



Weisung des Stadtrats an den Gemeinderat

vom 9. Februar 2022

GR Nr. 2022/44

Schulamt, Einzelinitiative von Annick Hess betreffend Späterlegung des Unterrichts am Morgen an den Volksschulen der Stadt Zürich

1. Inhalt der Einzelinitiative

Am 10. Juni 2020 reichte die Stimmberechtigte Annick Hess, Zürich, folgende Einzelinitiative, GR Nr. 2020/267, ein:

Antrag

Der Schulunterricht an den Volksschulen der Stadt Zürich hat nach 8.00 Uhr morgens zu beginnen. Beginn der Umsetzung: ab Frühlingsemester 2021.

Begründung

Bei Jugendlichen in der Sekundarstufe ist aus biologischen und entwicklungspsychologischen Gründen die Konzentrationsfähigkeit um 7.30 Uhr – ausgerechnet dem heutigen Schulbeginn in der Sekundarstufe – stark eingeschränkt. In der Praxis sind in dieser Stunde die Schülerinnen und Schüler (SuS) mit Aufwachen beschäftigt und nehmen vom Unterricht nur wenig wahr.

Nicht nur das ist durch zahlreiche Untersuchungen belegt und gilt als wissenschaftlich eindeutig erwiesen, sondern auch, dass bereits eine Verschiebung um 20 Minuten grösste Auswirkungen auf die Konzentrationsfähigkeit im ganzen weiteren Tagesverlauf hat.

Eine Verschiebung des Unterrichtsbeginns ist nicht nur für die Jugendlichen von Vorteil, sondern auch für die Lehrerschaft, die in einem wacheren und konzentrierteren Umfeld unterrichtet.

Die Universität Basel hat unter Prof. Dr. Sakari Lemola, Lehrbeauftragter für Entwicklungs- und Persönlichkeitspsychologie, schon 2016 eine Studie veröffentlicht, die beweist, dass Jugendliche bis etwa zum 20. Lebensjahr andere Schlafgewohnheiten haben wie kleinere Kinder und Erwachsene [...].

Motivation

Als Mutter von drei Kindern, die aktuell Primar-, Sekundar- und Kantonsschule besuchen, habe ich dieses Thema im Elternrat zur Diskussion gestellt. Ein anwesender Lehrer meinte zustimmend, dass die erste Lektion sowieso nur zum Wecken der SuS da sei.

Referenzen

www.nzz.ch/wissenschaft/auf-den-biorhythmus-von-teenagern-abgestimmt-ld.1444069

www.spektrum.de/news/spaeter-schulbeginn-macht-lernen-teichter/1558684

www.faz.net/aktuell/feuilleton/familie/schulunterricht-bei-jugendlichen-soll-spaeter-beginnen-13436308

In den verlinkten Artikeln geht es um Empfehlungen, den Schulbeginn auf 8.15, 8.30 oder sogar auf 9.00 Uhr zu legen. Mit meiner Forderung, den Schulbeginn frühestens auf 8.00 Uhr zu verlegen, möchte ich dem Umstand Rechnung tragen, dass den Schulen ein gewisser Gestaltungsspielraum eingeräumt werden kann und dass Hobbys, Musikunterricht und Sport nicht unter einem vernünftigeren Unterrichtsbeginn zu leiden haben.

Diese Verschiebung um eine halbe Stunde kostet uns nichts, im Gegenteil: Indem der Unterricht effektiver wird, werden wir in der PISA-Studie besser abschneiden.



2/7

Am 26. August 2020 gewährte der Gemeinderat der Einzelinitiative die vorläufige Unterstützung.

2. Form der Initiative

Wie Volksinitiativen können Einzelinitiativen nach § 120 Abs. 1 Gesetz über die politischen Rechte (GPR, LS 161) i. V. m. Art. 25 Abs. 1 Kantonsverfassung (KV, LS 101) in zwei unterschiedlichen Formen abgefasst werden: in der Form der allgemeinen Anregung und jener des ausgearbeiteten Entwurfs.

Gemäss § 120 Abs. 2 GPR ist eine Initiative in der Form des ausgearbeiteten Entwurfs «ein in allen Teilen konkret formulierter Beschlussentwurf in seiner endgültigen, vollziehbaren Form.» Demgegenüber umschreibt gemäss Abs. 3 derselben Bestimmung eine Initiative in der Form der allgemeinen Anregung das Begehren, «ohne den Konkretisierungsgrad gemäss Abs. 2 zu erreichen.» Diese Abgrenzung stellt also auf ein formales Kriterium ab: Ein ausgearbeiteter Entwurf liegt vor, wenn das Initiativbegehren ohne Anpassung zum Parlaments- oder Volksentscheid erhoben werden kann. Entscheidend ist mithin der redaktionelle «Perfektionsgrad» des Initiativtextes; er «ist erreicht, wenn die Initiative ohne ergänzende oder korrigierende Eingriffe des Parlaments am Wortlaut des Begehrens selbst oder am Wortlaut des Erlasses, der von der Initiative betroffen ist, der Rechtsordnung eingefügt und in Kraft gesetzt werden kann» (Peter Saile/Marc Burgherr, Das Initiativrecht der zürcherischen Parlamentsgemeinden, Zürich/St. Gallen 2011, N. 38, unter Hinweis auf Pierre Tschannen, Die Formen der Volksinitiative und die Einheit der Form, ZBI 103/2002, S. 8; Andreas Auer, Kommentar GG, § 148 GPR N. 8).

Die vorliegende Einzelinitiative differenziert zwischen einem «Antrag» und einer «Begründung». Sie lässt jedoch offen, ob die beantragte Regelung als «Einzel-Erlass» beschlossen oder (an einer nicht definierten Stelle) in einen vorbestehenden Rechtserlass – etwa die Verordnung über die Volksschule in der Stadt Zürich (VVZ, AS 412.100), das Organisationsstatut (OS, AS 412.103) oder allenfalls gar die Gemeindeordnung (GO, AS 101.100) – integriert werden soll. Deshalb ist auch nicht klar, ob sie dem fakultativen oder dem obligatorischen Referendum zu unterstellen wäre. Aufgrund der fehlenden systematischen Einordnung ist ebenfalls unklar, ob von der Regelung auch die städtischen Sonderschulen erfasst würden. Sodann entspricht die Formulierung «hat [...] zu beginnen» nicht den Regeln der Rechtsetzung. Denn ein Rechtserlass enthält definitionsgemäss hoheitliche Anordnungen, so dass sich eine entsprechende Formulierung grundsätzlich erübrigt. Überdies widerspricht die Formulierung im Antrag, wonach der Schulunterricht «nach 8.00 Uhr morgens» zu beginnen habe, den Ausführungen in der Begründung, wonach der Schulbeginn «frühestens auf 8.00 Uhr zu verlegen» sei. Die Initiative bedürfte nach dem Gesagten für den Fall ihrer Umsetzung einer rechtsetzungstechnischen und redaktionellen Bereinigung (in deren Rahmen auch der Inkraftsetzungszeitpunkt [neu] zu definieren wäre, siehe dazu nachfolgend Kapitel 3). Aus diesem Grund ist nach Beurteilung des Stadtrats von einer Einzelinitiative in Form der allgemeinen Anregung auszugehen.

3. Gültigkeit der Initiative

In Parlamentsgemeinden können gemäss § 147 Abs. 2 GPR Einzelinitiativen eingereicht werden über Gegenstände, die dem obligatorischen oder fakultativen Referendum unter-



3/7

stehen. Gemäss § 139a Abs. 1 GPR i. V. m. § 128 GPR und Art. 28 KV ist eine Einzelinitiative gültig, wenn sie die Einheit der Materie wahrt, nicht gegen übergeordnetes Recht verstösst und nicht offensichtlich undurchführbar ist.

Die Initiative hat nur eine einzige Materie zum Gegenstand, nämlich den Schulbeginn am Morgen an den Schulen der städtischen Volksschule. Somit ist die Einheit der Materie gewahrt.

Gemäss § 44 Abs. 2 lit. a Ziff. 4 Volksschulgesetz (VSG, LS 412.100) ist die Schulleitung der jeweiligen Schule für die Festlegung des Stundenplans zuständig. Damit sind die konkreten Stundenpläne für die einzelnen Klassen gemeint. Die Regelung schliesst nicht aus, dass in das Organisationsstatut (§ 41a Abs. 2 VSG) eine die ganze Gemeinde betreffende organisatorische Regelung aufgenommen wird, wonach der Schulunterricht frühestens um 8.00 Uhr morgens beginnt. In der Stadt Zürich wird das Organisationsstatut mit grundsätzlichen die Schulorganisation betreffenden Regelungen – anders als im VSG vorgesehen durch die Schulpflege – durch den Gemeinderat erlassen, was als zulässig anerkannt ist (Vittorio Jenni, Kommentar GG, § 56 N. 3 Fn. 5; Peter Saile/Marc Burgherr/Theo Loretan, Verfassungs- und Organisationsrecht der Stadt Zürich, Zürich/St. Gallen 2009, N. 887). Mit hin ist eine Regelung, wie sie die Einzelinitiative anstrebt, in einem dem Referendum unterstehenden Erlass, namentlich im Organisationsstatut, mit dem übergeordneten Volksschulrecht vereinbar. Das übergeordnete Recht steht einer Umsetzung der Initiative auch anderweitig nicht entgegen. Insbesondere wird damit nicht unzulässig in das Recht der Schulleitung zur Festlegung der einzelnen Stundenpläne eingegriffen.

Schliesslich ist die Einzelinitiative in tatsächlicher Hinsicht auch nicht offensichtlich undurchführbar. Selbstverständlich könnte eine entsprechende Regelung nicht rückwirkend «ab Frühlingsemester 2021» in Kraft gesetzt werden. Sollte die allgemein anregende Initiative umgesetzt werden, könnte mit der Umsetzungsvorlage ein realisierbarer Inkraftsetzungstermin festgelegt werden. Einer Teilungültigerklärung bedarf es dafür nicht.

Die Einzelinitiative ist demnach gültig.

4. Inhaltliche Beurteilung

Stadtrat und Zürcher Schulpflege (ZSP) haben die mögliche Umsetzung der Initiative unter Einbezug der betroffenen Anspruchsgruppen und der Rahmenbedingungen der Stundenplangestaltung in der Stadt Zürich geprüft. Aufgrund der mit der Initiative unmittelbar geforderten Späterlegung des Unterrichtsbegins wurden die Regelschulen, die heute gut 70 Prozent aller Schulen ausmachen, analysiert. Die Tagesschulen, für die teilweise von den Regelschulen abweichende Vorgaben für die Stundenplangestaltung gelten, konnten für die Behandlung der Einzelinitiative nicht miteinbezogen werden, weil sie sich noch in der Pilotphase II des Projekts Tagesschulen 2025 befinden. Der Entscheid, ob und mit welchen Rahmenbedingungen Tagesschulen in der Stadt Zürich flächendeckend eingeführt werden, steht noch aus. Das Geschäft wird zurzeit im Gemeinderat behandelt. Die Analyse führt zu folgenden Erkenntnissen.

4.1 Späterlegung des Unterrichtsbeginns für ältere SuS auf 8.15 Uhr oder später führt zu Lektionen über Mittag

Gemäss der Lektionentafel des Lehrplans 21 des Kantons Zürich erhalten die SuS der 5. und 6. Klasse pro Woche 30 Lektionen Unterricht. In der 1. Sek sind es 35, in der



4/7

2. Sek 34 und in der 3. Sek 32 bis 36 Wochenlektionen. Heute können die Schulen bei Bedarf fünf Vormittagslektionen zwischen 7.30 Uhr und 11.55 Uhr legen. Die zweite Lektion beginnt um 8.20 Uhr. Würde die erste Lektion auf 8.20 Uhr gelegt, könnten am Vormittag bis 11.55 Uhr nur jeweils vier Lektionen und damit maximal 20 Vormittagslektionen pro Woche eingerichtet werden. Dies hätte zwischen 10 und 16 Nachmittagslektionen ab der 5. Klasse zur Folge und die 3. Sekundarklassen hätten an bis zu vier Nachmittagen je vier Lektionen Unterricht. Eine Stundenplananalyse der Sekundarschulen zeigt, dass die SuS im Schuljahr 2021/22 im Durchschnitt an vier Vormittagen ab 7.30 Uhr unterrichtet werden. Das späteste Unterrichtsende ist im Durchschnitt um 17.15 Uhr. Würden die Frühlektionen von 7.30 bis 8.15 Uhr im heutigen Stundenplan auf den Nachmittag verschoben, hätten viele Schülerinnen und Schüler bis 18.00 Uhr Unterricht, in einzelnen Schulen sogar noch länger. Dadurch würden die Schultage erst in den frühen Abendstunden enden. Die Späterlegung des Unterrichts würde durch dieses späte Unterrichtsende in den frühen Abendstunden kaum zu einem positiven Effekt führen. Zudem würden die Freizeitaktivitäten der SuS stark eingeschränkt. Diese sind jedoch wichtig zur Erholung und Regeneration. Viele Sekundarschülerinnen und -schüler sagen denn auch, dass sie den frühen Unterrichtsbeginn am Morgen dem späten Unterrichtsschluss am Nachmittag vorziehen. Eine Verschiebung der Lektionen hätte auch Auswirkungen auf die Bevölkerung der Stadt Zürich: Sporthallen und Schwimmanlagen wären erst später zugänglich, da sie von den Schulen länger besetzt wären.

Aus den Ausführungen geht hervor, dass ein Vormittag mit fünf Lektionen möglich sein muss. Würde die erste Lektion erst um 8.20 Uhr beginnen, müsste die fünfte Vormittagslektion über Mittag von 12.00 bis 12.45 Uhr geplant werden, zu einer Zeit, in der die Aufmerksamkeit und die Aufnahmefähigkeit der SuS wenig ausgeprägt sind.

Um die fünfte Vormittagslektion günstiger zu legen, müsste die erste Lektion um 8.00 Uhr beginnen. Der Initiativtext verlangt im «Antrag» zwar einen Unterrichtsbeginn «nach 8.00 Uhr morgens». Aus der Begründung ergibt sich allerdings, dass auch ein Unterrichtsbeginn um 8.00 Uhr dem Anliegen der Initiantin entsprechen würde. Eine Späterlegung des Unterrichtsbeginns für die älteren SuS auf 8.00 Uhr hätte Auswirkungen auf alle SuS. Da die Unterrichtszeiten auf allen Stufen gleich sein müssen (siehe Kapitel 4.2), müsste der Unterrichtsbeginn in der 1. bis 4. Klasse, der heute jeweils um 8.20 Uhr geplant ist, entsprechend vorverlegt werden. Weiter würde es zu einer Früherlegung des Unterrichtsbeginns für alle anderen SuS an jenen Tagen führen, an denen für sie der Unterricht heute um 8.20 Uhr beginnt. Schliesslich müsste auch die Auffangzeit im Kindergarten (Zeit vor dem regulären Unterrichtsbeginn, während der die Lehrperson des Kindergartens im Kindergarten anwesend ist und die Kinder eintreffen sowie frei spielen können) von heute 8.15 Uhr auf 8.00 Uhr und der Unterrichtsbeginn von heute 8.35 Uhr auf 8.20 Uhr vorverschoben werden.

4.2 Späterlegung des Unterrichtsbeginns führt zur Verschlechterung der Vereinbarkeit von Familie und Beruf auf der Primarstufe und zu einer Neuorganisation der Nachmittagsbetreuung

Die Stundenplanung hängt nicht nur von der im Kapitel 4.1 erwähnten Anzahl Wochenlektionen ab. Es sind auch gesetzliche Vorgaben einzuhalten. Gemäss § 27 Abs. 2 VSG und



§ 26 Abs. 1 Volksschulverordnung (VSV, LS 412.101) hat die Stundenplanung in erster Linie die Interessen der SuS zu berücksichtigen, einen ununterbrochenen Unterricht (oder eine andere unentgeltliche Betreuung) während den Blockzeiten sowie eine ausgewogene Verteilung des Unterrichts und der Schulfächer auf die Schultage zu gewährleisten. Zudem hat die Belegungsplanung der Spezialräume wie Turnhallen, Schwimmanlagen, Räume für Textiles und Technisches Gestalten, Schulküchen und Naturkundezimmer grosse Auswirkungen auf die Stundenplangestaltung. Unter Berücksichtigung aller Rahmenbedingungen müsste bei einer Umsetzung der Einzelinitiative die erste Lektion, wie in Kapitel 4.1 aufgezeigt, um 8.00 Uhr beginnen. Weiter müssen auf der Sekundarstufe Vormittage mit vier oder fünf Lektionen möglich sein. Gleiches gilt für die 5. und 6. Klassen mit je 30 Wochenlektionen.

Um die unter Kapitel 4.1 erwähnten späten Unterrichtsenden auf der Sekundarstufe zu vermeiden, müsste nebst dem Unterrichtsbeginn um 8.00 Uhr die Mittagspause von 110 Minuten auf 80 Minuten verkürzt werden. Da bestimmte Schulräume vom Kindergarten, der Primar- und der Sekundarstufe genutzt werden (z. B. Turnhallen, Räume für Textiles und Technisches Gestalten, Singsäle), müssen die Lektionen für alle Schulstufen am Vormittag und am Nachmittag gleichzeitig beginnen. Deshalb müsste auch auf der Primar- und Kindergartenstufe die Mittagszeit verkürzt werden. Das hat Auswirkungen auf den Unterrichtschluss des 2. Kindergartens sowie der 1. und 2. Klassen der Primarstufe mit je 24 Wochenlektionen Unterricht. Dieser würde nicht wie heute um 15.30 Uhr enden, sondern bereits um 14.35 Uhr. Dies gilt auch für die höheren Klassen, wenn am Vormittag vier und am Nachmittag zwei Lektionen unterrichtet werden.

Ein exemplarischer Stundenplan der 1. Klasse der Primarstufe könnte etwa folgendermassen aussehen: fünf Vormittage mit je vier Lektionen zwischen 8.00 und 11.40 Uhr; Mittagspause von 80 Minuten bis 13.00 Uhr; zwei Nachmittage mit je zwei Lektionen von 13.00 bis 14.35 Uhr.

Montag	Dienstag	Mittwoch	Donnerstag	Freitag
8.00 - 8.45	8.00 - 8.45	8.00 - 8.45	8.00 - 8.45	8.00 - 8.45
8.50 - 9.35	8.50 - 9.35	8.50 - 9.35	8.50 - 9.35	8.50 - 9.35
10.00 - 10.45	10.00 - 10.45	10.00 - 10.45	10.00 - 10.45	10.00 - 10.45
10.55 - 11.40	10.55 - 11.40	10.55 - 11.40	10.55 - 11.40	10.55 - 11.40
11.40 - 13.00				11.40 - 13.00
13.00 - 13.45				13.00 - 13.45
13.50 - 14.35				13.50 - 14.35

Legende

Unterricht	Mittagspause
------------	--------------

Wie der Stundenplan zeigt, würde der Unterricht am Nachmittag bereits um 14.35 Uhr enden. Dies wiederum hätte Auswirkungen auf die Nachmittagsbetreuung. Gemäss der am 1. August 2022 in Kraft tretenden Teilrevision der Verordnung über die familienergänzende Kinderbetreuung in der Stadt Zürich (VO KB, AS 410.130) (GR Nr. 2020/540) wird die



Nachmittagsbetreuung in zwei Module aufgeteilt. Das erste Modul soll von 14.00 bis 15.30 Uhr dauern, das zweite von 15.30 bis 18.00 Uhr. Der Maximaltarif beträgt je Modul 20 Franken. Aufgrund der obigen Ausführungen müsste die Nachmittagsbetreuung neu konzipiert werden, da die Betreuung an Tagen mit Nachmittagsunterricht bereits um 14.35 Uhr beginnen müsste. Welche Auswirkungen ein früherer Unterrichtsschluss am Nachmittag und eine neue Organisation der Nachmittagsbetreuung auf die Tarife und die Kosten hätte, ist nicht abzuschätzen. Weiter würde die Vereinbarkeit von Familie und Beruf mit dem frühen Unterrichtsende am Nachmittag erschwert.

4.3 Späterlegung des Unterrichtsbeginns führt zu unterschiedlichen Mittagspausen

Auf der 2. Sekundarstufe sähe der Stundenplan mit 34 Wochenlektionen unter Berücksichtigung der Rahmenbedingungen gemäss Kapitel 4.1 und 4.2 exemplarisch folgendermassen aus: drei Vormittage mit je fünf Lektionen bis 12.30 Uhr; zwei Vormittage mit je vier Lektionen bis 11.40 Uhr; Mittagspause von 80 Minuten; ein Nachmittag mit zwei Lektionen ab 13.50 bis 15.25 Uhr; ein Nachmittag mit drei Lektionen ab 13.50 bis 16.15 Uhr; zwei Nachmittage mit je drei Lektionen ab 13.00 bis 15.25 Uhr.

Montag	Dienstag	Mittwoch	Donnerstag	Freitag
8.00 - 8.45	8.00 - 8.45	8.00 - 8.45	8.00 - 8.45	8.00 - 8.45
8.50 - 9.35	8.50 - 9.35	8.50 - 9.35	8.50 - 9.35	8.50 - 9.35
10.00 - 10.45	10.00 - 10.45	10.00 - 10.45	10.00 - 10.45	10.00 - 10.45
10.55 - 11.40	10.55 - 11.40	10.55 - 11.40	10.55 - 11.40	10.55 - 11.40
11.45 - 12.30	11.45 - 12.30	11.45 - 12.30	11.40 - 13.00	11.40 - 13.00
12.30 - 13.50	12.30 - 13.50		13.00 - 13.45	13.00 - 13.45
13.50 - 14.35	13.50 - 14.35		13.50 - 14.35	13.50 - 14.35
14.40 - 15.25	14.40 - 15.25		14.40 - 15.25	14.40 - 15.25
	15.30 - 16.15			

Legende

Unterricht	Mittagspause
------------	--------------

Wenn an den Vormittagen vier oder fünf Lektionen unterrichtet werden müssten, würde es zu einer zeitlich versetzten Mittagspause kommen. Das ist ein Nachteil für Eltern, die ihre Kinder über Mittag zu Hause betreuen. Spätestens wenn das erste Kind in der 5. Klasse ist, würden die Kinder zeitlich versetzt nach Hause kommen, was die Vereinbarkeit von Familie und Beruf erschwert.

Fazit

Eine Späterlegung des frühestmöglichen Unterrichtsbeginns auf 8.00 Uhr würde zu einer Früherlegung des Unterrichts namentlich für den Kindergarten und die 1. bis 4. Klassen führen. Weiter müsste aufgrund des frühen Unterrichtsschlusses am Nachmittag bei vier Vormittags- und zwei Nachmittagslektionen die Nachmittagsbetreuung neu organisiert werden. Die Kostenfolgen sind nicht abschätzbar. Die Vereinbarkeit von Familie und Beruf



7/7

würde sich verschlechtern. Zudem würde die Späterlegung des Unterrichtsbeginns spätestens ab der 5. Klasse zu versetzten Mittagspausen führen, was die Vereinbarkeit von Familie und Beruf ebenfalls erschweren würde.

Aufgrund des Gesagten beantragen Stadtrat und ZSP dem Gemeinderat, die Einzelinitiative betreffend Späterlegung des Unterrichts am Morgen an der Volksschule der Stadt Zürich abzulehnen.

Dem Gemeinderat wird beantragt:

Die Einzelinitiative betreffend Späterlegung des Unterrichts am Morgen an der Volksschule der Stadt Zürich wird abgelehnt.

Die Berichterstattung im Gemeinderat ist dem Vorsteher des Schul- und Sportdepartements übertragen.

Im Namen des Stadtrats

Die Stadtpräsidentin
Corine Mauch

Die Stadtschreiberin
Dr. Claudia Cuche-Curti