



Bürokratieabbau

Überlegungen zur Novelle des Hessischen Denkmalschutzgesetzes, um den Denkmalschutz in Hessen unbürokratischer und praxistauglicher zu machen

Stand: Mo., 30.06.2025

Inhalt

1. Hintergrund – Denkmalschutz	3
2. Denkmalschutz im hessischen Koalitionsvertrag von CDU und SPD	4
3. Welche Problematiken ergeben sich aus dem aktuellen Hessischen Denkmalschutzgesetz?	4
3.1. Einvernehmens-Regel im geltenden HDSchG schafft unnötige Doppelstrukturen	6
3.2. Mangelnde Berücksichtigung der Wirtschaftlichkeit bei Denkmalschutzmaßnahmen ...	6
4. Wie soll ein neues Hessisches Denkmalschutzgesetz aussehen?	6

Zusammenfassung

Die VhU begrüßt die im hessischen Koalitionsvertrag von CDU und SPD verabredete Überarbeitung des Hessischen Denkmalschutzgesetzes.

In Deutschland stehen etwa drei Prozent der Gebäude unter Denkmalschutz. Die Sanierung von Altbauten ist oft kompliziert, die Sanierung denkmalgeschützter Gebäude ist zudem oft mit zusätzlichen Risiken verbunden.

Ein neues Hessisches Denkmalschutzgesetz sollte einen pragmatischeren Ansatz als bislang verfolgen, um wertvolle Bausubstanz zu erhalten und die Weiternutzung zu erleichtern, damit Baudenkmäler langfristig erhalten bleiben.

Um pragmatischer an den Denkmalschutz heranzugehen, sollte es für den Großteil der Alltagsdenkmäler abgesenkte Anforderungen an den Denkmalschutz geben. Dazu sollte unnötige Bürokratie wie das „Einvernehmensprinzip“ zwischen Unterer Denkmalschutzbehörde und Denkmalfachbehörde für die allermeisten Fälle des alltäglichen Denkmalschutzes abgeschafft werden. Das neue Hessische Denkmalschutzgesetz sollte zudem nicht wie bislang nur die Aspekte des Zumutbaren und der Leistungsfähigkeit berücksichtigen, sondern zusätzlich den Aspekt der Wirtschaftlichkeit der Erhaltungsmaßnahmen.

Zudem sollte es im Sinne der Bürgernähe mehr Transparenz und Nachvollziehbarkeit im Hinblick auf die Vorgaben der Denkmalschutzbehörden geben.

Für Denkmäler von herausgehobener Bedeutung sollte es weiterhin strenge Vorgaben geben.

1. Hintergrund – Denkmalschutz

In Deutschland stehen ca. drei Prozent der Gebäude unter Denkmalschutz. Als Teil der gebauten Umwelt sind Denkmäler ein besonderer Ausdruck kulturellen und historischen Schaffens, deren lebendige und zeitgemäße Nutzung ein wichtiges gesellschaftliches Anliegen darstellt.

Umfangreiche Arbeiten wie Sanierungen von historischen Gebäuden stellen häufig aufwändige Vorhaben dar. Ein denkmalgeschütztes Gebäude macht das Vorhaben Altbausanierung noch komplizierter und ist auch durch gesetzliche und bürokratische Unwägbarkeiten mit zusätzlichen Risiken verbunden. Altbauten sind in der Regel Unikate. Wo beim Neubau Standardlösungen zur Anwendung kommen, müssen bei Altbauten individuelle Lösungen entwickelt werden, um bauliche Maßnahmen durchzuführen oder Haustechnik einzubauen, die die besondere Bauweise des Objektes oder weitere Faktoren berücksichtigen.

Bei Baudenkmalern herausgehobener Bedeutung sind bei energetischen Sanierungen manchmal lediglich moderate Verbesserungen möglich, andere Baudenkmalere lassen sich auf das Niveau eines Niedrigenergiehauses sanieren. Für Baudenkmalere sind Lösungen zu entwickeln, die das Erscheinungsbild nicht beeinträchtigen, die Schäden an der Bausubstanz vermeiden und die im Einklang mit der Wirtschaftlichkeit stehen. In diesem Spannungsfeld liegt es in der Verantwortung des Planers oder des ausführenden Betriebes, eine für das Objekt verträgliche Lösung zu entwickeln.

Im Vorfeld jeder Denkmalsanierung bedarf es einer Genehmigung durch die zuständige Denkmalschutzbehörde. Gebäude unter Denkmalschutz sind immer Unikate, das erhöht auch die Komplexität der Genehmigungsverfahren bei Sanierungen oder Umbauten.

In Hessen sind auf Ebene der kreisfreien Städte sowie Landkreise die Unteren Denkmalschutzbehörden für die Umsetzung des Hessischen Denkmalschutzgesetzes zuständig. Die Aufgabe des Denkmalschutzes obliegt ihnen zur Erfüllung nach Weisung. In Hessen gibt es 37 Untere Denkmalschutzbehörden (alle Stadt- und Kreisverwaltungen mit eigener Bauaufsicht).

Die Oberste Denkmalschutzbehörde in Hessen ist das Hessische Ministerium für Wissenschaft und Kunst.

Das Landesamt für Denkmalpflege Hessen (LfDH) ist als Denkmalfachbehörde für alle fachlichen Belange des Denkmalschutzes zuständig. Als Denkmalfachbehörde steht das LfDH außerhalb der zwei Verwaltungsebenen Oberste und Untere Denkmalschutzbehörde, die es in Hessen gibt.

Zudem gibt es bei den Unteren Denkmalschutzbehörden die ehrenamtlichen Denkmalbeiräte, die mit sachverständigen Personen besetzt sind und die Arbeit der Unteren Denkmalschutzbehörde weisungsunabhängig beraten und unterstützen.

Mit Blick auf die knappen Kassen der Kommunen und die angespannte Personalsituation in der öffentlichen Verwaltung ist auch beim Denkmalschutz ein neuer Ansatz nötig. Der beste Denkmalschutz ist die nachhaltige Nutzung, die es mit dem neuen Hessischen Denkmalschutz zu stärken gilt.

2. Denkmalschutz im hessischen Koalitionsvertrag von CDU und SPD

Auszug aus dem hessischen Koalitionsvertrag¹ von CDU und SPD (2023):

*„Wir wollen künftig auch Eigentümerinnen und Eigentümer unterstützen und Anreize setzen, leerstehende Gebäude als Wohn- oder Gewerbeflächen wieder nutzbar zu machen. Die Umwidmung ehemaliger landwirtschaftlicher oder gewerblich genutzter Gebäude (wie z.B. Stallungen und Scheunen) in alten Ortskernen in Wohngebäude oder eine andere Nutzung muss vereinfacht werden. Dafür werden wir auch bürokratische Hürden und Hindernisse des **Denkmalschutzrechts** abbauen und den Kommunen mehr Handlungsspielräume eröffnen. Dafür werden wir im Denkmalschutz insbesondere die unteren Denkmalschutzbehörden und Denkmalbeiräte in der Alltagsdenkmalpflege stärken und die Einvernehmensregelung auf Denkmäler von herausgehobener Bedeutung beschränken.“ (Seite 74)*

*„Denkmalgeschützte Gebäude sind identitätsbildendes Kulturgut. Das **Denkmalschutzgesetz** als Rechtsrahmen für den Erhalt dieser Gebäude ist nicht mehr zeitgemäß. Wir werden es novellieren mit dem Ziel, es zu entbürokratisieren, es kommunal- und bürgerfreundlicher zu machen und die Nutzung, z.B. erneuerbarer Energien, im Denkmal zu erleichtern. Obere und untere Denkmalbehörden sollen noch enger verzahnt werden und zügiger zu guten Lösungen kommen. Dafür werden wir im Denkmalschutz insbesondere die unteren Denkmalschutzbehörden und Denkmalbeiräte in der Alltagsdenkmalpflege stärken und die Einvernehmensregelung auf Denkmäler von herausgehobener Bedeutung beschränken.“ (Seite 167)*

3. Welche Problematiken ergeben sich aus dem aktuellen Hessischen Denkmalschutzgesetz?

Eigentümer von denkmalgeschützten Gebäuden wie auch die an Baumaßnahmen Beteiligte (bspw. Architekten und Bauunternehmen) berichten häufig von komplizierten, langwierigen und teuren Genehmigungsverfahren mit teilweise absurd hohen Auflagen und Anforderungen, wenn denkmalgeschützte Gebäude saniert werden. Häufig sei es vom jeweiligen Sachbearbeiter abhängig, ob die Sanierung denkmalgeschützter Gebäude pragmatisch oder kompliziert und aufwendig erfolgt.

Die geringe Berechenbarkeit und hohe finanzielle Vorleistungen führen dazu, dass beispielsweise viele Immobilienunternehmen einen Bogen um historische Gebäude machen. Aber auch für Privathaushalte gilt, um ein Kulturdenkmal erhalten zu können, muss seine Sanierung wirtschaftlich sein, denn am Ende muss es jemand bezahlen. Ein Bezug zur Wirtschaftlichkeit fehlt bislang im aktuellen Denkmalschutzgesetz.

Zur mangelnden Wirtschaftlichkeit tragen auch hohe regulatorische und technische Anforderungen bei, die unter den erschwerenden Bedingungen des Denkmalschutzes umgesetzt werden müssen. Zu nennen sind beispielsweise die Vorgaben aus dem Gebäudeenergiegesetz (GEG) hinsichtlich Energieeinsparungen und der Nutzung erneuerbarer Wärme sowie technischen Anforderungen an Gebäude, die aus dem Schall- und Brandschutz resultieren. In den vergangenen Jahren haben insbesondere diese Anforderungen an Gebäude immer weiter zugenommen.

Angesichts der steigenden Kosten für fossile Brennstoffe senken energetische Sanierungen von Baudenkmalern zwar langfristig die Kosten, gewährleisten eine verträgliche Mietbelastung und erhöhen die Attraktivität von dringend benötigten Mietwohnungen. Insbesondere Baudenkmalern profitieren von einer verbesserten Wärmeisolierung, die oftmals nicht vorhanden ist - jedoch häufig zu deutlichen Zusatzbelastungen der Bauherren führt. Denn neben den normalen Kosten für Material und zu verbauender Gebäudetechnik sind hier die häufig erschwerten

¹ CDU, SPD (2023), [Eine für Alle](#) – Hessenvertrag der demokratisch-christlich-sozialen Koalition 2024 – 2029“, S. 74, S. 167.

bautechnischen Einbaumöglichkeiten zu nennen, die den hohen Auflagen des Denkmalschutzes entsprechen müssen. Gleiches gilt für den Austausch von Fenstern, deren Einbau bei Baudenkmalern oftmals kostenintensiv ist.

Neben erschwerten bautechnischen Einbaumöglichkeiten ist auch darauf hinzuweisen, dass es technisch teilweise unmöglich ist, heutige bauphysikalische Standards bzw. Vorgaben zu erfüllen. So stellt eine verbesserte Luftdichtigkeit die Grundlage bei einer energetischen Sanierung dar. In Altbauten, insbesondere in Fachwerkhäusern, kann Luftdichtheit jedoch zum Anstieg der Feuchtigkeit in der Gebäudesubstanz führen und diese beschädigen oder zu Schimmelbildung führen. Eine energetische Sanierung nach heutigem Luftdichtheit-Standard ordentlich auszuführen, ist so gut wie unmöglich oder enorm teuer.

Das [Gebäudeenergiegesetz \(GEG\)](#) sieht zwar vor, dass bei Baudenkmalern und besonders erhaltenswerter Bausubstanz von der Anwendung des GEG abgewichen werden kann, wenn bspw. das Erscheinungsbild beeinträchtigt wird oder Maßnahmen zu einem unverhältnismäßig hohem Aufwand führen.² Mitunter urteilen Gerichte jedoch rigoros, was dem Gebäudeeigentümer zumutbar ist. So urteilte das Verwaltungsgericht Gießen 2022 wörtlich:

„Wer ein Kulturdenkmal in Kenntnis der Denkmaleigenschaft erworben und den bestehenden Sanierungsbedarf bewusst in Kauf genommen hat, kann sich nicht auf die wirtschaftliche Unzumutbarkeit des Erhalts berufen“³

In der Konsequenz führt die Sanierung von Denkmalschutzgebäuden zu deutlichen Mehraufwendungen für den Bauherren (egal ob privater, gewerblicher oder öffentlicher Bauherr), zumal insbesondere im technischen Bereich die Baukosten in der Vergangenheit erheblich gestiegen sind.⁴ In der Folge entsteht Leerstand, Gebäude verfallen und der politisch und gesellschaftliche gewollte Erhalt von historischen Dorf- und Stadtkernen wird erschwert.

Dadurch wird insbesondere in Mittelzentren der dringend erforderliche Erhalt bestehenden Wohnraums sowie die Umnutzung bestehender Gebäude zu Wohnzwecken in derartigen Konstellationen ausgebremst. Aufgrund hoher denkmalrechtlicher Auflagen wird der wirtschaftliche Erhalt von Wohnraum erschwert bis unmöglich gemacht.

Bei der Sanierung von Baudenkmalern trägt der Bauherr sowohl das Verwaltungs- (Stichwort Baugenehmigung) wie auch das Kostenrisiko. Beides lässt sich teilweise nur schwer überblicken. Können unvorhergesehene Risiken oder zu hohe Anforderungen nicht gestemmt werden, kommt es bei den Projekten zum Stillstand.

Gleiches trifft die öffentliche Hand als Auftraggeber (Beispiel Brückensanierung), wo ein übertriebenes Maß an Anforderungen durch die Denkmalpflege gestellt wird, wodurch Kostenüberschreitungen und Verzögerungen zur Tagesordnung gehören. In der Vergangenheit wurde zudem über Fälle berichtet, bei denen der Denkmalschutz selbst der öffentlichen Hand keinen Spielraum erlaubt. Durch starren Denkmalschutz sind dem hessischen Steuerzahler hohe Kosten entstanden, ohne, dass es spürbaren Nutzen oder Mehrwert gab.⁵

² [§ 105 Gebäudeenergiegesetz \(GEG\)](#)

³ VG Gießen (2022), [Urteil vom 23. 11. 2022](#) - 1 K 1720/20.GI.

⁴ Statistisches Landesamt (2025), Preisindizes für Bauwerke in Hessen im Februar 2025, S. 10 - Instandhaltung von Wohngebäuden.

So sind von 2021 bis Februar 2025 bspw. die Preise für „Dämm- und Brandschutzarbeiten an technischen Anlagen“ um 65 Prozent, die Preise für „Heizanlagen und zentrale Wassererwärmungsanlagen“ um 48 Prozent und die Preise für „Gas-, Wasser- u. Entwässerungsanlagen innerhalb von Gebäude“ um 54 Prozent gestiegen.

⁵ 1) [Sanierung einer historischen Brücke](#) zwischen Lorsch und Heppenheim, die keinen verkehrlichen Nutzen bringt.

2) Denkmalschutzbemühungen für eine unscheinbare Brücke bei der [Sanierung der B 453 zwischen Gladenbach und Runzhausen](#).

3) Sanierung des ungenutzten [Schornsteins des Fernheizwerks der Uni Marburg](#).

3.1. Einvernehmens-Regel im geltenden HDSchG schafft unnötige Doppelstrukturen

§ 20 Abs. 5 HDSchG – „Genehmigungsverfahren“

„Die Unteren Denkmalschutzbehörden beteiligen die Denkmalfachbehörde an ihren Entscheidungen. Kommt zwischen Unterer Denkmalschutzbehörde und Denkmalfachbehörde kein Einvernehmen zustande, ist die Weisung der Obersten Denkmalschutzbehörde einzuholen.“

Die Herstellung des Einvernehmens zwischen Unterer Denkmalschutzbehörde und dem LfDH als Denkmalfachbehörde führt zu langwierigen Genehmigungsverfahren in der Praxis.

Darüber hinaus führt die Einvernehmensregel oftmals zu Streitigkeiten über die anzuwendenden Sanierungsverfahren und entmündigt darüber die Fachlichkeit der Unteren Denkmalschutzbehörde.

Für den Bauherrn ist zudem die Verantwortlichkeit schwer zu durchblicken, was zu vermeidbaren Konflikten führt.

3.2. Mangelnde Berücksichtigung der Wirtschaftlichkeit bei Denkmalschutzmaßnahmen

Für die Eigentümer von Baudenkmalern muss Denkmalschutz wirtschaftlich sein, denn der Erhalt eines Kulturdenkmals ist nur möglich, wenn der Eigentümer sich den Erhalt auch leisten kann.

§ 1 Abs. 2 HDSchG – „Aufgaben des Denkmalschutzes und der Denkmalpflege“

„Bei der Erfüllung dieser Aufgaben wirken im Rahmen ihrer Leistungsfähigkeit das Land, die Gemeinden, die Gemeindeverbände, Ehrenamtliche in der Denkmalpflege sowie Eigentümerinnen, Eigentümer, Besitzerinnen und Besitzer von Kulturdenkmälern zusammen“

§ 13 Abs. 1 HDSchG – „Erhaltungspflicht“

„Eigentümerinnen und Eigentümer, Besitzerinnen und Besitzer sowie Unterhaltungspflichtige von Kulturdenkmälern sind verpflichtet, diese im Rahmen des Zumutbaren zu erhalten und pfleglich zu behandeln.“

Zwar stellt das Hessische Denkmalschutzgesetz auf Zumutbarkeit und Leistungsfähigkeit der Eigentümer von Kulturdenkmälern ab, allerdings greift das aktuelle Gesetz das wichtige Prinzip der Wirtschaftlichkeit nicht auf. Damit Bausubstanz nachhaltig erhalten bleibt, muss das Hessische Denkmalschutzgesetz auch dem Aspekt der Wirtschaftlichkeit Rechnung tragen. Denn auch mit denkmalgeschützten Immobilien muss eine angemessene Rendite erzielt werden können, damit Denkmalschutz nicht auf Liebhaberei beschränkt bleibt. Der Nachweis der Unwirtschaftlichkeit ist durch eine einfache Berechnung der Nettorendite mit einer Zielrendite zum Referenzzinssatz EURIBOR (12 Monate) plus 2 Prozentpunkte nachzuweisen.⁶ Sollte die Zielrendite nicht erreicht werden, so sind die denkmalschutzrechtlichen Auflagen abzusenken.

4. Wie soll ein neues Hessisches Denkmalschutzgesetz aussehen?

Strukturen und Abläufe des Hessischen Denkmalschutzes müssen vereinfacht werden. Auch die Herangehensweise an den Denkmalschutz muss pragmatischer werden, denn Denkmäler sind keine Museen. Häufig bremsen jedoch übertrieben ausgelegte Anforderungen an den Denkmalschutz nicht nur den Substanzerhalt, sondern führen dazu, dass es mittel- bis

⁶ Der EURIBOR ist einer der weltweit wichtigsten Referenzzinssätze. Zum 04.06.2025 lag der EURIBOR 12 Monate bei 2,05 Prozent. Plus 2 Prozentpunkte ergibt das eine Zielrendite für denkmalgeschützte Immobilien zum 04.06.2025 von 4,05 Prozent.

Als Richtwert bei vermieteten Wohnungen gelten 4 bis 5 Prozent Nettorendite als gute Rendite.

langfristig gar keine lebendige Weiternutzung mehr gibt. Ohne Weiternutzung kann es langfristig gänzlich zum Substanzverlust kommen.

Um mehr Pragmatismus in den Denkmalschutz zu bringen, sollten die Doppelstrukturen von Unterer Denkmalschutzbehörde und Denkmalfachbehörde aufgelöst werden und die Unteren Denkmalschutzbehörden gestärkt werden.

Zudem sollte eine Kategorisierung der Denkmäler erfolgen. Durch die Einführung einer niedrigen Kategorie im Denkmalschutz könnte den Erhalt der Bausubstanz bei einer Vielzahl der vorhandenen Denkmäler pragmatischer erfolgen als bislang. Die Einführung einer zweiten, höheren Kategorie für Denkmäler von herausragender Bedeutung könnte weiterhin strenge Vorgaben vorsehen, sodass diese Denkmäler möglichst originalgetreu erhalten bleiben.

So könnten Denkmäler der einfachen Kategorie ausschließlich durch die Unteren Denkmalschutzbehörden bearbeitet und entschieden werden. Bei Denkmälern von herausragender Bedeutung wären die Beteiligung der Fachbehörde geboten.

Sollten diese beiden Vorschläge nicht umsetzbar sein, so sollte es immerhin hessenweit einheitliche Verwaltungsvereinbarungen zwischen Unteren Denkmalschutzbehörden und der Denkmalfachbehörde geben, damit ein einheitlicher Denkmalschutz in Hessen gewährleistet ist. Ohne standardisierte Verwaltungsvereinbarungen droht ein unübersichtlicher Flickenteppich von unterschiedlichen Verwaltungsvereinbarungen je nachdem wo sich ein Denkmalschutzobjekt befindet.

Das neue Denkmalschutzgesetz oder zumindest eine anschließende Verwaltungsvorschrift sollte zudem konkrete Beurteilungskriterien und daraus abgeleitete Maßnahmen und Verfahren bei der Bewertung von Denkmälern und erforderlichen Sanierungsmaßnahmen enthalten. Für Bauherrn aber auch für Fachleute wie Architekten und Planer sind die Entscheidungen und Vorgaben durch den Denkmalschutz oft gar nicht oder nur schwer nachvollziehbar. Hier bedarf es mehr Transparenz durch eine einheitliche Verwaltungsvereinbarung/Leitlinie der Obersten Denkmalschutzbehörde sowie einem klar formulierten Katalog aus dem die übergeordneten Ziele des Denkmalschutzes (pragmatisch, bürokratiearm und wirtschaftlich) und die daraus abgeleiteten Vorgaben klar, verständlich und nachvollziehbar beschrieben werden.

Da immer mehr Gebäude der Nachkriegszeit zu Baudenkmalern werden, ist die bisherige, reine Fokussierung auf den Substanzerhalt nicht immer sinnvoll. Gerade die Verwendung neuer und heute oft als schadstoffbelastet eingestufte Bauteile (bspw. durch die Verwendung von asbesthaltigen Produkten) oder auch minderwertige Bauteile machen einen Austausch unumgänglich.

Darüber hinaus werden auch zunehmend Gebäude zu Denkmälern, bei denen der Erhalt des Gestaltungskonzepts eine größere Bedeutung als der Erhalt einer möglichst originalgetreuen Materialität hat. Auch hier ist eine Abweichung von dem Paradigma des Bestandserhalts auch im Sinne des Denkmalschutzes geboten.⁷

Zudem sollte auch der Ensembleschutz vereinfacht werden. Bei einer Gruppe von Gebäuden, die im Zusammenspiel räumlich und architektonisch erhaltenswert erscheinen, sollte sich der Denkmalschutz im Rahmen des Ensembleschutz ausschließlich auf die vom Straßenraum sichtbaren Fassaden beschränken. Rückwärtige Fassaden sind demnach vom kostenintensiven Auflagen des Denkmalschutzes zwingend freizuhalten.

⁷ Baunetz.de (2025), Bauhaus Dessau – [Sanierung im Denkmal](#). So wurde bei der Sanierung des Dessauer Bauhauses mit seiner charakteristischen Glasvorhangsfassade nicht an der Materialität der Einscheibenverglasung und ungedämmten Stahlprofile festgehalten. Stattdessen wurde eine denkmalgerechte Doppelverglasung eingebaut.