland-pfälzischen Recht kennt das bayerische „Gesetz zum Schutz und zur Pflege der Denkmäler“ jedoch nicht die Unterscheidung zwischen „Instandsetzung“ und „Veränderung“. Entsprechend wird der Begriff der „Veränderung“ im bayerischen Denkmalschutzgesetz weit gefasst, so dass auch Maßnahmen der Konservierung, Restaurierung und Reparatur an einem denkmalgeschützten Gebäude immer als Veränderung verstanden werden und einer Genehmigung bedürfen⁹. Würde man diesen weiten Veränderungsbegriff auch im Rahmen des rheinland-pfälzischen Denkmalschutz- und -pflegegesetzes zugrunde legen, wäre jede Instandsetzung – mit Ausnahme reiner Reinigungsarbeiten – gleichzeitig auch eine genehmigungspflichtige Veränderung. Das würde dazu führen, dass das vereinfachte Anzeigeverfahren nach § 13 Abs. 3 DSchPflG praktisch keinen Anwendungsbereich hätte.

Dass dies vom Landesgesetzgeber nicht gewollt war, ergibt sich bereits aus der Entstehungsgeschichte des rheinland-pfälzischen Denkmalschutzgesetzes. War im ursprünglichen Entwurf noch die Genehmigungspflicht auch für Maßnahmen der Instandsetzung vorgesehen¹⁰, so wurde hiervon in der schließlich Gesetz gewordenen Fassung bewusst Abstand genommen und mit der Anzeigepflicht für solche Maßnahmen ein vereinfachtes Verfahren eingeführt¹¹. Entsprechend ist im rheinland-pfälzischen Recht der Begriff der „Veränderung“ in Abgrenzung zur „reinen“ Instandsetzung zu bestimmen. Auch wenn durch die Formulierung des Gesetzes zum Ausdruck gebracht wird, dass Maßnahmen der Instandsetzung gleichzeitig auch genehmigungsbedürftige Veränderungen sein können, ist dies nicht als Regelfall anzunehmen. Eine Instandsetzung dürfte daher regelmäßig nur dann gleichzeitig als Veränderung zu begreifen sein, wenn durch sie die äußere Gestaltung beziehungsweise das Erscheinungsbild des Bauwerks verändert wird¹². Die

⁶ Hönes, Denkmalrecht Rheinland-Pfalz, 2. Auflage, 1995, S. 213

⁷ Az.: 3 OBOWi 64/93, BauR 1993, S. 720 (721)

⁸ § 13 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 DSchPflG und Art. 6 Abs. 1 Satz 1 Gesetz zum Schutz und zur Pflege der Denkmäler vom 25. Juni 1973 (BayRS 2242-1-WFK)

⁹ Bayer. Oberstes Landesgericht, Beschluss vom 9. August 1993 – Az.: 3 OBOWi 64/93, BauR 1993, S. 720 (721)

¹⁰ Landtag Rheinland-Pfalz, Drucks. 8/1030, S. 9

¹¹ vgl. Landtag Rheinland-Pfalz, Plenarprotokoll 8/49 vom 17. März 1978

¹² a.A. offensichtlich Hönes in: Praxis der Kommunalverwaltung, Landesausgabe Rheinland-Pfalz, G 11 RhPf, Rdnr. 9.4.2 unter Berufung auf Kommentierungen zum bayerischen und hessischen Denkmalschutzrecht, welche jedoch eine Differenzierung zwischen Genehmigung und Anzeige nicht kennen. Die unter Berücksichtigung der rheinland-pfälzischen Besonderheiten erforderliche

Erneuerung des Anstrichs im selben Farbton dürfte daher - anders als im bayerischen Denkmalschutzrecht - nicht vom Begriff der Veränderung im Sinne des § 13 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 DSchPflG erfasst werden.

c) Interessenabwägung im Rahmen des § 13 Abs. 3 DSchPflG

Mithin bedarf die geplante Erneuerung des Anstrichs lediglich der Anzeige gemäß § 13 Abs. 3 DSchPflG gegenüber der Stadtverwaltung Mainz als unteren Denkmalschutzbehörde.

Eine Untersagung der Instandsetzung durch die untere Denkmalschutzbehörde erfolgt dabei nur, soweit überwiegende Belange des Denkmalschutzes oder der Denkmalpflege entgegenstehen. Bereits aus dem Begriff „entgegenstehen“ folgt die Notwendigkeit einer Interessenabwägung unter Berücksichtigung sich gegenüberstehender Positionen¹³. Den denkmalpflegerischen Interessen sind dabei unter anderem die Belange des Eigentümers beziehungsweise Nutzers gegenüberzustellen. Hierbei können insbesondere auch finanzielle Aspekte - wie etwa die höhere Kostenbelastung durch eine in kürzeren zeitlichen Abständen erforderliche Erneuerung des Außenanstrichs bei hellerer Farbgebung – berücksichtigt werden.

Einen anderen Aspekt dieser Abwägung betrifft die Frage, welcher Zustand des Deutschhauses letztlich schutzwürdig ist; der Originalzustand - welcher das bei einem Gebäude, an dem über viele Jahrzehnte hinweg ständig gebaut wurde und welches im Zweiten Weltkrieg bis auf die Außenmauern abbrannte, auch sein mag - oder der historisch gewachsene Zustand, auch wenn er dem Original vielfach nicht mehr entspricht.

Unter denkmalschutzrechtlichen Aspekten sind auch Veränderungen aus geschichtlicher Vergangenheit als zum erhaltenswerten Bestandteil des Baudenkmals gehörig zu betrachten¹⁴. Sie geben Auskunft über die Geschichte und Geschehnisse von Bauwerken. Zu diesen Veränderungen zählen auch Maßnahmen, die seit der Entstehung des Baudenkmals zu seiner Instandsetzung und Erhaltung notwendig waren. Oft kann die wesentliche Denkmalbedeutung gerade in der Summe der Veränderungen liegen und nicht in der Erhaltung eines Ursprungszustandes im Sinne des auf die Entstehungszeit reduzierten Originalbegriffs¹⁵. Die historische Veränderung eines denkmalgeschützten Gebäudes ist ein positiver Wert, der in das Ziel der Erhaltung mit eingeschlossen ist¹⁶. Ausgehend hiervon ist beispielsweise auch bei der Wahl der Farbgebung nicht die älteste oder ursprüngliche Farbfassung, sondern die dem jetzigen Zustand des Baudenkmals angemessene Fassung ausschlaggebend. Dazu gehört auch, dass das Bild der Umgebung mit in die Farbentscheidung einbezogen wird¹⁷.

Legt man dies zugrunde, sprechen durchaus bedeutende denkmalschützerische Gesichtspunkte für die Beibehaltung der roten Farbgebung des Deutschhauses.

Abgrenzung zwischen einer genehmigungsbedürftigen verändernden Instandsetzung und einer lediglich anzeigepflichtigen Instandsetzung wird von Hönes nicht vorgenommen.

¹³ OVG Nordrhein-Westfalen, Urteil vom 23. April 1992 - Az.: 7 A 936/90 -

¹⁴ Mosel in: Gebeßler/Eberl, Schutz und Pflege von Baudenkmalern in der Bundesrepublik Deutschland, 1980, S. 270

¹⁵ ders., S. 271

¹⁶ ders., S. 273

¹⁷ ders., S. 274

Zwar mag es zutreffen, dass eine Gestaltung mit weißen Wandflächen und roten Gliederungselementen der ursprünglichen Farbgebung, die lediglich anhand von Gemälden nachzuvollziehen ist, am ehesten entspricht. Fraglich ist jedoch, ob eine Annäherung an die ursprüngliche Farbgebung die bewegte Geschichte und die historische Entwicklung des Deutschhauses nicht in unzulässiger Weise ausblenden würde. Denn neben beispielsweise künstlerischen Aspekten dient der Denkmalschutz auch der Förderung des geschichtlichen Bewusstseins (vgl. § 3 Abs. 1 Nr. 2 Buchstabe b) DSchPflG).

Hierbei ist zu beachten, dass die rote (dunkle) Farbgestaltung nicht erst auf die Zeit des Wiederaufbaus nach dem Zweiten Weltkrieg zurückgeht. Bereits unter dem letzten Großherzog Ernst Ludwig von Hessen und bei Rhein erfolgte im Jahre 1892 eine umfassende Renovierung der gesamten Fassade des Deutschhauses, wobei die Hausteine in ihrer Naturfarbe – also rötlich – belassen wurden und der Anstrich der verputzten Stellen in einem ähnlichen Ton gehalten wurde¹⁸. Die seit dieser Zeit beibehaltene dunklere Farbgebung stellt sich mithin nicht als Produkt der jüngeren Zeit, sondern als historisch gewachsen dar. Sie hat den Charakter des Deutschhauses trotz unterschiedlichster Nutzung (als großherzogliches Palais bis 1918, Residenz des kommandierenden Generals der französischen Besatzungstruppen von 1918 bis 1930, Sitz des Landtags ab 1951) über den Zeitraum eines Jahrhunderts hinweg geprägt. Daher stellt die rötliche Farbgestaltung ein bindendes Element in der historischen Entwicklung des Deutschhauses dar, welches unter denkmalschützerischen Gesichtspunkten durchaus erhaltenswert erscheinen kann.

Als weiterer wesentlicher Gesichtspunkt ist im Rahmen der Abwägung zu berücksichtigen, dass die Baugeschichte des Deutschhauses, welches während des Zweiten Weltkriegs bis auf die Außenmauern abbrannte, seit seinem Wiederaufbau von den Bedürfnissen des Parlaments geprägt wird¹⁹. Das Deutschhaus ist daher – in der Gestalt, die es durch den Wiederaufbau erhalten hat - das architektonische Wahrzeichen des rheinland-pfälzischen Landtags. Dies gilt jedoch nicht nur für die bauliche Gestaltung, sondern auch für die das äußere Erscheinungsbild in erheblicher Weise prägende Farbgebung. Auch wenn es sich hierbei um einen Aspekt der neueren Geschichte des Deutschhauses handelt, kann ihm eine historische Dimension nicht abgesprochen werden. Denn die geschichtliche Bedeutung des Deutschhauses erschöpft sich nicht in seiner ursprünglichen Eigenschaft als in barockem Stil erbautes großherzogliches Schloss, sondern setzt sich bis heute fort. Es erscheint daher gerechtfertigt, dass sich diese Entwicklung auch in der architektonischen und farblichen Gestaltung widerspiegelt, etwa in der Form, dass die inzwischen ebenfalls historisch gewachsene rot-rote Farbgebung beibehalten wird.

Ausgehend hiervon erscheint es durchaus bedenkenswert, ob nicht der derzeitigen Farbgestaltung auch unter dem Gesichtspunkt des Denkmalschutzes der Vorrang zu geben ist.

Auch der Umstand, dass sich das Deutschhaus in seiner derzeitigen farblichen Gestaltung harmonisch in die historische bauliche Umgebung mit Zeughaus, Kurfürstlichem Schloss und St. Peter einfügt, spricht für eine Beibehaltung dieser Farbgebung.

¹⁸ Schütz in: Die erste Adresse des Landes Rheinland-Pfalz, 1990, S. 132

¹⁹ Bubach-Dörr in: Die erste Adresse des Landes Rheinland-Pfalz, 1990, S. 187

Darüber hinaus ist zu berücksichtigen, dass bei der Renovierung in den Jahren 1987 bis 1989 von Seiten der damals ebenfalls beteiligten Denkmalschutz- und -pflegebehörden letztlich keine Einwendungen gegen die derzeitige Farbgebung gemacht wurden. Es ist daher nicht ersichtlich, weshalb einer Erneuerung des Anstrichs unter Beibehaltung der farblichen Gestaltung nunmehr denkmalschützerische Belange von einem solchen Gewicht entgegenstehen sollten, dass eine Untersagung der Instandsetzung gerechtfertigt wäre.

2. Fazit:

Alles in allem spricht daher viel dafür, dass der Instandsetzung unter Beibehaltung der derzeitigen Farbgebung überwiegende Belange des Denkmalschutzes oder der Denkmalpflege nicht entgegenstehen und daher eine Untersagung der beabsichtigten Instandsetzung nicht rechtmäßig wäre.

3. Einstandspflicht des Ministeriums für Wissenschaft, Weiterbildung, Forschung und Kultur

Als weiterer Gesichtspunkt soll eine eventuelle Einstandspflicht des zuständigen Ministeriums geprüft werden.

Nach § 24 Abs. 2 DSchPflG ist oberste Denkmalschutzbehörde der Kultusminister (Nr. 1), oberer Denkmalschutzbehörde die Aufsichts- und Dienstleistungsdirektion (Nr. 2); untere Denkmalschutzbehörden sind die Kreisverwaltung und die Stadtverwaltung der kreisfreien Städte (Nr. 3).

Da die Denkmalpflege nach Art. 40 Abs. 3 LV Staatsaufgabe ist, nehmen die Kreisverwaltung und die Stadtverwaltung der kreisfreien Städte sie als Auftragsangelegenheit wahr (§ 24 Abs. 2 Nr. 3 DSchPflG). Im Bereich der Auftragsangelegenheiten unterliegen sie der Fachaufsicht, denn die übertragenen Aufgaben sind ihrer Substanz nach staatlich und nach staatlicher Weisung zu erfüllen. Der Staat ist daher nicht auf eine Rechtmäßigkeitskontrolle beschränkt, sondern kann die Erledigung nach eigenen Zweckmäßigkeitsvorstellungen mittels der grundsätzlich unbeschränkten Fachaufsicht steuern²⁰. Da sich derartige Weisungen nicht an den Landkreis oder die kreisfreie Stadt als Selbstverwaltungskörperschaft, sondern an sie als Teile der Staatsorganisation richten, scheidet auch eine Klage des Landkreises bzw. der kreisfreien Stadt aus eigenem Recht gegen eine solche Weisung aus, es sei denn, es würde ein Verstoß gegen das Selbstverwaltungsrecht – etwa die Planungshoheit – geltend gemacht werden.

Ausgehend hiervon besteht eine Weisungsbefugnis des Ministers für Wissenschaft, Weiterbildung, Forschung und Kultur gegenüber der Stadtverwaltung der kreisfreien Stadt Mainz, soweit diese Aufgaben des Denkmalschutzes wahrnimmt²¹.

Das Landesamt für Denkmalpflege als Denkmalpflegebehörde, mit der gegebenenfalls ein Einvernehmen herzustellen ist (vgl. § 13 Abs. 3 Satz 2, 2. Halbsatz), ist dem Minister für Wissenschaft, Weiterbildung, Forschung und Kultur

²⁰ Schröder in: Grimm/Caesar, Verfassung für Rheinland-Pfalz, Art. 49, Rdnr. 14

²¹ Hönes, Denkmalrecht Rheinland-Pfalz, 2. Auflage, 1995, Erl. Zu § 24 DSchPflG, Rdnr. 22

unmittelbar nachgeordnet (§ 25 Abs. 3 Satz 2) und unterliegt damit ebenfalls seiner Weisungsbefugnis.

Entsprechend ergäbe sich hier – soweit dies erforderlich werden sollte – unter Umständen eine Möglichkeit, den Minister für Wissenschaft, Weiterbildung, Forschung und Kultur unter Berücksichtigung der dargelegten Argumente zur Erteilung einer Weisung zu veranlassen.

Wissenschaftlicher Dienst