

# "Der Investitionsbedarf wird oft unterschätzt"

Autor(en): **Zulliger, Jürg / Natrup, Wilhelm**

Objektyp: **Article**

Zeitschrift: **Hochparterre : Zeitschrift für Architektur und Design**

Band (Jahr): **33 (2020)**

Heft [10]: **Denkmal macht Schule**

PDF erstellt am: **10.07.2024**

Persistenter Link: <https://doi.org/10.5169/seals-913586>

## **Nutzungsbedingungen**

Die ETH-Bibliothek ist Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Inhalten der Zeitschriften. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern.

Die auf der Plattform e-periodica veröffentlichten Dokumente stehen für nicht-kommerzielle Zwecke in Lehre und Forschung sowie für die private Nutzung frei zur Verfügung. Einzelne Dateien oder Ausdrucke aus diesem Angebot können zusammen mit diesen Nutzungsbedingungen und den korrekten Herkunftsbezeichnungen weitergegeben werden.

Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Die systematische Speicherung von Teilen des elektronischen Angebots auf anderen Servern bedarf ebenfalls des schriftlichen Einverständnisses der Rechteinhaber.

## **Haftungsausschluss**

Alle Angaben erfolgen ohne Gewähr für Vollständigkeit oder Richtigkeit. Es wird keine Haftung übernommen für Schäden durch die Verwendung von Informationen aus diesem Online-Angebot oder durch das Fehlen von Informationen. Dies gilt auch für Inhalte Dritter, die über dieses Angebot zugänglich sind.



**Wilhelm Natrup** hat an der TU Berlin studiert und war an der ETH Zürich tätig. Nach rund zwanzig Jahren in einem privaten Planungs- und Beratungsbüro ist er seit 2009 Chef des Amtes für Raumentwicklung im Kanton Zürich und gleichzeitig Kantonsplaner.

# «Der Investitionsbedarf wird oft unterschätzt»

**Bei Schulraumerweiterungen steht heute die Nachverdichtung bestehender Anlagen im Fokus. Wilhelm Natrup, Chef des Zürcher Amtes für Raumentwicklung, über die Herausforderungen der Planung.**

Interview: Jürg Zulliger

**Überall, wo die Bevölkerung wächst und Familien zuziehen, wird es neue Schulhäuser brauchen. Wo sehen Sie für die nächsten Jahre die Schwerpunkte des Wachstums?**

**Wilhelm Natrup:** Wir gehen nach den gängigen Prognosen davon aus, dass die Bevölkerung im Kanton Zürich bis 2040 um rund 300 000 Personen wachsen wird. Auch im Zeitraum bis 2050 ist mit einem weiteren Zuwachs der Bevölkerung zu rechnen. Im Kern geht es bei dem kantonalen Raumordnungskonzept darum, dass das Wachstum in den «urbanen Handlungsräumen» stattfindet: Sie sollen mindestens achtzig Prozent des Wachstums aufnehmen.

**Welche Gemeinden sind damit gemeint?**

Das sind die urbanen Räume von Zürich, Winterthur, Limmat- und Glatttal sowie Bülach, Uster, den Seegemeinden und die Gemeinden im engeren Agglomerationsgürtel als Teil der urbanen Wohnlandschaften.

**Wie schlägt sich die Schulhausplanung in der kantonalen oder kommunalen Richtplanung nieder?**

Der Kanton gibt keine bestimmten Wachstumsziele oder gar konkrete Bevölkerungszahlen vor, wie dies teils fälschlicherweise unterstellt wird. Raumplanungsgesetz und kantonalen Richtplan stecken aber einen Rahmen ab. Die Entwicklung nach innen soll sich auf diese urbanen Handlungsräume konzentrieren. Entfällt das Wachstum nicht

primär auf diese Räume, würde dies wieder der Zersiedelung im ländlichen Raum Vorschub leisten. Innerhalb dieses Rahmens haben die Gemeinden Vorsorge dafür zu treffen, dass an geeigneten Orten auf-, um- und in Einzelfällen auch eingezont wird. Dabei ist zentral, dass die für die Bevölkerungsentwicklung benötigte Infrastruktur – inklusive Schulhäuser – entsprechend geplant wird.

**Wie wird dies umgesetzt?**

Die Stadt Zürich hat sich zum Beispiel im Rahmen des kommunalen Richtplans gründlich damit auseinandergesetzt. Wenn wir uns dies bildlich auf einer Karte der Stadt vorstellen, sind die Dimensionen eindrücklich. Wächst die Stadt um 100 000 Einwohner, ist einiges an Infrastruktur, Primarschulhäusern, Sportplätzen, Turnhallen und Ausenanlagen nötig. Während dies bei Hochschulen weniger ins Gewicht fällt, benötigen Primarschulhäuser noch einiges an Infrastruktur drum herum.

**Finden sich in den städtischen Räumen überhaupt noch ausreichend Landreserven und verfügbare Zonen für neue Schulhäuser?**

Wenn immer möglich wird an diesen städtischen Standorten eine Verdichtung bestehender Schulanlagen im Vordergrund stehen. Oft stellt sich die Frage, ob und in welcher Form dies möglich ist. Generell ist der Anteil der geschützten Gebäude beim öffentlichen Bau höher. Ge-

meindehäuser, Kirchen und Schulhäuser prägen in aller Regel das Ortsbild. Schulhäuser sind zugleich ein Spiegel der Sozialgeschichte. Viele Beispiele aus der Praxis zeigen: Auch unter solchen Voraussetzungen sind Verdichtungen in bestehenden Anlagen möglich. Viele Gemeinden haben Vorsorge getroffen und verfügen teils über Reserven rund um bereits vorhandene Schulanlagen. Der Grundsatz der Verdichtung ist anerkannt. Wenn wir nicht wieder zwiebelschalenmässig wachsen wollen, müssen wir auf Neubauten ausserhalb der bestehenden Netze und Verkehrswege verzichten.

#### **Sind auch Umzonungen für neue Schulhäuser nötig?**

Für neue Anlagen kommen grundsätzlich brachliegende Gewerbe- und Industrieflächen in Betracht. Doch für die Gemeinden und Städte werden sich diese Flächen als ausgesprochen teuer erweisen, wenn sie diese in ihr Eigentum überführen wollen. Die Entwicklung führt auch dazu, dass bestehende Schreber- und Kleingärten unter Druck kommen. In Zürich Nord oder Zürich-Albisrieden werden neue Schulhausanlagen auf solchen Arealen realisiert.

#### **Was bietet sich als Alternative an?**

Das kantonale Planungs- und Baugesetz kennt das Institut der Durchstossung von Flächen in der Landwirtschaftszone. Sind entweder im inneren Raum oder am Rand der Gemeinde noch solche Landreserven verfügbar, lassen sie sich in eine Zone für öffentliche Anlagen und Bauten umwandeln. So kommt die Gemeinde zu einem Bruchteil der Kosten zu Land für neue Schulhäuser. Die Anforderungen sind aber hoch. So muss die Gemeinde den Nachweis erbringen, dass tatsächlich keine anderen Flächen zur Verfügung stehen. In der Vergangenheit war dies ein oft gewählter Weg. So kommt es, dass eine Zeitlang neue Schulhäuser vor allem am Ortsrand realisiert wurden.

#### **Was macht die Schulhausplanung so schwierig?**

In der Praxis erweist es sich oft als ausgesprochen anspruchsvoll, zum Beispiel die Zuwanderung oder die Geburtenrate mittelfristig zu prognostizieren. Es ist wenig im öffentlichen Bewusstsein, dass wir allein aufgrund der aktuell wieder gestiegenen Geburtenrate ein natürliches Bevölkerungswachstum verzeichnen. Daher ist es von grosser Bedeutung, Raumplanung nicht als rein technische Disziplin zu begreifen. Wir müssen immer auch versuchen, die demografischen, sozialen und gesellschaftlichen Trends zu antizipieren. Sonst planen wir an den Bedürfnissen der Menschen vorbei.

#### **Hängt die künftige soziale Struktur nicht auch stark davon ab, was und wie teuer gebaut wird?**

Das Bevölkerungswachstum und die Geburtenrate abzuschätzen, scheint noch machbar. Was Investoren und Bauträger planen, entzieht sich aber dem Einfluss der Gemeinde und der Planung. Je nach Wohnungszuschnitt, je nach Wohnungspreisen und Vermietungspraxis werden unterschiedliche Zielgruppen in Neubauten einziehen. Kaum vorhersehbar sind auch Veränderungen der Umweltbedingungen. So haben wir im Kanton etliche Beispiele, wo Flug- oder Strassenlärm die soziale Struktur eines Standorts stark verändern. Im Norden und Süden des Flughafens finden sich einige Siedlungen mit einem hohen Anteil Familien – einfach, weil die Umweltbelastung zu vergleichsweise günstigen Mieten führte. Das war politisch nicht gewollt, aber die Gemeinde kann kaum Einfluss auf solche Entwicklungen nehmen.

#### **Eines von vielen Entwicklungsgebieten ist der**

#### **Glattpark in Opfikon. Wie kam es, dass sich der Bau eines Schulhauses bis heute verzögert hat?**

Bei den ersten Planungen für den Glattpark waren vor allem Bürobauten im Fokus. Niemand hat damals vorhergesehen, dass sich viele Jahre später das Wohnen dynamisch

entwickeln wird. Der Anteil von Familien mit Kindern liegt viel höher als man zu Beginn vermuten konnte. So kommen eines Tages für die Gemeinden und deren kommunale Politik ganz neue Fragen aufs Tapet: Welche räumliche Entwicklung zieht welche Infrastrukturkosten nach sich? Die Neuansiedlung von Unternehmen kann sich für den Finanzhaushalt positiv auswirken, ohne dass der Gemeinde unverhältnismässig hohe Infrastrukturkosten erwachsen. Kommt hingegen eine dynamische Entwicklung beim Wohnen und beim Zuzug von Familien in Gang, sind damit erhebliche Investitionen verbunden. Schulhäuser, Kitas, Sport- und Freizeitanlagen sowie Seniorenbetreuung sind nur einige Stichworte. Im Einzelfall kommt es auch vor, dass politische Abläufe, Volksabstimmungen, eine mangelnde oder zu späte Koordination zwischen Raumentwicklung und Schulbehörden zu Verzögerungen oder Fehlplanungen führen können.

#### **Die Finanzlage der Gemeinden ist sehr unterschiedlich. Welche Folgen haben diese Unterschiede?**

Wenn wir uns mit diesen längerfristigen Entwicklungen auseinandersetzen, müssen wir den Begriff der «Sprungkosten» einführen. Bei einem sehr dynamischen Wachstum läuft die Entwicklung möglicherweise aus dem Ruder. Dann braucht es plötzlich nicht nur Schulhausprovisorien, sondern zusätzliche Schulhäuser. Für eine Gemeinde kann dies sehr teuer werden. Typisch ist dann auch der Zielkonflikt zwischen einem zum Beispiel moderaten Bevölkerungswachstum und der Balance des Finanzhaushalts. In Winterthur gab es bekanntlich eine solche Phase, in der die Bevölkerungszahlen schneller anstiegen als das Steueraufkommen zunahm. Hier zeigte sich, dass die Entwicklung neuer Quartiere inklusive nötiger Infrastruktur und Schulhausbauten einen hohen Investitionsbedarf nach sich zieht.

#### **Wie sind eigentlich die Kompetenzen zwischen den Städten, den Gemeinden und dem Kanton abgegrenzt?**

Kantonsschulen respektive Gymnasien und Berufsbildung liegen in der Kompetenz des Kantons. Bei den Gymnasien arbeiten wir mit gewissen Jahrgangszahlen. Wir rechnen, dass es pro 70 000 Bewohnerinnen und Bewohner eine Kantonsschule braucht. Die Primar- und Sekundarschulen sind hingegen Hoheit der Gemeinden.

#### **Ist der Kanton beratend tätig?**

Wir empfehlen den Gemeinden, dass sie sich mit uns in Verbindung setzen, wenn es um die Bau- und Zonenordnung geht. Dabei stellen wir im Gespräch natürlich die Frage, ob die Infrastruktur auf dem Radar ist oder nicht. Schon allein ein «moderates» jährliches Bevölkerungswachstum von einem Prozent zieht erhebliche Investitionen nach sich. Dabei müssen wir klar kommunizieren, dass wir eine Bau- und Zonenordnung nicht genehmigen können, wenn die benötigte Infrastruktur nicht Teil der Planung ist.

#### **Aber es gibt ja auch Orte mit sinkenden Schülerzahlen.**

Wir haben sowohl Gemeinden mit sinkenden Schülerzahlen als auch solche mit einem Wachstum. Nehmen wir als Beispiel Hüttikon. Der Neubau einer ganzen Siedlung mit Reiheneinfamilienhäusern zog ein starkes Wachstum nach sich, mit einem hohen Familienanteil. Auch die Tatsache, dass manche Quartiere «altern» und sich in Wohnquartieren ein Generationenwechsel abzeichnet, sollte nicht zu Fehlschlüssen verleiten. Eine Siedlung durchläuft eine Phase, während der wenige Kinder dort leben. Sobald aber die nächste Generation in die Familienphase kommt, werden die Schülerzahlen wieder steigen. ●