

# „Erhaltenswerte Bausubstanz“ oder „alltägliche Massenprodukte“?

Grenzfragen des juristischen Denkmalbegriffs

DIMITRIJ DAVYDOV

## SUMMARY

Allen Denkmalschutzgesetzen in Deutschland sind eine Abkehr vom elitären Denkmalverständnis und ein Bekenntnis zu kleineren, unscheinbaren Zeugnissen vergangener Epochen gemeinsam. Dennoch ist in der Vergangenheit immer wieder versucht worden, einem (vermeintlichen) ‚Ausufer‘ des Denkmalschutzes vorzubeugen – auch durch eine Begrenzung der Unterschutzstellungspraxis. Da jedoch weder Gesetzestexte noch Gesetzesmaterialien eindeutige Qualitätsanforderungen an die Denkmalauswahl enthalten, lag es bislang an den Verwaltungsgerichten, eine Bagatellgrenze zu definieren. Vor allem mit den Begriffsmerkmalen „öffentliches Erhaltungsinteresse“ und „bedeutend“ wird die Vorstellung verbunden, dass „alltägliche Massenprodukte“ aus dem Anwendungsbereich des Denkmalbegriffs aussortiert werden sollen. Im Detail besteht jedoch ein erheblicher Klärungsbedarf: Sind z.B. Zeugnisse des Massenwohnungsbaus der Nachkriegszeit oder Autobahnbrücken aus den 1930ern typische Massenprodukte? Ist eine Unterschutzstellung *pars pro toto* hier das Mittel der Wahl? Sind Beispiele einer (vermeintlich) ‚rückständigen‘ Kirchenarchitektur der 1960er Jahre belanglos? Der Fokus des Beitrags liegt auf der Entwicklung in Nordrhein-Westfalen, wo mit der „erhaltenswerten Bausubstanz“ eine zusätzliche Objektgattung unterhalb der Denkmalschwelle und mit nur fakultativem Schutzanspruch geschaffen wurde.

## Einführung

Die Vorstellung, dass dem Denkmalschutz Grenzen gesetzt werden müssen, um den damit verbundenen administrativen und finanziellen Aufwand überschaubar zu halten, ist fast so alt wie das Konzept des Denkmalschutzes selbst. Neben dem eigentumsbezogenen Ansatz – also der Beschränkung des Schutzregimes auf Denkmäler im Eigentum der öffentlichen Hand – wurde in der Vergangenheit versucht, dieses Ziel vor allem durch eine Begrenzung der Unterschutzstellungspraxis zu realisieren: sei es durch Einführung einer Altersuntergrenze für schutzwürdige Objekte, sei es durch eine strenge, auf Spitzenwerke beschränkte Objektauswahl.

Wie genau der Qualitätsmaßstab in der Denkmalerfassung aussieht, wo genau die Bagatellgrenze verläuft, erschließt sich Rechtsanwender\*innen nicht immer, sodass über die Rechtmäßigkeit der amtlichen Denkmalausweisung regelmäßig Streit entfacht. Im Fokus von verwaltungsgerichtlichen Verfahren stehen dabei einerseits Objekte ohne jeden künstlerischen Anspruch, die in dieser Art noch vielerorts vorkommen – etwa Landarbeiterunterkünfte, Baracken, Bunker, Eisenbahn- und Autobahnbrücken –, andererseits Objekte, die zwar durchaus eine individuelle Gestaltung aufweisen, mit dieser Gestaltung aber scheinbar nicht ‚auf der Höhe ihrer Zeit‘ sind. Die häufige mediale Begleitung solcher Verfahren nährt das Stereotyp von einem ‚überzogenen‘ amtlichen Denkmalschutz, der auch vor Allerweltsgebäuden nicht Halt macht.

## „Elitär“ vs. „zeittypisch“ – zur Genese des rechtlichen Denkmalbegriffs

Die deutschen Denkmalschutzgesetze beschreiben Denkmäler als Sachen, Teile von Sachen und Mehrheiten von Sachen, an deren Erhaltung aus bestimmten – je nach Land variierenden – Gründen ein öffentliches Interesse besteht. Diese Legaldefinition, die sich in ihrer Struktur bis zu den Denkmalschutzgesetzen im Deutschen Reich der Jahrhundertwende zurückverfolgen lässt, hat seit-

her immer wieder Zweifel an ihrer Praktikabilität aufkommen lassen. So meinte schon der rheinische Jurist Friedrich Wilhelm Bredt in seiner 1904 publizierten Analyse der Denkmalgesetzgebung in Preußen, die Bemühungen um eine allgemeingültige, „rein objektive“ Definition seien zum Scheitern verurteilt, da „[...] der subjektiven Beurteilung des betreffenden Gegenstandes [...] stets ein gewisser Spielraum bleiben [werde].“<sup>1</sup>

Ähnlich skeptisch äußerte sich 1981 der hessische Jurist Michael Kummer mit Blick auf die damaligen westdeutschen Denkmalschutzgesetze: Die darin verwendeten „Blankettbegriffe“ seien auslegungsbedürftig und böten keine Erkenntnismaßstäbe zur Bestimmung der Denkmaleigenschaft in der Praxis: Die in den Definitionen angesprochenen Gründe der Denkmalerkenntnis gäben zwar Aufschluss über die Motive des jeweiligen Gesetzgebers, bestimmte Gegenstände dem staatlichen Schutz zu unterwerfen, nicht jedoch über die Kriterien ihrer Auswahl.<sup>2</sup>

Einschlägige Gesetzesmaterialien, insbesondere die amtlichen Begründungen zu den Denkmalschutzgesetzen der Länder, enthalten allenfalls Andeutungen zum Qualitätsmaßstab in der Denkmalerfassung. So wird in der Begründung zum Bayerischen Denkmalschutzgesetz vom 25. Juni 1973 postuliert, dass „belanglose Sachen aus vergangener Zeit“ aus dem Denkmalbegriff ausgeschlossen seien, nicht jedoch erläutert, wo die Grenze zur Belanglosigkeit im Einzelfall zu ziehen ist.<sup>3</sup> Etwas deutlicher ist die Begründung zum Denkmalschutzgesetz von Baden-Württemberg vom 25. Mai 1971, die eine Absage an ein elitäres Denkmalverständnis enthält: Da Denkmalschutz und Denkmalpflege immer mehr Bedeutung für den gesamten Kulturbereich des Staates [gewinnen] und nicht bloß den ästhetischen Bedürfnissen privilegierter Volksschichten [dienen],<sup>4</sup> werde mit dem Begriff „Kulturdenkmal“ nicht mehr die Vorstellung eines schönen, wertvollen Kunstwerks verbunden. Kulturdenkmale seien vielmehr, unabhängig von ihrer ästhetischen Wirksamkeit, die unentbehrliche Grundlage für die verschiedensten Disziplinen der Wissenschaft. In der amtlichen Begründung zum niedersächsischen Denkmalschutzgesetz vom 30. Mai 1978 findet sich wiederum die Klarstellung, dass „auch Gegenstände, die für die Ortsgeschichte wichtig sind“, dem Denkmalbegriff unterfallen.<sup>5</sup> Dieser Gedanke wird auch in der Begründung zum Denkmalschutzgesetz von Sachsen-Anhalt aufgegriffen, die sich von der „Repräsentationsdenkmalpflege“ der DDR distan-

ziert und auch solche Objekte für schutzwürdig erklärt, die lediglich im „lokalen Rahmen als unverzichtbar charakterisiert“ werden.<sup>6</sup>

Auch dem nordrhein-westfälischen Denkmalschutzgesetz<sup>7</sup> war eine Abkehr vom „klassischen Denkmalbegriff“ und damit ein Bekenntnis zu kleineren, unscheinbaren Zeugnissen vergangener Epochen immanent. Das Interesse des Gesetzgebers für materielle Relikte ‚niederer‘ Gesellschaftsschichten manifestierte sich in der Einführung der Tatbestandsmerkmale „bedeutend für Arbeits- und Produktionsverhältnisse“ sowie „volkskundliche Erhaltungsgründe“. Einer möglichen Überdehnung der Unterschutzstellungspraxis beugte der Gesetzgeber dadurch vor, dass er den Denkmalbegriff – abweichend von anderen westdeutschen Denkmalschutzgesetzen – anhand von zwei Gruppen von Tatbestandsmerkmalen definierte, aus denen jeweils mindestens ein Merkmal erfüllt sein musste.

Ungeachtet dieser Erweiterung des Spektrums potentiell schutzbedürftiger Gegenstände wurde in Nordrhein-Westfalen mit der „erhaltenswerten Bausubstanz“ eine zusätzliche Objektgattung unterhalb der Denkmalschwelle und mit nur fakultativem Schutzanspruch geschaffen. Nach § 25 DSchG NRW 1980 sollten Gemeinden Denkmalpflegepläne aufstellen und in diesen – neben Denkmälern und Denkmalbereichen – die erhaltenswerte Bausubstanz ausweisen. Bindende Vorgaben zur Anwendung dieses Begriffs blieb der Gesetzgeber jedoch schuldig, was eine eher disparate Handhabung in der Praxis zur Folge hatte.

### **„Alltägliche Massenprodukte“ vs. „museumswürdige Objekte“ – die Grenzen des Denkmalbegriffs in der Rechtsprechung**

Der Rechtsprechung der Verwaltungsgerichte kommt der Verdienst zu, die einzelnen Facetten der landesrechtlichen Denkmalbegriffe seit den 1970er Jahren ausgeleuchtet zu haben. Dabei räumte das Bundesverwaltungsgericht noch 1987 ein, dass aus der Verwendung unbestimmter Rechtsbegriffe in den Legaldefinitionen eine gewisse Unsicherheit in der Rechtsanwendung resultiere und wies angesichts der „fachlichen Schwierigkeit, die Denkmalfähigkeit zu beurteilen“, auf die Möglichkeit hin, in Klageverfahren Sachverständige hinzuzuziehen.<sup>8</sup> In der Folgezeit haben sich Verwaltungsgerichte jedoch nach und nach von der sachverständigen Beratung emanzipiert und die begriffliche Deutungshoheit zunehmend für sich reklamiert.<sup>9</sup>

Die Funktion des Begriffs „öffentliches Interesse“ in den einschlägigen Legaldefinitionen wird heute von den Obergerichten überwiegend darin gesehen, im Rahmen der Rechtsanwendung der Unterschutzstellung objektiv belangloser Gegenstände nur aufgrund individueller Vorlieben einen Riegel vorzuschieben.<sup>10</sup> Es geht mit anderen Worten um die Frage, mit welcher Intensität die gesetzlichen Gründe vorliegen müssen, die für die Erhaltung eines Objekts im Einzelfall sprechen, um auch tatsächlich ein Interesse der Öffentlichkeit und nicht bloß einiger weniger Einzelpersonen anzunehmen.<sup>11</sup> Dementsprechend hat sich in der Rechtsprechung mehrerer Obergerichte die Auffassung durchgesetzt, der Begriff „öffentliches Interesse“ impliziere, dass die Denkmaleigenschaft der Sache und die Notwendigkeit ihrer Erhaltung in das Bewusstsein der Bevölkerung oder mindestens eines breiten Kreises von Sachverständigen eingegangen sind.<sup>12</sup> Die Filterfunktion des Begriffs „öffentliches Interesse“ lenkt den Fokus also eher auf die Person oder Institution, die eine Sache als Denkmal anspricht als auf die Sache selbst.

In der verwaltungsgerichtlichen Rechtsprechung hat sich spätestens in den 1980er Jahren ein Konsens darüber herausgebildet, dass die Anforderungen an die Seltenheit, die gestalterische Qualität oder den technischen Innovationsgrad eines Denkmals nicht überspannt werden sollten. So plädierte der baden-württembergische Verwaltungsgerichtshof, gestützt auf die Gesetzesbegründung, für einen weiten Denkmalbegriff,<sup>13</sup> dessen Anwendung keineswegs auf die Erhaltung „lauter letzter Exemplare“ beschränkt sein sollte.<sup>14</sup> Auch das nordrhein-westfälische Oberverwaltungsgericht stellte in einer Reihe von Entscheidungen klar, dass das öffentliche Interesse bereits dann gegeben ist, wenn der Sache „eine besondere Eignung zum Aufzeigen oder Erforschen geschichtlicher Entwicklungen nicht abzusprechen ist“; es sei aber nicht zu verlangen, dass sich die Sache in Bezug auf die gesetzlich geregelten Gründe als einzigartig oder herausragend erweist.<sup>15</sup> Denn Anliegen des Denkmalschutzes sei es nicht, nur die ‚klassischen‘ Denkmäler zu schützen; er nehme sich vielmehr auch solcher Objekte an, die unterhalb dieser Schwelle in besonderer Weise Ausdruck der Entwicklung von Land und Leuten sind, einschließlich der Sachen von nur örtlicher Ausstrahlung.<sup>16</sup> Vor allem mit dem Tatbestandsmerkmal „volkskundliche Bedeutung“ wurde die Vorstellung verbunden, er spreche (auch) die

„Kulturformen des Alltags“ und damit die „Gegenstände der Alltagsgeschichte“ an.<sup>17</sup>

Dennoch kam es in der Vergangenheit immer wieder zu Verfahren, in denen Gerichte sich genötigt sahen, der amtlichen Ausweisung (vermeintlich) belangloser Gegenstände als Denkmäler entgegenzutreten. Das Spektrum der im Laufe der Jahrzehnte als „alltäglich“ – und daher nicht denkmalfähig und/oder nicht denkmalwürdig – eingestuften Bauwerke reicht von landwirtschaftlichen Anwesen des 18. und 19. Jahrhunderts<sup>18</sup> über Behausungen kleinstädtischer Unterschichten<sup>19</sup> bis hin zu Wohngebäuden gehobener Gesellschaftsschichten wie einer Unternehmervilla von 1913 in Schorndorf<sup>20</sup> und einem Jagdhaus von 1935 in Heidenrod.<sup>21</sup> Bei allen bauhistorischen und konstruktiven Unterschieden lag die Ablehnung der Denkmaleigenschaft in Verfahren dieser Art regelmäßig daran, dass das streitbefangene Gebäude zwar – wie jedes alte Haus – „eine Geschichte hatte“, diese Geschichte aber nach Ansicht des Gerichts entweder nicht erinnerungswürdig oder nicht an der überlieferten Bausubstanz ablesbar war.

So machte der baden-württembergische VGH im Falle einer Hofanlage in Kuppenheim (Landkreis Rastatt) deutlich, dass es für die Annahme der Denkmalfähigkeit nicht ausreichte, dass ein Gebäude – im ursprünglichen Zustand – der regionaltypischen und traditionellen Bauweise einer bestimmten Region zu einer bestimmten Zeit entsprach.<sup>22</sup> Auch die „Alltagsgeschichte“ lehnte der VGH als eine eigenständige Denkmalwertkategorie ab: Bei einem Ackerbürgerhaus der Biedermeierzeit in Spaichingen (Landkreis Tuttlingen)<sup>23</sup> führte er aus, dass „Gegenstände der Alltagsgeschichte“, die das alltägliche Leben vergangener Epochen dokumentieren, nicht allein aus diesem Grund denkmalfähig sein können. Selbst wenn der VGH die Denkmalfähigkeit und Denkmalwürdigkeit eines Bauwerks „gerade noch“ bejahte – wie im Falle eines kleinbäuerlichen Einhauses des 18. Jahrhunderts in Pfinztal-Söllingen (Landkreis Karlsruhe) –, taxierte er das öffentliche Erhaltungsinteresse als gering: Das Bauwerk dokumentiere zwar die „Armseligkeit“ der Wohn- und Wirtschaftsverhältnisse im 18. Jahrhundert, sei aber kein einmaliges oder hervorragendes Beispiel der ältesten Wohngebäude von Söllingen und sei zudem in seinem überlieferten Zustand nicht nutzbar.<sup>24</sup>

Einen anderen Weg beschritt die Rechtsprechung in Nordrhein-Westfalen, die seit den 1990er

Jahren mit dem Konzept des „alltäglichen Massenprodukts“ operiert. Dahinter verbirgt sich die Vorstellung, dass der im Gesetz verwendete Begriff „bedeutend“ es gebietet, aus dem Anwendungsbereich des Denkmalschutzes objektiv belanglose Sachen sowie Gegenstände auszuklammern, bei denen es sich, trotz eines gewissen historischen oder städtebaulichen Bezugs, um alltägliche Massenprodukte handelt.<sup>25</sup> Was ein Bauwerk zu einem Massenprodukt macht, stand jedoch nicht von Anfang an fest, sondern hat sich erst im Laufe der Jahre herauskristallisiert.

Nicht entscheidend für die Einstufung als Massenprodukt ist nach der Rechtsprechung des Oberverwaltungsgerichts der Umstand, dass es vergleichbare Bauwerke in früheren Zeiten in größerer Anzahl gegeben hat. So ordnete das OVG die freigelegten Reste der Behausung eines Tagelöhners im Bergischen Land, die Rückschlüsse auf die Lebensverhältnisse der weitgehend landlosen unteren Bevölkerungsschicht in der ersten Hälfte des 19. Jahrhunderts erlaubten, als Bodendenkmal ein.<sup>26</sup> Die Abgrenzung zum Massenprodukt machte das Gericht an der Aussage der Denkmalfachbehörde fest, dass vergleichbar gut erhaltene Überreste solcher Kotten heute nur selten vorkommen.

Ein Gegenstand wird auch nicht dadurch zum Massenprodukt, dass es in näherer oder weiterer Umgebung vergleichbare Objekte gibt, solange sich das konkrete Bauwerk in seiner baulichen Gestaltung von anderen Vertretern seiner Gattung abhebt.<sup>27</sup> Dies gilt sogar für Zeugnisse des Massenzweckbaus aus den 1950er Jahren, wie das OVG 1999 in seinem Urteil zur Unterschutzstellung der Siedlung *Devenstraße* in Gelsenkirchen klargestellt hat:<sup>28</sup> Zwar müssten gerade bei Siedlungen aus dieser Zeit „Massenprodukte“ aus dem Bereich des Denkmalschutzes ausgeschieden werden; es sei jedoch nicht zu beanstanden, wenn die gerade in ihrem Umfang beispiellose Leistung des Wohnungsbaus in der Zeit von 1947 bis 1960 in jedem Bundesland „in einigen wenigen, besonders aussagekräftigen Beispielen“ bewahrt werde. Dabei hob das Gericht hervor, dass die Auswahl gerade der Siedlung *Devenstraße* nicht auf einem „eher zufälligen Zugriff“ beruhte, sondern Ergebnis einer systematischen Erfassung von Siedlungen der Nachkriegszeit im Ruhrgebiet war.

Den Gedanken der Unterschutzstellung pars pro toto führte das OVG in weiteren Entscheidungen fort: Wenn denkmalbegründend eine bestimm-

te Bauweise nötig sei, die in zahlreichen Fällen ohne individuelle Besonderheiten durch gleichartige Bauten verkörpert werde, möge die Erhaltung einzelner oder weniger Beispiele für diese Bautechnik dem Anliegen des Denkmalschutzes, Zeugnisse für die Entwicklung der Bautechnik zu bewahren, bereits genügen. Als Beispiel führte das Gericht freitragende Spannbetonbrücken im Autobahnbau der 1930er Jahre an,<sup>29</sup> obwohl – soweit ersichtlich – keine solcher Brücken je Gegenstand einer obergerichtlichen Entscheidung war.

Dem Versuch, den Begriff „Massenprodukt“ auf jegliche seriell gefertigte Bauwerke anzuwenden, hat das Oberverwaltungsgericht jedoch 2020 – anlässlich der Unterschutzstellung der ehemaligen belgischen Militärbaracken auf dem Truppenübungsplatz Vogelsang in der Eifel – eine Absage erteilt. Die Einstufung als denkmalrechtlich unbedeutendes Massenprodukt scheidet demnach aus, wenn „die Erhaltungswürdigkeit eines Gebäudes auf seiner Einbindung in eine gegebene, unwiederholbare städtebauliche Situation oder auf seiner individuellen, historisch aussagekräftigen Eigenart beruht“.<sup>30</sup> Im Hinblick auf den einzigartigen historischen Kontext des Barackenlagers war das Gericht von der Denkmaleigenschaft überzeugt.

Auch bei anderen Typenbauten verfiel das Argument, es handele sich um ein Massenprodukt, nicht. So hat das VG Aachen in seiner Entscheidung zur Unterschutzstellung eines 1963 bis 1966 in Euskirchen errichteten Bundeswehr-Fernmeldebunkers mit Unterkunftsgebäude (GSVBw 37)<sup>31</sup> den Einwand des Klägers zurückgewiesen, es handele sich lediglich um einen von 30 typengleich errichteten Fernmeldebunkern im Bundesgebiet, sodass dem wissenschaftlichen Interesse bereits durch Unterschutzstellung vergleichbarer Kampfführungsanlagen in Westfalen (Rheda-Wiedenbrück und Nordkirchen) genüge getan worden sei. Da es in Nordrhein-Westfalen lediglich sechs Fernmeldebunker gebe, davon nur drei im Rheinland, könne von einer Massenanlage nicht die Rede sein. Eine stellvertretende Unterschutzstellung verbiete sich auch deshalb, weil sich oft erst bei genauer Untersuchung des einzelnen Denkmals Besonderheiten erkennen lassen.

Neben den Kategorien ‚selten/häufig‘ und ‚seriell/individuell‘ taucht in Auseinandersetzungen um die Denkmaleigenschaft auch das Gegensatzpaar ‚fortschrittlich/rückständig‘ auf. Im Verfahren um die Unterschutzstellung der Realschule in Wessel-

buren (Kreis Dithmarschen), die in den Jahren 1950 bis 1952 nach einem Entwurf von Werner Lorenzen erbaut worden war, stellte ein Privatgutachter die Denkmaleigenschaft mit dem Argument in Abrede, dass der Bau „[...] auffallend konservativ ist, jedenfalls nicht im Geringsten als ein produktiver Beitrag zur Schulbaugeschichte betrachtet werden kann.“<sup>32</sup> Für das Schleswig-Holsteinische Oberverwaltungsgericht lag diese Bewertung neben der Sache: Es möge zwar sein, dass in der Architektur der Bruch mit der Vergangenheit besonders schnell gelungen ist und dass sich gerade Schulbauten bereits Anfang der 1950er Jahre als moderne, nach pädagogischen Gesichtspunkten ausgerichtete Gebäude darstellten; dass dieses aber nicht die einzige Bauströmung in dieser Zeit war, zeige gerade die Wesselburener Schule. Das Besondere an der Schule in Wesselburen sei die Tatsache, dass dieser Bau ein Zeugnis seiner Zeit und der sie bestimmenden gesellschaftlichen Strömung sei. Er biete Anlass und Gelegenheit, sich mit der Vergangenheit auseinanderzusetzen.

Beide Aspekte – die Fortschrittlichkeit und die Seltenheit – wurden auch im Fall der St. Elisabeth-Kirche in Gladbeck (Kreis Recklinghausen), mit dem das VG Gelsenkirchen befasst war, thematisiert. Die 1960 bis 1961 nach einem Entwurf von Otto Spengler erbaute katholische Pfarrkirche, die nach ihrer Profanierung im Jahre 2010 eigentlich einer Neubebauung weichen sollte, wurde Anfang 2014 in die Denkmalliste eingetragen. Die von der Denkmalfachbehörde angenommene architekturgeschichtliche, insbesondere kirchenbaugeschichtliche Bedeutung der Kirche wurde von der im Auftrag der klagenden Kirchengemeinde tätigen Gutachterin verneint: Die gewählte Formensprache beschreibe einen „verlassenen, rückwärtsgewandten Weg“ und stelle eine „verspätete, den weltanschaulichen Vorstellungen eines in der Zwischenkriegszeit verhafteten Pfarrers folgende, regressive Lösung“ dar.<sup>33</sup>

Das Gericht bestätigte zwar die Auffassung der Privatgutachterin, dass die Kirche innerhalb des breiten Spektrums der Kirchenarchitektur im Ruhrgebiet der 1960er Jahre als konservativ, vielleicht sogar als „rückwärtsgewandt“ eingestuft werden konnte. Denkmalwert setze aber nicht voraus, dass es sich um ein besonders innovatives, fortschrittliches Bauwerk handelt; es komme allein auf den Zeugniswert an. Das Gericht hielt die Kirche auch nicht für ein belangloses Massenprodukt. Zwar

habe es in dem Teil des Bistums Essen, der früher zum Bistum Münster zählte, zahlreiche traditionelle Kirchen gegeben. Die St. Elisabeth-Kirche sei deswegen aber nicht austauschbar mit den vielen anderen Kirchen aus dieser Zeit in dieser Gegend. Ob die Einordnung als Massenprodukt bereits daran scheitern musste, dass die Kirche auf einem individuellen Entwurf eines Architekten beruhe, ließ das Gericht offen. Entscheidend war für die Kammer vielmehr, dass die St. Elisabeth-Kirche auch gegenüber anderen traditionellen Kirchen aus dieser Zeit Besonderheiten aufwies, indem hier der an sich nicht seltene Typus einer Chorturmkirche mit einem Umgang sowie einem Atrium kombiniert wurde.

### **Erhaltenswerte Bausubstanz als Denkmal-Vorstufe?**

Das nordrhein-westfälische Denkmalschutzgesetz vom 11. März 1980 sah im Zusammenhang mit der Aufstellung kommunaler Denkmalpflegepläne (§ 25 DSchG<sup>34</sup>) die „erhaltenswerte Bausubstanz“ als eine Art Auffangtatbestand vor. Der Gesetzgeber hat es indes versäumt, Merkmale zu benennen (oder auch nur anzudeuten), die diese Art von Gebäuden kennzeichnen und sie von den Baudenkmalern abgrenzen. Es bestand seinerzeit lediglich darüber Konsens, dass die nachrichtliche Ausweisung der erhaltenswerten Bausubstanz der Verzahnung der Denkmalpflege mit der Ortsbildpflege dienen sollte und somit Objekte gemeint waren, die eine Aufnahme in die Denkmalliste nicht oder noch nicht verdienten.<sup>35</sup> Auch die Rechtsprechung hat eine solche Abgrenzung bislang nicht vollzogen – was auch daran liegen mag, dass mit der Einordnung einer Sache als erhaltenswerte Bausubstanz keinerlei konkrete Erhaltungspflichten verbunden sind und folglich kaum Anlass besteht, gerichtlichen Rechtsschutz in Anspruch zu nehmen. Zwar kommt der Begriff auch in anderen Regelungszusammenhängen vor – zum Beispiel im Bauplanungsrecht. Hier geht es jedoch ausschließlich um kulturlandschaftstypische Gebäude im Außenbereich, bei denen es sich im Einzelfall um Denkmäler im Rechtssinne handeln kann,<sup>36</sup> aber nicht zwingend handeln muss.<sup>37</sup> Zutreffend stellt Ernst-Rainer Hönes fest,<sup>38</sup> juristisch verwertbare Erläuterungen zum Begriff „erhaltenswerte Bausubstanz“ seien nicht vorhanden.

Die praktische Bedeutung des Begriffs „erhaltenswerte Bausubstanz“ beschränkte sich bislang im Wesentlichen auf die Kennzeichnung von prä-

genden – aber einzeln nicht die Kriterien eines Baudenkmals erfüllenden – Bauwerken in Denkmalbereichen, etwa in historischen Stadt- und Ortskernen. Außerhalb von Denkmalbereichen musste die erhaltenswerte Bausubstanz hingegen gelegentlich als „Etikett für Grenzfälle“ erhalten,<sup>39</sup> etwa dann, wenn die zuständigen Behörden sich zu einer von der Öffentlichkeit gewünschten Ausweisung eines Gebäudes als Baudenkmal nicht durchringen konnten.

Die Einstufung als erhaltenswerte Bausubstanz hat – anders als die Wortwahl vermuten lässt – für den jeweiligen Gebäudeeigentümer keine Verpflichtung zur aktiven Erhaltung des Gebäudes und auch sonst keine nennenswerten Einschränkungen seiner Befugnisse zur Folge. Allenfalls bei erhaltenswerter Bausubstanz in Denkmalbereichen besteht ein – auf das äußere Erscheinungsbild beschränktes – präventives Veränderungs- und Beseitigungsverbot.<sup>40</sup> Außerhalb von Denkmalbereichen ist hingegen sogar bei Liegenschaften im Eigentum der öffentlichen Hand ein Abbruch ohne weiteres möglich.<sup>41</sup> Das schließt freilich nicht aus, dass ein als erhaltenswerte Bausubstanz eingestuftes Objekt auf konsensualer Basis erhalten und gepflegt wird: Gerade wenn es sich um ein „Denkmal in Wartestellung“ handelt, können Erhaltungsmaßnahmen im Wege eines öffentlich-rechtlichen Vertrags zwischen dem Gebäudeeigentümer und der Kommune getroffen werden.

Dass ein ursprünglich als lediglich „erhaltenswert“ eingestuftes Gebäude im Laufe der Zeit in die Denkmaleigenschaft „hineinwächst“, ist jedenfalls nicht völlig undenkbar. Letzteres demonstriert ein Verfahren, mit dem das VG Minden 2013 befasst war: In Petershagen (Kreis Minden-Lübbecke) wurde eine ehemalige Gaststätte aus der Zeit um 1900 von der zuständigen Denkmalfachbehörde in den 1990er Jahren als erhaltenswerte Bausubstanz qualifiziert, bevor sie 2011 auf Anregung des Kreisheimatpflegers neu bewertet und 2012 als Baudenkmal in die Denkmalliste eingetragen wurde.<sup>42</sup> Der Kläger, der die Gaststätte unmittelbar vor der Unterschutzstellung ersteigert hatte, hielt das Gebäude für gänzlich unspektakulär und den zwischenzeitlichen Sinneswandel der Verwaltung für nicht nachvollziehbar. Das Gericht bestätigte die Denkmaleigenschaft des Gaststättengebäudes auf der Grundlage der aktuellen Einschätzung der

Denkmalfachbehörde, ohne auf die Diskrepanz zwischen der Alt- und der Neubewertung einzugehen. Dabei mag eine Rolle gespielt haben, dass die Untere Denkmalbehörde bereits bei der erstmaligen Ablehnung der Eintragung ausdrücklich erklärt hatte, das Gebäude sei „nach heutigem Kenntnisstand und nach heutiger Anschauung“ kein Denkmal. Damit war einem möglichen Vertrauen auf den Fortbestand dieser Bewertung die Grundlage entzogen worden.

### Fazit

Der Vorwurf des inflationären Gebrauchs des Denkmalsbegriffs – verbunden mit der Erwartung, die amtliche Denkmalpflege möge sich auf das Einzigartige und künstlerisch Wertvolle zurückbesinnen – wird regelmäßig erhoben.<sup>43</sup> Für eine radikale Wende in der Erfassungs- und Unterschutzstellungspraxis bieten jedoch die heute geltenden Denkmalschutzgesetze, auch die neueren unter ihnen,<sup>44</sup> keine Grundlage. Allenfalls kann man feststellen, dass Landesgesetze, die ein öffentliches Erhaltungsinteresse auch aus volkswirtschaftlichen Gründen herleiten lassen, gegenüber der Unterschutzstellung bescheidener und unspektakulärer Bauwerke affiner sind als Gesetze, denen diese Kategorie fremd ist.

In der verwaltungsgerichtlichen Rechtsprechung ist zwar nach wie vor der Ansatz erkennbar, einer „unangemessenen Ausweitung“ des Denkmalsbegriffs entgegenzuwirken, weshalb in der Regel eine eingrenzende Auswahl aus dem Kreis der in Betracht kommenden Objekte gefordert wird. Das bedeutet jedoch nicht, dass nur Spitzenwerke den von den Gerichten definierten Qualitätsanforderungen genügen, denn es ist anerkannt, dass „ein umfassendes Bild der Vergangenheit“ die Erhaltung ihrer Zeugnisse „in möglicher Breite“ voraussetzt.<sup>45</sup> Allein bei zahlreich überlieferten Objekten aus jüngerer Vergangenheit, die stellvertretend für Phänomene wie „Massenwohnungsbau“ oder „Kirchenbauboom“ stehen, sind Zweifel angebracht, ob eine lückenlose Erhaltung im öffentlichen Interesse liegt.<sup>46</sup> Solche Zweifel lassen sich aber ausräumen, wenn der Schutz von vornherein nicht durch Befehl und Zwang, sondern auf konsensualer Basis erfolgt. Mit der „erhaltenswerten Bausubstanz“ ist in Nordrhein-Westfalen ein Instrument vorhanden, das konsensuale Lösungen ermöglicht und dessen Potential noch nicht voll ausgeschöpft ist.

## Anmerkungen

- 1 Bredt, Friedrich Wilhelm: Die Denkmalpflege und ihre Ausgestaltung in Preussen, Berlin 1904, S. 3.
- 2 Kummer, Michael: Denkmalschutzrecht als gestaltendes Baurecht, München 1981, S. 38.
- 3 Bayerischer Landtag, Gesetzesentwurf der Staatsregierung v. 14.02.1972, LT-Drucks. 7/2033, S. 9.
- 4 Landtag von BW, Gesetzesentwurf der Landesregierung v. 02.07.1970, LT-Drucks. 5/2808, S. 17.
- 5 Niedersächsischer Landtag, Gesetzesentwurf der Landesregierung v. 23.03.1977, LT-Drucks. 8/2420, S. 21.
- 6 Landtag von Sachsen-Anhalt, Gesetzesentwurf der Landesregierung v. 13.05.1991, LT-Drucks. 1/449, S. 9.
- 7 Gesetz zum Schutz und zur Pflege der Denkmäler im Landes Nordrhein-Westfalen v. 11.03.1980 (GV. NRW. S. 226), außer Kraft getreten am 01.06.2022.
- 8 BVerwG, Beschluss v. 10.07.1987 – 4 B 146.87 –, BRS 47 Nr. 123.
- 9 In diesem Sinne OVG Münster, Urteil v. 30.07.1993 – 7 A 1038/92 –, EzD 2.2.1 Nr. 4.
- 10 VGH Mannheim, Urteil v. 10.05.1988 – 1 S 524/87 –, EzD 2.2.6.1 Nr. 1.
- 11 VGH München, Urt. v. 21.02.1985 – 26 B 80 A.720 –, BayVBl. 1986, S. 399.
- 12 OVG Weimar, Urteil v. 30.10.2003 – 1 KO 433/00 –, EzD 2.1.3 Nr. 8; OVG Bautzen, Urteil v. 12.06.1997 – 1 S 344/95 –, juris; OVG Berlin, Urteil v. 25.07.1997 – 2 B 3.94 –, BRS 77 Nr. 29.
- 13 Urteil v. 01.12.1982 – 5 S 2069/82 –, BRS 39, Nr. 134.
- 14 Urteil v. 23.07.1990 – 1 S 2998/89 –, juris.
- 15 OVG Münster, Urteil v. 25.01.1985 – 11 A 1801/84 –, EzD 5.1 Nr. 6.
- 16 OVG Münster, Urteil v. 14.08.1991 – 7 A 1048/89 –, juris.
- 17 Vgl. Hönes, Ernst-Rainer: Die Unterschützstellung von Kulturdenkmalen, Köln 1987, S. 133; dies aufgreifend VG Münster, Urteil v. 10.06.2022 – 2 K 611/20 –, juris.
- 18 VGH Mannheim, Urteil v. 16.12.1992 – 1 S 534/91 –, openJur; OVG Weimar, Urt. v. 30.10.2003 – 1 KO 433/00 –, EzD 2.1.3 Nr. 8.
- 19 VGH Mannheim, Urteil vom 28.05.1993 – 1 S 2426/92 –, BRS 77 Nr. 20; VHG München, Urt. v. 21.10.2004 – 15 B 02.943 –, juris.
- 20 VGH Mannheim, Urteil v. 10.05.1988 – 1 S 524/87 –, juris (Villa Breuning).
- 21 VG Wiesbaden, Urteil v. 09.05.2019 – 6 K 4340/16.WI –, EzD 2.2.1 Nr. 39 (Jagdhaus des Schwallschieder Hofes). Die Entscheidung des VG ist nicht rechtskräftig.
- 22 VGH Mannheim, Urteil v. 16.12.1992 (wie Anm. 18).
- 23 Urteil vom 28.05.1993 (wie Anm. 19).
- 24 Urteil vom 10.10.1989 – 1 S 736/88 –, EzD 2.1.2 Nr. 30.
- 25 OVG Münster, Urteil v. 14.08.1991 – 7 A 1048/89 –, juris.
- 26 OVG Münster, Urteil v. 14.12.2016 – 10 A 1445/15 –, NRWE (Kotten „Auf der Heiden“).
- 27 OVG Münster, Urteil v. 21.03.1994 – 7 A 1422/87 –, juris.
- 28 OVG Münster, Urteil v. 17.12.1999 – 10 A 606/99 –, openJur.
- 29 OVG Münster, Beschluss v. 09.01.2008 – 10 A 3666/06 –, juris.
- 30 OVG Münster, Urteil vom 10.11.2020 – 10 A 1851/18 –, juris.
- 31 VG Aachen, Urteil vom 04.08.2021 – 3 K 1621/17 –, juris.
- 32 Urteil v. 25.09.1997 – 1 L 124/96 –, EzD 2.2.4 Nr. 28.
- 33 VG Gelsenkirchen, Urteil v. 20.10.2016 – 16 K 1084/14 –, NRWE. Zum Kirchenbau der Nachkriegszeit siehe auch OVG Hamburg, Urteil v. 03.05.2017 – 3 Bf 98/15 –, EzD 2.2.4 Nr. 53.
- 34 § 30 Abs. 4 Satz 4 Nr. 2 DSchG NRW 2022.
- 35 Grätz, Reinhard: Denkmalschutz in der Kommunal- und Kulturpolitik, in: Denkmalschutz in der Kommunalen Praxis, SGK-Schriftenreihe, Bd. 9, 1981, S. 31; vgl. auch Hechler, Rolf-Bernd: Die städtebaulichen Bezüge des Denkmalschutzes und der Erhaltungsgedanke des Städtebaus, Diss. Universität Bonn, 1988, S. 129.
- 36 Vgl. VGH München, Urteil v. 20.12.2000 – 2 B 99.2118 –, EzD 3.2 Nr. 27 (Bahnwärterhaus).
- 37 Vgl. OVG Lüneburg, Beschluss v. 17.12.2021 – 1 LA 91/20 –, EzD 3.2 Nr. 73 (Schleusenwärterhaus); VG Münster, Urteil v. 05.04.2017 – 2 K 893/15 –, NRWE (Kötterhaus).
- 38 Hönes, Ernst-Rainer: Die erhaltenswerte Bausubstanz als Rechtsbegriff, in: Deutsches Verwaltungsblatt 2019, S. 963.
- 39 Janßen-Schnabel, Elke: Erhaltenswerte Bausubstanz in der städtebaulichen Denkmalpflege auf der Grundlage des Denkmalschutzgesetzes von Nordrhein-Westfalen, in: Denkmalpflege im Rheinland 1/2014, S. 26.
- 40 Vgl. VG Arnsberg, Urteil v. 30.08.2010 – 14 K 1931/09 –, NRWE. Bei größeren zusammenhängenden Gebäudebeständen ist auch die Ausweisung einer Erhaltungssatzung nach § 172 BauGB möglich.
- 41 Dies demonstriert eindrücklich das Schicksal der als „erhaltenswert“ eingestuften Villa Heimann in Borghorst, die – obwohl im Eigentum der Kommune – 2014 abgebrochen wurde, um einer Feuerwache Platz zu machen; näher dazu: Davydov, Dimitrij: Von Entzücken bis Entsetzen, Emotionen in denkmalrechtlichen Entscheidungsprozessen, in: Denkmal\_Emotion. Schriften des AKTLD, Bd. 20, hg. v. Herold, Stephanie/Vinken, Gerhard, Holzminden 2021, S. 52.
- 42 VG Minden, Urteil v. 22.10.2013 – 1 K 3677/12 –, NRWE.
- 43 Guratzsch, Dankwart: Architektonische Duzendware ist nicht denkmalwürdig, in: WELT, Online-Ausgabe v. 11.09.2022; Ders., Solche Denkmäler kann man getrost abreißen, in: WELT, Online-Ausgabe v. 22.07.2020.
- 44 So z. B. das neue nordrhein-westfälische Denkmalschutzgesetz vom 13.04.2022 (GV. NRW. S 661).
- 45 VGH München, Beschluss v. 15.01.2002 – 14 ZB 00.3360 –, juris.
- 46 Solche Zweifel äußert z. B. das OVG Hamburg (Anm. 33).