



## Botschaft 2022-DAEC-281

2. Mai 2023

### Präsenz des ASTRA in Estavayer-le-Lac: Erwerb der Büroebene im «Block 1» des Detailbebauungsplans «Gare-Casino» in Estavayer-le-Lac

*Wir unterbreiten Ihnen eine Botschaft zum Dekretsentwurf über einen Verpflichtungskredit für den Erwerb einer Büroebene im "Block 1" des Detailbebauungsplans «Gare-Casino» in Estavayer-le-Lac, die dem Bund für die Zweigstelle des Bundesamts für Strassen, die für das Westschweizer Nationalstrassennetz zuständig ist, zur Verfügung gestellt wird.*

## Inhaltsverzeichnis

<b>1</b>	<b>Einleitung</b>	<b>2</b>
<b>2</b>	<b>Beschreibung des Objekts</b>	<b>3</b>
<b>3</b>	<b>Schätzungen der TPF, des BBL und der Firma Wüest &amp; Partner AG</b>	<b>4</b>
<b>4</b>	<b>Kosten und Art des Erwerbs</b>	<b>5</b>
<b>4.1</b>	<b>Erwerbs- und Finanzierungsmodalitäten</b>	<b>5</b>
<b>4.2</b>	<b>Reserven</b>	<b>6</b>
<b>5</b>	<b>Vermögensart und Verpflichtungskredit</b>	<b>6</b>
<b>6</b>	<b>Finanzreferendum</b>	<b>7</b>
<b>7</b>	<b>Schluss</b>	<b>7</b>

---

# 1 Einleitung

---

Die Hauptaufgabe des Bundesamts für Strassen (ASTRA) ist es, die Funktionsfähigkeit des Nationalstrassennetzes sicherzustellen. Zu diesem Zweck betreibt das Amt zurzeit fünf Zweigstellen, die auf die ganze Schweiz verteilt sind. Die Zweigstelle, die für das Westschweizer Strassennetz verantwortlich ist, wurde 2008 als Ausgleichsmassnahme des Bundes in Estavayer-le-Lac eingerichtet. Der Kanton Freiburg hatte sich zu jener Zeit für den Sitz des Bundesverwaltungsgerichts beworben, das schliesslich in St. Gallen angesiedelt wurde. Deshalb hat der Bund den Vorschlag Freiburgs, eine Zweigstelle eines Bundesamts auf das Kantonsgebiet zu verlegen, angenommen. Dies ist der Grund, weshalb die Zweigstelle des ASTRA, von der hier die Sprache ist, im Kanton präsent ist.

Das aktuell vom ASTRA benutzte Gebäude am Bahnhofplatz von Estavayer-le-Lac entspricht nicht mehr den Standards des Bundes. Deshalb hat das Bundesamt für Bauten und Logistik (BBL), das für die Bundesverwaltungsgebäude zuständig ist, nach einem neuen Standort für die Mitarbeitenden des ASTRA gesucht. Sogar eine Umsiedlung nach Yverdon-les-Bains, in den Kanton Waadt, wurde geprüft, und zwar nicht nur aus Infrastrukturgründen, sondern auch um den Arbeitsmarkt des Genferseebeckens zu erreichen, der mehr Fachpersonen in den betroffenen Berufen zu bieten hat, was die Anstellung von Spezialisten für Strassentechnik erleichtert. Diese Argumente waren Gegenstand von Gesprächen zwischen dem ASTRA und der Volkswirtschafts- und Berufsbildungsdirektion (VWBD) und wurden nicht als unüberwindliches Hindernis gewertet.

Der Staatsrat ist somit der Meinung, dass der Verbleib des ASTRA in der Freiburger Broyeregion unerlässlich ist. Das Amt beschäftigt zurzeit 63 Personen in Estavayer-le-Lac, darunter eine grosse Zahl von hochqualifizierten Ingenieurinnen und Ingenieuren. Mehr als die Hälfte dieser Personen wohnen auf dem Kantonsgebiet. Aus den verschiedenen Gesprächen ging hervor, dass angedacht ist, mittelfristig eine gewisse Zahl von zusätzlichen Funktionen ins Amt zu integrieren, womit die Zahl der Arbeitsplätze auf etwa 80 bis 90 steigen wird. Die Wahrung von Arbeitsplätzen beim Bund ist folglich wichtig für die Broyeregion. Der Staat Freiburg engagiert sich in dieser Sache, weil er von der Region ausdrücklich darum gebeten wurde und weil die Region es verdient, unterstützt zu werden, um ihre Attraktivität zu erhalten. Im Übrigen ist darauf hinzuweisen, dass es sich hierbei nicht um ein klassisches Wirtschaftsförderungsprojekt mit dem Gesetz über die Wirtschaftsförderung (WFG; SGF 900.1) als Gesetzesgrundlage handelt. Es geht hier vielmehr darum, eine Beziehung von Staat zu Staat zu regeln.

Eine gute Lösung wurde nach Verhandlungen mit der Immobilienfirma der Freiburger Verkehrsbetriebe (TPF Immo SA; die TPF) gefunden, die neue Gebäude beim Bahnhof von Estavayer-le-Lac baut. Diese Firma hat entgegen ihrer üblichen Eigentümerstrategie eingewilligt, eine Büroebene des Detailbebauungsplans «Gare-Casino» zu verkaufen, um die Anforderungen des Bundes zu erfüllen. Eine Garantie für den Verkauf der entsprechenden Fläche ermöglicht es den TPF auch, das Projekt fertig auszuarbeiten und so dessen Entwicklung zu beschleunigen.

Für eine Niederlassung oder für den Verbleib eines Bundesamts ausserhalb von Bundesbern wird nach Aussage des Direktors des BBL vom Gastgeberkanton eine finanzielle Beteiligung erwartet. Ursprünglich verlangte der Bund vom Staat Freiburg, dass er sich mit einem A-fonds-perdu-Beitrag beteiligt. Nach Verhandlung mit dem BBL wurde vereinbart, Räumlichkeiten in einem Gebäude zu erwerben, das unter der Bauherrschaft der TPF errichtet wird, wobei der Bund zu 57 % und der Staat zu 43 % als Miteigentümer auftreten.

Der Staat Freiburg wird seinen Eigentumsanteil dem Bund unentgeltlich zur Verfügung stellen, damit das ASTRA dort seine Tätigkeit fortsetzen kann. Der Bund verpflichtet sich zu einer optimalen Belegung der Räumlichkeiten, wie es die Verordnung über das Immobilienmanagement und die Logistik des Bundes (VILB; SR 172.010.21) vorschreibt. Dieses Immobilienmanagement untersteht der Eidgenössischen Finanzkontrolle, so dass davon ausgegangen werden kann, dass das Risiko einer Unterbelegung der Räumlichkeiten durch das ASTRA begrenzt ist. Falls dies dennoch geschehen sollte, bietet der Bund an, dem Staat Freiburg den Kantonsanteil zu den Gestehungskosten abzukaufen.

Der Bund und der Staat haben sich in ihren Gesprächen auf den Grundsatz geeinigt, dass sie mit dem Erwerb keine Spekulation betreiben. Folglich gibt es weder eine Auf- noch eine Abwertung des erworbenen Objekts. Jeder Miteigentümer trägt seinen prozentualen Anteil an den gemeinsamen Kosten des Eigentums, einschliesslich der damit verbundenen Kosten für Steuern, Liegenschaftssteuern und Versicherungen. Der Staat Freiburg stellt die erworbenen Räumlichkeiten dem Bund auf unbestimmte Zeit unentgeltlich zur Verfügung. Die Betriebskosten wie etwa für den Wasserverbrauch, die Heizung, und den Strom, die durch die Nutzung der Räumlichkeiten durch den Bund entstehen (Verbrauchsgüter), gehen zulasten des Bundes. Es werden vom Staat Freiburg, bzw. vom Hochbauamt keine weiteren Leistungen erwartet.

## 2 Beschreibung des Objekts

Das Projekt Gare-Casino, das von der Gemeinde Estavayer-le-Lac und den TPF gemeinsam entwickelt wird, sieht die Aufwertung einer Fläche von 21 000 m<sup>2</sup> und die vollständige Erneuerung des Busbahnhofs der Gemeinde vor. Das Gebäude ist das erste Bauvorhaben eines ganzen Programms, das die Errichtung eines offenen, belebten und attraktiven Quartiers vorsieht. Dieses ergänzt das Stadtzentrum, ist mit ihm verbunden und bietet ein angenehmes Lebens- und Arbeitsumfeld. Das Gebäude umfasst 1518 m<sup>2</sup> Geschäftsräumlichkeiten, 40 Wohnungen, 105 Parkplätze und etwa 1700 m<sup>2</sup> Büroflächen.



Plan n°1: Plan d'implantation

Source: Plan d'aménagement de détail (PAD) "Gare Casino"

Der Detailbebauungsplan umfasst fünf Blöcke, die auf einem leicht abschüssigen Gelände gegen Norden zum See hin zu stehen kommen. Wie die unten stehende Abbildung zeigt, besteht ein Block aus einer Tiefparterre-Ebene (Geschäfte und Büros im Fall des Blocks 1), auf der Wohngebäude zu stehen kommen. Auf dem Gebiet G1 nördlich des Blocks 1 mit einer Fläche von 3750 m<sup>2</sup> wird der Busbahnhof zu stehen kommen, der direkt mit dem Bahnhof im Westen des Detailbebauungsplans verbunden ist.

PAD Gare Casino – Plan  
d'implantation et concept  
de l'îlot

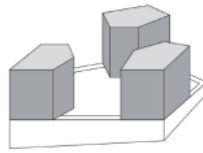
Source : ARCHAM et Partena-  
naires SA (18.03.2019)



Plateforme



Plateforme entourée d'un mur

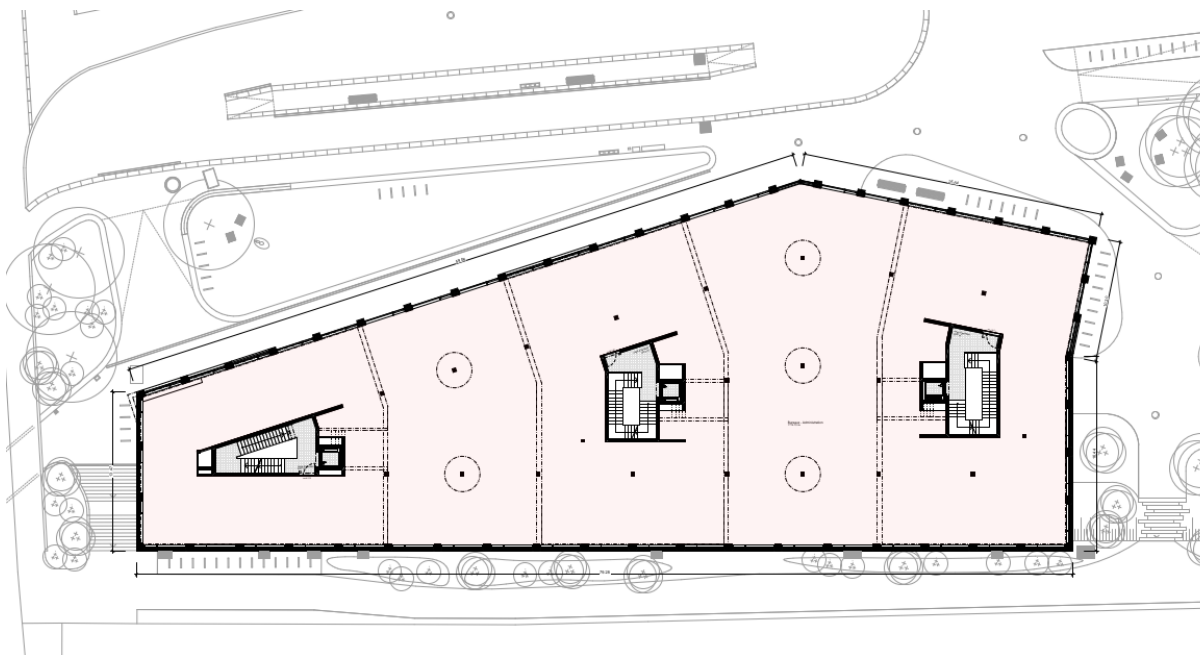


Bâtiment



Coupe longitudinale

Der Teil des Gebäudes, der im Rahmen des vorliegenden Dekrets erworben werden soll, besteht aus den Büroräumlichkeiten im 1. Obergeschoss des Blocks 1, in denen das ASTRA unterkommen könnte.



### 3 Schätzungen der TPF, des BBL und der Firma Wüest & Partner AG

Die Kosten für den Erwerb und die Ausstattung der Räumlichkeiten wurden im Jahr 2021 von den TPF und vom BBL wie folgt geschätzt:

- > Die TPF haben die Erwerbskosten der Geschossfläche von 1 859.09 m<sup>2</sup> auf 9 015 927.50 bis 10 914 017.50 Franken geschätzt. Bei dieser Schätzung war der Innenausbauzustand der Geschossfläche nicht angegeben.
- > Das BBL hat eine Studie der CBRE, einer Beratungsfirma für Wohn- und Gewerbeimmobilien, vorgelegt, in der die Kosten des Objekts auf 6 071 000 Franken mit einer Verhandlungsmarge von 5 % nach oben oder unten geschätzt werden. Die CBRE präzisierte, dass sich der Preis auf einen Innenausbauzustand ohne Bodenbelag und Wandverkleidung bezieht, die zulasten des Käufers gehen.

Keine der beiden Schätzungen befasste sich mit der Frage des Erwerbs von Parkplätzen, die wahrscheinlich zum Kaufpreis hätten hinzugefügt werden müssen.

Aufgrund des grossen Preisunterschieds zwischen den beiden Schätzungen haben die TPF, das BBL und der Staat Freiburg an ihrer Sitzung vom 19. Mai 2022 beschlossen, die Firma Wüest & Partner AG mit einer neuen Schätzung des Kaufpreises zu beauftragen. Das Pflichtenheft wurde von den betroffenen Parteien gemeinsam ausgearbeitet, die sich auch über die Schätzungsmethode geeinigt haben, nämlich die Mischwertmethode, die den Substanzwert und den Ertragswert (DCF: Discounted Cash-Flow) des Objekts berücksichtigt. Die Analyse schliesst auf einen Preis von etwa 9 450 000 Franken. Auf dieser Grundlage würde sich der Kantonsanteil von 43 % auf 4 063 500 Franken belaufen. Bei den letzten Gesprächen zwischen der Direktion der TPF und dem BBL, die am 25. November 2022 stattfanden, haben sich die Gesprächspartner auf diesen Preis geeinigt, wobei eine Marge von 10 % für eine allfällige, von den TPF nachzuweisende Bauteuerung einkalkuliert wurde. Die Kosten zulasten des Staats Freiburg würden sich also auf höchstens 4 469 850 Franken belaufen.

## 4 Kosten und Art des Erwerbs

### 4.1 Erwerbs- und Finanzierungsmodalitäten

Die gesamte Ebene mit einer Nettobürofläche von 1714 m<sup>2</sup> respektive einer Bruttofläche von etwa 1900 m<sup>2</sup> wird von der Firma TPF Immobilier zum Preis von 9 450 000 Franken (plus eine Marge von 10 % für den Fall einer nachweislichen Teuerung) erworben. Zu diesem Betrag sind noch die Erwerbskosten von etwa 4 % (bzw. 380 000 Franken) hinzuzurechnen. Die Ebene wird im ordentlichen Miteigentumsverhältnis in zwei Eigentumseinheiten aufgeteilt.

Zur Erinnerung: Der Bund erwirbt einen Anteil von 57 % der gesamten Fläche, das sind etwa 1083 m<sup>2</sup>, und der Staat Freiburg einen Anteil von 43 % der gesamten Fläche, das sind etwa 817 m<sup>2</sup> (Kauf des Objekts vor Endausbau). Der Bund und der Staat Freiburg werden zu gleichen Anteilen die Arbeiten zur Innenausstattung finanzieren, die für den guten Betrieb der ASTRA-Zweigstelle nötig sind. Die Ausstattungskosten können auf etwa 500 Franken pro Quadratmeter geschätzt werden. Das entspricht einem Gesamtbetrag von 950 000 Franken, wovon 408 500 Franken zulasten des Staats gehen (43%). Zusammenfassend gehen die folgenden Kosten zulasten des Staats:

Objekterwerb	4 063 500 Franken
Erwerbskosten (4 %)	160 400 Franken
Ausstattung	408 500 Franken
Reserve (10 % der Kosten für den Objekterwerb)	406 350 Franken
<b>Total</b>	<b>5 038 750 Franken</b>

Darüber hinaus werden die Räume dem ASTRA unentgeltlich zur Verfügung gestellt. Bei einer durchschnittlichen Miete von 250 Franken pro Quadratmeter hätten sich die jährlichen Mieteinnahmen des Staats auf 204 250 Franken pro Jahr, bzw. 1 021 250 Franken in den ersten fünf Jahren belaufen können.

---

## 4.2 Reserven

Die vom Bund vorgeschriebene Ausstattung, was die Sicherheitsaspekte und die Zugangskontrollen betrifft, sowie die Möblierung der Räumlichkeiten sind von der gemeinsamen Finanzierung ausgeschlossen und gehen daher nicht zu Lasten des Staats.

Jeder Miteigentümer trägt die gemeinsamen Kosten am Miteigentum im Verhältnis zu seinem Anteil mit. Dazu gehören auch die entsprechenden Steuern, Liegenschaftssteuern und Versicherungen.

Vom Staat Freiburg werden keine weiteren Leistungen verlangt.

Die Bewilligung für den entsprechenden Verpflichtungskredit muss jede Partei für sich erhalten. Sie stellt die Voraussetzung für den Erwerb dar. Die Anträge für die jeweiligen Verpflichtungskredite werden koordiniert, um Verspätungen bei der Entwicklung und Umsetzung des Projekts zu vermeiden.

Falls eine der beiden Parteien den Verkauf ihres Miteigentümeranteils plant, muss ein gegenseitiges Vorkaufsrecht gewährt werden.

## 5 Vermögensart und Verpflichtungskredit

---

Gemäss Artikel 43 Abs. 1 des Gesetzes über den Finanzhaushalt des Staates (FHG; SGF 610.1) bewilligt der Grosse Rat den Erwerb und die Veräusserung von Vermögenswerten des Finanzvermögens, die wertmässig mehr als ½ % des Aufwands der letzten Erfolgsrechnung ausmachen. Im vorliegenden Fall beläuft sich der massgebende Betrag auf 20 357 847 Franken (vgl. Art. 2 Abs. 1 der Verordnung über die massgebenden Beträge gemäss der letzten Staatsrechnung; SGF 612.21).

Bei der Prüfung dieser Vorlage ist der Staatsrat also der Frage nachgegangen, ob die vorliegende Investition zum Finanzvermögen oder zum Verwaltungsvermögen des Staats zählen wird.

Die öffentlichen Körperschaften sind gesetzlich verpflichtet, verschiedene Aufgaben zu erledigen, und die Kantone und Gemeinden müssen sich zu diesem Zweck mit der nötigen Infrastruktur ausrüsten, damit sie ihre gesetzlichen Pflichten erfüllen können. Ein Teil ihrer Vermögenswerte besteht folglich aus Bestandteilen, die für die Erfüllung von öffentlichen Aufgaben unerlässlich sind. Das Kriterium der Veräusserungsfähigkeit erlaubt es, die Vermögenswerte als Verwaltungs- oder Finanzvermögen zu identifizieren. Konkret bedeutet dies, dass der Staat sein Verwaltungsvermögen nicht veräussern kann, ohne die Erfüllung von öffentlichen Aufgaben zu behindern, während er über die beweglichen und unbeweglichen Finanzvermögen frei verfügen kann.

Zur Klärung, ob ein Vermögenswert zum Verwaltungsvermögen oder zum Finanzvermögen gehört, prüft das Bundesgericht in erster Linie den rechtlichen Rahmen rund um den Zweck und die Verwaltung des Vermögens, der Aufschluss darüber gibt, ob eine Verbindung mit einer öffentlichen Aufgabe besteht (nach Tanquerel, *Manuel de droit administratif*, Zürich, 2018, S. 64).

Im vorliegenden Fall dient die zu erwerbende Liegenschaft nicht zur Ausführung einer gesetzlichen Aufgabe des Staats, sondern wird dem ASTRA bloss zur Verfügung gestellt. Darüber hinaus kann die Liegenschaft gemäss den Bedingungen der Vereinbarung mit dem Bund verkauft werden, ohne die Erfüllung einer Staatsaufgabe zu beeinträchtigen.

Die Transaktion weist jedoch besondere Eigenschaften auf, so dass sie sich von einem klassischen Finanzvermögen unterscheidet. In der Tat ist die vorgeschlagene Investition für den Staat mit Kosten verbunden, denn er stellt die Räumlichkeiten unentgeltlich zur Verfügung, trägt aber dennoch die Kosten am Miteigentum im Verhältnis zu seinem Anteil. Der entgangene Gewinn aufgrund der fehlenden Mieteinnahmen wird auf etwas über 200 000 Franken pro Jahr geschätzt. Die Kosten am Miteigentum sollten etwa 25 000 Franken betragen. Zudem sind die Kosten zur Finanzierung der Transaktion zu berücksichtigen (Kapitalbindung). Im Übrigen wird das Miteigentum durch eine Nutzniessung zugunsten des Bundes belastet und kann von Staat nicht frei veräussert werden: Nur der Bund kann

---

über einen allfälligen Verkauf entscheiden. Der Bund würde den Miteigentümeranteil des Staats ausserdem zum ursprünglichen Kaufpreis und nicht zum Marktpreis erwerben. Angesichts der aktuellen Preisentwicklung wäre deshalb ein Verkauf durch den Staat in ein paar Jahren voraussichtlich mit einem Verlust verbunden.

Da der Miteigentumsanteil, den der Staat erwerben möchte, keinen Ertrag abwerfen, sondern vielmehr jährliche Kosten verursachen wird und nicht frei veräusserlich sein wird, wäre eine Einreihung ins Finanzvermögen nicht sachgerecht.

Aus diesem Grund hat der Staatsrat beschossen, die Sache dem Grossen Rat vorzulegen, damit eine Debatte über diese Art von Anschaffungen stattfinden und der Grosse Rat seine Entscheidungsbefugnis ausüben kann.

Zusammenfassend beläuft sich der beantragte Verpflichtungskredit auf **5 038 750 Franken**, der sich aus den folgenden Bestandteilen zusammensetzt:

- > Liegenschafts Kauf: 4 063 500 Franken
- > Erwerbskosten: 160 400 Franken
- > Innenausstattung: 408 500 Franken
- > Reserve: 406 350 Franken

## **6 Finanzreferendum**

---

Der Verpflichtungskredit unterliegt nicht dem Finanzreferendum, da die Projektkosten die in Artikel 46 der Verfassung des Kantons Freiburg vorgesehene Grenze nicht überschreiten ( $\frac{1}{4}$  % der Gesamtausgaben der letzten Staatsrechnung).

## **7 Schluss**

---

Der Erwerb zusammen mit dem Bund von Büroflächen in der Überbauung «Gare-Casino» in Estavayer-le-Lac, um den Verbleib einer Zweigstelle des ASTRA dort zu gewährleisten, entspricht dem Bestreben des Staatsrats, Arbeitsplätze mit hoher Wertschöpfung im Broyebezirk zu halten und zu entwickeln. Die vorgeschlagene Lösung, nämlich der Erwerb einer Liegenschaft in Miteigentümerschaft und deren unentgeltliche Bereitstellung für das ASTRA, ist nach Meinung des Staatsrats vertretbar. Die Lösung, respektive der finanzielle Aufwand, erlaubt es einerseits, eine Einheit der Bundesverwaltung auf dem Kantonsgebiet zu bewahren, und andererseits einen Kantonsbeitrag dazu zu leisten, dass ein Immobilienvorhaben zustande kommt, das für die wirtschaftliche Entwicklung eines Bezirkshauptorts und einer ganzen Region von Bedeutung ist.

Der Staatsrat lädt deshalb den Grossen Rat ein, den vorliegenden Dekretsentwurf anzunehmen.