

Sitzung vom 13. Februar 2019

135. Anfrage (Entflechtung / Dezentralisierung)

Die Kantonsräte Rochus Burtscher, Dietikon, Beat Huber, Buchs, und Christian Mettler, Zürich, haben am 3. Dezember 2018 folgende Anfrage eingereicht:

Der Regierungsrat möchte gerne die Pendlerströme lenken, und zwar, wenn möglich, entgegengesetzt. Mit der Installierung der Bildungsmeile in der Nähe des Bahnhofs oder auch der kantonalen Verwaltung im Stadtzentrum wirkt er geradezu konträr zu diesem Anliegen.

Wir möchten gerne vom Regierungsrat wissen, wie er sich dazu stellt, die Strategie anderweitig umzusetzen:

1. Wie hoch schätzt der Regierungsrat den Wert der zentral liegenden eigenen Gebäude in der Stadt Zürich ein und wie gut wären die Chancen, diese zu verkaufen?
2. Wie schätzt der Kanton die finanzielle Situation ein, wenn die so zentral liegenden Gebäude verkauft würden und in der Agglomeration die Verwaltung und / oder Berufsschulen sowie Gymnasien dezentralisiert würden?
3. Könnte sich der Regierungsrat vorstellen, die Bildungsmeile auch zu dezentralisieren, und zwar im Hinblick auf die Bildung von Kompetenzzentren (raus aus Zürich – rein in die Agglo)?
4. Wenn ja, was müsste geschaffen werden (Gesetze, Verordnungen, etc.), damit dies umgesetzt werden kann?
5. Könnte sich der Regierungsrat vorstellen, die kantonale Verwaltung zu dezentralisieren, und zwar in die Agglomeration, und die kantonalen zentral liegenden Gebäude zu veräussern?
6. Wenn ja, wie müsste vorgegangen werden, damit dies umgesetzt werden kann?
7. Wie hoch schätzt der Regierungsrat den Wert der kantonseigenen Gebäude in der die Verwaltung ein?
8. Was wäre der Mehrwert für die Gymnasien bzw. Berufsschulen, wenn sie ausserhalb der Stadt Zürich wären?
9. Wie könnte der Planungshorizont ausschauen, wenn die leeren Büroräumlichkeiten in der Agglomeration bezogen werden und die Gebäude im Zentrum verkauft werden?
10. Wie viel könnte der Kanton Zürich netto lösen?

Auf Antrag der Baudirektion

beschliesst der Regierungsrat:

I. Die Anfrage Rochus Burtscher, Dietikon, Beat Huber, Buchs, und Christian Mettler, Zürich, wird wie folgt beantwortet:

Der Regierungsrat hat sich im Rahmen der Berichterstattung zum Postulat KR-Nr. 56/2011 betreffend Dezentralisierung von Arbeitsplätzen in der kantonalen Verwaltung bereits thematisch mit dem Grundanliegen der Anfrage befasst. Die im Bericht des Regierungsrates (Vorlage 5200) als sinnvoll beurteilten Massnahmen werden nach wie vor weiterentwickelt und umgesetzt. Betreffend die Liegenschaften der engeren Zentralverwaltung (eZV) und der Bildungsmeile im Stadtzentrum bleibt im Grundsatz weiterhin festzuhalten, dass die bestehende Konzentration eines grossen Teils der Arbeitsplätze der kantonalen Verwaltung in der Nähe des Zürcher Hauptbahnhofs grosse betriebliche Vorteile aufweist. Sie ermöglicht kurze Wege, erleichtert damit die Zusammenarbeit innerhalb und zwischen den Teams und Verwaltungseinheiten und stellt die gute Erreichbarkeit für Mitarbeitende und Kundinnen und Kunden mit dem öffentlichen Verkehr sicher. Das Verkehrssystem im Kanton Zürich mit der S-Bahn als Rückgrat des öffentlichen Verkehrs eignet sich hervorragend für die effiziente Bewältigung des auf das Zentrum ausgerichteten Verkehrs. Angesichts der täglich rund 420 000 bis 470 000 Pendlerinnen und Pendler am Zürcher Hauptbahnhof (gemäss «Kanton Zürich in Zahlen 2018», S. 16) und den rund 1350 Arbeitsplätzen innerhalb der eZV schätzt der Regierungsrat den Einfluss auf die Pendlerströme eher als gering ein. Andere dezentrale Standorte wären vom übrigen Kantonsgebiet aus weniger gut mit dem öffentlichen Verkehr erreichbar und würden vielfach über den Zürcher Hauptbahnhof als Umsteigeknoten geleitet werden. Der Arbeitsort in unmittelbarer Nähe zum Hauptbahnhof erhöht zudem die Attraktivität des Kantons als Arbeitgeber und erleichtert damit die Rekrutierung von qualifiziertem Personal. Für die meisten Angestellten der kantonalen Verwaltung vereinfacht und verkürzt der zentrale Arbeitsort den Arbeitsweg. Er ermöglicht bei Bedarf auch das Pendeln über grössere Distanzen und trägt insgesamt wesentlich zum derzeit sehr hohen Anteil des öffentlichen Verkehrs bei der Bewältigung des Arbeitsweges bei.

Eine Dezentralisierung der Verwaltung wäre nur dann als zweckmässig zu beurteilen, wenn der durchschnittliche Weg vom Wohnort zum zentralen Arbeitsort zu weit bzw. mit dem öffentlichen Verkehr schlecht zu bewältigen wäre. Zudem müssten dezentrale Standorte gefunden werden, die von einer genügend grossen Zahl der Beschäftigten in deutlich

kürzerer Zeit erreicht werden könnten. Diese Voraussetzungen sind im Fall der kantonalen Verwaltung, deren zentraler Standort in der Nähe des Zürcher Hauptbahnhofs aus dem ganzen Kantonsgebiet bestmöglich erreicht werden kann, in den wenigsten Fällen gegeben.

Geeignete Massnahmen zur Entlastung der Verkehrsspitzen verdienen weiterhin Beachtung und sind seriös zu überprüfen. Die Angestellten der kantonalen Verwaltung tragen jedoch gemessen am ganzen Verkehrsaufkommen nur einen geringen Teil zum Gesamtvolumen bei, weshalb die mit einer Dezentralisierung einhergehenden Nachteile als ungerechtfertigt zu beurteilen sind.

Die nachfolgende Beantwortung der Fragen erfolgt somit vor dem Hintergrund, dass der Regierungsrat eine vollständige und strategische Dezentralisierung als unzweckmässig und gesamthaft nachteilig beurteilt. Räumlich beschränken sich die Ausführungen auf die Liegenschaften der eZV sowie die Mittel- und Berufsfachschulen rund um den Zürcher Hauptbahnhof.

Die eZV umfasst die vom Kanton Zürich im Alleineigentum gehaltenen Liegenschaften Walcheplatz 1 und 2, Neumühlequai 8/10, die Liegenschaften an der Stampfenbachstrasse 12/14 und 30 sowie die Ausstellungsstrasse 80. Die Liegenschaften sind dem Verwaltungsvermögen zugeordnet und dienen der unmittelbaren Erfüllung öffentlicher Aufgaben. Bei den Mittelschulen handelt es sich um die Standorte, die von der Strategie Schulrauminfrastruktur Sekundarstufe II erfasst sind (vgl. RRB Nr. 376/2013).

Zu Fragen 1 und 10:

Die strategische Ausrichtung des Kantons Zürich im Immobilienbereich beruht auf dem Grundsatz, dass das Eigentum der Miete vorzuziehen ist (vgl. Leitbild Immobilien gemäss RRB Nr. 614/2017 bzw. Immobilienstrategie des Kantons Zürich vom 27. September 2017, festgesetzt mit RRB Nr. 901/2017). Insbesondere wird durch das Halten von Immobilien im Eigentum die Verfügbarkeit und die Kontrolle über strategisch bedeutende Immobilien sichergestellt. Dabei steht die Nutzung der Liegenschaft zur bestmöglichen Erfüllung der öffentlichen Aufgabe im Vordergrund. Der Kanton hält die infrage stehenden Liegenschaften im Gegensatz zu privaten Investoren nicht als Investitionsanlagen. Der Kanton Zürich verfolgt demnach die Strategie, die eigenen Betriebsliegenschaften regelmässig mit Blick auf die Betriebstauglichkeit zu überprüfen, instand zu setzen und strukturell zu optimieren. Dies hat zur Folge, dass bisher bewusst auf eine Marktwertschätzung der Liegenschaften der eZV verzichtet wurde.

Unter Berücksichtigung der konkreten Nutzungen wird die Lage der kantonalen Verwaltungsbauten durch die Wüest Partner AG im nachfragestarken City/CBD-(central business district)-Marktbereich als durchschnittlich (Zollstrasse, Ausstellungsstrasse) bis sehr gut (Walcheplatz, Stampfenbachstrasse) eingeschätzt. Aufgrund der Grössenordnung ist es nur schwer möglich, eine Schätzung des zu erwartenden Verkaufspreises im Falle eines Verkaufs abzugeben. Auch wenn die Liegenschaften einer Marktwertschätzung unterzogen würden, spiegelt die Schätzung nicht zwingend den tatsächlichen Marktpreis wider. Die Bezifferung des Marktpreises setzt eine tatsächlich abgeschlossene Transaktion voraus, die das Zusammenspiel von Angebot und Nachfrage zu einem bestimmten Zeitpunkt widerspiegelt.

Als wertmindernde Faktoren kommen insbesondere in Betracht: ein gemessen an den Marktstandards eher unterdurchschnittlicher Grundausbau der Büroräume, anstehende grössere Instandsetzungsarbeiten, ein eher ungünstiges Verhältnis von Geschossfläche zu Nutzfläche sowie zahlreiche denkmalpflegerische Vorschriften. Zudem würde bei einer strategischen Entscheidung zur Dezentralisierung die attraktivste Variante für Grossinvestoren, dem Kanton die Liegenschaften nach dem Kauf zu vermieten, wegfallen. Besonders nachteilig auf die Verkaufsposition des Kantons würde sich auswirken, falls der Kanton aufgrund von engen, politischen Rahmenbedingungen zur vollständigen Abstossung der zentral gelegenen Liegenschaften gezwungen würde.

Zu Frage 2:

Die finanzielle Situation bei einem allfälligen Verkauf der Verwaltungsliegenschaften hängt massgeblich davon ab, ob ein angemessener Kaufpreis für die Liegenschaften erzielt werden könnte, neue passende Liegenschaften bereits verfügbar wären oder allenfalls neu erworben oder gebaut werden müssten. Es ist davon auszugehen, dass die Verlagerung der eZV mit hohen Kosten verbunden wäre, zu denen auch die betrieblichen Folgekosten beitragen würden.

Die zur Verfügung stehenden Mittel sollen in erster Linie für die eigentliche öffentliche Aufgabenerfüllung verwendet werden. Insbesondere im Bereich der Bildung sollen die vorgesehenen Mittel direkt den Schülerinnen und Schülern zugutekommen. Das bedeutet, dass vor allem in den Unterricht investiert werden soll und die Bauinvestitionen auf das Notwendige zu beschränken sind. Neue Mittel- und Berufsfachschulen in den Regionen müssen als ein zentrales Standortkriterium die Nähe zu einem gut frequentierten S-Bahnhof erfüllen. Es ist deshalb davon auszugehen, dass solche Liegenschaften in einem entsprechend hohen Preissegment angesiedelt sind. Bei einem Verkauf der zentral liegenden Schulbauten ist zu beachten, dass es sich dabei mehrheit-

lich um denkmalgeschützte Zweckbauten handelt, die zudem in der Zone für öffentliche Bauten liegen. Diese Umstände wirken sich stark wertmindernd aus.

Eine über das bereits umgesetzte dezentrale Standortkonzept hinausgehende Regionalisierung würde erhebliche zusätzliche Mittel für Bauinvestitionen binden und deshalb die angespannte finanzielle Situation der Schulen auf der Sekundarstufe II verschärfen.

Zu Frage 3:

Im Rahmen der Gebietsplanung Sihlquai wurde die Frage der Konzentration der Berufsfachschulen an der Berufsbildungsmeile vertieft geprüft. Mit der Gebietsplanung Sihlquai wurde ausgehend von den bestehenden Strategien und Planungen (Strategie Schulrauminfrastruktur Sekundarstufe II, Teilportfoliostrategie Berufsschulen, Machbarkeitsstudie Entwicklungsgebiet Sihlquai) deren Umsetzbarkeit und Verträglichkeit mit dem Umfeld in Bezug auf das Quartier, den öffentlichen Raum und den Verkehr geprüft. Im Handlungsprogramm der Gebietsplanung Sihlquai wird an der Konzentration der Schulstandorte an der Berufsbildungsmeile festgehalten. Der Regierungsrat hat die Konzeption der Berufsbildungsmeile in der Stadt Zürich 2016 festgelegt (RRB Nr. 850/2016). Die Grundsätze für die Umsetzung der Berufsbildungsmeile wurden mit der Gebietsplanung Sihlquai im Rahmen der Teilrevision 2015 in den kantonalen Richtplan aufgenommen. Am 22. Oktober 2018 hat der Kantonsrat die Teilrevision 2015 des kantonalen Richtplans festgesetzt (Vorlage 5298).

Eine Dezentralisierung der in der Bildungsmeile angeordneten Schulen ist weder sinnvoll noch zielführend. Die Konzeption der Berufsbildungsmeile bietet die bestmögliche Flexibilität bei der Nutzung des Schulraums im Fall von veränderten Bedürfnissen und Entwicklungen in der Berufsbildung. Sie weist zudem ein grosses Potenzial zur Gewinnung von Synergien aus, beispielsweise bei der gemeinsamen Raumnutzung durch die Schulen in den Bereichen Sport und Verpflegung oder bei Spezialräumen. Sie ist nicht nur sehr wirtschaftlich, sondern auch bildungspolitisch sinnvoll und entspricht der Zielsetzung des Projekts Kompetenzzentren.

Die Umsetzung der Konzeption der Berufsbildungsmeile ist bereits weit fortgeschritten. Das sanierte Gebäude für die Allgemeine Berufsschule wurde 2017 in Betrieb genommen. Im Herbst 2018 wurde die Gesamtinstandsetzung des Schulhauses Ackerstrasse für die Berufsschule Mode und Gestaltung abgeschlossen und der Wettbewerb für den Ersatzneubau der Baugewerblichen Berufsschule an der Limmatstrasse ist entschieden und die Planung gestartet. Eine Dezentralisierung hätte deshalb erhebliche Mehrkosten zur Folge. Der bestehende wichtige Standortvor-

teil der zentralen Lage mit entsprechender Erschliessung durch den öffentlichen Verkehr könnte bei einer Dezentralisierung nicht angemessen kompensiert werden. Es wäre mit nachteiligen Folgen für den Schulbetrieb zu rechnen.

Zu Frage 4:

Im Falle eines grundlegenden Strategiewechsels in Richtung Dezentralisierung müssten die entsprechenden strategischen und planungsrechtlichen Grundlagen angepasst werden. Die Strategie gemäss Immobilienverordnung (ImV; LS 721.1) müsste ebenfalls grundlegend geändert werden.

Die Dezentralisierung müsste darüber hinaus in der Richt- und Nutzungsplanung vorgesehen werden.

Der Kantonsrat müsste die Aufhebung von Schulen, die Errichtung neuer Schulen sowie die Ausgaben für den Bau von neuen Schulgebäuden beschliessen und im Richtplan die neuen Schulstandorte festlegen. Die Gemeinden müssten damit abgestimmt ihre Bauzonenordnungen anpassen, da Schulen nur in der Zone für öffentliche Bauten erstellt werden können. Es handelt sich erfahrungsgemäss um langjährige Verfahren und Prozesse, welche durch das Ergreifen von Rechtsmitteln zusätzlich verzögert werden können. Schliesslich müssten die Berufszuteilung und die Einzugsgebiete der Berufsfachschulen grundlegend angepasst werden.

Zu Fragen 5, 6 und 9:

Wie einleitend festgehalten, ist eine Verlagerung der zentral angebotenen Arbeitsplätze in die Agglomeration nicht sinnvoll. Müsste ein grundlegender Wechsel in Richtung Dezentralisierungsstrategie dennoch umgesetzt werden, wären alle bisherigen Grundlagen entlang der strategischen Stufenordnung systematisch zu überprüfen und gegebenenfalls anzupassen (Leitbild Immobilien, Immobilienstrategie, ImV, Immobilienhandbuch [RRB Nr. 1090/2018] sowie immobilienpezifische Strategien). Mit Einführung des Mietermodells auf den 1. Januar 2019 ist davon auszugehen, dass künftig eine bessere Gesamtplanung und Steuerung des kantonalen Immobilienbestands möglich sein wird. Die Umsetzung konkreter Immobilienprojekte, welche je nach Situation und Nutzerbedürfnis eine Dezentralisierung zum Ziel haben kann, richtet sich grundsätzlich nach der ImV.

Vor diesem Hintergrund und wegen der unklaren planungsrechtlichen, finanziellen, organisatorischen und personellen Implikationen sind Angaben oder Schätzungen zum Planungshorizont nicht möglich.

Zu Frage 7:

Der Anlagewert im Verwaltungsvermögen des Kantons Zürich beläuft sich gemäss Geschäftsbericht 2017 per 31. Dezember 2017 auf rund Fr. 1 300 000 000 (Grundstücke Verwaltungsvermögen) und Fr. 4 100 000 000 (Hochbauten Verwaltungsvermögen).

Zu Frage 8:

Der Regierungsrat verfolgt die Strategie, dass die in der Stadt Zürich wohnhaften Schülerinnen und Schüler den Unterricht grundsätzlich in der Stadt Zürich besuchen können. Eine Verlagerung der zentralen Mittel- und Berufsfachschulen in die Regionen führt aus den bereits genannten Gründen zu keinem Mehrwert. Sie ist im Rahmen der verfügbaren Mittel auch nicht umsetzbar, da mit erheblichen zusätzlichen Kosten zu rechnen wäre. Für die Ausbildungsbetriebe in der Stadt Zürich und die in der Stadt wohnhaften Lernenden in der Berufsbildung würde kein Mehrwert, sondern ein Mehraufwand entstehen. Zudem ist zu berücksichtigen, dass das gut eingespielte Gefüge im Übergang von der Volksschule in die Mittel- und Berufsfachschulen neu aufgebaut werden müsste.

Gut erschlossene Grundstücke in der erforderlichen Grösse sind auch in den Regionen schwierig zu finden. Die aktuellen Erfahrungen im Zusammenhang mit der Standortsuche für die neuen Mittelschulen in Uetikon am See und Zimmerberg haben dies deutlich gezeigt.

Im Rahmen der geltenden Schulraumstrategie für die Sekundarstufe II wird bereits in erheblichem Ausmass in regionale Zentren investiert. Dies ist die Fortsetzung einer dezentralen Strategie, die in den 60er- und 70er-Jahren zur Errichtung der Kantonsschulen Zürcher Oberland in Wetzikon, Zürcher Unterland in Bülach und Limmattal in Urdorf geführt hat. 2019 wird in Uster der Neubau des Bildungszentrums (Kantonsschule und Berufsfachschule) eröffnet, nachdem bereits 2018 die Kantonsschule Uetikon am See ihren Schulbetrieb aufgenommen hat. Zudem hat der Kantonsrat die Errichtung der Kantonsschule Zimmerberg in Wädenswil beschlossen, die ihren Betrieb 2020 aufnehmen soll. In der Berufsbildung besteht bereits seit Langem eine dezentrale Struktur der kantonalen Schulen, die mit dem Ersatz- und Erweiterungsbau des Bildungszentrums Zürichsee in Horgen, der Erstellung des Bildungszentrums Uster, das auch die Berufsfachschule beherbergen wird, und dem Bau des Schulhauses Schellerstrasse in Wetzikon weiter gestärkt wird. Diese Strategie trägt massgeblich dazu bei, die Pendlerströme zu verringern.

II. Mitteilung an die Mitglieder des Kantonsrates und des Regierungsrates sowie an die Baudirektion.

Vor dem Regierungsrat

Die Staatsschreiberin:

Kathrin Arioli