



Antwort des Staatsrats auf einen parlamentarischen Vorstoss

Auftrag Gaillard Bertrand / Bonvin-Sansonnens Sylvie / Schuwey Roger / **2018-GC-83**
Repond Nicolas / Hunziker Yvan / Herren-Schick Paul / Johner-Etter Ueli /
Herren-Rutschi Rudolf / Peiry Stéphane / Demierre Philippe

Einrichtung eines Übergangsfonds für die Weiterführung der Subventionierung für die Renovierung von Schindeldächern in den Jahren 2018–2020

I. Zusammenfassung des Auftrags

Die Auftraggebenden zeigen sich besorgt darüber, dass die verfügbaren Bundesbeiträge im Rahmen der Programmvereinbarung für die Periode 2016–2020 vollumfänglich vergeben sind, was unter anderem dazu führt, dass seit 2017 keine Bundesbeiträge für die Renovierung von Alphütten, vor allem für die Renovierung von Schindeldächern, gewährt werden können. Zudem sollten die Kantonsbeiträge wegen fehlender Bundesbeiträge von derzeit 20 % ab 2019 auf 13,5 % gesenkt werden.

Der Beschluss über die Erhaltung des Baukulturgutes der Alpen würdigt den besonderen Status dieses Kulturgutes und dessen enge Verbundenheit mit der Landschaft, der Alpwirtschaft und dem Knowhow der Schindelmacher. Nach Ansicht der Auftraggebenden stellt das Fehlen der Bundesbeiträge in Höhe von 20 % die angestrebten Ziele des Beschlusses zur Erhaltung des Kulturerbes und die Bewahrung des damit verbundenen Fachwissens in Frage. Daher fordern sie die Einrichtung eines Übergangsfonds, um die fehlenden Bundesbeiträge bis zum Ende der Programmvereinbarung für die Periode 2016–2020 zu kompensieren und gegebenenfalls eine Lösung zur Sicherstellung einer stabilen Subventionierung nach 2020 zu finden.

II. Antwort des Staatsrats

Die heutige Subventionspraxis

Die heutige Praxis zur Subventionierung von Schindeldächern wurde im Anschluss an das Postulat 2064.10 Gilles Schorderet/Yvan Hunziker vom 16. März 2010 bestätigt und gefestigt (vgl. Bericht Nr. 8 vom 3. April 2012 des Staatsrats an den Grossen Rat, TGR 2012, S. 1544-1548). Mit der im Beschluss festgehaltenen Subventionspolitik sollen die Mehrkosten dieser in traditioneller Handwerkstechnik hergestellten Schindeldächer ausgeglichen werden, die für Alphütten der Kategorie A oder B vorgeschrieben sind und für Alphütten der Kategorie C und D empfohlen werden. Eine ausführliche Vergleichsstudie verschiedener Bedachungsmaterialien ermöglichte es, die Kostenunterschiede zu erfassen, die letztlich den grössten Nachteil der Schindeldächer gegenüber konkurrierenden oder alternativen Materialien darstellen. Hinsichtlich aller anderen Parameter, wie die Eingliederung in die Kulturlandschaft, die Nachhaltigkeit, die Tiergesundheit, die Ökobilanz oder die Graue Energie, sind die Schindeldächer mindestens gleichwertig oder deutlich besser als Dächer aus industriell produzierten Materialien. Der Staatsrat erhöhte daraufhin den kantonalen Beitragsansatz für Schindeldächer von 15 % auf 20 %, wobei er von einem paritätischen Beitragsansatz des Bundes von 20 % und einer zusätzlichen Beihilfe von 15 % aus

dem Fonds Landschaft Schweiz ausging. Mit diesen Finanzhilfen, die insgesamt einen Anteil von 55 % erreichten, wurden daher die Mehrkosten für Schindeldächer, die dem öffentlichen Interesse an der Erhaltung des kulturellen Erbes entsprechen, kompensiert und durch öffentliche Mittel gedeckt, und die Eigentümer hatten keine höheren Kosten zu tragen als für ein Dach aus industriell produzierten Materialien. In den meisten Fällen werden zudem für sich in Betrieb befindliche Alphütten zusätzlich Beiträge aus dem Fonds für Bodenverbesserungen gewährt (vgl. Seite 3).

Bei der Anwendung dieser Subventionspolitik war letztlich nur der kantonale Anteil gewährleistet. Der Staatsrat hat keinen Einfluss auf den Anteil des Bundes und ebenso wenig auf die aus dem Fonds Landschaft Schweiz stammenden Mittel. Die Bundesbeiträge sind durch den Pauschalbetrag begrenzt, der dem Kanton Freiburg für jede Vereinbarungsperiode von 4 bzw. neu 5 Jahren gewährt wird. Diese Subventionen sind aber nicht nur den Alphütten vorbehalten, sondern müssen es auch ermöglichen, alle wichtigen Projekte in der Denkmalpflege des Kantons in der entsprechenden Periode zu unterstützen. In diesem Fall betrug der Gesamtbetrag für den Zeitraum 2011–2015 2 500 000 Franken (625 000 Franken/Jahr), während er sich für den Zeitraum 2016–2020 auf 3 365 000 Franken (673 000 Franken/Jahr) beläuft.

Die Beiträge des Fonds Landschaft Schweiz hängen zum einen von der Weiterführung dieses Fonds über das Jahr 2021 hinaus, was in die Zuständigkeit der eidgenössischen Räte fällt, und zum anderen von der internen Politik der FLS-Kommission ab. Die Förderung des alpinen Kulturerbes in den Freiburger Voralpen ist nach dem gegenwärtigen Stand der Dinge nicht in Frage gestellt.

Die Verteilung der Bundesbeiträge

Die Gewährung der Bundesbeiträge wird vom Staatsrat auf Antrag der Kulturgüterkommission nach Eingang der Gesuche und der Qualität des Objekts beschlossen, wobei, soweit möglich, ein gewisses Gleichgewicht zwischen den Kategorien von Bauten, den Regionen und den Begünstigten (privat, öffentlich) gewährleistet wird. Der Kanton kann sich für eigene Projekte maximal 30 % des Gesamtbetrags einer Programmvereinbarung gewähren. In Wirklichkeit hat er sich für den Zeitraum 2011–2015 mit 21,3 % begnügt und seinen Anteil für die Zeitraum 2016–2020 auf 20 % beschränkt, damit mehr Drittparteien in den Genuss von Bundesbeiträgen kommen können.

Verteilung der Bundesbeiträge	2011–2015 (Zahlungen)			2016–2020 (Subventionen)		
	Anzahl	Fr.	%	Anzahl	Fr.	%
Kirchen	4	356 621	14.3 %	1	13 000	0.4 %
Klöster	4	742 146	29.7 %	4	1 379 520	41.0 %
Alphütten	64	576 335	23.0 %	20	248 615	7.4 %
Herrenhäuser und Patrizierhäuser	0	0	0.0 %	4	741 000	22.0 %
Pärke und Plätze	3	74 335	3.0 %	2	120 527	3.6 %
Ruinen	2	55 587	2.2 %	1	193 132	5.7 %
Verschiedene Denkmäler und Stadtmauern	4	161 741	6.5 %	1	13 000	0.4 %
Gebäude des Staates (Kathedrale)	1	533 235	21.3 %	?	656 206	19.5 %
TOTAL		2 500 000	100.0 %		3 365 000	100.0 %

Alles in allem muss man festhalten, dass die zur Verfügung stehenden Bundesmittel nicht ausreichen, um alle Projekte, die Unterstützung verdienen würden, davon profitieren zu lassen. Daher ist es nötig, die Mittel gerecht zu verteilen. Je nachdem, wie die Projekte laufen und wie viele Gesuche eingehen, können sich die Beträge, die den verschiedenen Kategorien zugewiesen werden, von Periode zu Periode erheblich unterscheiden. Es erscheint jedoch sinnvoll, für die Hauptkategorien (Kirchen, Klöster, Almhütten, Herrenhäuser) über mehrere Perioden einen durchschnittlichen Anteil von 10–20 % festzulegen. In den Jahren 2011 bis 2015 konnten die Almhütten von einem höheren Anteil an Bundesbeiträgen profitieren, da bei mehreren anderen Projekten Verzögerungen aufgetreten waren. Da die anstehenden Projekte in der Periode 2016–2020 lanciert wurden, verringerte sich der Anteil der Beiträge, die für die Almhütten zur Verfügung gestellt wurden, jedoch wieder. Dennoch haben die Schindeldächer in den letzten beiden Perioden durchschnittlich 14 % der Bundesbeiträge, die dem Kanton bereitgestellt wurden, erhalten und liegen damit im angestrebten Zielrahmen für eine ausgewogene Verteilung auf die verschiedenen Gruppen und Kategorien, die eine besondere Unterstützung verdienen.

Andere Finanzhilfen für die Almhütten und Pauschalsubventionierung

Die übrigen kantonalen Finanzhilfen für Almhütten, die sich in Betrieb befinden, stammen vor allem aus dem Fonds für Bodenverbesserungen. Die Mittel aus diesem Fonds werden vom Amt für Landwirtschaft nach Kriterien, die mit dem Betrieb verbunden sind, vergeben. Im Durchschnitt können etwa 60–70 % der Almhütten von diesen zusätzlichen Finanzhilfen profitieren, die die Subventionen in Höhe von 55 % aus dem Denkmalschutz ergänzen; mit diesen Instrumenten wird insgesamt ein Anteil zwischen 70 und 80 % erreicht.

Finanzhilfen für Almhütten	2011–2015	2016–2020
Kantonsbeiträge	576 335	248 615
Bundesbeiträge	576 335	248 615
Fonds Landschaft Schweiz	432 251	186 461
Fonds für Bodenverbesserungen	722 665	241 610
Jährliche Gesamtbeiträge	2 307 586	925 301
	80 %	74 %

Einrichtung eines Übergangsfonds

Mit der von den Auftraggebenden geforderten Einrichtung eines Übergangsfonds sollen die fehlenden Mittel bereitgestellt werden, damit der Anteil der Gesamtbeiträge (Kanton und Bund) für Schindeldächer weiterhin auf 40 % gehalten werden kann, d.h. die fehlenden Bundesbeiträge sollen durch höhere Kantonsbeiträge ausgeglichen werden.

Berücksichtigt man die durchschnittlichen Beträge der jährlichen Gesuche in der Vorperiode und die derzeit hängigen Gesuche, sollten 150 000 Franken pro Jahr aus dem Topf der Bundesbeiträge für die Schindeldächer reserviert werden, d. h. 750 000 Franken für die laufende Periode. Es fehlen somit 500 000 Franken, um auf alle hängigen und bis 2020 zu erwartenden Gesuche eingehen zu können.

Um diese fehlenden Mittel zu beschaffen, schlagen die Auftraggebenden zwei Lösungen vor:

- a) Der Staat verzichtet teilweise auf die für seine eigenen Gebäude reservierten Bundesbeiträge, womit die notwendigen Mittel freigesetzt werden könnten, um die gegenwärtige Subventionierungspraxis für Schindeldächer weiterzuführen. Dies ist rechtlich möglich. Die Programmvereinbarung sieht vor, dass höchstens 30 % des Gesamtbeitrags für die Gebäude im Besitz des Staates verwendet werden dürfen; ein Mindestanteil wird hingegen nicht festgelegt. In anderen Kantonen wie z. B. Zürich oder Aargau werden alle Bundesbeiträge an Projekte von Dritten vergeben.
- b) Die Einrichtung eines Übergangsfonds ist als Finanzhilfe oder finanzielle Unterstützung im Sinne von Artikel 3 des Subventionsgesetzes (SubG, SGF 616.1) und von Artikel 13 Gesetz über den Schutz der Kulturgüter (KGSG, SGF 482.1) zu verstehen. Jedoch sollte Artikel 8 Abs. 3 des Beschlusses über die Erhaltung des Baukulturgutes der Alpen (SGF 482.43), der den Beitragsansatz und die Modalitäten der Subventionierung für die Alphütten und die Schindeldächer festlegt, angepasst werden, um sicherzustellen, dass der einzurichtende kantonale Fonds die fehlenden Mittel ausgleicht, sobald die Bundesbeiträge ausgeschöpft sind.

Die Lösungen des Staatsrates bis Ende 2020

Angesichts der gesamten Finanzhilfen, von denen die Alphütten bereits heute profitieren, und um eine Ungleichbehandlung gegenüber anderen Bereichen des Kulturerbes zu vermeiden, hat sich der Staatsrat gegen die Einrichtung eines solchen Fonds ausgesprochen. Hingegen will der Staatsrat den kantonalen Beitragsansatz auf 20 % belassen, auch wenn die Bundesbeiträge ausgeschöpft sein sollten. Die für 2018 provisorisch eingeführte Massnahme wurde bereits mit Verordnung vom 20. November 2018 bis zum 31. Dezember 2023 verlängert (ASF 2018_107).

Da beim Staat keine grösseren Renovierungsvorhaben in Gang sind, die auf Bundesbeiträge angewiesen wären, möchte er, teilweise und soweit dies möglich ist, auf die bis 2020 für seine eigenen Gebäude reservierten Bundesbeiträge verzichten und diesen Betrag für die Schindeldächer verwenden.

Somit wird der Anteil der kantonalen Beiträge an die Alphütten nicht verringert und der Bundesanteil kann für einen Grossteil der noch hängigen sowie der künftigen Gesuche verwendet werden.

Lösungen für die Zeit nach 2020

Der Staatsrat strebt eine Lösung an, die das Kantonsbudget nicht zusätzlich belastet. Dies setzt voraus, dass in der Programmvereinbarung ein entsprechender Anteil der Bundesbeiträge für Schindeldächer reserviert wird und dass zudem selektivere Kriterien für die Vergabe dieser Beiträge eingeführt werden (nach Art. 16 KGSG und Art. 8 Abs. 3 des Beschlusses). Um die Anreizwirkung der Subventionen nicht zu verringern, wird eine gezielte und schrittweise Gewichtung die im Beschluss angestrebten Schutzziele besser erfüllen als eine einfache Streichung auf der Grundlage des Verzeichniswertes.

Die Gewichtung wird namentlich nach folgenden Kriterien erfolgen:

- > Aufhebung der Beiträge für Alphütten der Kategorie D, wobei diese weniger als 10 % der Gesuche ausmachen.
- > Gewichtung der Beiträge für die Alphütten nach Massgabe ihrer Nutzung für die Alpwirtschaft.

- > Gewichtung der Beiträge für alle Alphütten, die zusätzliche nichtlandwirtschaftliche Erträge erwirtschaften (Buvette, Unterkunft usw.).
- > Gewichtung der Beiträge für alle Alphütten, deren Substanz oder Umfeld beeinträchtigt sind.
- > Gewichtung der Beiträge entsprechend der Finanzkraft der Gesuchstellerin oder des Gesuchstellers.

Mit diesen Massnahmen sollte es möglich sein, die jährlichen Kantons- und Bundesbeiträge bei jeweils rund 100 000 Franken/Jahr zu stabilisieren. Der für die Alphütten, insbesondere die Schindeldächer bestimmte Anteil in der künftigen Programmvereinbarung sollte dann bei rund 15 Prozent liegen.

Fazit

Abschliessend empfiehlt der Staatsrat, keinen Übergangsfonds einzurichten, sondern soweit wie möglich die nötigen Beträge freizugeben, um die bisherige Subventionierungspraxis für Schindeldächer weiterzuführen. Diese Antwort stellt somit eine direkte Folge des Auftrags dar.

18. Dezember 2018