



**Stadt
Lucerne**

Stadtrat

Stellungnahme

zur

Motion 56

Marc Lustenberger und Rieska Dommann
namens der FDP-Fraktion
vom 25. Januar 2021
(StB 785 vom 27. Oktober 2021)

**Wurde anlässlich der
Ratssitzung vom
25. November 2021
als Postulat überwiesen.**

Freie Büroflächen zum Nutzen der Stadt Luzern entwickeln

Der Stadtrat nimmt zur Motion wie folgt Stellung:

Die Motionäre halten fest, dass mit dem Umzug der kantonalen Verwaltung an den Seetalplatz rund 27'000 m² Büroflächen im Stadtzentrum von Luzern frei werden, davon seien 6'000 m² im städtischen und rund 4'000 m² im kantonalen Eigentum. Die frei werdenden Büroflächen würden für die Stadt Luzern einerseits eine Chance für die Stadtentwicklung und für gezielte Ansiedlungen von Unternehmen bieten. Andererseits berge der Umzug aber auch ein Risiko von hohen Leerständen, da innerhalb kurzer Zeit grosse Flächen auf dem Markt kämen. Mit den Umzügen der Ausgleichskasse Luzern im Jahr 2024 nach Kriens ins Areal Eichhof West und der Hochschule Luzern ins Rösslimattareal würden zudem zeitgleich weitere Flächen hinzukommen. Die Motionäre fordern deshalb den Stadtrat auf, einen Planungsbericht zu den Büro- und Gewerbeflächen mit folgenden Inhalten zu erarbeiten: Die Chancen und Risiken für die Stadt Luzern aufzuzeigen, welche sich angesichts dieser Entwicklung ergeben. Inwiefern städtische Liegenschaften betroffen sind und wie deren Sanierungsbedarf aussieht. Weiter soll der Planungsbericht Aussagen dazu machen, wie diese frei werdenden Flächen in Zukunft genutzt werden könnten. Bei Gebäuden mit einem längeren Entwicklungshorizont soll der Stadtrat aufzeigen, welche Zwischennutzungen sinnvoll seien und wie das Thema Coworking-Büros gefördert werden könnte. Ebenso soll im Planungsbericht aufgezeigt werden, wie diese frei werdenden Büroräumlichkeiten für die Ansiedlung neuer Unternehmen eingesetzt werden können.

Ausgangslage

Der Stadtrat hat in der Interpellation 273, Mario Stübi namens der SP/JUSO-Fraktion vom 10. Juni 2015: «Umzug der Kantonsverwaltung an den Seetalplatz: Auswirkungen auf die verfügbaren Büroflächen auf Stadtgebiet», festgehalten, dass nicht bekannt ist, welche Fläche von den rund 6'000 m², die im Eigentum der Stadt Luzern sind, bei der Umsetzung des Projekts konkret frei werden. Mittlerweile ist klar, dass mit dem Wegzug der kantonalen Informatik und der Luzerner Polizei im Haus der Informatik 2'200 m² im Eigentum der Stadt Luzern frei werden. Die Nachfolgestrategie für diese Flächen wird zurzeit von der Dienstabteilung Immobilien erarbeitet. Mit der Zentralisierung der kantonalen Verwaltung werden in der Stadt Luzern insgesamt 30'134 m² Büroflächen frei, davon sind 2'528 m² im Eigentum des Kantons (Bahnhofstrasse 18 und 19). Die weiteren Büroflächen mietet der Kanton von privaten Eigentümerinnen und Eigentümern hinzu. Die nachfolgende Übersicht zeigt auf, wo sich die frei werdenden Büroflächen befinden.

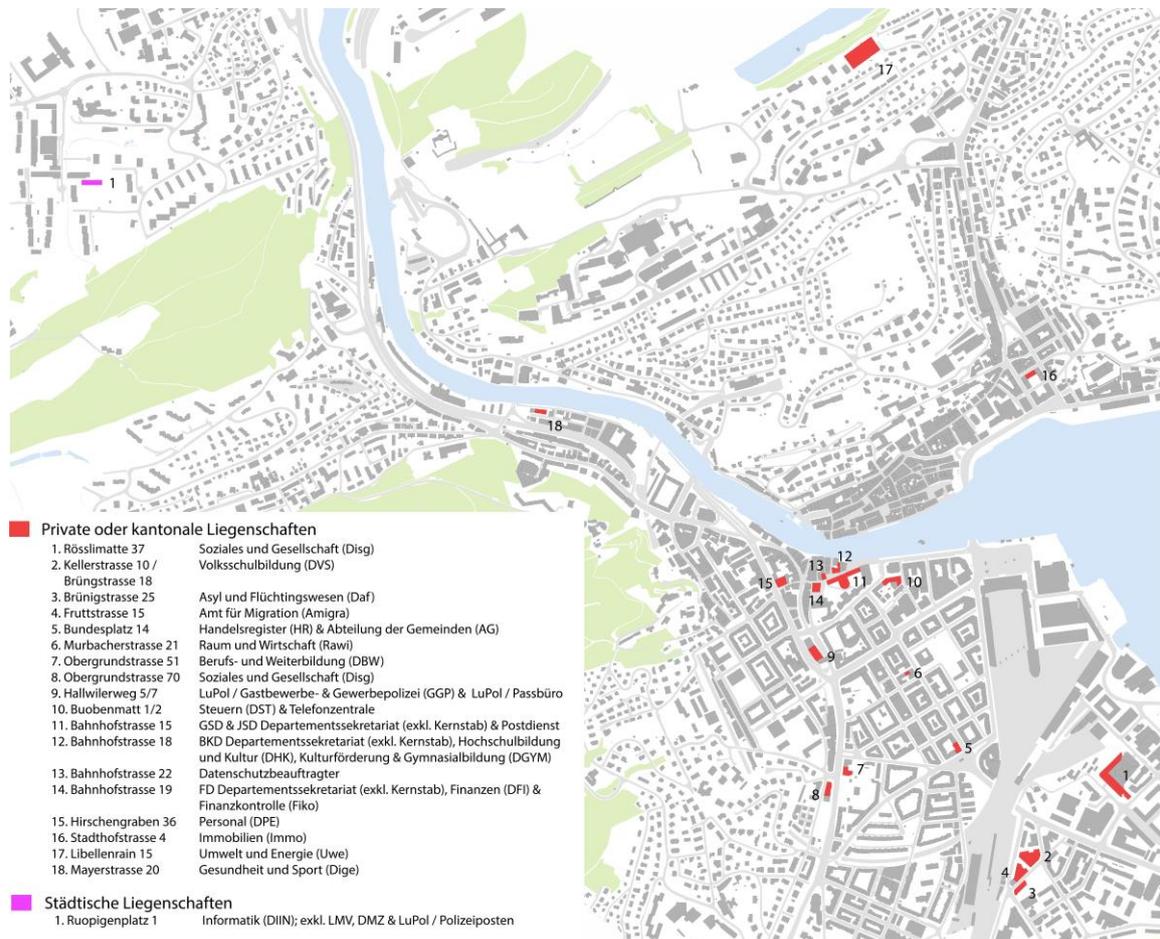


Abb. 1: Übersichtskarte der frei werdenden Arbeitsflächen; Botschaft des Regierungsrates an den Kantonsrat: Realisierung eines Verwaltungsgebäudes am Seetalplatz, Luzern Nord vom 1. April 2021

Wie die Übersichtskarte aufzeigt, befindet sich der grösste Anteil der Liegenschaften in zentralen Quartieren wie Hirschmatt/Kleinstadt, Unterlachen/Tribschen oder Bruch/Gibraltar. Welche Auswirkungen der Umzug der kantonalen Verwaltung auf den Luzerner Immobilienmarkt hat, wurde im Rahmen des Studiengangs Master Real Estate Management in einer Masterarbeit «Standortwechsel der kantonalen Verwaltung Luzern – Auswirkungen und wertrelevante Aspekte auf den städtischen Immobilienmarkt» (2016) untersucht. Der Kanton begleitete als externer Themengeber die Arbeit. Die Autorin und der Autor kamen zum Schluss, dass der Anteil an frei werdenden Flächen im Verhältnis zum Gesamtbüroflächenmarkt des Stadtgebiets Luzern mit 3 Prozent sehr klein und nicht marktbeeinflussend ist. Der Markt würde mit einer hohen Wahrscheinlichkeit die Flächen sowohl als Büro- wie auch als Wohnnutzungen absorbieren können, dementsprechend sei kaum mit Leerständen zu rechnen. Laut der Autorin und dem Autor eignen sich ein Drittel der heutigen Büroflächen auch für eine Umnutzung zu Wohnflächen, was zirka 120 Wohnungen entspricht. Hinzu komme, dass die Mehrheit der Eigentümerschaften professionell organisiert ist. Diese seien sich vergleichbare Situationen gewohnt. Zudem würden viele Standorte nebst der kantonalen Verwaltung auch von weiteren Mietenden genutzt. Die frei werdenden Flächen seien im Portfolio der Eigentümerinnen und Eigentümer deshalb mehrheitlich unwesentlich. Die Autorin und der Autor halten fest, dass, auch wenn nicht alle Standorte als Wohnnutzungen geeignet sind, es an solch zentralen Lagen immer eine angemessene Nachfrage nach Büroflächen geben wird.

Entwicklung Büro- und Gewerbeflächen

Aufgrund der Coronapandemie ist die Gesamtsituation zur Entwicklung der Büro- und Gewerbeflächen in der Stadt Luzern schwieriger einzuschätzen, als dies zum Zeitpunkt der oben aufgeführten Masterarbeit 2016 noch der Fall war. Die Luzerner Kantonalbank geht in ihrem Anlagebericht vom ersten Quartal 2021 davon aus, dass die aktuelle Situation strukturelle Änderungen in der Büroflächennachfrage mit sich bringen wird. Die Credit Suisse hält in ihrem Schweizer Immobilienbericht 2021 fest, dass zwar kurzfristig die Nachfrage nach Büroflächen sehr tief ausfällt, jedoch mittelfristig davon auszugehen ist, dass der Stellenwert des Büros wieder zunehmen wird. Im Homeoffice dürfte die Produktivität aufgrund fehlender sozialer Kontrolle sowie mangelnder Kommunikations- und Innovationsmöglichkeiten abnehmen. Zudem sei bereits vor der zweiten Infektionswelle zu beobachten gewesen, dass die Arbeitskräfte ohne expliziten Rückruf seitens der Unternehmen ins Büro zurückkamen. Die Credit Suisse kommt deshalb zur Einschätzung, dass sich langfristig vermehrt Mischformen aus Büro und Homeoffice durchsetzen werden. Hinzu kommen Entwicklungen wie das Wirtschaftswachstum, die Digitalisierung oder die Tertiarisierung der Industrie, die dem Rückgang der Büroflächennachfrage ebenfalls entgegenwirken. Langfristig wird deshalb eine stagnierende Flächennachfrage für Büro- und Gewerbenutzungen prognostiziert.

Die aktuelle Situation hat auch einen direkten Einfluss auf die Eigentümerinnen und Eigentümer von Büro- und Gewerbeflächen. Im von der Hochschule Luzern verfassten Bericht «KMU Büromieter Monitor» (2020) wird festgehalten, dass durch die fortschreitende Digitalisierung, die u. a. durch die aktuelle Coronapandemie beschleunigt wird, neue Arbeitsmethoden und Arbeitszeitmodelle in vielen Unternehmen einziehen werden. Die bestehenden Büroarbeiten im zweiten und dritten Sektor würden sich stark verändern, hin zu ortsunabhängigen, interaktiven und kollaborativen Tätigkeiten. Nicht nur in kleineren und flexibleren KMU komme es zu Veränderungen, sondern auch viele grössere Unternehmen beabsichtigten Anpassungen an den bestehenden Büroflächen. Gemäss einer Umfrage von JLL Immobilienberatung vom September 2020 wollen 46 Prozent aller Unternehmen ihren Mitarbeitenden in Zukunft weniger Büroflächen pro Kopf zu Verfügung stellen. Gleichzeitig würden die qualitativen Ansprüche an die Büroflächen, die die neuen Arbeitsweisen unterstützen und zu geringeren (Gesamt-)Kosten gemietet werden können, steigen. Die Autoren der Studien empfehlen den Eigentümerinnen und Eigentümern deshalb, ihre Liegenschaften nicht mehr an eine einzige Mieterin oder an einen grossen Hauptmieter zu vermieten, sondern die Immobilie als «Multi Tenant»¹-Objekt weiterzuentwickeln. Hierbei sollen beispielsweise vielfältige Mietvertragsmodelle oder «Shared Offices» als Teil des Gesamtpakets angeboten werden. Die Eigentümerschaft könne mit einer diverseren Gebäudestruktur an verschiedenen Mieterinnen und Mietern die Herausforderung von veränderten Raumansprüchen und Mieterträgen besser antizipieren.

Handlungsmöglichkeiten der Stadt Luzern

Die Stadt Luzern kann das Angebot und die Entwicklung von Büronutzungen insbesondere über die kommunalen Planungsinstrumente steuern oder eigenes städtisches Land zur Entwicklung im

¹«Multi Tenant» ist eine Gebäudestruktur, bei der eine Immobilie an mehrere Mieter vermietet ist. Im Gegensatz dazu werden Immobilien mit einem einzigen Mieter oder einer grossen Hauptmieterin als Single-Tenant-Immobilien bezeichnet.

Baurecht freigeben. Der grösste Wirkungshebel für die Stadtentwicklung ist die Bau- und Zonenordnung. Die Stadt kann in der Bau- und Zonenordnung parzellenscharf und grundeigentümergebunden Art, Ort und Intensität der Bodennutzung festlegen. In der Wohn- und Arbeitszone wird bei Bauten mit vier oder mehr Vollgeschossen ein Mindestarbeitsanteil, der die Fläche in der Grösse eines Vollgeschosses umfasst, vorgeschrieben. Mit der Zusammenführung der Bau- und Zonenordnung der Stadtteile Luzern und Littau sollen zudem zukünftig publikumsorientierte Erdgeschossnutzungen bei Quartierzentren gesichert werden (z. B. Verkaufsgeschäfte, Gastronomieeinrichtungen, Gewerbe mit Laufkundschaft, quartierbezogene Dienstleistungsbetriebe wie Kitas, kulturelle Einrichtungen). Ziel ist es, die im Raumentwicklungskonzept 2018 definierten Quartierzentren gezielt zu stärken und zu beleben. Hinzu kommt, dass bei wichtigen Strassenachsen im Erdgeschoss bereits in der aktuell gültigen Bau- und Zonenordnung Stadtteil Luzern Überhöhen vorgeschrieben sind.

Eine weitere Möglichkeit bietet sich der Stadt im Rahmen von Gebietsentwicklungen, bei welchen die Grundeigentümerinnen und Grundeigentümer bereits früh im Prozess einbezogen werden. So werden beispielsweise bei der Erarbeitung des Entwicklungskonzepts Würzenbach die Grundeigentümerschaften (u. a. Ausgleichskasse Luzern) sowie das ansässige Gewerbe aktiv in den Quartierentwicklungsprozess miteinbezogen, um allfällige Entwicklungen bestmöglich aufeinander abzustimmen. Erfolgt danach ein Bebauungsplan oder ein Gestaltungsplan, so können detailliertere Vorgaben zur Nutzung und zu den Erdgeschosshöhen abgestimmt auf das übergeordnete Konzept vorgegeben werden. Dies wurde beispielsweise beim Bebauungsplan Grossmatte West oder beim Gestaltungsplan Neuhushof gemacht, indem in den Erdgeschossflächen publikumsorientierte Nutzungen grundeigentümergebunden festgehalten worden sind. Beim Bebauungsplan Reussbühl Ost wurde zudem ein Mindestanteil von 20 Prozent an Arbeitsflächen festgeschrieben.

Im Hinblick auf die gesamtstädtische Entwicklung ist die Nutzungsausrichtung der Areale im Grundeigentum der Stadt ein weiteres Steuerungsinstrument. Der Stadtrat setzt sich dabei für eine Diversifizierung der Areale ein, wie im B+A 17/2014 vom 9. Juli 2014: «Wirtschaftsbericht der Stadt Luzern» festgehalten. Die Entwicklungsziele der einzelnen Areale erfolgen anhand der städtischen Gesamtsicht, sodass nicht in jedem Areal alle Nutzungen gleichermassen gefördert und angeboten werden. Für die wirtschaftliche Entwicklung definierte der Stadtrat die Areale Rösslimatt, Pilatusplatz, Steghof und Bodenhof als Schlüsselareale, die prioritär vorangetrieben werden.

Arbeitsgebiete sind jedoch nicht nur innerhalb der Stadtgrenzen zu denken. Die Entwicklung der angrenzenden Gemeinden, insbesondere die Entwicklungsschwerpunkte Luzern Nord und Luzern Süd, hat einen wesentlichen Einfluss auf die Nachfrage der Dienstleistungs- und Gewerbeflächen im Stadtgebiet. Mit der Überarbeitung des kantonalen Richtplans bis 2025 werden für die kantonalen Entwicklungsschwerpunkte Luzern Nord und Luzern Süd, aber auch für das Gebiet rund um den Bahnhof Luzern Nutzungsprofile mit dem Fokus Arbeiten definiert. Diese Nutzungsprofile werden im Richtplan mit einem gewissen Anordnungsspielraum festgeschrieben, wobei deren Umsetzung in einer überkommunalen Verbundaufgabe erfolgen soll. Potenzielle Investoren können somit bei der Standortwahl umfassend beraten und unterstützt werden. Aus diesem Grund wurde 2006 die Stiftung Wirtschaftsförderung Luzern (WFLU) gegründet, um diese Fragen kantonal für alle Gemeinden gleichermassen anzugehen. Seither trägt die Stadt zur Finanzierung der Stiftung

mittels Beiträgen im Rahmen von Leistungsvereinbarungen bei. Die Wirtschaftsförderung ist in erster Linie für Neuansiedlungen von Unternehmen im Kanton Luzern zuständig. Zusätzlich implementiert der Kanton Luzern ab Sommer 2021 ein neues Instrument für das Arbeitsflächenmanagement, um attraktive Arbeitsflächen zu sichern und um diese zur Verfügung stellen zu können. Die Fachstelle für Wirtschaftsfragen bei der Stadt Luzern ist zentrale Anlaufstelle für Anliegen der Wirtschaft und ist für die Bestandespflege zuständig.

Mit dem Schwerpunkt 4 «Attraktiven Wirtschaftsstandort und Tourismusdestination weiterentwickeln» der Gemeindestrategie 2019–2028 beschreibt der Stadtrat im Leitsatz den Anspruch, dass die Stadt Luzern als Wirtschaftsstandort eine grosse Anziehungskraft ausüben soll. Auch das neue Legislaturprogramm 2022–2025 beinhaltet mit dem Legislaturziel Z1.3 das Bekenntnis der Stadt Luzern zum Wirtschaftsstandort und bringt ihre wirtschaftspolitischen Anstrengungen klar zum Ausdruck: «Die Stadt Luzern setzt sich für verlässliche und attraktive Rahmenbedingungen für bestehende und neue Unternehmen ein. Sie pflegt und fördert gute Beziehungen zu ansässigen Unternehmen und zu den Wirtschaftsverbänden und sichert attraktive Wirtschaftsflächen für Produktion, Gewerbe und Dienstleistungen.» Hierzu gehört, dass die Stadt Luzern bis Ende 2023 eine Standortbestimmung vornimmt und im Rahmen eines neuen Wirtschaftsberichtes wirtschaftliche Schwerpunkte und mögliche Perspektiven zur Weiterentwicklung des Wirtschaftsstandorts Stadt Luzern aufzeigt.

Fazit

Der Stadtrat hält fest, dass durch den Umzug der kantonalen Verwaltung an den Seetalplatz nur geringfügig Flächen im Eigentum der Stadt Luzern frei werden. Zudem sieht der Stadtrat kein Risiko von hohen Leerständen, trotz der relativ zeitnahen Umzüge der Ausgleichskasse Luzern und der Hochschule Luzern. Die lange Vorlaufzeit, die ein Umzug von solch grossen Institutionen mit sich bringt, verschafft den Eigentümerinnen und Eigentümern genügend Zeit, um ihre Liegenschaft für mögliche Nachfolgenutzungen vorzubereiten. Es ist davon auszugehen, dass die frei werdenden Flächen auch nach der Coronapandemie nicht an Attraktivität einbüßen werden, da sie an zentralen und gut erschlossenen Standorten liegen. Ebenfalls festzuhalten ist, dass die Stadt mittels Bau- und Zonenordnung die übergeordneten Leitlinien für die Stadtentwicklung definiert. Zudem sind die Fachstelle für Wirtschaftsfragen der Stadt sowie die WFLU bestrebt, bei der Vermittlung von Büro- und Arbeitsflächen im Rahmen ihrer Möglichkeiten unterstützend zu wirken. Diese Unterstützung erfolgt insbesondere in der entsprechenden Sensibilisierung im Kontakt mit Wirtschaftsakteuren, Eigentümerinnen und Eigentümern sowie den betroffenen städtischen Dienstabteilungen. Schliesslich ist es jedoch den Eigentümerinnen und Eigentümern überlassen, wie sie ihre Immobilien mit den jeweils geltenden Zonenbestimmungen im Markt positionieren.

Dem Stadtrat ist bewusst, dass die fortschreitende Digitalisierung, die durch die Coronapandemie beschleunigt wird, grosse Veränderungen in der Arbeitswelt mit sich bringt. Welche Chancen und Risiken sich angesichts dieser Entwicklungen für den Wirtschaftsstandort Luzern ergeben, sollte deshalb losgelöst von den Fragestellungen der frei werdenden Flächen betrachtet werden. Die Attraktivität von Arbeitsflächen hängt oftmals mit weiteren Faktoren zusammen wie beispielsweise einer guten Erreichbarkeit, vielseitig nutzbaren Räumlichkeiten, wirtschaftlichen Rahmenbedingungen sowie einer hohen Umgebungsqualität, mit der sich Arbeit und Freizeit gut vereinen lassen

können. Der Stadtrat kommt deshalb zur Einschätzung, dass es nicht zielführend ist, diese Fragestellungen in einem isolierten Planungsbericht zu bearbeiten; vielmehr setzt er sich für eine gesamtheitliche Betrachtung des Themas ein.

Aus diesen Gründen beantragt der Stadtrat dem Grossen Stadtrat, die Motion als Postulat zu überweisen. Der Stadtrat setzt sich im Rahmen seiner Handlungsmöglichkeiten aktiv für den Erhalt des Wirtschaftsstandorts ein. Hierzu sieht er u. a. einen neuen städtischen Wirtschaftsbericht vor, in dem eine Standortbestimmung vorgenommen und wirtschaftliche Schwerpunkte definiert werden. Zudem wird dem Grossen Stadtrat 2023 ein Planungsbericht zur städtischen Immobilienstrategie vorgelegt. Dieser soll Ziele, Vorgaben und Massnahmen definieren, nach denen die Attraktivität des Wirtschaftsstandorts gefördert und attraktive Wirtschaftsflächen für Produktion, Gewerbe und Dienstleistungen gesichert werden. Dabei will der Stadtrat auch mit den eigenen städtischen Grundstücken den technologischen und wirtschaftlichen Wandel unterstützen. Im Rahmen des Planungsberichtes zur Immobilienstrategie wird für das Haus der Informatik eine Strategie für den Umgang mit möglichen Nachnutzungen für diejenigen Flächen aufgezeigt, welche mit dem Umzug der kantonalen Verwaltung oder durch allfällige weitere Veränderungen frei werden.

Der Stadtrat nimmt die Motion als Postulat entgegen.

Stadtrat von Luzern

