

Ergänzung der Räumlichen Entwicklungsstrategie RES
mit dem 9. Kapitel (Teilstrategie RES 9)

Raum für öffentliche Bauten und Anlagen sichern



Raum für öffentliche Bauten und Anlagen sichern

Aktuelle Situation und Herausforderungen

Zürich zeichnet sich durch ein herausragendes Angebot an öffentlichen Einrichtungen und eine zeitgemässe Infrastruktur aus. Der hohe Versorgungsgrad in den Bereichen Bildung und Betreuung, Gesundheit, Sozialeinrichtungen, Verwaltung, Kultur und Freizeit, öffentlicher Verkehr sowie Ver- und Entsorgung gewährleistet ein funktionierendes Zusammenleben und trägt wesentlich zur Lebensqualität bei.

Zur Sicherstellung dieser Versorgung muss genügend Raum für öffentliche Bauten und Anlagen zur Verfügung stehen. Einerseits sind Flächen für grosse Verwaltungseinheiten und wichtige Infrastrukturbauten notwendig, andererseits wird Raum für schulische und soziale, teilweise quartierorientierte und damit standortgebundene Einrichtungen benötigt. Dabei ist zu beachten, dass ein Grundstück nur dann einer Zone für öffentliche Bauten zugewiesen werden darf, wenn es bereits Eigentum einer Institution ist, die eine öffentliche Aufgabe erfüllt. Der Zweck dieser besonderen Zone besteht darin, wo erforderlich, mit grosszügigeren Vorschriften die Erfüllung öffentlicher Aufgaben zu erleichtern.

Die städtischen Standort- und Raumbedürfnisse stehen unter dem Einfluss steigender Einwohner- und Pendlerzahlen, einer zunehmenden Verdichtung sowie dem Trend zur 24-Stunden-Gesellschaft. Die Anforderungen an Standort- und Raumangebote von öffentlichen Immobilien sind - entsprechend der Breite öffentlicher Aufgaben - unterschiedlich und sehr nutzungsspezifisch. Die Wirtschaftlichkeit und langfristige Tragbarkeit der Angebote wird dabei immer wichtiger.

Die folgende Abbildung zeigt einen Überblick über die öffentlichen Bauten und Anlagen.



Inhaltliche Abgrenzung: Die Teilstrategie 9 bezieht sich auf die städtischen, öffentlichen Einrichtungen im Hochbau. Ausgenommen sind Anlagen von Bund und Kanton oder öffentlich-rechtlichen Institutionen, Tiefbauten (Strassen, Werkleitungen), Freiräume, Hochbauten im Strassenraum (Tramhaltestellen, Trafostationen, Bedürfnisanstalten) und Bauten im Finanzvermögen (Wohn- und Geschäftsbauten).

Für die Weiterentwicklung der öffentlichen Bauten und Anlagen stellen sich der Stadt Zürich folgende Herausforderungen:

- Zürich ist geprägt von einer generellen *Knappheit an verfügbaren Grundflächen*. Bereits heute sind nahezu alle Flächen in der Zone für öffentliche Bauten und Anlagen genutzt. Im Bereich Verwaltung und Infrastruktur besteht ein aufgestauter Flächenbedarf.
- Im Stadtgebiet besteht in Anbetracht der hohen Nachfrage eine *Nutzungskonkurrenz* zwischen Wohnen, Dienstleistung, Industrie/Gewerbe, Freiflächen und öffentlicher Nutzung. Die Aufgaben der öffentlichen Hand sind zum Teil standortgebunden und können nur beschränkt auf das lokale Preisniveau reagieren. Quartiere mit hohen Grundstückspreisen brauchen zum Beispiel ebenso Schulen wie solche in günstigeren Lagen. Ertragsschwache und störende Nutzungen, wie beispielsweise Entsorgungseinrichtungen, unterliegen einem zunehmenden Verdrängungsprozess und fehlender Akzeptanz.
- Die *Standortgebundenheit* öffentlicher Einrichtungen erfordert eine differenzierte Betrachtung:
 - Stadtbezogene Nutzungen* sind an einem oder sehr wenigen Standorten konzentriert:
Grosse Verwaltungs-, Kultur- und Sporteinrichtungen mit stadtweiter Bedeutung sowie Stadtspitäler müssen gut auffindbar und erschlossen sein. Bei grossen Infrastrukturanlagen mit Störungspotenzial ist hingegen eine periphere, publikumsabgewandte Anordnung sinnvoll.
 - Gebietsbezogene Nutzungen* sind an wenigen Standorten auf ein Versorgungs- bzw. Einsatzgebiet hin orientiert und innerhalb dieses Bereichs verschiebbar:
Quartierverwaltungen sollen bei Lokalzentren liegen, wo es auch Post, Bank und Einkauf gibt. Feuerwehr, Werkhöfe und Tramdepots liegen bevorzugt an Hauptverkehrsachsen.
 - Quartierbezogene Nutzungen* sind an vielen Orten gleichmässig über die Stadt verteilt und nur innerhalb enger Grenzen platzierbar:
Ein feinmaschiges Netz von Schulen und Kinderbetreuungen in Wohngebieten erlaubt sichere, kurze Schulwege. Mit Alterszentren und Pflegezentren in allen Quartieren ist es möglich, auch bei zunehmender Pflegebedürftigkeit im vertrauten Umfeld zu bleiben.
- Mit dem Wachstum der Bevölkerung und sich verändernden Anforderungen und Bedürfnissen entsteht auch bei den öffentlichen Einrichtungen ein *Flächenwachstum*. Die Zunahme von Wohnangeboten zieht einen entsprechenden Flächenbedarf für gemeinschaftliche und infrastrukturelle Nutzungen nach sich. Der Ausbau der familienexternen Kinderbetreuung entspricht einem grossen Bedarf und erschliesst volkswirtschaftliche Potenziale, löst aber auch einen zusätzlichen Flächenkonsum aus. Gesellschaftliche Erscheinungen wie Ausschreitungen an Sportanlässen erfordern Massnahmen im Sozial- und Sicherheitsbereich, was

zusätzliche Flächen beansprucht. Beim öffentlichen Verkehr entsprechen Linien- netzerweiterungen, Betriebszeitemaudehnungen und Fahrplanverdichtungen einem gesellschaftlichen Bedürfnis, führen jedoch ebenfalls zu einem Mehrbedarf an Wartungs- und Abstellflächen. Entsprechend diesen wachsenden Flächenbedürfnissen steigen der Investitions- und Energiebedarf sowie die Betriebs-, Unterhalts- und Personalkosten und später wiederum die Instandsetzungskosten. Die Grundsätze, Ziele und Instrumente der städtischen Energiepolitik sind im "Masterplan Energie" festgehalten. Auf dieser Grundlage basiert das Programm "Masstäbe für umwelt- und energiegerechtes Bauen" (7 Meilenschritte).

- Öffentliche Nutzungen benötigen oft ein sehr spezifisches Raumangebot, das auf dem Liegenschaftsmarkt in der Regel nicht erhältlich ist und nur schwierig in bestehenden Strukturen realisiert werden kann. Bei den Schulen kann die zunehmende *Spezialisierung und Regulierung* zu einem steigenden Flächenbedarf und teilweise zu Unterbelegung und fehlender Nutzungsflexibilität führen. Bei geschützten Objekten kann eine Verdichtung im Bestand zur Erfüllung neuer Raumbedürfnisse den Zielen der Denkmalpflege widersprechen.
- Für öffentliche Bauten, insbesondere für Schulbauten, stellt sich die Herausforderung der *Früherkennung des Bedarfs*. Schon durch den Ersatzneubau einer grösseren Siedlung kann sich die Bevölkerungsstruktur in einem Quartier spürbar verändern. Bei gleichem Bauvolumen entstehen je nach Trägerschaft (Private, Stadt, Genossenschaften, Stiftung kinderreiche Familien) sehr unterschiedliche Kinderzahlen und damit ein anderer Bedarf an Schul- und Betreuungsangeboten. Die Sozialbauten sind dynamischen gesellschaftlichen Veränderungen ausgesetzt, so dass bei Bedarfsprognosen Ungewissheiten unvermeidlich sind. Besonders herausfordernd sind Prognosen bei grösseren, gemischt genutzten Gebieten, deren Nutzungsentwicklung am Anfang eines Planungsprozesses kaum abgeschätzt werden kann.
- Öffentliche Bauten haben meist *lange Projektentwicklungsphasen*. Die Standortevaluation ist angesichts der knappen Flächenverfügbarkeit, der Nutzungskonkurrenz und der Vielzahl an öffentlichen Interessen und Akteuren sehr komplex. Für öffentliche Bauvorhaben sind öffentliche Submissionsprozesse und teilweise mehrstufige Kreditgenehmigungen mit Urnengängen notwendig. Angesichts der intensiven Wohnbautätigkeit braucht es grosse Anstrengungen, dass insbesondere der nötige Schulraum rechtzeitig zur Verfügung steht.

Zielsetzungen

Unter Berücksichtigung dieser Herausforderungen setzt sich die Stadt Zürich für die Weiterentwicklung der öffentlichen Einrichtungen und Anlagen die folgenden Ziele:

- Die Stadt begegnet den organisatorischen, gesellschaftlichen, kulturellen und infrastrukturellen Anforderungen mit einem *vielfältigen, zeitgemässen und nachhaltig wirtschaftlichen Angebot* an bedarfsgerechten öffentlichen Einrichtungen.

- Die Stadt stellt für ihre Aufgaben *rechtzeitig die geeigneten Standorte* zur Verfügung. Die Standortsuchen erfolgen in regionaler und privatwirtschaftlicher Vernetzung. Das Potenzial von Zwischennutzungen wird ausgeschöpft. Standortfragen werden transparent, effizient und verbindlich behandelt.
- Alle städtischen Nutzergruppen verfügen über genehmigte Raumbedarfsstrategien. Der Nachweis betrieblicher Optimierungen hat Vorrang vor baulichen Massnahmen. Der Flächenbedarf wird bei der Strategieerarbeitung und bei den Raumbestellungen hinterfragt. Die *Flächenbedürfnisse und -angebote werden gesamtstädtisch erfasst und koordiniert*.
- Zur *langfristigen Sicherung* der öffentlichen Bauten und Anlagen befinden sich diese, wo sinnvoll, in der Zone für öffentliche Bauten und Anlagen und/oder auf stadteigenem Grund.
- *Das Flächenwachstum in der öffentlichen Versorgung wird begrenzt*. Der Umgang mit Flächenknappheit, die Ziele der 2000-Watt-Gesellschaft und die Wirtschaftlichkeit sind integraler Planungsbestandteil der öffentlichen Bauten und Anlagen und deren Standards. Die Flächen sind bedarfsgerecht dimensioniert und das Verhältnis der Hauptnutzflächen zum Gebäudevolumen und damit der Boden- und Energieverbrauch sind klein. Die Gebäude sind flächeneffizient und nutzungsflexibel.

Handlungsanweisungen

Zur Erreichung der vielfältigen Ziele sind Massnahmen in den Bereichen *Nutzerbedürfnisse, Stadtplanung, Planungsrecht, Grundeigentum, Nachhaltigkeit* und *Koordination* zu ergreifen.



Im Folgenden werden konkrete Handlungsanweisungen mit Zuordnung zu diesen Bereichen erläutert.

Versorgungsgrad und Raumbedarf definieren (Nutzerbedürfnisse): Die Departemente erarbeiten Raumbedarfsstrategien. Diese benennen den Versorgungsauftrag, den Versorgungsgrad (Soll-/Ist-Zustand), die daraus abgeleiteten organisatorischen und baulichen Massnahmen, den Standort- und Raumbedarf sowie die Auswirkungen dieser Bedürfnisse (z.B. Kostenfolgen). Diese Strategien dienen als Basis für das gesamtstädtische Raumbedarfs- und Portfoliomanagement.

Flächen für öffentliche Bauten und Anlagen sichern (Stadtplanung): Damit auf künftige Bedürfnisse reagiert werden kann, wird der notwendige Raum für öffentliche Bauten und Anlagen gesichert. Bei Planungsprozessen werden die Auswirkungen der Stadtentwicklung auf die öffentlichen Einrichtungen frühzeitig berücksichtigt. Für den anstehenden und prognostizierten Flächenbedarf für öffentliche Bauten und Anlagen werden Standorte über Leitbilder und Masterpläne gesichert. Die Suche von Standorten erfolgt auch ausserhalb der Stadtgrenzen und auch in Zusammenarbeit mit Privaten. Bei langfristigen Festlegungen werden sinnvolle Zwischennutzungen vorgesehen.

Instrumente der Richt- und Nutzungsplanung ausschöpfen (Planungsrecht): Um Standorte für neue öffentliche Einrichtungen festzulegen und Nutzungskonkurrenzen zu reduzieren, werden die Instrumente der Richt- und Nutzungsplanung ausgeschöpft. Das Zürcher Planungs- und Baugesetz verlangt allerdings, dass ein Grundstück, das einer Zone für öffentliche Bauten zugewiesen werden soll, bereits der Institution gehört, die eine öffentliche Aufgabe erfüllt. Damit bestehende Standorte von öffentlichen Bauten und Anlagen, die sich nicht in der entsprechenden Zone befinden, langfristig gesichert werden können, werden kleinere planungsrechtliche Massnahmen geprüft (zum Beispiel Verringerung des Wohnanteils).

Städtischen Grundbesitz für öffentliche Nutzungen optimieren (Grundeigentum): Städtische Einrichtungen werden möglichst in stadteigenen Liegenschaften platziert. Fremdmieten werden auf kleine Einrichtungen und zur Aufnahme von Bedarfsschwankungen reduziert.

- Basierend auf konkreten Nutzerbedürfnissen werden geeignete städtische Landreserven, die heute zur wirtschaftlichen Wertschöpfung vermietet werden, für künftige öffentliche Nutzungen vorgemerkt.
- Zur Ergänzung von städtischem Grundbesitz werden Arrondierungen (Zukäufe) des Grundeigentums angestrebt.
- Es wird geprüft, ob der Bund oder der Kanton über geeignete Liegenschaften in der Stadt Zürich verfügen, die von der Stadt übernommen werden können.

Flächenbedarf begrenzen und nachhaltigen Umgang mit Ressourcen pflegen (Nachhaltigkeit): Der nachhaltige Umgang mit Flächen und Ressourcen wird auf allen Ebenen der Planung und des Betriebs von öffentlichen Nutzungen intensiviert und gefördert.

- Politische Vorgaben, Richtlinien und Empfehlungen für die öffentliche Versorgung und deren Bauten sind hinsichtlich des resultierenden Flächenbedarfs zu überprüfen. Massnahmen zur Dämpfung des Flächenbedarfs, insbesondere bei Flächenstandards, sind zu ergreifen.
- Die Belegung und Auslastung des vorhandenen Gebäudeparks wird intensiviert, bevor neue Flächen geschaffen werden. Bei allfälligen Unterbelegungen wird geprüft, ob und welche Mehrfachnutzungen möglich sind. Nutzungskonzepte werden möglichst der Gebäudesubstanz angepasst.
- Insbesondere bei Schulbauten werden die kantonalen Empfehlungen anhand des jeweils konkreten Bedarfs im Sinne der Flächeneffizienz hinterfragt. Der Flächenverbrauch wird reduziert.
- Das Zusammenfassen von Verwaltungseinheiten wird geprüft und wenn sinnvoll realisiert. Durch eine gemeinsame Nutzung in einem grösseren Verbund bieten sich Möglichkeiten zur Steigerung der Flächeneffizienz.
- Die gute Vernetzung mit öffentlichen Verkehrsmitteln wird in die Bedarfsplanung einbezogen, um Synergien zwischen Quartieren zu fördern und den Auslastungsgrad quartierübergreifend zu optimieren.
- Das Thema Nachhaltiger Umgang mit Raum ist Bestandteil und Ziel eines jeden Bauvorhabens im öffentlichen Bereich. Der sparsame Umgang mit Bodenfläche und eine kompakte Bauweise gelten als Planungsprämissen. Flächeneffizienz und Nutzungsneutralität sind ebenso zentrale Kriterien wie Kosten und Termine.

Gesamtstädtisches Raumbedarfs- und Portfoliomanagement etablieren (Koordination): Basierend auf den Raumbedarfsstrategien wird der Bedarf und das Angebot an Raum für öffentliche Nutzungen innerhalb der Stadtverwaltung zentral koordiniert. Auf Bedürfnisse kann somit gezielter und schneller reagiert werden. Mögliche Ausnutzungspotenziale und Synergien werden frühzeitig erkannt. Ein gesamtstädtisches Portfoliomanagement inklusive Standortsuche und -festlegung gewährleistet effiziente Entscheidungsabläufe.