

An das Stadtparlament

W i n t e r t h u r

Erlass der Verordnung über die Sonderschulen der Stadt Winterthur

Antrag:

1. Die Verordnung über die Sonderschulen der Stadt Winterthur wird gemäss Beilage neu erlassen.
2. Die Verordnung tritt auf Schuljahr 2022/2023 in Kraft.

Weisung:

1. Ausgangslage

Am 1. Januar 2018 ist das neue Gemeindegesetz des Kantons Zürich vom 20. April 2015 in Kraft getreten (abgekürzt: GG, LS 131.1). Die Gemeinden erhielten gemäss § 173 GG eine Übergangsfrist von vier Jahren, um die notwendigen Anpassungen des kommunalen Rechts vorzunehmen. Die Stadt Winterthur entschied sich, die Gemeindeordnung neu zu erlassen. Die Volksabstimmung fand am 26. September 2021 statt. Die neue Gemeindeordnung (abgekürzt: nGO) wurde mit mehr als 70 % Ja-Stimmen angenommen und trat grundsätzlich am 1. Januar 2022 in Kraft. Gemäss Art. 75 Abs. 1 nGO gelten die Bestimmungen der neuen Gemeindeordnung für das gesamte Schulwesen allerdings erst ab Amtsantritt der neuen Schulbehörden, also ab Schuljahr 2022/2023.

Die nGO entspricht weitgehend einer Nachführung des bisherigen Rechts, abgesehen von Änderungen, die sich aus dem übergeordneten Recht ergeben sowie von Änderungen in der Organisation des städt. Schulwesens und im Kreditrecht. Eine wesentliche Änderung betrifft die von der Stadt geführten drei Sonderschulen (Michaelschule, Maurerschule, Kleingruppenschule). Neu wird zwischen der Sonderschulung im Sinne der kantonal geregelten Volksschule und dem Betrieb der städtischen Sonderschulen unterschieden, wobei der Stadtrat neu direkt die Funktion der Trägerschaft über den Betrieb der drei städtischen Sonderschulen ausübt.

2. Die drei städtischen Sonderschulen

Zurzeit bestehen drei städtische Sonderschulen:

- **Maurerschule (CPS):** Diese Schule wurde mit Beschluss des Grossen Gemeinderates vom 16. Juni 1958 eingerichtet. An der Schule werden Kinder und Jugendliche im Alter von 4 bis 20 Jahren unterrichtet, gefördert und betreut. Sie haben besondere Bedürfnisse aufgrund einer Körper- oder Mehrfachbehinderung oder einer Autismusspektrumsstörung und besuchen den lehrplanorientierten Unterricht in kleinen, alters- und behinderungsdurchmischten Klassen. Das Schulangebot wird durch ein vielfältiges Betreuungs- und Therapieangebot sowie durch ein Entlastungsinternat ergänzt.

- **Michaelschule (HPS):** Mit Volksabstimmung vom 27. September 1964 hat die Stadt Winterthur die bis zu diesem Zeitpunkt privat geführte heilpädagogische Schule als kommunale Sonderschule übernommen. Die Michaelschule unterrichtet, fördert und betreut Kinder und Jugendliche im Alter zwischen vier und zwanzig Jahren. Das Förder- und Betreuungsangebot richtet sich an Kinder mit einer kognitiven Beeinträchtigung, mit Entwicklungsverzögerungen, mit mehrfacher Behinderung, sowie an Kinder mit einer Autismusspektrumsstörung. Die integrierte Sonderschulung, ein breites Therapieangebot und die Tagesbetreuung sind wichtige Stützpfeiler des Bildungs- und Förderangebots der Heilpädagogischen Schule.
- **Kleingruppenschule (KGS):** Das Angebot der KGS richtet sich an Schülerinnen und Schüler mit einem besonderen Bildungsbedarf. Die Schulhäuser für die Primar- und die Sekundarstufe liegen örtlich getrennt. Die „KGS primar“ befindet sich in Oberwinterthur, die „KGS sekundar“ in Winterthur Seen. Die Schule zeichnet sich aus durch ein spezifisches pädagogisches Wissen zu verschiedenen Entwicklungsthemen. Entsprechend den unterschiedlichen Bedürfnissen werden die Kinder und Jugendlichen individuell gefördert und begleitet.

Die Schulen unterrichten vor allem Schülerinnen und Schüler mit Wohnsitz Winterthur, aber auch aus auswärtigen Gemeinden. Genauso besuchen auch Schülerinnen und Schüler aus Winterthur auswärtige Sonderschulen.

3. Anpassungen aufgrund der neuen Gemeindeordnung

Der Betrieb von Sonderschulen ist klar zu trennen vom gesamten Angebot der sonderpädagogischen Massnahmen inklusive Sonderschulung (Zuweisungen von Schülerinnen und Schülern, Überprüfung, Beaufsichtigung). Für diese Aufgaben ist weiterhin die Schulpflege bzw. die von ihr ermächtigten Hilfspersonen zuständig (Vgl. Art. 47 Abs. 1 und Art. 48 Abs. 1 lit. n nGO). Bisher war die Zentralschulpflege nicht nur für die sonderpädagogischen Massnahmen, sondern auch für den Betrieb der Sonderschulen zuständig.

Die kantonale Schulgesetzgebung enthält keine Vorgaben zur Trägerschaft der Sonderschulen. Sie legt in § 36 Abs. 4 des Volksschulgesetzes (abgekürzt: VSG, LS 412.100) lediglich fest, dass die öffentlichen und privaten Sonderschulen eine Bewilligung der Bildungsdirektion benötigen. Die Bewilligung wird erteilt, wenn die Einrichtung die notwendigen qualitativen Voraussetzungen erfüllt und deren Bestand für die kantonale Versorgung notwendig ist. Alle drei Schulen verfügen über eine Bewilligung.

Mit Art. 58 Abs. 2 nGO übernimmt der Stadtrat als Vertreter der Stadt die Trägerschaft über die städtischen Sonderschulen direkt. In dieser Funktion handelt er im Interesse der Gesamtorganisation, bestimmt über zusätzliche Angebote und deren Finanzierung, bietet den zuweisenden Gemeinden Plätze für externe Sonderschulung an und entscheidet über die Aufnahme und den Ausschluss der Schülerinnen und Schüler in die Sonderschulen. Der Stadtrat ist dabei frei, welche Zuständigkeiten er selbst ausüben will und welche er gemäss Art. 39 nGO an Angestellte der Stadtverwaltung zur selbständigen Erledigung überträgt. Der Stadtrat wird deren Aufgaben und Entscheidungsbefugnisse in einem Behördenerlass regeln, wie dies Art. 39 Abs. 2 nGO vorsieht. Die Übernahme der Funktion von der Zentralschulpflege erfolgt auf das Schuljahr 2022/2023, nach Ablauf der Amtsdauer der amtierenden Schulbehörden.

4. Umsetzung kantonaler Vorgaben betr. Finanzierung

Ferner müssen die Sonderschulen aufgrund der Totalrevision der kantonalen Verordnung über die Finanzierung der Sonderschulung vom 5. Dezember 2007 (abgekürzt: VFISO, LS 412.106), welche per 1. Januar 2022 in Kraft getreten ist, neu als Eigenwirtschaftsbetriebe in der städtischen Rechnung geführt werden.

5. Das Vernehmlassungsverfahren

5.1 Verfahren und Vernehmlassungsbericht

Die Vernehmlassung wurde vom 15. November 2021 bis zum 14. Januar 2022 durchgeführt. Deren Ergebnisse werden im Vernehmlassungsbericht vom 10. März 2022 zusammengefasst (einsehbar unter www.stadt.winterthur.ch > Die Stadt > Vernehmlassungen > Verordnung über die Sonderschulen).

5.2 Allgemeine Bemerkungen

Der neue Verordnungsentwurf wird grundsätzlich begrüsst, wobei verschiedene Fragen gestellt werden. Zu den allgemeinen Fragen kann wie folgt Stellung genommen werden:

- Heute werden die kommunalen Sonderschulen – im Gegensatz zu früher – weitestgehend vom Kanton geregelt. Sie sind nur dann beitragsberechtigt, wenn sie die detaillierten Anforderungen des Kantons erfüllen. Dazu gehören detaillierte Anforderungen an die Auslastung, die Festlegung von Pauschalen für Personal, Sach- und Immobilienkosten (vgl. VFiSo, vorstehend Kap. 4). Ebenso liegt die fachliche Aufsicht über die Schulen beim Kanton (vgl. Verordnung über die Aufsicht über die Sonderschulung vom 7. Oktober 2021, LS 412.106.1).
- Auch das Finanzierungssystem ist neu ab dem 1. Januar 2022: Neu stellt der Kanton den Gemeinden die Kostenanteile für die Sonderschulung in Rechnung. Die Gemeinden zahlen ab dem 1. Januar 2022 keine Versorgertaxen mehr an die Sonderschulen, sondern erhalten vom Volksschulamt (VSA) eine Rechnung für die ab dem Kalenderjahr 2022 platzierten Sonderschülerinnen und Sonderschüler. Aus diesem Grund enthält der Verordnungsentwurf keine Regelungen zu diesen Themen und konnte diesbezüglich auch nicht ergänzt werden.
- Verschiedene Vernehmlassungsadressaten wünschen, dass die Thematik der Eigenwirtschaftsbetriebe in die Verordnung aufgenommen werde. In der vorliegenden Verordnung sollen jedoch nur Themen enthalten sein, über welche das Stadtparlament befinden kann. Das kantonale Recht legt fest, dass die kommunalen Sonderschulen für die pauschale Leistungsabgeltung als Eigenwirtschaftsbetriebe gemäss § 88 GG geführt werden (vgl. § 4 Abs. 2 der Verordnung über die Finanzierung der Sonderschulung vom 6. Oktober 2021 (VFiSo; LS 412.106), d.h. das Stadtparlament kann gar nicht darüber beschliessen, sondern muss die Vorgabe des höheren Rechts (§ 4 Abs. 2 VFiSo) beachten. Eine Wiederholung des kantonalen Rechts im städtischen Recht gilt es zu vermeiden. Aus diesem Grund wurde die Verordnung diesbezüglich nicht ergänzt.
- Das vom Stadtrat zu erlassende Reglement ist gegenwärtig in Ausarbeitung. Dabei werden die involvierten Kreise zu einer Vernehmlassung eingeladen. Der Vernehmlassungsentwurf ist einsehbar unter: <https://stadt.winterthur.ch/themen/die-stadt/vernehmlassungen>. Nach der Vernehmlassung wird der Stadtrat diese auswerten und dann, in Abstimmung mit der vorliegend beantragten Verordnung über die Sonderschulen, das entsprechende Reglement beschliessen.

5.3 Bemerkungen zu Anpassungen

Art. 1: Grundlagen

Auf Wunsch der Bildungsdirektion wurde der Kommentar ergänzt (beispielsweise konfessionsbedingte Ausprägung).

Art. 2: Angebot

Es wurde gewünscht, dass die Anzahl und die Art der geführten Schulen in der Verordnung ausgeführt werden. Die neue Gemeindeordnung legt in Art. 58 Abs. 2 fest, dass der Stadtrat die Aufsicht über die Sonderschulen innehat und dieser auch weitere Angebote im Sonderschulbereich begründen, übernehmen oder unterstützen kann. Selbst wenn die Schulen in der

Verordnung des Parlaments aufgeführt würden, würde diese Kompetenz des Stadtrates bestehen bleiben. Eine Aufzählung in der Verordnung wäre deshalb nach Ansicht des Stadtrates aufgrund der von der nGO zugewiesenen Zuständigkeit des Stadtrats nicht sinnvoll.

Weiter wurde gewünscht, dass eine Fachkommission für die Sonderschulen gebildet werde. Dazu ist aber festzuhalten, dass auch dem Stadtrat unterstellte Kommissionen in der Gemeindeordnung selbst begründet werden müssen (vgl. § 50 GG). Die neue Gemeindeordnung sieht aber keine solche Kommission vor. Es wäre lediglich möglich, eine sog. beratende Kommission zu bilden. Der Stadtrat ist jedoch der Ansicht, dass eine solche nicht notwendig ist. Nebst der Aufsicht durch den Kanton führt das Departement Schule und Sport die drei Sonderschulen.

Eine Anerkennung durch den Kanton ist nur dann gegeben, wenn die Sonderschulen die vom Kanton gestellten Anforderungen und Kriterien erfüllen. Eine diesbezügliche Ergänzung ist nicht notwendig.

Ergänzt wurde in Abs. 1, dass der Stadtrat auch für die Sicherstellung und Förderung der Qualitäts- und Schulentwicklung verantwortlich ist. Ebenso wurde der Kommentar dahingehend ergänzt, dass das Angebot unter Berücksichtigung der Versorgungsplanung des Volksschulamtes bestimmt werde.

Art. 3: Leitung

Das Departement Schule und Sport wird selbstverständlich die Leitungspersonen regelmässig zu gemeinsamen Sitzungen einladen. Ebenso ist ein Beizug der Schulleitungen der Sonderschulen zu diversen Anlässen für Schulleitungen der Volksschule vorgesehen. Um diesbezüglich verschiedene Formen umsetzen zu können, sollen diese nicht in einer Verordnung des Stadtparlaments fixiert werden.

Wie im Kommentar erwähnt, ist auch die Einsetzung einer Co-Leitung möglich. Ferner bestehen auch für die Schulleiterinnen und Schulleiter die Möglichkeiten einer Teilzeitanstellung gemäss den allgemeinen personalrechtlichen Regelungen. Art. 3 regelt nur, dass diese Funktion in das Departement Schule und Sport eingegliedert ist.

Art. 4: Sonderschulkonferenzen

In der Vernehmlassung wird gefordert, dass die Mitwirkungsinstrumente gleichwertig erhalten bleiben müssen. Zu berücksichtigen ist, dass gerade bei den Sonderschulen neben den Lehrpersonen auch dem Betreuungspersonal eine grosse Bedeutung für den Alltag zukommt. In der Schulkonferenz sind nicht nur die Lehrpersonen vertreten, sondern auch das Betreuungspersonal wie auch die übrigen Verwaltungsmitarbeitenden. Hingegen sollen die Konvente, welche nur für Lehrpersonen vorgesehen waren, nicht weitergeführt werden.

Es wird als Abs. 2 aufgenommen, dass ab einem Beschäftigungsgrad von 25% eine Teilnahme an der Schulkonferenz obligatorisch ist, unabhängig von der Funktion.

Art. 5: Elternmitwirkung

In der Vernehmlassung wird diese Bestimmung bzw. die explizite Erwähnung der Elternmitwirkung einerseits als nicht notwendig bezeichnet, da die Elternmitwirkung sowieso vom Kanton verlangt werde. Andererseits wird die Vorgabe ausdrücklich begrüsst.

Der Stadtrat hält inhaltlich an seinem Vorschlag fest, weil er die Elternmitwirkung insbesondere bei den Sonderschulen für sehr wichtig hält und dies in den kantonalen Anforderungen nicht explizit festgehalten ist. Allerdings kann die Bestimmung mit Artikel 6 zusammengefasst und etwas gekürzt werden.

Artikel 6: Stadtrat

Das Stadtparlament hat in dieser Bestimmung die Möglichkeit, Themen zu erwähnen, welche vom Stadtrat geregelt werden müssen. Deshalb soll die Bestimmung beibehalten werden – und mit Entwurf Artikel 5 zusammengefasst werden.

Neu wird der Hinweis auf die Regelung der schulergänzenden Betreuung vom Kommentar in den Verordnungstext, Abs. 3, aufgenommen.

Auf Hinweis der Bildungsdirektion wurde der Kommentar betr. Betreuungsangebot ergänzt.

6. Die neue Verordnung im Überblick

Die Verordnung regelt die Grundzüge der Organisation und das Angebot der städtischen Sonderschulen. Die Inhalte entsprechen der heute gelebten Realität, wobei die Möglichkeit für Anpassungen insbesondere aufgrund von Änderungen des übergeordneten Rechtes vorbehalten bleibt. Die Verordnung kann sehr kurzgehalten werden, da alle weiteren Aspekte bereits geregelt sind und keine besondere Behörde einzusetzen ist. Durch die direkte Zuständigkeit des Stadtrates sind die finanziellen Befugnisse geregelt. Die Schulleitungen gehören zum Verwaltungspersonal, so dass gegen deren Entscheid eine Neubeurteilung beim Stadtrat verlangt werden kann (Vgl. Art. 170/171 GG). Die detaillierten Vorschläge sind in der Beilage 1 aufgeführt und kommentiert.

7. Finanzielle Auswirkungen

Der Erlass der Verordnung hat keine finanziellen Auswirkungen.

8. Weiteres Vorgehen

Nach dem Erlass der Verordnung durch das Parlament wird der Stadtrat die notwendigen Ausführungsbestimmungen erlassen und gleichzeitig mit der Verordnung in Kraft setzen. Dies ist auf den Beginn des Schuljahrs 2022/2023 geplant.

Die Berichterstattung im Stadtparlament ist dem Vorsteher des Departements Schule und Sport übertragen.

Vor dem Stadtrat

Der Stadtpräsident:

M. Künzle

Der Stadtschreiber:

A. Simon

Beilagen:

1. Entwurf neue Verordnung mit Kommentar
2. Gesetzestext (Lexwork-Version)