

Auszug aus dem Protokoll des Stadtrats von Zürich

vom 17. April 2019

321.

Immobilien Stadt Zürich, «Teilportfoliostrategie 2018 Volksschulbauten», Genehmigung

IDG-Status: öffentlich

1. Zweck der Vorlage

Die Teilportfoliostrategie (TPS) umfasst die Volksschulbauten im IMMO-Teilportfolio Schulbauten ohne Umsetzung der Tagesschule 2025. Basierend auf dem aktuellen Finanz- und Aufgabenplan sowie der Mehrjahresplanung stellt sie die Entwicklung im Zeitraum von 2018 bis 2028 dar und legt eine stadtweite Übersicht über Bedarf und Angebot der Volksschule auf Quartierebene vor. Sie bietet damit eine wesentliche Grundlage für die strategischen Entscheide des Stadtrats – z. B. für die Priorisierung von Bauvorhaben oder für die Zuteilung finanzieller Mittel im Teilportfolio.

2. Ausgangslage

Nach dem deutlichen Bevölkerungsrückgang zwischen 1962 und 1990 blieb die Zahl der Einwohnerinnen und Einwohner der Stadt Zürich rund zehn Jahre lang konstant. Seit 2000 wächst die Bevölkerung wieder. Entsprechend ist auch die Zahl der Schülerinnen und Schüler gestiegen. Gleichzeitig hat die Nachfrage nach Betreuungsplätzen mit der Einführung der bedarfsorientierten Kinderbetreuung in der Volksschule im Jahr 2005 stark zugenommen.

Beide Entwicklungen führten zu einem Flächenwachstum im Teilportfolio Schulbauten. Innerhalb der letzten 18 Jahre wurden rund 150 000 m² Geschossfläche geschaffen. Heute umfasst das Schulportfolio mit rund 670 Gebäuden (einschliesslich Kindergärten und Betreuungseinrichtungen) eine Geschossfläche von etwa 854 000 m² – dies für rund 1570 Schulklassen.

3. Raumbedarf

Im Vergleich zu heute rechnet das Schulamt bis 2025/26 mit einem Zuwachs um 320 auf rund 1890 Klassen, d. h. einer Steigerung von 20 Prozent. Gemäss geltendem Raumprogramm belegt eine Klasse durchschnittlich 520 m² Geschossfläche. Daraus ergibt sich ein Raumbedarf von rund 169 000 m² Geschossfläche. Diese Fläche widerspiegelt jedoch nur jenen Raumbedarf, der aufgrund des Wachstums des Bevölkerungswachstums – also der steigenden Anzahl Schülerinnen und Schüler (SuS) – entsteht.

Zum wachstumsbedingten Raumbedarf kommen zwei wesentliche betriebliche Aspekte hinzu:

- Neben neuen Bedürfnissen des Unterrichts hat insbesondere der Ausbau der schulischen Betreuung den Flächenverbrauch stark ansteigen lassen. Zwar ist es das Ziel der Volksschule, die Tagesschule 2025 flächenneutral einzuführen. Allerdings ist das geltende Betreuungskonzept noch nicht vollflächig umgesetzt.
- Bestehende Schulbauten weisen teilweise beträchtliche räumliche Defizite gegenüber den kantonalen Empfehlungen für Schulhausanlagen auf. Im Rahmen von Instandsetzungen wird das Raumangebot je Klasse nach Möglichkeit entsprechend angepasst. Die Bereitstellung von fehlenden Räumen in bestehenden Schulanlagen kann zu einer Reduktion der Kapazität bzw. zu Auslagerungen von Klassen führen.

Die TPS zeigt auf, dass in bestimmten Quartieren bis Schuljahr 2021/22 zusätzliche kurzfristige bauliche Massnahmen («Züri Modular»-Pavillons, Anmietungen) erforderlich sind – über diejenigen hinaus, welche die IMMO schon in Planung hat:

- Quartier Oerlikon im Einzugsgebiet der Schulen Apfelbaum und Kugelilloo,
- Quartier Altstetten im Einzugsgebiet der Schulen Kappeli und Freilager / Untermoos,
- Quartier Fluntern im Einzugsgebiet der Schulen Schanzengraben und Hirschengraben,
- Quartier Alt-Wiedikon im Einzugsgebiet der Schulen Aegerten und Bühl und
- Quartier Leimbach im Einzugsgebiet der Schule Falletsche-Leimbach.

In anderen Quartieren sind bis Schuljahr 2025/26 zusätzliche mittelfristige bauliche (Erweiterungen, Neubauten) und/oder betriebliche Massnahmen (Zuteilung der Sekundarklassen, Anpassung der Einzugsgebiete) erforderlich:

- Quartier Altstetten im Einzugsgebiet der Schule Kappeli,
- Quartier Oerlikon im Einzugsgebiet der Schulen Apfelbaum, Gubel und Liguster,
- Quartier Saatlen im Einzugsgebiet der Schule Saatlen und
- Quartier Wollishofen im Einzugsgebiet der Schule Manegg.

4. Finanzbedarf

Der Investitionsplafond der Immobilien Stadt Zürich (IMMO) beträgt derzeit 245 Millionen Franken pro Jahr. Die Ausgaben für die Volksschulbauten innerhalb der Investitionsrechnung betragen von 2013 bis 2017 durchschnittlich rund 68 Millionen Franken pro Jahr. Für den notwendigen Kapazitätsausbau und den Substanzerhalt fliessen die Investitionen in den nächsten Jahren grösstenteils in die Volksschulbauten: Insgesamt sind dafür in der Mehrjahresplanung 2018–2028 rund 1,8 Milliarden Franken vorgesehen. Dies entspricht durchschnittlich rund 180 Millionen Franken pro Jahr oder etwa drei Vierteln des jährlichen Plafonds der IMMO-Investitionsrechnung. Die jährlichen Investitionen in Volksschulbauten müssten in den nächsten Jahren also fast verdreifacht werden. Die Summe aller geplanten Vorhaben im gesamten IMMO-Portfolio überschreitet den Plafond der Investitionsrechnung deutlich.

Darin berücksichtigt sind die zwingenden Aufwendungen für die nachhaltige Sicherung der Gebrauchstauglichkeit der Schulgebäude. Die Instandsetzung bestehender Bauten zum richtigen Zeitpunkt ist für die Deckung des Raumbedarfs genauso wichtig wie die Erstellung von Neubauten. Bei einem Verzicht auf Instandsetzungen – beispielsweise um stattdessen die Mittel für die Realisierung von Neubauten zu reservieren – würden bis Schuljahr 2025/26 stadtweit rund 180 000 m² Geschossfläche in einem so schlechten Zustand sein, dass die Gebrauchstauglichkeit gefährdet wäre. Dies entspräche in etwa der Kapazität von 350 Klassen.

5. Mögliche Handlungsszenarien

Aus der TPS Volksschulbauten wird klar, dass die Deckung von schulischen Raumbedürfnissen nicht alleine auf Ebene Objekt betrachtet werden sollte – und aufgrund der Anforderungen an die Einzugsgebiete meist auch nicht auf Ebene Schulkreis oder Stadt. Sie muss vielmehr auf Ebene Quartier erfolgen, auf der mehrere Schulanlagen sowie «Züri Modular»-Pavillons, Mietobjekte und andere Massnahmen über längere Zeit terminlich und räumlich koordiniert abgewickelt werden können.

Im grösseren Kontext – also im Zusammenhang mit dem Ausbau der gesamten Infrastruktur und der Ressourcenverteilung – stehen allgemeinere Handlungsszenarien zur Diskussion:

- «*Weiter wie bisher*»: Aufgrund fehlender Reserveflächen in den bestehenden Schulhäusern müsste zunehmend mit kurzfristigen Lösungen oder Sofortmassnahmen reagiert werden. Mangels Handlungsspielraum werden die vorhandenen Ressourcen sehr ineffizient durch kurzfristige Massnahmen absorbiert, die wiederum nur vorübergehende Entspannung bringen. Die Kapazitäten für effiziente definitive Neubauten hingegen fehlen.

- *«Auf Neubauten konzentrieren»*: Würden als Reaktion auf den steigenden Flächenbedarf die vorhandenen personellen und finanziellen Ressourcen vorwiegend zugunsten von Neubauten eingesetzt, ginge dies zulasten des Substanzerhalts. Kurzfristig könnte diese Strategie zwar Kapazitätsdefizite schliessen, doch nachhaltig ist sie nicht. Einerseits fiel aufgrund des sich aufstauenden Unterhalts und des damit verbundenen schlechten Gebäudezustands je länger desto mehr bestehende Kapazität weg. Andererseits würden sich die Kosten für den Substanzerhalt auf künftige Generationen verlagern.
- *«Mehr Ressourcen»*: Um mehr Projekte zur selben Zeit realisieren zu können, müsste der Investitionsplafond für Volksschulbauten erhöht und das Hochbaudepartement mit zusätzlichen Ressourcen (personell, finanziell) zulasten der Erfolgsrechnung dotiert werden – mit Auswirkungen auf die Stadtfinanzen (Stellenwachstum, Anstieg der Abschreibungen und der Betriebs- und Unterhaltskosten).
- *«Rahmenbedingungen überprüfen»*: Neben den Raumstandards der IMMO würden auch die Flächenstandards im Kompetenzbereich des Schul- und Sportdepartements hinterfragt. Letztere ergeben sich aus den 2015 im Rahmen des Projekts «17/0, Leistungsüberprüfung, Kosten- und Flächenreduktion» beschlossenen Verzichtsmassnahmen gegenüber den damaligen geltenden Flächenstandards und wirken zwar wachstumsdämpfend. Die erneute Überprüfung der Standards unter Berücksichtigung der Einführung der Tagesschule 2025 kann einen Beitrag zur Lösung des Schulraumbedarfs bis 2028 leisten.
- *«Wohnungsbau zusammen mit Infrastruktur planen»*: Anstatt die öffentliche Infrastruktur (Freiraum, öffentliche Bauten) vom Wohnungsbau abzuleiten, würde das Infrastrukturangebot integral mit dem Wohnungsbau geplant – dies weniger zur kurzfristigen Entlastung, jedoch als Beitrag zur langfristigen Entwicklung der Stadt Zürich. Die zusätzlichen Grundstückseinträge im kommunalen Richtplan Siedlung, Landschaft, öffentliche Bauten und Anlagen stehen bereits im Einklang mit diesem Szenario.

6. Strategische Lösungsansätze und Massnahmen

Auf Basis von nur einem der in Kapitel 4 aufgezeigten Handlungsszenarien lässt sich der steigende Schulraumbedarf nicht decken: Sie sind einzeln entweder mit gewichtigen Nachteilen verbunden oder leisten erst mittel- bis langfristig einen Beitrag zur Entlastung. Der Lösungsansatz liegt vielmehr in der Kombination der Szenarien.

Zur Deckung des steigenden Schulraumbedarfs verfolgen der Stadtrat sowie die involvierten Departemente und Dienstabteilungen gleichzeitig organisatorische, betriebliche, planerische und finanzielle Lösungsansätze.

6.1 Delegation Schulen

Der Stadtrat hat Anfang 2019 die neue Delegation Schulen ins Leben gerufen (STRB Nr. 31/2019). Sie ist ein vorbereitendes und koordinierendes Gremium. Die Delegation Schulen begleitet die Bereitstellung von Schulraum und koordiniert die Zusammenarbeit zwischen den beteiligten Verwaltungsstellen. Zudem werden allfällige Zielkonflikte im Vorfeld von Beschlüssen der jeweiligen Departementsvorstehenden oder des Stadtrats aufgedeckt, besprochen und so weit als möglich bereinigt.

In der Delegation Schulen vertreten sind die Vorstehenden und je eine Departementssekretärin oder ein Departementssekretär des Schul- und Sport-, des Hochbau- sowie des Finanzdepartements, die Präsidentin oder der Präsident einer Kreisschulbehörde und die Direktorinnen oder Direktoren des Schulamts, der IMMO und von Liegenschaften Stadt Zürich.

6.2 Expressgruppe Anmietungen

Zur Übernahme von Anmietgeschäften und den damit verbundenen Projekten zum Mieterausbau ist in der Verwaltung eine spezielle Arbeitsgruppe gebildet worden. Die ressourcenintensiven und oft zeitkritischen Kleinprojekte (< 2 Millionen Franken) zur kurzfristigen Raumbedarfsdeckung werden schneller abgewickelt und entlasten insbesondere das Hochbaudepartement zugunsten der Grossprojekte.

6.3 Beibehaltung des erhöhten Plafonds

2016 beschloss der Stadtrat, den Investitionsplafond der IMMO – zuvor 200 Millionen Franken pro Jahr – per 2017 auf 225 Millionen und per 2018 auf 245 Millionen Franken pro Jahr zu erhöhen. Der erhöhte Plafond wird langfristig beibehalten.

6.4 Zusätzlicher Plafond Schulen

Die Neubauprojekte für die Volksschule beanspruchen bis 2030 über 1 Milliarde Franken. Diese Gelder stehen im Rahmen des bisherigen IMMO-Plafonds nicht zur Verfügung. Deshalb wird der Plafond für den Nutzerbedarf der Schulen wenn möglich schrittweise ab 2020 und verteilt auf zehn Jahre um insgesamt 500 Millionen Franken erhöht – dies auch im Sinne der beiden Postulate, GR Nr. 2016/440 und GR Nr. 2018/478. Zusammen mit den 300 Millionen Franken, die für die Schulen während dieser Zeit bereits eingeplant sind, sind knapp 80 Prozent der für den Nutzerbedarf notwendigen Mittel gedeckt. Die übrigen 20 Prozent gilt es, durch betriebliche Massnahmen, Priorisierungen und einen neuen Schulbaustandard aufzufangen.

6.5 Betriebliche Optimierung

Die Delegation Schulen wird Fragen der betrieblichen Optimierung unter Federführung des Schulamts koordinieren. Im Idealfall erlaubt es die betriebliche Optimierung, neue Bedürfnisse mit den bestehenden räumlichen Ressourcen abzudecken. Im schulischen Kontext steht eine möglichst geringe Leerstandsquote der einzelnen Räume bzw. eine möglichst umfangreiche Mehrfachnutzung im Vordergrund.

6.6 Priorisierung der Projekte

Die IMMO hat dem Stadtrat bisher alle neuen Projekte zur Deckung des Nutzerbedarfs mit Kosten von mehr als 2 Millionen Franken zur Aufnahme in das Budget des übernächsten Jahres unterbreitet. Allerdings fehlte dabei ein Vergleich der Projekte nach Dringlichkeit. Aufgrund des Wachstumsdrucks und der vielen über die Jahre angesammelten und verschobenen Projekte sind der Finanz- und Aufgabenplan und die Mehrjahresplanung überbucht. Neu werden die Projekte in laufende und in neue Vorhaben eingeteilt. Sämtliche noch nicht laufenden Projekte und damit indirekt auch die personellen und finanziellen Ressourcen werden priorisiert.

6.7 Überprüfung der Flächen- und Raumstandards

Im Rahmen der vorgesehenen Evaluation der Pilotphase II des städtischen Pilotprojekts mit gebundenen Tagesschulen an der Volksschule, die Tagesschule 2025, werden auch räumliche und betriebliche Aspekte untersucht. Die Tagesschulen sollen mit optimiertem Raum- und Flächenmanagement und einem hohen Anteil an polyvalenten, mehrfach genutzten Räumen geführt werden, was einen reduzierten Flächenbedarf pro Schülerin und Schüler zur Folge hat. Die Ergebnisse bilden Grundlage für die Definition des Flächenstandards für Schulhaus-Neubauten im Hinblick auf den Betrieb als Tagesschulen.

6.8 Quartieranalysen

Für den Schulraumbedarf in den sich besonders dynamisch entwickelnden Quartieren werden «Quartieranalysen zur stadträtlichen Güterabwägung» erstellt. Darin werden Raumbedarf und Raumangebot pro Quartier erhoben, Defizite lokalisiert und die verschiedenen städtischen Interessen gegeneinander abgewogen. Quartieranalysen berücksichtigen u. a. Rahmenbedingungen wie Bau- und Zonenordnung, Inventare der Denkmalpflege und der Gartendenkmalpflege, Potenziale bestehender Anlagen, Gebäudezustand, Landkosten zu erwerbender Grundstücke oder Einzugsgebiet und dienen einer koordinierten Infrastrukturplanung.

7. Weiteres Vorgehen

Die TPS Volksschulbauten (Phase I) bildet die Grundlage für Anpassungen in der Raumbedarfsstrategie 2019 des Schulamts. Die erste Überarbeitung der TPS erfolgt anschliessend. Ziel ist, basierend auf der Auswertung der Phasen I und II der Tagesschulprojekte, aufzuzeigen, wie die flächendeckende Einführung der Tagesschule 2025 erfolgen soll, und welche Auswirkungen auf die Entwicklung der TPS Volksschulbauten zu erwarten sind.

Auf den im Einvernehmen mit dem Vorsteher des Schul- und Sportdepartements gestellten Antrag des Vorstehers des Hochbaudepartements beschliesst der Stadtrat:

1. Die «Teilportfoliostrategie 2018 Volksschulbauten» (Beilage, Fassung Februar 2019) wird genehmigt.
2. Der Investitionsplafond der Immobilien Stadt Zürich wird wenn möglich schrittweise ab 2020, befristet auf zehn Jahre, für den Kapazitätsausbau im Schulbautenportfolio um 50 Millionen Franken pro Jahr erhöht.
3. Die Delegation Schulen wird beauftragt, die Überprüfung und Optimierung der bestehenden Flächen- und Raumstandards (auch im Hinblick auf die Tagesschule 2025) sowie Fragen zur betrieblichen Optimierung zu koordinieren.
4. Mitteilung je unter Beilage an die Stadtpräsidentin, die Vorstehenden des Finanz-, des Tiefbau- und Entsorgungs-, des Hochbau- sowie des Schul- und Sportdepartements, die Stadtschreiberin, den Rechtskonsulenten, Immobilien Stadt Zürich, das Schulamt und die Rechnungsprüfungskommission.

Für getreuen Auszug
die Stadtschreiberin

Dr. Claudia Cuche-Curti