

E-Mail _____ **KOMM**

Medien Stadt Luzern

Luzern, 7. Juni 2023

Medienmitteilung

Initiative «Für den Erhalt des Servicegebäudes und der Lindenbäume am Bundesplatz»: Stadtrat nimmt Stellung zu den Ergebnissen der Untersuchung der Geschäftsprüfungskommission

Die Geschäftsprüfungskommission (GPK) des Grossen Stadtrates hat am 7. Juni 2023 den [Bericht der Subkommission GPK \(Bundesplatz\)](#) veröffentlicht. Der Untersuchungsbericht adressiert wichtige Punkte zur Arbeitsweise des Stadtrates, insbesondere zur Dokumentation und Kommunikation von Entscheiden. Der Stadtrat nimmt erfreut zur Kenntnis, dass die Untersuchung keinerlei Hinweise darauf gibt, dass die Ausführungen im Bericht und Antrag 18/2022, insbesondere zum Vertrauensschutz auf Seite 7, nicht korrekt wären.

Am 20. Oktober 2022 hat die Geschäftsprüfungskommission des Grossen Stadtrates (GPK) eine Subkommission eingesetzt. Die Subkommission wurde beauftragt zu prüfen, ob der Sachverhalt auf Seite 7 des Berichtes und Antrages 18 vom 29. Juni 2022: «Initiative «Für den Erhalt des Servicegebäudes und der Lindenbäume am Bundesplatz»» korrekt ist. Am 27. April 2023 hat die GPK den Stadtrat zur Wahrung des rechtlichen Gehörs eingeladen, schriftlich zum Untersuchungsbericht und den darin genannten Empfehlungen Stellung zu nehmen.

Allgemeine Würdigung des Stadtrates

Aus Sicht des Stadtrates hat sich die Subkommission, die die vorliegende Untersuchung im Auftrag der GPK durchgeführt hat, bei ihrer Arbeit an die theoretischen Vorgaben der Oberaufsicht gehalten und einen kompakten, gut strukturierten Untersuchungsbericht verfasst. Der Untersuchungsbericht adressiert wichtige Punkte zur Arbeitsweise des Stadtrates, insbesondere zur Dokumentation und Kommunikation von Entscheiden.

Die GPK schafft mit ihrer Untersuchung und der geplanten Kommunikation der Empfehlungen Transparenz über das Handeln des Stadtrates und der Verwaltung. Sie fördert damit das Vertrauen in die politischen Institutionen und sichert die demokratische Legitimation des staatlichen Handelns. Der Stadtrat würdigt dies positiv.

Weiteres Vorgehen

Die Untersuchung der Subkommission hat keinerlei Hinweise darauf erbracht, dass die Ausführungen im B+A 18/2022, insbesondere zum Vertrauensschutz (Seite 7), nicht korrekt wären. Bei der Behandlung des B+A 18/2022 hat 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, Annahmempfehlung) ergibt sich für den Stadtrat der verbindliche Auftrag, die Umsetzung der Initiative nach deren Annahme durch die Bevölkerung gemäss den Ausführungen im Bericht und Antrag und der Debatte im Grossen Stadtrat an die Hand zu nehmen. Der Vertrauensschutz wird dadurch zusätzlich belastbar.

Konkrete Haltung des Stadtrates zu den einzelnen Empfehlungen der Subkommission GPK (Bundesplatz)

Allgemeine Vergabepaxis

Die Subkommission stellt fest, dass die Stadt Luzern erst seit dem Jahr 2014 nicht nur klassische Monopole, sondern auch faktische Monopole wie Sondernutzungen des öffentlichen Grundes ausschreibt. Zum Zeitpunkt der Zusicherung der Nutzung des Servicegebäudes am Bundesplatz an die EG Bucher/Bühler habe es mit einem ersten Verwaltungsgerichtsurteil (2011) und dessen Bestätigung durch das Bundesgericht (2012) jedoch bereits erste Anzeichen für eine mögliche Praxisänderung gegeben. Diese sei im Vergabezeitpunkt jedoch noch keineswegs konsolidiert gewesen. Inzwischen sei die rechtliche Situation geklärt. Es bestehen der Situation angepasste, umfangreiche Dokumentationen mit entsprechenden Eignungs- und Vergabekriterien, die sich auf bestehende städtische Rechtsgrundlagen abstützen. Verwaltungintern gebe es jedoch noch keine Weisungen, Leit- oder Richtlinien für die Vergabe von Nutzungen von öffentlichem Grund. Die Subkommission empfiehlt gestützt auf diese Sachverhaltsfeststellung, dass die konkrete Umsetzung von solchen Vergaben verwaltungintern stärker prozessual abgestützt wird.

Nach Ansicht des Stadtrates ist der von der Subkommission festgestellte Sachverhalt korrekt. Es gilt jedoch zu bedenken, dass seit der Nutzungsvergabe an die EG Bucher/Bühler über zehn Jahre vergangen sind. Seither haben sich die rechtlichen Grundlagen geklärt, und die Praxis wurde angepasst: Die heute bestehenden rechtlichen Vorgaben (Reglemente, Verordnungen, Rechtsprechung) sind hinreichend detailliert und lassen den nötigen Spielraum, um der sehr unterschiedlichen Natur der Vergaben (Vergabegenstand, Adressaten) von öffentlichem Grund auch im konkreten Vorgehen Rechnung zu tragen. Bei der Vergabe von Nutzungen des öffentlichen Grunds wird eine transparente und konsequente Praxis verfolgt, bei der die Ausschreibung als Regelfall gilt, von dem nur in begründeten Fällen abgewichen wird. Mehrere Ausschreibungen von Nutzungen von öffentlichem Grund haben einer Überprüfung durch das Kantonsgericht standgehalten (Ufschöttli-Buvette, Taxistandplätze, Marronistände). Dem Gesagten entsprechend lehnt der Stadtrat die Empfehlung der Subkommission, die konkrete Umsetzung verwaltungintern stärker prozessual abzustützen, ab, soweit sie nicht bereits umgesetzt ist.

Umstände der Zusicherung und Belastbarkeit des Vertrauensschutzes

Die Subkommission stellt fest, dass eine Übergabe des Dienstgebäudes «zu marktkonformen Bedingungen», wie in der Protokollnotiz Nr. 32 vom 13. Juli 2012 geschrieben, nicht umsetzbar ist. Beim Dienstgebäude handle es sich nicht um Verwaltungsvermögen, sondern um öffentlichen Grund. Für die Nutzung des öffentlichen Grundes seien Konzessionen zu erteilen, was eine Übergabe zu marktkonformen Bedingungen verunmögliche. Im Weiteren wurde festgestellt, dass der Stadtrat im Zusammenhang mit der Vergabe im Jahr 2012 zwar eine Protokollnotiz beraten, jedoch keinen formellen Beschluss gefällt habe. Zudem sei nicht nachvollziehbar, auf welche Weise die Zusicherung an die EG Bucher/Bühler erfolgte. Die Subkommission empfiehlt gestützt auf diese Sachverhaltsfeststellung eine Verbesserung bei der Kommunikation und Dokumentation von Entscheiden des Stadtrates.

Die Feststellung der Subkommission, beim Dienstgebäude handle es sich nicht um Verwaltungsvermögen, sondern um öffentlichen Grund, ist aus kreditrechtlicher Optik nicht korrekt. Jedes Grundstück gehört entweder zum Finanz- oder zum Verwaltungsvermögen und ist in der Bilanz entsprechend verbucht. Der öffentliche Grund gehört zum Verwaltungsvermögen. Es ist davon auszugehen, dass die Subkommission mit ihrer Unterscheidung zwischen Verwaltungsvermögen und öffentlichem Grund auf die unterschiedlichen Zuständigkeiten für die Bewirtschaftung von Verwaltungsvermögen und öffentlichem Grund anspielt: Die Umwelt- und Mobilitätsdirektion (UMD) ist zuständig für den öffentlichen Grund, die Baudirektion für «das übrige Verwaltungsvermögen» (wie z. B. Verwaltungsgebäude, Schulhäuser usw.).

Im Übrigen ist der von der Subkommission festgestellte Sachverhalt korrekt. Im Jahr 2012 hat der Stadtrat keinen formellen Beschluss gefällt. Das Bewusstsein für die verschiedenen Geschäftsarten bzw. Beratungsgegenstände (z. B. Protokollnotiz und Stadtratsbeschluss) wurde seither geschärft. Formelle Beschlüsse werden immer als Stadtratsbeschluss traktandiert. Protokollnotizen haben den Charakter eines Aussprachepapiers, mit dem Richtungsentscheide gefällt werden können. In Analogie zu den Beratungsgegenständen des Grossen Stadtrates hat die Protokollnotiz den Charakter eines (Planungs-)Berichtes, während der Stadtratsbeschluss den Charakter eines Berichtes und Antrages hat. Der Legislaturwechsel im nächsten Jahr bietet eine gute Gelegenheit für entsprechende Sensibilisierungsmassnahmen unter Federführung der Stadtkanzlei. Was die von der Subkommission empfohlene Verbesserung von Kommunikation und Dokumentation betrifft, ist festzuhalten, dass sich diese Empfehlung auf Feststellungen zu Sachverhalten bezieht, die zeitlich lange zurückliegen (2012). Die jüngeren Entscheide und deren Kommunikation sind – nicht zuletzt dank der Einführung des elektronischen Geschäftsverwaltungssystems (GEVER) – gut und systematisch dokumentiert, und die Kommunikation ist ein fester Bestandteil eines jeden Geschäfts. Nebst der weiteren Sensibilisierung in Bezug auf die Geschäftsarten bzw. Beratungsgegenstände anlässlich des Legislaturwechsels gibt es keinen Handlungsbedarf. Die Empfehlung ist spätestens seit der Einführung von GEVER umgesetzt.

Entscheidungsprozess des Stadtrates

Die Subkommission stellt fest, dass der Stadtrat das Geschäft im Jahr 2019 nach längerer Zeit wiederaufgenommen hat. Der Stadtrat habe seine Meinung betreffend die Nutzungsvergabe an die EG Bucher/Bühler an zwei kurz aufeinanderfolgenden Sitzungen vom 15. und 29. Mai 2019 bestätigt. Mangels Protokolls lasse sich nicht feststellen, inwiefern der Stadtrat bei seinen Beratungen im Frühling 2019 auf den Vertrauensschutz Bezug genommen habe. Weiter stellte die Subkommission fest, dass der Stadtrat de facto Entscheide getroffen hatte, obwohl die entsprechenden Geschäfte nur als Aussprache- und nicht als Beschluss-Geschäfte traktandiert waren. Die Subkommission empfiehlt, die Protokollierung für alle Geschäftsarten zu verbessern. Sie erwartet, dass durch die Protokollierung auch Geschäfte ohne Beschluss inhaltlich nachvollzogen werden können. Weiter empfiehlt die Subkommission, bei Entscheidungen stärkere Transparenz über die Geschäftsart und die damit verbundene formelle Bedeutung der Entscheidung zu schaffen.

Nach Ansicht des Stadtrates hat die Subkommission den Sachverhalt korrekt festgestellt. Die Empfehlung, die Protokollierung für alle Geschäftsarten zu verbessern, wurde bereits umgesetzt: Als Reaktion auf die Empfehlungen, die die GPK im Rahmen der vbl-Untersuchung an den Stadtrat gerichtet hat, wird von der Stadtschreiberin an jeder Stadtratssitzung eine Mitschrift erstellt, die die wesentlichen Inhalte der Diskussion, die Ablehnungs- und Änderungsanträge sowie die Abtraktandierungen und die Entscheidungsvertagungen nachvollziehbar macht.

Potenzielle Amtsgeheimnisverletzung

Die Subkommission leitet aus einem vom 19. April 2019 datierten Schreiben der EG Bucher/Bühler eine Geheimhaltungspflichtverletzung ab: Bereits vor der Traktandierung am 15. Mai 2019 habe die EG Bucher/Bühler vom Vorschlag der UMD, die Nutzung auszuschreiben, erfahren und entsprechend davon abgeraten. Die Subkommission empfiehlt, die Bedingungen der Geheimhaltungspflicht intern zu klären und alle Mitarbeitenden dafür zu sensibilisieren. Überdies legt sie dem Stadtrat nahe, bei möglichen Verletzungen der Geheimhaltungspflicht rechtliche Schritte zu prüfen.

Es ist zutreffend, dass die EG Bucher/Bühler in ihrem Schreiben vom 19. April 2019 von einer Ausschreibung abgeraten hat. Es ist jedoch nicht belegt, dass diese Äusserung auf eine Geheimhaltungspflichtverletzung zurückzuführen ist. Der Stadtrat nimmt Hinweise auf Amtsgeheimnisverletzungen ernst und prüft einzelfallweise, ob Anzeige erstattet werden soll; verschiedentlich wurde dies auch schon getan. Die Empfehlung, die Bedingungen der Geheimhaltungspflicht intern zu klären und die Mitarbeitenden zu sensibilisieren, nimmt der Stadtrat entgegen. Die Stadtkanzlei wird beauftragt, die Klärung vorzunehmen und Sensibilisierungs- und Schulungsmassnahmen zu ergreifen. Ein erster Schritt wurde mit dem Erlass des neuen Klassifizierungskonzepts bereits unternommen. Die Anwendung der neuen Klassifizierungsregeln wird ab September 2023 geschult.

Investitionsschutz

Die Subkommission stellt fest, dass der Investitionsschutz erst im Rahmen des B+A 18/2022 eingebracht wurde. Als der Stadtrat am 29. Mai 2019 an der Zusicherung festhielt, sei davon noch keine Rede gewesen. Die Subkommission hält fest, dass der öffentlichen Hand mit der Einführung des Investitionsschutzes Kosten entstehen können. Sie begrüsst deshalb, dass dem Grossen Stadtrat der Konzessionsvertrag sowie die entsprechenden Berechnungen und die Ausgabenbewilligungen nochmals vorgelegt werden.

Die Feststellung und Empfehlung der Subkommission entspricht der Haltung, die der Stadtrat im B+A 18/2022 vertritt, in welchem explizit ausgeführt ist (vgl. S. 13): «Nehmen die städtischen Stimmberechtigten die Initiative an, sollen mit der EG Bucher/Bühler die Details für den Konzessionsvertrag ausgehandelt und die Berechnungen in einem Bericht und Antrag, der zudem die mögliche Ausgabenbewilligung beinhaltet, vorgelegt werden.» Zudem wird darauf hingewiesen, dass die Stadt durch die Unterzeichnung des Konzessionsvertrags eine Rückzahlungsverpflichtung von maximal 1 Mio. Franken eingeht, wenn die Initiative «Für den Erhalt des Servicegebäudes und der Lindenbäume am Bundesplatz» dereinst angenommen wird. Dabei handelt es sich um eine Eventualverpflichtung, d. h. um eine mögliche Verpflichtung, die aus Ereignissen der Vergangenheit resultiert, jedoch durch ein künftiges, nicht beeinflussbares Ereignis noch bestätigt werden muss. Bei Eingang einer Eventualverpflichtung ist eine Ausgabenbewilligung einzuholen. Mit dem dem Grossen Stadtrat zu unterbreitenden Bericht und Antrag soll daher die mit dem Konzessionsvertrag verbundene Eventualverpflichtung, bzw. die mögliche maximale Ausgabe in der Höhe von insgesamt Fr. 1'000'000.– bewilligt werden. Freibestimmbare Ausgaben von mehr als Fr. 750'000.– hat der Grosse Stadtrat durch einen Sonderkredit zu bewilligen (§ 34 Abs. 2 lit. a des Gesetzes über den Finanzhaushalt der Gemeinden vom 20. Juni 2016, FHGG; SRL Nr. 160, in Verbindung mit Art. 69 lit. b Ziff. 3 der Gemeindeordnung der Stadt Luzern vom 7. Februar 1999, GO; sRSL 0.1.1.1.1). Sein Beschluss unterliegt nach Art. 68 lit. b Ziff. 2 GO dem fakultativen Referendum.

Feststellung zur Zusammenarbeit mit den Direktionen

Inhaltlich losgelöst von der vorliegenden Untersuchung hat die Subkommission im Rahmen ihrer Abklärungen Optimierungspotenzial festgestellt. Sie begrüsse, dass der Stadtrat die betreffenden Mitarbeitenden rasch und unkompliziert mit Beschlüssen von der Geheimhaltungspflicht entbunden hat. Ganz generell könne mit der heutigen Regelung, wonach die Mitarbeitenden auch gegenüber den Aufsichtskommissionen und deren Subkommissionen an die Geheimhaltungspflicht gebunden sind und eine Entbindung per Stadtratsbeschluss notwendig ist, Abklärungen im Rahmen der Oberaufsicht verzögert oder allenfalls gar behindert werden. Für die Wahrnehmung der Oberaufsicht sei es für die Aufsichtskommissionen unabdingbar, dass sie rechtzeitig über die relevanten Informationen verfügen und ihnen diese nicht vorenthalten werden können. Die Subkommission empfiehlt eine Revision von Art. 63 des Geschäftsreglements des Grossen Stadtrates. Mit der neuen Regelung sollen die Aufsichtskommissionen ohne vorgängige Entbindung weitergehende Auskünfte und Einsicht in Akten aus dem Stadtrat und der städtischen Verwaltung erhalten, analog zum neuen § 27c im Gesetz über die Organisation und Geschäftsführung des Kantonsrates.

Der Stadtrat nimmt die Feststellung der Subkommission und die Empfehlung zur Kenntnis. Er empfiehlt der Subkommission, das Anliegen mit der Geschäftsleitung des Grossen Stadtrates zu diskutieren, die sich derzeit mit der Revision des Geschäftsreglements beschäftigt. Der Stadtrat wird im Rahmen seiner Stellungnahme zu diesem Gesetzgebungsprojekt inhaltlich Stellung beziehen zum Änderungsvorschlag.

Fazit

Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass der Stadtrat den Vertrauensschutz als hohes Gut betrachtet. Er nimmt erfreut zur Kenntnis, dass die Untersuchung keinerlei Hinweise darauf gibt, dass die entsprechenden Ausführungen im Bericht und Antrag 18/2022 nicht korrekt wären. Die Empfehlungen der Subkommission werden mit einer Ausnahme (Erlass von Weisungen, Leit- oder Richtlinien für die Vergabe von Nutzungen von öffentlichem Grund) entgegengenommen und – wo nicht bereits erfolgt – umgesetzt. Zur Änderung des Geschäftsreglements in Bezug auf den Umgang mit Entbindungen vom Amtsgeheimnis wird sich der Stadtrat materiell im Rahmen der Stellungnahme zur Reglementsrevision äussern.