



**Stadt
Luzern**

Stadtrat

Bericht

an den Grossen Stadtrat von Luzern
vom 24. Oktober 2018 (StB 596)

B 28/2018

Erwerb von Grundstücken

Vom Grossen Stadtrat zustimmend
zur Kenntnis genommen am
20. Dezember 2018

Bezug zur Gesamtplanung 2018–2022

Leitsatz Gesellschaft

Die Stadt Luzern zeichnet sich durch eine solidarische Gemeinschaft aus dank

- lebendiger und sicherer Quartiere mit starken Freiwilligenstrukturen und hoher Lebensqualität,
- attraktiver öffentlicher Räume und eines vielfältigen Wohnraumangebots,
- eines qualitativ hochstehenden und vielfältigen Bildungs-, Kultur-, Sport- und Freizeitangebots,
- flexibler und effizienter Beratungs-, Unterstützungs- und Betreuungsangebote,
- der Förderung der Integration aller Bevölkerungsgruppen.

Leitsatz Wirtschaft

Die Stadt Luzern verfügt über hervorragende wirtschaftliche Rahmenbedingungen, die es ihren bestehenden und neuen Unternehmen erlauben,

- sich auf ihren jeweiligen Märkten erfolgreich und verantwortungsvoll zu behaupten,
- der Luzerner Bevölkerung und Gästen qualitativ hochstehende Produkte und Dienstleistungen zu offerieren,
- attraktive Arbeitsplätze anzubieten,
- für Kundschaft, Mitarbeitende und Lieferanten gut erreichbar zu sein.

Wirkungsziel Wohnen

Ziel ist, dass in der Stadt Luzern ein ausgewogenes Wohnraumangebot für alle Bevölkerungsgruppen zur Verfügung steht und bis Ende 2020 mindestens 600 neue gemeinnützige Wohnungen realisiert oder im Bau sind.

Wirkungsziel Wirtschaft

Ziel ist, dass die Stadt rasch über zusätzliche, attraktive Dienstleistungs- und Arbeitsflächen an zentraler Lage verfügt. So wird in enger Zusammenarbeit mit der SBB das Projekt «Rösslimatt» in erster Priorität vorangetrieben. Damit wird bis 2018 eine zusätzliche Bruttogeschossfläche im Umfang von rund 15'000 bis 20'000 m² an zentralster Lage bereitgestellt. Weiter ist die Planungsphase für die städtischen Schlüsselareale abgeschlossen.

Soziale Wohlfahrt

Fünffjahresziel 5.3 Basierend auf der Umsetzungsstrategie zur Initiative «Für zahlbaren Wohnraum» sind zwischen 2015 und 2020 600 zusätzliche gemeinnützige Wohnungen verfügbar oder im Bau. Die städtische Wohnraumpolitik trägt zur Erhaltung der hohen Lebensqualität und des vielfältigen Wohnungsangebots bei. Massnahmen für die soziale Durchmischung der Quartiere und zur Förderung von vielfältigem Wohnraum für alle Bevölkerungsschichten sind eingeleitet.

Umwelt und Raumordnung

Fünffjahresziel 7.1 Die Bedeutung, Nutzung und Gestaltung der urbanen öffentlichen Räume sowie der naturnahen Freiräume ist in gesamtstädtischen Konzepten definiert. Diese liegen vor; erste Massnahmen sind umgesetzt.

Fünfjahresziel 7.4 Durch innovative Siedlungsplanung, Mobilitätsmanagement und kluge Nutzungsdurchmischung wird die «Stadt der kurzen Wege» erreicht.

Volkswirtschaft

Fünfjahresziel 8.2 Die Stadt unterstützt die Schaffung von neuen, wertschöpfungsintensiven Arbeitsplätzen.

Fünfjahresziel 8.3 Die Stadt steigert die Attraktivität der Innenstadt.

Fünfjahresziel 8.4 Die Stadt ist sich der Wichtigkeit der Wirtschaft bewusst und fördert die Vielfalt der Unternehmen durch optimierte Rahmenbedingungen.

Übersicht

Seit Januar 2018 hat der Stadtrat die Kompetenz, Grundstücke für das Finanzvermögen bis zu einem Wert von 30 Mio. Franken zu erwerben. Der Grosse Stadtrat hat mit dieser Kompetenzerhöhung eine zentrale Voraussetzung für eine aktive Bodenpolitik des Stadtrates geschaffen. Durch den bewussten Kauf und die gezielte Bewirtschaftung von Grundstücken kann der Stadtrat die Stadtentwicklung langfristig beeinflussen und unerwünschten Entwicklungen entgegenwirken. Er zeigt im vorliegenden Bericht auf, nach welchen Grundsätzen er bei künftigen Grundstückskäufen vorgehen und welche Ziele er durch die Geschäfte erreichen will.

Abgeleitet von rechtlichen und strategischen Grundlagen hat der Stadtrat fünf Grundsätze festgelegt, nach denen er sich bei künftigen Grundstückskäufen richten wird:

1. Der Stadtrat geht bei Grundstückskäufen gezielt vor, handelt nachhaltig und beurteilt Geschäfte nach ihrem Potenzial für die Stadtentwicklung.
2. Der Stadtrat arrondiert stadt eigene Grundstücke sinnvoll.
3. Der Stadtrat erwirbt Grundstücke zu marktkonformen Preisen.
4. Der Stadtrat fokussiert sich auf Grundstückskäufe auf dem eigenen Gemeindegebiet.
5. Der Stadtrat tritt auf dem Markt verlässlich und kompetent auf.

Durch die konsequente Einhaltung dieser Grundsätze ist sichergestellt, dass Grundstücke nicht um des Kaufens willen gekauft werden; vielmehr müssen übergeordnete Ziele und das öffentliche Interesse ausschlaggebend sein für ein Kaufgeschäft. Konkret kauft der Stadtrat Grundstücke, um folgende Ziele zu erreichen: Erstens sollen öffentliche Aufgaben wirksam erfüllt werden können (z. B. durch vorsorglichen Landerwerb oder die Arrondierung eigener Grundstücke für eine spätere Schulhauserweiterung). Zweitens gilt es, die Erreichung der Ziele der Wohnraumpolitik zu unterstützen. In den nächsten Jahren liegt der Fokus hierbei klar in der Förderung des gemeinnützigen Wohnungsbaus. Drittens sollen Freiräume für Bevölkerung und Gäste erhalten und geschaffen werden. Und schliesslich werden mit dem Kauf von Grundstücken wirtschaftspolitische Anliegen unterstützt, indem beispielsweise strategische Landreserven für künftige Neu- oder Umsiedlungen von Firmen gekauft werden. Die Fokussierung auf diese vier Ziele stellt sicher, dass die betrieblichen und finanziellen Ressourcen nicht verzettelt, sondern nachhaltig eingesetzt werden.

Der Stadtrat will in Zukunft aktiver auf dem Immobilienmarkt auftreten und hat dazu verschiedene Massnahmen festgelegt. So soll der verwaltungsinterne Austausch zum Thema optimiert werden, um frühzeitig über Bedürfnisse anderer Direktionen im Bild zu sein. Der Austausch mit Partnern auf dem Immobilienmarkt soll intensiviert werden und schliesslich die Kommunikation gegenüber der Politik zeitnah erfolgen. Der Stadtrat geht mit der gesprochenen Kompetenzerhöhung verantwortungsvoll um und nutzt den erweiterten Handlungsspielraum, um die Stadtentwicklung aktiv in die gewünschte Richtung zu lenken.

Inhaltsverzeichnis	Seite
1 Ziele des Stadtrates	6
2 Ausgangslage	7
3 Rückblick	7
3.1 Einschätzung des bisherigen Marktauftritts	7
3.2 Politische Vorstösse	8
3.3 Wegweisende Abstimmungen	8
3.4 Erläuterungen zum Finanz- und Verwaltungsvermögen	9
4 Rechtliche und strategische Grundlagen	10
5 Grundsätze	11
6 Ziele	12
6.1 Öffentliche Aufgaben wirksam erfüllen	12
6.2 Ziele der Wohnraumpolitik erreichen	13
6.3 Freiräume erhalten und schaffen	14
6.4 Wirtschaftspolitische Anliegen unterstützen	15
7 Massnahmen	16
8 Politische Würdigung	17
9 Antrag	17

Der Stadtrat von Luzern an den Grossen Stadtrat von Luzern

Sehr geehrter Herr Präsident

Sehr geehrte Damen und Herren

1 Ziele des Stadtrates

Die Kompetenzerhöhung für den Stadtrat zum Kauf von Grundstücken, die durch den Grossen Stadtrat auf Anfang 2018 erfolgt ist, ist eine zentrale Voraussetzung, damit der Stadtrat eine aktive Bodenpolitik betreiben kann. Dank dem gezielten Kaufen und Bewirtschaften von Grundstücken kann der Stadtrat langfristig die Stadtentwicklung beeinflussen, den Lebensraum gestalten und unerwünschten Entwicklungen entgegenwirken.

Der Stadtrat schätzt das Vertrauen des Grossen Stadtrates sehr und geht verantwortungsvoll mit dem erweiterten Handlungsspielraum um. Eine umfassende Meinungsbildung und Interessenabwägung geht auch künftig jedem Grundstückskauf voraus. Genauso stehen auch in Zukunft weder kurzfristige Gewinne noch möglichst hohe Renditen im Vordergrund; vielmehr müssen Grundstückskäufe strategisch Sinn ergeben und dürfen langfristig den Finanzhaushalt nicht aus dem Gleichgewicht bringen.

Konkret verfolgt der Stadtrat mit einer aktiven Bodenpolitik vier Ziele:

- durch vorsorglichen Landerwerb künftige öffentliche Aufgaben (z. B. Bildung) wirksam und kostenbewusst erfüllen;
- die in der Wohnraumpolitik definierten Ziele erreichen;
- der Bevölkerung und den Gästen ausreichend Freiraum zur Verfügung stellen;
- wirtschaftspolitische Anliegen unterstützen.

Erste Erfahrungen zeigen, dass der Stadtrat dank des gewonnenen Handlungsspielraums flexibler und schneller auf dem Markt handeln kann. Im Bewusstsein um den hart umkämpften Markt setzt der Stadtrat stark auf Beziehungsarbeit und das Vertrauen von Grundeigentümerinnen und Grundeigentümern.

2 Ausgangslage

Mit dem Bericht und Antrag 17 vom 5. Juli 2017: «Einführung HRM2. Neue Führungsinstrumente. Revision Finanzhaushaltsrecht» hat der Grosse Stadtrat die Ausgabenkompetenz des Stadtrates beim Kauf von Grundstücken erhöht. Seit 1. Januar 2018 darf der Stadtrat Grundstücke für das Finanzvermögen bis zu einem Wert von 30 Mio. Franken in eigener Kompetenz erwerben (Art. 70 lit. c Ziff. 6 der Gemeindeordnung der Stadt Luzern vom 7. Februar 1999 [GO; sRSL 0.1.1.1.1]). Gleichzeitig mit der Kompetenzerhöhung hat der Grosse Stadtrat in einer Protokollbemerkung zum B+A 17/2017 festgehalten, dass der Stadtrat dem Grossen Stadtrat im Laufe des Jahres 2018 einen Bericht mit der Strategie für künftige Grundstückskäufe vorzulegen habe.

Bis anhin fehlte eine gesamtheitliche Strategie für den Erwerb von Grundstücken, da eine aktive Bodenpolitik des Stadtrates politisch nicht abgestützt war und entsprechend die Ausgabenkompetenz für Erwerbe ins Finanzvermögen tief lag. Bei einzelnen Käufen von Grundstücken hat sich der Stadtrat in der Vergangenheit an den Zielen von strategischen Grundlagenpapieren orientiert, z. B. an der Gemeindestrategie, dem Bericht zur Wohnraumpolitik oder dem Wirtschaftsbericht. Diese Papiere sind auch in Zukunft zentrale Grundlagen für die Strategie des Stadtrates und werden mit dem vorliegenden Bericht ergänzt.

Der Bericht startet mit einem Blick zurück auf den bisherigen Auftritt des Stadtrates auf dem Markt sowie die politischen Veränderungen der letzten Jahre. Es folgen die rechtlichen und strategischen Grundlagen zum Thema. Abgeleitet von den einführenden Kapiteln zeigt der Stadtrat Grundsätze auf, nach denen er sich bei Grundstückskäufen richtet, und Ziele, die er mit den Kaufgeschäften erreichen will.

3 Rückblick

3.1 Einschätzung des bisherigen Marktauftritts

Die Stadt erwarb in den letzten 20 Jahren lediglich ein Dutzend Liegenschaften, da der Erwerb von Liegenschaften nicht als Aufgabe eines Gemeindewesens angesehen wurde. Es handelte sich dabei um Grundstücke, die zur Erfüllung öffentlicher Aufgaben (Werkhof Ibach, Merzweckhalle Allmend) oder zur Arrondierung städtischer Grundstücke (Mühlebachweg, Bernstrasse, Moosmattstrasse) dienten.

Nebst dem politischen Willen war in der Vergangenheit die in der städtischen Gemeindeordnung festgelegte Kompetenzregelung ein Erschwernisgrund beim Erwerb von Grundstücken. Gemäss Art. 65 Abs. 3 lit. b GO war der Stadtrat bzw. die zuständige Direktion bis anhin berechtigt, lediglich bis zu einem Wert von 2 Mio. Franken Grundstücke für das Finanzvermögen zu erwerben. Höhere Ausgaben bedurften einer Zustimmung des Grossen Stadtrates, was zu einem längeren politischen Prozess führte. Weil auf dem Markt nach wie vor viele Grundstücke «unter der Hand» und vielfach unter grossem Zeitdruck veräussert werden, war es der Stadt bis anhin kaum möglich, entsprechende Kaufangebote zu unterbreiten. Dies führte dazu, dass beispielsweise im Jahr 2011 selbst

ein Grundstück, bei welchem die Stadt ein Vorkaufsrecht besass, aufgrund der fehlenden Finanzkompetenz und der einzuhaltenden Fristen nicht gekauft werden konnte.

3.2 Politische Vorstösse

In der Vergangenheit führte das Thema sowohl im Stadtrat als auch im Grossen Stadtrat zu Diskussionen und es wurden verschiedene Vorstösse eingereicht. Zuletzt waren es folgende:

- Motion 239, von Marcel Budmiger und Dominik Durrer namens der SP/JUSO-Fraktion sowie Monika Senn Berger und Stefanie Wyss namens der G/JG-Fraktion vom 19. September 2011: «Zahlbarer Wohnraum dank Landverkaufsgewinnen». Vom Grossen Stadtrat am 28. Juni 2012 abgelehnt.
- Motion 44, Daniel Furrer und Dominik Durrer namens der SP/JUSO-Fraktion vom 25. Februar 2013: «Höhere Flexibilität beim Erwerb von Grundstücken». Vom Grossen Stadtrat am 24. Oktober 2013 überwiesen, am 17. Dezember 2015 sowie am 15. Dezember 2016 jeweils um ein Jahr verlängert. Mit B+A 17/2017: «Einführung HRM2. Neue Führungsinstrumente. Revision Finanzhaushaltsrecht» als erledigt abgeschrieben.
- Motion 137, Franziska Bitzi Staub namens der CVP-Fraktion und Daniel Wettstein namens der FDP-Fraktion vom 14. November 2013: «Errichtung eines Landkreditkontos für die Stadt Luzern». Vom Grossen Stadtrat als Postulat am 27. November 2014 überwiesen. Mit B+A 17/2017 als erledigt abgeschrieben.

In der Folge hat der Stadtrat mit B+A 17/2017 die Forderung der Motion 44 aufgenommen und für Käufe von Liegenschaften für das Finanzvermögen eine abschliessende Kompetenz des Stadtrates bis zu einem Wert von 10 Mio. Franken beantragt. Anlässlich der Beratungen des B+A 17/2017 hat der Grosse Stadtrat diese Kompetenz auf 30 Mio. Franken erhöht (siehe Art. 70 lit. c Ziff. 6 GO). Durch diesen Beschluss verfügt der Stadtrat seit dem 1. Januar 2018 über eine grosszügige Finanzkompetenz und ist somit in der Lage, bei Grundstückserwerben zielgerichtet und effizient zu agieren.

3.3 Wegweisende Abstimmungen

Zwei kommunale Abstimmungen der letzten Jahre beeinflussen die Bodenpolitik des Stadtrates massgeblich:

- Die Stimmbevölkerung hat im Juni 2012 die Volksinitiative «Für zahlbaren Wohnraum» angenommen. Der Stadtrat hat sich demnach aktiv dafür einzusetzen, dass bis 2037 der Anteil gemeinnütziger Wohnungen gemessen am gesamstädtischen Wohnungsbestand 16 Prozent beträgt.
- Im September 2017 wurde zudem der Gegenvorschlag zur Bodeninitiative deutlich angenommen. Städtische Grundstücke dürfen demnach nicht mehr verkauft, sondern nur im Baurecht an Dritte zur Nutzung überlassen werden. Der Tausch von stadteigenen Grundstücken ist zulässig, falls ein vergleichbares Grundstück erworben werden kann. Ein Verkauf von Grundstücken aus dem Finanzvermögen ist nur zulässig, wenn in den letzten fünf Jahren vor der Veräusserung ein vergleichbares Grundstück erworben wurde.

3.4 Erläuterungen zum Finanz- und Verwaltungsvermögen

Um die folgenden Kapitel nachvollziehen zu können, sind zwei Erläuterungen zum Finanz- und Verwaltungsvermögen entscheidend:

Unterschiedliche Kompetenzen für Erwerbe ins Finanz- und Verwaltungsvermögen

Die Kompetenz des Stadtrates zum Kauf eines Grundstücks bis zu einem Wert von 30 Mio. Franken gilt nur für Grundstücke des Finanzvermögens, nicht für solche des Verwaltungsvermögens. Ist ein langfristig absehbares Bedürfnis der Grund für einen Grundstückskauf, so wird das Grundstück ins Finanzvermögen eingereiht. Die Grundsätze und Ziele für derartige Grundstückskäufe werden im vorliegenden Bericht beschrieben. Wird ein Grundstück gekauft, um ein aktuelles Bedürfnis bei einer öffentlichen Aufgabe zu erfüllen (z. B. bei Schulraummangel), so wird dieses im Verwaltungsvermögen eingestellt. Für einen solchen Erwerb ist ein Kredit für den Kauf des Grundstücks sowie für die Baukosten beim Grossen Stadtrat zu beantragen. Diese Geschäfte sind nicht Bestandteil des vorliegenden Berichtes.

Einzuhaltende Bedingungen für Erwerbe ins Finanzvermögen

Beim Erwerb von Grundstücken für das Finanzvermögen ist Art. 65 GO zu beachten. Darin ist festgehalten, dass «das Finanzvermögen möglichst sicher, ertragsbringend und realisierbar anzulegen» ist. Konkret bedeutet dies, dass mit erworbenen Liegenschaften eine angemessene Rendite zu erzielen ist bzw. dass ein unbebautes Grundstück innert nützlicher Frist einer ertragsbringenden Nutzung zuzuführen ist (z. B. Abgabe im Baurecht an eine Wohnbaugenossenschaft oder an Investoren).

Von dieser Vorgabe ausgenommen ist der vorsorgliche Landerwerb zur Erfüllung eines öffentlichen Bedürfnisses oder einer Verwaltungsaufgabe (z. B. Erwerb zur Arrondierung einer Schulanlage). In § 25 der Verordnung über den Finanzhaushalt der Gemeinden vom 20. Juni 2016 (FHGV; SRL Nr. 160) ist festgehalten, dass der vorsorgliche Landerwerb unter dem Finanzvermögen zu bilanzieren ist. Mit der Ausgabenbewilligung für das Projekt wird das Grundstück in das Verwaltungsvermögen übergeführt.

4 Rechtliche und strategische Grundlagen

Die Strategie des Stadtrates für den Kauf von Grundstücken orientiert sich an bereits vorhandenen rechtlichen und strategischen Grundlagen.

Bundesgesetz über die Raumplanung (SR 700) und Planungs- und Baugesetz (SRL Nr. 735)

Zentrale rechtliche Grundlagen für die Bodenpolitik des Stadtrates sind das Raumplanungsgesetz des Bundes und das Planungs- und Baugesetz auf kantonaler Ebene. Alle Entscheide orientieren sich an den Vorgaben zur Siedlungsentwicklung nach innen und dem haushälterischen Umgang mit dem Boden.

Seit 1. Januar 2018 wird bei Planänderungen einer Gemeinde eine Mehrwertabgabe fällig. Der Ertrag der Mehrwertabgabe für Um- und Aufzonungen in Gebieten mit Bebauungs- oder Gestaltungsplanpflicht wird zweckgebunden für die Raumplanung und somit auch für den Kauf von Grundstücken eingesetzt.

B 11/2018: «Raumentwicklungskonzept»

Das Raumentwicklungskonzept ist das strategische Steuerungsinstrument der Stadt Luzern für planerische und bauliche Entwicklungen, in welchem die Vorgaben des übergeordneten Rechtes konkretisiert werden. Es enthält die wesentlichen räumlichen Herausforderungen der Stadt Luzern in den kommenden rund 15 Jahren und die daraus abgeleiteten strategischen Grundsätze und Anweisungen für die Planung. Ziel ist es, die Entwicklung von Siedlung, Freiraum und Mobilität aufeinander abzustimmen. Als Orientierungsrahmen soll das Raumentwicklungskonzept die Siedlungsentwicklung nach innen richtungsweisend steuern und damit einen Beitrag zu einer qualitätsvollen, integrierten und nachhaltigen Stadtentwicklung leisten.

B+A 12/2013: «Städtische Wohnraumpolitik II. Umsetzung der Initiative «Für zahlbaren Wohnraum». Reglement über die Förderung des gemeinnützigen Wohnungsbaus»

Mit der Annahme der Initiative «Für zahlbaren Wohnraum» hat der Stadtrat den Auftrag erhalten, den Anteil gemeinnütziger Wohnungen von heute rund 13,5 Prozent bis 2037 auf 16 Prozent zu erhöhen. Mit B+A 12/2013: «Städtische Wohnraumpolitik II» hat der Stadtrat aufgezeigt, wie er dieses quantitative Ziel erreichen will. Die Abgabe im Baurecht von städtischen Grundstücken an gemeinnützige Wohnbauträger bildet dabei eine zentrale Massnahme, um dieses Ziel erreichen zu können. Der Stadtrat zeigte basierend auf einer strategischen Nutzungsausrichtung der städtischen Areale auf, welche sich für den gemeinnützigen Wohnungsbau eignen. Im Jahr 2019 wird dem Parlament der erste Controllingbericht zur Wohnraumpolitik vorgelegt.

B+A 17/2014: «Wirtschaftsbericht der Stadt Luzern. Planungsbericht über die städtische Wirtschaftspolitik. Strategie und Massnahmen»

Der Wirtschaftsbericht steckt die wirtschaftspolitischen Eckpunkte ab und dient dem Stadtrat als Leitschnur für Entscheidungen in der Nachhaltigkeitsdimension Wirtschaft. Die Stadt Luzern will in ihrem Einflussbereich optimale wirtschaftliche Rahmenbedingungen bereitstellen, damit Unternehmen erfolgreich und verantwortungsvoll handeln können. Das Ansiedeln von Firmen an zentraler Lage sowie das Wachstum bestehender Firmen werden ermöglicht.

B+A 29/2012: «Volksschule. Entwicklungen und Konsequenzen»

B+A 10/2015: «Schulraumentwicklung im Stadtgebiet Littau/Reussbühl. Kurzfristige Massnahmen. Studienergebnisse»

Die Entwicklung der Bevölkerungszahlen und der mittlerweile beträchtliche Sanierungsbedarf bei bestehenden Schulanlagen fordern in den nächsten Jahren hohe Investitionen in Schulraumsanierungen.

5 Grundsätze

Basierend auf den rechtlichen und strategischen Grundlagen, hat der Stadtrat Grundsätze festgelegt, nach denen er sich bei Grundstückskäufen richtet. Jeder Grundsatz ist nachfolgend kurz umschrieben:

1. Der Stadtrat geht bei Grundstückskäufen gezielt vor, handelt nachhaltig und beurteilt Geschäfte nach ihrem Potenzial für die Stadtentwicklung.

Die Stadt kauft keine Grundstücke um des Kaufens willen. Sie pflegt den verantwortungsvollen Umgang mit öffentlichen Mitteln und kauft Grundstücke, um spezifische Ziele zu erreichen und öffentliche Aufgaben zu erfüllen. Als Grundmotiv verfolgt die Stadt bei Grundstückskäufen langfristige, strategische Interessen und nicht kurzfristiges Renditedenken.

2. Der Stadtrat arrondiert stadteigene Grundstücke sinnvoll.

Eigene Grundstücke werden arrondiert, sofern deren Potenzial dadurch steigt.

3. Der Stadtrat erwirbt Grundstücke zu angemessenen Preisen.

Die Stadt beurteilt Kaufgeschäfte nach den anerkannten Regeln der Bewertung und kalkuliert Kaufangebote entsprechend. Dabei unterliegt sie den gleichen Regeln und Zwängen wie andere institutionelle Anleger. Negative sowie preistreibende Einflüsse auf den Markt werden vermieden.

4. Der Stadtrat fokussiert sich auf Grundstückskäufe auf dem eigenen Gemeindegebiet.

Die Stadt ist Eigentümerin diverser Grundstücke in Aussengemeinden. Es handelt sich dabei in erster Linie um Wälder und landwirtschaftliche Grundstücke, die seinerzeit zur Sicherung der Wasserversorgung und zum Schutz des Naherholungsraumes erworben wurden. Solche Käufe sind heute nicht mehr notwendig, da die damit verbundenen Zwecke durch die Zonenplanung gesichert sind. Zudem besitzt die Stadt unbebaute Grundstücke in der Gemeinde Kriens, die bei der Fusion mit der Bürgergemeinde ins städtische Eigentum übergangen. In Zukunft fokussiert sich die Stadt auf Käufe auf dem eigenen Gemeindegebiet, schliesst aber Erwerbe ausserhalb des Gemeindegebietes nicht aus, sofern damit ein Beitrag zu den Zielen der Stadtentwicklung geleistet werden kann.

5. Der Stadtrat tritt auf dem Markt verlässlich und kompetent auf.

Die Stadt beobachtet den Immobilienmarkt weiterhin aktiv, um bei Kaufgelegenheiten gerüstet und rechtzeitig handlungsfähig zu sein. Der Austausch mit potenziellen privaten oder institutionellen Grundeigentümern wird gepflegt und intensiviert. Die Stadt betreibt keinen Immobilienhandel und greift nicht in spekulativer Absicht in den Markt ein.

6 Ziele

Jeder Erwerb eines Grundstücks unterstützt die Erreichung eines übergeordneten Zieles und geschieht im öffentlichen Interesse. Der Stadtrat kauft Grundstücke bewusst, um:

1. öffentliche Aufgaben entsprechend den übergeordneten und strategischen Zielen wirksam zu erfüllen;
2. die in der Wohnraumpolitik definierten Ziele zu erreichen;
3. Freiräume zu erhalten und zu schaffen;
4. wirtschaftspolitische Anliegen zu unterstützen.

Dank der konsequenten Verfolgung dieser Ziele bei Grundstückskäufen kann der Stadtrat die Stadtentwicklung aktiv beeinflussen und den Lebensraum langfristig gestalten. Die einzelnen Ziele sind nachfolgend beschrieben und mit Beispielen illustriert.

6.1 Öffentliche Aufgaben wirksam erfüllen

Der Stadtrat kauft Grundstücke, sofern sie dazu dienen und geeignet sind, öffentliche Aufgaben wirksam und kostenbewusst zu erfüllen. Die erteilte Kompetenzerhöhung ist beispielsweise eine zentrale Voraussetzung, damit der Stadtrat eine aktive Stadtentwicklung betreiben kann. Durch einen gezielten Landerwerb kann eine gewünschte Entwicklung angestoßen und unterstützt werden. Grundstückskäufe sind grundsätzlich zur Erfüllung von öffentlichen Aufgaben verschiedener Tätigkeitsfelder der Verwaltung denkbar: Volksschule, Kultur, Sport, Mobilität, Stadtplanung, Verwaltung usw.

Beispiele

Moosmattstrasse: Im Januar 2018 wurde an der Moosmattstrasse ein Grundstück gekauft. Diese strategische Reserve ist für eine spätere Erweiterung des Moosmattschulhauses gedacht.

Obergrundstrasse/Winkelriedstrasse: Durch den Erwerb der Liegenschaften Obergrundstrasse 3 (REX) im Jahr 2000 und Winkelriedstrasse 14 im Jahr 2007 konnten städtische Dienststellen in eigenen Gebäuden untergebracht und teure Fremdmieten vermieden werden.

6.2 Ziele der Wohnraumpolitik erreichen

Allen Bevölkerungsgruppen in der Stadt Luzern soll ein vielfältiges Wohnraumangebot zur Verfügung stehen. Vor allem die Situation von Familien, älteren Personen und Personen mit Zugangsproblemen zum Wohnungsmarkt ist verbesserungswürdig. Um die vom Stadtrat angestrebte und für die lebenswerte Stadt wichtige sozialräumliche Durchmischung zu gewährleisten und zu fördern, ist es zentral, langfristig preisgünstigen Wohnraum anbieten zu können.

Mit der Annahme der Initiative «Für zahlbaren Wohnraum» im Jahr 2012 hat der Stadtrat den Auftrag erhalten, den Anteil gemeinnütziger Wohnungen von rund 13,5 Prozent auf 16 Prozent bis 2037 zu erhöhen. Für die nächsten Jahre liegt der Fokus in der Wohnraumpolitik deshalb klar auf der Förderung des gemeinnützigen Wohnungsbaus. Die Abgabe im Baurecht von städtischen Grundstücken an gemeinnützige Wohnbauträger bildet dabei eine zentrale Massnahme, um dieses Ziel erreichen zu können. An die Abgabe können Auflagen gekoppelt werden, z. B. bezüglich Wohneinheiten oder Belegungsdichte.

Neben den bereits für den gemeinnützigen Wohnungsbau vorgesehenen Arealen soll durch den gezielten Erwerb weiterer Grundstücke und die Arrondierung von Grundstücken langfristig bezahlbarer Wohnraum auf dem Stadtgebiet gesichert werden. Es ist jedoch eine Herausforderung, an geeignete Grundstücke zu gelangen. Aus diesem Grund liegt ein besonderer Fokus auf Gebieten, die sich in Entwicklung befinden und wo im direkten Kontakt mit den Grundeigentümerinnen und Grundeigentümern Grundstücke erworben werden können.

Beispiele

Obere Bernstrasse: Mit der Arealentwicklung obere Bernstrasse wurde 2013 das Grundstück Bernstrasse 70 erworben. Die Liegenschaft wurde anschliessend in den Perimeter des Baurechts der abl integriert. Die abl realisiert an der oberen Bernstrasse in den nächsten Jahren eine Wohnüberbauung mit zirka 130 Wohnungen.

Längweiher/Udelboden: Als Vorarbeit für die Zusammenführung der beiden Bau- und Zonenordnungen der Stadtteile Littau und Luzern wurde für das Fokusgebiet Längweiher/Udelboden eine städtebauliche Entwicklungsstudie erstellt. Im Rahmen dieser Studie zeigte sich, dass Veränderungen betreffend Besitzverhältnisse sowie Lage und Nutzung der Grundstücke denkbar sind. Um eine optimale städtebauliche Lösung zu erhalten, laufen aktuell Gespräche bezüglich Landabtausch, um vis-à-vis vom Zentrum St. Michael einen öffentlichen Freiraum zu schaffen. Zudem sind Gespräche mit weiteren Grundeigentümern betreffend Landerwerb durch die Stadt am Laufen, um für den gemeinnützigen Wohnungsbau zusätzliches Potenzial zu schaffen, eine effektive Erschliessung und städtebaulich bessere Entwicklung zu ermöglichen. Dieses Beispiel zeigt, dass im Rahmen der Stadtplanung eine aktive Bodenpolitik zentral sein kann, um eine optimale Lösung für die Zukunft zu schaffen.

6.3 Freiräume erhalten und schaffen

Der Stadtrat verfolgt das Ziel, eine ausreichende und qualitativ hochwertige Freiraumversorgung für die Bewohnerinnen, Bewohner und Gäste der Stadt Luzern sicherzustellen und zu fördern. Die Grundlagen dazu wurden in der Freiraumanalyse erarbeitet, deren Ergebnisse ins Raumentwicklungskonzept geflossen sind. Zu einer qualitativen Freiraumversorgung gehören auch die Förderung und Erhaltung ökologisch wertvoller Flächen für Flora und Fauna sowie eine attraktive Gestaltung des Strassenraums. Ziel ist, durch städtische Grundstückskäufe in mit Freiraum unterversorgten Gebieten gezielt öffentliche Freiflächen zu schaffen und damit die Lebensqualität zu steigern. Bereits bestehende und als ungenügend erachtete Freiräume sollen ergänzt werden.

Das Bevölkerungswachstum in der Stadt Luzern, die Verdichtung und die damit verbundene intensivere Nutzung von bereits vorhandenen öffentlichen Räumen erhöhen den Nutzungsdruck auf den bestehenden Freiraum. Die Gebiete Basel-/Bernstrasse, Bruchstrasse, Hirschmatt/Kleinstadt, Neustadt, Tribtschen, Zürichstrasse, Fluhmühle sowie Reussbühl sind mit Freiraum unterversorgt. In anderen Gebieten stehen die vorhandenen Freiräume aufgrund hoher Besucherströme bereits stark unter Nutzungsdruck (z. B. Altstadt/Wey).

Eine attraktive Gestaltung des Strassenraums und des öffentlichen Raums verwandelt diese in Begegnungs- und Lebensräume. Insbesondere kann dadurch das Stadtklima positiv beeinflusst werden, wovon die gesamte Stadtbevölkerung profitiert.

Gibt die Stadt Luzern städtische Grundstücke im Baurecht ab, können Vorgaben gemacht werden, die sich positiv auf die Qualität des Freiraums auswirken und klar das öffentliche Interesse im Fokus haben. Der Zukauf und die Sicherung von ökologisch wertvollen Freiräumen leisten einen wichtigen Beitrag zur ökologischen Nachhaltigkeit. Dadurch können ökologisch notwendige Grün- und Vernetzungskorridore sichergestellt, erweitert oder geschaffen werden.

Beispiele

Steinenstrasse: Im Jahr 2011 wurde an der Steinenstrasse von der SBB ein Grundstück erworben. Das Grundstück wurde bereits in der Vergangenheit durch die Stadt genutzt und als Spielplatz betrieben. Durch den Erwerb konnte der für das Quartier wichtige Spielplatz langfristig gesichert werden.

Fluhmühle/Lindenstrasse: Im Rahmen der Vorarbeiten für den Bebauungsplan Fluhmühle/Lindenstrasse stellte sich heraus, dass der heutige Fluhmühlepark für längere Zeit als Installationsfläche durch den Kanton benötigt wird. Da das Gebiet bereits mit dem Park mit Freiraum unterversorgt ist, wurden alternative Lösungen geprüft. Ein Landerwerb in diesem Quartier zur Erstellung eines Freiraums wird angestrebt.

6.4 Wirtschaftspolitische Anliegen unterstützen

Der Stadtrat verfolgt das Ziel, die Attraktivität des Wirtschaftsraums Luzern zu gewährleisten und zu fördern. Die Branchenvielfalt soll in ihrer Qualität erhalten bleiben. Besonders im innerstädtischen Raum führt die Attraktivität zu erhöhtem Nutzungsdruck auf bestehende Arbeitsflächen, die sich vor allem mit dem finanziell wertschöpfungsintensiveren Wohnungsmarkt im Wettbewerb befinden. Durch die Sicherung von Arbeitsgebieten, wie im Raumentwicklungskonzept 2018 aufgezeigt, ist es dem Stadtrat ein Anliegen, dieser Entwicklung entgegenzusteuern.

Durch Grundstückserwerb ist es dem Stadtrat möglich, an attraktiven und geeigneten Stellen bereits bestehende Flächen zu halten und das Potenzial besser auszuschöpfen. Der Nutzungsdruck auf die aktuell bestehenden Arbeitsgebiete soll durch zugekaufte städtische Grundstücke, die im Baurecht gezielt an Unternehmen abgegeben werden, verringert werden. Durch den Grundstückskauf kann der Stadtrat sein Ziel eines attraktiven Angebotsmix an Arbeitsplätzen in der Stadt Luzern aktiv mitgestalten und zusätzlichen Einfluss nehmen.

Zusätzliche städtische Landreserven erlauben es dem Stadtrat, flexibler und aktiver auf sich verändernde Gegebenheiten zu reagieren. Dieser erweiterte Handlungsspielraum lässt zu, dass städtische Grundstücke als strategische Reserven für zukünftige wirtschaftspolitische Bedürfnisse zur Verfügung stehen. Der Stadtrat setzt sich aktiv dafür ein, dass Firmenhauptsitze in Luzern bleiben oder hierhin verlegt werden. Dabei spielen grössere strategische Landreserven in Entwicklungsgebieten eine zentrale Rolle. Diese können bei Bedarf Firmen angeboten werden, die aus der Innenstadt umsiedeln wollen oder zusätzliche Fläche benötigen. Der erhöhte Handlungsspielraum wird zielführend und verantwortungsvoll genutzt, ohne negativ auf den Markt Einfluss zu nehmen.

Beispiel

Littauerboden: Im Jahr 2013 hat die Stadt ein weiteres, rund 15'000 m² grosses, Grundstück im Littauerboden erworben. Das Grundstück wurde als strategische Landreserve gekauft, um dem Stadtrat Handlungsspielraum bei der Umsetzung der Ziele des Raumentwicklungskonzepts zu bieten, und kann langfristig zu einer Schlüsselparzelle im Entwicklungsgebiet werden.

7 Massnahmen

Der Stadtrat hat verschiedene Massnahmen definiert, um auf dem Immobilienmarkt aktiver aufzutreten und die Kommunikation zu einzelnen Geschäften zu optimieren:

Ziel	Massnahme	Verantwortung	Termin
Städtische Bedürfnisse frühzeitig erkennen	Einführung eines Standardtraktandums bei den direktionsübergreifenden Rapporten	alle Direktionen unter Federführung der Baudirektion	gemäss Terminplan Direktionsrapporte (zirka 4 × jährlich pro Direktion)
Rasches Handeln bzw. schnelle Entscheidungsfindung bei möglichen Kaufgeschäften	Kaufgeschäfte prüfen und dem Stadtrat möglichst schnell zur Beurteilung unterbreiten	direktionsübergreifende Fachgruppe Kaufgeschäfte	nach Bedarf (in der Regel kurzfristig)
Immobilienmarkt beobachten und aktiv daran teilnehmen	▪ Beziehungsnetz in der Immobilienbranche weiter pflegen ▪ Regelmässiges Studium von Medien und Fachpublikationen	Baudirektion, Immobilien	laufend
Austausch mit privaten Grundeigentümern und Investoren intensivieren	▪ Rechtzeitige, zielgerichtete Kontaktaufnahme ▪ Zusammenarbeit und gegenseitige Unterstützung bei Entwicklungsprojekten sicherstellen	Immobilien, Stadtplanung, Quartierentwicklung	laufend
Regelmässigen Austausch mit den Wohnbaugenossenschaften weiter pflegen und wo nötig optimieren	▪ Gemeinsame Interessen/Strategien aufnehmen und klären ▪ Konkurrenzierung auf dem Markt vermeiden	Baudirektion mit G-Net	fixer Austausch (quartalsweise)
Städtische Präsenz auf dem Immobilienmarkt stärken	▪ Städtischen Wobauftritt anpassen ▪ Ansprechpersonen für externe Anfragen bestimmen	Kommunikation, Immobilien	sofort
Zeitnahe Information der politischen Behörden	▪ Information der Kommissionen und des Grossen Stadtrates über den Stand von aktuellen Kaufverhandlungen und abgeschlossenen Kaufgeschäften ▪ Berichterstattung im Geschäftsbericht	Baudirektion	Kommissions-sitzungen, Sitzungen Grosser Stadtrat, jährlich

Um die aktivere Rolle der Stadt beim Erwerb von Grundstücken zu etablieren, sind neue Prozesse und eine breite interne Abstützung bei der Entscheidungsfindung nötig, die auch einen Kulturwandel mit sich bringen. Die Dienstabteilung Immobilien definiert nach Verabschiedung dieses Berichtes die Details dieses internen Prozesses und die Zusammensetzung der neu zu bildenden Fachgruppe Kaufgeschäfte.

8 Politische Würdigung

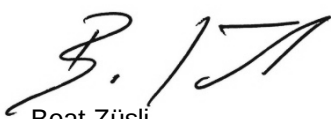
Die Stadt Luzern ist beliebt als Wohn- und Arbeitsort. Die hohe Lebensqualität wird in den nächsten Jahren noch mehr Bewohnerinnen und Bewohner anziehen und auch zu einem Wachstum bei den Arbeitsplätzen führen. Diese grundsätzlich begrüssenswerte Entwicklung bringt gesellschaftliche, wirtschaftliche und ökologische Herausforderungen mit sich, auf die sich der Stadtrat vorbereitet. Die Stossrichtung für eine zukunftsorientierte und nachhaltige Stadtentwicklung ist im Raumentwicklungskonzept festgehalten. Dank der gesprochenen Kompetenzerhöhung beim Kauf von Grundstücken für das Finanzvermögen ist ein bedeutendes Instrument dazugekommen, um die Stadtentwicklung aktiv zu beeinflussen und agil zu handeln.

Der Stadtrat geht mit der Kompetenzerhöhung sorgsam um und dankt dem Grossen Stadtrat für das Vertrauen. Der Kauf und die Bewirtschaftung von Grundstücken wird den Grundsätzen der Siedlungsentwicklung nach innen und der Verdichtung Rechnung tragen. Die Stadt wird nicht unmotiviert Land horten oder Preise in die Höhe treiben, sondern jedes Geschäft mit der nötigen Seriosität vorbereiten und durchführen. Auf dem Markt soll die Stadt als faire und korrekte Partnerin wahrgenommen und akzeptiert werden. Grundstücke werden gezielt gekauft und bewirtschaftet, damit Luzern eine lebenswerte Stadt bleibt.

9 Antrag

Der Stadtrat beantragt Ihnen deshalb, vom Bericht betreffend «Erwerb von Grundstücken» zustimmend Kenntnis zu nehmen. Er unterbreitet Ihnen einen entsprechenden Beschlussvorschlag.

Luzern, 24. Oktober 2018



Beat Züsli
Stadtpräsident



Dr. Urs Achermann
Stadtschreiber

Der Grosse Stadtrat von Luzern,

nach Kenntnisnahme vom Bericht 28 vom 24. Oktober 2018 betreffend

Erwerb von Grundstücken,

gestützt auf den Bericht der Geschäftsprüfungskommission,

in Anwendung von Art. 27 Abs. 2 und 3 der Gemeindeordnung der Stadt Luzern vom 7. Februar 1999 sowie Art. 52 des Geschäftsreglements des Grossen Stadtrates vom 11. Mai 2000,

beschliesst:

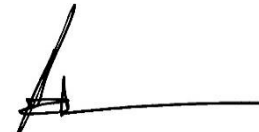
Vom Bericht «Erwerb von Grundstücken» wird zustimmend Kenntnis genommen.

Luzern, 20. Dezember 2018

Namens des Grossen Stadtrates von Luzern



Daniel Furrer
Ratspräsident



Dr. Urs Achermann
Stadtschreiber

