



Antwort des Staatsrats auf einen parlamentarischen Vorstoss

Anfrage Kolly Nicolas

2020-CE-94

Unterschutzstellung von unbeweglichen Kulturgütern: Wer ist zuständig

I. Anfrage

Die Ziele und Grundsätze der Raumplanung sind in den Artikeln 1 und 3 des Raumplanungsgesetzes des Bundes festgelegt. Bei der Raumplanung müssen die Behörden eine ganze Reihe von Interessen berücksichtigen. Häufig stehen diese Interessen im Gegensatz zueinander, und es muss eine Interessenabwägung durchgeführt werden, um die gewünschte Raumplanung festzulegen.

Nach der Freiburger Gesetzgebung erstellt der Staat ein Verzeichnis der Kulturgüter (Art. 44 KGSG). Gemäss Artikel 45 KGSG dient das Verzeichnis *«der Information des Eigentümers, der mit dem Schutz der Kulturgüter beauftragten Behörden und der Öffentlichkeit. Zudem steht dort: «Das Verzeichnis der unbeweglichen Kulturgüter stellt eine der Grundlagen dar, denen die Gemeinden bei der Ausarbeitung und bei der Änderung der Ortsplanung Rechnung tragen»* (Art. 45 Abs. 2 KGSG). Diese Verzeichnisse werden vom Amt für Kulturgüter erstellt (Art. 47 Abs. 1 ELGRB). Die Unterschutzstellung erfolgt schliesslich im Rahmen der Revision der Ortsplanung (Art. 20 KGSG). Gemäss geltendem Recht ist der Gemeinderat für die Annahme der Pläne zuständig (Art. 85 Abs. 2 RPBG). Die Direktion für Raumentwicklung, Infrastruktur, Mobilität und Umwelt RIMU genehmigt sodann die vom Gemeinderat angenommenen Pläne (Art. 86 RPBG).

Nach dem Willen des Freiburger Gesetzgebers erstellt das Amt für Kulturgüter (KGA) somit ein Verzeichnis, das für die Gemeinde lediglich einen informativen Wert hat. Die Gemeinde wägt dann die Interessen mit den anderen Interessen ab, die sie im Rahmen der Raumplanung berücksichtigen muss, und entscheidet, ob sie bestimmte unbewegliche Güter schützen will (oder nicht).

Der neue Richtplan des Kantons Freiburg wurde 2018 verabschiedet. Die Zuständigkeit für die Verabschiedung des kantonalen Richtplans wurde vom Gesetzgeber dem Staatsrat übertragen (Art. 17 Abs. 2 RPBG). So hat der Staatsrat im Rahmen des neuen kantonalen Richtplans das Themenblatt T117 «Geschützte Gebäude» verabschiedet. Das Hauptziel dieses Themenblatts ist es, *«das Verzeichnis der unbeweglicher Kulturgüter [...] in die Ortsplanung»* zu übertragen (Kap. 1 «Ziele»). Um dies zu erreichen, wird in diesem Themenblatt des kantonalen Richtplans dem KGA die Aufgabe erteilt, ein Inventar der geschützten Gebäude zu erstellen. Zweitens berücksichtigen die Regionen *«in ihrer Entwicklungsstrategie die geschützten Gebäude der Kategorie 1 und 2 von nationaler und regionaler Bedeutung»*. Die Gemeinden sind hingegen nur noch zuständig *«für die Sicherstellung der Anwendung der Schutzmassnahmen für die geschützten Gebäude der Kategorie 3, sofern ihnen die Zuständigkeit vom Kanton delegiert wurde»*.

Mit anderen Worten: Aus diesem Themenblatt des kantonalen Richtplans geht hervor, dass die Zuständigkeit für die Erfassung der Gebäude dem KGA übertragen wird, die Gemeinden aber dann die Pflicht haben, die erfassten Gebäude zu schützen. Das Themenblatt T115 «Geschützte Ortsbilder und historische Verkehrswege» scheint das gleiche Verfahren für die Unterschutzstellung vorzusehen.

Somit haben die Gemeinden offenbar diese Systematik übernommen. So steht beispielsweise im revidierten Ortsplans der Gemeinde Le Mouret, der im März 2022 öffentlich aufgelegt wurde, in Bezug auf die geschützten Gebäude (T117), dass der Gemeinderat die geschützten Gebäude auf der Grundlage des vom Amt für Kulturgüter übermittelten aktualisierten Verzeichnisses der schützenswerten Güter in den Zonennutzungsplan und das Gemeindebaureglement aufgenommen hat.

Meines Erachtens zeigt die obige Analyse, dass die Anforderungen des Richtplans im Widerspruch zur Gesetzgebung über die Kulturgüter zu stehen scheinen.

Daher stelle ich dem Staatsrat folgende Fragen:

1. Wie sind die Themenblätter T115 und T117 des kantonalen Richtplans auszulegen?
2. Wenn eine Gemeinde sich weigert, ein Gebäude, das vom KGA beispielsweise in die Kategorie A oder B eingestuft wurde, in ihre Ortsplanung zu übertragen, verstösst sie dann gegen das Themenblatt T117 des kantonalen Richtplans? Und gegen das Themenblatt T115, wenn es sich um ein geschütztes Ortsbild handelt?
3. Wird die RIMU in einem solchen Fall den Ortsplan genehmigen, wenn man bedenkt, dass die Behörden an den kantonalen Richtplan gebunden sind?
4. Wenn ja, muss man daraus ableiten, dass durch die vom Staatsrat im Rahmen der Revision des kantonalen Richtplans eingeführte Systematik die Zuständigkeit für den Schutz von unbeweglichen Kulturgütern *de facto* dem KGA übertragen wird, da es für die Behörden im Zusammenhang mit dem Schutz der erfassten Gebäude einen Automatismus gibt?
5. Wenn ja, nimmt das KGA die Gewichtung vor, die eigentlich von den Behörden vorgenommen werden sollte, oder erstellt es sein Verzeichnis auf der Grundlage seiner eigenen denkmalpflegerischen Kriterien?
6. Wenn nein, kann der Staatsrat Beispiele nennen, bei denen das KGA auf den Schutz von Gebäuden verzichtet oder diese aus dem Verzeichnis entfernt hat, um anderen Interessen Rechnung zu tragen (Verdichtung, Naturschutz, Sicherheit usw.)?
7. Wenn die oben beschriebene Auslegung von Themenblatt T117 (und T115) zutrifft, lässt sich daraus ableiten, dass der Staatsrat gegen das Kulturgütergesetz und den Willen des Gesetzgebers verstossen hat, als er dem Gemeinderat *de facto* die Befugnis entzogen hat, Gebäude zu schützen, die er für schutzwürdig hält?
8. Kann der Staatsrat umgekehrt, falls diese Auslegung nicht korrekt ist, im Rahmen der Beantwortung der vorliegenden schriftlichen Anfrage bestätigen, dass die vom Gesetzgeber im Kulturgütergesetz beschlossenen Zuständigkeiten vollständig Vorrang vor dem Themenblatt T117 (und T115) des kantonalen Richtplans haben? Mit anderen Worten, kann der Staatsrat bestätigen, dass die Rolle des KGA lediglich darin besteht, ein informatives Verzeichnis zu erstellen, und dass es den Gemeinden danach völlig freisteht, im Rahmen der Revision ihres Ortsplans eine Unterschutzstellung des erfassten Gebäudes vorzusehen bzw. diesen Schutz

aufzuheben, nachdem sie eine Abwägung der bei der Raumplanung zu berücksichtigenden Interessen gemäss den Zielen und Grundsätzen des Raumplanungsgesetzes vorgenommen haben?

14. März 2022

II. Antwort des Staatsrats (Teil BKAD/KGA)

Wie in der Anfrage erwähnt, hängt die Unterschutzstellung eines Gebäudes von mehreren Rechtsgrundlagen und Planungsinstrumenten ab. Die gesetzlichen Grundlagen sind das KGSG (SGF 482.1) und das ARKGSG (SGF 482.11) sowie das RPBG (SGF 710.1) und das ARRPBG (SGF 710.11), die Planungsinstrumente sind in erster Linie der kantonale Richtplan KRP und speziell die Blätter T115 *Geschützte Ortsbilder und historische Verkehrswege* und T117 *Geschützte Gebäude* sowie die Arbeitshilfe zur Raumplanung. Für das richtige Verständnis dieser Instrumente ist es notwendig, einige grundlegende Definitionen kurz zu erläutern:

Im **Verzeichnis** werden Gebäude erfasst, die von Interesse und schützenswert sind. Jedes erfasste Gebäude wird beurteilt. Man spricht vom Wert des Kulturgutes. Diese Werte werden in den Buchstaben A/B/C ausgedrückt. Das Verzeichnis wird vom Amt für Kulturgüter zu Informationszwecken erstellt und ist allein nicht bindend für Dritte.

Aus dem **Wert** des Kulturgutes leitet sich der Begriff der Bedeutung ab. Man spricht von lokaler, regionaler (kantonaler) oder nationaler Bedeutung, die vor allem in der Bundesgesetzgebung (RPG/NHG) vorkommt und eine wichtige Rolle bei der Interessenabwägung und der Rechtsprechung spielt.

Die Unterschutzstellung erfolgt mit den Instrumenten und nach den Verfahren der Gesetzgebung über die Raumplanung. Jedes geschützte Gebäude wird einer **Schutzkategorie** zugeordnet. Diese Kategorie wird in Zahlen 1/2/3 ausgedrückt. Die Unterschutzstellung wird vom Gemeinderat beschlossen. Sie ist für Dritte verbindlich.

Das **Inventar** ist eine Liste aller Gebäude, die auf dem gesamten Kantonsgebiet formell unter Schutz gestellt wurden. Das Inventar wird vom KGA im Zuge der Genehmigungen der Ortsplanungen geführt und aktualisiert. Es muss noch präzisiert werden, dass auf Bundesebene der Begriff «Inventar» dem Begriff «Verzeichnis» entspricht, wie er in unserem kantonalen Gesetz definiert ist.

Nach diesen Erläuterungen, beantwortet der Staatsrat die von Grossrat Nicolas Kolly gestellten Fragen wie folgt.

1. *Wie sind die Themenblätter T115 und T117 des kantonalen Richtplans auszulegen?*

Die Blätter T115 und T117 sind die beiden Themenblätter für das baukulturelle Erbe im kantonalen Richtplan. Sie sind Teil der 26 Themenblätter im Kapitel «Siedlung und Ausstattung» des operativen Teils des Richtplans. Der kantonale Richtplan ist das übergeordnete Planungsinstrument für die Raumplanung, das sich aus den gesetzlichen Grundlagen des Bundes (RPG) und des Kantons (RPBG) ergibt. Es ist für die Behörden, namentlich den Kanton, die Regionen und die Gemeinden, verbindlich. So gesehen dienen diese Themen als Erklärungen und Umsetzungsrichtlinien für die Gemeindebehörden für Schutzmassnahmen, die auf der Ebene der Ortsplanung zu ergreifen sind.

Jedes Thema definiert für den spezifischen Bereich die Ziele, Grundsätze und die Umsetzung mit der Aufgabenverteilung zwischen den verschiedenen Akteuren.

Das Themenblatt T115 definiert somit die Schutzkategorien der Ortsbilder, die Erhaltungsmassnahmen, die entsprechend dieser Kategorien zu ergreifen sind, und die Inhalte, die in den Elementen der Ortsplanung (ZNP und GBR) zur Umsetzung dieser Erhaltungsmassnahmen enthalten sein müssen.

Im Blatt T117 wird dasselbe für geschützte Gebäude festgelegt.

2. *Wenn eine Gemeinde sich weigert, ein Gebäude, das vom KGA beispielsweise in die Kategorie A oder B eingestuft wurde, in ihre Ortsplanung zu übertragen, verstösst sie dann gegen das Themenblatt T117 des kantonalen Richtplans? Und gegen das Themenblatt T115, wenn es sich um ein geschütztes Ortsbild handelt?*

Eine Gemeinde kann das vom KGA festgelegte Verzeichnis oder den Wert des Kulturgutes (A/B/C) nicht ändern, aber sie kann auf die Anwendung einer Erhaltungsmassnahme gemäss den in Blatt T117 des kantonalen Richtplans definierten Kategorien (1/2/3) verzichten, wenn sie in der Lage ist, ihren Entscheid durch zum Zeitpunkt der Erfassung unbekannte Elemente (z.B. veränderte oder zerstörte Substanz) oder durch eine sachlich begründete Interessenabwägung zu rechtfertigen. In diesem Fall muss das vorgebrachte Interesse mindestens die gleiche oder sogar eine höhere Bedeutung haben als die Bedeutung des zu schützenden Objekts. Folglich kann ein Projekt, beispielsweise für eine Strasse von kommunaler (also lokaler) Bedeutung, nicht die Verweigerung der Unterschutzstellung eines Gebäudes von kantonaler oder nationaler Bedeutung rechtfertigen. Dasselbe gilt für die Ortsbilder. Daher verstösst eine Gemeinde nicht gegen das Blatt T117 oder T115, wenn sie ihren Entscheid stichhaltig begründen kann.

3. *Wird die RIMU in einem solchen Fall den Ortsplan genehmigen, wenn man bedenkt, dass die Behörden an den kantonalen Richtplan gebunden sind?*

Die RIMU entscheidet unter Berücksichtigung der vorgelegten Elemente, der Stellungnahmen des KGA und allfälliger Einsprachen oder Ansprüche auf rechtliches Gehör Dritter in Anwendung der bindenden Grundsätze des kantonalen Richtplans sowie der Gesetzgebung des Kantons und des Bundes. Diese Entscheidung kann im Sinne der Gemeinde ausfallen, sie kann an Bedingungen geknüpft werden oder zu einer Ablehnung führen.

4. *Wenn ja, muss man daraus ableiten, dass durch die vom Staatsrat im Rahmen der Revision des kantonalen Richtplans eingeführte Systematik die Zuständigkeit für den Schutz von unbeweglichen Kulturgütern de facto dem KGA übertragen wird, da es für die Behörden im Rahmen des Schutzes der erfassten Liegenschaften einen Automatismus gibt?*

Die Unterschutzstellung eines Gebäudes nach den Schutzkategorien (1/2/3) fällt in die Zuständigkeit der Gemeinde. Der kantonale Richtplan legt die entsprechenden Grundsätze fest. Die Gemeinde kann Argumente für eine Änderung oder den Verzicht auf eine Erhaltungsmassnahme vorbringen. Somit führt der kantonale Richtplan keinen Automatismus ein, der dem KGA *de facto* die Zuständigkeit für die Unterschutzstellung überträgt. Zwar gelten bei Fehlen einer sachlich gerechtfertigten Begründung standardmässig die Bestimmungen des KGSG und die im kantonalen Richtplan festgelegten Grundsätze. In der Praxis stellt man eher fest, dass die Gemeinden und ihre für die

Raumplanung zuständigen Personen aus Ressourcen- oder Zeitmangel die von KGA vorgeschlagenen Daten einfach per Copy & Paste übernehmen, ohne den Spielraum für ihre Planungsautonomie zu nutzen, den ihnen das Gesetz und der Richtplan sehr wohl einräumen.

5. *Wenn ja, nimmt das KGA die Gewichtung vor, die eigentlich von den Behörden vorgenommen werden sollte, oder erstellt es sein Verzeichnis auf der Grundlage seiner eigenen Kriterien für die Denkmalpflege?*

Da das KGA keine Entscheidungsinstanz ist, trifft es keine Entscheidung über die Unterschutzstellung und nimmt daher auch keine Abwägung zwischen verschiedenen Interessen vor, die über die denkmalschützerischen Überlegungen hinausgehen. Das Verzeichnis wird ausschliesslich auf der Grundlage der für es geltenden Kriterien für den Schutz des Kulturerbes erstellt: historische Bedeutung, Form und dekorative Elemente, Repräsentativität, Seltenheit, Erhaltungszustand und Situation.

6. *Wenn nein, kann der Staatsrat Beispiele nennen, in denen das KGA auf den Schutz von Gebäuden verzichtet oder diese aus dem Verzeichnis entfernt hat, um anderen Interessen Rechnung zu tragen (Verdichtung, Naturschutz, Sicherheit usw.)?*

Es gibt so viele Fälle wie es Gemeinden und Ortsplanungen gibt. Da ein Verfahren zur Revision eines Ortsplans grundsätzlich aus vier Etappen besteht – Revisionsprogramm, Vorprüfung, Schlussprüfung und Genehmigungsbedingungen – und zudem häufig mehrere Versionen und aufeinanderfolgende öffentliche Ausschreibungen umfasst, gibt es zahlreiche Gespräche zwischen der Gemeinde, ihrer für die Raumplanung zuständigen Person, dem BRPA, dem KGA und der RIMU, in deren Verlauf die Elemente neu überdacht, überprüft, dokumentiert, angepasst und geändert werden usw. Manchmal lässt das KGA eine Massnahme fallen und folgt dabei den Beweggründen der Gemeinde (Schule von Pont-la-Ville, Vieux-Moulin in Villars-sur-Glâne, 4 Bauernhöfe in Echarlens usw.), manchmal ist es die Gemeinde, die eine Unterschutzstellung wünscht, obwohl das KGA dies nicht vorgeschlagen hatte (Gebäude Cartier-Richemont und ein Ofen in Villars-sur-Glâne). Die Stadt Freiburg hat bei der laufenden Revision ihres Ortsplan externe Expertinnen und Experten damit beauftragt, das vom KGA gelieferte Verzeichnis Quartier für Quartier durchzugehen und zu bestätigen, dass für die Gebäude und Ortsbilder Schutzmassnahmen ergriffen wurden, die im Einklang mit den Entwicklungs- und Siedlungsstrategien, die sie sich für ihren Ortsplan gesetzt hatte, stehen.

7. *Wenn die oben beschriebene Auslegung von Themenblatt T117 (und T115) zutrifft, lässt sich daraus ableiten, dass der Staatsrat gegen das Kulturgütergesetz und den Willen des Gesetzgebers verstossen hat, als er dem Gemeinderat de facto die Befugnis entzogen hat, Gebäude zu schützen, die er für schutzwürdig hält?*

Gemäss den obigen Ausführungen ist die Auslegung der Themenblätter offensichtlich unzutreffend und der Staatsrat hat sich voll und ganz an die Gesetzgebung gehalten. Der kantonale Richtplan präzisiert lediglich den Prozess der Übertragung der kantonalen Grunddaten, d. h. das Verzeichnis, in den Ortsplan in Übereinstimmung mit den Bestimmungen des KGSG und des RPBG.

8. *Kann der Staatsrat umgekehrt, falls diese Auslegung nicht korrekt ist, im Rahmen der Beantwortung der vorliegenden schriftlichen Anfrage bestätigen, dass die vom Gesetzgeber im Kulturgütergesetz beschlossenen Zuständigkeiten vollständig Vorrang vor dem Themenblatt T117 (und T115) des kantonalen Richtplans haben? Mit anderen Worten, kann der Staatsrat bestätigen,*

dass die Rolle des KGA lediglich darin besteht, ein informatives Verzeichnis zu erstellen, und dass es den Gemeinden danach völlig freisteht, im Rahmen der Revision ihres Ortsplans eine Unterschutzstellung des erfassten Gebäudes vorzusehen bzw. diesen Schutz aufzuheben, nachdem sie eine Abwägung der bei der Raumplanung zu berücksichtigenden Interessen gemäss den Zielen und Grundsätzen des Raumplanungsgesetzes vorgenommen haben?

Im Bereich des öffentlichen Handelns gibt es nie völlige Freiheit, sondern einen gegebenen rechtlichen und regulatorischen Rahmen, in dem die Befugnisse der verschiedenen Akteure ausgeübt werden können. Das sind die Vorteile eines jeden Rechtsstaates. Dies gilt auch für den Bereich der Raumplanung und insbesondere der Unterschutzstellung von schützenswerten Gebäuden und Ortsbildern. Daher wird die Autonomie der Gemeinden im Hinblick auf ihre Raumplanung durch den kantonalen Richtplan nicht in Frage gestellt. Dadurch, dass das KGA ein Verzeichnis der Ortsbilder und Gebäude erstellt, liefert es eine Datengrundlage, die von den Gemeindebehörden berücksichtigt werden muss. Das Fehlen von Massnahmen oder Überlegungen zu diesen Grunddaten führt tatsächlich dazu, dass sie standardmässig nach den Grundsätzen des kantonalen Richtplans angewendet werden. Sachlich begründete Änderungen, die sich aus einer berechtigten Interessenabwägung ergeben, sind im Rahmen der Verfahren und des gegebenen gesetzlichen Rahmens jederzeit möglich.

24. Mai 2022