

Zürich, den
30. November 2011

DER STADTRAT VON ZÜRICH

an den Gemeinderat

Sehr geehrter Herr Präsident

Sehr geehrte Damen und Herren

Am 22. Juni 2011 reichte die FDP-Fraktion folgende Motion, GR Nr. 2011/223, ein:

Der Stadtrat wird beauftragt, eine Weisung vorzulegen, welche die Schulzeiten der Volksschule neu regelt, so dass der Schulbetrieb von morgens bis nachmittags durchgehend stattfindet. Am Mittag ist eine längere Verpflegungspause vorzusehen. Die Anzahl Lektionen richtet sich nach dem Volksschulgesetz. Lehrkräfte, die am Vormittag und anschliessend an die Mittagspause unterrichten, übernehmen keine Mittags-Betreuung.

Begründung: Der heutige Rhythmus der Gesellschaft ist in der Stadt durchwegs auf kurze Mittagszeiten ausgerichtet. In den heutigen Familien sind zunehmend Vater und Mutter erwerbstätig, und die gemeinsame Mahlzeit findet mehrheitlich am Abend statt. Dieser Entwicklung hat die Stadt Zürich mit einem Artikel in der Gemeindeordnung Rechnung getragen, welcher fordert, dass die Stadt Zürich Betreuungsplätze gemäss der Nachfrage bereitstellt.

Es zeichnet sich ab, dass mittelfristig 70 % der Schulkinder über Mittag in durch die Volksschule betreut werden. Die heutige Organisation durch Horte, Mittagstische und weitere Einrichtungen ist sehr kostspielig. Insbesondere der Bau von Betreuungseinrichtungen sowie die personalintensive Betreuung sind bei subventionierten Plätzen für die Stadt und bei nicht subventionierten Plätzen für die Eltern sehr kostspielig.

Durch die Verkürzung der Mittagszeit auf ca. 45 – 60 Minuten könnte die Betreuung wesentlich vereinfacht werden. Diese könnte auf den Schularealen selbst stattfinden und würde wesentlich weniger Personal beanspruchen. Damit könnte die Betreuung weit kostengünstiger gestaltet werden. Die Schüler würden den Unterricht entsprechend früher beenden. Hausaufgabenstunden und weitere Betreuungsangebote können nach wie vor entgeltlich bereitgestellt werden. Dieses Schulsystem ist in andern europäischen Ländern, im Kanton Tessin und in einzelnen Gemeinden seit vielen Jahren, ja Jahrzehnten üblich und hat sich dort bewährt.

Ein solcher Zeitplan ist für berufstätige Eltern eine echte Entlastung und ermöglicht ihnen die Berufstätigkeit auf einfache Weise fortzuführen. Für sie und die Stadt würde damit eine beachtliche finanzielle Entlastung resultieren. Der Alltag der Kinder und der Eltern wäre damit weit geordneter, weniger hektisch und übersichtlicher. Kinder und Eltern hätten nach Schulschluss mehr Freiraum, den sie selbstbestimmt gestalten könnten.

Der Stadtrat lehnt aus folgenden Gründen die Entgegennahme der Motion ab und beantragt die Umwandlung in ein Postulat:

Der Wortlaut der Motion verlangt, «die Schulzeiten der Volksschule» neu so zu regeln, «dass der Schulbetrieb von morgens bis nachmittags durchgehend stattfindet»; dabei sei am Mittag «eine längere Verpflegungspause» vorzusehen. Dieser Wortlaut gibt nicht mit Gewissheit zu erkennen, ob der Verbleib der Kinder über Mittag in der Schule nach dem Ansinnen der Motionäre obligatorisch oder bloss fakultativ sein soll. Hingegen lässt die Begründung der Motion, wonach eine «Verkürzung der Mittagszeit auf etwa 45 bis 60 Minuten» angestrebt wird, den Schluss zu, dass diese Form der Mittagsverpflegung für sämtliche Kinder verbindlich sein soll; denn diese verkürzte Mittagspause liesse eine Heimkehr über Mittag vernünftigerweise gar nicht zu. Dies entspricht denn auch dem Sinn, den die Motionäre ihrem Begehren selbst beimessen, wie eine entsprechende Rückfrage bei der FDP-Fraktion ergab.

Die Motion ist nach dem Gesagten so zu verstehen, dass die Schülerinnen und Schüler zum betreuten Verbleib in der Schule über Mittag (einschliesslich Verpflegung) verpflichtet sein sollen (gebundene Tagesschule). Eine solche Verpflichtung beschränkt – wie auch die Pflicht der Kinder zum (übrigen) Schulbesuch – das Grundrecht von Eltern und Kindern auf persön-

liche Freiheit (Art. 10 der Bundesverfassung, BV; SR 101) sowie allenfalls auf Achtung des Familienlebens (Art. 13 Abs. 1 BV). Eine solche Beschränkung ist zulässig, wenn sie auf einer gesetzlichen Grundlage beruht, im öffentlichen Interesse liegt und vor dem Grundsatz der Verhältnismässigkeit standhält (Art. 36 BV). Dabei setzt das Erfordernis der gesetzlichen Grundlage eine hinreichend klar abgefasste Vorschrift voraus, die vom hierfür zuständigen Organ erlassen worden ist.

Eine entsprechende gesetzliche Grundlage, die Schülerinnen und Schüler ausserhalb des Schulunterrichts zum betreuten Verbleib in der Schule über Mittag verpflichten würde, existiert heute nicht; vielmehr soll sie mit der vorliegenden Motion gerade geschaffen werden. Die Motionsfähigkeit des Begehrens setzt dabei voraus, dass eine solche Regelung in der Kompetenz der kommunalen Stimmberechtigten oder des Gemeindeparlaments getroffen werden kann (Art. 90 Abs. 1 der Geschäftsordnung des Gemeinderates, GeschO GR; AS 171.100). Das bedingt jedenfalls, dass diese Materie überhaupt in die Regelungszuständigkeit der Gemeinden fällt. Rechtliche Abklärungen haben nun allerdings ergeben, dass die Gemeinden zu einer Regelung solchen Inhalts nicht befugt sind, und zwar aus folgenden Gründen:

§ 3 Abs. 2 des Volksschulgesetzes (VSG, LS 412.100) statuiert die allgemeine Schulpflicht. In ihrem Geltungsbereich stellt diese Vorschrift eine hinreichende und kompetenzgemäss erlassene Grundrechtsbeschränkung dar. Indessen bezieht sich die Schulpflicht nach kantonalem Recht nur auf die obligatorischen Fächer gemäss Lehrplan, wie konkretisierend aus § 21 Abs. 4 VSG hervorgeht. Demgegenüber ist die Inanspruchnahme von schulischen Betreuungsangeboten nach zürcherischem Volksschulrecht nicht obligatorisch; dies gilt sowohl für die unentgeltliche Betreuung während der Blockzeiten gemäss § 27 Abs. 2 VSG als auch für die weitergehenden Tagesstrukturen (Horte) gemäss § 27 Abs. 3 VSG. Jedenfalls Letzteres ist heute selbstverständlich und ergibt sich eindeutig aus dem Wortlaut der massgeblichen Rechtsnormen, wonach die Gemeinden «bei Bedarf» weitergehende Tagesstrukturen «anbieten» (§ 27 Abs. 3 VSG) bzw. «zur Verfügung stellen» (§ 27 Abs. 2 der Volksschulverordnung, VSV; LS 412.101). Damit im Einklang steht auch die Regelung, wonach das Absenzwesen und die Dispensation ausschliesslich für den Unterricht (und nicht auch für die Betreuung) normiert wird (§ 28 VSG und §§ 28ff. VSV). Und schliesslich spricht der Gesetzgeber auch andernorts von «Anbieten», wo er – im Zusammenhang mit den ergänzenden Angeboten zur Volksschule» (§§ 15 bis 18 VSG) – von Freiwilligkeit der Inanspruchnahme ausgeht.

Da das kantonale Recht den Gemeinden für den Bedarfsfall mithin ausdrücklich vorschreibt, über die Blockzeiten hinausgehende Tagesstrukturen anzubieten, und deren Inanspruchnahme als freiwillig deklariert, besteht für die Gemeinden kein Spielraum, diese Inanspruchnahme für obligatorisch zu erklären. Dies ergibt sich insbesondere aus § 17 VSG. Dort heisst es: «Die Gemeinden können betreute Aufgabenstunden anbieten und in besonderen Fällen die Schülerinnen und Schüler zur Teilnahme verpflichten.» Der Gesetzgeber hat in diesem Bereich kommunaler Betreuungsleistung die Gemeinden ausdrücklich ermächtigt, die Schülerinnen und Schüler zur Inanspruchnahme des Betreuungsangebots zu verpflichten. Eine solche Ermächtigung besteht für den Fall der allgemeinen Tagesstrukturen, zu denen auch die schulseitige Fremdbetreuung über Mittag zählt, aber gerade nicht. Das muss als qualifiziertes Schweigen gedeutet werden, was eine entsprechende Regelung auf kommunaler Ebene ausschliesst. Diese Rechtsauffassung wird auch vom kantonalen Volksschulamt geteilt.

Gemäss § 13 VSG kann der Regierungsrat «für die Städte Zürich und Winterthur von den organisatorischen Bestimmungen dieses Gesetzes abweichende Regelungen erlassen, sofern die besonderen Verhältnisse der Städte dies erfordern». Es ist allerdings nicht anzunehmen, dass die Stadt Zürich gestützt darauf eine Ausnahmeregelung erwirken könnte, welche die Umsetzung der Motion erlauben würde. Denn einerseits kann eine Vorschrift, welche den Umfang der Schulpflicht auf Betreuungsangebote ausweitet und eine zusätzliche

Grundrechtsbeschränkung darstellt, wohl nicht als «organisatorische» Frage betrachtet werden. Und andererseits erscheint zweifelhaft, ob der Kanton das verlangte Schulmodell als durch die besonderen Verhältnisse der Stadt Zürich bedingt betrachten würde.

Das Gesagte lässt die Motion als nicht erfüllbar bzw. nicht motionsfähig erscheinen, weshalb der Stadtrat ihre Entgegennahme ablehnt. Hingegen beantragt er die Umwandlung in ein Postulat. Im Zuge der Beantwortung des Postulats soll geprüft werden, wie die Kernanliegen der Motion mit Verkürzung der Mittagszeit, Betreuung mit Verpflegungsangebot und Neuregelung der Schulzeiten in einem gesetzlich zulässigen Rahmen verwirklicht werden könnten.

Im Rahmen eines vom Kanton zu bewilligenden Schulversuchs könnte ein von einem Teil der Eltern freiwillig gewähltes Betreuungsmodell zur Anwendung gelangen, bei welchem nebst einer verkürzten Mittagszeit die Schulzeiten so festgelegt würden, dass die Kinder eine um den Zeitgewinn am Mittag verkürzte Dauer des Unterrichts am Nachmittag hätten. Dies führte dazu, dass die Freizeit aller Kinder der Familie früher am Nachmittag beginnen würde und entsprechend Freizeitaktivitäten organisiert werden könnten. Als Vorteil dieses Modells könnte die betreute Mittagszeit der Unterstufe teilweise während der Blockzeit stattfinden, so dass eine etappierte Verpflegung der Kinder ermöglicht würde. Dies würde den Infrastrukturaufwand erheblich vermindern und zu den durch die Motionäre angebehrten Kosteneinsparungen dieses Betreuungsmodells für die Stadt Zürich beitragen. Zusätzliche Einsparungen wären möglich, indem ein Teil der Eltern ihre Arbeitszeit so auf die nun harmonisierten Schulzeiten der Kinder ausrichten könnte, dass sie weitgehend selber die Kinderbetreuung am späteren Nachmittag übernehmen könnten. Sollte dies an gewissen Wochentagen nicht der Fall sein, würde ein ergänzendes Hort- oder Freizeitangebot für die Kinder offenstehen. Längerfristig dürfte dieses Modell für etwa 30 Prozent der Familien attraktiv sein. Als Postulatsantwort würde der Stadtrat im Einvernehmen mit der Präsidentinnen- und Präsidentenkonferenz ein entsprechendes Konzept für dieses Betreuungsmodell und des entsprechenden Schulversuchs erarbeiten und vorlegen.

Unabhängig von diesem Postulat sollen die Anliegen der Motionäre nach Möglichkeit in den bestehenden Schulalltag hineingetragen und in kommenden Projekten mitberücksichtigt werden. Dies wäre denkbar, indem erstens neue Mittagsangebote möglichst gut mit den Stundenplänen der Schuleinheiten koordiniert werden, zweitens in der Raumstrategie Optionen formuliert werden, um die Verpflegungsangebote in den Schulhäusern zu erhöhen und drittens Kooperationen mit Freizeit Anbietern, wie die Gemeinschaftszentren oder Vereine, gezielt gefördert werden.

Mit vorzüglicher Hochachtung

Im Namen des Stadtrates

die Stadtpräsidentin

Corine Mauch

der Stadtschreiber-Stellvertreter

Beat Gähwiler