



Weisung des Stadtrats an den Gemeinderat

vom 15. Juni 2022

GR Nr. 2022/249

Schulamt, Verordnung über die Tagesschulen der städtischen Volksschule, Verschiebung des Inkrafttretens auf 1. August 2023

1. Zweck des Beschlusses

Voraussichtlich am 25. September 2022 gelangen zwei Varianten für eine Verordnung über die Tagesschulen der städtischen Volksschule zur Urnenabstimmung. Beide Varianten sehen ein Inkrafttreten auf 1. Januar 2023 vor. Mit vorliegendem Beschluss soll der Inkrafttrezeitpunkt für beide Varianten um sieben Monate auf 1. August 2023 verschoben werden.

2. Ausgangslage

Am 14. April 2021 unterbreitete der Stadtrat dem Gemeinderat die Weisung «Schulamt, Definitive Einführung der Tagesschule nach dem Modell der Stadt Zürich, Änderung der Gemeindeordnung und Erlass einer Verordnung über die Tagesschulen der städtischen Volksschule», [GR Nr. 2021/161](#). Die Gemeindeordnung (GO, AS 101.100) als kommunale Verfassung sollte mit einer Grundsatzbestimmung über die Einführung von Tagesschulen an der städtischen Volksschule ergänzt werden. Die konkrete Ausgestaltung der Tagesschule sollte der Gemeinderat in einer Verordnung regeln. Am 6. April 2022 hat der Gemeinderat die entsprechende Änderung der Gemeindeordnung zuhanden der Stimmberechtigten verabschiedet. Gleichzeitig hat der Gemeinderat eine Verordnung über die Tagesschulen der städtischen Volksschule erlassen, wie dies die neue GO-Bestimmung vorsieht. Sie steht unter dem Vorbehalt, dass die Stimmberechtigten der beantragten GO-Änderung zustimmen. Die Verordnung des Gemeinderats, nachfolgend als VTS GR bezeichnet, weicht in wesentlichen Punkten von der Vorlage ab, die der Stadtrat am 14. April 2021 auf Antrag der Zürcher Schulpflege (ZSP) zuhanden des Gemeinderats verabschiedet hat. Diese Vorlage wird nachfolgend VTS STR/ZSP genannt.

Gegen die VTS GR wurde gestützt auf § 157 Abs. 3 lit. b Gesetz über die politischen Rechte (GPR, LS 161) und Art. 38 lit. b GO das Parlamentsreferendum ergriffen. Das Zustandekommen des Parlamentsreferendums wurde von der Geschäftsleitung des Gemeinderats am 2. Mai 2022 formell festgestellt und am 11. Mai 2022 im Städtischen Amtsblatt publiziert. Mithin gelangt nicht nur die Änderung der GO mit der Grundsatzbestimmung über die Tagesschulen, sondern auch die VTS GR, welche die konkrete Ausgestaltung der Tagesschule nach dem Modell der Stadt Zürich zum Gegenstand hat, zur Urnenabstimmung.

Ändert das Gemeindeparlament eine Vorlage und kommt es über die geänderte Vorlage zur Urnenabstimmung, kann der Gemeindevorstand den Stimmberechtigten gemäss § 11 Abs. 2 Gemeindegesetz (GG, LS 131.1) an der Urne auch die ursprüngliche Vorlage unterbreiten (dazu und zum Folgenden Kommentar GG, § 11 N. 8 ff.). In der Stadt Zürich steht dieses «Doppelantragsrecht» gemäss Art. 85 Abs. 1 lit. b GO dem Stadtrat zu. Dies gilt auch für Materien aus dem Bereich der Volksschule (Weisung GR Nr. 2019/355 zur neuen GO, S. 54 und 81).



Mit Stadtratsbeschluss (STRB) Nr. 459/2022 hat der Stadtrat von seinem Doppelantragsrecht Gebrauch gemacht. Demnach wird der VTS GR in der Urnenabstimmung die VTS STR/ZSP als Variante gegenübergestellt. Es gelangt das «System des doppelten Ja mit Stichfrage» zum Zug (§ 60a Abs. 2, § 65 Abs. 3 und § 76 Abs. 2 GPR; Kommentar GG, § 12 N. 8). In der gleichen Urnenabstimmung sollen die Stimmberechtigten auch über die Änderung der Gemeindeordnung abstimmen. Somit haben die Stimmberechtigten die Möglichkeit, sich im Rahmen der Gemeindeordnung im Grundsatz über die definitive Einführung von Tagesschulen auszusprechen, und sie können wählen, ob diese gemäss VTS GR oder VTS STR/ZSP ausgestaltet werden sollen, falls die GO-Grundsatzbestimmung angenommen wird.

Die Urnenabstimmung ist für den 25. September 2022 vorgesehen. Deren formale Ansetzung erfolgt mit separatem Stadtratsbeschluss.

3. Erfordernis einer Verschiebung des Inkrafttretens der VTS

Sowohl die VTS GR als auch die VTS STR/ZSP legen fest, dass der jeweilige Erlass am 1. Januar 2023 in Kraft treten soll. Nach dem in Kapitel 2 Gesagten steht jedoch erst nach der Urnenabstimmung fest, ob die Stimmberechtigten der VTS GR und / oder der VTS STR/ZSP zugestimmt haben und welche dieser beiden Fassungen am 1. Januar 2023 gegebenenfalls in Kraft treten soll. Dabei weichen die beiden Fassungen in wesentlichen Punkten voneinander ab. Sie unterscheiden sich beispielsweise bei der Dauer der Mittagszeit. Für die Organisation ist es ein wesentlicher Unterschied, ob die Mittagszeit 80 oder 100 Minuten dauert. Das Gleiche gilt für die offenen Betreuungsangebote am Nachmittag. Das Betreuungskonzept für diese Angebote unterscheidet sich grundlegend bei einer Dauer von 30 oder 60 Minuten. Weiter ist es für die Schulen entscheidend zu wissen, ob sie eine Auffangzeit von 8.00 Uhr bis Unterrichtsbeginn zu organisieren haben. Alle genannten Beispiele haben einen Einfluss auf die komplexe Zuweisung der Ressourcen und die Personalplanung in den Schulen. Zudem müssen für die Angebote Konzepte erarbeitet werden. Diese fliessen in die Umsetzungs- oder Betriebskonzepte der Schulen ein. Das betrifft hinsichtlich der offenen Betreuungsangebote am Nachmittag und allenfalls der Auffangzeit auch die bisherigen Pilotschulen. Grundlage für die Konzeptarbeit sind die Ausführungsbestimmungen zur VTS, die von der ZSP erlassen werden. Die Erarbeitung dieser Ausführungsbestimmungen setzt die Kenntnis der in der VTS enthaltenen übergeordneten Rahmenbedingungen voraus. Zudem müssen die für den Betrieb erforderlichen IT-Applikationen entsprechend der VTS angepasst werden. Die Zeit vom voraussichtlichen Abstimmungstermin vom 25. September 2022 bis 31. Dezember 2022 reicht nicht, um all die genannten Vorbereitungs- oder Umstellungshandlungen fristgerecht zu erledigen. Dies gilt umso mehr, als kurz nach dem voraussichtlichen Abstimmungstermin die Herbstferien beginnen und die Umsetzungs- oder Betriebskonzepte von den Kreisschulbehörden auch noch bewilligt werden müssen. Eine vorausschauende Planung und Vorbereitung auf den Inkrafttretenszeitpunkt vom 1. Januar 2023 ist aufgrund des Gesagten nicht möglich. Das Inkrafttreten jener VTS, für die sich die Stimmberechtigten in der Urnenabstimmung allenfalls aussprechen, soll deshalb um sieben Monate auf den 1. August 2023 verschoben werden. Um der Planungssicherheit und eines umsetzbaren Zeitplans willen soll der Gemeinderat darüber möglichst bald und jedenfalls vor der Urnenabstimmung entscheiden. Dies verlangt nach einer bedingten Beschlussfassung durch den Gemeinderat, wie in Kapitel 4 aufzuzeigen ist. Der Änderungsbedarf im Einzelnen wird in Kapitel 5 dargestellt.



3/7

Nicht von der Verschiebung betroffen ist die Änderung der GO, die bei Gutheissung durch die Stimmberechtigten ebenfalls am 1. Januar 2023 in Kraft treten soll. Die neue GO-Bestimmung kann ab 1. Januar 2023 als Grundlage dienen für eine Übergangsregelung bis zum 31. Juli 2023. Davon handelt Kapitel 6.

4. Bedingter Antrag und Verhältnis zur Urnenabstimmung

Für den Fall, dass sich die Stimmberechtigten für ein Inkrafttreten der VTS STR/ZSP aussprechen, diese also von den Stimmberechtigten angenommen wird und, falls auch die VTS GR angenommen wird, die VTS STR/ZSP gegenüber der VTS GR in der Stichfrage obsiegt (vgl. § 76 GPR), soll der Inkrafttretenszeitpunkt der VTS STR/ZSP entsprechend angepasst werden.

Für den Fall, dass sich die Stimmberechtigten am 25. September 2022 – umgekehrt – für ein Inkrafttreten der VTS GR aussprechen, diese also von den Stimmberechtigten angenommen wird und, falls auch die VTS STR/ZSP angenommen wird, die VTS GR gegenüber der VTS STR/ZSP in der Stichfrage obsiegt (vgl. wiederum § 76 GPR), soll der Inkrafttretenszeitpunkt der VTS GR entsprechend angepasst werden.

Wird am 25. September 2022 weder die VTS GR noch die VTS STR/ZSP angenommen, ist die Verschiebung des Inkrafttretenszeitpunkts gemäss dieser Vorlage obsolet. Gleiches gälte für den Fall, dass die Stimmberechtigten die GO-Änderung mit der Grundsatzabstimmung ablehnen. Letzteres führte dazu, dass die VTS GR und die VTS STR/ZSP als Ganzes hinfällig würden, weil ihr Bestand an die Zustimmung der Stimmberechtigten zur GO-Änderung geknüpft ist. Dies liesse auch eine Verschiebung der Inkraftsetzung dieser Erlasse obsolet werden.

Die dem Gemeinderat beantragte Verschiebung des Inkraftsetzungszeitpunkts hat keinen Einfluss auf die Abstimmungsvorlagen, die den Stimmberechtigten am 25. September 2022 unterbreitet werden. Diese weisen also unverändert den 1. Januar 2023 als VTS-Inkrafttretenszeitpunkt aus. Die Verschiebung ergeht vielmehr in Gestalt einer ersten Teilrevision jener VTS, für deren Inkrafttreten sich die Stimmberechtigten schliesslich aussprechen. Diese Teilrevision entfaltet ihre Wirkung also erst nach der Urnenabstimmung. Sie untersteht wiederum dem fakultativen Referendum, das freilich bereits nach der Beschlussfassung durch den Gemeinderat und vor der Urnenabstimmung ausgelöst wird.

Eine solche «bedingte Gesetzgebung» ist in Ausnahmefällen möglich (vgl. Tobias Jaag, Bedingte Gesetzgebung, Schweizerisches Zentralblatt für Staats- und Verwaltungsrecht [ZBI] 4/2022, S. 169 f.). Die Gründe für das beantragte Vorgehen wurden in Kapitel 3 dargestellt. Ob die formulierten Bedingungen eintreten, zeigt sich mit der Urnenabstimmung, bevor die Verschiebung des Inkraftsetzungstermins ihre Wirkung entfaltet. Es entsteht damit rechtzeitig Rechtsicherheit über die geltenden Regeln.

5. Änderungsbedarf im Einzelnen

Der Anpassungsbedarf ist bei der VTS STR/ZSP und der VTS GR identisch. Es sind davon aber unterschiedliche Artikel betroffen.



4/7

5.1 VTS STR/ZSP

Inkrafttreten

In Art. 25 VTS STR/ZSP wird statt dem 1. Januar 2023 der 1. August 2023 als Inkrafttretenzeitpunkt festgelegt.

Schulen, die ab Inkrafttreten als Tagesschulen geführt werden

Gemäss Art. 21 Abs. 1 VTS STR/ZSP gilt diese Verordnung mit dem Zeitpunkt ihres Inkrafttretens für die Schulen gemäss Anhang Ziffer 1. Um die flächendeckende Einführung der Tagesschulen nicht zu verzögern, soll der Anhang um jene Schulen ergänzt werden, die gemäss bisheriger Planung auf Anfang Schuljahr 2023/24 neu als Tagesschulen starten sollen. Es handelt sich dabei um die Schulen Rebhügel (Schulkreis Uto), Aussersihl (Schulkreis Limmattal), Feld (Schulkreis Limmattal), Lachenzelg (Schulkreis Waidberg) und Stettbach (Schulkreis Schwamendingen) (vgl. Weisung GR Nr. 2021/161, Kapitel 3.5.2). Sodann ist Art. 21 VTS STR/ZSP um einen neuen Abs. 2 zu ergänzen, wonach die ZSP die Überführung einzelner dieser fünf Schulen, die keine Pilotschulen waren und ab 1. August 2023 demnach neu als Tagesschulen starten sollen, auf einen späteren Zeitpunkt verschieben kann, sofern dazumal die Voraussetzungen für eine Überführung nicht erfüllt sein sollten; eine analoge Regelung enthält bereits der Volksentscheid über die Pilotphase II vom 10. Juni 2018. Der bisherige Abs. 2 wird dadurch zu Abs. 3, wobei eine Umformulierung erforderlich ist. Der bisherige Abs. 3 wird unverändert zu Abs. 4.

Abmeldemöglichkeit vor Inkrafttreten

Die Verschiebung des Inkrafttretenszeitpunkts bedingt auch eine Anpassung von Art. 23 VTS STR/ZSP. Schülerinnen und Schüler der bisherigen Pilotschulen, die per 1. August 2023 in Tagesschulen gemäss VTS STR/ZSP überführt werden, können sich bis spätestens 31. Mai 2023 per 31. Juli 2023 von den gebundenen Mittagessen abmelden. Der Vorlauf von zwei Monaten bleibt damit unverändert. Hinsichtlich der Schulen, die keine Pilotschulen waren, gibt eine solche Abmeldemöglichkeit demgegenüber keinen Sinn. Denn hier gab es noch gar keine gebundenen Mittagessen.

5.2 VTS GR

Inkrafttreten

In Art. 33 VTS GR wird statt dem 1. Januar 2023 der 1. August 2023 als Inkrafttretenszeitpunkt festgelegt.

Schulen, die ab Inkrafttreten als Tagesschulen geführt werden

Das zu Art. 21 und zu Anhang Ziffer 1 VTS STR/ZSP Gesagte gilt sinngemäss. Art. 29 und Anhang Ziffer 1 VTS GR sind entsprechend zu ergänzen.

Abmeldemöglichkeit vor Inkrafttreten

Das zu Art. 23 VTS STR/ZSP Gesagte gilt sinngemäss. Art. 31 VTS STR/ZSP ist entsprechend anzupassen.



6. Übergangsregelung

Der Inkraftsetzungstermin sowohl für die GO-Änderung als auch für die VTS (VTS STR/ZSP und VTS GR) wurde auf 1. Januar 2023 – und nicht etwa auf Beginn des Schuljahres 2023/24 – festgelegt, weil der Objektkredit für die Pilotphase II des Tagesschulprojekts gemäss Urnenabstimmung vom 10. Juni 2018 per Ende 2022 ausläuft. In der Weisung «Schulamt, Definitive Einführung der Tagesschule nach dem Modell der Stadt Zürich», GR Nr. 2021/161, Kapitel 6, wurde dargelegt, dass bei den Betriebskosten für die Tagesschulen aufgrund der neuen GO-Bestimmung und der vom Gemeinderat erlassenen VTS künftig von gebundenen Ausgaben ausgegangen werden kann.

Falls die Stimmberechtigten der GO-Änderung per 1. Januar 2023 zustimmen, die VTS, für die sie sich ausgesprochen haben, aber erst am 1. August 2023 in Kraft tritt, fällt vernünftigerweise einzig in Betracht, die bisherigen Pilotschulen während der Übergangsphase bis zum 31. Juli 2023 zu den Bedingungen des bisherigen Pilotbetriebs weiterzuführen. Es besteht dabei kein erheblicher Entscheidungsspielraum. Die dafür anfallenden Betriebskosten sind daher ebenfalls gemäss § 103 Abs. 1 GG als gebundene Ausgaben zu qualifizieren. Sie bestehen ganz überwiegend aus ohnehin streng gebundenem Personalaufwand sowie Aufwand für die Verpflegung und werden wie die entsprechenden Kosten für die Regelschulen bewilligt (vgl. Art. 22 Verordnung über die familienergänzende Kinderbetreuung in der Stadt Zürich [VO KB], AS 410.130). Während desselben Zeitraums fallen sodann Ausgaben für die Umstellung jener sechs Schulen an, die per 1. August 2023 neu in Tagesschulen überführt werden (vgl. zur entsprechenden Ergänzung des Anhangs zur VTS vorn Kapitel 5.1 und 5.2). Auch diese Umstellungskosten sind notwendig, so dass ebenfalls von gebundenen Ausgaben auszugehen ist.

Im Gemeinderatsbeschluss soll festgelegt werden, dass die ZSP auf Grundlage der bisherigen Versuchsbestimmungen für das städtische Pilotprojekt mit gebundenen Tagesschulen, Projektphase II (VB TS 2025, [AS 412.115](#)) für den Zeitraum vom 1. Januar 2023 bis 31. Juli 2023 eine Übergangsordnung erlässt. Die inhaltlichen Regelungen der VB TS 2025 können dabei mit wenigen Ausnahmen übernommen werden. Eine entsprechende Kompetenz der ZSP lässt sich unmittelbar auf Art. 101 Abs. 3 lit. b GO abstützen. Aufgrund des unmittelbaren Zusammenhangs mit der Verschiebung des Inkrafttretenszeitpunkts und um der Transparenz willen soll die Regelung gleichwohl in den Gemeinderatsbeschluss aufgenommen werden. Per 1. August 2023 soll die Übergangsordnung durch die definitive VTS abgelöst werden.

Dem Gemeinderat wird beantragt:

1. Für den Fall, dass sich die Stimmberechtigten in der Urnenabstimmung für ein Inkrafttreten der Verordnung über die Tagesschulen der städtischen Volksschule in der vom Stadtrat am 14. April 2021 auf Antrag der Zürcher Schulpflege zuhanden des Gemeinderats verabschiedeten Fassung aussprechen, wird diese Verordnung wie folgt geändert:

Art. 21 [Übergangsbestimmungen / a. Überführungszeitpunkt]

Abs. 1 unverändert.



6/7

² Für Schulen gemäss Anhang Ziff. 1, die nicht bereits in der Pilotphase als Tagesschulen geführt wurden, kann die Schulpflege einen späteren Überführungszeitpunkt festlegen, sofern die Voraussetzungen für eine Überführung im Inkrafttretenszeitpunkt nicht erfüllt sind.

³ Schulen der städtischen Volksschule, die nicht bereits ab Inkrafttreten als Tagesschulen gemäss dieser Verordnung geführt werden, werden mit Ausnahme der Schulen gemäss Art. 1 Abs. 2 in Tagesschulen gemäss dieser Verordnung überführt, sobald es die infrastrukturellen und betrieblichen Verhältnisse zulassen.

Der bisherige Abs. 3 wird zu Abs. 4.

Art. 23 [Übergangsbestimmungen / c. Abmeldung von gebundenen Mittagern]

Schülerinnen und Schüler der Schulen gemäss Art. 21 Abs. 1, die bereits in der Pilotphase als Tagesschulen geführt wurden, können bis spätestens 31. Mai 2023 per 31. Juli 2023 von den gebundenen Mittagern abgemeldet werden.

Art. 25 [Inkrafttreten]

Diese Verordnung tritt am 1. August 2023 in Kraft.

Anhang

Ziffer 1 des Anhangs wird mit den Schulen Rebhügel (Schulkreis Uto), Aussersihl (Schulkreis Limmattal), Feld (Schulkreis Limmattal), Lachenzelg (Schulkreis Waidberg) und Stettbach (Schulkreis Schwamendingen) ergänzt; die Schulen werden beim jeweiligen Schulkreis gemäss alphabetischer Reihenfolge eingefügt.

Der Titel zu Ziffer 1 lautet: Ab 1. August 2023.

2. Für den Fall, dass sich die Stimmberechtigten in der Urnenabstimmung für ein Inkrafttreten der Verordnung über die Tagesschulen der städtischen Volksschule in der vom Gemeinderat am 6. April 2022 erlassenen Fassung aussprechen, wird diese Verordnung wie folgt geändert:

Art. 29 [Übergangsbestimmungen / a. Überführungszeitpunkt]

Abs. 1 unverändert.

² Für Schulen gemäss Anhang Ziff. 1, die nicht bereits in der Pilotphase als Tagesschulen geführt wurden, kann die Schulpflege einen späteren Überführungszeitpunkt festlegen, sofern die Voraussetzungen für eine Überführung im Inkrafttretenszeitpunkt nicht erfüllt sind.

³ Schulen der städtischen Volksschule, die nicht bereits ab Inkrafttreten als Tagesschulen gemäss dieser Verordnung geführt werden, werden mit Ausnahme der Schulen gemäss Art. 1 Abs. 2 in Tagesschulen gemäss dieser Verordnung überführt, sobald es die infrastrukturellen und betrieblichen Verhältnisse zulassen.

Der bisherige Abs. 3 wird zu Abs. 4.



7/7

Art. 31 [Übergangsbestimmungen / c. Abmeldung von gebundenen Mittagern]
Schülerinnen und Schüler der Schulen gemäss Art. 29 Abs. 1, die nicht bereits in der Pilotphase als Tagesschulen geführt wurden, können bis spätestens 31. Mai 2023 per 31. Juli 2023 von den gebundenen Mittagern abgemeldet werden.

Art. 33 [Inkrafttreten]

Diese Verordnung tritt am 1. August 2023 in Kraft.

Anhang

Ziffer 1 des Anhangs wird mit den Schulen Rebhügel (Schulkreis Uto), Aussersihl (Schulkreis Limmattal), Feld (Schulkreis Limmattal), Lachenzelg (Schulkreis Waidberg) und Stettbach (Schulkreis Schwamendingen) ergänzt; die Schulen werden beim jeweiligen Schulkreis gemäss alphabetischer Reihenfolge eingefügt.

Der Titel zu Ziffer 1 lautet: Ab 1. August 2023.

3. Falls die Änderungen gemäss Dispositiv-Ziffer 1 oder 2 rechtswirksam werden, legt die Schulpflege für den Zeitraum vom 1. Januar 2023 bis 31. Juli 2023 auf Grundlage der bisherigen Versuchsbestimmungen für das städtische Pilotprojekt mit gebundenen Tagesschulen, Projektphase II (VB TS 2025, AS 412.115) eine Übergangsordnung fest.

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