

Weisung des Stadtrats von Zürich an den Gemeinderat

vom 27. August 2014

Schulamt, Motion der SP-Fraktion betreffend Ausbau des Angebots auf zwei Tagesschulen mit Tageskindergärten pro Schulkreis sowie Motion der FDP-Fraktion betreffend Neuregelung der Schulzeiten an der Volksschule, Städtisches Pilotprojekt (Projektphase I, freiwilliges Modell) für die Jahre 2015 bis 2018 mit gebundenen Tagesschulen, Objektkredit

1. Zweck der Vorlage

Der Gemeinderat hat mit der Überweisung von zwei Motionen am 4. April 2012 eine Entwicklung der Stadtzürcher Volksschule in Richtung Tagesschulen in Gang gesetzt. Mit vorliegender Weisung soll diese Entwicklung mit Zeithorizont bis 2025 skizziert und sollen die Ausgaben für ein entsprechendes städtisches Pilotprojekt bewilligt werden. Die langfristige Planung und das für die Jahre 2014 bis 2018 anberaumte Pilotprojekt nehmen die Anliegen der beiden Motionen auf und setzen sie um.

2. Ausgangslage

2.1 Übersicht

Die Entwicklung der städtischen Volksschule in Richtung Tagesschulen wird durch verschiedene politische Vorstösse ausgelöst (Ziff. 2.2). Bereits in den vergangenen Jahren ist die Nachfrage nach Betreuungsplätzen stark angestiegen (Ziff. 2.3) – diese Entwicklung erforderte eine Weiterentwicklung der rechtlichen Grundlagen, welche im Rahmen des Projekts Erweiterung Tagesstrukturen geschaffen wurden (Ziff. 2.4). Die langfristige Stossrichtung wird durch die Strategien Zürich 2025 des Stadtrats mitbestimmt (Ziff. 2.5). Weitere bestimmende Faktoren für die zukünftige Entwicklung der städtischen Volksschule sind die Kostenentwicklung des aktuellen Betreuungssystems (Ziff. 2.6) und die kantonalrechtlichen Rahmenbedingungen (Ziff. 2.7).

2.2 Politische Vorstösse

2.2.1 Zwei Motionen in Richtung Tagesschulen

Der Gemeinderat hat am 4. April 2012 je eine Motion der SP-Fraktion und der FDP-Fraktion überwiesen, die beide einen Umbau des Zürcher Schulsystems in Richtung Tagesschulen anstreben:

- *Motion der SP-Fraktion betreffend Ausbau des Angebots auf zwei städtische Tagesschulen mit Tageskindergärten pro Schulkreis (GR Nr. 2010/69)*

Die SP-Fraktion verlangt in ihrer am 3. Februar 2010 eingereichten Motion GR Nr. 2010/69 zwei Tagesschulen einschliesslich Kindergärten pro Schulkreis mit mindestens dem Quartier entsprechender sozialer Durchmischung. Begründet wird diese Motion mit den Bedürfnissen von Eltern und Kindern sowie der grossen Nachfrage bei den bestehenden Tagesschulen.

- *Motion der FDP-Fraktion betreffend Neuregelung der Schulzeiten an der Volksschule (GR Nr. 2011/223)*

Die FDP-Fraktion fordert mit ihrer am 22. Juni 2011 eingereichten Motion GR Nr. 2011/223 eine Neuregelung der Schulzeiten der Volksschule, sodass der Schulbetrieb von morgens bis nachmittags durchgehend stattfindet. Begründet wird diese Motion mit dem veränderten Tagesrhythmus in unserer Gesellschaft. Es wird ange-

nommen, dass Stadt und Eltern durch den effizienteren Ressourceneinsatz finanziell entlastet würden. Der verlangte durchgehende Schulbetrieb bedingt nach dem Verständnis von Stadtrat und Präsidentinnen- und Präsidentenkonferenz (PK) ein Obligatorium für die Mittagsverpflegung (vgl. die Zuschrift des Stadtrats an den Gemeinderat vom 30. November 2011).

An seiner Sitzung vom 15. Januar 2014 hat der Gemeinderat für beide Motionen einer Fristverlängerung um zwölf Monate bis 4. April 2015 zugestimmt. Die beiden Motionen sollen mit der vorliegenden Weisung in einen übergeordneten Zusammenhang gestellt und – als erste Phase in einer Entwicklung zu einer stadtweiten Einführung von Tagesschulen – im Rahmen eines städtischen Pilotprojekts umgesetzt werden. In den nachfolgenden Phasen soll das Pilotprojekt – in Abhängigkeit von den Ergebnissen der ersten Phase – erweitert und die flächendeckende Umsetzung vorbereitet werden. Entsprechend werden die beiden Motionen zur Abschreibung beantragt.

2.2.2 Weitere politische Vorstösse im Gemeinderat

Am 14. November 2012 wurde eine von Gemeinderätin Isabel Garcia (GLP) und Gemeinderat Andreas Hauri (GLP) eingereichte Motion als Postulat (GR Nr. 2012/429) überwiesen 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. Das Anliegen wurde insbesondere mit dem Zweck optimierter Kosteneffizienz begründet.

Gemeinderat Dr. Daniel Regli (SVP) und Gemeinderätin Margrit Haller (SVP) haben sodann am 25. September 2013 eine Schriftliche Anfrage (GR Nr. 2013/339) unter dem Titel «Vision 2025 eines einheitlichen Schulmodells mit einer gebundenen Tagesschule, Beweggründe und Rechtsgrundlagen für den Pflichtbesuch» eingereicht. Der Stadtrat hat diese mit Zuschrift vom 8. Januar 2014 beantwortet.

Am 2. Oktober 2013 wurde schliesslich von den Gemeinderäten Christoph Spiess (SD) und Patrick Blöchlinger (SD) ein Postulat (GR Nr. 2013/347) eingereicht mit dem Anliegen, auf ein Obligatorium für die Mittagsbetreuung zu verzichten. Das Postulat wurde am 7. Mai 2014 gemäss Art. 87 Abs. 2 Geschäftsordnung des Gemeinderats (GeschO GR, AS 171.100) als dahingefallen abgeschrieben.

2.2.3 Politische Vorstösse Kantonsrat

Auf kantonaler Ebene haben die Kantonsrätinnen Leila Feit (FDP) und Carmen Walker Späh (FDP) am 13. Dezember 2011 beim Regierungsrat eine Anfrage (KR Nr. 346/2011) eingereicht, worin die Haltung des Regierungsrats hinsichtlich der Notwendigkeit von Halbtageschulen bzw. eines entsprechenden Schulversuchs eingeholt wurde. Dieser antwortete am 6. März 2012 auf Antrag der Bildungsdirektion, dass Halbtageschulen prinzipiell zur Verbesserung von Tagesstrukturen beitragen können. Zudem hielt er fest, dass die Stadtzürcher Schulbehörden, gestützt auf § 27 Abs. 1 und 2 Volksschulgesetz (VSG, LS 412.100) sowie § 26 Volksschulverordnung (VSV, LS 412.101), auf für Kinder bzw. Eltern freiwilliger Basis ein Betreuungsmodell mit verkürzter Mittagszeit einführen können, während im Falle einer Obligatorisch-Erklärung ein kantonaler Schulversuch beantragt werden müsse.

2.2.4 Fazit

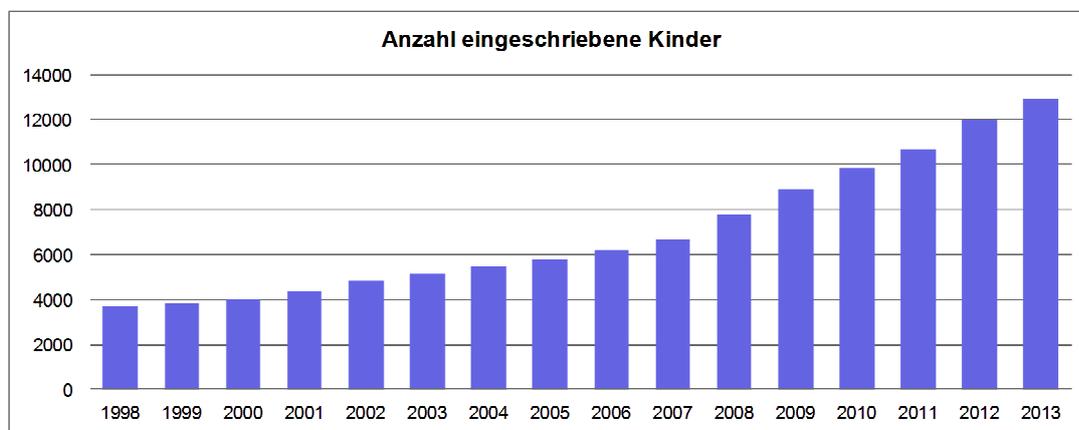
Der Stadtrat und die PK entnehmen den genannten Vorstössen auf kommunaler und kantonaler Ebene einen politisch breit getragenen Trend in Richtung Tagesschulen, der an der zeitlichen und organisatorischen Optimierung der Organisation der Mittagszeit ansetzt.

2.3 Steigende Nachfrage nach Betreuungsplätzen

Am 5. Juni 2005 haben die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger von Stadt und Kanton Zürich zwei Vorlagen zum Thema Kinderbetreuung zugestimmt. In der Stadt wurde der Gegenvorschlag des Gemeinderats zur (zurückgezogenen) Volksinitiative «Kinderbetreuung konkret» (neuer Art. 2^{bis} Gemeindeordnung, GO; AS 101.100) und im Kanton das neue Volksschulgesetz angenommen. Dieses enthält verschiedene Reformelemente, eines davon betrifft den Ausbau der Tagesstrukturen: Die Gemeinden werden verpflichtet, bedarfsgerechte Betreuungsangebote einzurichten (§ 27 Abs. 3 VSG und § 27 VSV).

Mit der Verordnung über die familienergänzende Kinderbetreuung in der Stadt Zürich (VO KB, AS 410.130), in Kraft seit 1. Januar 2009, wurden die entsprechenden Vorgaben in der Stadt Zürich konkretisiert. Die Verordnung legt in Art. 2 insbesondere fest, dass für jedes Kind mit Bedarf ein Betreuungsplatz zur Verfügung stehen muss und dass die Benützung familienergänzender Betreuungsangebote freiwillig und entgeltlich ist. Aus Art. 29 VO KB geht überdies hervor, dass die Betreuung einen Fachbereich der Schule darstellt und damit in der Gesamtverantwortung der Schulleitung liegt. Ziel ist es, den Bedarf an Betreuungsplätzen so zu decken, dass alle Schülerinnen und Schüler mit einem Bedarf die Betreuung in ihrer Schule besuchen können.

Die Anzahl der im Rahmen eines schulischen Angebots betreuten Kinder hat in den letzten Jahren deutlich zugenommen. Ende 2013 beanspruchten rund 13 000 Schülerinnen und Schüler der Volksschule einen Betreuungsplatz; das sind rund 47 Prozent aller Schülerinnen und Schüler. Dies entspricht einer Verdoppelung gegenüber 2007.



In den letzten Jahren ist nicht nur die Nachfrage nach Betreuungsplätzen quantitativ angestiegen, sondern sie hat sich auch inhaltlich verändert. Der Anteil der Kinder, die während vier oder fünf Tagen betreut werden, hat in den letzten Jahren prozentual deutlich abgenommen. Entsprechend hat die durchschnittlich gebuchte Anzahl Mittagessen im gleichen Zeitraum leicht abgenommen. Im Jahr 2013 besuchten 59 Prozent der angemeldeten Schülerinnen und Schüler die Betreuung an zwischen ein und drei Mittagessen, 41 Prozent an vier oder fünf Mittagessen.

Weil viele Eltern die Betreuung ihrer Kinder am schulfreien Mittwochnachmittag selbst organisieren, ist in den vergangenen Jahren zudem die Auslastung am Mittwoch anteilmässig gesunken und an den übrigen Mittagessen gestiegen. So nehmen die Spitzenbelastungen insbesondere am Dienstag- und Donnerstagnachmittag überproportional zu und die Gruppenzusammensetzung variiert stärker. Vielerorts zeichnen sich damit betriebliche Grenzen des bestehenden Systems ab.

Mit der sich verändernden Nachfrage hat sich in den vergangenen Jahren auch das Betreuungsangebot in den Schulen gewandelt. Noch vor zehn Jahren fand die Betreuung örtlich

und organisatorisch weitgehend ausserhalb der Schule statt. Die Anzahl der Betreuungsgruppen (Horte) pro Schule war deutlich kleiner, die Betreuung hatte vielerorts den Anspruch, den traditionellen Familientisch zu ersetzen.

Bis 2025 wird damit gerechnet, dass durchschnittlich täglich rund 70 Prozent aller Kinder in Kindergarten und Primarschule sowie rund 50 Prozent der Sekundarschülerinnen und Sekundarschüler einen Betreuungsplatz beanspruchen werden.

Die starke Zunahme bedingt nicht nur die Bereitstellung zusätzlicher Infrastruktur, sondern auch umfassende Veränderungen in Organisation und Zusammenarbeit innerhalb des gesamten Systems Schule.

Das Zusammenwachsen von Unterricht und Betreuung zum Lebensraum Schule ist eine Voraussetzung für eine effiziente Nutzung der Infrastruktur und damit dafür, dass der steigenden Nachfrage nach schulergänzender Betreuung trotz begrenztem Raumangebot entsprochen werden kann. Aus pädagogischer und betrieblicher Sicht wird die Notwendigkeit dieses Zusammenwachsens auch durch die Befunde einer externen Begleitevaluation zur Förderpraxis der Stadt Zürich bestätigt, welche die PK für die Jahre 2009 bis 2012 in Auftrag gegeben hat (Roos, M. & Wandeler, E. [2012]. *Förderpraxis in den Schulen der Stadt Zürich*. Schlussbericht zur wissenschaftlichen Evaluation. Baar: spectrum³).

2.4 Das Projekt Erweiterung Tagesstrukturen

Um der stetig steigenden Nachfrage nach schulergänzender Betreuung zu entsprechen, haben die PK und das Schulamt im Juli 2011 das Grossprojekt «Erweiterung Tagesstrukturen» lanciert. Übergeordnetes Projektziel ist es, die Voraussetzungen dafür zu schaffen, dass die Schulen mit Unterstützung der Kreisschulpflegen die Nachfrage nach Betreuungsplätzen möglichst bedarfsgerecht und in einer definierten Qualität decken können.

In einer ersten Phase wurden die rechtlichen Grundlagen des Betreuungswesens weiterentwickelt und die Voraussetzungen dafür geschaffen, dass die Schulen ihre lokalen Betreuungskonzepte erarbeiten können. Dazu gehören insbesondere die Einführung des Betreuungsschlüssels (neues Modell zur Zuweisung der Personalressourcen), die Totalrevision des Anstellungsreglements für das Betreuungspersonal (Anstellungsreglement 2013, AS 177.600), die Überarbeitung der VO KB bzw. der zugehörigen Anhänge, der Neuerlass der Rahmenordnung für den Betrieb der vom Schul- und Sportdepartement geführten Betreuungseinrichtungen in den Schulkreisen der Stadt Zürich (Rahmenordnung 2013, AS 177.601) sowie die Bereitstellung einer Handreichung zur Erarbeitung der Betreuungskonzepte.

Von 2013 bis 2015 erarbeitet jede Schule ein eigenes Betreuungskonzept, welches von der Kreisschulpflege geprüft und verabschiedet wird. Erweiterung und Organisation der Betreuung sollen als gemeinsamer Prozess des gesamten Schulteams verstanden werden. In diesem Rahmen werden Grundhaltungen und Rollenverständnisse von Betreuungs- und Lehrpersonen sowie die konkrete Gestaltung der Betreuungsangebote so weit als möglich geklärt. Mit dem Betreuungskonzept werden die Betreuungsangebote in den Lebensraum Schule eingebettet.

Aufgrund des neu eingeführten Betreuungsschlüssels verändert sich die Personalzusammensetzung in der Betreuung: Der Anteil der Fachpersonen Betreuung mit einem Sekundärabschluss wird zunehmen, der Anteil der pädagogisch nicht ausgebildeten Betreuungsassistentinnen und -assistenten wird ebenso wie der Anteil der tertiär ausgebildeten Hortleiterinnen und Hortleiter leicht abnehmen.

Die zitierten politischen Vorstösse unterstützen und verstärken das Bestreben, die Schule im Sinne eines Lebensraums zu einem umfassenden Bildungs- und Betreuungsangebot für alle in ihrem Einzugsgebiet wohnhaften Schülerinnen und Schüler auszugestalten.

2.5 Strategien Zürich 2025

Die Strategien des Stadtrats für das Jahr 2025 fordern im Handlungsfeld 09 «Hervorragende Bildungsangebote auf allen Stufen». Als Strategien werden unter anderem genannt: «*Die Stadt strebt die Chancengerechtigkeit mit vielfältigen Bildungsangeboten auf allen Stufen an, forciert zukunftstaugliche 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*». Zu den zukunftsweisenden Schulmodellen zählen insbesondere Tagesschulen.

2.6 Kosten und erwartete Kostenentwicklung

Der Aufwand der Stadt Zürich für die Produktgruppe Betreuung betrug 2013 total 137 Millionen Franken. Davon entfielen rund 106 Millionen Franken (77 Prozent) auf die Personalkosten, rund 15,5 Millionen Franken (11 Prozent) auf die Sachkosten (insbesondere Verpflegung) und rund 11,4 Millionen Franken (8 Prozent) auf interne Verrechnungen, das heisst im Wesentlichen auf die «Mietkosten» zuhanden der Immobilien-Bewirtschaftung. Der Ertrag aus den Elternbeiträgen belief sich 2013 auf 29,3 Millionen Franken. Dies entspricht einem Kostendeckungsgrad von 21,3 Prozent.

Von den aktuell rund 27 000 Schülerinnen und Schülern werden rund 13 000 betreut und es stehen etwa 10 200 Betreuungsplätze zur Verfügung (Stand Dezember 2013). Konkret könnte man also mit dem bestehenden Angebot rund 10 200 Kinder an fünf Mittagagen pro Woche betreuen.

Bis 2025 ist mit den folgenden Entwicklungen zu rechnen:

- Steigende Anzahl Schülerinnen und Schüler: Die Fachstelle für Schulraumplanung rechnet allein bis 2021 mit einer Zunahme der Anzahl Schülerinnen und Schüler um 14 Prozent, ausgelöst insbesondere durch die Wohnbautätigkeit.
- Erhöhung der Nachfrage nach Betreuungsplätzen: Aufgrund der Entwicklung der letzten Jahre ist davon auszugehen, dass langfristig im Wochendurchschnitt für 70 Prozent der Kindergartenkinder und Primarschülerinnen und Primarschüler sowie für 50 Prozent der Schülerinnen und Schüler der Sekundarstufe ein Betreuungsplatz bereitgestellt werden muss.

Aufgrund der Zunahme der Anzahl Schülerinnen und Schüler und aufgrund der Erhöhung der Nachfrage kann davon ausgegangen werden, dass sich die Anzahl betreuter Schülerinnen und Schüler und ebenso die Anzahl Betreuungsplätze bis 2025 in etwa verdoppeln werden. Damit wird sich im gleichen Zeitraum auch der Aufwand der Stadt verdoppeln, sofern keine weitergehenden Massnahmen zur Kostenreduktion getroffen werden.

Die Erträge werden aufgrund der 2013 von Gemeinderat und Stadtrat beschlossenen Anpassungen der VO KB bzw. von deren Anhängen etwas stärker ansteigen als der Aufwand: Mit der Erhöhung der Elternbeiträge per 1. März 2014 steigt der Kostendeckungsgrad von heute rund 21 Prozent auf rund 26 Prozent. Damit werden die Ausfälle durch die Erhöhung des Kinder- und des Fremdbetreuungsabzugs auf kantonaler Ebene per Anfang 2013 kompensiert; diese hat eine Reduktion des steuerbaren Einkommens der Familien zur Folge, welche sich auch auf die Tarifberechnung gemäss VO KB auswirkt.

2.7 Kantonalrechtliche Rahmenbedingungen für die Einführung von Tagesschulen

Die vom Gemeinderat überwiesenen Motionen GR Nr. 2010/69 und GR Nr. 2011/223 haben verschiedene rechtliche 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 VSG legt in § 27 Abs. 1 und 2 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 (Blockzeiten von 8.00 Uhr bis 12.00 Uhr). Zudem sind die Gemeinden gemäss § 27 Abs. 3 VSG und § 27 VSV verpflichtet, in der Zeit zwischen 7.30 Uhr und 18.00 Uhr bei Bedarf weitergehende Tagesstrukturen anzubieten. Zu diesen zählen – als eine unter verschiedenen möglichen Formen – auch die Tagesschulen.
- 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 (da insbesondere bei einem langen Schulweg die Zeit für das gemeinsame Mittagessen am Familientisch zu knapp würde).
- Hingegen liegt es nicht in der Regelungszuständigkeit der Stadt Zürich, Tagesschulen 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 (s. g. «Mittagsobligatorium»). Hierfür wäre grundsätzlich eine Änderung des VSG erforderlich.
- Versuchsweise könnte die Einführung von Tagesschulen mit Mittagsobligatorium 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 für die Schulkinder (oder deren Eltern) freiwilliger Basis im Rahmen eines städtischen Pilotprojekts testen oder definitiv einführen kann. Insbesondere kann die Stadt im Rahmen eines solchen «kommunalen Schulversuchs» Schulmodelle einführen, bei denen die Mittagszeit in den schulischen Tagesablauf eingebunden und die Anwesenheit der Schülerinnen und Schüler über Mittag die Regel ist, sofern eine voraussetzungslose Abmeldemöglichkeit besteht.

Im Unterschied dazu liegt die Umsetzung eines Modells mit einem Mittagsobligatorium nicht in städtischer Kompetenz. Mittagsobligatorium bedeutet, dass der Verbleib über Mittag Rechtspflicht ist. Ausnahmen sind nur in begründeten Fällen möglich, welche im Einzelfall geprüft und bewilligt werden. Die Umsetzung eines allfälligen Modells mit Mittagsobligatorium würde für eine entsprechende Testphase einen kantonalen Schulversuch erfordern. Für eine definitive Einführung wäre eine neu zu schaffende Rechtsgrundlage im VSG oder einem anderen kantonalen Gesetz erforderlich.

3. Entwicklung des Modells «Tagesschule 2025»

3.1 Einführung

Gemäss Art. 80 Abs. 1 GO fördern die Schulbehörden ein zeitgemässes und leistungsfähiges Schulwesen. Die PK als gesamtstädtische Schulbehörde stellt zudem beim Stadtrat zuhanden des Gemeinderats Antrag über Berichte, Anträge und Antworten zu Initiativen und Vorstössen im Gemeinderat (Art. 95 lit. c GO). Entsprechend hat die PK die überwiesenen Motionen und weitere parlamentarische Vorstösse zum Anlass genommen, sich intensiv mit der langfristigen Entwicklung der Volksschule der Stadt Zürich auseinanderzusetzen – dies mit dem Ziel, die Umsetzung der Vorstösse in einen übergeordneten Zusammenhang zu stellen. Die Abklärungen haben ergeben, dass weder die Motion der SP-Fraktion noch diejenige der FDP-Fraktion im geforderten Zeitrahmen im Wortlaut umsetzbar wären:

Der kurzfristigen Ausdehnung des Angebots an städtischen Tagesschulen von fünf auf vierzehn (zwei pro Schulkreis) gemäss Forderung der Motion der SP-Fraktion stehen insbesondere die Herausforderungen der Schulraumplanung entgegen: Angesichts der in allen Schulkreisen wachsenden Schülerinnen- und Schülerzahlen ist die Bereitstellung von neun Schulanlagen analog zu den bestehenden Tagesschulen innert der nächsten Jahre nicht realisierbar. Die in der Motion der FDP-Fraktion geforderte Neuregelung der Schulzeiten der Volksschule mit dem Ziel, dass der Schulbetrieb von morgens bis nachmittags durchgehend stattfindet, lässt eine obligatorische Anwesenheit der Schülerinnen und Schüler über Mittag sinnvoll erscheinen. Dies flächendeckend umzusetzen, würde wie erwähnt eine Anpassung der Rechtsgrundlagen auf kantonaler Ebene erfordern.

Im Übrigen sind die Motionen auch deshalb nicht im Wortlaut umsetzbar, weil sie unterschiedliche Akzente setzen und die erteilten Aufträge nur teilweise kongruent sind. Die PK hat daher entschieden, eine einheitliche Form der Tagesschule zu entwickeln, welche die Anliegen der beiden Motionen aufnimmt und gleichzeitig die bestehenden Tagesschulen und Schülerclubs längerfristig ablösen soll. Diese neue Form der Tagesschule trägt die Bezeichnung «Tagesschule 2025». Ziel ist es, das neue Modell im Rahmen eines Pilotprojekts auf städtischer und eines Schulversuchs auf kantonaler Ebene hinsichtlich der Akzeptanz der verschiedenen Anspruchsgruppen von Tagesschulen (Kinder und Jugendliche, Lehrerinnen und Lehrer, Betreuungspersonal, Eltern, Steuerzahlerinnen und Steuerzahler der Stadt Zürich, Freizeit anbietende sowie die Wirtschaft im Raum Zürich) zu erproben und zu optimieren.

Mit der nachfolgend vorgestellten Vision wird die langfristige Entwicklungsrichtung skizziert. Entsprechend sind die formulierten Kernelemente Basis für die weitere Entwicklung und insbesondere für die in den Ziff. 4 und 5 enthaltene Umsetzungsplanung. Die Kernelemente werden in den kommenden Jahren weiterentwickelt und sind nicht unmittelbar Entscheidungsgegenstand der vorliegenden Weisung an den Gemeinderat.

3.2 Tagesschule 2025

3.2.1 Einführung

Die PK hat am 11. März 2013 ein Vorgehenskonzept zum Pilotprojekt Tagesschulen beschlossen. Darin wird die Vision einer zukünftigen Tagesschule dargestellt und in die aktuelle politische Diskussion eingebettet. Zudem werden die notwendigen Schritte aufgezeigt, damit ein möglichst breit akzeptiertes Modell für die künftige Tagesschule 2025 entwickelt werden kann. Die so entstehenden Tagesschulen sollen die Bedürfnisse der verschiedenen Anspruchsgruppen möglichst ausgewogen berücksichtigen und sich insbesondere auch in einem für die Stadt tragbaren finanziellen Rahmen bewegen. Die im Vorgehenskonzept ausführlicher hergeleiteten fünf Kernelemente werden nachfolgend zusammengefasst. Sie die-

nen der Illustration und Konkretisierung der Vision der Tagesschule 2025 und gelten zudem als Rahmenbedingungen für das geplante Pilotprojekt (siehe Ziff. 4 und 5).

3.2.2 Abgestufte Gebundenheit

Gebundenheit ist ein wesentlicher Aspekt jeder Tagesschule. Gebundenheit bedeutet:

- Schülerinnen und Schüler verbringen im Rahmen eines übergeordneten pädagogischen und betrieblichen Konzepts auch ausserhalb des Unterrichts Zeit an der Schule, insbesondere über Mittag. Diese Zeit wird als gebundene Zeit bezeichnet.
- Die Anwesenheit der Schülerinnen und Schüler an den gebundenen Mittagagen ist die Regel. Dabei werden Modelle mit freiwilliger Teilnahme (mit begründungsfreier Abmeldung) und solche mit obligatorischer Teilnahme (mit Dispensationsmöglichkeit nur im Einzelfall und beim Vorliegen bestimmter Gründe) unterschieden.

In der Tagesschule 2025 wird das Konzept der Gebundenheit wie folgt umgesetzt: Alle Schülerinnen und Schüler besuchen die Schule in ihrem Wohnquartier. Sie verbringen diejenigen Mittagagen gebunden in der Schule, an welchen sie auch nachmittags Unterricht haben. Da die Lektionenzahl mit dem Alter steigt, nimmt auch die Anzahl der gebundenen Mittagagen zu. So haben die Kinder im ersten Kindergartenjahr keinen gebundenen Mittag, diejenigen im zweiten Kindergartenjahr zwei. Während der Primarstufe sind immer drei Mittagagen gebunden. Auf der Sekundarstufe ändern sich die Bedürfnisse der betreuten Jugendlichen: Die dort vorgesehene Mittaggestaltung ist offener im Sinne einer adäquaten Anschlusslösung, indem sie an vier Mittagagen eine warme Mahlzeit und Aufenthaltsmöglichkeiten für alle Schülerinnen und Schüler in der Schule anbietet.

Die Schulen können für die Betreuung am Mittag und am Nachmittag mit privaten Anbietern zusammenarbeiten.

Die abgestufte Gebundenheit bildet auch die mit dem Alter zunehmende Selbständigkeit der Schülerinnen und Schüler ab: Je älter diese sind, desto mehr Mittagagen verbringen sie in der Schule. Neben den gebundenen Mittagagen bestehen ergänzend weiterhin freiwillige («ungebundene») Betreuungsangebote, welche bei Bedarf die Betreuung am Vormittag ab 7.00 Uhr und am Nachmittag bis 18.00 Uhr sicherstellen.

Seit 2010 ist zu beobachten, dass in sämtlichen Schulkreisen die durchschnittliche Anzahl der durch die Eltern gebuchten Betreuungstage in Kindergarten und Primarstufe kontinuierlich sinkt. Der Durchschnitt liegt aktuell bei knapp über drei Mittagagen. Deshalb ist davon auszugehen, dass drei gebundene Mittagagen insbesondere von denjenigen Eltern, welche die Betreuungsangebote bereits heute nutzen, breit akzeptiert werden.

3.2.3 Einheitliche Zeitpläne

Die Anfangs- und Endzeiten in Kindergarten und Primarschule sollen stadtweit einheitlich sein, so wie dies am Vormittag seit einigen Jahren mit den Blockzeiten bereits umgesetzt ist. Das vorgeschlagene Modell entspricht einer Erweiterung der Blockzeiten an denjenigen Tagen, an welchen am Nachmittag Unterricht stattfindet.

Kindergarten

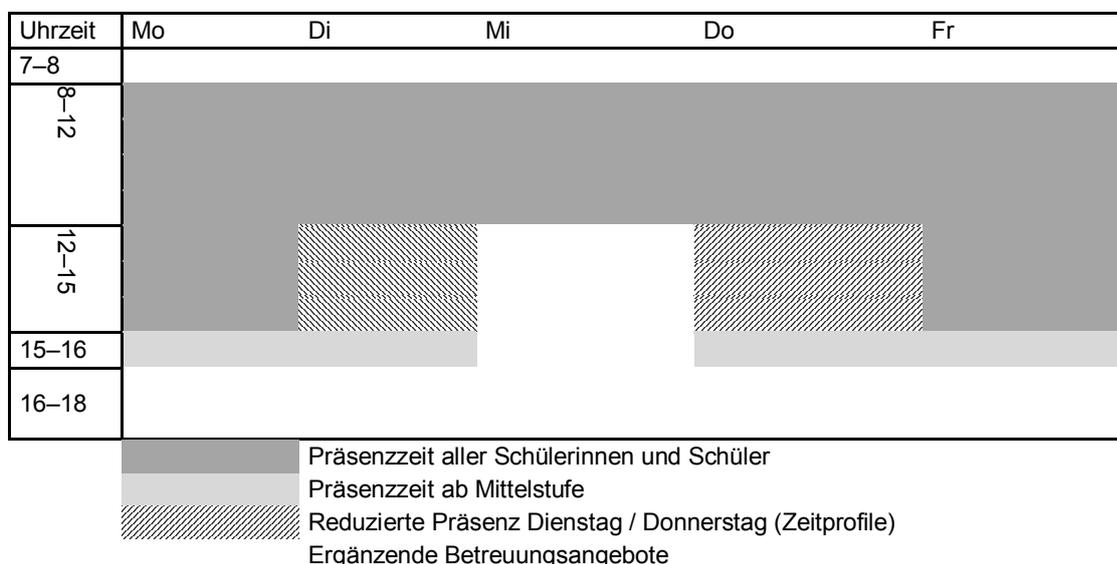
Im ersten Kindergartenjahr bleiben die heutigen Unterrichtszeiten bestehen: Die Kinder besuchen an fünf Vormittagen den Kindergarten; ergänzend besteht ein kostenpflichtiges Betreuungsangebot am Morgen ab 7.00 Uhr, über Mittag und am Nachmittag bis 18.00 Uhr.

Im zweiten Kindergartenjahr werden die Kinder an zwei Nachmittagen bis um etwa 15.00 Uhr unterrichtet; entsprechend ergeben sich zwei gebundene Mittagagen. An allen Wochentagen

besteht eine ergänzende kostenpflichtige Betreuung ab 7.00 Uhr und bis 18.00 Uhr. Die freien Nachmittage sind mit denjenigen der Primarstufe koordiniert.

Primarstufe

In der Primarstufe findet der Unterricht an drei Tagen auch nachmittags statt, daraus ergeben sich drei gebundene Mittage. Es werden zwei Zeitprofile geschaffen (Zeitprofil A: Freier Mittwoch- und Donnerstagnachmittag; Zeitprofil B: Freier Dienstag- und Mittwochnachmittag). Das Zeitprofil des einzelnen Schulkindes bleibt in der Regel über seine ganze Primarschulzeit konstant. Zusätzlich wird angestrebt, alle Kinder einer Familie in dasselbe Zeitprofil einzuteilen, um die Betreuung in der Familie zu erleichtern: Alle Kinder einer Familie im Kindergarten- und Primarschulalter können neben dem Mittwoch- auch den Dienstag- oder Donnerstagnachmittag gemeinsam zu Hause verbringen. An den übrigen Wochentagen sind die Schülerinnen und Schüler über Mittag und am Nachmittag in der Schule; in der Unterstufe bis etwa 15.00 Uhr, in der Mittelstufe bis etwa 16.00 Uhr. Auch auf der Primarstufe besteht eine ergänzende kostenpflichtige Betreuung ab 7.00 Uhr und bis 18.00 Uhr.



Im Vergleich zum heutigen System wird die Mittagszeit in der Primarschule um eine halbe Stunde (von rund 110 auf rund 80 Minuten) verkürzt. Dadurch ergibt sich für alle Stufen ein etwas früherer Unterrichtsschluss. Das geplante Pilotprojekt (siehe Ziff. 4 und 5) soll zeigen, ob und wie weit eine weitere Verkürzung der Mittagszeit betrieblich möglich und pädagogisch sinnvoll ist.

Sekundarstufe

Auf der Sekundarstufe bestehen vier gebundene Mittage. Wegen der stufenspezifischen Komplexität der Stundenplanung (Niveau-Unterricht, Wahlfächer, schulhausübergreifende Nutzung der Schulküchen) werden die Zeitplan-Vorgaben entsprechend weit gefasst.

3.2.4 Gestaffelte warme Mahlzeiten

Alle in der Tagesschule 2025 eingebundenen Kinder erhalten eine warme Mahlzeit am Mittag gemäss heutigem Standard. Um die Infrastruktur optimiert zu nutzen, werden die Kinder in der Regel in zwei Staffeln verpflegt. Dies entspricht auch der Forderung des Postulats der GLP-Fraktion GR Nr. 2012/429.

3.2.5 Stärkung des pädagogischen Freiraums der Schulen

Durch die verlängerte Präsenz der Schülerinnen und Schüler in der Schule wird der pädagogische Freiraum der einzelnen Schule gestärkt. Die Schülerinnen und Schüler profitieren neben dem Unterricht von informellen Angeboten wie freiem Spiel auf dem Schulareal, in der Turnhalle oder dem Aufenthalt in der Bibliothek, von sozialpädagogisch begleiteten Aktivitäten sowie von Kursangeboten (Kochkurs, Malatelier, Tanz, Exkursion, Medien usw.).

Angeleitet und begleitet werden diese Angebote durch das Schulpersonal in wechselnder Zusammensetzung gemäss schuleigenem Konzept. Dadurch profitieren alle Beteiligten von der Zusammenarbeit der verschiedenen Fachpersonen unter Einschluss von Sozial- und Heilpädagogik. Einzelne Angebote können wie bereits heute bei individueller Indikation auch verpflichtend gestaltet werden (z. B. Aufgabenhilfe gemäss § 17 VSG).

3.2.6 Förderung von Drittanbietern von Freizeitangeboten

Die Tagesschule 2025 gewährleistet durchgängige Betreuungsangebote zwischen 7.00 Uhr und 18.00 Uhr. Im Anschluss an die gebundene Präsenzzeit ergänzen daher schulische Angebote ausserhalb des Unterrichts und Angebote von Dritten die Tagesstruktur der Kinder. Die schulischen Angebote werden von entsprechend ausgebildetem Fachpersonal geführt.

Die zeitliche und organisatorische Koordination von Angeboten Dritter von Freizeitaktivitäten als Alternative zur schulischen Betreuung ist ein wichtiges Element der Tagesschule 2025. Dies bedeutet beispielsweise, dass sich Schule, Eltern und Freizeitanbieterinnen und -anbieter (Gemeinschaftszentren, Vereine) verlässlich absprechen, wer für den Weg der Kinder zu den Freizeitaktivitäten im Quartier verantwortlich ist. Die Schulen erhalten entsprechende Mittel, um diese Aufgabe wahrnehmen zu können.

Mit dem vorgeschlagenen Modell wird auch die Integration der Kurse in heimatlicher Sprache und Kultur (HSK) in den regulären Wochenablauf der Schülerinnen und Schüler ermöglicht. Diese finden heute teilweise ausserhalb der regulären Unterrichtszeit (z. B. am Samstag oder am Mittwochnachmittag) statt.

3.2.7 Grundzüge der Tarifgestaltung

Tarife gebundene Mittagbetreuung

Gemäss geltender Rechtslage können von den Eltern im Rahmen des obligatorischen Schulbesuchs ihrer Kinder lediglich Beiträge an die Verpflegungskosten erhoben werden, soweit diese durch die Schule verpflegt werden müssen (vgl. § 11 Abs. 3 VSG, wo beispielhaft von «auswärtigem Schulbesuch und Klassenlagern» die Rede ist). Der Höchstansatz für entsprechende «Verpflegungsbeiträge» wird dabei durch die Bildungsdirektion bestimmt (§ 11 Abs. 2 VSV). Der aktuelle Tarif liegt bei 8 Franken pro Tag für die Mittagsverpflegung (vgl. die Verfügung der Bildungsdirektion betreffend «Verpflegungsbeitrag der Eltern bei auswärtigem Schulbesuch und Klassenlagern» vom 15. August 2008).

Entsprechend wird das gebundene Grundangebot über Mittag mit der warmen Verpflegung in der Tagesschule 2025 grundsätzlich deutlich günstiger sein als heute, da eine dem «auswärtigen Schulbesuch und Klassenlagern» vergleichbare Situation vorliegt. Die Grundzüge der Tarifgestaltung werden Gegenstand der politischen Diskussion sein. Sie sind mit dem Kanton abzustimmen und sollen dereinst durch den Gemeinderat bewilligt werden.

Tarife für die ergänzenden, ungebundenen Angebote

Für freiwillige Betreuungsangebote gemäss § 27 Abs. 3 VSG dürfen von den Eltern Beiträge erhoben werden, die aufgrund von § 27 Abs. 4 VSV höchstens kostendeckend sind. Die konkrete Tarifgestaltung wird Gegenstand der weiteren politischen Diskussion sein. Es ist davon auszugehen, dass die Maximaltarife für die ungebundenen Betreuungsangebote

zwischen 12.00 Uhr und 18.00 Uhr im Vergleich zu heute tendenziell ansteigen und dass die tiefen Einkommen weiterhin im heutigen Ausmass entlastet werden.

3.3 Auswirkungen auf die Vereinbarkeit von Familie und Beruf

Ein zukunftsgerichtetes Tagesschulmodell ist auf die Bedürfnisse unterschiedlicher Familienformen ausgerichtet. Es berücksichtigt, dass in Familien mit kleinen Kindern heute 70 Prozent der Mütter sowie 98 Prozent der Väter teil- oder vollzeitlich erwerbstätig sind.

Das vorgeschlagene Modell der Tagesschule 2025 hat für die verschiedenen Familienmodelle die folgenden Vorteile:

- Für Familien mit Teilzeitarbeitsmodellen:

Beträgt das totale Arbeitspensum der Eltern in einer Familie etwa 140 Prozent, so ist die Familie an zwei bis drei Tagen auf eine ganztägige Betreuung angewiesen. Das Kernangebot der Tagesschule 2025 deckt die Betreuungsbedürfnisse weitgehend und zu durchschnittlich tieferen Tarifen als heute ab. Die Koordination der freien Nachmittage innerhalb der Familie führt dazu, dass die Betreuung an den freien Nachmittagen einfacher zu organisieren ist (vgl. Ziff. 3.2.3) – alternativ kann das freiwillige, ungebundene Betreuungsangebot in Anspruch genommen werden.

- Für Familien mit Vollzeit-Hausfrau oder -Hausmann:

Die Kinder werden an zwei bzw. drei Mittagen in der Schule betreut. Die dadurch verlorene «Familienzeit» wird kompensiert durch die freien Nachmittage und den früheren Unterrichtschluss.

- Für Familien mit Vollzeitarbeit beider Partnerinnen oder Partner:

Dort, wo beide Elternteile vollzeitlich arbeiten, kann das Grund-Betreuungsangebot durch die ungebundenen Angebote zu einer umfassenden «Fünftagesschule» ergänzt werden.

Zudem erhöht das Modell für alle Beteiligten die Verbindlichkeit und vereinfacht dadurch die kurzfristige Organisation und die langfristige Planung. Indem schon vor dem Schuleintritt die Schulzeiten zuverlässig bekannt sind, können die Eltern bei der Gestaltung ihrer beruflichen Karriere längerfristige Konzepte verfolgen. Sie können abschätzen, unter welchen Bedingungen sie ihr Arbeitspensum wählen oder (z. B. beim Eintritt ihrer Kinder in die Mittelstufe) weiterausbauen können. Damit werden seitens der Stadt Zürich die Rahmenbedingungen für die Vereinbarkeit zwischen Familie und Beruf deutlich verbessert. Es ist davon auszugehen, dass auch auf Arbeitgeberseite die Flexibilität bezüglich Teilzeitanstellungen in den nächsten Jahren weiter zunimmt.

3.4 Pädagogische Auswirkungen

Tagesschulen können sich positiv auf Verhalten und Lernleistungen der Schülerinnen und Schüler auswirken. Relevante Befunde lieferte v. a. die «Studie zur Entwicklung von Ganztagschulen» anhand von Daten aus 373 Schulen in Deutschland (Holtappels, H. G., Klieme, E., Rauschenbach, T. & Stecher, L. [Hrsg.] [2007]. *Ganztagschule in Deutschland. Ergebnisse der Ausgangserhebung der «Studie zur Entwicklung von Ganztagschulen»* [StEG]. Weinheim: Juventa). Prof. Jürgen Oelkers vom Institut für Erziehungswissenschaften der Universität Zürich wies in seiner Zusammenfassung dieser Forschung anlässlich eines Vortrags vom 11. April 2012 darauf hin, dass das Tagesschul-Setting 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 kann – allerdings nur dann, wenn es gelingt, ein kohärentes Angebot zu ent-

wickeln, welches das Lernen am Vormittag, die Mittagszeit und das Lernen am Nachmittag sinnvoll aufeinander abstimmt.

Bei der geplanten Tagesschule 2025 sind die Teilnahme der Schülerinnen und Schüler am gemeinsamen Essen sowie die Verweilzeit zwischen Essen und Unterricht in die Schulstruktur eingewoben. Die verschiedenen Angebote ermöglichen vielfältige Begegnungen und tragfähige Beziehungen zwischen Erwachsenen und Kindern, welche sich wiederum positiv auf Lernleistungen und Verhalten auswirken können.

3.5 Ökonomische Auswirkungen

3.5.1 Einführung

Eine Analyse der ökonomischen Auswirkungen der Tagesschule 2025 muss den erwarteten Nutzen im Verhältnis zu den entstehenden Kosten aufzeigen. Nachfolgend wird in einem ersten Schritt der Nutzen für die verschiedenen Anspruchsgruppen qualitativ ausgewiesen (Ziff. 3.5.2). Anschliessend werden die Kosten anhand einer Modellschule abgeschätzt (Ziff. 3.5.3).

3.5.2 Wirkungen / Nutzen

Die angestrebten Wirkungen des Modells orientieren sich insbesondere am zusätzlichen Nutzen für die Anspruchsgruppen. Nachfolgend werden in aller Kürze einige Wirkungen auf die wichtigsten Beteiligten skizziert – insbesondere auf Kinder, Lehrerinnen und Lehrer, Betreuerinnen und Betreuer, Eltern, Freizeit anbietende sowie generell auf die Stadt und auf die Volkswirtschaft.

- Die Schülerinnen und Schüler profitieren insbesondere von der einheitlichen Rhythmisierung des Tagesablaufs und vom Wegfall des Schulwegs über Mittag. Der frühe, verlässlich geregelte Schulschluss schafft zusätzliche Optionen für Freizeitaktivitäten. Aktivitäten von Vereinen und anderen Freizeit Anbietern (Gemeinschaftszentren usw.) können früher angesetzt werden.
- Lehrerinnen und Lehrer profitieren von einer kompakteren Lehr- bzw. Arbeitszeit sowie freiwillig von zusätzlichen und vielfältigen Arbeitsmöglichkeiten neben dem Unterrichten (Betreuung während Mahlzeiten und Organisation von Freizeitangeboten).
- Für das Betreuungspersonal ergeben sich spürbare Vorteile aufgrund der konstanteren Kindergruppen, die durch den vereinheitlichten und koordinierten Stundenplan möglich sind. Die Betreuung rückt näher an den Unterricht. Auch für das Betreuungspersonal ergeben sich zusätzliche Arbeitsfelder innerhalb der Schule.
- Eltern profitieren von «fixen» Schulzeiten: Grundsätzlich sind die Schulzeiten bereits vor dem Eintritt des Kindes in die Schule bekannt, und sie sind innerhalb der Familie koordiniert. Freizeitaktivitäten können zeitlich vorgezogen werden, entsprechend beginnt die Familienzeit zuverlässig spätestens um 18.00 Uhr.
- Freizeit anbietende wie Gemeinschaftszentren und Vereine können die verlässlichen Schulzeiten nutzen, um altersgerechte Angebote früher am Nachmittag zu platzieren. Auch die Sporthallen stehen bereits früher für die ausserschulische Nutzung zur Verfügung.
- Die Stadt Zürich profitiert durch eine gesteigerte Standortattraktivität, da ein umfassendes Tagesangebot mit effizienten Betriebsstrukturen bereitsteht, wovon Familien und Steuerzahlende gleichermaßen profitieren.

- Die volkswirtschaftlichen Auswirkungen sind eine verbesserte Vereinbarkeit von Familie und Beruf, die für die Unternehmen zu einem vielfältigeren Angebot auch an hoch qualifizierten Arbeitskräften führt.

3.5.3 Kostenvergleich

Betrachtete Szenarien

Der Aufwand der Stadt für das vorgeschlagene Modell für das Jahr 2025 hängt stark von der konkreten Ausgestaltung des Angebots ab. Entscheidend ist überdies, wie sich die Nachfrage nach den ergänzenden Betreuungsangeboten ausserhalb der gebundenen Mittage entwickelt. Die Entwicklung des Ertrags hängt von der Nachfrage einerseits und von der Tarifgestaltung andererseits ab. Demgegenüber sind die Kosten für den Unterricht unabhängig vom gewählten Modell.

Nachfolgend werden anhand einer Modellschule Kostenüberlegungen dargelegt, welche das Potenzial der vorgeschlagenen Tagesschule 2025 aufzeigen. Die betrachtete Modellschule umfasst zwei Klassenzüge (16 Abteilungen, verteilt auf 4 Kindergarten- und 12 Primarklassen) mit total 320 Schülerinnen und Schülern.

Für die Kostenrechnung werden dem Ist-Zustand 2013 zwei unterschiedliche Entwicklungsszenarien gegenübergestellt:

- Ist 2013

Im Ist-Zustand wird eine heutige Durchschnittsschule abgebildet: Insgesamt beanspruchen 52 Prozent der Kindergartenkinder und der Primarschülerinnen und -schüler einen Betreuungsplatz – dies während durchschnittlich etwas mehr als drei Mittagen. Entsprechend ist an jedem Mittag rund ein Drittel der Schülerinnen und Schüler in der Betreuung. Am Nachmittag (bzw. nach dem Nachmittagsunterricht) reduziert sich dieser Wert auf etwa 20 Prozent.

- Trend 2025

Im Szenario Trend 2025 werden die aktuellen durchschnittlichen Belegungszahlen im Wochenverlauf auf die erwartete künftige Nachfrage hochgerechnet. Rund zwei Drittel der Schülerinnen und Schüler nehmen über Mittag jeweils einen Betreuungsplatz in Anspruch; am Nachmittag reduziert sich die Nachfrage auf rund 40 Prozent.

- Tagesschule 2025

Aufgrund der abgestuften Gebundenheit und der einheitlichen Zeitpläne ergibt sich eine neue Nachfragestruktur: Im Durchschnitt dürften über Mittag 70 Prozent, am Nachmittag etwa 40 Prozent der Schülerinnen und Schüler anwesend sein.

Auf Basis der obigen Annahmen werden die Betreuungskosten für die drei Modelle schrittweise berechnet:

Anzahl Betreuungseinheiten

Basis für das Mengengerüst und die Kostenberechnung ist die Betreuungseinheit: Eine Mittagsbetreuungseinheit entspricht der Betreuung eines Kindes über Mittag. Für die Betreuung am Nachmittag und Abend werden die Betreuungseinheiten aufgrund der unterschiedlichen Länge in Stunden umgerechnet.

In der betrachteten Modellschule werden im Ist-Zustand 2013 auf Basis der oben genannten Annahmen pro Woche total 530 Mittagsbetreuungseinheiten angeboten; im Szenario Trend 2025 sind es 1070, in der Tagesschule 2025 1140. Das Szenario Tagesschule 2025 führt also gegenüber dem Trend 2025 zu einer leichten Erhöhung des Mittags-Angebots – Grund

dafür ist die Gebundenheit an zwei bzw. drei Mittagen für die Kinder des zweiten Kindergartens bzw. der Primarschule.

Für die Nachmittags-Abend-Betreuung ergeben sich nach der Umrechnung in Stunden im Ist-Zustand 2013 1130 Betreuungsstunden, im Szenario Trend 2025 deren 2220, in der Tagesschule 2025 deren 2440 – die Betreuung am Nachmittag verlängert sich aufgrund der Verkürzung der Mittagszeit.

Kosten pro Betreuungsstunde

Die heutigen Kosten pro Betreuungsstunde und pro Schülerin/Schüler liegen bei rund 20 Franken über Mittag und bei 15 Franken am Nachmittag/Abend (Stand 2013). Die Aufteilung auf die Personal-, Sach- und Infrastrukturkosten ist in der nachfolgenden Tabelle enthalten:

(Fr. / Stunde)	Mittag	Nachmittag/ Abend
Personalkosten	14.70	13.20
Sachkosten (Verpflegung)	4.40	0.70
Interne Verrechnungen (Miete)	1.30	1.30
Total	20.40	15.20

Die Mittagsbetreuung dauert heute 110 Minuten – entsprechend liegen die Kosten für die Betreuung eines Kindes über Mittag bei etwa 37 Franken. Im Szenario Trend 2025 wird von gleichbleibenden Kosten ausgegangen. In der Tagesschule 2025 wird mit einer Reduktion von 37 Franken auf 25 Franken gerechnet; dies aus folgenden Gründen:

- Die Mittagszeit wird von 110 auf 80 Minuten verkürzt. Dies ergibt eine Reduktion der Personalkosten um rund 30 Prozent.
- Die Personalkosten pro Stunde können gegenüber heute um rund 20 Prozent gesenkt werden. Die Erfahrung aus den bestehenden Tagesschulen zeigt, dass die konstantere Gruppenszusammensetzung die Bildung grösserer Gruppen ermöglicht.

Für die Modellrechnung wird weiter angenommen, dass die Kosten pro Betreuungsstunde am Nachmittag/Abend unverändert bei rund 15 Franken bleiben.

Betreuungskosten pro Woche

Aus der Anzahl der Betreuungseinheiten pro Woche und den entsprechenden Kosten pro Betreuungseinheit ergeben sich die Betreuungskosten pro Woche. Sie sind in der nachfolgenden Tabelle zusammengestellt:

	Ist	Trend 2025	Tagesschule 2025
Mittag			
Anzahl Mittag	530	1 080	1 110
Kosten pro Mittag pro Kind (Fr.)	37	37	25
Kosten total (Fr. gerundet)	19 600	40 000	27 800
Nachmittag/Abend			
Betreuungsstunden	1 110	2 160	2 370
Kosten pro Betreuungsstunde	15	15	15
Kosten total (Fr. gerundet)	16 900	32 500	35 800
Kosten Total	36 500	72 500	63 600

Es wird deutlich, dass sich der Aufwand aufgrund des Ausbaus des Angebots sowohl im Szenario Trend 2025 als auch bei der Tagesschule 2025 gegenüber heute stark erhöht.

Auffallend ist aber: Aufgrund der kürzeren Mittagszeit und der Reduktion der Personalkosten über Mittag kann der Aufwand für die Mittagsbetreuung in der Tagesschule 2025 gegenüber

dem Szenario Trend 2025 deutlich gesenkt werden. Der Aufwand für die Nachmittagsbetreuung nimmt hingegen aufgrund der Erhöhung der Betreuungsstunden leicht zu. Insgesamt ergibt sich für die Modellschule eine Aufwandreduktion um fast 15 Prozent. Ohne Qualitätseinbusse beim Angebot kann die flächendeckende Realisierung der Tagesschule 2025 hochgerechnet auf die ganze Stadt im Vergleich zur erwarteten Entwicklung ohne Tagesschulen jährliche Einsparungen in der Grössenordnung von 30 bis 40 Millionen Franken auslösen.

Damit wird deutlich, dass das vorgeschlagene Modell nicht nur die Vereinbarkeit von Familie und Beruf deutlich verbessert (und damit indirekt die Steuererträge erhöht), sondern auch beträchtliche ökonomische Vorteile auf der Kostenseite beinhaltet. Dies ist auch deshalb wichtig, weil aus heutiger Sicht nicht davon ausgegangen werden kann, dass die zur Verfügung stehenden Mittel für die schulergänzende Betreuung im Ausmass der letzten Jahre weiter wachsen können.

Ertrag

Der Ertrag hängt im Wesentlichen von der Gestaltung des Tarifsystems und den damit verbundenen Lenkungswirkungen ab.

Für die gebundene Mittagsbetreuung werden die Tarifeinnahmen deutlich tiefer sein als heute – es wird mit einer Senkung um etwa ein Drittel gerechnet. Dies bedeutet, dass die Effizienzgewinne durch die Verkürzung des Mittags und die damit verbundenden Einsparungen den Eltern weitergegeben werden.

Falls die Gesamteinnahmen der Stadt aus den Tarifen insgesamt nicht sinken sollen, müssten die Tarife für die ungebundene Betreuung zur Kompensation entsprechend angehoben werden.

Die konkrete Festlegung der Tarife für die Tagesschule 2025 wird im Rahmen der übergeordneten rechtlichen Vorgaben Gegenstand des weiteren politischen Prozesses sein.

4. Umsetzung der Tagesschule 2025

4.1 Strategie

Bei der Weiterentwicklung der Stadtzürcher Volksschulen in Richtung Tagesschulen handelt es sich um ein langfristiges Projekt mit grossen Auswirkungen insbesondere auf Schülerinnen und Schüler, Eltern, Lehr- und Betreuungspersonen, Schulleitungen sowie Schulbehörden und -verwaltung. Entsprechend sorgfältig ist dieser Prozess zu planen und zu steuern. Für die Umsetzung gelten die folgenden Grundsätze:

a) Die Umsetzung erfolgt schrittweise.

In Projektphase I (2015 bis 2018) starten sieben Schulen im Rahmen eines städtischen Pilotprojekts mit der Tagesschule 2025 auf Basis der in Ziff. 3.2 erläuterten Kernelemente. In Projektphase II (2018 bis 2022) wird die Zahl der teilnehmenden Schulen erhöht und der Fokus wird erweitert. Die Erfahrungen werden, basierend auf einem Evaluationskonzept, ausgewertet und in der weiteren Planung berücksichtigt. In Projektphase III (2022 bis 2025) wird die flächendeckende Umsetzung gemäss den Erkenntnissen aus dem Pilotprojekt eingeleitet.

b) Während der Pilotphase werden freiwillige und allenfalls auch obligatorische Modelle etabliert. Die rechtlichen Abklärungen haben wie dargetan ergeben, dass die Stadt in eigener Kompetenz ein Modell einführen kann, bei dem die Mittagszeit in den schulischen Tagesablauf eingebunden und die Anwesenheit der Schülerinnen und Schüler über Mittag die Regel ist, sofern eine voraussetzungslose Abmeldemöglichkeit besteht. In Projektphase I wird daher im Rahmen eines städtischen Pilotprojekts eine Form mit

Abmeldemöglichkeit eingeführt. Parallel dazu wird die PK beim Kanton die Lancierung eines kantonalen Schulversuchs mit Mittagsobligatorium beantragen, wonach der Verbleib in der Schule über Mittag an den vorgesehenen Tagen für alle Schülerinnen und Schüler im Einzugsgebiet einer Versuchsschule verpflichtend werden soll. Sofern der Regierungsrat einen entsprechenden Schulversuch anordnet, sollen in Projektphase II auch städtische Schulen an diesem teilnehmen können. Eine flächendeckende Einführung von Tagesschulen kann nur dann erfolgreich sein, wenn der Mittag in der Schule selbstverständlich wird. Die Versuche sollen zeigen, ob ein Obligatorium dazu Voraussetzung ist und welche Auswirkungen das Fehlen eines Obligatoriums auf die angestrebte, dem Quartier entsprechende soziale Durchmischung der Schülerinnen und Schüler hat.

- c) Neu entstehende Schulen starten mit dem neuen Tagesschulmodell.

In den nächsten zehn Jahren entstehen in verschiedenen Wachstumsgebieten der Stadt Zürich neue Schulen, beispielsweise die Schule Blumenfeld in Affoltern oder die Schule Allmend im Entwicklungsgebiet Manegg: Hier bietet sich die Chance, dass sich die Schule, die Eltern sowie die Schülerinnen und Schüler von Beginn an auf das neue Modell ausrichten können. Diese Schulen verfügen auch bereits über die für Tagesschulen notwendige Infrastruktur.

- d) Die bestehenden Tagesschulen dienen als Anschauungsbeispiele.

Die fünf bestehenden Tagesschulen setzen verschiedene Elemente des künftigen Modells bereits heute erfolgreich um. Entsprechend spielen sie im laufenden Prozess eine wichtige Rolle als Vorbilder und Anschauungsbeispiele. Über die Beteiligung einzelner der bestehenden Tagesschulen am Schulversuch in Projektphase II entscheidet der Gemeinderat wiederum im Rahmen der Ausgabenbewilligung.

- e) Die Planung kombiniert Top-down- und Bottom-up-Elemente.

Die politischen Gremien fällen die Grundsatzentscheide und geben die Stossrichtungen vor. Die teilnehmenden Schulen bringen ihre Vorstellungen zu den Tagesschulen ein und erarbeiten eine für ihre Schule umsetzbare Planung.

4.2 Zeitplan

Das Projekt Tagesschule 2025 wird in drei Phasen gegliedert:

- Projektphase I: Januar 2015 bis Dezember 2018

Erfahrungsgewinn für die Tagesschule 2025 in sieben Pilotschulen im Rahmen eines städtischen Pilotprojekts (siehe Ziff. 5). Es wird ein gebundenes Modell angewendet, das heisst, die Mittagszeit ist in den schulischen Tagesablauf eingebunden und die Anwesenheit der Schülerinnen und Schüler über Mittag ist die Regel. Es besteht jedoch eine Abmeldemöglichkeit. Die Schulen können im Rahmen des Pilotprojekts für die Betreuung über Mittag und am Nachmittag mit privaten Anbietern zusammenarbeiten. In Projektphase I wird zudem Projektphase II vorbereitet.

- Projektphase II: 2018 bis 2022

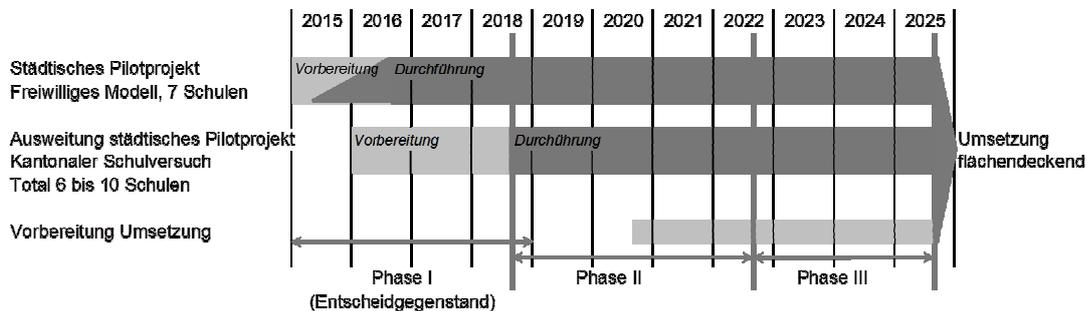
Die Anzahl der Schulen im städtischen Pilotprojekt wird vergrössert. Zudem wird die Teilnahme einiger Schulen an einem kantonalen Schulversuch mit Mittagsobligatorium angestrebt. Ein solcher kann von der Stadt beim Kanton beantragt werden, wobei der Regierungsrat für die Anordnung zuständig ist (§ 11 BiG; § 1 Verordnung über Schulversuche an der Volksschule, LS 412.104). Nach der angestrebten Anordnung des Schulversuchs durch den Kanton werden die für Projektphase II (einschliesslich Teilnahme an diesem Schulversuch) anfallenden Ausgaben wiederum dem Gemeinderat

zur Bewilligung vorgelegt. In welcher Form Projektphase II auch bei einer allfälligen Ablehnung eines Schulversuchs durch den Kanton umgesetzt werden soll, hängt von den weiteren Ergebnissen der Projektphase I ab.

– Projektphase III: Sommer 2022 bis Sommer 2025

In Projektphase III wird die flächendeckende Umsetzung vorbereitet. In Abhängigkeit von den Resultaten von Phase I und II sind für die definitive Einführung eines weiterentwickelten Modells der Tagesschule 2025 Anpassungen der städtischen und allenfalls auch der kantonalen gesetzlichen Grundlagen erforderlich.

Die nachfolgende Darstellung gibt einen Überblick.



Die für Projektphase I anfallenden Ausgaben werden dem Gemeinderat mit der vorliegenden Weisung zur Bewilligung vorgelegt. Die für die Projektphasen II und III erforderlichen Ausgaben werden dem Gemeinderat je mit einer neuerlichen Weisung, welche Erkenntnisse aus den vorangegangenen Projektphasen berücksichtigt, zur Bewilligung unterbreitet. Für die definitive Einführung der Tagesschule 2025 wird überdies eine Anpassung städtischer Rechts-erlasse auf Stufe Gemeinderat erforderlich sein.

4.3 Projektorganisation

Die Projektorganisation beinhaltet die folgenden Gremien:

- PK – Präsidentinnen- und Präsidentenkonferenz
Die PK ist oberstes Entscheidungsgremium innerhalb der Projektorganisation. Sie entscheidet entweder abschliessend oder zuhanden Stadt- bzw. Gemeinderat.
- Projektleitung
Die Projektleitung koordiniert und steuert das Projekt im Auftrag der PK.
- Arbeitsgruppe Tagesschule 2025
Die Arbeitsgruppe unterstützt die Projektleitung in der Projektsteuerung. Sie diskutiert insbesondere die zentralen Themenstellungen und gibt dazu Empfehlungen zuhanden Projektleitung und PK ab.
- Austauschgremium beteiligte Schulen
Im Austauschgremium sind die beteiligten Schulen vertreten. Es dient der Koordination und dem Erfahrungsaustausch.
- Lokale Steuergruppe
In jeder beteiligten Schule wird eine Steuergruppe gebildet, die aus Schulleitung und Mitgliedern des Schulteams besteht. Vertreten sind weiter die Kreisschulpflege sowie das Schulamt.

Zusätzliche Gremien werden bei Bedarf gebildet.

5. Projektphase I: Städtisches Pilotprojekt

5.1 Einführung

Die Projektphase I beinhaltet das städtische Pilotprojekt mit dem freiwilligen Modell der gebundenen Tagesschule. Die Ausgabenbewilligung für diese Projektphase ist der unmittelbare Entscheidungsgegenstand der vorliegenden Weisung. Die inhaltlichen Rahmenbedingungen für das städtische Pilotprojekt («Versuchsbestimmungen») wurden durch die PK gleichzeitig mit der Verabschiedung der vorliegenden Weisung beschlossen, unter Vorbehalt der Ausgabenbewilligung zur vorliegenden Projektphase durch den Gemeinderat.

5.2 Ziel

Ziel von Projektphase I ist der Gewinn von Erfahrungen für die Tagesschule 2025. Die teilnehmenden Schulen sollen unterschiedliche Stufen (Kindergarten / Primarstufe / Sekundarstufe) und unterschiedliche soziale Gegebenheiten abdecken.

5.3 Teilnehmende Schulen

In Projektphase I nehmen mit dem Einverständnis der jeweilig zuständigen Kreisschulpflege sieben Schulen am städtischen Pilotprojekt teil:

- a) Aegerten, Schulkreis Uto
- b) Am Wasser, Schulkreis Waidberg
- c) Albisriederplatz, Schulkreis Limmattal
- d) Balgrist-Kartaus, Schulkreis Zürichberg
- e) Blumenfeld, Schulkreis Glattal
- f) Leutschenbach, Schulkreis Schwamendingen
- g) Schauenberg, Schulkreis Glattal

Mit dieser Auswahl ist gewährleistet, dass die Erfahrungen aus verschiedenen Schulstufen, aus verschiedenen grossen Schulen sowie aus Quartieren mit unterschiedlichen sozialen Strukturen ins Pilotprojekt einfliessen können. In fünf Schulen werden Sonderschülerinnen und Sonderschüler integrativ geschult, im Leutschenbach ist zudem eine Tagessonderschule untergebracht.

Die nachfolgende Tabelle fasst einige Kenngrössen der beteiligten Schulen zusammen:

	Aegerten	Am Wasser	Albisrieder-	Balgrist-	Blumenfeld	Leutschen-	Schauen-
Stand 15.12.2013		*	platz	Kartaus	**	bach	berg
Schulkreis	Uto	Waidberg	Limmattal	Zürichberg	Glattal	Schwamend.	Glattal
Stufen	KG/P	KG/P	Sek	KG/P	KG/P	KG/P/Sek	KG/P
Anzahl Schüler/-innen 2013	132	332	171	355	336	345	298
Anzahl Abteilungen 2013	8	16	9	18	18	19	14
Anteil betreute Kinder 2013	48%	78%	31%	55%	48%	48%	36%

* inkl. Pavillons Hardturm

** Werte für Pavillonschule Ruggächer

5.4 Vorbereitung

In der Vorbereitungsphase erfolgt die konkrete Umsetzungsplanung auf der Ebene der einzelnen Schule:

- Bildung einer schulinternen Projektorganisation
- Weiterentwicklung der Organisation und Zusammenarbeit von Unterricht und Betreuung
- Festlegung des Einzugsgebietes und des Anmeldevorgangs; Umgang mit Abmeldungen (Zuteilung zu einer anderen Schule oder Möglichkeit, als Schülerin/Schüler der Pilot-schule auf das Mittagessen zu verzichten)

- Klärung einer allfälligen Vernetzung mit externen Freizeit Anbietern

Die konkrete Umstellung erfolgt per Schuljahresbeginn 2015/16 oder 2016/17. Sollte sich während der Vorbereitungsphase zeigen, dass für eine Schule zu grosse Hindernisse für ein Gelingen des Pilotprojekts bestehen, so kann diese Schule durch die PK aus dem Pilotprojekt entlassen werden.

Die Gestaltung des Pilotprojekts in den sieben beteiligten Schulen wird im Rahmen der von der PK bereits beschlossenen «Versuchsbestimmungen» (vgl. Ziff. 5.1) in einem Umsetzungskonzept für jede Schule konkretisiert, welches durch die PK zu beschliessen sein wird.

5.5 Begleitung und Evaluation

Die Vorbereitung des Pilotprojekts, die Umstellung und die Durchführung werden durch die zuständigen Kreisschulpflegen und durch das Schulamt eng begleitet. Zudem wird der Austausch zwischen den beteiligten Schulen sichergestellt.

Für die Evaluation beschliesst die PK ein Evaluationskonzept als Basis für laufende Optimierungsmassnahmen und für die Weiterentwicklung des Modelles im Hinblick auf Projektphase II. Die Evaluation soll insbesondere Auskunft geben über pädagogische, organisatorische, personelle, finanzielle und räumliche Konsequenzen. Zudem soll sie die Auswirkungen des angewendeten Tarifmodells auf die Abmeldungen aufzeigen und mit den Auswirkungen alternativer Modelle (Tarifmodell abgestuft nach steuerbarem Einkommen) vergleichen.

5.6 Tariffestlegung

Die Tarifgestaltung für die Pilotschulen muss die Anwesenheit an zwei (im 2. Kindergarten), drei (in der Primarstufe) bzw. vier gebundenen Mittagagen (in der Sekundarstufe) als neuen Standard definieren und damit eine möglichst vollständige Anwesenheit der Schülerinnen und Schüler an den gebundenen Mittagagen unterstützen. Sie soll der sozialen Entmischung entgegenwirken und zudem einen angemessenen Kostendeckungsbeitrag liefern.

Für die Pilotschulen gelten die folgenden Tarife:

- Kindergarten und Primarstufe, Mittagstarif für gebundene Mittagage: Einheitstarif Fr. 6.–.
- Kindergarten und Primarstufe, Mittagstarif für ungebundene Mittagage sowie Nachmittagsstarif: Beibehaltung des bestehenden Tarifs gemäss Anhang 3 zur VO KB.
- Sekundarstufe, Mittagstarif: Der Tarif «Mittagsbetreuung Sekundarschule Modell B» gemäss Anhang 3 zur VO KB wird von Fr. 9.– auf Fr. 6.– reduziert.
- Sekundarstufe, Nachmittagstarif:
Analog dem geltenden Tarif «Mittagsbetreuung Sekundarschule Modell B» gemäss Anhang 3 zur VO KB (Fr. 9.– für etwa 1,8 Stunden Mittagsbetreuung) wird ein Einheitstarif von Fr. 5.– pro Stunde angewandt.

Die Zuständigkeit für die Festlegung der Tarifgestaltung der Elternbeiträge für Pilotprojekte liegt gemäss Ziff. 5 zu Titel A von Anhang 3 zur VO KB bei der PK. Die Versuchsbestimmungen der PK enthalten eine entsprechende Tarifgestaltung (vgl. Ziff. 5.1).

5.7 Vorbereitung Projektphase II

Im Rahmen von Projektphase I soll zudem die Entscheidungsfindung für Projektphase II vorbereitet werden. In Projektphase II soll zum einen das städtische Pilotprojekt ausgeweitet werden, zum andern wird die Teilnahme städtischer Schulen an einem kantonalen Schulversuch angestrebt. Diese stünde auch Schulen aus anderen Gemeinden offen. Die entsprechenden Vorabklärungen mit dem Kanton sind ebenfalls Gegenstand von Projektphase I.

Ob Projektphase II auch bei einer allfälligen Ablehnung eines Schulversuchs durch den Kanton umgesetzt wird, hängt, wie bereits erwähnt, von den weiteren Ergebnissen der Projektphase I ab.

5.8 Kostenplanung bis Sommer 2018

5.8.1 Betreuungsaufwand Pilotschulen

Annahmen

Das Pilotprojekt führt zu einer Erhöhung des Betreuungsaufwands in den Pilotschulen. Für die Kostenplanung wird von den folgenden Voraussetzungen ausgegangen:

- Die Kosten für den Unterricht in den Pilotschulen werden durch das Projekt nicht beeinflusst. Sie werden daher nachfolgend nicht ausgewiesen.
- Die Kosten für die Betreuung erhöhen sich aufgrund des höheren Anteils an betreuten Kindern in den Pilotschulen vorerst stärker als ohne Projekt. Der Übersichtlichkeit halber werden neben den durch das Pilotprojekt ausgelösten zusätzlichen Betreuungskosten auch die vollständigen Betreuungskosten ausgewiesen.

Die Berechnung der zusätzlichen Betreuungskosten für die Schulen mit Kindergarten- und Primarschulstufe erfolgt für jede Schule individuell auf Basis der aktuellen Anzahl Schülerinnen und Schüler (Datenstand Dezember 2013), des aktuellen Anteils von Schülerinnen und Schülern in der Betreuung (Datenstand Dezember 2013) sowie der Kostensätze gemäss Modellrechnung in Ziff. 3.5.3. Zusätzlich werden die folgenden Annahmen getroffen:

- Die Betreuungsquote in den Pilotschulen steigt für die Mittagsbetreuung beim Einstieg ins Projekt in einem Schritt auf das Niveau der Tagesschule 2025 an.
- Die Betreuungsquote am Nachmittag wird durch das Pilotprojekt nicht beeinflusst – hingegen wird die Betreuungszeit am Nachmittag durch die Verkürzung des Mittags etwas länger. Damit ergibt sich eine Zunahme der Betreuungsstunden am Nachmittag.

Für die Betreuung der Sekundarschule wird von den folgenden Eckwerten ausgegangen:

- Am Montag, Dienstag, Donnerstag und Freitag verpflegen sich jeweils alle Schülerinnen und Schüler in der Schule.
- Zusätzlich besuchen jeweils 15 Prozent der Schülerinnen und Schüler die neu geschaffenen Angebote nach dem Unterricht während durchschnittlich zwei Stunden täglich. Heute besteht auf der Sekundarstufe kein Betreuungsangebot am Nachmittag.

Für die Betreuungskosten pro Stunde gilt:

- Die mit dem Modell Tagesschule 2025 verbundenen Aufwandreduktionen können im Rahmen des Pilotprojekts nur teilweise realisiert werden. Konkret wird davon ausgegangen, dass die Kosten pro Mittag und pro Schülerin/Schüler durch die Verkürzung des Mittags von heute durchschnittlich 37 Franken auf durchschnittlich 30 Franken reduziert werden können.
- Für die Nachmittagsbetreuung wird mit unveränderten Kosten von 15 Franken pro Stunde gerechnet.

Resultate

Unter den formulierten Annahmen ergeben sich pro Jahr für die beteiligten Schulen insgesamt die in der nachfolgenden Tabelle zusammengestellten Kosten. Es wird deutlich, dass im Ist-Zustand (Datenstand 2013) für die Betreuung der angemeldeten Schülerinnen und Schüler ein jährlicher Aufwand von total 7,5 Millionen Franken anfällt. Nach Umstellung der beteiligten Schulen auf das Modell Tagesschule 2025 erhöht sich dieser Aufwand auf

11,5 Millionen Franken. Der durch das Projekt ausgelöste Mehraufwand beträgt demnach 4 Millionen Franken jährlich.

	Kindergarten / Primar		Sekundar		Total		
	Ist	Projekt	Ist	Projekt	Ist	Projekt	Differenz
Mittag							
Anzahl Mittag pro Woche	2 600	5 400	300	1 000	2 900	6 400	3 500
Kosten/Mittag pro Schüler/-in	37	30	37	30			
Total pro Woche (1000 Fr.)	96	162	11	30	107	192	85
Aufwand total (1000 Fr.; gerundet)	3 800	6 300	400	1 200	4 200	7 500	3 300
Nachmittag							
Anzahl Betreuungsetunden pro Woche	5 600	6 500	-	400	5 600	6 900	1 300
Kosten/Betreuungsetunde pro Schüler/-in	15	15	15	15			
Total pro Woche (1000 Fr.)	84	98	-	6	84	104	20
Aufwand total (1000 Fr.; gerundet)	3 300	3 800	-	200	3 300	4 000	700
Gesamttotal	7 100	10 100	400	1 400	7 500	11 500	4 000

Vier der beteiligten Schulen (Aegerten, Blumenfeld, Leutschenbach, Schauenberg) liegen in Quartieren, in denen in den nächsten Jahren mit einer starken Zunahme der Anzahl Schülerinnen und Schüler zu rechnen ist. Gemäss den Prognosen der Fachstelle für Schulraumplanung ist in den beteiligten Schulen zwischen dem Schuljahr 2013/14 und 2017/18 insgesamt mit einer Zunahme der Schülerinnen- und Schülerzahlen um rund 20 Prozent zu rechnen. Entsprechend vergrössert sich der Aufwand in den kommenden Jahren schrittweise.

In der nachfolgenden Tabelle wird der Aufwand auf die Projektjahre aufgeteilt. Neben der Zunahme der Schülerinnen- und Schülerzahlen wird berücksichtigt, dass die Umstellung der beteiligten Schulen teilweise im Sommer 2015 und teilweise im Sommer 2016 erfolgt. Die durch das Projekt ausgelösten Mehrkosten für den Betreuungsaufwand betragen demnach 12,4 Millionen Franken.

Aufwand pro Jahr (1000 Fr.; gerundet)	Mehraufwand Projekt				
	2015	2016	2017	2018	Total
Kindergarten/Primarstufe Mittag	100	1 300	3 000	3 100	7 500
Kindergarten /Primarstufe Nachmittag	-	300	600	600	1 500
Sekundarstufe Mittag	200	600	900	900	2 600
Sekundarstufe Nachmittag	-	200	300	300	800
Aufwand total	300	2 400	4 800	4 900	12 400

Die durch das Pilotprojekt in Projektphase I ausgelösten zusätzlichen Betreuungskosten von 12,4 Millionen Franken entfallen zu 80 Prozent auf Personalkosten (Konto 3010), zu 12 Prozent auf Verpflegungskosten (Konto 3135) sowie zu 8 Prozent auf die bei der Immobilien-Bewirtschaftung anfallenden Kosten für die Infrastruktur (für das Schulamt rechnungswirksam als interne Verrechnung; Konto 3913). Der durch den zusätzlichen Betreuungsaufwand ausgelöste Personalbedarf entspricht im Jahr 2018 total 37 Stellen (wesentliche Eigenleistungen).

Nicht berücksichtigt ist, dass auch ohne Pilotprojekt die Betreuungskosten in den beteiligten Schulen aufgrund der Zunahme der Schülerinnen- und Schülerzahlen und der steigenden Nachfrage nach Betreuung jährlich ansteigen würden. Für die Jahre 2015 bis 2018 entspricht dies einem Gesamtbetrag von rund 6,2 Millionen Franken.

5.8.2 Mehreinnahmen Elternbeiträge

Auf Basis der gemäss Ziff. 5.6 festgesetzten Tarife lassen sich die Auswirkungen des geplanten Projekts auf die Tarifeinnahmen abschätzen:

	Kindergarten / Primar		Sekundar		Total		
	Ist	Projekt	Ist	Projekt	Ist	Projekt	Differenz
Mittag							
Anzahl Mittag pro Woche	2 600	5 400	300	1 000	2 900	6 400	3 500
Elternbeitrag pro Mittag (Durchschnitt)	13	8.00	8	6			
Total pro Woche (1000 Fr.)	34	43	2	6	36	49	13
Ertrag total (1000 Fr.; gerundet)	1 300	1 700	100	200	1 400	1 900	500
Nachmittag							
Anzahl Betreuungsstunden pro Woche	5 600	6 500	-	400	5 600	6 900	1 300
Elternbeitrag pro Stunde (Durchschnitt)	2.70	2.70	-	5			
Total pro Woche (1000 Fr.)	15	18	-	2	15	20	4
Ertrag total (1000 Fr.; gerundet)	600	700	-	100	600	800	200
Gesamttotal	1 900	2 400	100	300	2 000	2 700	700

Es wird deutlich, dass im Ist-Zustand (Datenstand 2013) aus den Elternbeiträgen ein jährlicher Ertrag von total 2 Millionen Franken anfällt. Nach Umstellung der beteiligten Schulen auf das Modell Tagesschule 2025 erhöht sich dieser Ertrag auf 2,7 Millionen Franken; der durch das Pilotprojekt ausgelöste Mehrertrag beträgt demnach 0,7 Millionen Franken jährlich.

Analog zum Vorgehen beim Aufwand werden die Erträge in der nachfolgenden Tabelle auf die Projektjahre aufgeteilt.

Tarifertrag pro Jahr (1000 Fr.; gerundet)	Mehrertrag Projekt				
	2015	2016	2017	2018	Total
Kindergarten/Primarstufe Mittag	10	180	440	460	1 090
Kindergarten /Primarstufe Nachmittag	10	50	100	110	270
Sekundarstufe Mittag	40	130	170	180	520
Sekundarstufe Nachmittag	10	50	90	100	250
Aufwand total	70	410	800	850	2 130

Der durch Projektphase I ausgelöste Mehrertrag beträgt demnach rund 2,1 Millionen Franken. Nicht berücksichtigt ist, dass auch ohne Umsetzung des Modells die Erträge aus den Elternbeiträgen aufgrund der Nachfrageentwicklung jährlich ansteigen dürften. Sämtliche Mehreinnahmen entfallen auf das Konto 4320, Kostgelder und Taxen.

Für die Ausgabenbewilligung ist das Brutto-Prinzip anzuwenden, da die Elternbeiträge zum Zeitpunkt der Beschlussfassung durch den Gemeinderat nicht rechtskräftig zugesichert sind (die Elternbeitragsvereinbarungen werden erst zu einem späteren Zeitpunkt abgeschlossen). Entsprechend werden die Mehreinnahmen nicht in den vom Gemeinderat zu bewilligenden Gesamtbetrag eingerechnet.

5.8.3 Vorgezogene Anpassungen Infrastruktur

Im Hinblick auf den Ausbau des Betreuungsangebots werden sämtliche Schulen der Stadt Zürich in den nächsten zehn Jahren überprüft.

Im Hinblick auf das Pilotprojekt müssen in verschiedenen Schulen vorzeitig Anpassungen vorgenommen werden, damit die Infrastruktur für die Mahlzeitenbereitstellung rechtzeitig vorhanden ist. Dabei geht es beispielsweise um die Bereitstellung zusätzlicher Kombisteamer oder Servierwagen, um die Anschaffung zusätzlichen Ess- oder Kochgeschirrs oder um mobile Garderoben. Die entsprechenden Kosten sind der Laufenden Rechnung zu belasten.

Zusätzlich wird in der Schule Balgrist voraussichtlich die vorzeitige Zumietung ergänzender Räumlichkeiten notwendig, welche nach bisheriger Planung ohne das Tagesschulprojekt erst ab Sommer 2017 erforderlich gewesen wäre. Dies führt zu Investitionskosten von rund Fr. 200 000.–, welche in die Investitionsrechnung aufzunehmen sind, sowie zu zusätzlichen Mietkosten bei der Immobilien-Bewirtschaftung.

Die nachfolgende Tabelle basiert auf den entsprechenden Abklärungen in den beteiligten Schulen und weist den Aufwand für vorgezogene Anpassungen der Infrastruktur aus. Sämtliche Kosten betreffen den Buchungskreis 4040, Immobilien-Bewirtschaftung:

In 1000 Fr.	Konto	2015	2016	Total
Laufende Rechnung				
Geräte	3111 0000	90	290	380
Reserve 22%	3111 0000	20	64	84
Miete	3160 0000	-	40	40
Total Laufende Rechnung (gerundet)		110	390	500
Investitionsrechnung				
Bauliche Anpassungen	5035 0020		200	200
Total Investitionsrechnung			200	200

Aus der Investition von Fr. 200 000.– entstehen ab dem Jahr 2016 finanzielle Folgekosten. Sie betragen jährlich 10 Prozent der Investitionskosten.

5.8.4 Planungs- und Vorbereitungskosten in den Pilotschulen

Während der Pilotphase entsteht in den beteiligten Schulen ein Initialaufwand. Die Schulen benötigen Ressourcen zur Bearbeitung und Diskussion der mit der Einführung verbundenen schulinternen Organisation. Diese setzen sich wie folgt zusammen:

- Ressourcen auf Ebene Schulleitungen und der Leitungen Betreuung zur Führung des Prozesses und zur Sicherstellung der Koordination zwischen den Pilotschulen sowie mit Kreisschulpflege und Schulamt;
- Entlastung für konzeptionelle Arbeiten innerhalb des Schulteams sowie Ressourcen für Teamtage;
- Aufwendungen für Weiterbildung und Beratung.

In der nachfolgenden Tabelle werden die Kosten von total rund 2,9 Millionen Franken nach Konto differenziert zusammengestellt. Sie basieren auf den detaillierten Budgets pro Schule. Zur Vereinfachung verstehen sich die eingestellten Lohnkosten einschliesslich der Sozialleistungen. In Stellen umgerechnet, ergibt sich ein totaler Beschäftigungsumfang von 360 Stellenprozenten (wesentliche Eigenleistungen). Diese werden auf dem ordentlichen Weg beim Stadtrat beantragt.

Art der Ausgabe (in 1000 Fr.)	Konto	2015	2016	2017	2018	Total
Löhne des Verwaltungs- und Betriebspersonals	3010 0000	300	330	230	230	1 090
Löhne der Lehrkräfte (exkl. kantonalisiertes Lehrpersonal)	3020 0000	100	100	100	100	400
Entschädigungen an VikarInnen	3029 0000	190	260	60	60	570
Aus- und Weiterbildung des Personals	3091 0000	50	50	30	30	160
Entschädigung für Dienstleistungen Dritter	3180 0000	20	30	-	-	50
Entschädigungen an Kanton für Löhne der Lehrkräfte	3510 0101	150	150	150	150	600
Total		810	920	570	570	2 870

5.8.5 Kosten Projektsteuerung

Neben dem Aufwand, der direkt in den Schulen anfällt, ist eine übergeordnete Projektsteuerung und -koordination bei den beteiligten Kreisschulpflegern sowie auf Ebene Schulamt erforderlich. Bei den Kreisschulpflegern geht es insbesondere um die direkte Unterstützung der Schulen und um die Koordination mit den Nachbarschulen (Schülerzuteilung und Anmeldeverfahren).

Für die Projektleitung und -unterstützung sind insgesamt 450 Stellenprozent (wesentliche Eigenleistungen) erforderlich. Zur Vereinfachung verstehen sich die eingestellten Lohnkosten einschliesslich der Sozialleistungen. Zudem sind für zentrale Konzeptarbeiten, Weiterbildungsmaßnahmen, Vernetzung und Austausch mit anderen Tagesschulträgern Projektmittel erforderlich. Die gesamten Ausgaben belaufen sich auf rund 3,1 Millionen Franken. In der nachfolgenden Tabelle werden die auf Basis detaillierter Budgets zusammengefassten Kosten dargestellt.

Art der Ausgabe (in 1000 Fr.)	Konto	2015	2016	2017	2018	Total
Löhne des Verwaltungs- und Betriebspersonals	3010 0000	430	550	560	550	2 090
Löhne von unselbstständig erwerbenden Dritten	3018 0000	50	50	50	50	200
Entschädigungen an VikarInnen	3029 0000	20	-	20	-	40
Übriger Personalaufwand	3099 0000	70	50	50	30	200
Reise- und Spesenentschädigungen des Personals	3170 0000	20	20	20	20	80
Entschädigung für Dienstleistungen Dritter	3180 0000	100	120	120	160	500
Total		690	790	820	810	3 110

5.8.6 Gesamtkosten

Insgesamt werden damit für Projektphase I (2015 bis 2018) Ausgaben von 18,88 Millionen Franken zulasten der Laufenden Rechnung sowie 0,2 Millionen Franken zulasten der Investitionsrechnung beantragt:

Laufende Rechnung (in 1000 Fr.)	Ziff.	2015	2016	2017	2018	Total
Zus. Betreuungsaufwand Versuchsschulen	5.8.1	300	2 400	4 800	4 900	12 400
Vorgezogene Anpassungen Infrastruktur	5.8.3	110	390			500
Planungskosten Versuchsschulen	5.8.4	810	920	570	570	2 870
Kosten Projektsteuerung	5.8.5	690	790	820	810	3 110
Total (gerundet)		1 910	4 500	6 190	6 280	18 880
Mehreinnahmen Tarife	5.8.2	70	410	800	850	2 130
Total (gerundet)		1 980	4 910	6 990	7 130	21 010

Investitionsrechnung (in 1000 Fr.)	Ziff.	2015	2016	2017	2018	Total
Bauliche Anpassungen	5.8.3	-	200	-	-	200
Total Investitionsrechnung		-	200	-	-	200

Entsprechend sind total 19,08 Millionen Franken zu bewilligen.

Darin enthalten sind die durch das Pilotprojekt verursachten zusätzlichen Betreuungskosten in den Pilotschulen. In der Praxis werden sich diese Kosten aufgrund der Mehreinnahmen bei den Elternbeiträgen um rund 2,1 Millionen Franken reduzieren. Zu berücksichtigen ist weiter, dass die Betreuungskosten in den beteiligten Schulen aufgrund der steigenden Schülerinnen- und Schülerzahlen und der zunehmenden Nachfrage nach Betreuung auch ohne Pilotprojekt ansteigen werden (Zunahme um total rund 6,3 Millionen Franken in den Jahren 2015 bis 2018).

Sollte sich im Rahmen der Vorbereitungsphase zeigen, dass für eine Schule zu grosse Hindernisse für ein Gelingen bestehen, so kann diese Schule durch die PK aus dem Pilotprojekt entlassen werden (siehe Ziff. 5.4). In diesem Fall reduzieren sich die Gesamtkosten um die für die entsprechende Schule ab dem Zeitpunkt der Entlassung geplanten Aufwendungen für den zusätzlichen Betreuungsaufwand, für die vorgezogenen Anpassungen der Infrastruktur sowie für die Planungskosten in der Schule selbst.

5.9 Rechtliches, Zuständigkeit und Budgetnachweis

Gemäss Art. 94 Abs. 2 lit. c GO obliegt der PK «in eigener Kompetenz» die «*Beschlussfassung über Schulversuche, soweit sie ihre Ausgabenkompetenzen nicht übersteigt*». Demgegenüber stellt die PK gemäss Art. 95 lit. f GO «*beim Stadtrat, gegebenenfalls zuhanden von Gemeinderat und Gemeinde*», Antrag über «*Beschlüsse, die neue Ausgaben bedingen, welche ihre Zuständigkeit übersteigen.*» Praxisgemäss werden diese beiden Bestimmungen hinsichtlich Schulversuchen, welche die Ausgabenkompetenz der gesamtstädtischen Schulbehörde überschreiten, dahin ausgelegt, dass Letztere über den Schulversuch unter Vorbehalt der Ausgabenbewilligung durch das zuständige Organ entscheidet (vgl. z. B. GR Nr. 1995/96). Dies muss auch für «kommunale Schulversuche» wie das vorliegende Pilotprojekt gelten, die keiner Anordnung durch den Kanton bedürfen (vgl. dazu vorn Ziff. 2.7). Der erwähnten Praxis folgt daher auch die vorliegende Weisung, welche die Ausgabenbewilligung für Projektphase I des Projekts zum Gegenstand hat. Die PK hat dem geplanten Pilotprojekt mit Verabschiedung der vorliegenden Weisung zuhanden Stadtrat und Gemeinderat unter dem nämlichen Vorbehalt zugestimmt.

Die Bewilligung neuer Ausgaben fällt grundsätzlich je nach Ausgabenhöhe in die Kompetenz der Exekutive, des Gemeinderats oder der Gemeinde (Art. 41 bzw. 85 Abs. 1, Art. 10 und 41 GO), während gebundene Ausgaben stets in der Zuständigkeit der Exekutive beschlossen werden (Art. 41 und Art. 85 Abs. 2 GO). Neue und gebundene Ausgaben werden daher nach gängiger Praxis kreditrechtlich gesondert behandelt («gesplittet»), und es werden dem Gemeinderat bzw. der Gemeinde (bei Erreichen der massgeblichen Kreditlimite unter Abzug der gebundenen Ausgaben) nur jene Ausgaben zur Bewilligung unterbreitet, die als neu zu qualifizieren sind.

Zu den gebundenen Ausgaben im Zusammenhang mit den in Aussicht genommenen Tagesschulen zählen zunächst die Kosten für den Unterricht, die unabhängig von der Realisierung des geplanten Pilotprojekts in gleicher Höhe anfallen; sie werden generell einzig über das Budget bewilligt und in der vorliegenden Weisung gar nicht ausgewiesen (vgl. dazu und zum Folgenden auch vorn Ziff. 5.8.1).

Ebenfalls als gebunden zu betrachten sind angesichts von Art. 80^{bis} lit. c und Art. 2^{bis} GO sowie der vom Gemeinderat (unter Vorbehalt des fakultativen Referendums) genehmigten VO KB, wonach jedes Kind mit Bedarf einen Anspruch auf einen Betreuungsplatz hat, zudem die Betreuungskosten für die Betreuungs-Standardangebote, die mit Sicherheit auch ohne Realisierung des geplanten Pilotprojekts anfielen (vgl. allgemein zur Gebundenheit von Betreuungskosten in der Stadt Zürich STRB Nr. 1488/2011 und zur insoweit vergleichbaren Rechtslage in der Stadt Winterthur Tobias Jaag / Markus Rüssli, Rechtsgutachten zu den Tagesstrukturen für die schulergänzende Kinderbetreuung in der Stadt Winterthur vom 14. September 2010; zur Mitsprache des Gemeinderats via Budget ferner Art. 22 VO KB und dazu Peter Saile / Marc Burgherr / Theo Loretan, Verfassungs- und Organisationsrecht der Stadt Zürich, Zürich /St. Gallen 2009, N 649, wonach die Abgrenzung zwischen gebundenen und [an das Budgetorgan] delegierten Ausgaben zuweilen fliessend ist). Um hier nicht auf Schätzungen angewiesen zu sein, ist dabei auf den aktuellen Stand der Nachfrage (Datenstand 2013) abzustellen (wobei davon ausgegangen werden kann, dass die Nachfrage – und damit die Angebotspflicht der Stadt – auch in den Folgejahren unabhängig vom Pilotprojekt weiter zunimmt).

Nach dem Gesagten sind für Projektphase I (2015 bis 2018) neue Ausgaben in Höhe von brutto 19,08 Millionen Franken zu bewilligen. Die davon gesplitteten gebundenen Ausgaben werden budgetmässig über den Voranschlag bewilligt.

Nach langjähriger Praxis des Stadtrats werden Ausgaben für Versuchsphasen von in der Regel mehr als drei Jahren als *wiederkehrende Ausgaben* bewilligt, wobei die hierfür von der

Gemeindeordnung aufgestellten Kreditlimiten zu beachten sind (Saile / Burgherr / Loretan, a.a.O., N 732). Dieser Zeitraum wird sowohl für die Einführung von gebundenen Tagesschulen bis 2025 als Ganzes als auch für Projektphase I, für welche mit der vorliegenden Weisung Ausgaben bewilligt werden sollen, überschritten. Die für Projektphase I erforderlichen Ausgaben wären daher zur Bestimmung der Zuständigkeit für die Ausgabenbewilligung in Annuitäten umzurechnen. Nach der allgemeinen städtischen Zuständigkeitsordnung käme damit das obligatorische Referendum zum Zug (Art. 10 lit. d GO). Tagesschulen werden im städtischen Recht allerdings als «gemeindeeigene Schulen» im Sinn von Art. 80^{ter} Abs. 1 GO verstanden, was auch aus Art. 2 Ziff. 9 i.V.m. Art. 5 VVZ hervorgeht (vgl. bereits GR Nr. 2001/535; GR Nr. 1995/196). Die Bewilligung nicht gebundener Ausgaben für solche Schulen fällt gemäss Art. 80^{ter} Abs. 2 GO unter Vorbehalt des fakultativen Referendums stets in die Zuständigkeit des Gemeinderats; es gelangt hier also ungeachtet der Ausgabenhöhe sowie ungeachtet davon, ob einmalige oder wiederkehrende Ausgaben vorliegen, nie das obligatorische Referendum zum Zug (Saile / Burgherr / Loretan, a.a.O., N 895; GR Nr. 2001/535; GR Nr. 1995/196). Mithin steht fest, dass für die vorliegende Ausgabenbewilligung von Projektphase I in Höhe von brutto 19,08 Millionen Franken der Gemeinderat unter Vorbehalt des fakultativen Referendums zuständig ist. An dieser Zuständigkeit würde sich übrigens auch nichts ändern, wenn die als gebunden ausgewiesenen Ausgaben in den Kredit eingerechnet würden.

Die Ausgaben gemäss Ziff. 5.8.6 werden in den Voranschlag 2015 sowie in den Aufgaben- und Finanzplan 2015–2018 aufgenommen.

6. Abschreibung parlamentarischer Vorstösse

6.1 Abschreibung der Motionen GR Nr. 2010/69 und GR Nr. 2011/223

Die beiden Motionen werden mit der aufgezeigten Entwicklung hin zur Tagesschule 2025 sowie – im Sinn einer ersten Etappe – mit dem in Aussicht genommenen Pilotprojekt umgesetzt. Mithin wird die Abschreibung der beiden Motionen beantragt.

6.2 Abschreibung des Postulats GR Nr. 2012/429

Die Forderung des Postulats besteht darin, 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 gepflegt werden können. Wie in Ziff. 3.2.4 dargelegt, ist die Staffelung der Mittagessen ein wesentlicher Bestandteil des Modells der Tagesschule 2025. Ebenso ist sie Bestandteil des geplanten städtischen Pilotprojekts. Entsprechend wird die Abschreibung des Postulats beantragt.

Dem Gemeinderat wird beantragt:

1. Für die Führung der Schulen

- a) **Aegerten (Uto),**
- b) **Am Wasser (Waidberg),**
- c) **Albisriederplatz (Limmattal),**
- d) **Balgrist-Kartaus (Zürichberg),**
- e) **Blumenfeld (Glattal),**
- f) **Leutschenbach (Schwamendingen) und**
- g) **Schauenberg (Glattal)**

als gebundene Tagesschulen im Rahmen eines städtischen Pilotprojekts (Projektphase I, freiwilliges Modell) für die Jahre 2015 bis 2018 wird ein Objektkredit von Fr. 19 080 000.– bewilligt.

2. Die bewilligten Ausgaben gemäss Ziff. 1 hiervor erhöhen und vermindern sich um die Beträge, die sich aus der Teuerung (Zürcher Städteindex der Konsumentenpreise Stand August 2014 99.4 Basis Dezember 2010) und aus Änderungen des anwendbaren Personalrechts ergeben.
3. Die Präsidentinnen- und Präsidentenkonferenz wird ermächtigt, einzelne der Schulen gemäss Ziff. 1 hiervor während der Vorbereitungsphase aus der Versuchsanordnung zu entlassen, sofern dannzumal die Voraussetzungen für ein Gelingen des Pilotprojekts nicht erfüllt sind. Die gemäss Ziff. 1 hiervor bewilligten Ausgaben reduzieren sich diesfalls anteilmässig.
4. Unter Ausschluss des Referendums:
 - a) Die Motion der SP-Fraktion betreffend Ausbau des Angebots auf zwei städtische Tagesschulen mit Tageskindergärten pro Schulkreis (GR Nr. 2010/69) wird als erledigt abgeschrieben.
 - b) Die Motion der FDP-Fraktion betreffend Neuregelung der Schulzeiten an der Volksschule (GR Nr. 2011/223) wird als erledigt abgeschrieben.
 - c) Das Postulat GR Nr. 2012/429 von Isabel Garcia und Andreas Hauri wird als erledigt abgeschrieben.

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

Im Namen des Stadtrats

die Stadtpräsidentin

Corine Mauch

die Stadtschreiberin

Dr. Claudia Cucho-Curti