

Der Stadtrat von Zürich an den Gemeinderat

31. Oktober 2018

Motion der FDP- und CVP-Fraktionen betreffend Erarbeitung einer Strategie für ein «flexibles Einheitsschulhaus», Ablehnung, Entgegennahme als Postulat

Sehr geehrter Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Am 18. April 2018 reichten die FDP- und die CVP-Fraktionen folgende Motion, GR Nr. 2018/159, ein:

Der Stadtrat wird beauftragt, eine Strategie «flexibles Einheitsschulhaus» zu erarbeiten, welche die folgenden Ziele erreicht:

- Die Planungs- und Bauzeit eines Schulhauses wird auf durchschnittlich fünf Jahre reduziert
- Die Kosten eines Schulhausbaus werden gegenüber heute um rund einen Drittel reduziert

Begründung:

Zurzeit fehlen in der Stadt Zürich rund 20 Schulhäuser. Es ist alles andere als ideal, diese durch modulare Schulcontainer zu ersetzen. Die prognostizierten Bevölkerungszahlen für Zürich bis 2030 zeigen, dass wir bis dann ca. 10 weitere Schulhäuser benötigen werden. Aus diesem Grund braucht es nun eine „Beschleunigungsstrategie“. In kürzerer Zeit mehr Schulhäuser zu bauen, bedeutet aber auch grosse Investitionen. Deshalb sollen modulare Standardschulhäuser (ohne Architekturwettbewerb) zu deutlich tieferen Kosten als heute gebaut werden.

Nach Art. 90 der Geschäftsordnung des Gemeinderats (GeschO GR, AS 171.100) sind Motionen selbstständige Anträge, die den Stadtrat verpflichten, den Entwurf für den Erlass, für die Änderung oder für die Aufhebung eines Beschlusses vorzulegen, der in die Zuständigkeit der Gemeinde oder des Gemeinderats fällt. Lehnt der Stadtrat die Entgegennahme einer Motion ab oder beantragt er die Umwandlung in ein Postulat, hat er dies innert sechs Monaten nach Einreichung zu begründen (Art. 91 Abs. 2 GeschO GR).

Der Stadtrat lehnt aus nachfolgenden Gründen die Entgegennahme der Motion ab und beantragt die Umwandlung in ein Postulat:

Zur Bewältigung der prognostizierten Zunahme der Anzahl Schülerinnen und Schüler sind in den nächsten Jahren umfangreiche bauliche Massnahmen vorgesehen. In der Raumbedarfsstrategie Schulen, Aktualisierung 2018, werden insgesamt 36 N-Projekte (Nutzerbedarf) aufgeführt und priorisiert. Dabei handelt es sich um zehn Schulhausneubauten, sechs Ersatzneubauten, 18 Erweiterungen sowie zwei Umnutzungen / Umbauten (Projekte mit Investitionen von mehr als zwei Millionen Franken). Zudem sind die Realisierung weiterer Züri-Modular-Pavillons (ZM-Pavillons) sowie die Anmietung von zusätzlichen Kindergärten in Wohnsiedlungen vorgesehen. Die Motionärinnen und Motionäre verlangen, die Umsetzung der geplanten Bauvorhaben zu beschleunigen und gleichzeitig die Baukosten markant zu reduzieren. Als Massnahme werden modulare Standardschulhäuser vorgeschlagen, die ohne Architekturwettbewerb erstellt werden sollen.

Aus Nutzerperspektive spricht grundsätzlich nichts dagegen, zukünftig «Einheitsschulhäuser» zu realisieren. Exemplarisch sind die ZM-Pavillons als einheitliche Lösung für Schulhausweiterungen, welche bei den Nutzenden auf breite Akzeptanz stossen. Die Raumprogramme und Betriebskonzepte neuer Schulen sind bereits heute zu weiten Teilen standardisiert. Es stellt sich allerdings die Frage, ob Einheitslösungen für Schulhausneubauten baulich überhaupt realisierbar sind und im Gesamtkontext als nachhaltig beurteilt werden können.

Die Verfügbarkeit von Bauparzellen sowie deren städtebauliche und baurechtliche Voraussetzung sind heute nicht vergleichbar mit der Gründerzeit, derjenigen Epoche, in der letztmals die Idee des Einheitsschulhauses entwickelt und teilweise am damaligen Stadtrand in Form relativ kleiner, wenig flächeneffizienter Schulhäuser auch realisiert werden konnte. Als Folge

der Verdichtungsstrategie werden an die letzten verfügbaren Parzellen oft sehr spezifische Anforderungen im Rahmen der geforderten städtischen Infrastruktur gestellt. Die Grundstücke müssen häufig ein komplexes Raumprogramm von Wohnen, Schul- und zugehörigem Freiraum aufnehmen. Wechselnde Anforderungen an die zugehörige Sportinfrastruktur und weitere Bedürfnisse individualisieren die Bauaufgabe Schule derart, dass kaum zwei Schulhäuser in der Stadt Zürich ein vergleichbares Bedürfnis abdecken. Wie unterschiedlich die Anforderungen bei den letzten geplanten Schulbauten waren, zeigt die folgende Zusammenstellung:

Schule	Anzahl Klassen	Sportanlagen ¹	Weitere Projektbestandteile
Allmend (Neubau)	14 (Primar, Kindergarten, HPS ²)	Einfachhalle, Allwetterplatz auf dem Dach der Schule	Passerelle Haspelsteg, Vorgaben gemäss Gestaltungsplan
Pfingstweid (Neubau)	9 (Primar)	Einfachhalle	Quartierpark
Schauenberg (Ersatzneubau)	15 (Primar)	Doppelhalle A	
Thurgauerstrasse (Neubau)	20 (Primar, Kindergarten)	Doppelhalle B	Vorgaben gemäss Gestaltungsplan
Freilager (Neubau)	18 (Primar, HPS)	Doppelhalle B, Schulschwimmanlage	Quartierpark
Guggach (Neubau)	12 (Primar)	Doppelhalle B	Quartierpark, Wohnsiedlung (inkl. Doppelkindergarten), MKZ-Zentrum

¹ Abmessungen: Einfachhalle 28 × 16 m, Doppelhalle A 32, 5 × 28 m, Doppelhalle B 44 × 23,5 m

² Heilpädagogische Schule

Auf der anderen Seite sind es die immer weniger werdenden, oft relativ kleinen verfügbaren Parzellen, welche durch ihre spezifische Ausprägung in Form, Topografie, Ausrichtung, Erschliessung, Lärm, Baugrund, Nachbarschaft, Baurecht und möglichen Energiekonzeptionen eine sehr grosse Vielfalt von Anforderungen generieren, die kaum je durch eine einzige bauliche Antwort auf ökonomische Art abgedeckt werden können. Diese Gegebenheiten des Orts müssen berücksichtigt werden, will man dauerhafte und gute Bauten schaffen.

Oft werden auch nicht vollständig neue Schulhäuser gebaut, sondern die Aufgabe besteht in der Verdichtung eines bestehenden Schulhausareals. Diese Planungen, oft in denkmalpflegerischen Kontexten, bedingen orts- und programmspezifische Erweiterungsbauten. Vorkonfektionierte Schulhäuser dürften aus Gründen der mangelnden Spezifität und Einordnung sowie aufgrund der unterschiedlichen baurechtlichen Ausgangslagen hier nicht zielführend sein.

Die Stadt Zürich hat eine reiche Baukultur. Die Gebäude dieser Stadt bilden den vielfältigen geschichtlichen, gesellschaftlichen und räumlichen Kontext, in dem heute geplant und gebaut wird – immer in der Stadt und nicht auf der grünen Wiese. Aus städtebaulicher Sicht muss ein Gebäude nicht nur seine Nutzung erfüllen, sondern ist auch Teil der gesamten baulichen Entwicklung der Stadt. So fordert § 238 Planungs- und Baugesetz (PBG, LS 700.1) eine befriedigende Gesamtwirkung im Zusammenhang mit dem baulichen und landschaftlichen Umfeld. Standardisierte Gebäude nehmen per se keine Rücksicht auf das Umfeld, sie erfüllen lediglich ihren Nutzungszweck. Solche Bauten schaffen keine Stadt, sind in keiner Weise nachhaltig und dürften in vielen Fällen nicht mit dem PBG in Einklang gebracht werden können.

Schulhäuser sind dauerhafte öffentliche Bauten, die auch für die kommenden Generationen geplant und gebaut werden. Sie sollen ein Potenzial zur Identifikation aufweisen, was ein Standardgebäude kaum leisten kann. Dies mahnt zu Sorgfalt und verantwortungsvollem Umgang bei der Planung und der Umsetzung. Die schnellsten und billigsten Lösungen sind nicht immer die langleblichsten und zukunftsfähigsten.

Bezüglich möglicher Kosteneinsparungen muss festgehalten werden, dass bei vergleichbaren Anforderungen für ein Standardschulhaus eine Kostenreduktion von 30 Prozent gegenüber einer herkömmlichen Lösung nicht zu erreichen sein wird. Eingespart werden kann ein Teil der Entwurfshonorare, welche sich durch den Multiplikationsfaktor bei einer seriellen Anwendung zunehmend reduzieren. In der Realisation kann nochmals ein kleiner Teil durch die Vorfabrikation beim Roh- und Innenausbau eingespart werden. Teure Elemente wie die Fundation, Werkleitungserschliessung, Gebäudetechnik, Ausstattung und Umgebungsgestaltung fallen auch bei einem Einheitsschulhaus in der gewohnten Höhe an. Insgesamt muss realistischerweise von einer Einsparung im einstelligen Prozentbereich ausgegangen werden, welche mit einer eingeschränkten, weil standardisierten Bedarfsanpassung entsprechend gegenzurechnen ist.

Auch bei der zeitlichen Einsparung sollten die Erwartungen realistisch bleiben. Die Planungs- und Realisierungsprozesse sind durch eine hohe Standardisierung der Prozesse effizient. Es kann nicht von einer Halbierung des gesamten Zeitbedarfs ausgegangen werden, da die Portfolioplanung, die sorgfältige Bedarfsanalyse und Bestellungsvereinbarung ebenso wenig entfallen können wie der zeitaufwändige, demokratische Prozess der Kreditgenehmigung. Auch bei einer Ausklammerung sämtlicher kultureller Faktoren wird man feststellen müssen, dass Bauten im urbanen Kontext idealerweise fast immer durch individuelle, der Aufgabe angemessene Prozesse realisiert werden.

Die Vorteile einer standardisierten Bauweise werden seit Jahren in der Nutzung der bewährten, standardisierten Schulraummodule «Züri-Modular» umgesetzt. Bei dieser kurzfristig einsetzbaren Zwischenlösung zum Ausgleich von schwankenden Schülerinnen- und Schülerzahlen können die Vorteile des Standardbauwerks genutzt werden. Bezüglich der gesetzlichen Anforderungen sind aufgrund der zeitlich begrenzten Nutzung im Gegensatz zu langfristigen Schulbauten eher gewisse Kompromisse möglich. Ein Erfolgsfaktor des ZM-Pavillons ist seine Kompaktheit, die den Einsatz in diversen räumlichen Situationen ermöglicht. Nachteilig ist, dass mit ZM-Pavillons weitere Nutzungen wie z. B. die notwendige Sportinfrastruktur (Sporthallen und Schulschwimmanlagen) nicht realisierbar sind und die vorhandenen Aussenräume und Pausenflächen verringert werden.

Zusammenfassend muss festgestellt werden, dass die Zeit der Standardschulhäuser des 19. Jahrhunderts vorbei ist. Einheitsschulhäuser waren anders als heute oft Pionierbauten bei der Erweiterung der Stadt, sie schufen somit den Kontext für die Stadtwerdung der neu eingemeindeten Quartiere. Die unzähligen Versuche der Nachkriegsmoderne in Ost und West, mittels standardisierter Bauten Städte zu bauen, sind aus heutiger Sicht mehrheitlich gescheitert. Stadt entsteht nicht durch bezugsloses Herstellen von Nutzbauten in staatlich organisierter Einheitsarchitektur, sondern durch bauliche Weiterentwicklung im Austausch mit dem Umfeld. Der wirtschaftliche Erfolgsfaktor einer Baute liegt primär in einer optimalen Nutzung der vorhandenen Ressourcen vor Ort, also der Parzelle. Aufgrund der bereits geschilderten Verschiedenartigkeit der Parzellen sowie der unterschiedlichen Anforderungen an die einzelnen Bauaufgaben kann eine Einheitslösung hier nicht zu einem optimierten Kosten-Nutzen-Verhältnis führen. Die Ermittlung der jeweils besten Projekte im Sinne einer umfassenden Nachhaltigkeit erfolgt eben gerade im Rahmen der Projektwettbewerbe.

Abschliessend ist darauf hinzuweisen, dass das Erarbeiten der geforderten Strategie nicht i. S. v. Art. 90 Abs. 1 GeschO GR motionsfähig ist, da deren Festlegung losgelöst von konkreten Bauvorhaben nicht nach Art. 10 bzw. 41 Gemeindeordnung der Stadt Zürich (GO, AS 101.100) in die Zuständigkeit der Gemeinde oder des Gemeinderats fällt. Dies ist vielmehr Aufgabe der für die politische Planung zuständigen Behörden (§§ 48 und 56 Gemeindegesetz, LS 131.1).

Der Stadtrat lehnt daher die Motion ab, ist aber bereit, den Vorstoss als Postulat entgegenzunehmen.

Im Namen des Stadtrats

die Stadtpräsidentin

Corine Mauch

die Stadtschreiberin

Dr. Claudia Cuche-Curti