



Antwort des Staatsrats auf einen parlamentarischen Vorstoss

Auftrag André Schoenenweid / Jean-Daniel Wicht / Markus Ith /
Nadine Gobet / Elian Collaud / Solange Berset / Erika Schnyder /
Michel Losey / Eric Collomb / Bruno Fasel-Roggo

2014-GC-145

Autobahnüberdeckung im Sektor Chamblieux–Bertigny

I. Zusammenfassung des Auftrags

In ihrem am 12. September 2014 eingereichten und begründeten Auftrag erinnern die zehn Grossrätinnen und Grossräte, die ihn verfasst haben, daran, dass der Bau einer Autobahnüberdeckung für den A12-Abschnitt auf dem Boden der Gemeinden Givisiez, Granges-Paccot und Freiburg schon seit mehreren Jahren in Betracht gezogen wird. Dieser Sektor ist äusserst wichtig für die Agglomeration und wird durch zwei Linien des öffentlichen Verkehrs bedient. Ausserdem gelangt man zu Fuss in nur fünf Minuten zur künftigen Eisenbahnhaltestelle in Givisiez. In den letzten zehn Jahren war diese Autobahnüberdeckung auch Gegenstand von mehreren parlamentarischen Vorstössen.

Die Verfasserinnen und Verfasser des Auftrags sind überzeugt, dass die übereinstimmenden Interessen des Staatsrats und der betroffenen Gemeinden die Verwirklichung der Autobahnüberdeckung in diesem Sektor ermöglichen wird. Sie stellen zudem fest, dass ihr Auftrag ganz im Sinne der Vorgabe des ARE ist, den Boden in dieser stark bebauten Zone haushälterisch zu nutzen.

Mit dem Auftrag wird der Staatsrat somit aufgefordert:

- > das Projekt für die Autobahnüberdeckung wieder aufzunehmen und sich beim Bund mit Entschlossenheit für die Fortsetzung der Studien für die Überdeckung des Autobahnabschnitts Chamblieux–Bertigny einzusetzen;
- > einen Steuerungsausschuss mit den betroffenen Partnern und mit einer Vertretung des Grossen Rats zu bilden;
- > innerhalb von zwei Jahren die technische und finanzielle Planung für dieses Projekt vorzunehmen (mit privaten Partnern oder ohne).

II. Antwort des Staatsrats

Bevor der Staatsrat auf die drei konkreten Forderungen des Auftrags eingeht, möchte er den historischen Kontext und ein paar technische Elemente in Erinnerung rufen.

1. Rückblick

Das Bundesamt für Strassen (ASTRA) hat als Vertreter des Eigentümers der Anlage (der Bund ist seit 2008 Eigentümer der Nationalstrassen) die Pflicht, gemäss Grundsätzen der Lärmschutz-

Verordnung des Bundes (LSV) die Anwohnerinnen und Anwohner vor den Lärmemissionen der Nationalstrassen zu schützen. Konkret muss das Bundesamt die Parzellen schützen, die 1985 bereits in der Bauzone waren. Bei Parzellen, die nach 1985 eingezont wurden, sind die Schutzmassnahmen Sache des Grundeigentümers.

Das Projekt für die Strassenlärmsanierung des Autobahnabschnitts bei Chamblieux ist seit 1986 in Diskussion. Das Strassenlärmsanierungsprogramm des Autobahnamts des Kantons Freiburg (ABA), das bis Ende 2007 (bis vor dem Inkrafttreten der NFA) für die Nationalstrassen auf Freiburger Boden zuständig war, wurde am 24. Dezember 2004 vom Bundesamt für Umwelt (BAFU) validiert. Auf Gesuch des BAFU vom 13. Juli 2005 hin wurden Variantenvergleiche vorgenommen.

Am 27. November 2006 unterbreitete das ABA dem ASTRA sein Projekt für die Strassenlärmsanierung in der Region Chamblieux, nachdem es das Projekt den Verantwortlichen des BAFU und des ASTRA präsentiert hatte. Das Projekt schlug sechs Varianten vor: drei mit Lärmschutzwänden und drei mit Autobahnüberdeckung (bebaubar und nicht bebaubar). Dem Projekt wurden eine Studie über die wirtschaftliche Tragbarkeit und Verhältnismässigkeit der Lärmschutzmassnahmen sowie eine Einschätzung zur Nachhaltigkeit gemäss NISTRA-Bewertungsmethode des Bundes beigefügt.

Das ABA empfahl, ungefähr zwischen der Chassotte- und der Eisenbahnbrücke eine 620 m lange Überdeckung zu bauen, die auf den ersten 250 m kleine Gebäude tragen kann. Die Kosten wurden auf 41,3 Millionen Franken inkl. MWST (Kostengenauigkeit auf Stufe Vorprojekt; Kosten ohne allfällige Gebäude) geschätzt. Dieses Überdeckungsprojekt sieht eine tragende Mauer auf dem Mittelstreifen in der Mitte der vier Fahrstreifen vor. Mit dieser Mauer kann der Bau von kleinen Gebäuden ohne unverhältnismässige Kosten ermöglicht werden (2,3 Millionen Franken für die dafür nötige Verstärkung der Struktur; in den 41,3 Millionen Franken Gesamtkosten inbegriffen).

Kostenschätzung im Jahr 2006, Stufe Vorprojekt

Überdeckung von 620 m	31,6
Ergänzende Lärmschutzwände auf beiden Seiten der Überdeckung	5,0
Total	36,6
Ersatz der Chassotte-Brücke (Gewinn auf anderem ASTRA-Projekt)	-0,4
Zwischentotal (A)	36,2
MWST 7,6 %	2,8
Total inkl. MWST (B)	39,0
Verstärkung der Struktur auf dem bebaubaren Teilabschnitt	2,2
MWST 7,6 %	0,1
TOTAL (inkl. MWST)	2,3
Total Gesamtprojekt (inkl. MWST)	41,3

Damals vorgeschlagener Kostenverteiler

Die Kosten von 2,3 Millionen Franken für die Verstärkung des Tragwerks, um eine Zone von 250 m bebaubar zu machen, sollten vom Bauträger der Überbauung getragen werden. Aus diesem Grund wurde dieser Betrag in der Kostenverteilung nicht berücksichtigt. Der Bundesanteil entsprach dem Betrag, den der Bund für den Bau von Lärmschutzwänden aufwenden müsste, wenn keine Überdeckung realisiert wird.

Aufzuteilender Betrag exkl. MWST (A)	36,2
Bundesanteil gemäss Sitzung vom 8. August 2006 (exkl. MWST)	<u>-27,0</u>
Zwischensaldo	9,2
MWST 7,6 %	<u>0,7</u>
Zwischen Gemeinden und Staat aufzuteilen (inkl. MWST)	9,9
Kantonsanteil inkl. MWST: (D = 10 % von B gemäss der langfristigen Prognose)	<u>-3,9</u>
Unter den Gemeinden aufzuteilen (inkl. MWST)	6,0

Der Staat verpflichtete sich damals, sich mit 3,9 Millionen Franken zu beteiligen (10 % der Baukosten B), was dem Kantonsanteil gemäss den vor der NFA geltenden Regeln entsprach.

Am 14. Mai 2007 nahm der Stellvertretende Direktor des ASTRA in Absprache mit dem BAFU Stellung zum Sanierungsprojekt des ABA. Er validierte die Variante «620 m lange Überdeckung mit Mauer auf dem Mittelstreifen für den Bau von kleinen Gebäuden». Ausserdem erklärte sich das ASTRA mit dem Grundsatz einer Beteiligung an den Kosten gemäss Referenzprojekt für die Sanierung einverstanden. Der Stellvertretende Direktor bestätigte den Anteil des ASTRA von 27 Millionen Franken exkl. MWST bzw. von 29,05 Millionen Franken inkl. MWST und wies darauf hin, dass die Mehrkosten für den Unterhalt und Betrieb infolge der Überdeckung von Dritten in Form einer einmaligen Überweisung des kapitalisierten Betrags (damals auf 3,95 Mio. Franken geschätzt) zu übernehmen seien. Er ersuchte schliesslich das ABA, die Studien fortzuführen, das Bauprojekt für die gewählte Variante auszuarbeiten und folgenden Kostenverteiler zu bestätigen:

Betrag (exkl. MWST)	36,2
Kapitalisierung der Mehrkosten für Unterhalt und Betrieb (exkl. MWST)	<u>3,7</u>
Total (B) (42,9 Mio. inkl. MWST)	39,9
Bundesanteil (exkl. MWST)	-27,0
MWST 7,6 %	<u>1,0</u>
Zwischen Gemeinden und Staat aufzuteilen (inkl. MWST)	13,9
Kantonsanteil inkl. MWST: (D = 10 % von B)	<u>-4,3</u>
Unter den Gemeinden und Dritten aufzuteilen (inkl. MWST)	9,6

Im Herbst 2009 unterbreitete das ABA dem ASTRA das Bauprojekt und veranschlagte die Arbeiten mit 49,5 Millionen Franken inkl. MWST (in Beziehung zu setzen mit dem Betrag (A) = 36,2 Mio. Franken exkl. MWST + 2,2 Mio. Franken exkl. MWST für die Verstärkung der Struktur = 41,3 Mio. Franken inkl. MWST), was im Vergleich zu den Zahlen von 2006 einer Zunahme von 20 % aufgrund der Teuerung und des Reifegrads des Projekts (namentlich Einschätzung der geologischen Situation) entspricht. In diesem Betrag nicht eingeschlossen ist die Kapitalisierung der Mehrkosten für den Unterhalt und Betrieb wegen der Überdeckung.

Am 28. Januar 2010 übernahm das ASTRA die Projektleitung vom ABA infolge der Übertragung der Nationalstrassen ins Eigentum des Bundes. Das ASTRA gab bei dieser Gelegenheit bekannt, dass eine Projektsteuerung (PS) in eine neu zu schaffende Projektorganisation integriert werden würde. Am 10. Mai 2011 führte das ASTRA die erste Sitzung der PS durch.

In seinem Schreiben vom 14. August 2012 informierte das ASTRA den Kanton, dass der Kostenvoranschlag für das Projekt (ohne Möglichkeit von Wohnungen auf der Überdeckung) wie folgt überarbeitet worden war (Beträge inkl. MWST von 8,0 %):

Baukosten insgesamt (inkl. bauliche Unterhaltsarbeiten)	81,02 Mio.
Bauliche Unterhaltsarbeiten zulasten des ASTRA	- 19,07 Mio.
Bauarbeiten für Überdeckung	61,95 Mio.
Kosten zulasten des ASTRA (= Kosten des Lärmschutzwandprojekts)	- 33,07 Mio.
Ausbau zulasten Dritter (Kanton, Gemeinden, Private)	28,88 Mio.
Mehrkosten für Unterhalt und Betrieb auf 50 Jahre gemäss ASTRA-Richtlinien	+ 13,49 Mio.
Total zulasten Dritter (Kanton, Gemeinden, Private)	42,37 Mio.

Die um 25 % höheren Baukosten (61,95 Mio. statt 49,5 Mio. Franken inkl. MWST) sind auf verschiedene Faktoren zurückzuführen:

- > Der Bau einer Mauer auf dem Mittelstreifen ist nicht vereinbar mit den ASTRA-Standards, weil eine solche Mauer das Verkehrsmanagement im Falle von Arbeiten oder eines Unfalls erschweren würde. Dies hat unter anderem zur Folge, dass kein einziges Gebäude auf der Autobahnüberdeckung gebaut werden kann (sofern die Decke nicht zu unverhältnismässig hohen Kosten verstärkt wird).
- > Für «Diverses und Unvorhergesehenes» sind gemäss ASTRA-Richtlinien 10 statt 3 % vorgesehen.
- > In diesem Voranschlag sind die Kosten für die Verkehrsleitung während der Bauarbeiten berücksichtigt.
- > Die Teuerung zwischen 2009 und 2012 sowie die Erhöhung des Mehrwertsteuersatzes am 1. Januar 2011 von 7,6 % auf 8,0 % wurden einberechnet.

Dazu kommen 13,49 Millionen Franken zulasten Dritter; dieser Betrag entspricht der Kapitalisierung auf 50 Jahre der Mehrkosten für den Unterhalt und Betrieb infolge der Überdeckung.

Der Gesamtbetrag zulasten Dritter, die der Staat, die Gemeinden und die allenfalls interessierten Privaten unter sich aufteilen müssen, steigen somit **von 9,9 Millionen Franken im Jahr 2006 auf 42,37 Millionen Franken im Jahr 2012!**

Am 28. August 2012 wandte sich der Staatsrat an die drei betroffenen Gemeinden um deren Standpunkt zu kennen. Am 24. Juni 2013 kamen die Delegation für das Wirtschafts- und Finanzwesen, der Staatsrat und die drei Gemeinden zusammen. Am 8. Oktober 2013 gaben die drei Gemeinden bekannt, dass sie 9 der 42,37 Millionen Franken zulasten Dritter übernehmen könnten.

Der Finanzdirektor und der Raumplanungs-, Umwelt- und Baudirektor kamen überein, eine Kantonsbeteiligung von 10 % von 61,95 Millionen Franken (d. h. 6,2 Mio. Franken unter Vorbehalt der Genehmigung durch den Grossen Rat) und somit eine Beteiligung, wie sie vor der NFA gegolten hätte, vorzuschlagen. Eine höhere Beteiligung könnte nämlich einen Präzedenzfall schaffen und andere kantonale Strassenprojekte gefährden, die wirksamer sind für die Verbesserung der Mobilität oder der Verträglichkeit des Verkehrs innerorts.

Am 9. Dezember 2013 schlug der Staatsrat dem ASTRA eine Kostenübernahme von 6,2 Millionen Franken durch den Staat und von 9 Millionen Franken durch die Gemeinden vor (15,2 von den 42,37 Mio. Franken zulasten Dritter), sofern der Grosse Rat und die betroffenen kommunalen Legislativen zustimmen.

Am 12. Februar 2014 gab das ASTRA dem Staatsrat in seiner Antwort Folgendes bekannt: Unter diesen Bedingungen (27,17 Mio. Franken bleiben gemäss Vorschlag des Staatsrats ungedeckt) und aus Gründen der Gleichbehandlung aller Gesuche aus der ganzen Schweiz, verzichtet das ASTRA auf die Verwirklichung einer Überdeckung. Stattdessen würden die Studien für die Lärmschutzwände fortgeführt, um sie zum Schutz der Anrainer so schnell wie möglich (zulasten des Bundes) zu verwirklichen.

Am 12. September 2014 wurde der vorliegende Auftrag eingereicht. Am 4. Dezember 2014 richteten vier Verfasser des Auftrags einen Brief an den Raumplanungs-, Umwelt- und Baudirektor und gaben die Schaffung einer Projektsteuerung mit Unterstützung der betroffenen Gemeinden bekannt. Darüber hinaus verpflichteten sich die vier Abgeordneten, zusammen mit 4 privaten Partnern aus dem Kanton Freiburg und in Eigenverantwortung ein Machbarkeitsprojekt auf technischer und finanzieller Ebene für die Autobahnüberdeckung auszuarbeiten. Angesichts der Schwierigkeiten für die betroffenen Gemeinden, die Kosten für dieses Projekt zu tragen, schein eine öffentlich-private Partnerschaft nämlich die beste Lösung für dieses ehrgeizige Projekt zu sein.

Am 22. Dezember 2014 nahm der Staatsrat die Schlussfolgerungen der im Auftrag des Bundesamtes für Wohnungswesen (BWO) erarbeiteten Studie über das Potenzial für den Wohnungsbau über Nationalstrassen zur Kenntnis: *Die Untersuchung identifiziert 98 Streckenabschnitte von jeweils 500 m Länge, die sich grundsätzlich für eine Überdeckung und Mehrfachnutzung für Wohnzwecke anbieten. In wirtschaftlicher Hinsicht ist dabei allerdings mit sehr hohen Fixkosten zu rechnen. Diese resultieren aus dem Bau der Überdeckung bei uneingeschränktem Betrieb des jeweiligen Autobahnabschnitts und aus Abgeltungen an den Bund. Kostentreibend wirken zudem die überdurchschnittlich langen Planungs- und Ausführungsfristen, mit denen bei solch komplexen Bauvorhaben zu rechnen ist. Bei rund der Hälfte der identifizierten Standorte müsste daher eine unrealistisch hohe Dichte realisiert werden, um die Kosten der Überdeckung und der Wohnungen über die Mieterträge zu finanzieren. Die Untersuchung kommt zum Schluss, dass auf 38 Teilstrecken eine Überdeckung und Überbauung zweckmässig und sinnvoll sein könnte.*

Keine der 6 Sektoren auf Freiburger Boden gehört dazu. Der Sektor Chamblieux ist zwar unter dem technischen Gesichtspunkt gut bewertet (4. von den 98 Projekten in der ganzen Schweiz), doch ist die Wirtschaftlichkeit gering angesichts der in der Agglomeration Freiburg möglichen Mieterträge (im Vergleich zum Immobilienmarkt in den grossen Zentren der Schweiz). Die 38 «realistischen» Projekte laut Studie befinden sich hauptsächlich in den Kantonen Zürich, Waadt und Schwyz.

Der Staatsrat kann die im Auftrag erwähnten zusätzlichen 50 000 m² Bruttogeschossfläche weder bestätigen noch widerlegen. Er erinnert aber daran, dass das Projekt des ASTRA keine Bebauung der Überdeckung erlaubt (auch nicht mit kleinen Gebäuden). Hierfür müsste das Projekt nämlich mit unverhältnismässig hohen Kostenfolgen abgeändert werden. Immerhin: Die Autobahnüberdeckung würde es ermöglichen, in Abweichung von den üblichen Regeln näher an der Autobahn zu bauen (innerhalb der Baugrenzen, 25 m breites Band).

2. Akustische Wirkung und Verhältnismässigkeit der Massnahmen

Im Januar 2013 übermittelte das ASTRA dem Staat Freiburg mit Kopie an die drei betroffenen Gemeinden einen Zwischenbericht, der dem Bundesamt als Entscheidungsgrundlage für die Wahl unter den verschiedenen Sanierungsoptionen (darunter auch eine mit Überdeckung) dient. Laut diesem Bericht werden die Grenzwerte für Lärmimmissionen im Jahr 2030 bei 81 der 93 Gebäude

am Rand der Autobahn überschritten, wenn keine Massnahme getroffen wird. 1376 Personen wären betroffen.

Im Bericht wurden drei Varianten analysiert:

- > Variante 1: Errichtung von 3 m hohen Lärmschutzwänden zwischen der Chassotte- und der Eisenbahnbrücke auf beiden Seiten der Autobahn.
- > Variante 2: Errichtung von Lärmschutzwänden unterschiedlicher Höhe (bis zu 7 m hoch) zwischen der Chassotte- und der Eisenbahnbrücke auf beiden Seiten der Autobahn.
- > Variante 3: Überdeckung der Autobahn auf einer Länge von 615 m mit anschliessenden 2,5 m hohen Lärmschutzwänden.

Die nachfolgende Tabelle gibt Auskunft über die akustische Wirksamkeit der drei Varianten.

Situation im Jahr 2030	Anz. Gebäude, bei denen die Lärmgrenzwerte überschritten werden (von den 93 Gebäuden im Perimeter)	Zahl der betroffenen Personen
Ohne Massnahme	81	1376
Variante 1	39	744
Variante 2	31	543
Variante 3	3	15

Im Kapitel zur Kostenwirksamkeit und zur Verhältnismässigkeit kommen die Verfasser des Berichts zum Schluss, dass einzig die Variante 2 günstig ist; die Variante 3 hingegen wird aufgrund der hohen Kosten schlecht bewertet.

In seinem Urteil vom 15. Januar 2014 validierte das Bundesverwaltungsgericht die Grundsätze des ASTRA für die Analyse der Kostenwirksamkeit und Verhältnismässigkeit (die Beschwerdeführer verlangten eine 270 m lange Überdeckung im Anschluss an den Gubristtunnel auf der A1, Gemeinde Weiningen, Kanton Zürich; Urteil A-1251/2012, E. 27.6.5).

3. Antwort auf die Forderungen des Auftrags

Der Staatsrat unterstützt dieses Projekt im Grundsatz schon seit vielen Jahren, indem er namentlich die Koordination zwischen den verschiedenen Parteien und Verfahren sicherstellt.

Die Überdeckung der Autobahn im Sektor Chamblioux ist unbestritten vorteilhaft aus Sicht der Raumplanung und des Lärms. Die Kosten zulasten Dritter sind aber äusserst hoch und deren Finanzierung ist im Moment nicht garantiert. Das Schreiben vom 4. Dezember 2014 an den Raumplanungs-, Umwelt- und Baudirektor zeigt, dass der private Sektor an einer Lösung interessiert ist, was der Staatsrat begrüsst.

Sofern der vorliegende Auftrag vom Grossen Rat angenommen wird, verpflichtet sich der Staatsrat, eine Sitzung mit den an einer öffentlich-privaten Partnerschaft interessierten Parteien zu organisieren, um in enger Zusammenarbeit mit dem ASTRA das weitere Vorgehen und den Zeitplan festzulegen. Dem ist anzufügen, dass das ASTRA in seinem Brief vom 23. Dezember 2014 an den Staatsrat klarstellte, dass der Bund durchaus offen sei für eine öffentlich-private Partnerschaft, dass das Projekt aber, so wie es heute steht, keinen Bau von Gebäuden auf der Überdeckung erlaube.

Für die technische Planung ist der Bauherr und damit das ASTRA zuständig. Voraussetzung dafür sind finanzielle Garantien durch Dritte.

Aufgrund der oben erwähnten neuen Elemente empfiehlt Ihnen der Staatsrat den Auftrag zur Annahme. Der Staatsrat wird eine Sitzung mit den an einer öffentlich-privaten Partnerschaft interessierten Parteien organisieren, um in enger Zusammenarbeit mit dem ASTRA das weitere Vorgehen und den Zeitplan festzulegen.

24. Februar 2015