

Stellungnahme zur Motion 272

Attraktiver Bundesplatz

Gianluca Pardini und Simon Roth namens der SP-Fraktion, Thomas Gfeller namens der SVP-Fraktion sowie Elias Steiner und Jona Studhalter vom 5. Juli 2023

Antrag des Stadtrates: Ablehnung, StB 561 vom 30. August 2023

Wurde anlässlich der Ratssitzung vom 28. September 2023 entgegen dem Antrag des Stadtrates überwiesen.

Ausgangslage

Im November 2011 gelangten Private, die Einfache Gesellschaft Bucher/Bühler (nachfolgend EG BB), mit dem Projekt «Café Fédéral» an die Stadtverwaltung. Dieses sieht vor, im ehemaligen Servicegebäude am Bundesplatz eine kleine Café-Bar einzubauen. Die EG BB ist bereit, für die dazu notwendige Untergrundlegung der ewl-Trafostation, die zusammen mit einer öffentlichen Toilettenanlage praktisch den gesamten Teil des Gebäudes einnimmt, sowie den Umbau und die Renovation des Gebäudes über 1 Mio. Franken zu investieren.

Das Servicegebäude mit seinen rund 74 Quadratmetern sowie ein paar zusätzlichen Quadratmetern Umschwung bilden öffentlichen Grund der Stadt Luzern, alle angrenzenden Strassenflächen sind Teil des Kantonsstrassennetzes (vgl. dazu Bericht und Antrag 18/2022 vom 29. Juni 2022: «Initiative «Für den Erhalt des Servicegebäudes und der Lindenbäume am Bundesplatz»» S. 10, Planausschnitt, und S. 12). In diesem Perimeter plant der Kanton Luzern, der dort die Strassenhoheit innehat, das Projekt Nr. 103 «Luzern, Obergrundstrasse Einmündung Horwerstrasse–Bundesplatz (inkl.), Optimierung Leistungsfähigkeit, Massnahmen für den öffentlichen Verkehr, Erstellen Radverkehrsanlage in Koordination mit Sanierung Werkleitung/Krienbach Stadt Luzern». Es soll frühestens ab 2026 realisiert werden. Aus diesem Grund sah der Lösungsweg des Stadtrates vor, der EG BB im Rahmen des auszuarbeitenden Konzessionsvertrags einen Investitionsschutz zu gewähren, sollte der Kanton die Stadt Luzern enteignen und das Servicegebäude wider Erwarten im Rahmen des Strassenprojekts rückbauen.

Unter dieser Prämisse erklärte der Grosse Stadtrat die Initiative «Für den Erhalt des Servicegebäudes und der Lindenbäume am Bundesplatz» mit Beschluss vom 22. September 2022 als gültig und empfahl sie zuhanden der Stimmberechtigten zur Annahme. Die EG BB bearbeitet seither das Projekt für die Baueingabe weiter. Sie hat insbesondere die Vorgaben des Kantons hinsichtlich verkehrlicher Erschliessung und Verkehrssicherheit im Zusammenhang mit der Nutzung des Gebäudes als Café sowie mit ewl die geplante Untergrundlegung der Trafostation zu klären. Im Hinblick auf den im B+A 18/2022 vorgeschlagenen Lösungsweg (vgl. dazu B+A 18/2022 S. 13) mit dem in Aussicht gestellten langjährigen Konzessionsvertrag zog das Initiativkomitee am 15. Juni 2023 seine Initiative zurück.

Die Motionäre bringen nun vor, dass wegen dieses Rückzugs der Initiative keine Abstimmung stattfände und somit auch kein Auftrag an den Stadtrat bestehe, eine Umgestaltung des Servicegebäudes am Bundesplatz anzugehen. Sie verweisen auf S. 30 des Berichtes und Antrages 3/2019 vom 16. Januar 2019: «Stadtraumstrategie: Strategien für die Nutzung und Gestaltung des öffentlichen Stadtraums. Umsetzungsprojekte. Ausgabenbewilligung Neugestaltung Pfistergasse/Reusssteg». Mit dem darin erwähnten Bau- und Gestaltungskonzept (BGK) Bundesplatz habe der Stadtrat dem Parlament bereits einen Vorschlag für eine Umgestaltung des Parks mit Lindenbäumen unterbreitet.

BGK Bundesplatz

Das BGK Bundesplatz wurde bislang nicht erarbeitet, weil die gesamtverkehrliche Überprüfung der Testplanung zum Durchgangsbahnhof durch den Kanton noch andauert. Die sich daraus ergebenden Konsequenzen für den gesamten Bundesplatz als Knoten der verschiedenen Kantonsstrassenstränge sind vorerst weder für die Bauphase noch für die definitive Gestaltung des Durchgangsbahnhofs bekannt. Aus diesem Grund ist es nicht sinnvoll, zum heutigen Zeitpunkt ein Betriebs- und Gestaltungskonzept zuhanden des Kantons auszuarbeiten, welches diese Kantonsstrassenstränge miterfasst. Hinzu kommt, dass der Stadtrat die finanzielle Beteiligung für die Erarbeitung eines BGK von 50 Prozent ablehnt, da es sich um Kantonsstrassenabschnitte handelt, die der Strassenhoheit und damit der alleinigen Kompetenz des Kantons unterstehen. Die Erarbeitung eines BGK alleine für die wenigen paar Quadratmeter am Bundesplatz, die öffentlichen Grund der Stadt Luzern bilden, und ohne den umliegenden Strassenraum einzubeziehen, ist deshalb nicht sinnvoll und für den Stadtrat angesichts des äusserst eingeschränkten Handlungs- bzw. Gestaltungsspielraums an diesem Ort unverhältnismässig.

Auftrag aus B+A 18/2022

Bei der Behandlung des B+A 18/2022 hatte der Grosse Stadtrat die Vergabe an die EG Bucher/Bühler ausführlich diskutiert und Protokollbemerkungen bzw. Anträge, die auf eine Ausschreibung abzielten, abgelehnt. Aus der Debatte und den Beschlüssen des Grossen Stadtrates (Gültigerklärung der Initiative, Annahmeempfehlung) ergibt sich deshalb für den Stadtrat nach wie vor der Auftrag, den im Bericht und Antrag formulierten Lösungsweg zu verfolgen. Dieser Auftrag erübrigt sich mit dem inzwischen erfolgten Rückzug der Initiative nicht. Dieser Rückzug erfolgte durch das Initiativkomitee vor dem Hintergrund der Zustimmung von Stadtrat und Grosse Stadtrat zum Initiativbegehren. Das Komitee zeigte sich in seiner Medienmitteilung vom 15. Juni 2023 erfreut darüber, «dass die städtische Legislative (der Grosse Stadtrat) wie zuvor die städtische Exekutive (der Stadtrat) ihr Anliegen unterstützt haben». Eine Volksabstimmung erweise sich damit als unnötig, folgerte das Komitee. Der Stadtrat ist zudem der Ansicht, dass der Vertrauensschutz gegenüber der EG BB, wie er im B+A 18/2022 beschrieben ist, durch die Haltung der Mehrheit des Parlaments gestärkt wurde. Hinzu kommt, dass eine Untersuchung der Subkommission der Geschäftsprüfungskommission keinerlei Hinweise darauf erbrachte, dass die Ausführungen im B+A 18/2022, insbesondere zum Vertrauensschutz (S. 7), nicht korrekt wären.

Ausarbeitung eines neuen Projekts

Aus den oben genannten Gründen sieht der Stadtrat keine Veranlassung, dem Parlament ein neues Projekt vorzulegen. Mit dem «Café Fédéral» der EG Bucher/Bühler besteht bereits ein relativ weit ausgearbeitetes Projekt, das insbesondere auch vom Quartierverein Hirschmatt-Neustadt unterstützt wird. Die Mehrheit des Grossen Stadtrates sah dies bei der Beratung des B+A 18/2022 ebenso. Er lehnte eine Protokollbemerkung ab, die verlangt hatte, dass die Nutzung des Servicegebäudes öffentlich ausgeschrieben werden müsse.

Angesichts der klaren Zustimmung des Parlaments zur Initiative, der nachträglichen Untersuchung durch die Subkommission der GPK, aber auch in Anbetracht dessen, dass für den Umbau des Servicegebäudes Investitionen von rund 1 Mio. Franken notwendig sind, lehnt der Stadtrat die Erarbeitung eines neuen Projekts ab. Ein «analog zum Prozess bei der Neugestaltung Bahnhofstrasse, mit allen relevanten Partnern» zu entwickelndes Projekt «für den Perimeter mit Park rund um das Servicegebäude» bindet viele Ressourcen und verursacht der öffentlichen Hand grosse Kosten. Anders als an der Bahnhofstrasse fehlt am Bundesplatz der Handlungsspielraum für eine andere Gestaltung. Einerseits ist der Perimeter des öffentlichen Grundes der Stadt Luzern äusserst klein, andererseits sind die Rahmenbedingungen mit der

eingebauten Trafostation, der Toilettenanlage und dem das Servicegebäude umgebenden kantonalen Strassennetz vorgegeben. Angesichts dieser Tatsachen wäre es unverhältnismässig, einige Zehntausend Franken in einen vermutlich nicht gewinnbringenden Prozess zu investieren. Zudem sind Private bereit, gut 1 Mio. Franken für den Umbau des Gebäudes selbst aufzubringen.

Der Stadtrat will das Servicegebäude angesichts der hohen Investitionskosten von über 1 Mio. Franken weder selber umbauen und nutzen noch umbauen und an Dritte abgeben. Dies nicht zuletzt gestützt auf die gemachte Erfahrung mit dem ebenfalls vom Architekturbüro Carl Griot & Sohn entworfenen Tramhäuschen beim Eichhof. Ein Projekt hatte vorgesehen, in diesem Betriebsgebäude an der Obergrundstrasse 102, Grundstück 1977, GB Luzern, I. U., anstelle des aufgegebenen Kiosks eine gastronomische Nutzung zu ermöglichen. Dazu hätte mit den Räumlichkeiten des ehemaligen Kiosks bereits das notwendige Volumen zur Verfügung gestanden, und auch eine Untergrundlegung der dort untergebrachten Trafostation wäre nicht notwendig gewesen. Allerdings hätte das Gebäude umfassend energetisch saniert werden müssen. Neben den dazu notwendigen rund Fr. 870'000.– für die Sanierung des Gebäudes durch die Stadt hätte eine potenzielle Mieterschaft für den Mieterausbau (Haustechnik, Malerarbeiten, Theke, Möblierung usw.) noch zusätzlich Fr. 120'000.– bis Fr. 150'000.– investieren müssen. Angesichts dieser Beträge und der mit der öffentlichen Ausschreibung kommunizierten Mindest- und Umsatzmiete von maximal Fr. 22'000.– pro Jahr während einer Dauer von zehn Jahren plus fünf Jahren Verlängerung (Umsatzmiete = Fr. 280.–/m² pro Jahr) stellte sich die Umsetzung des Projekts für die privaten Interessierten als zu teuer und deshalb als nicht realisierbar heraus.

Allfällige Kosten für öffentliche Hand

Die Motionäre verlangen, dass nach der partizipativen Mitwirkung und Entwicklung eines neuen Projekts eine private (Teil-)Umnutzung nicht weiterverfolgt werden soll, falls für die Steuerzahlenden zu hohe Kosten entstehen würden. Dies wird allerdings nicht näher quantifiziert und steht in einem gewissen Widerspruch zur Forderung, einen partizipativen Mitwirkungsprozess analog Bahnhofstrasse, allenfalls mit einem Architekturwettbewerb, durchzuführen und anschliessend einen entsprechenden Antrag zuhanden des Parlaments auszuarbeiten. Bereits der Planungsprozess und die anschliessende Projektierung dürfte einige Hunderttausend Franken kosten. Aus Sicht des Stadtrates besteht kaum Spielraum, in einem partizipativen Prozess Lösungen zu finden, welche nicht mit «zu hohen» Kosten verbunden sein könnten. Spielräume für eine attraktive Umnutzung setzten die Verlegung der Trafostation voraus, welche allein rund Fr. 450'000.– kostet. Werden diese Kosten als «zu hoch» erachtet, kann und muss zum Voraus auf eine «Projektentwicklung mit partizipativer Mitwirkung» verzichtet werden. Wie im B+A 18/2022 in Kapitel 5, Lösungsweg, skizziert, rechnet der Stadtrat nicht mit einem Rückbau des Servicegebäudes und erwartet mit dem von der EG BB realisierten Projekt in kurzer Zeit eine attraktive Aufwertung von Gebäude und Umschwung. Sollte ein Rückbau wider Erwarten dereinst trotzdem seitens des Kantons gefordert werden, ist mit begrenzten Kosten zu rechnen, denn das kantonale Strassenprojekt muss erst noch erarbeitet werden.

Erneute Forderung nach öffentlicher Ausschreibung

Wie bereits weiter oben festgehalten, ist der Grosse Stadtrat der Argumentation des Stadtrates, weshalb für das Servicegebäude am Bundesplatz ausnahmsweise auf eine öffentliche Ausschreibung verzichtet werden soll, am 22. September 2022 gefolgt. Er stellte damals die Ausarbeitung eines Konzessionsvertrags mit der EG Bucher/Bühler für die Dauer von 20 Jahren mit einer Option auf Verlängerung um weitere 20 Jahre in Aussicht, damit die von der EG BB investierten Kosten amortisiert werden können. Er wird dies tun, sobald ein bewilligungsfähiges Projekt vorliegt, weil er nach wie vor vom Projekt überzeugt ist. Dieses sieht, anders als dasjenige an der Obergrundstrasse, keine vorgängigen Investitionen der Stadt vor, sondern von Privaten im Rahmen von rund 1 Mio. Franken. Allfällige Nutzungsgebühren für das Servicegebäude sollen noch ausgehandelt werden. Solche Verträge müssen gemäss Art. 69 der Gemeindeordnung der Stadt Luzern vom 7. Februar 1999 (GO; sRSL 0.1.1.1.1) dem Parlament vorgelegt werden, und sie unterstehen gestützt auf Art. 68 GO dem fakultativen Referendum. Dem Parlament steht es frei, den Konzessionsvertrag mit der EG BB dem obligatorischen Referendum zu unterstellen und auf diese Weise in jedem Fall einen Volksentscheid herbeizuführen.

Folgekosten bei einer allfälligen Überweisung der Motion sind hoch

Bei einer Überweisung der Motion ist für die Erarbeitung eines im partizipativen Verfahren zu entwickelnden Projekts mit Kosten in der Höhe von mehreren Hunderttausend Franken zu rechnen. Als Folgekosten sind für die Ausschreibung zusätzliche Kosten zu erwarten. Diese Arbeiten können zwar mit den bestehenden Ressourcen bei der Umwelt- und Mobilitätsdirektion bewältigt werden, es müssen allerdings andere Arbeiten zurückgestellt werden.

Fazit

Wie bereits im B+A 18/2022 ausgeführt, ist der Stadtrat gegenüber dem mit der Initiative angestrebten Anliegen noch immer positiv eingestellt. Es sprechen denkmalpflegerische und städtebauliche Überlegungen wie auch ökologische Gründe für den langfristigen Erhalt und die angestrebte Aufwertung des Servicegebäudes samt der kleinen Grünanlage mit den sehr prägenden Linden an diesem verkehrsorientierten Ort. Mit dem Café Fédéral liegt ein Projekt vor, welches Private mit einer Investition von gut 1 Mio. Franken bereit sind umzusetzen. Der Stadtrat will im Servicegebäude am Bundesplatz nicht selber ein Projekt verwirklichen. Er begrüsst es jedoch, dass Private bereit sind, das im kantonalen Bauinventar als schützenswert aufgeführte Häuschen umbauen und mit einer Café-Bar betreiben zu wollen. Sollten die Privaten ihre Investitionen wegen eines allfälligen Rückbaus nicht vollständig amortisieren können, soll ihnen dieser Teil abgegolten werden. Zum heutigen Zeitpunkt und nach den bisher erfolgten Zusicherungen des Stadtrates gegenüber der EG BB und der Diskussion im Grossen Stadtrat nun auf Feld 1 zurückzugehen und einen kostspieligen und zeitintensiven Partizipationsprozess für die Entwicklung eines Projekts zu beginnen, erachtet der Stadtrat als nicht zielführend und wenig erfolgversprechend. Zudem fände er es bedauerlich, wenn sich dadurch in absehbarer Zeit an diesem Ort kein Projekt realisieren lassen würde.