



Antwort des Staatsrats auf einen parlamentarischen Vorstoss

Auftrag Wicht Jean-Daniel / Schneuwly André / Aebischer Susanne /
Gobet Nadine / de Weck Antoinette / Bonny David / Grandgirard Pierre-
André / Collaud Romain / Boschung Bruno / Wüthrich Peter

2021-GC-97

Konkrete und entschlossene kantonale Unterstützung für das Projekt der Autobahnüberdeckung im Sektor Chamblioux–Bertigny

I. Zusammenfassung des Auftrags

Mit dem am 25. Juni 2021 eingereichten und begründeten Auftrag ersuchen die Unterzeichnerinnen und Unterzeichner des Auftrags den Staatsrat:

- > sich zu verpflichten, das Projekt entsprechend seiner Bedeutung für die wirtschaftliche, städtebauliche und qualitative Entwicklung des Kantonszentrums finanziell zu unterstützen und mindestens 50 % der Kosten zu übernehmen;
- > die Berücksichtigung der Interessen der Bevölkerung des ganzen Kantons in all ihren wirtschaftlichen, ökologischen und sozialen Dimensionen sicherzustellen, damit der Sektor Chamblioux–Bertigny ein Anziehungspunkt für den ganzen Kanton wird.

Der Studienauftrag von 2019 und 2020 zeige, so die Begründung für das Anliegen, dass die Überdeckung der Autobahn die Entwicklung einer gemischten Arbeitszone, die Entwicklung eines kantonalen Gesundheitspols sowie die Verdichtung und Revitalisierung sehr grosser Gebiete in den Gemeinden Givisiez, Granges-Paccot, Villars-sur-Glâne und Freiburg ermöglichen würde. Diese Projekte würden zur wirtschaftlichen Entwicklung des Kantonszentrums und damit des gesamten Kantons beitragen.

Die Unterzeichnerinnen und Unterzeichner befürchten jedoch, dass es dem Kanton und den Gemeinden ohne konkrete Unterstützung des Staats für die Autobahnüberdeckung nicht gelingen wird, dieses zukunftssträchtige Projekt für das Kantonszentrum zu realisieren. So ist es ihrer Meinung nach entscheidend, dass der Kanton das Potenzial dieses Autobahnüberdeckungsprojekts in seinem ganzen Umfang erkennt und sich entgegen den Ausführungen in der Botschaft zum Dekret 2018-DAEC-187 nicht auf die Vorfinanzierung von Studien beschränkt.

Die Unterzeichnerinnen und Unterzeichner schlagen dem Staatsrat vor, die Hälfte der Baukosten der Überdeckung bis zu einem Maximalbetrag von 75 Millionen Franken zu finanzieren, damit der neue Sektor als Schaufenster für die Dynamik des Kantons in Bezug auf eine nachhaltige Siedlungsentwicklung dienen kann.

II. Antwort des Staatsrats

1. Allgemeiner Kontext des Projekts Chamblieux–Bertigny

Der Staatsrat teilt die Einschätzung der Unterzeichnerinnen und Unterzeichner über den Fortschritt und die Fortschrittlichkeit des Projekts Chamblieux–Bertigny, das mit der Schaffung einer Autobahnüberdeckung sein volles Besiedlungspotenzial wird entfalten können.

In den Jahren 2019 und 2020 nahmen sieben multidisziplinäre Teams aus der Schweiz und Europa an einem parallelen Studienauftrag teil. Die von den teilnehmenden Teams vorgelegten endgültigen Vorschläge, die sich durch eine grosse Vielfalt auszeichneten, wurden von einem Beurteilungsgremium bewertet, dem neben Fachleuten der verschiedenen betroffenen Disziplinen (Stadtplanung, Landschaft, Mobilität, aber auch Wirtschaft und nachhaltige Entwicklung) alle Projektpartner angehörten, d. h. die betroffenen Gemeinden (Givisiez, Granges-Paccot, Stadt Freiburg, Villars-sur-Glâne) und die institutionellen Eigentümer (Burgergemeinde der Stadt Freiburg und TPF). Die vom Beurteilungsgremium festgelegte Kursvorgabe ist in vier Hauptthemen (Landschaft, Siedlungsentwicklung, Mobilität und Umsetzung) unterteilt, die in Schlüsselziele und Grundsätze untergliedert wurden.

In Bezug auf die Siedlungsentwicklung hat das Beurteilungskollegium das Entstehen von zwei Hauptpolen der Stadtentwicklung bestätigt, die sich durch ihre Lage unterscheiden und mit unterschiedlichen urbanen Kontexten verbunden sind: Im Norden liegt der Schwerpunkt auf der Stärkung der gemischten Quartiere, die mit den Polen La Chassotte und Bahnhof Givisiez verbunden sind; angesichts der Entwicklungsmöglichkeiten und der durch die Autobahnüberdeckung gewonnenen Fläche fordert der Bericht die Schaffung eines neuen urbanen Pols, um die Viertel Freiburg-Jura, Givisiez und Granges-Paccot wieder miteinander zu verbinden und zu beleben.

Im Südwesten wird vorgeschlagen, das Projekt für den Ausbau des Kantonsspitals als treibende Kraft für die Schaffung eines Gesundheits- und Arbeitspols in Synergie mit der Arbeitszone von Moncor zu nutzen. Der Bericht bestätigt auch die Zweckmässigkeit einer Verlegung des neuen Spitals in die Nähe des alten Standorts und anerkennt die bevorzugte Lage auf halber Höhe des Bertigny-Geländes, dank der eine gute Integration in die Landschaft und die notwendige Erhaltung des baumbestandenen Höhenweges möglich sind.

Die thematische Achse «Landschaft» umfasst als bedeutender Vorschlag, der den meisten Teams gemeinsam ist, die Schaffung einer grossen Grünanlage, welche die biologische Vielfalt bewahrt, die für die Stadt Freiburg typischen Landschaften verbindet und zwischen den Hügeln und Flusswindungen liegt. Der Bericht formuliert als zentrale Planungsziele die Aufrechterhaltung einer landschaftlichen Kontinuität und die Schaffung eines Agglomerationsparks als Herzstück der Komposition, für den allerdings noch eingehendere Studien nötig sind.

Im Hinblick auf die Mobilität soll das Gebiet erschlossen, in die Umgebung eingebunden und in die Planung des Verkehrsnetzes der Agglomeration integriert werden.

Der Studienauftrag bestätigte zudem, dass der Bau der Autobahnüberdeckung auf einer noch näher zu bestimmenden Länge sinnvoll ist. In diesen ergänzenden Studien werden die technischen Aspekte der Überdeckung, aber auch landschaftliche, städtebauliche und ökologische Aspekte berücksichtigt werden müssen.

In diesem Sinne stellt der Entscheid des Staatsrats vom 28. Juni 2021, die Vorprojekt- und Projektstudien für die Autobahnüberdeckung an die multidisziplinäre Ingenieurgruppe SIBI zu vergeben, einen neuen wichtigen Schritt und den eigentlichen Startschuss für die konkrete Planung eines der wichtigsten Tiefbauvorhaben seit mehreren Jahren dar.

Als erster Meilenstein der Siedlungsentwicklung und Raumplanung dieses gemeindeübergreifenden Gebiets kann nun die Planung für die Überdeckung der Autobahn N12 im Sektor Chamblioux–Bertigny beginnen, parallel zur Ausarbeitung einer finanziellen Vereinbarung zwischen den wichtigsten beteiligten Partnern für die zweite Phase der Arbeiten. Laut vorläufigem Zeitplan des Projekts könnte eine öffentliche Auflage in der zweiten Hälfte des Jahres 2023 stattfinden. Wenn keine grösseren Schwierigkeiten auftreten, könnten die Arbeiten im Winter 2026/2027 beginnen, sodass das Bauwerk bis 2029 in Betrieb genommen werden könnte.

2. Bedeutung für den Kanton

Das Projekt der Autobahnüberdeckung ist seinem Wesen nach eine Massnahme zur Verbesserung der Lebensqualität der umliegenden Quartiere und indirekt auch des gesamten Siedlungsgebiets des Kantonszentrums. Die Überdeckung der Nationalstrasse wird es ermöglichen, die akustischen und visuellen Belastungen zu beseitigen und die Luftverschmutzung zu verringern, wodurch sich dieses Projekt vollständig in die Strategie Nachhaltige Entwicklung des Staats Freiburg einfügt (SDG 3 – Gesundheit und Wohlergehen). Zu beachten ist auch, dass die Schliessung der Autobahnschneise, die das Gebiet zweiteilt, im Einklang mit dem SDG 11 der kantonalen Strategie (Nachhaltige Städte und Gemeinden) völlig neue Planungsbedingungen bietet. So bietet das Zusammenführen disparater kommunaler Nutzungszonen die Möglichkeit, das gesamte Mobilitätssystem dieses Teils der Agglomeration durch die Entwicklung einer nachhaltigen Mobilität (Ziel 11.2) zu überdenken und das Ziel der Stärkung der nachhaltigen Siedlungsentwicklung (Ziel 11.3) in ihrer ökologischen, wirtschaftlichen und sozialen Dimension umzusetzen.

Darüber hinaus dürften Umfang und Dauer der Arbeiten, die beide ungewöhnlich sind, Kooperationen und Partnerschaften mit Hochschulen zu Forschungs- und Entwicklungsthemen wie dem Einsatz von recycelten Materialien, der Verwendung von Hochleistungszementen, der Förderung innovativer Bauverfahren oder der nachhaltigen Bewirtschaftung von Baustellenböden und -aushub ergeben. In der Planungs- und der Bauphase wie auch in Anbetracht des Entwicklungspotenzials, welches das Überdeckungsprojekt schaffen wird, wird das Projekt die Berufung dieses Sektors im Herzen der Agglomeration, sich zu einem bedeutenden urbanen Zentrum zu entwickeln, das in den kommenden Jahrzehnten ein möglicher Motor für eine nachhaltige Wirtschaft auf Kantonsebene sein wird, offenbaren. Die wirtschaftliche, wissenschaftliche und ökologische Dynamik, die von diesem Projekt ausgehen wird, wird dem ganzen Kanton zugutekommen.

3. Finanzierung der Autobahnüberdeckung

Gestützt auf das Dekret über einen Verpflichtungskredit für Studien für die Überdeckung des Autobahnabschnitts der N12 und die städtebauliche Entwicklung im Sektor Chamblioux–Bertigny (ASF 2019_034) und den vereinbarten Verteilschlüssel haben sich die öffentlichen und institutionellen Partner, darunter auch der Kanton, bereit erklärt, das Risiko einer Bevorschussung der Studienkosten zu tragen. Der Staat Freiburg hat sich zu einer Beteiligung von 50 % verpflichtet, wenn seine Partner, d. h. die vier betroffenen Gemeinden, die Bürgergemeinde der Stadt Freiburg und die TPF, dasselbe tun. Mit der Vereinbarung vom 3. Mai 2019 wurde die Finanzierung der Studienkosten gebilligt.

Das Exekutivbüro der Projektoberleitung Chamblioux–Bertigny (BEX) hat eine Arbeitsgruppe eingesetzt, welche die wirtschaftlichen und finanziellen Aspekte des Projekts prüfen und ihm Vorschläge unterbreiten soll.

3.1. Ermittlung der ungefähren Kosten der Autobahnüberdeckung

Zunächst wurde ein Vergleich mit anderen Autobahnüberdeckungsprojekten in der Schweiz angestellt, nämlich Altendorf (SZ), Olma Messen (SG) und Westside-Brünnen (BE). Die Baukosten bei diesen Projekten belaufen sich auf rund 100 000 Franken pro Laufmeter, für die Teile der Projekte, bei denen keine Bauarbeiten auf dem Dach selbst durchgeführt werden. Das Beispiel Westside-Brünnen zeigt, dass die Baukosten für den Autobahnabschnitt, auf dem das Einkaufs- und Freizeitzentrum errichtet wurde, erheblich höher sind. Diese Zahlen stimmen auch mit den Beträgen überein, die im technischen Bericht der 2017 von IUB Engineering SA in Givisiez durchgeführten vorläufigen Machbarkeitsstudie angegeben sind: Der Bericht gibt Kosten in Höhe von rund 144 Millionen Franken für eine 1250 m lange Überdeckung an. Da sich dieser Bericht auf eine Vorstudie/Machbarkeitsstudie beschränkt, dürfte die Genauigkeit je nach Posten zwischen $\pm 30\%$ und $\pm 50\%$ betragen.

Die von der Arbeitsgruppe durchgeführte Analyse der Kosten für die Abdeckung berücksichtigt nur die wichtigsten Investitionen und Ausbauarbeiten, die in direktem Zusammenhang mit der Verwirklichung der Autobahnüberdeckung stehen bzw. die direkte Folge davon sind.

Im Anschluss an den Studienauftrag bestätigte das BEX auch, dass die Studien für die Überdeckung von einer Länge von etwa 1100 m (d. h. zwischen 1000 m und 1250 m) ausgehen sollte, jedoch so nah wie möglich an der technisch maximal möglichen Länge ohne Ventilatoren für die Absaugung von Brandgasen (d. h. 1250 m), um die Kosten zu begrenzen. Die genaue Position des Bauwerk- und -ausgangs muss im Rahmen der laufenden Studien noch festgelegt werden.

In Anbetracht dessen hat das BEX an seiner Sitzung vom 26. November 2020 einen Investitionsbeitrag von rund 150 Millionen Franken (120 000 Franken pro Laufmeter) als Grundlage für die von den Partnern akzeptierte Berechnung festgelegt.

Gemäss der am 22. Dezember 2017 unterzeichneten Vereinbarung zwischen dem Bundesamt für Strassen (ASTRA) und dem Kanton beteiligt sich das ASTRA nach Abschluss der Arbeiten mit 33,07 Millionen Franken (inkl. MWST) an der Strassenlärmsanierung.

Daraus ergeben sich die folgenden Investitionen (in Mio. Franken):

	1100 m	1250 m
Bruttoinvestitionen	132	150
Beteiligung des ASTRA	(33)	(33)
Zu finanzierende Nettoinvestitionen	99	117

Annahme: 120 000 Franken pro Laufmeter

3.2. Finanzielle Analysen

Die ersten Finanzanalysen, die im Juli 2018 auf der Grundlage der damals verfügbaren Informationen durchgeführt wurden, sahen für das Projekt Chamblieux–Bertigny eine vollständige Befreiung von der kantonalen Mehrwertabgabe vor. Auf dieser Grundlage war es möglich, den Rest der Finanzierung aus privaten Mitteln durch den Wertzuwachs der an die Überdeckung angrenzenden Grundstücke vorzusehen.

Die jüngsten Entwicklungen des Projekts und die seither durchgeführten verfeinerten Analysen, wozu namentlich die Anwendung der Lageklassenmethode¹ gehört, führen jedoch zu weniger günstigen Ergebnissen als 2018. Dies ist zum einen auf die Verkleinerung des betrachteten Gebiets und zum anderen auf die vorsichtiger angesetzten Werte zurückzuführen (niedrigere Ausnutzungsziffer, stärkere Gewichtung der Flächen ohne Wertzuwachs, Einrichtungen, Erschliessungen usw.). Zudem ist inzwischen klar, dass ein grosser Teil des Projekts der kantonalen Mehrwertabgabe unterstellt werden muss. Insbesondere scheint Einigkeit darüber zu herrschen, dass gewisse im Projekt vorgesehene Verwirklichungen nicht unter die im Gesetz vorgesehenen Ausnahmen zur Abgabepflicht fallen werden, was eine Finanzierung der Autobahnüberdeckung allein mit privaten Mitteln unmöglich macht.

In Ermangelung einer Rechtsvorschrift, die es ermöglichen würde, den Ertrag der Mehrwertabgabe direkt Projekten von öffentlichem Interesse zuzuweisen, die im Zusammenhang mit der Erhebung der Abgabe stehen, scheint es unmöglich, die Mehrwertabgabepflicht bei einer Nutzungsänderung der Flächen zu vermeiden. Der Betrag, der von den Grundstückseigentümern gefordert oder mit ihnen ausgehandelt werden kann, wird dadurch kleiner.

Erste Feststellung: Selbst wenn die optimistischsten Werte eingesetzt werden (Ausnutzungsziffer von 1.5 und ein Beitrag von 500 Fr./m² Bruttogeschossfläche (BGF) von den Eigentümerinnen und Eigentümern der von den Planungsmassnahmen begünstigten Grundstücke), erlauben die durch die Aufwertung der Grundstücke erhaltenen Beträge nicht die Finanzierung von 100 % der Investition nach Abzug des Beitrags des ASTRA.

Zweite Feststellung: Wenn versucht würde, die Investitionen ausschliesslich von den Eigentümerinnen und Eigentümern der von den Planungsmassnahmen begünstigten Grundstücke tragen zu lassen, wäre eine Abgabe von zirka 600 Fr./m² BGF nötig, was unrealistisch erscheint.

Das heisst, soweit der Mehrwert bei den von den Planungsmassnahmen betroffenen Grundstücken verwirklicht werden kann, könnten theoretisch zwischen 25 % und 75 % der Investitionen gedeckt werden, je nachdem, auf welche Werte man sich schliesslich stützt.

3.3. Finanzierungsmöglichkeiten

3.3.1. «Chamblieux-Abgabe» und freiwillige Unterstellung

Aufgrund dieser Feststellungen wurde die Einführung einer projektspezifischen Abgabe, eine Chamblieux-Abgabe, diskutiert, der die Eigentümerinnen und Eigentümer im Projektperimeter unterstellt würden. Dabei wurde insbesondere abgeklärt, inwieweit sie von den Behörden verhängt

¹ Preis des Grundstücks im Verhältnis zur Bruttogeschossfläche

werden könnte oder ob sie mit den Grundstückseigentümerinnen und -eigentümern ausgehandelt werden müsste.

Für eine Erhebung dieser spezifischen Abgabe müsste sie vorgängig einschliesslich der Bedingungen für ihre Erhebung in einen formellen Rechtsrahmen aufgenommen werden und vom Grosse Rat bestätigt werden. Weiter müsste sie die fiskalrechtlichen und -technischen Grundsätze einhalten. Der Weg scheint lang und die Annahme auch mittelfristig nur schwer erreichbar. Dessen ungeachtet schlägt der Staatsrat vor, die Überlegungen in diese Richtung fortzusetzen, auch wenn diese Lösung die Umsetzung des Auftrags 2014-GC-145 «Autobahnüberdeckung im Sektor Chamblieux–Bertigny», welcher der Grosse Rat im März 2015 angenommen hat, verzögern könnte.

Was die Lösung einer freiwilligen und ausgehandelten Unterstellung für alle oder einen Teil der Eigentümerinnen und Eigentümer der innerhalb des Perimeters gelegenen Grundstücke anbelangt, so scheint auch dieser Ansatz langwierig und komplex zu sein; sein Ergebnis wird ungewiss bleiben und von den Gewinn- oder Renditeaussichten abhängen. Es wäre auch schwierig, die Gleichbehandlung zwischen institutionellen Grundbesitzern (Partnergemeinden, Bürgergemeinde, TPF usw.) und denjenigen, die ein einzelnes Grundstück besitzen, mit dem nicht unbedingt eine Rendite gesucht wird, zu gewährleisten. Schliesslich müsste dies zwingend im Einvernehmen mit den betroffenen Gemeindebehörden geschehen, da diese ihre Ortspläne ändern müssten, um das in den ausgehandelten Vereinbarungen festgelegte Ziel zu erreichen. Diese Planungsverfahren sind ebenso langwierig und unterliegen komplexen Einspruchs- und Beschwerdeverfahren.

3.3.2. Wertsteigerung der Grundstücke und kommunale Beiträge

Der Kanton ist der Ansicht, dass die betroffenen Gemeinden, welche die neuen Nutzungsmöglichkeiten werden ausschöpfen können und deren Einwohnerinnen und Einwohner von der verbesserten Lebensqualität stark profitieren werden, einen wesentlichen Teil der Finanzierung übernehmen müssen. Das Gleiche gilt für die anderen am Gesamtprojekt beteiligten öffentlichen oder halböffentlichen Körperschaften und Institutionen, insbesondere als (private) Grundeigentümer, die sich im Gegensatz zu Privaten finanziell auf Zeiträume festlegen können, die über die üblichen Bedingungen für Immobilieninvestitionen hinausgehen.

Es muss daher sichergestellt werden, dass die sich Begünstigten der Überdeckung, d. h. die Gemeinden, auf deren Gebiete sich die Grundstücke befinden, angemessen beteiligen; denn ihr Baupotenzial wird erheblich erweitert, was direkte Vorteile in Bezug auf die Entwicklung und die Finanzen mit sich bringt. Es ist somit nur logisch, dass die betroffenen Gemeinden die Finanzierung des Projekts in einer noch zu bestimmenden Form und Höhe unterstützen.

Nach Einschätzung des Staatsrats wird der Staat bzw. Kanton nur subsidiär profitieren, nämlich durch eine – wenn auch relative – Stärkung des Kantonszentrums, mit möglicherweise günstigen Möglichkeiten im Zusammenhang mit der Gesundheitspolitik. Der Staatsrat ist daher der Ansicht, dass der Einsatz öffentlicher Mittel auf Kosten der Freiburger Steuerzahlerinnen und -zahler nicht der Kostentragung durch die anderen oben genannten Begünstigten vorangehen kann.

3.4. Finanzierungsmechanismen

Die Analyse anderer Autobahnüberdeckungen hat einen weiteren Weg aufgezeigt, der sich für das Projekt Chamblieux–Bertigny als interessant erweisen könnte, nämlich die Nutzung von selbständigen und dauernden Baurechten, die von den Grundeigentümerinnen und -eigentümern an Investoren,

die auf dem Grundstück Projekte entwickeln wollen, aber auch an eine mögliche gemeinsame Struktur für die Verwaltung des Projekts, in die alle Eigentümer eingebunden sind, vergeben werden könnten.

Dieser Mechanismus wurde beispielsweise in Altendorf (SZ) angewandt, wo ein privater Bauträger (die Suva) ein solches Recht für die Entwicklung seines Wohnprojekts erhielt. In diesem Fall wurden mit dem eingenommenen Betrag die Unterhalts- und Betriebskosten des Bauwerks finanziert, nicht aber die Baukosten, die vom ASTRA, dem Kanton und der Gemeinde getragen wurden.

Im Rahmen seiner Arbeit wandte sich das BEX formell an die beteiligten Projektpartner als Grundeigentümer, um zu prüfen, ob es möglich wäre, eine rechtliche Struktur für alle betroffenen Grundstücke (nach dem Vorbild des CIG) zu schaffen. Während sich einige für diese Option aussprachen, antworteten andere, sie seien nicht grundsätzlich dagegen, doch bräuchte es zuvor weitere Informationen und es müssten Einzelheiten zur Umsetzung einer solchen Struktur geklärt werden (insbesondere die Bedingungen für die Governance, die Neuvergabe der Baurechte, die Aufrechterhaltung der Nutzung bebauter Flächen oder den Widerruf). Die Arbeit des BEX wird in den kommenden Monaten in diesem Sinne fortgesetzt.

In Ermangelung einer soliden Lösung für die Strukturierung des Geschäfts können derzeit weder Form noch Höhe einer möglichen staatlichen Intervention definiert werden.

4. Schlussfolgerung

Vor diesem Hintergrund ist der Staatsrat der Ansicht, dass seine Beteiligung subsidiär und ergänzend zu den oben genannten Finanzierungsquellen, nämlich den Eigentümerinnen und Eigentümern und den Gemeinden, bleiben sollte. Gleichzeitig bekräftigt der Staatsrat seinen Willen, die Verwirklichung dieses wichtigen Bauwerks zu fördern. Er ist jedoch der Ansicht, dass es zum jetzigen Zeitpunkt verfrüht und etwas willkürlich wäre, eine bezifferte Verpflichtung seitens des Staats festzulegen; denn auch wenn es für das Projekt von entscheidender Bedeutung ist, dass der Staat die Finanzierung dieses Vorhabens unterstützt, so gibt es derzeit doch zu viele Unwägbarkeiten, um die Konturen der staatlichen Unterstützung jetzt schon zu bestimmen. Die laufenden und künftigen Studien werden es ermöglichen, die finanziellen Fragen zu klären und den potenziellen Unterstützungsbedarf zu definieren, den der Staat in Abstimmung mit allen betroffenen Akteuren leisten könnte. Der Staatsrat empfiehlt daher dem Grossen Rat, den Auftrag abzulehnen.

12. Oktober 2021