

Stellungnahme zum Postulat 324

Neuer Wohnraum an der Fruttstrasse

Mario Stübi namens der SP-Fraktion vom 4. Januar 2024

Antrag des Stadtrates: Ablehnung, StB 400 vom 29. Mai 2024

Wurde anlässlich der Ratssitzung vom 27. Juni 2024 abgelehnt.

Ausgangslage

Im Postulat wird der Stadtrat gebeten, das Gebiet westlich der Fruttstrasse mit der Grundeigentümerin SBB und in Abstimmung mit der Planung zum Durchgangsbahnhof (DBL) auf eine mögliche künftige Wohnnutzung zu prüfen. Das Areal würde sich durch die zentrale und verkehrsberuhigte Lage, die gute ÖV-Erschliessung (Bushaltestellen Brünigstrasse und Steghof) und die unmittelbare Nachbarschaft zu einem bestehenden vielfältigen Einkaufs- und Gastronomieangebot als attraktive Siedlungsfläche eignen.

Es wird vorgeschlagen, das Areal mittels Zonenänderung und in Abstimmung zur Erstellung des Durchgangsbahnhofs für Wohnungsbau zu entwickeln. Gemäss dem Postulanten soll dabei die Prämisse der Gemeinnützigkeit gelten, wobei die SBB das Areal selbst bebauen oder im Baurecht an einen lokalen gemeinnützigen Wohnbauträger abgeben könne.

Areal Fruttstrasse

Im Bild rechts ist die ungefähre Ausdehnung des Areals gemäss Beschreibung des Postulanten dargestellt. Das Areal ist Teil des Grundstücks 3730, I. U., und befindet sich im Eigentum der Schweizerischen Bundesbahnen (SBB). Die Räumlichkeiten entlang der Fruttstrasse werden von der SBB als Büro, Gewerbe- und Lagerflächen gebraucht. Zudem sind auf dem Grundstück neben Gleisanlagen, die als Abstellgleise für den Baudienst der SBB sowie als Formations- und Ausziehgleise für den Güterverkehr dienen, auch wenige Parkplätze für Angestellte angeordnet.



Perspektiven vor, während und nach Umsetzung DBL

Laut SBB ist die langfristige Entwicklungsperspektive des Gebiets eng mit der geplanten Umsetzung des DBL verknüpft. Die SBB benötigt das Gebiet auch mit der vorgesehenen Inbetriebnahme des Tiefbahnhofs mit Dreilindentunnel weiterhin für einen funktionierenden Bahnbetrieb. Die Gleisflächen sind beispielsweise notwendig, um die Züge des Personen- und des Güterverkehrs sowie des Baudienstes abzustellen und instand zu halten. Dies bedeutet, dass eine losgelöste Entwicklung des Areals entlang der Fruttstrasse vor Fertigstellung des Teilprojekts «Tiefbahnhof» nicht möglich ist.

Auch in der danach vorgesehenen Phase der Umsetzung des Teilprojekts «Neustadttunnel» werden diese Flächen benötigt, da dort ein Installationsplatz vorgesehen ist. Im Bereich des Brünig-Depots ist zudem ein Notausgang geplant. Die dazugehörigen Normen, z. B. für Rettungskräfte und Fluchtwege, müssen eingehalten werden.

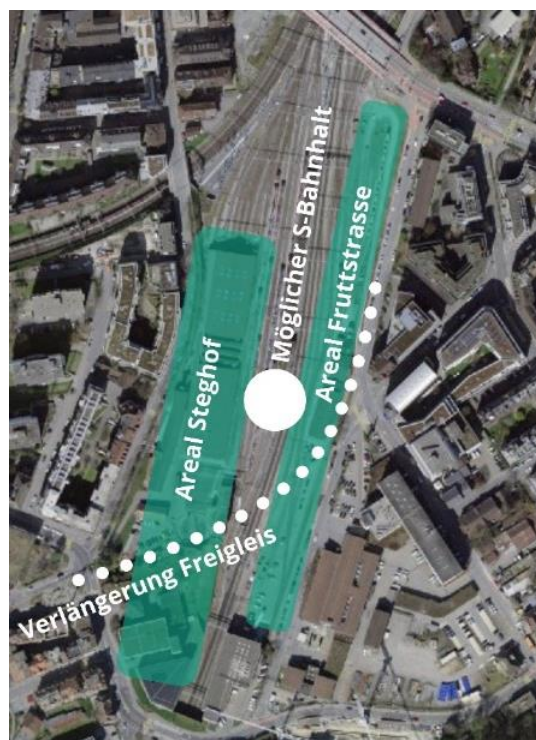
Die Gebäude und Gleise entlang der Fruttstrasse werden entsprechend mindestens bis zur Inbetriebnahme des Durchgangsbahnhofs (2040er-Jahre) von der SBB benötigt.

Laut SBB werden der Bau und die Inbetriebnahme des DBL zu einem späteren Zeitpunkt eine Neubeurteilung der Funktionalitäten und Möglichkeiten der Flächen im Eigentum der SBB im oberirdischen Bahnhof Luzern auslösen. Diese erfolgt auf Basis der Langfristplanung der SBB für die oberirdischen Flächen im Bahnhof Luzern (Rahmenplan), welche derzeit noch auf einem Stand von 2010 basiert. Die Aktualisierung wird durch die SBB unter Einbezug der Stadt Luzern und weiterer relevanter Partnerinnen und Partner in den nächsten Jahren vorgenommen, damit abgestimmt auf die Infrastrukturentwicklung mit dem DBL auch Aussagen zu den benötigten sowie den potenziell frei werdenden Flächen gemacht werden können. Erst nach Vorliegen der Langfristplanung können die langfristigen Entwicklungsperspektiven der Flächen entlang der Fruttstrasse weiter konkretisiert werden.

Raumplanerische Erwägungen

Gemäss geltendem Richtplan des Kantons Luzern wird der Bereich Steghof angrenzend an das betroffene Areal entlang der Fruttstrasse als möglicher Standort für eine zusätzliche S-Bahn-Haltestelle ausgewiesen. An der Umsetzung dieser S-Bahn-Haltestelle besteht auch ein grosses städtisches Interesse. Die Weiterentwicklung des Areals entlang der Fruttstrasse muss daher zwingend aufwärtskompatibel zur Ergänzung dieser S-Bahn-Haltestelle erfolgen. Auch ist sie auf die vorgesehene Verlängerung des Freigleises für den Fuss- und den Veloverkehr abzustimmen. Zu berücksichtigen ist zudem das Entwicklungspotenzial der Parzellen von SBB und ewl auf der gegenüberliegenden Gleisseite (Areal Steghof), welche sich an einem möglichen Hochhausstandort befinden.

Für eine optimale langfristige Transformation in diesem Bereich ist daher eine Koordination der verschiedenen Interessen und Potenziale von grosser Bedeutung. Diese Koordination soll gemäss B+A 15/2022 vom 4. Mai 2022: «Durchgangsbahnhof Luzern (DBL) – Phase 2. Städtische Aufgaben» mit der Durchführung einer Testplanung rund um das Gebiet Steghof erfolgen. Der genaue Perimeter für die Testplanung Steghof ist noch zu bestimmen. Eine Integration des Areals entlang der Fruttstrasse in den Bearbeitungsperimeter scheint jedoch aufgrund der obigen Ausführungen zweckmässig. Die langfristige Funktion des Areals und seines Umfelds wird zudem in der aktuell gestarteten Erarbeitung eines Masterplans zum Stadtraum Bahnhof durch die Stadt und den Kanton Luzern vertieft geprüft.



Aufgrund der Zentralität des Areals und des Umfelds im Quartier (urbane Bebauungen mit Wohn- und Gewerbenutzungen) wäre es aus stadtplanerischer Sicht durchaus vorstellbar für eine Wohnnutzung in den Obergeschossen und publikumsorientierte Angebote im Erdgeschoss auf Ebene der Fruttstrasse. Auch ein städtebaulich verdichteter Übergang zwischen dem Quartier und den Gleisanlagen könnte an dieser Stelle interessant sein. Sollten eine kombinierte Nutzung aus Bahnbetrieb und Wohn-/Arbeitsnutzungen auf dem Areal angestrebt werden, wären diverse Vorgaben betreffend Lärm, nichtionisierender Strahlung (NIS), Erschütterung und Sicherheit zu beachten. Ob sich ein solches Gebäude für Wohnungen eignet, wäre detailliert zu studieren. Erfahrungen der SBB an anderen Standorten zeigen, dass solche Ideen oft aufgrund der hohen Kosten für die Einhaltung der verschiedenen Normen und Vorgaben wieder verworfen werden. Es wäre daher zu untersuchen, ob und wie eine Nutzung der darunterliegenden Flächen (Ebene Gleis) für den Bahnbetrieb mit einer entsprechenden Mischnutzung darüber – und insbesondere einer grundsätzlich lärmsensitiven Wohnnutzung – in Einklang gebracht werden könnte. Eine solche Prüfung ist erst empfehlenswert, wenn Klarheit zum Zielzustand der Flächen in Luzern besteht.

Bau- und Zonenordnung

Das Areal Fruttstrasse ist gemäss Bau- und Zonenordnung¹ einer Verkehrszone zugewiesen. Um den Bau von Wohnungen zu ermöglichen, müsste vorgängig eine Umzonung des Areals vorgenommen werden. Für eine Anpassung der BZO wären die erwähnten Grundlagenabklärungen und Studien (Rahmenplan SBB, Testplanung Steghof, Masterplan Stadtraum Bahnhof) erforderlich. Erst hiermit kann beurteilt werden, welche Nutzung am betreffenden Standort am sinnvollsten ist. Im Rahmen einer Umzonung sind Vorgaben vonseiten der Stadt – beispielsweise zur Verbesserung des Freiraumangebots oder zur Gemeinnützigkeit des Wohnraumangebots gemäss Vorschlag des Postulanten – grundsätzlich möglich.

Insbesondere stellt sich im Zusammenhang mit einer Umzonung aber die Frage des korrekten Zeitpunkts. Im Sinne der Baulandmobilisierung ist eine Umzonung erst zweckmässig, wenn die Bauzone auch gemäss den zonenrechtlichen Bestimmungen genutzt werden kann. Eine Transformation des Areals entlang der Fruttstrasse ist gemäss den Abklärungen der SBB frühestens mit der gesamthaften Fertigstellung des DBL (inkl. Neustadtunnel) möglich. Die Fertigstellung ist nach jetzigem Planungsstand im Verlauf der 2040er-Jahre vorgesehen, sofern das eidgenössische Parlament die dazu notwendigen Finanzmittel in den nächsten Botschaften zum Bahnausbau beschliesst. Eine Umzonung würde durch die SBB zum aktuellen Zeitpunkt nicht gestützt.

Aufgrund dieses langfristigen Entwicklungshorizonts ist eine zeitnahe Umzonung des Areals aktuell weder umsetzbar noch zweckmässig. Abgestimmt auf die Entwicklungsstrategien der Stadt Luzern und der SBB wäre aus heutiger Sicht eine Umzonung frühestens auf Ende der 2030er-Jahre denkbar.

Städtische Wohnraumpolitik

Grundsätzlich unterstützt der Stadtrat das Anliegen des Postulanten zur weiteren Förderung des gemeinnützigen Wohnungsbaus in der Stadt Luzern. Dazu hat der Stadtrat im B+A 15/2024 vom 27. März 2024: «Städtische Wohnraumpolitik IV: 2. Controllingbericht» dem Grossen Stadtrat seine Strategie zur Marktanteilssteigerung des gemeinnützigen Wohnungsbaus dargelegt. Als zentrale Massnahme innerhalb dieser Strategie ist die Abgabe städtischer Areale im Baurecht an gemeinnützige Wohnbauträgerschaften vorgesehen. Im Zeitraum ab 2024 bis 2029 soll jedes Jahr ein grösseres Areal im Baurecht an gemeinnützige Wohnbauträgerschaften ausgeschrieben werden, was zur Erreichung des Initiativziels von 16 Prozent Marktanteil zentral ist. Um die Einhaltung des Zeitplans zu gewährleisten, sind weiterhin grosse Anstrengungen und ein zielführender Einsatz der personellen Ressourcen notwendig. Die vorhandenen Ressourcen sind somit durch die bereits geplanten städtischen Baurechtsabgaben sowie weitere wohnraumpolitische Massnahmen vorderhand stark gebunden.

¹ Stand öffentliche Auflage 2022.

Zu erwartende Folgekosten bei einer Überweisung des Postulats

Die Überweisung des Postulats würde externe Studien im Umfang von rund Fr. 80'000.– bis Fr. 120'000.– für Entwicklungsstudien und erforderliche Gutachten nach sich ziehen und Ressourcen der Dienstabteilung Stadtplanung binden. Die Arbeiten könnten mit bestehenden Ressourcen der Dienstabteilung bewältigt werden, würden jedoch anstelle anderer Arbeiten erfolgen.

Fazit

Der Stadtrat erachtet die Prüfung einer gemeinnützigen Wohnbebauung des Areals Fruttstrasse zum jetzigen Zeitpunkt als verfrüht und deshalb als nicht zielführend. Die Grundeigentümerin SBB benötigt das Areal bis mindestens zur vollständigen Umsetzung des DBL für bahnbetriebliche Nutzungen sowie als Installationsfläche für den vorgesehenen Bau des Neustadttunnels. Langfristig ist eine Transformation des Areals aus Sicht der Stadt Luzern durchaus denkbar. Jedoch sind hierzu vorgängig die Entwicklungsperspektiven durch die Stadt sowie die SBB zu erarbeiten und aufeinander abzustimmen.

Der Stadtrat lehnt das Postulat deshalb ab und sieht vor, die vorhandenen Ressourcen zielgerichtet für die bereits geplanten Arealentwicklungen für den gemeinnützigen Wohnungsbau gemäss B+A 15/2024 einzusetzen. Im Rahmen der Testplanung Steghof und des Masterplans Stadtraum Bahnhof wird das Areal als integraler Bestandteil mitberücksichtigt.