

Auszug aus dem Protokoll des Stadtrats von Zürich

vom 8. Januar 2014

8. Schriftliche Anfrage von Dr. Daniel Regli und Margrit Haller betreffend Vision 2025 eines einheitlichen Schulmodells mit einer gebundenen Tagesschule, Beweggründe und Rechtsgrundlagen für den Pflichtbesuch

Am 25. September 2013 reichten Gemeinderat Dr. Daniel Regli (SVP) und Gemeinderätin Margrit Haller (SVP) folgende Schriftliche Anfrage, GR Nr. 2013/339, ein:

In seiner Weisung GR Nr. 2013/143 vom 17. April 2013 schreibt der Stadtrat: „Bis etwa 2025 dürfte sich die Volksschule der Stadt Zürich (ausgelöst durch die überwiesenen Gemeinderats-Motionen) in Richtung gebundener Tagesschulen entwickeln.“ Auf Anfrage an das SSD bestätigte Departementssekretär Ulrich Sauter am 17. Juni 2013: „Die Konferenz der Schulpräsidentinnen und Schulpräsidenten hat sich intensiv mit der Frage auseinandergesetzt, in welche Richtung sich die Stadtzürcher Volksschule langfristig entwickeln soll. Die daraus abgeleitete Vision 2025 basiert auf einem einheitlichen Schulmodell einer gebundenen (Kurz-) Tagesschule mit Pflichtbesuch für alle SchülerInnen im Einzugsgebiet.“

In diesem Zusammenhang bitten wir den Stadtrat um die Beantwortung folgender Fragen:

1. Auf Grund welcher Leitwerte formuliert der Stadtrat in seiner Weisung GR Nr. 2013/143 das Ziel einer gebundenen Tagesschule?
2. Mit welcher rechtlichen Legitimation will der Stadtrat einen Pflichtbesuch der gebundenen (Kurz-) Tagesschule für alle SchülerInnen im Einzugsgebiet einführen? Welche kantonalen Gesetze gelten aktuell?
3. Wenn die kantonale Gesetzgebung die gebundene Tagesschule nicht vorsieht, wie sind dann die Vorarbeiten der Konferenz der Schulpräsidentinnen und Schulpräsidenten zu beurteilen? Wer ist verantwortlich dafür, wenn aufwändig entgegen den kantonalen Gesetzen geplant wird?
4. Aus welchem Grund will der Stadtrat den Familien-Mittagstisch abschaffen? Warum will der Stadtrat den Kindern verbieten, sich über Mittag im Kreis der Familie zu verpflegen, zu erholen und neue emotionale Kraft für den Schulnachmittag zu tanken?
5. Wie will der Stadtrat eine Fluchtbewegung aus der Staatsschule in Privatschulen verhindern, wenn eines Tages die gebundene Tagesschule eingeführt wird? Aus welchem Grund nimmt der Stadtrat eine soziale Desintegration der Staatsschule in Kauf?

Der Stadtrat beantwortet die Anfrage wie folgt:

Zu Frage 1: («Auf Grund welcher Leitwerte formuliert der Stadtrat in seiner Weisung GR Nr. 2013/143 das Ziel einer gebundenen Tagesschule?»)

Die in der Weisung GR Nr. 2013/143 sehr offen formulierte Entwicklung «in Richtung gebundener Tagesschulen» basiert auf den Strategien 2025 des Stadtrats sowie auf verschiedenen Vorstössen des Gemeinderats:

Die Strategien 2025 des Stadtrats fordern im Handlungsfeld 09 «Hervorragende Bildungsangebote auf allen Stufen». Als Strategien werden u. a. genannt: «Die Stadt strebt die Chancengerechtigkeit mit vielfältigen Bildungsangeboten auf allen Stufen an, forciert zukunfts-taugliche Schulmodelle, fördert bildungsferne Bevölkerungsgruppen und unterstützt herausragende Talente». Und weiter: «Die Stadt baut das Angebot an Tagesstrukturen im Lebensraum Schule bedürfnisgerecht und finanziell tragbar aus».

Der Gemeinderat hat in den vergangenen Jahren verschiedene Vorstösse überwiesen, die eine Weiterentwicklung der heutigen Schulmodelle in Richtung stärker gebundener Formen fordern. Der Gemeinderat verlangt aufgrund einer Motion der SP-Fraktion (GR Nr. 2010/69) den Ausbau des Angebots auf zwei Tagesschulen mit Tageskindergärten pro Schulkreis unter Gewährleistung einer mindestens dem Quartier entsprechenden sozialen Durchmischung. Diese Forderung wird v.a. integrationspolitisch bzw. pädagogisch begründet. Der Gemeinderat fordert aufgrund einer Motion der FDP-Fraktion (GR Nr. 2011/223) eine Neuregelung der Schulzeiten an der Volksschule, sodass der Schulbetrieb von morgens bis nach-

mittags durchgehend stattfindet. Der durchgehende Schulbetrieb bedingt ein Obligatorium für die Mittagsverpflegung. Begründet wird dieses Ansinnen v.a. mit Argumenten des effizienteren Ressourceneinsatzes.

Am 14. November 2012 wurde eine von der GLP eingereichte Motion als Postulat überwiesen (GR Nr. 2012/429) mit der Forderung, die Mittagspausen in der Volksschule so zu regeln, dass in den städtischen Tagesschulen, Mittagstischen und Horten jeweils mindestens zwei Gruppen von Schülerinnen und Schülern nacheinander verpflegt werden können, wobei auf altersspezifische Bedürfnisse Rücksicht zu nehmen sei. Auch dieses Anliegen wurde v.a. mit dem Ziel einer optimierten Kosteneffizienz begründet.

Die genannten Vorstösse und Strategien orientieren sich im Wesentlichen an den Leitwerten «Gerechtigkeit», «Bedarfsorientierung», «Förderorientierung» und «Kosteneffizienz».

Zu Frage 2: («Mit welcher rechtlichen Legitimation will der Stadtrat einen Pflichtbesuch der gebundenen (Kurz-) Tagesschule für alle SchülerInnen im Einzugsgebiet einführen? Welche kantonalen Gesetze gelten aktuell?»)

Die vom Gemeinderat überwiesenen Motionen haben eine Reihe von rechtlichen Abklärungen ausgelöst, welche die ursprüngliche Einschätzung des Stadtrats bestätigten (vgl. die Zuschrift des Stadtrats an den Gemeinderat vom 30. November 2011, GR Nr. 2011/223). Zusammenfassend ist Folgendes festzuhalten:

- Das Volksschulgesetz (VSG, LS 412.100) legt in § 27 fest, dass der Unterricht von Montag bis Freitag stattfindet, dass der Stundenplan in erster Linie die Interessen der Schülerinnen und Schüler berücksichtigt und einen ununterbrochenen Unterricht oder eine anderweitige unentgeltliche Betreuung während des ganzen Vormittags gewährleistet. Zudem sind die Gemeinden verpflichtet, bei Bedarf weitergehende Tagesstrukturen anzubieten.
- Das VSG regelt die Dauer der Mittagspause nicht. Entsprechend erfordert eine Verkürzung der Mittagszeit im Rahmen der Stundenplangestaltung keine Änderung des VSG. Dies gilt auch dann, wenn der Verbleib der Kinder in der Schule über Mittag zwar nicht Rechtspflicht wäre, sich aber in vielen Fällen aus praktischen Gründen aufdrängen würde.
- Hingegen liegt es nicht in der Regelungszuständigkeit der Stadt Zürich, gebundene Halbtageschulen mit einer verkürzten Mittagspause in einzelnen Schulen oder flächendeckend in der ganzen Stadt einzuführen, wenn die Teilnahme an diesem Angebot (und damit der Verbleib in der Schule über Mittag) für alle Kinder im Einzugsgebiet der jeweiligen Schule Rechtspflicht sein soll. Hierfür wäre grundsätzlich eine Änderung des VSG erforderlich.
- Versuchsweise könnte die Einführung gebundener Halbtageschulen (mit Rechtspflicht zum Verbleib in der Schule über Mittag) in einzelnen Schulen der Stadt Zürich im Rahmen eines vom Regierungsrat angeordneten kantonalen Schulversuchs gemäss § 11 Bildungsgesetz (BiG, LS 410.1) erfolgen. Im Rahmen eines solchen Schulversuchs kann «von der ordentlichen Gesetzgebung abgewichen werden, soweit die Erreichung der Ziele des Bildungswesens gewährleistet bleibt» (§ 11 Abs. 2 BiG).

Konkret bedeutet dies, dass die Stadt Zürich neue Tagesschulmodelle auf freiwilliger Basis einführen kann. Die Umsetzung eines Modells mit einem Mittagsobligatorium gemäss Motion der FDP-Fraktion (GR Nr. 2011/223) liegt demgegenüber nicht in städtischer Kompetenz und erfordert einen kantonalen Schulversuch.

Zu Frage 3: («Wenn die kantonale Gesetzgebung die gebundene Tagesschule nicht vorsieht, wie sind dann die Vorarbeiten der Konferenz der Schulpräsidentinnen und Schulpräsidenten zu beurteilen? Wer ist verantwortlich dafür, wenn aufwändig entgegen den kantonalen Gesetzen geplant wird?»)

Die aktuelle Planung geht davon aus, dass in den nächsten Jahren in Übereinstimmung mit den überwiesenen politischen Vorstössen sowohl freiwillige Tagesschulmodelle als auch solche mit Mittagsobligatorium weiterentwickelt und erprobt werden sollen. Letztere erfordern einen kantonalen Schulversuch.

Schulversuche sind in § 11 BiG ausdrücklich vorgesehen als Instrument des Regierungsrats «zur Beschaffung von Entscheidungsgrundlagen für die Weiterentwicklung des Bildungswesens». Entsprechend erfolgt die bisherige Planung in Übereinstimmung mit den geltenden kantonalen gesetzlichen Grundlagen, auch wenn der Entscheid über die Zulassung eines Schulversuchs letztlich beim Kanton liegt.

Innerhalb der Stadt steht die Beschlussfassung über Schulversuche gemäss Art. 94 Abs. 2 lit. c Gemeindeordnung (AS 101.100) im Rahmen ihrer Ausgabenkompetenz der PK zu. Dies beinhaltet ohne Weiteres auch die Befugnis, beim Kanton die Realisierbarkeit eines Schulversuchs zu sondieren und entsprechende Entscheidungsgrundlagen aufzubereiten; die diesbezüglichen Vorarbeiten der PK sind durch die vom Gemeinderat überwiesenen Motionen geboten und insgesamt nicht zu beanstanden. Aufgrund der Ausgabenhöhe ist davon auszugehen, dass die Beschlussfassung über Schulversuche in die Zuständigkeit des Gemeinderats fallen wird.

Zu Frage 4: («Aus welchem Grund will der Stadtrat den Familien-Mittagstisch abschaffen? Warum will der Stadtrat den Kindern verbieten, sich über Mittag im Kreis der Familie zu verpflegen, zu erholen und neue emotionale Kraft für den Schulnachmittag zu tanken?»)

Weder Stadtrat noch PK haben ein Interesse daran, den Familien-Mittagstisch abzuschaffen. Das Verhältnis von Elternhaus und Schule, auch was die Zuständigkeiten betrifft, wird unabhängig von den Entwicklungen im Zusammenhang mit Tagesschulen weiterhin als partnerschaftliche Zusammenarbeit bestehen bleiben. Denn nur so sind Schulerfolg und optimale Erziehung möglich. Familien sollen weiterhin aktiv in ihrer Schule Einfluss nehmen und in ihrer Erziehungsarbeit vom professionellen Schulpersonal Unterstützung erhalten.

Angebote haben sich neben übergeordneten Vorgaben insbesondere am Bedarf der Gemeindebevölkerung zu orientieren. Im Bereich der schulergänzenden Betreuung folgt dieser in der Stadt Zürich typisch urbanen Trends: Es gilt insofern zu bedenken, dass bereits heute 62 Prozent der Kinder im Alter zwischen Geburt und dem vierten Altersjahr einen Betreuungsplatz in einer Kindertagesstätte haben. Im Schulalter ist die Anzahl der betreuten Kinder in jüngerer Vergangenheit pro Jahr um 700 bis 1000 gestiegen. In rund 70 Prozent der Familien mit schulpflichtigen Kindern sind beide Eltern teil- oder vollzeitlich berufstätig. Entsprechend ist der Familien-Mittagstisch auf Stadtgebiet bereits heute eher die Ausnahme als die Regel. Er ist u. a. direkt abhängig von der Entfernung des Arbeitsorts und unterliegt auch Wechseln während der Schulzeit der Kinder. Die gemeinsame Familienzeit verlagert sich auf den Vorabend und den Abend.

Langfristig wird es darum gehen, Schulmodelle zu entwickeln, die den Bedürfnissen der Schülerinnen und Schüler, denjenigen der Familien und denjenigen des Schulbetriebs im urbanen Umfeld entgegenkommen und die gleichzeitig finanzierbar sind. So werden beispielsweise Modelle geprüft, die eine nach Alter steigende Gebundenheit vorsehen. Dies macht u. a. deshalb Sinn, weil sich die Unterrichtszeit gemäss Volksschulgesetz grundsätzlich am Alter der Kinder orientiert und somit die Bindung in der Tagesschule proportional zur Unterrichtszeit festgelegt wird. Damit könnten die Eltern mit steigendem Alter ihrer Kinder ihre Arbeitstätigkeit ausweiten, ohne zusätzliche Betreuungsleistungen in Anspruch zu nehmen. Es kann davon ausgegangen werden, dass dies sowohl die Familien als auch die Stadt finanziell wirksam entlasten würde.

Zur Wirksamkeit der Tagesschulen besteht eine breite Forschung. So wies beispielsweise Prof. Jürgen Oelkers vom Institut für Erziehungswissenschaft der Universität Zürich anlässlich eines Vortrags vom 11. April 2012 darauf hin, dass gute Tagesschulen Ruhe in den Alltag der Schülerinnen und Schüler bringen, die Chancengerechtigkeit erhöhen und sich positiv auf die Entwicklung des Sozialverhaltens, auf die Motivation und auf die schulischen Leistungen auswirken.

Festzuhalten ist zudem, dass eine Tagesschule mit Mittagsobligatorium eine von verschiedenen Varianten ist, welche im Rahmen eines Schulversuchs gerade auch im Hinblick auf ihre Akzeptanz bei den Eltern erprobt werden soll. Bei einem solchen Versuch sind Ausnahmen vom Mittagsobligatorium vorzusehen, welche vom Kanton zu definieren wären. Neben diesem Modell mit Mittagsobligatorium werden auch freiwillige Tagesschulmodelle weiterentwickelt und erprobt.

Das konkrete Vorgehen zur Umsetzung der politischen Vorstösse (insbesondere der Motionen GR Nr. 2010/69 und 2011/223) wird dem Gemeinderat zu gegebener Zeit mittels einer referendumsfähigen Weisung unterbreitet.

Zu Frage 5: («Wie will der Stadtrat eine Fluchtbewegung aus der Staatsschule in Privatschulen verhindern, wenn eines Tages die gebundene Tagesschule eingeführt wird? Aus welchem Grund nimmt der Stadtrat eine soziale Desintegration der Staatsschule in Kauf?»)»

Das Gegenteil ist der Fall: Heute schicken viele Eltern ihre Kinder deshalb in Privatschulen, weil diese eine verlässliche Ganztagesstruktur mit konstanten Kindergruppen anbieten können. Geeignete Tagesschulmodelle im Rahmen der Volksschule könnten diesem Trend entgegenwirken. Sie würden zudem die integrierende Funktion der Volksschule stärken, indem für alle Kinder aus dem Quartier ein umfassendes Bildungs- und Betreuungsangebot bereitgestellt werden kann.

Vor dem Stadtrat

die Stadtschreiberin

Dr. Claudia Cuche-Curti