

Antwort auf die Interpellation 189

Vergabep Praxis des Stadtrates bezüglich Servicegebäude auf dem Bundesplatz wirft Fragen auf

Gianluca Pardini und Lena Hafen namens der SP-Fraktion vom 13. Juli 2022
StB 663 vom 26. Oktober 2022

Wurde anlässlich der Ratssitzung vom 17. November 2022 beantwortet.

Ausgangslage

Der Interpellant und die Interpellantin zitieren die Medienmitteilung vom 12. Juli 2022 zum B+A 18/2022 vom 29. Juni 2022: «Initiative «Für den Erhalt des Servicegebäudes und der Lindenbäume am Bundesplatz»», in welcher der Stadtrat festhält, dass er die Initiative «Für den Erhalt des Servicegebäudes und der Lindenbäume am Bundesplatz» zur Annahme empfiehlt und ausführt: «Private möchten im Gebäude ein kleines Gastrolokal einrichten. Der Stadtrat ist bereit, die nicht amortisierten Investitionen der Privaten zu übernehmen, sollte das Gebäude wegen des rund um den Bundesplatz geplanten kantonalen Strassenprojekts dereinst rückgebaut werden müssen.»

Gestützt darauf stellen der Interpellant und die Interpellantin eine Reihe von Fragen, die der Stadtrat wie folgt beantwortet:

Zu 1.:

Im Initiativtext steht: «Die Stadt Luzern trifft die erforderlichen Massnahmen, um das Areal mit dem Servicegebäude und den Linden am Bundesplatz einer öffentlichen und langfristig gesicherten Nutzung zuzuführen. Dies erfolgt unter Anwendung denkmalpflegerischer sowie planungs- und zivilrechtlicher Mittel.» Wie kommt der Stadtrat zum Schluss, dass er sich für eine dereinstige Umsetzung zu einem Konzessionsvertrag mit Privaten verpflichtet? Wurden alternative Umsetzungen des Initiativtextes geprüft? Wie steht der Stadtrat dazu, dass einzelne Initianten zugleich künftige Gesellschafterinnen der künftigen Umnutzung resp. des geplanten Gastronomiebetriebs sind?

Weil es sich beim Dienstgebäude Nr. 514y, dem Servicegebäude, um öffentlichen Grund der Stadt Luzern handelt, kann die Fläche nicht im Baurecht abgegeben werden, wie dies bei Flächen des Verwaltungsvermögens der Fall ist. Die Nutzung einer Fläche auf öffentlichem Grund bedarf der Bewilligung. Weil es sich vorliegend um eine längerfristige, andere mögliche Nutzende ausschliessende Bewilligung handelt, liegt eine Sondernutzung vor. Die Form des Konzessionsvertrags wurde gewählt, weil die verschiedenen Punkte mit der künftigen Betreiberschaft erst noch verhandelt und konkretisiert werden müssen. Das Resultat wird schliesslich dem Grossen Stadtrat unterbreitet, damit dieser am Ende darüber befinden kann.

Die geprüften alternativen Umsetzungen des Initiativtextes werden im B+A 18/2022 in den Ziffern 3.3 (Denkmalschutzunterstellung in der Kompetenz des Kantons: denkmalpflegerische Mittel) und 3.4 (Möglichkeiten im Rahmen der Nutzungsplanung: planungsrechtliche Mittel) beschrieben. Ein Verkauf des

Gebäudes als zivilrechtliches Mittel kam für den Stadtrat nicht infrage, weil dies eine vorgängige Umteilung von öffentlichem Grund in Finanzvermögen bedingt hätte. Ein solches Vorgehen hätte ohnehin keinerlei Einfluss auf eine allfällige Enteignung. Zudem wäre auf diese Weise noch mehr Zeit verstrichen.

Das Initiativrecht ist ein demokratisches Mittel, um ein Ziel zu erreichen. Es steht grundsätzlich sämtlichen Stimmberechtigten zu. Dem Stadtrat war bekannt, dass die Privaten, die vor über zehn Jahren mit der Projektidee «Café Fédéral» an die Stadtverwaltung herangetreten waren, auch einen Teil des Initiativkomitees bilden. Aus seiner Sicht besteht darin kein Problem, da diese Tatsache von Anfang an bekannt war und offen kommuniziert wurde. Die Stimmbevölkerung wird schliesslich das letzte Wort in dieser Angelegenheit haben.

Zu 2.:

In der Antwort des Stadtrates auf die Interpellation 158 (2018) wird festgehalten, dass der Stadtrat das Vorgehen und die Kriterien für die Ausschreibung und Vergabe von Gastronomienutzungen auf öffentlichem Grund definiert hat und anwendet. Weshalb hält der Stadtrat trotz verbindlichen Regelungen an der Abgabe dieses Gebäudes ohne Ausschreibung fest? Inwiefern lässt sich dieser Entscheid mit der kantonsgerichtlichen Rechtsprechung zu Vergabe auf und von öffentlichem Grund an Private zu wirtschaftlichen Zwecken und der mittlerweile geänderten Vergabepraxis der Stadt vereinbaren?

In dieser Antwort aus dem Jahr 2018 skizzierte der Stadtrat den Umgang bei der Vergabe öffentlichen Grundes, aber auch von Flächen und Gebäuden im Verwaltungsvermögen, wie er ihn, nicht zuletzt auch gestützt auf die Rechtsprechung des Kantonsgerichts, im Laufe der Jahre entwickelt hat. Das Gesuch mit dem Vorprojekt der Einfachen Gesellschaft (EG) Bucher/Bühler vom November 2011 jedoch stammt noch aus der Zeit, als diese Praxis noch nicht entwickelt, geschweige denn etabliert war. Weil der Stadtrat damals eine Zusicherung abgab und die Privaten im Vertrauen darauf während Jahren das Projekt weiterbearbeiteten, kann nicht plötzlich davon abgewichen werden. Dies würde gegen den auch im Verwaltungsrecht bestehenden Rechtsgrundsatz von Treu und Glauben verstossen. Hinzu kommt, dass die EG Bucher/Bühler im Vertrauen auf die Zusage aus dem Jahr 2012 während Jahren Abklärungen bei verschiedenen Stellen traf (Kanton, ewl, kantonale Denkmalpflege) und ihr Projekt weiterentwickelte.

Zu 3.:

Der Stadtrat kommt zum Schluss, dass an der ursprünglich an die Initianten abgegebenen Zusage aus dem Jahr 2012 festzuhalten sei. In welcher Form hat der Stadtrat im Jahr 2012 den privaten Interessenten eine Zusicherung gegeben (von wem, an wen, unter welchen Bedingungen genau)? Gibt es schriftliche Vereinbarungen? Wie begründet der Stadtrat die Berufung auf den Vertrauensschutz konkret? Hat er diese Frage rechtlich abklären lassen? Sieht der Stadtrat die aufgeführte ursprüngliche Bedingung, dass für die öffentliche Hand durch die Realisierung des Projekts keine Kosten entstehen, mit seinem Vorschlag (Übernahme Kostenrisiko) als erfüllt an?

Die Zusicherung vom 13. Juni 2012 betreffend das am 28. November 2011 eingereichte Gesuch erfolgte in Form einer Protokollnotiz (Nr. 32) mit dem Titel «Einfache Gesellschaft Bucher/Bühler, c/o Iwan Bühler, Hochbühlstrasse 5, 6005 Luzern, Umnutzung Servicegebäude Bundesplatz, Bundesplatz, Luzern, Nutzungszusicherung». Darin zeigte sich der Stadtrat vorbehaltlich der zu lösenden Probleme, wie sie im B+A 18/2022 ausführlich beschrieben sind, damit einverstanden, das Servicegebäude am Bundesplatz für die beantragte Neunutzung freizugeben. Er bejahte die Frage, dass der EG Bucher/Bühler die Übergabe des Gebäudes im Baurecht zu marktkonformen Bedingungen in Aussicht gestellt werden könne. Diese Protokollnotiz ging auch an die EG Bucher/Bühler. Dass sich das Servicegebäude am Bundesplatz, anders als das ebenfalls von Griot und Sohn ursprünglich als Tramhäuschen entworfene Gebäude an der Obergrundstrasse, auf öffentlichem Grund befindet und deshalb rechtlich anders als ein Gebäude im Verwaltungsvermögen behandelt wird, war damals nicht vordergründig. Der Stadtrat erachtete sich als zuständig für die Erteilung der entsprechenden Konzession oder eines Baurechts. Allerdings war damals das Ausmass der Kosten für eine allfällige Verschiebung der ewl-Trafostation unter Grund noch nicht bekannt. Dies zeigte sich erst nach weiteren Abklärungen der EG Bucher/Bühler.

In Kenntnis der gesetzlichen Vorgaben und der vom Luzerner Kantonsgericht entwickelten Rechtsprechung zu Vergaben auf und von öffentlichem Grund an Private zu wirtschaftlichen Zwecken (gesteigerter Gemeingebrauch; Sondernutzung) kam der Stadtrat am 29. Mai 2019 (StB 311) aus Gründen des Vertrauensschutzes zum Schluss, dass an der ursprünglichen Zusage aus dem Jahr 2012 weiterhin festgehalten wird. Damit mass er dem Gebot von Treu und Glauben, das im Rahmen des staatlichen Handelns zu beachten ist, grosse Bedeutung zu. Er formulierte dies in seinem Schreiben an die EG Bucher/Bühler wie folgt: «Der Stadtrat hält an seiner im Jahr 2012 gemachten Äusserung fest, Ihnen das Servicegebäude mit Trafostation (Dienstgebäude Nr. 514y) am Bundesplatz zum Umbau und befristet für die Umnutzung zu einem Café mit Boulevardnutzung (Café Fédéral) ohne öffentliche Ausschreibung zu überlassen, sofern die damals gemachten Vorgaben erfüllt sind und es die Planung und Umsetzung des kantonalen Strassenprojekts gemäss Vorgaben des Kantons zulässt.»

Dem Stadtrat ist bewusst, dass die ursprüngliche Bedingung, dass für die öffentliche Hand durch die Realisierung des Projekts keine Kosten entstehen sollen, mit seinem Vorschlag, bei einem vorzeitigen Rückbau des Servicegebäudes die nicht amortisierten Kosten zu übernehmen, möglicherweise relativiert wird. Dies allerdings nur in dem in seinen Augen eher unwahrscheinlichen Fall, dass das Servicegebäude trotz seiner Listung im kantonalen Bauinventar (BILU) als schützenswert einem künftigen kantonalen Strassenprojekt weichen müsste.

Zu 4.:

Der Stadtrat erwähnt, dass «die Initiantinnen und Initianten während Jahren erhebliche finanzielle Mittel und viel Engagement in ihr Projekt «Café Fédéral» gesteckt» hätten und somit die Abgabe gerechtfertigt sei. Ist dem Stadtrat die Summe privat getätigter Investitionen bekannt? Ab welcher Summe rechtfertigt der Stadtrat die oben zitierte Aussage? Gibt es dazu eine generelle Praxis?

Dem Stadtrat liegen dazu keine genauen Zahlen vor. Fest steht, dass die EG Bucher/Bühler ein Vorprojekt erarbeitete, nachdem sie vernommen hatte, dass das WC im Servicegebäude nicht mehr Teil des städtischen WC-Masterplanes war. Sie gelangte damit an die kantonale Denkmalpflegerin, Cony Grünenfelder, und den vormaligen Stadtarchitekten Jürg Rehsteiner. Diese zeigten sich von der Projektidee begeistert. In der Folge konnten auch die damalige Sicherheitsdirektorin Ursula Stämmer-Horst und der damalige Baudirektor Kurt Bieder für die Unterstützung des Anliegens gewonnen werden. Daraufhin führte die EG Bucher/Bühler weitere Abklärungen beim Kanton Luzern und bei ewl durch. Heute liegen die Pläne für ein Baugesuch vor.

Für die Anwendung des Grundsatzes von Treu und Glauben ist nicht eine bestimmte Summe entscheidend, die investiert wurde, sondern die auf die Bundesverfassung gestützte, von Lehre und Rechtsprechung entwickelte Praxis. Der in Art. 5 Abs. 3 und Art. 9 der Bundesverfassung vom 18. April 1999 (SR 101) verankerte Grundsatz von Treu und Glauben verleiht einer Person Anspruch auf Vertrauensschutz, sofern die in Lehre und Rechtsprechung entwickelten Voraussetzungen für die Annahme schützenswerten Vertrauens erfüllt sind. Zu diesen Voraussetzungen gehören in erster Linie das Vorliegen einer Vertrauensgrundlage sowie die Bestätigung des Vertrauens in der Weise, dass die betroffene Person gestützt darauf Dispositionen getätigt hat, die ohne Nachteile nicht mehr rückgängig gemacht werden können (Ulrich Häfelin / Georg Müller / Felix Uhlmann, Allgemeines Verwaltungsrecht, 7. A., Zürich usw. 2016, Rz. 624 ff.; statt vieler BGE 143 V 95 E. 3.6.2, und BGr, 12. Juni 2018, 2C_199/2017, E. 3.3 f., je mit Hinweisen). Die Rechtsfolge des begründeten Anspruchs auf Vertrauensschutz besteht nach den allgemeinen Grundsätzen primär in der Bindung der Behörde an die von ihr geschaffene Vertrauensgrundlage (Urteil [Bundesgericht] 2C_960/2013 vom 28.10.2014, E. 3.5.1).

Mit der ersten Zusage aus dem Jahr 2012 an die EG Bucher/Bühler, im Servicegebäude am Bundesplatz das Projekt «Café Fédéral» umsetzen zu können, ist eine solche Vertrauensgrundlage geschaffen worden. Gestützt darauf konnte die EG Bucher/Bühler davon ausgehen, dass sie, sofern es die nicht von der Stadt Luzern beeinflussbaren Faktoren zulassen, weiter planen und Dispositionen treffen kann. Der

Stadtrat war für diese Zusicherung zuständig. Diese Vertrauensgrundlage wurde 2019 wiederum schriftlich bestätigt. Das Projekt wurde laufend weiterentwickelt und die Pläne für die Baueingabe ausgearbeitet.

Zu 5.:

Wie rechtfertigt der Stadtrat, dass er zu einer Übernahme eines grundsätzlich privaten Risikos von nicht amortisierten Kosten bereit ist, welche infolge einer Realisierung des kantonalen Strassenprojekts entstehen? Gibt es vergleichbare Fälle, zu denen sich der Stadtrat zur Übernahme von privaten Risiken bei Umnutzungen von öffentlichen Liegenschaften verpflichtet hat?

Vergleichbare Fälle gibt es nicht, da es sich vorliegend um einen Sonderfall handelt. Es ist nicht so, dass bezüglich des Servicegebäudes eine Anzahl an Gesuchen vorgelegen hätte. Vielmehr waren die Privaten mit der Idee an die Stadtverwaltung herangetreten, an diesem verkehrsorientierten Ort einem städtebaulich markanten Gebäude mit erheblichen eigenen Mitteln zu neuem Leben und Glanz zu verhelfen. Diese städtebauliche Aufwertung, mit der auch der Erhalt der prächtigen Baumreihe und einer kleinen Grünanlage einhergeht, fand von Anfang an das Interesse der Stadtverwaltung und wurde schliesslich auch vom Stadtrat begrüsst. Dank der Initiative von Privaten könnte das Gebäude renoviert, damit aufgewertet und einer öffentlichen Nutzung zugeführt werden. Aus diesem Grund und weil er sich für den langfristigen Erhalt des Gebäudes im Rahmen seiner Möglichkeiten einsetzt, unterbreitete der Stadtrat mit B+A 18/2022 den Vorschlag, dass sich die Stadt im Falle eines vorzeitigen Abbruchs am Restrisiko beteiligt. Dies allerdings nur so weit, als davon die noch verbleibenden Investitionskosten im Falle eines vorzeitigen Rückbaus betroffen sind. Die normalen wirtschaftlichen Risiken, die mit dem geplanten Gastrobetrieb verbunden sind, tragen die Privaten.

Zu 6.:

Die Initiative betont den architekturhistorischen Wert der Liegenschaft. Weshalb kommt der Stadtrat zum Schluss, beim Kanton den entsprechenden Antrag, die Liegenschaft unter Denkmalschutz zu stellen, nicht zu stellen? Was war der Inhalt des Gesprächs von Anfang Februar 2022 zwischen dem Kanton und den Stadtbehörden, der die Stadt offenbar zu dieser Entscheidung bewog? Welche Bedingungen müssten aus Sicht des Stadtrates erfüllt sein, um die Liegenschaft unter Denkmalschutz zu stellen?

Wie in Kapitel 1 von B+A 18/2022 ausgeführt, ist das Gebäude bereits heute im kantonalen Bauinventar (BILU) als schützenswert aufgeführt. Eine Unterstellung des Gebäudes unter Denkmalschutz gäbe keine absolute Garantie, dass das Gebäude wider Erwarten doch wegen der Umsetzung des dort vorgesehenen kantonalen Strassenprojekts abgebrochen werden müsste. Im Rahmen der vom Kanton vorzunehmenden Interessenabwägung bei einem Unterschutzstellungsgesuch ist nämlich nicht ausgeschlossen, dass auch der Denkmalschutz weniger hoch gewichtet werden könnte als beispielsweise die verkehrlichen Interessen bzw. Aspekte und deshalb eine Unterschutzstellung abgelehnt würde. Der Kanton zeigt sich jedoch offen, auch Lösungen mit Erhalt des Servicegebäudes zu prüfen, weshalb ein Verfahren bezüglich Unterschutzstellung unverhältnismässig viel Aufwand bedeuten würde. Eine Ablehnung würde vermutlich eher eine Schwächung des denkmalpflegerischen Stellenwerts bedeuten, was nicht riskiert werden soll. Dies zeigte sich auch an einem regelmässigen Austausch zwischen Vertreterinnen und Vertretern von Kanton (BUWD) und Stadt Luzern. Aus diesen Gründen hat sich der Stadtrat dazu entschieden, auf ein entsprechendes Gesuch an den Kanton zu verzichten.

Zu 7.:

Welche weiteren Möglichkeiten einer Umnutzung/Umgestaltung sieht der Stadtrat abgesehen von einer gewerblichen Umnutzung des Servicegebäudes? Ist eine Aufwertung im Sinne des B+A 9/2018 «Attraktive Luzerner Innenstadt» nochmals in Betracht zu ziehen? Wie steht der Stadtrat zur Idee, bereits etablierte Institutionen in der Nähe des Bundesplatzes in die Überlegungen einzubeziehen?

Eine Aufwertung im Sinne von B+A 9/2018 vom 25. April 2018 muss im Rahmen des kantonalen Strassenprojekts in einer Testplanung geprüft werden. Eine Umnutzung des Dienstgebäudes in ein kleines

Gastrolokal steht einer solchen Aufwertung nicht im Weg bzw. könnte voraussichtlich auch gewinnbringend in ein Gesamtkonzept hinsichtlich mehr Aufenthaltsqualität und im Sinne von «Strassenraum als Lebensraum nutzen» integriert werden. Im heutigen Zeitpunkt sieht der Stadtrat angesichts des bereits ausgereiften Projekts «Café Fédéral» und seiner Zusage dazu sowie angesichts der hohen Kosten für einen Umbau mit Verlegung der Trafostation und des noch nicht bekannten kantonalen Strassenprojekts keine Veranlassung, weitere Nutzungsmöglichkeiten zu prüfen. Vielmehr begrüsst er die Idee, mit dem Projekt «Café Fédéral» den Bundesplatz städtebaulich und soziokulturell aufwerten zu lassen, was auch vom Quartierverein Neustadt als etablierter Institution ausdrücklich begrüsst wird.