



Antwort des Staatsrats auf einen parlamentarischen Vorstoss

Anfrage 2024-GC-129

Schnittstelle Kulturgüterschutz und Raumplanung: Pragmatische Lösungen sind gefragt!

Urheber/innen:	Senti Julia / Mesot Roland
Anzahl Mitunterzeichner/innen:	0
Einreichung:	24.05.2024
Begründung:	---
Überweisung an den Staatsrat:	24.05.2024
Antwort des Staatsrats:	20.08.2024

I. Anfrage

Trotz seiner grundlegenden Wichtigkeit wird der Kulturgüterschutz im Zusammenhang mit der Raumplanung heute leider oft kontrovers und gar negativ wahrgenommen.

Diese Haltung ist keiner Abneigung gegen den Schutz von historisch wichtigen Zeitzeugen zu verdanken, sondern einer personenabhängigen und intransparenten Umsetzung durch das zuständige Freiburger Amt für Kulturgüter. So stellen wir fest, dass sich die Entscheide und Vorgehensweisen der Mitarbeiter des KGA von Bezirk zu Bezirk unterscheiden und keine einheitliche Praxis herrscht. Oft kommt es vor, dass grundlegenden Fragen zu wenig Beachtung geschenkt wird und teils kritische Baugesuche durch die Lappen gehen, wogegen Diskussionen über weniger relevante Themen wie Sichtschutzwände und Blindelemente von Solaranlagen zum Tagesgeschäft gehören, obschon gerade grössere Gemeinden mit kompetenten Bauverwaltungen solche Fragen verantwortungsvoll selbst behandeln könnten

Eine Harmonisierung der Praxis und eine Konzentration des KGA auf die Kernaufgabe wäre unseres Erachtens dringend nötig damit Entscheide nicht mehr als willkürlich und nicht pragmatisch wahrgenommen werden. Gerade in Bezug auf Ortsplanungen kommt dem Amt für Kulturgüter die Rolle eines Fachamtes zu, das unter der Flagge der Direktion für Bildung und kulturelle Angelegenheiten (BKAD) segelt, und der Direktion für Raumentwicklung, Infrastruktur, Mobilität und Umwelt (RIMU) ein fachliches Gutachten abliefern. Entscheid- und Abwägungskompetenz in Bezug auf eine Ortsplanung oder einen regionalen Richtplan liegen jedoch bei der RIMU, die sich am Bericht des Bau- und Raumplanungsamtes (BRPA) orientiert, der seinerseits sämtliche Fachgutachten der Ämter berücksichtigt. Es stellt sich also die Frage, ob die Kapazitäten des RIMU eine ausreichende Interessenabwägung und Evaluation der Fachgutachten überhaupt zulassen, oder ob diese gewissermassen beim Erstellen der Gutachten durch die Fachämter zu erfolgen hat oder durch ein Koordinationsgremium.

Die Raumplanung stellt ein komplexes System dar, in welcher keine Thematik unabhängig von anderen Themen angesehen werden kann. Eine sture Umsetzung von Bedingungen aus nur einem Fachgebiet würde die gesamte Entwicklung, Aufwertung von Gebieten und Umsetzung des Bundesrechts hindern und den Kanton Freiburg nicht weiterbringen!

Nicht zu vergessen ist das Beschwerderecht der BKAD gegen Entscheide der Gemeinden und der Oberämter in Bezug auf den Schutz der Kulturgüter gemäss dem Gesetz über den Schutz der Kulturgüter (KGSG). Es sollte nur mit der notwendigen Zurückhaltung und in krassen Fällen benutzt werden, aufgrund der vorgenannten Abwägungen, die im Verlaufe der Planungs- und Bewilligungsverfahren zu erfolgen haben. Mindestens genauso wichtige Anliegen der Fachämter, die der RIMU bzw. der Direktion für Institutionen und der Land- und Forstwirtschaft (ILDF) unterstehen (z. B. Schutz von Wald, Natur und Gewässern) werden im Rahmen von Fachgutachten, durch die Aufnahme in Ortsplanungen, Vorschriften in Gemeindebaureglementen und Spezialgesetzgebungen eingebracht, die den Gemeinden und Oberämtern als Bewilligungsbehörden bei Entscheiden über Baugesuche als Grundlage dienen.

In Bezug auf die heisse Schnittstelle zwischen dem Kulturgüterschutz, der Organisation des Kulturgüteramtes und der Raumplanung stellen wir dem Staatsrat die folgenden Fragen:

1. Wie erachtet der Staatsrat die Arbeit des kantonalen Kulturgüteramtes? Hat das Amt im Vergleich der letzten fünf Jahre mit einer höheren Anzahl an Dossiers zu kämpfen, und war eine Anstellung von zusätzlichem Personal nötig? Gibt es andere Besonderheiten in Bezug auf die vom Amt ausgeführten Arbeiten, die nennenswert sind, wenn ja welche?
2. In welcher Hinsicht erachtet der Staatsrat die Arbeitsabläufe innerhalb des Amtes für Kulturgüter als verbesserungsfähig? In welchem Zeitrahmen wird die Leistung und Qualität des Amtes jeweils evaluiert? Sollte dies nicht der Fall sein, ist eine solche Evaluation geplant? Wenn ja, wann wird das BKAD über einen Schlussbericht verfügen?
3. Welche Massnahmen gedenkt der Staatsrat zu nehmen, um die Anwendung der Praxis des Amtes für Kulturgüter im ganzen Kantonsgebiet zu vereinheitlichen und Ungleichbehandlungen zu vermeiden? Wann wird mit der Umsetzung von Massnahmen begonnen? In welcher Regelmässigkeit und anhand welcher Kriterien werden diese evaluiert?
4. Wie viele Gutachten erstellt das KGA jährlich? Wie viele davon betreffen Bauten die in der Kategorie A, B und C unter Schutz stehen (bitte Angaben einzeln pro Kategorie aufführen)?
5. Wie oft machte das BKAD von seiner Beschwerdemöglichkeit gemäss Art. 59 Abs. 3 KGSG in den letzten zehn Jahren Gebrauch?
6. Wie schätzt der Staatsrat die Beurteilungsabläufe in Bezug auf Kulturgüter im Vergleich zu denjenigen in vergleichbaren Kantonen ein? Gibt es Ideen, die zur Praxisvereinheitlichung und Effizienzsteigerung übernommen werden könnten (Stichwort maximale Anzahl geschützter Bauten, Übertragung der Evaluationskompetenz von geschützten Bauten in der Kategorie C an grössere Gemeinden, Personalturnus der Zuständigkeiten in den Bezirken)?

Antwort des Staatsrats

Das Amt für Kulturgüter ist für die Erhaltung des Kulturerbes zuständig und erfüllt in erster Linie einen kulturellen Auftrag in einem Umfeld, das eng mit der Bautätigkeit in unserem Kanton verbunden ist. Es befasst sich also mit einem Thema, das eine grosse hohe Öffentlichkeitswirkung (Sichtbarkeit) aufweist und gleichzeitig von grossem wirtschaftlichem und gesellschaftlichem Interesse ist. Dies führt zwangsläufig immer wieder zu teils leidenschaftlichen, teils kontroversen Diskussionen zwischen dem Interesse an der Erhaltung, das mit Fragen der Identität unseres Kantons und unserer Gesellschaft verbunden ist, und dem Interesse an der Entwicklung, das mit wirtschaftlicher Dynamik und Privateigentum verbunden ist.

1. Wie erachtet der Staatsrat die Arbeit des kantonalen Kulturgüteramtes? Hat das Amt im Vergleich der letzten fünf Jahre mit einer höheren Anzahl an Dossiers zu kämpfen, und war eine Anstellung von zusätzlichem Personal nötig? Gibt es andere Besonderheiten in Bezug auf die vom Amt ausgeführten Arbeiten, die nennenswert sind, wenn ja welche?

Die Wahrnehmung des Kulturgüterschutzes und damit die Arbeit des Amtes für Kulturgüter hängt meist von der Haltung der betroffenen Parteien ab: Immer zu viele Einschränkungen für die eigenen Vorhaben, nie genug für die der anderen – dies hört man oft bei Themen, bei denen ein offenkundiges öffentliches Interesse besteht, die jedoch Einschränkungen im täglichen Leben mit sich bringen. Trotzdem wird das Kulturerbe als Qualitätsmerkmal wahrgenommen, und es wird im Allgemeinen einhellig anerkannt, dass seine Erhaltung einen Mehrwert bringt. Ob in der Tourismus-, Wirtschafts- und Kulturförderung oder der Lebensqualität schlechthin: Die Reichtümer des Kulturerbes unseres Kantons werden immer wieder hervorgehoben und finden sich sehr oft auf der Titelseite von Werbeprospekten. Das Amt für Kulturgüter übt seine Aufgabe zwar in einem angespannten Umfeld aus, doch seine Tätigkeit ist nicht mehr oder weniger umstritten als die anderer Ämter. Ohne die klare Angabe konkreter Fälle kann sich der Staatsrat nicht dazu äussern, ob die zu pauschalen Vorwürfe bezüglich der angeblich fehlenden Transparenz und Gleichbehandlung, wie sie in der Anfrage angesprochen werden, zutreffend sind. Es sei deshalb daran erinnert, dass das Amt für Kulturgüter – wie auch andere staatliche Stellen – lediglich Stellungnahmen abgibt und dass die Interessenabwägung auf der Ebene der Entscheidungsbehörden erfolgt, d. h. der Gemeinden und Oberämter bei Baubewilligungen innerhalb der Bauzone und der RIMU für Ortsplanungen oder Bewilligungen für Bauten ausserhalb der Bauzonen.

Gemessen an der Anzahl der bearbeiteten Dossiers nimmt die Arbeitsbelastung des Amtes für Kulturgüter effektiv ständig zu. Von 2016 bis 2023 stieg die Zahl der bearbeiteten Dossiers (alle Verfahren zusammengenommen) von 2076 auf 2451, was einem Anstieg um 18% entspricht. Dieser Anstieg ist hauptsächlich auf konjunkturelle Faktoren und das Bevölkerungswachstum mit ihren Auswirkungen auf die Bautätigkeit zurückzuführen, noch verstärkt durch die Politik der Verdichtung, was sich logischerweise auch direkt auf die Anzahl der Projekte auswirkt, bei denen geschützte Gebäude oder Stätten betroffen sind.

Im selben Zeitraum stieg die Zahl der Vollzeitstellen (VZÄ), die für die Bearbeitung der Dossiers eingesetzt wurden, von 7,7 auf 8,8, was einem Anstieg um 14% entspricht. Gleichzeitig verbesserte sich der Anteil der Dossiers, die innerhalb der gesetzlichen Frist von 30 Tagen bearbeitet wurden, von 68% auf 78% und der Anteil der Dossiers, bei denen die Verzögerung über 45 Tage betrug, ging von 15% auf 8% zurück. Zusammenfassend lässt sich sagen, dass es dem Amt gelungen ist, der veränderten Arbeitsbelastung durch eine teilweise Anpassung der Ressourcen und eine effizientere Bearbeitung der Dossiers zu begegnen.

2. *In welcher Hinsicht erachtet der Staatsrat die Arbeitsabläufe innerhalb des Amtes für Kulturgüter als verbesserungsfähig? In welchem Zeitrahmen wird die Leistung und Qualität des Amtes jeweils evaluiert? Sollte dies nicht der Fall sein, ist eine solche Evaluation geplant? Wenn ja, wann wird das BKAD über einen Schlussbericht verfügen?*

Die oben genannten Zahlen belegen, dass das Amt seine Abläufe im Rahmen der ihm zur Verfügung stehenden Mittel an die quantitative Entwicklung der Arbeitsbelastung anzupassen weiss und in der überwiegenden Mehrheit der Fälle innerhalb der gesetzlichen Fristen antwortet. Das Amt arbeitet ständig daran, seine Leistungen zu verbessern. Es nahm am Programm zur kontinuierlichen Verbesserung FRINOV des Staates Freiburg teil. Zudem führte es eine stärker horizontal ausgerichtete Führung und die Führungsinstrumente mit Zielvereinbarung zur Entwicklung und Personalbeurteilung (ZEB) für die jährliche Beurteilung der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter ein. Bei Bedarf werden und wurden personelle Massnahmen ergriffen. Darüber hinaus hat das Amt die Subventionsverfahren verbessert, die Verteilung der Sektoren neu organisiert und kürzlich seinen Internetauftritt auf der Website des Staates grundlegend aktualisiert usw.

Die Beurteilung der Leistungen und ihrer Qualität erfolgt auf mehreren Ebenen: Bei den jährlichen ZEB-Gesprächen mit den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern, bei den wöchentlichen internen Sitzungen zur Bearbeitung der Dossiers und bei den monatlichen Gesprächen mit der Direktion der BKAD. Bei den kantonalen Subventionen wird alle 6 bis 7 Jahre eine periodische Überprüfung unter der Leitung der Finanzdirektion durchgeführt, um die Wirksamkeit und Effizienz der Massnahmen zu beurteilen; die letzte wurde 2023 über den Zeitraum 2017–2022 durchgeführt. Unter diesen Umständen sieht der Staatsrat weder den Nutzen noch den Bedarf für eine spezifischere Beurteilung.

3. *Welche Massnahmen gedenkt der Staatsrat zu nehmen, um die Anwendung der Praxis des Amtes für Kulturgüter im ganzen Kantonsgebiet zu vereinheitlichen und Ungleichbehandlungen zu vermeiden? Wann wird mit der Umsetzung von Massnahmen begonnen? In welcher Regelmässigkeit und anhand welcher Kriterien werden diese evaluiert?*

Im Rahmen seiner Tätigkeit wendet das Amt für Kulturgüter die kantonale und die bundesrechtliche Gesetzgebung und ebenso viele Ortplanungen und Gemeindebaureglemente an, wie es Gemeinden im Kanton gibt. Gleichzeitig berücksichtigt es eine Vielzahl von normativen und technischen Richtlinien. Ausserdem sind die zu restaurierenden Objekte, die zu errichtenden Bauten und die zu schützenden Ortsbilder alle unterschiedlich und erfordern jeweils eine spezifische Betrachtung. Es gibt nicht für jedes gestellte Problem eine Regel, die sich arithmetisch anwenden lässt und die von Charmey bis Murten oder von Flamatt bis Châtel-St-Denis gleich wäre. Das Besondere am Kulturerbe ist seine Einzigartigkeit und Seltenheit. Folglich besteht ein hoher Anteil seiner Arbeit aus spezifischer Analyse und Beurteilung. Um Willkür oder Ungleichbehandlungen zu vermeiden, praktiziert das Amt systematisch das Vier-Augen-Prinzip zwischen den Mitarbeitenden und ihren direkten Vorgesetzten. Die wichtigsten Dossiers werden jede Woche in einer Gruppensitzung besprochen. Dossiers, die grundsätzliche Fragen aufwerfen, gehen zurück an den Amtsvorsteher, die Kulturgüterkommission und die Direktion. Bei übergreifenden Themen werden gemeinsame Praktiken oder Richtlinien mit den anderen betroffenen Dienststellen des Staates entwickelt, wie zum Beispiel dem Bau- und Raumplanungsamt BRPA für Bauten ausserhalb der Bauzonen oder dem Amt für Energie AfE für Photovoltaikanlagen. Daher ist der Staatsrat der Ansicht, dass ein kontinuierlicher Harmonisierungsprozess praktiziert wird und funktioniert.

4. *Wie viele Gutachten erstellt das KGA jährlich? Wie viele davon betreffen Bauten die in der Kategorie A, B und C unter Schutz stehen (bitte Angaben einzeln pro Kategorie aufführen)?*

Im Jahr 2023 hat das Amt für Kulturgüter, alle Verfahren zusammengenommen, insgesamt 2451 Gesuche bearbeitet. 916 Dossiers betrafen im Verzeichnis erfasste Gebäude, 214 mit A-Wert, 370 mit B-Wert und 332 mit C-Wert. 539 Dossiers betrafen Eingriffe in geschützten Ortsbildern, 138 den Strassenbau, 559 Photovoltaikanlagen, 52 Ortsplanungen (OP) und Detailbebauungspläne (DBP) und 247 Dossiers verschiedene Beratungen.

5. *Wie oft machte das BKAD von seiner Beschwerdemöglichkeit gemäss Art. 59 Abs. 3 KGSG in den letzten zehn Jahren Gebrauch?*

In den letzten zehn Jahren hat die BKAD in fünf Fällen Beschwerde eingelegt. Bei einer Gesamtzahl an geprüften Dossiers, die im selben Zeitraum zwischen 15 000 und 20 000 lag, kann man zumindest nicht von einer missbräuchlichen Nutzung dieses Beschwerderechts sprechen.

6. *Wie schätzt der Staatsrat die Beurteilungsabläufe in Bezug auf Kulturgüter im Vergleich zu denjenigen in vergleichbaren Kantonen ein? Gibt es Ideen, die zur Praxisvereinheitlichung und Effizienzsteigerung übernommen werden könnten (Stichwort maximale Anzahl geschützter Bauten, Übertragung der Evaluationskompetenz von geschützten Bauten in der Kategorie C an grössere Gemeinden, Personalturnus der Zuständigkeiten in den Bezirken)?*

Aufgrund der sehr unterschiedlichen gesetzlichen Grundlagen und Praktiken der einzelnen Kantone bei der Unterschutzstellung und Erhaltung von geschützten Orten und Gebäuden, aber auch aufgrund der unterschiedlichen Zuständigkeiten und Entscheidungsprozesse, würde ein Vergleich mit den Praktiken anderer Kantone keine aussagekräftigen Erkenntnisse bringen. Ausserdem geht eine solche Studie deutlich über den Rahmen des verwendeten parlamentarischen Instruments hinaus. Die Frage nach einer maximalen Anzahl geschützter Gebäude hat der Staatsrat in seiner Antwort auf die Anfrage 2023-GC-191 Bortoluzzi/Riedo vom 7. November 2023 beantwortet.

Wie bereits erwähnt, arbeitet das Amt für Kulturgüter ständig an der Verbesserung seiner Effektivität und Effizienz (siehe Antwort zu Punkt 1) und an der Harmonisierung seiner Praxis (siehe Antwort zu Punkt 3). Priorisierung und Harmonisierung sind in der täglichen Verwaltung des Amtes auf allen Ebenen des Austauschs ständig präsent.

Die Übertragung der Zuständigkeit für Standorte und Gebäude von lokaler Bedeutung gehört zu den Lösungen, die vom Amt empfohlen und umgesetzt werden. Seit 2023 besteht eine Kompetenzübertragungsvereinbarung zwischen dem Staat und der Stadt Freiburg und Vorschläge für die Städte Estavayer-le-Lac und Murten liegen auf dem Tisch. Das angestrebte Prinzip besteht darin, die lokalen Herausforderungen im Bereich des Kulturerbes an die lokalen Behörden zu delegieren, vorausgesetzt, die begünstigten Gemeinden verfügen über einen ständigen und professionellen technischen Dienst sowie über eine Kommission mit einem Auftrag und Kompetenzen im Bereich des Kulturerbes. Es versteht sich von selbst, dass die Ortsplanungen der betroffenen Gemeinden auf dem neuesten Stand sein und den Zielen des Ortsbild- und Gebäudeschutzes in Anwendung des kantonalen Richtplans entsprechen müssen, um von einer Kompetenzdelegation profitieren zu können.

Was die Frage nach einem regelmässigen Turnus der von den Mitarbeitenden bearbeiteten Bereiche betrifft, so finden aufgrund der natürlichen Fluktuation und der Pensionierungen sehr regelmässig personelle Wechsel statt. Somit wurde in allen Sektoren des Kantons in den letzten zwei Jahren

mindestens eine Neuverteilung vorgenommen. In einigen Bereichen wurden die Veränderungen zwar begrüsst, in anderen jedoch bedauert. Angesichts der lokalen Besonderheiten des Kulturerbes und des hohen Anteils des Ermessens in den Verfahren ist festzustellen, dass eine gute Kenntnis eines Sektors eher die Konstanz bei der Bearbeitung der Dossiers gewährleistet als ein periodischer und regelmässiger Wechsel der Verantwortlichen, der jedes Mal eine Eingewöhnungsphase erfordert, die leicht mehrere Jahre in Anspruch nehmen kann.