

## Auszug aus dem Protokoll des Stadtrats von Zürich

vom 13. April 2016

**297.**

### **Dringliche Interpellation der GLP-Fraktion betreffend städtische Schulraumplanung, Prognosequalität und -prozess betreffend der Ermittlung der SchülerInnenzahlen sowie Anforderungen bezüglich Bau, Ausstattung und Nutzung der Schulpavillons**

Am 10. Februar 2016 reichte die GLP-Fraktion folgende Interpellation, GR Nr. 2016/52 (Dringlicherklärung vom 9. März 2016), ein:

Am 20. November 2013 hat der Gemeinderat gegen die Stimmen von GLP und AL dem Rahmenkredit von 50 Millionen Franken zur Beschaffung und Installation von Schulraumpavillons für den Zeitraum der Schuljahre 2014/2015 bis und mit 2017/2018 zugestimmt; am 18. Mai 2014 nahm das Städtzürcher Stimmvolk die Vorlage mit gut 80'000 Ja zu knapp 25'000 Nein an. Zur Hälfte der Laufzeit des Rahmenkredits zeichnet sich nun ab, dass weder die Ziele betreffend Flexibilität in der Bereitstellung von Schulraum – zeitlich wie örtlich – noch diejenige bezgl. Kosteneffizienz erreicht werden können. Vor diesem Hintergrund fordern wir den Stadtrat auf, folgende Fragen zu beantworten:

1. Wie beurteilt der Stadtrat die Tatsache, dass in den letzten Jahren wiederholt beträchtliche Schwankungen bei den Prognosen der SchülerInnenzahlen aufgetreten sind? Und wie beurteilt der Stadtrat die Tatsache, dass die Prognosen der SchülerInnenzahlen jeweils lediglich die nächsten 7 Jahre abdecken? Kann vor diesem Hintergrund überhaupt eine seriöse Schulraumplanung betrieben werden?
2. Welche Massnahmen zur Verbesserung der Prognosequalität hat der Stadtrat bereits eingeleitet und welche Massnahmen sind für die nächste Zukunft geplant?
3. Wie genau verläuft der Prognoseprozess für die Ermittlung der SchülerInnenzahlen? Wer erhebt wann und in welchem Rhythmus welche Daten und wie ist der Stadtrat in diesen Prognoseprozess involviert? Sind allenfalls Anpassungen in diesem Prognoseprozess geplant, und wenn ja welche?
4. Wie schätzt der Stadtrat die Rolle der Kreisschulpflegen im Prognoseprozess ein? Sind diesbezüglich in nächster Zukunft Anpassungen geplant, und wenn ja welche?
5. Wie beurteilt der Stadtrat das aktuelle Verfahren der Zuteilung der SchülerInnen in die verschiedenen Schulanlagen angesichts der lokal sehr unterschiedlichen Entwicklung der SchülerInnenzahlen sowie der damit verbundenen unterschiedlichen Auslastung der Schulhäuser- und Pavillons? Welche Massnahmen plant der Stadtrat, um diese Situation insgesamt zu verbessern?
6. Wie unterscheiden sich die Anforderungen bezüglich Bau und Ausstattung an die Schulpavillons der alten Generation im Vergleich zu den Schulpavillons der neuen Generation? Wann sind die Änderungen in Kraft getreten und können die Pavillons der alten Generation genauso genutzt werden wie die Pavillons der neuen Generation? Verneinendenfalls: wodurch unterscheiden sich die Nutzungsmöglichkeiten?
7. Welche durchschnittliche Lebensdauer weisen die Schulpavillons der alten Generation im Vergleich zu den Schulpavillons der neuen Generation auf und wie viele Standortverschiebungen sind jeweils in einem Lebenszyklus möglich? Welche Auflagen müssen bei einer Standortverschiebung von Schulpavillons erfüllt werden und wie lange dauert durchschnittlich eine Standortverschiebung?
8. Wie beurteilt der Stadtrat angesichts der aufgetretenen Schwierigkeiten das Instrument des Rahmenkredits?

Der Stadtrat beantwortet die Dringliche Interpellation wie folgt:

Einleitend wird darauf hingewiesen, dass die prognostizierten Kosten beim Bau der 16 Züri-Modular Pavillons (ZM-Pavillons) gemäss Planung eingehalten werden können. Dem bewilligten Rahmenkredit von 50 Millionen Franken entsprechend können 16 ZM-Pavillons realisiert werden. Es ist aufgrund von ersten Bauabrechnungen sogar davon auszugehen, dass sich die Erstellungskosten der 16 ZM-Pavillons auf weniger als 50 Millionen Franken belaufen werden. Unbestritten ist jedoch, dass diese ZM-Pavillons bedeutend schneller als erwartet bedarfsgerecht in Absprache mit den Kreisschulpräsidien erstellt werden.

Es wurde frühzeitig erkannt, dass der Rahmenkredit früher «verbaut» sein wird, als die Planung Anfang 2013 (als die Rahmenkreditvorlage ausgearbeitet wurde) vorsah. Die Einsatzplanung für die ZM-Pavillons ist rollend. Dies bedeutet, dass die Planung laufend dem gemeldeten und veränderten Bedarf der einzelnen Schulkreise angepasst wird. In der Rah-

menkredit-Weisung (GR Nr. 2013/214) wurde, wie gemäss Motion (GR Nr. 2012/13) verlangt, der «erwartete Bedarf» an ZM-Pavillons aufgelistet. Die Aufstellung der ZM-Pavillons in der Weisung entsprach einer Momentaufnahme mit dem entsprechenden Kenntnisstand: *«Mit dem Rahmenkredit soll [...] die Finanzierung der 16 ZM-Pavillons abgewickelt werden, die voraussichtlich in den Schuljahren 2015/16–2019/20 zu beschaffen sind.»* Der Rahmenkredit wurde vom Gemeinderat angeregt, damit der Stadtrat *«künftig auf die sich rasch verändernden Klassenzahlen kurzfristig, flexibel und jeweils rechtzeitig auf Beginn des Schuljahres reagieren»* kann (vgl. GR Nr. 2013/214).

**Zu Frage 1:** (*«Wie beurteilt der Stadtrat die Tatsache, dass in den letzten Jahren wiederholt beträchtliche Schwankungen bei den Prognosen der SchülerInnenzahlen aufgetreten sind? Und wie beurteilt der Stadtrat die Tatsache, dass die Prognosen der SchülerInnenzahlen jeweils lediglich die nächsten 7 Jahre abdecken? Kann vor diesem Hintergrund überhaupt eine seriöse Schulraumplanung betrieben werden?»*)

Das Schulamt erstellt im Rahmen der Schulraumplanung als Basis für die Definition des zukünftigen Raumbedarfs und der notwendigen Massnahmen eine Prognose der Entwicklung der Anzahl Schülerinnen und Schüler für die nächsten acht Jahre. Bei langfristigen Aussagen bis 2030 werden in der Stadtverwaltung die Daten der Bevölkerungsszenarien verwendet, die Statistik Stadt Zürich erstellt. Beim Bevölkerungsszenarien-Modell wird unter anderem die zukünftige Ausnützung der Wohnbaureserven berücksichtigt, was eine langfristige Betrachtung ermöglicht. Die Ergebnisse von Schulraum-Prognosemodell und Bevölkerungsszenarienmodell werden jährlich verglichen.

Im Jahr 2008 wurden gemäss der langfristigen Prognose im Schuljahr 2015/16 insgesamt 21 246 Schülerinnen und Schüler in der Primar- und Sekundarschule (ohne Kindergarten) erwartet. Die mittelfristige Prognose aus dem Jahr 2012 betrug für das Schuljahr 2015/16 insgesamt 28 270 Schülerinnen und Schüler in Kindergarten, Primar- und Sekundarschule.

Tatsächlich besuchen im Schuljahr 2015/16 insgesamt 29 182 Kinder und Jugendliche die Volksschule der Stadt Zürich (ohne Kindergarten 22 396 Schülerinnen und Schüler). Die tatsächliche Entwicklung war in den letzten Jahren somit insgesamt höher als gemäss Prognosen angenommen. Die langfristige Prognose (ohne Kindergarten) für das Schuljahr 2015/16 wurde um 5,4 Prozent übertroffen, die mittelfristige Prognose (mit Kindergarten) um 3,2 Prozent.

Szenarienmodelle bilden basierend auf aktuellen Trends und Rahmenbedingungen die zukünftigen Entwicklungen ab. Die realen Gegebenheiten können sich im Lauf der Zeit ändern. So ist beispielsweise die Fertilitätsrate in der Stadt Zürich in den letzten Jahren markant angestiegen. Es ist wichtig, dass die Prognosemodelle regelmässig aktualisiert werden, um die Trendänderungen zu berücksichtigen. Gemäss den aktuellen Bevölkerungsszenarien (2016) wird erwartet, dass im Jahr 2030 etwa 46 300 Kinder und Jugendliche im Alter von 5 bis 15 Jahren in der Stadt Zürich wohnen (inklusive Anteil Kinder in Privatschulen, Sonderschulen und Gymnasien). Diese Zahl ist im Vergleich mit den letzten Bevölkerungsszenarien (2013) leicht gestiegen (+ 4,6 Prozent, Vergleich für das Jahr 2025). Entsprechend wurden auch die Prognosen der zukünftigen Entwicklung der Anzahl Schülerinnen und Schüler nach oben korrigiert.

Die Prognosen über die Entwicklung der Gesamtbevölkerung und der Anzahl Schülerinnen und Schüler sind weiterhin ein wichtiges Instrument für die Infrastrukturplanung im Allgemeinen und die Schulraumplanung im Speziellen.

**Zu Frage 2:** (*«Welche Massnahmen zur Verbesserung der Prognosequalität hat der Stadtrat bereits eingeleitet und welche Massnahmen sind für die nächste Zukunft geplant?»*)

Die Verbesserung der Prognosequalität ist ein kontinuierlicher Prozess. Die Fachstelle für Schulraumplanung hat im Jahr 2013 eine umfangreiche Analyse der Entwicklung der Prognosen seit 1999 vorgenommen. In den Schulkreisen Schwamendingen, Glattal und Limmat- tal hat sich eine grosse Konstanz und Zuverlässigkeit der Prognosen gezeigt. In den Schul-

kreisen Zürichberg, Uto und Letzi konnten kleinere Optimierungsmassnahmen und Anpassungen zur Verbesserung der Prognosequalität vorgenommen werden. Im Schulkreis Waidberg wurde ein grösserer Anpassungsbedarf im Prognosemodell festgestellt und entsprechende Korrekturen wurden im Modell umgesetzt.

**Zu Frage 3:** («Wie genau verläuft der Prognoseprozess für die Ermittlung der SchülerInnenzahlen? Wer erhebt wann und in welchem Rhythmus welche Daten und wie ist der Stadtrat in diesen Prognoseprozess involviert? Sind allenfalls Anpassungen in diesem Prognoseprozess geplant, und wenn ja welche?»)

Der jährliche Prognoseprozess für die Ermittlung der Entwicklung der Anzahl Schülerinnen und Schüler läuft wie folgt ab:

- Mai–Oktober: Bereitstellung von Grundlagendaten für die Prognosen wie z. B. Zu- und Wegzugsraten, Privat- und Mittelschulanteile, Geburtenraten; Recherchen zu Wohnbautätigkeit und Anzahl Kinder in Neubauten sowie Nachführung Wohnbaudatenbank.
- Oktober: Datenabzug Vorkindergartenkinder, Schülerinnen und Schüler sowie Anzahl Klassen aus dem Information Manager (Datenbank der Schulverwaltung).
- November/Dezember: Aktualisierung der Prognosen Entwicklung der Anzahl Schülerinnen und Schüler.
- Januar: Schulraumplanungs-Workshops in allen Schulkreisen: Interpretation der Prognosen und Definition Handlungsbedarf mit Beteiligung von Kreisschulpflege, Schulamt und Immobilien Stadt Zürich.
- Februar/März: Aktualisierung Raumbedarfsstrategie Schulen inklusive Sonderschulen, Fachschule Viventa, MKZ und Schulgesundheitsdienste sowie Stellungnahme der IM-MO.
- April/Mai: Beschluss Raumbedarfsstrategie Schulen durch PK inklusive Priorisierung der Nutzerprojekte.
- Juni: Kenntnisnahme durch Stadtrat und Veröffentlichung (Internet, Website des Schul- und Sportdepartements).
- August: Präsentation und Diskussion in der Spezialkommission Präsidialdepartement / Schul- und Sportdepartement (SK PRD/SSD).

Die jährliche Aktualisierung der Prognosen und Anpassung der Raumbedarfsstrategie Schulen wird aufgrund der dynamischen Entwicklung in der Stadt Zürich weiterhin als wichtig und sinnvoll beurteilt. Aus diesem Grund ist momentan keine Anpassung an diesem Prozess vorgesehen.

**Zu Frage 4:** («Wie schätzt der Stadtrat die Rolle der Kreisschulpflegen im Prognoseprozess ein? Sind diesbezüglich in nächster Zukunft Anpassungen geplant, und wenn ja welche?»)

Die Kreisschulpflegen sind ein wichtiger Partner zur Verifikation und Plausibilisierung der Prognosen. Es besteht im Rahmen des Prognoseprozesses eine enge Zusammenarbeit zwischen den Kreisschulpflegen und dem Schulamt. Diese Zusammenarbeit ist sehr wichtig, es sind keine Anpassungen geplant.

**Zu Frage 5:** («Wie beurteilt der Stadtrat das aktuelle Verfahren der Zuteilung der SchülerInnen in die verschiedenen Schulanlagen angesichts der lokal sehr unterschiedlichen Entwicklung der SchülerInnenzahlen sowie der damit verbundenen unterschiedlichen Auslastung der Schulhäuser- und Pavillons? Welche Massnahmen plant der Stadtrat, um diese Situation insgesamt zu verbessern?»)

Gemäss Art. 6 Abs. 3 lit. b der vom Gemeinderat erlassenen Verordnung über die geleiteten Volksschulen in den Schulkreisen der Stadt Zürich (Organisationsstatut, AS 412.103) entscheidet die Schulpräsidentin oder der Schulpräsident über die Zuteilung von Schülerinnen und Schülern in die Schulen. Der Schulleitung obliegt gemäss Art. 12 Abs. 4 lit. k Organisationsstatut die Zuteilung der Schülerinnen und Schüler zu den Klassen. Bei der Zuteilung der

Schülerinnen und Schüler zu den Schulen und Klassen ist gemäss § 25 Abs. 1 Volksschulverordnung (VSV, LS 412.101) auf die Länge und Gefährlichkeit des Schulwegs und auf eine ausgewogene Zusammensetzung zu achten. Berücksichtigt werden insbesondere die Leistungsfähigkeit und die soziale und sprachliche Herkunft der Schülerinnen und Schüler sowie die Verteilung der Geschlechter. Die Zuteilungen basieren auf dieser kantonrechtlichen Grundlage.

Die aktuellen Prognosen zeigen, dass in sämtlichen Schulkreisen eine starke Zunahme der Anzahl Schülerinnen und Schüler zu erwarten ist. Zudem ist in den nächsten Jahren aufgrund der Entwicklung der Nachfrage ein weiterer Ausbau der Betreuung notwendig. Die Annahme, dass Schulhäuser aufgrund von lokal sehr unterschiedlichen Entwicklungen der Anzahl Schülerinnen und Schüler unterschiedlich ausgelastet seien, ist nicht zutreffend. Das zeigt sich auch in der Anzahl und Verteilung der bestehenden und geplanten ZM-Pavillons sowie der Schulhausneubauten und -erweiterungen in allen Schulkreisen.

Bei der Zuteilung der Schülerinnen und Schüler zu den Schulen und Klassen werden die Einzugsgebiete der Schulen jeweils laufend überprüft und angepasst. Dabei werden auch Zuteilungen über die Schulkreisgrenzen hinaus gemacht. Bei jeder Neueröffnung von zusätzlichen Kapazitäten – sei das ein neues Schulhaus, eine Schulhauserweiterung oder ein ZM-Pavillon – ist es möglich, dass eine kurzfristige lokale Überkapazität entsteht. Aufgrund der Gesamtentwicklung sind diese Kapazitäten allerdings in allen Fällen sehr schnell aufgebraucht. Insgesamt stellt sich die Herausforderung in den nächsten Jahren, wie der benötigte Schulraum rechtzeitig bereitgestellt werden kann. Kurzfristige Reserven in einzelnen Schulen sind dabei von untergeordneter Bedeutung. Soweit in diesem Zusammenhang Optimierungsmöglichkeiten bestehen, werden diese laufend genutzt.

**Zu Frage 6:** («Wie unterscheiden sich die Anforderungen bezüglich Bau und Ausstattung an die Schulpavillons der alten Generation im Vergleich zu den Schulpavillons der neuen Generation? Wann sind die Änderungen in Kraft getreten und können die Pavillons der alten Generation genauso genutzt werden wie die Pavillons der neuen Generation? Verneinendenfalls: wodurch unterscheiden sich die Nutzungsmöglichkeiten?»)

Die ZM-Pavillons der alten Generation genügen den Anforderungen an den Raumbedarf für Schulraumnutzungen für die Primar- und Sekundarstufe. Die Anforderungen in Bezug auf Bau und Ausstattung der ZM-Pavillons der ersten Generation (1998–2011) und der zweiten Generation (ab 2012) unterscheiden sich primär in den folgenden Aspekten:

- Energetische Anforderungen: Die zweite Generation verfügt im Gegensatz zur ersten Generation über eine Lüftungsanlage und das Minergie-P-Eco-Label. Es wird eine verbesserte Raumakustik umgesetzt.
- Raumanordnung: Der Standard-Pavillon der zweiten Generation besteht aus zehn Modulen, die erste Generation aus neun. Das zusätzliche Modul erlaubt eine höhere Flexibilität in der Nutzung – neben dem Unterricht ist der Pavillon der zweiten Generation auch für Kindergärten und Betreuungsnutzung geeignet.
- Höhe: Der Standard-Pavillon der zweiten Generation ist dreigeschossig konzipiert, die erste Generation zweigeschossig. Damit ein ZM-Pavillon der ersten Generation auf drei Geschosse aufgestockt werden kann, sind zusätzliche statische Massnahmen erforderlich. Bestehende zweigeschossige Pavillons der zweiten Generation sind statisch bereits auf die Aufstockung auf drei Geschosse ausgerüstet.

**Zu Frage 7:** («Welche durchschnittliche Lebensdauer weisen die Schulpavillons der alten Generation im Vergleich zu den Schulpavillons der neuen Generation auf und wie viele Standortverschiebungen sind jeweils in einem Lebenszyklus möglich? Welche Auflagen müssen bei einer Standortverschiebung von Schulpavillons erfüllt werden und wie lange dauert durchschnittlich eine Standortverschiebung?»)

Als flexible und modular aufgebaute vorgefertigte Holzbauten erfüllen die ZM-Pavillons beider Generationen sämtliche Anforderungen an vollwertigen Schulraum. Das Hochbaudepartement erwartet für beide ZM-Generationen eine Lebensdauer von 30 bis 50 Jahren. Da die ältesten ZM-Pavillons 1998 erstellt wurden, beziehen sich die Erfahrungen des Hochbaudepartements auf einen Zeitraum von erst 18 Jahren. Es gibt aber keinen Grund, an der erwarteten Lebensdauer zu zweifeln – unter der Voraussetzung, dass der ordentliche Unterhalt und die periodisch erforderlichen Instandsetzungen plangemäss durchgeführt werden.

Bis heute wurden 12 ZM-Pavillons der ersten Generation von ihrem ursprünglichen Standort an einen neuen Einsatzstandort verlegt. Im Rahmen der Demontage und Montage wurden jeweils kleinere Unterhaltsarbeiten durchgeführt. ZM-Pavillons der zweiten Generation sind bislang noch nicht verschoben worden.

Jeder ZM-Pavillon wird im Rahmen des Baubewilligungsverfahrens auf die Erfüllung gesetzlicher Vorschriften geprüft. Der fertige Bau erfüllt daher immer die zur Bauzeit gültigen gesetzlichen Anforderungen. Bei Standortverschiebungen wird jeweils eine neue Baueingabe eingereicht. Im Bauentscheid geben die bewilligenden Fachstellen die Auflagen bekannt, so dass die dann geltenden gesetzlichen Vorgaben zur Anwendung kommen.

Die Planung und Realisierung einer Standortverschiebung dauert etwa gleich lange wie die ursprüngliche Errichtung eines ZM-Pavillons – ob die Elemente von der Produktionshalle oder von einem bestehenden Standort an den neuen Standort verschoben werden, spielt keine Rolle. Die Realisierung (Erstellen neuer Fundamente und Leitungen, Demontage, Transport, Montage, An- und Abschlussarbeiten und Inbetriebnahme) dauert in beiden Fällen etwa fünf Monate.

**Zu Frage 8: («Wie beurteilt der Stadtrat angesichts der aufgetretenen Schwierigkeiten das Instrument des Rahmenkredits?»)**

Mit dem vom Gemeinderat initiierten und vom Stadtzürcher Stimmvolk bewilligten Rahmenkredit zur Beschaffung von ZM-Pavillons hat der Stadtrat grundsätzlich ein Instrument erhalten, um flexibel und rasch auf den steigenden Schulraumbedarf zu reagieren. Die prognostizierte Anzahl ZM-Pavillons wurde denn auch – bedeutend schneller als erwartet – bedarfsgerecht und innerhalb des vorgegebenen Kostenrahmens erstellt. Der Stadtrat wurde mit dem Volksentscheid ermächtigt, den Rahmenkredit in einzelne Objektkredite aufzuteilen und diese in eigener Kompetenz zu bewilligen, sodass nicht jede Pavillon-Vorlage dem Gemeinderat unterbreitet werden muss. Die Erfahrungen zeigen, dass dem Vorteil einer kürzeren Bewilligungsdauer im Fall der ZM-Pavillons dennoch einige Nachteile gegenüberstehen.

- Die für einen Rahmenkredit notwendige Langfristplanung und Bedarfsabschätzung ist in einer Zeit des überdurchschnittlichen Wachstums mit erheblichen Unsicherheiten verbunden. Die Bevölkerungsentwicklung in den einzelnen Quartieren und Einzugsgebieten der Schulen ist schwierig einzuschätzen, da Nutzungsmix, Bauträger und Zielgruppen bei Wohnbauprojekten ändern können. Auch steht die ZM-Pavillon-Planung in Abhängigkeit von Instandsetzungs-, Neubau- und Erweiterungsbau-Projekten im Schulbauten-Portfolio, deren Umsetzung sich im Laufe der Planung verschieben kann. Die Anzahl und Standorte der ZM-Pavillons sind deshalb nicht mit der Genauigkeit prognostizierbar, wie es bei einem mehrjährig angelegten Rahmenkredit erwartet würde.
- Die mit dem Rahmenkredit beabsichtigte Flexibilität für die Verwaltung bleibt eingeschränkt. Trotz Rahmenkredit sind die einzelnen Objektkredite als Einzelkredite zu budgetieren, und zwar zu einem Zeitpunkt, da die genauen ZM-Standorte noch nicht abschliessend vorliegen.

- Aufgrund der raschen Umsetzung der geplanten ZM-Projekte ist der Rahmenkredit nicht ausschöpfbar. Weil die Bauabrechnungen der einzelnen ZM-Projekte erst mit einer gewissen Verzögerung vorliegen, können bei der Bewirtschaftung des Rahmenkredits nicht für alle ZM-Pavillons die effektiven Baukosten geltend gemacht werden. Stattdessen sind die einzelnen (um den Reserveteil höheren) Objektkredite massgebend, deren kumulierte Summen die Rahmenkredithöhe von 50 Millionen Franken aber übersteigen. Das bedeutet, dass nicht die geplante und eigentlich mögliche Anzahl ZM-Pavillons aus dem Rahmenkredit finanziert werden kann.

Vor dem Stadtrat

die Stadtschreiberin

**Dr. Claudia Cucho-Curti**