Stadt
Luzern
Stadtrat

Stellungnahme

zum

Dringlichen Postulat Nr. 370 2004/2009

von Patricia Infanger und Markus T. Schmid namens der SP-Fraktion, Korintha Bärtsch und Hans Stutz namens der G/JG-Fraktion und Viktor Rüegg
vom 3. März 2008
(StB 196 vom 12. März 2008)

Wurde anlässlich der 43. Ratssitzung vom 13. März 2008 teilweise überwiesen.

Miete oder Eigentum bei den Service-public-Anlagen auf der Allmend

Der Stadtrat nimmt zum Dringlichen Postulat wie folgt Stellung:

Zeitplan

Das Investorenteam KOI (Firmen Halter AG und Eberli und Partner sowie Credit Suisse) sind im Spätsommer 2007 aus dem Verfahren im Anschluss an den Investorenwettbewerb als Partner der Stadt Luzern hervorgegangen. Sie haben der Stadt die geforderte Offerte für Investition, Planung, Bau und Betrieb unterbreitet. Die Stadt und das Investorenteam haben daraufhin ein Memorandum of Understanding unterzeichnet. Das Parlament wurde darüber im B+A 51/2007, der Grundlage für die Volksabstimmung vom Februar 2008 bildete, orientiert.
Zitat aus B+A 51/2007, S. 19:

„Die Parteien bestätigen damit [mit dem Memorandum] die grundsätzliche Absicht, das Projekt KOI gemeinsam und gemäss den formulierten Regelungen zu realisieren. Auf der Basis dieser Grundlagen sollen die Verhandlungen zielgerichtet weitergeführt werden, um das Projekt zu optimieren.
Der Stadtrat ist der Ansicht, damit ausreichende Klarheit und Sicherheit in Bezug auf die Realisierung von KOI und die dafür einzugehenden Partnerschaften mit Investoren, Realisatoren, Bauherren und späteren Nutzern zu besitzen, um den ersten von zwei geplanten Konkretisierungsschritten vors Volk zu bringen: Mit dem Antrag auf Umzonung in eine Sonderbauzone, der mit diesem Bericht und Antrag zuhanden der Stimmberechtigten gestellt wird, will der Stadtrat die planungsrechtlichen Grundlagen für die Realisierung von KOI schaffen und damit den politischen Grundstein für KOI legen lassen.
Parallel soll das Verfahren für einen Gestaltungsplan vorbereitet werden. Das Team KOI trägt den entsprechenden Aufwand auf eigenes Risiko und will das Projekt bis im Februar 2008 so weit entwickelt haben, dass unmittelbar nach der Volksabstimmung über die Umzonung das Gestaltungsplanverfahren eröffnet werden kann."

Ebenfalls orientierte der Stadtrat in B+A 51/2007, S. 66, über den Zeitplan für die Zeit nach der Volksabstimmung:

Zeitpunkt	***Arbeitsschritt***	***Bemerkung***
Bis Januar/Februar 2008	*Bauprojekt weiterbearbeiten*	*Gestaltungsplanreife; Risiko Investor*
Februar 2008	*Volksabstimmung über Umzonung*	*Freiwillige Unterstellung unter obligatorisches Referendum Strategische Weichenstellung betr. Nutzungsart und Projektidee Sportarena/KOI*
Frühling 2008	*Lizenzverfahren 2008/2009*	*Projektweiterbearbeitung – Baubewilligungsreife bis Herbst 2008*
Sommer 2008	*B+A Ausführung Sportarena (städtischer Beitrag, Baurechte, Verträge usw.)*	*Ja oder Nein zu Sportarena, zuhanden Stimmberechtigte*
Herbst (November) 2008	*Volksabstimmung*	
Anfang 2009	*Baubeginn*	
Sommer (August) 2011	*Eröffnung*	*Etappierte Bauzeit 2 ½ Jahre*

Dieser Zeitplan trägt dem Wunsch der Investoren, das Projekt im Jahr 2008 zur definitiven Entscheidung zu bringen, Rechnung. Dieser ist Gegenstand der Offerte der Investoren vom Spätsommer 2007. Mit anderen Worten: Die Offerte der Investoren ist zeitlich befristet und somit nicht unbeschränkt gültig. In diesem Zusammenhang steht auch der von den Stimmberechtigten bewilligte Eventualkredit von 7,1 Mio. Franken für die anfallenden Projektierungskosten bis zur Volksabstimmung im Herbst 2008. Für zeitliche Verzögerungen gilt also: Würde die Projektierung später anfangen oder würde die Projektierung länger dauern, könnten die Verhandlungen auf Basis der vorliegenden Offerte nicht abgeschlossen werden.

Der Termin für die zweite Volksabstimmung im Herbst 2008 ist breit kommuniziert und bisher nicht in Frage gestellt worden. Damit dieser Termin eingehalten werden kann, müssen die laufenden Verhandlungen weitergeführt werden. Das Team KOI hat per März 2008 eine grosse Zahl von Planern und Fachleuten zu beauftragen, die laufenden Projektierungen rasch und gezielt an die Hand zu nehmen, damit der Stadtrat im Juli 2008 den Bericht und Antrag, der Grundlage für die Volksabstimmung im Herbst 2008 bilden wird, zuhanden des Parlaments verabschieden kann. Ein Modellentscheid für Miete und/oder Eigentum erst im Laufe des ersten Halbjahres 2008 ist daher schon aus zeitlichen Gründen nicht mehr möglich.

Investorenmodell bedeutet Miete
In B+A 51/2007, S. 58 f., führte der Stadtrat aus:

„Die anderen Gebäudeteile des Service public, deren Anlagekosten wie ausgeführt derzeit auf dem Verhandlungsweg noch optimiert und plausibilisiert werden, baut und finanziert der Investor. Hier platziert er sein Kapital, von dem er Rendite erwartet. Er vermietet diese Anlagen der Stadt bzw. den andern Nutzern zu marktüblichen Konditionen. Würde die Stadt selber investieren, müssten – um eine vergleichbare Rechnung aufzustellen – für die Kapitalbeschaffung und den Kapitaldienst ebenfalls Marktkonditionen angenommen werden. Ferner wären verschiedene Opportunitätskosten (wie Know-how, Risikotragung in der Projektierung usw.) mitzuberücksichtigen.
Die städtische Delegation hat die Frage, ob es allenfalls denkbar wäre, die Service-public-Teile zu Eigentum zu erwerben anstatt zu mieten, in die Verhandlungen eingebracht. Diese Variante wurde klar abgelehnt: Ein Investor sucht Investitionsmöglichkeiten und will Kapital anlegen. Ist dies nicht im gewünschten Masse möglich, ist für ihn ein Objekt nicht mehr interessant. Aus Sicht der Stadt Luzern wäre ein Wechsel zu einem Eigentumsmodell aber auch unter rechtlichen Aspekten problematisch: Weil der Wettbewerb als Investorenwettbewerb durchgeführt wurde, wäre es wohl nicht richtig, das Modell nachträglich auf dem Verhandlungsweg zu ändern. In diesem Fall stellten sich ferner vermutlich submissionsrechtliche Fragen."

An dieser Situation hat sich grundsätzlich nichts geändert. Die Stadt und das Investorenteam KOI verhandeln nur auf der Basis eines Mietmodells für die Service-public-Anlagen durch die öffentliche Hand. Eine Ausweitung der Verhandlungen auf andere Lösungen ist nicht nur aus zeitlichen Gründen nicht möglich, sondern steht im offensichtlichen Widerspruch zum von Anfang an verfolgten Weg des Investorenmodells.

Bereits teilweise in der Öffentlichkeit diskutiert wurde jedoch die Frage, inwieweit das Mietmodell hinsichtlich des Ausbaus differenziert ausgestaltet wird. Dabei geht es darum, nur den Rohbau einer ordentlichen Miete zu unterstellen und für den Ausbau eine allenfalls für die Stadt günstigere Variante zu finden.

Im Vordergrund steht dabei zurzeit eine Lösung, bei der die Stadt für den Mieterausbau als Bauherrin auftreten und die Bauleistungen auch selbst finanzieren würde. Ebenso würde sie sofort Eigentümerin des Mieterausbaus. Der Mieterausbau würde im Auftrag der Stadt (und für die Turnhallen: im Auftrag des Kantons Luzern) durch die Halter AG nach dem Submissionsgesetz öffentlich ausgeschrieben.

Aus Sicht des Stadtrates käme diese Variante – im Rahmen des rechtlich und faktisch Möglichen – dem Anliegen der Postulanten entgegen. Über wesentliche Aspekte der Ausgestaltung des neuen Hallenbades könnte in diesem Fall die Stadt zusammen mit der für den Betrieb vorgegebenen Hallenbad AG selbstständig befinden. Die entsprechenden Abklärungen und Verhandlungen sind im Gange. Der Variantenentscheid liegt nicht allein im Belieben der Stadt Luzern, sondern muss für beide Partner annehmbar sein.

Vorteile des Mietmodells
Der Stadtrat ist der Ansicht, dass das skizzierte differenzierte Mietmodell gegenüber einem Eigentumsmodell oder gegenüber der heutigen Situation mit dem Hallenbad auch grosse Vorteile aufweist. Er will eine nachhaltige Mietlösung für den Service public. Es ist zu beachten, dass die Service-public-Anlagen alle innerhalb von Gebäuden stehen, die auch andere Nutzungen umfassen. So liegt beispielsweise das Hallenbad im Sportgebäude, das auch weitere Räumlichkeiten (z. B. Fitness) umfasst. Die für KOI im Vordergrund stehenden Fitness-Betreiber (Migros) sind nur an einer Mietlösung interessiert. Eine Eigentumsbegründung käme für sie gar nicht in Frage. Wollte die Stadt nun an ihren Anlagen Eigentum bilden, müssten – neben den Baurechtsparzellen, die auf jeden Fall geschaffen werden müssen – Stockwerkeigentumseinheiten begründet werden, was zu sehr komplexen Rechtsverhältnissen führen würde. Die Anlagegefässe der CS weigern sich denn auch ausdrücklich, in Stockwerkeigentumseinheiten zu investieren. Das Investorenmodell mit Mietlösung wird im Bereich der Privatwirtschaft regelmässig für die Raumbeschaffung gewählt; es dürfte sich in den nächsten Jahren zunehmend auch für die Bedürfnisse der öffentlichen Hand als sinnvoll erweisen.

Aus Sicht des Stadtrates stehen für den Grossen Stadtrat und die Öffentlichkeit im Zusammenhang mit dem Hallenbad nicht so sehr die Eigentums-, sondern vor allem betriebliche Fragen im Fokus des Interesses. Im Zusammenhang mit der notwendigen Neuausrichtung der Hallenbad AG, die Betreiberin des Hallenbades werden wird, möchte der Stadtrat dem Parlament vorschlagen, ähnlich wie bei den kulturellen Leistungsträgern ein Geschäftsmodell mit Subventionsvertrag und Leistungsauftrag zu entwickeln. Die Hallenbad AG steht heute zu 80 Prozent im Eigentum der Stadt Luzern, mitbeteiligt sind die Lebensrettungs-Gesellschaft und der Schwimmclub. Im künftigen neuen Geschäftsmodell, das zurzeit entwickelt wird, sollen diese Beteiligungsverhältnisse erhalten bleiben. Mit einer Steuerung über Leistungsauftrag wird dieser Betrieb in ein zeitgemässes Führungssystem eingebracht. Damit könnte das Parlament künftig regelmässig über den Hallenbadbetrieb diskutieren und einen mehrjährigen Leistungsauftrag erteilen; die Hallenbad AG würde richtig in den bestehenden Controlling-Kreislauf der Stadt integriert.

Bedeutung der Volksabstimmung vom Februar 2008 und Stand der Verhandlungen: Haltung des Stadtrates
Der Stadtrat betrachtet das Ergebnis der Volksabstimmung vom 24. Februar 2008 als klaren Auftrag einer doch deutlichen Mehrheit der Stimmberechtigten (54 zu 46 Prozent), das Investorenmodell nun zielgerichtet auszuverhandeln und den Stimmberechtigten vorzulegen. Die Umzonung, welche die Grundlagen für eine Wohnnutzung auf der Allmend schafft und die maximale Bauhöhe festlegt, macht nur in diesem Zusammenhang Sinn. Die Verhandlungen sind weit vorangeschritten; bis Mitte Mai 2008 sollten die Baurechts- und Mietverträge abgeschlossen werden können. Parallel dazu läuft die Projektierung; ferner sind die Verhandlungen mit den Verantwortlichen des FCL hinsichtlich Stadionbau- und -betrieb weit gediehen.

Der von den Postulanten geforderte Bericht ist aus sachlichen, politischen und zeitlichen Gründen nicht zielführend: In sachlicher Hinsicht widerspricht er dem Stand der Verhandlungen, dem Projektstand und dem geplanten Vorgehen; in politischer Hinsicht ist der Grundsatzentscheid für das Investorenmodell aus Sicht des Stadtrates am 24. Februar 2008 an der Urne gefallen; und auf der Zeitachse ist ein Bericht vor dem Bericht und Antrag im Sommer 2008, der im August 2008 in die Kommission gehen soll, nicht realistisch. Ein solcher müsste ja bereits im April 2008 verabschiedet werden, um überhaupt beraten zu werden, bevor nachher der definitive Bericht und Antrag folgt. Letzterer könnte in wesentlichen Teilen erst verfasst werden, nachdem das Parlament, voraussichtlich im Juni 2008, entschieden hätte. Die Forderungen der Postulanten nach einer Gegenüberstellung von zwei Modellen, von denen eines nicht realistisch ist, und nach umfassenden Vergleichen können aus Sicht des Stadtrates nicht erfüllt werden.

Das Investorenmodell bedingt eine umfassende und sehr präzise Abstimmung aller rechtlichen und planerischen Rahmenbedingungen. So müssen Baurechtsverträge und Mietverträge bzw. alle weiteren allfälligen Absprachen betreffend Nutzungen sich lückenlos entsprechen. Anforderungsprofile, Materialbeschriebe, aber auch Zonenaufteilungen oder Infrastrukturanlagen müssen gegenseitig in Übereinstimmung gebracht werden. Eine eigentliche Variantenplanung mit verschiedenen sachenrechtlichen Rechtsverhältnissen innerhalb einer Baurechtsparzelle (Eigentums- und Mietmodell) wäre auch aus dieser Sicht äusserst aufwendig, problematisch und nicht verantwortbar. Es ist auch fraglich, ob damit überhaupt vergleichbare Varianten gewonnen würden oder ob damit nicht eine Verunklarung erreicht würde.

Der geforderte Vergleich mit Modellen ausserhalb Luzerns wird vom Stadtrat darum nicht als zielführend angesehen, weil es kaum gelingen wird, einen echten, alle Fakten berücksichtigenden Vergleich zu finden. Es gilt, die Luzerner Lösung – das Investorenmodell KOI – mit all ihren möglichen Vor- und Nachteilen gegeneinander abzuwägen. Das Herbeiziehen von vermeintlichen Vergleichszahlen wird vom Stadtrat als ausserordentlich zeitaufwendige Arbeit mit wenig Aussicht auf wirkliche weitere Erkenntnis angesehen.

Die vorhandenen Ressourcen können zurzeit andersweitig besser eingesetzt werden. Auch der Bericht und Antrag im Sommer 2008 wird keine umfassenden Variantenvorschläge mit Auswahlmöglichkeit machen können, wie dies im Postulat ebenfalls angedeutet wird. Das gilt es nun realistisch zu sehen.

Der Stadtrat möchte aber die Mitglieder des Grossen Stadtrates in einem frühen Zeitpunkt im Detail über das Ergebnis der Verhandlungen betreffend Mietmodell und den Weg dorthin orientieren; dies anlässlich eines Workshops, der für den 12. Juni 2008 vorgesehen ist.

In dem Sinne, als zurzeit konkret darüber verhandelt wird, dass die Stadt im Zusammenhang mit dem Mieterausbau als Bauherrin und Eigentümerin auftreten könnte, beantragt der Stadtrat teilweise Überweisung des Postulates.

Stadtrat von Luzern

Stadt
Luzern
Stadtrat