

Hessisches Ministerium
für Wissenschaft und Forschung,
Kunst und Kultur
Rheinstraße 23-25
65185 Wiesbaden

Hessischer Landkreistag
Frankfurter Straße 2
65189 Wiesbaden

Telefon (0611) 17 06-0
Telefax (0611) 17 06-27
info@hlt.de
www.hlt.de

**Hessischer Städte- und
Gemeinebund**

Henri-Dunant-Straße 13
63165 Mühlheim am Main

Telefon (06108) 6001-0
Telefax (06108) 6001-57
hsgb@hsgb.de
www.hsgb.de

Datum: 29.10.2025
Az. : Wo 365.01

Novellierung des Hessischen Denkmalschutzgesetzes (HDSchG) Eckpunktepapier vom 25.09.2025

Stellungnahme des Kommunalen Spitzenverbände

Sehr geehrte Damen und Herren,

wir bedanken uns für ihr o.g. Schreiben, mit dem Sie uns den Entwurf eines Eckpunktepapiers zur Novellierung des Hessischen Denkmalschutzgesetzes zur Stellungnahme zugeleitet haben.

Wir haben zu diesem Entwurf jeweils ein innerverbandliches Beteiligungsverfahren durchgeführt.

Grundsätzlich werden danach das allgemeine Leitbild und die politischen Hauptziele zum Wegfall der Einvernehmensregelung begrüßt. Einzelne Überlegungen gehen damit bereits in eine richtige Richtung, berücksichtigen allerdings in verschiedenen Punkten gegenwärtig noch sehr unzureichend die kommunale Praxis der unteren Denkmalschutzbehörden gerade in ländlichen und strukturschwachen Räumen. Besonders in diesen Räumen steht die Denkmalpflege aufgrund steigender Baukosten und der häufig sehr begrenzten finanziellen Möglichkeiten der Eigentümer vor erheblichen Herausforderungen. So stehen hessenweit zahlreiche Gebäude unter Denkmalschutz, deren Schutzstatus nicht mehr nachvollziehbar erscheint. Viele von ihnen weisen keine herausragende historische, kulturelle oder architektonische Bedeutung auf. Gleichzeitig verhindert der bestehende Schutzstatus häufig notwendige Modernisierungen oder Nutzungsänderungen, was zur baulichen und wirtschaftlichen Stagnation beitragen kann. Für Bürgerinnen und Bürger wie auch für die kommunale Planung entsteht so ein Spannungsverhältnis zwischen Erhaltungsauftrag und Entwicklungsinteresse. Der aktuelle Umgang mit dem Denkmalschutz erscheint oft unflexibel, bürokratisch und wenig

praxistauglich, insbesondere wenn sowohl obere als auch untere Denkmalschutzbehörde betroffen sind und die örtliche Ebene immer wieder vom Landesamt für Denkmalpflege übersteuert wird. Hier ist eine Entbürokratisierung durch die Abschaffung der Einvernehmensregelung dringend erforderlich. Eine Konzentration auf wirklich schützenswerte Objekte sowie eine Verwaltungsstruktur, die den Anforderungen einer modernen, transparenten und dienstleistungsorientierten Verwaltung entspricht, ist daher dringend geboten.

Vor dem Hintergrund einer geplanten Gesetzesnovelle müssen deshalb alle administrativen Hürden des Denkmalschutzrechts kritisch hinterfragt und wenn nötig beseitigt werden. Aus Sicht der kommunalen Ebene sind dabei einheitliche Standards und ausreichende finanzielle wie technische Unterstützung für die digitale Transformation essenziell, denn gerade das bisher bei allen denkmalschutzrechtlichen Genehmigungen erforderliche Einvernehmen mit dem Landesamt für Denkmalpflege Hessen (Denkmalfachbehörde, LfDH) hat sich als deutliches Hemmnis für die Entwicklung von Innenstädten und Dorfkernen erwiesen. Die Anforderungen des LfDH an Genehmigungen waren dabei oftmals unverhältnismäßig hoch, Aspekte jenseits der rein fachlichen Einschätzung – welche nach dem Gesetz und der hierzu ergangenen Rechtsprechung bei Abwägungsentscheidungen auch heute schon zu berücksichtigen sind – wurden oftmals nicht ausreichend anerkannt.

Positiv ist die Vereinfachung des Genehmigungsverfahrens zu vermerken, insbesondere eine Antragstellung ohne Schriftformerfordernis und der Gleichlauf der Beteiligungsfristen werden als sinnvoll angesehen. Ebenfalls zu begrüßen ist, dass über Rechtsverordnung gewisse Maßnahmen an Denkmälern genehmigungsfrei werden sollen.

Das Eckpunktepapier sollte mit Blick auf die anstehende weitere parlamentarische Umsetzung in den nachfolgend genannten kritischen Detailfragen überarbeitet werden:

- (S. 1) Die Forderung nach Mindestqualifikationen der Fachlichkeit vor Ort ist entbehrlich. Die Unteren Denkmalschutzbehörden verfügen über entsprechende fachliche Qualifikationen, die es ihnen in der Mehrzahl der Antragsverfahren ermöglichen zu entscheiden.
- (S.1) In dem Eckpunktepapier ist formuliert „die Fachlichkeit wird durch [...], einheitliche Standards und weisungsfreie Expertise des Landesamtes für Denkmalpflege als Denkmalfachbehörde gesichert.“ Hierzu stellen sich folgende Detailfragen:
 - Wie ist die Formulierung "weisungsfreie Expertise" zu verstehen?
 - Wird das Land Vorgaben zum Personalschlüssel und zur Qualifikation der Beschäftigten in den UDB machen?
 - Was heißt in dem Zusammenhang "Missachtung allgemeine Weisungen?"
 - Besteht hier die Gefahr, dass die Einvernehmensregelung wieder über die Hintertür eingeführt wird?
- (S. 1) Zu begrüßen ist der grundsätzliche Wegfall des Erfordernisses zum Einvernehmen zwischen der unteren Denkmalschutzbehörde und der Denkmalfachbehörde bei denkmalschutzrechtlichen Entscheidungen und eine kommunale Zuständigkeit für die Erteilung von Steuerbescheinigungen. Es ist sachgerecht, die Erteilung des Einvernehmens der Denkmalfachbehörde auf Denkmäler mit herausragender Bedeutung zu begrenzen.

Das Eckpunktepapier lässt allerdings offen, auf welche Fälle die Beteiligung reduziert wird und wie die Rahmenbedingungen für Vereinbarungen zwischen UDB und LfDH aussehen. Zugleich sollte eine Schärfung der Bedeutung der Formulierung „Denkmäler mit herausragender Bedeutung und besonderer fachlicher Komplexität“ erfolgen. Insbesondere muss klar und praktisch handhabbar definiert werden, was ein solches „Denkmal von herausgehobener Bedeutung“ ist. Zudem bedarf es einer Regelung, wer festlegt, wann ein Einzelkulturdenkmal ein solches von herausgehobener Bedeutung ist

- (S. 2) Zwar ist die beabsichtigte Veränderung der Grenze der Zumutbarkeit für die Eigentümer von Denkmälern zu begrüßen, jedoch ist darauf zu achten, dass auch die Kommunen hiervon profitieren werden.

Hierfür ist im Ergebnis eine Senkung der wirtschaftlichen Zumutbarkeitsgrenze des § 18 Abs. 3 Nr. 2 HDSchG notwendig. Durch die Grenze der wirtschaftlichen Zumutbarkeit wird dem in § 9 Abs. 1 S. 2 HDSchG verankerten verfassungsrechtlich gebotenen Eigentumsschutz aus Art. 14 Abs. 1 GG genüge getan, wonach unverhältnismäßige Belastungen der Eigentümer auszuschließen sind. Nach ständiger Rechtsprechung können sich Kommunen jedoch nicht auf den Schutz aus Art. 14 Abs. 1 GG berufen, da niemand gleichzeitig Träger und Adressat von Grundrechten sein kann. Zudem unterliegen Kommunen noch gemäß Art. 62 Satz 1 HV einer gesteigerten Erhaltungspflicht. Für die Zumutbarkeit kann derzeit nur auf Art. 28 Abs. 2 GG - der als Bestandteil der kommunalen Selbstverwaltung garantierten Finanzhoheit - abgestellt werden, so dass eine Verletzung erst dann auftreten kann, falls die durch die Pflicht zur Erhaltung des Kulturdenkmals verursachte Bindung von Haushaltsmitteln dazu führt, dass die Kommune ihre eigenen Aufgaben nicht mehr erfüllen kann. Faktisch ist damit die derzeitige Zumutbarkeitsgrenze für Kommunen unerreichbar, so dass eine zwingende Erhaltungspflicht entsteht. Im Rahmen der Veränderung der Zumutbarkeitsgrenzen für private Eigentümer ist daher dringend zu berücksichtigen, dass eine Regelanpassung auch der kommunalen Hand in Ihrer Eigentümerstellung an Denkmälern zu Gute kommt und realistisch erreichbare wirtschaftliche Zumutbarkeitsgrenzen gesetzt werden.

- (S. 4) Das Eckpunktepapier sieht die grundsätzliche Beteiligung der Denkmalfachbehörde in Form der Anhörung bei allen denkmalschutzrechtlichen Entscheidungen der unteren Denkmalschutzbehörde vor („Die Anhörung der Denkmalfachbehörde wird der Regelfall“), es sei denn, es besteht eine Vereinbarung zwischen beiden Behörden.

Eine solche Regelung wird aus grundsätzlichen Erwägungen abgelehnt, da mehr als fraglich ist, ob hierdurch eine Verfahrensbeschleunigung bewirkt wird. Grund hierfür ist, dass auch die Beteiligung in Form einer Anhörung einen erheblichen bürokratischen Mehraufwand erfordert: Der Sachverhalt müsste dennoch von der unteren Denkmalschutzbehörde aufbereitet und der Denkmalfachbehörde übersandt werden. Die Denkmalfachbehörde könnte wie bisher „Vor-Ort-Termine“ unter ihrer Beteiligung fordern, welche die Genehmigungsverfahren erheblich verlängern. Dies steht im deutlichen Kontrast zu der, durch das Eckpunktepapier formulierten Zielrichtung, dass die Beteiligung der Denkmalfachbehörde auf komplexe und wichtige Fälle reduziert werden soll. Im Ergebnis beinhaltet das Papier somit noch immer zu viele Einschränkungen und Ausnahmen zu Gunsten des Landesamtes zu Denkmalschutz, die dem überkommenen Gedanken der Kontrolle gegenüber der unteren

Denkmalschutzbehörde entspringen. Dies ist mit einem modernen Ansatz zur Entbürokratisierung nicht in allen Aspekten vereinbar.

- (S. 5) Bei der Beseitigung von Denkmälern (Abbruch) sieht das Eckpunktepapier das „Benehmen“ der Denkmalfachbehörde vor. Bei fehlender Einigung ist der Sachverhalt dem Ministerium, als der obersten Denkmalschutzbehörde vorzulegen. Eine solche Regelung wird ebenfalls abgelehnt, da sie erhebliche Rechtsunsicherheiten mit sich bringt und sich gegenüber der bisherigen Rechtslage de facto und de jure nichts ändert. Das nun vorgesehene Verfahren kommt letztendlich einer Einvernehmensregelung gleich.

Das „Benehmen“ wird nach den Grundsätzen des Verwaltungsrechts als besondere Form der Abstimmung zwischen Behörden definiert. Ist eine Behörde verpflichtet, im „Benehmen“ mit einer anderen Behörde zu entscheiden, so muss deren Auffassung, nicht jedoch ihr Einverständnis oder ihre Zustimmung eingeholt werden. Dadurch wird der Rechtsbegriff des „Benehmens“ eindeutig vom „Einvernehmen“ abgegrenzt. Der Rechtscharakter des „Benehmens“ ist damit näher der „Anhörung“ als dem „Einvernehmen“ zuzuordnen.

Vor diesem Hintergrund wird der im Eckpunktepapier vorgesehene Konfliktlösungsmechanismus bei der obersten Denkmalschutzbehörde als nicht sinnvoll erachtet. Die Einführung eines „Benehmens“ bei der Beseitigung von Denkmälern schafft Rechtsunsicherheit zwischen den Beteiligten und verlängert das Verwaltungsverfahren unnötig. In den Fällen der Beseitigung eines Denkmals könnte daher in der Gesetzesnovelle eine grundsätzliche Anhörung der Denkmalfachbehörde aber ohne einen Konfliktlösungsmechanismus bei der obersten Denkmalschutzbehörde vorgesehen werden. Eine solche Regelung wäre rechtlich eindeutig und würde im Gegensatz zu einer „Benehmensregelung“ das Verwaltungsverfahren erheblich entbürokratisieren. Bei der Beseitigung eines Denkmals von herausragender Bedeutung ist im Übrigen ohnehin das Einvernehmen der Denkmalfachbehörde erforderlich.

- (S. 5) Die Pflicht zum Einvernehmen (Vetofunktion) mit der Denkmalfachbehörde bleibt auch zukünftig bei Bodendenkmälern verbindlich. Allerdings zeigen Erfahrungen der kommunalen Praxis, dass die Auflagen des LfdH z.B. für Sondierungen bei Bodendenkmälern hinsichtlich der entstehenden Kosten und Dauer nicht kalkulierbar sind. Sie bergen enorme finanzielle Risiken. Auch hier sollten Anforderungen reduziert werden - oder alternativ das Konnexitätsprinzip Einzug halten.
- (S. 6) „Digitales Antragsverfahren wird Standard“: Kritisch ist anzumerken, dass die digitale Transformation (vollständige Digitalisierung der Antragsverfahren) ohne klare Finanzierungszusagen Risiken für die Umsetzung birgt und die Leistungsfähigkeit gerade kleinerer Kommunen unterschiedlich betreffen könnte. Bezüglich Transparenz und Eigentümerkommunikation stellt sich die Frage, zu welchem Zeitpunkt Denkmalverzeichnisse digital zur Verfügung stehen und einsehbar sind. Hinsichtlich der Beschleunigung und Digitalisierung des Genehmigungsverfahrens ist die Einbindung der denkmalschutzrechtlichen Genehmigung in das aktuell seitens des Landes und der Ekom21 entwickelte „Digitale Baugenehmigungsverfahren“ vorzusehen.

- (S. 6) Die Genehmigungsfiktion erscheint insbesondere bei komplizierten Sachverhalten als zu kurz bemessen (binnen 3 Monaten inklusive Abstimmung mit LfDH entscheiden, Verlängerung nur um 2 Monate zulässig).

Zudem könnte die anstehende Novelle des HDSchG in diesem Zusammenhang zu einem weiteren Bürokratieabbau genutzt werden, indem – nach dem Vorbild der aktuellen HBO-Novelle – manche Vorhaben generell bereits im Gesetz genehmigungsfrei gestellt werden und nicht bloß die Möglichkeit einer Rechtsverordnung geschaffen wird. Anbieten hierfür würden sich bloße Instandhaltungsmaßnahmen an denkmalgeschützten Gebäuden, welche an nicht unter Denkmalschutz stehenden Gebäuden schon heute keiner Baugenehmigung bedürfen. Eine Orientierung an § 9 Abs. 1 S. 2 des Denkmalschutzgesetzes NRW („*Instandsetzungsarbeiten bedürfen keiner Genehmigung, wenn sie sich nur auf Teile des Denkmals auswirken, die für seinen Denkmalwert ohne Bedeutung sind.*“) wäre förderlich.

Die Kommunalen Spitzenverbände erwarten im Ergebnis, dass der Denkmalschutz in Hessen grundlegend mit dem Ziel reformiert wird,

- die Einvernehmensregelung in § 20 Hessisches Denkmalschutzgesetz abzuschaffen und die Entscheidungen den unteren Denkmalschutzbehörden zu übertragen,
- die Zahl der unter Denkmalschutz stehenden Objekte auf tatsächlich kulturell oder geschichtlich bedeutsame Bauwerke zu konzentrieren,
- die Auslegung des Begriffs „öffentliches Interesse“ deutlich zu präzisieren und zu begrenzen,
- die Regularien für Veränderungen und Modernisierungen an denkmalgeschützten Gebäuden zu vereinfachen
- die Berücksichtigung wirtschaftlicher Zumutbarkeitsgrenzen auch für Kommunen.

Ergänzend verweisen wir auf das als **Anlage** beigefügte, grundsätzliche Positionspapier der Kommunalen Spitzenverbände, das dem Landesdenkmalrat im August 2025 zur Verfügung gestellt wurde.

Abschließend weisen wir darauf hin, dass sich ursprünglich auch der Hessische Städtetag an dieser Positionierung beteiligen wollte. Allerdings ist hierfür ein Gremienbeschluss erforderlich, der erst Ende November 2025 herbeigeführt werden kann. Vor diesem Hintergrund wird sich der Städtetag nach der Beschlussfassung in seinen Gremien voraussichtlich mit einem entsprechenden Schreiben bei Ihnen melden. Der Hessische Städte- und Gemeindebund und der Hessische Landkreistag übersenden Ihnen dieses Schreiben vorab mit Blick auf die Wahrung der uns gesetzten Frist.

Mit freundlichen Grüßen


Johannes Heger
Geschäftsführer


Dr. Michael Koch
Geschäftsführer