



Protokollauszug vom

23.03.2022

Departement Schule und Sport / Departementsstab

Umsetzung neue Gemeindeordnung vom 26. September 2021; Verordnung über die Sonderschulen der Stadt Winterthur; Kenntnisnahme des Vernehmlassungsberichtes

IDG-Status: öffentlich

SR.22.210-1

Der Stadtrat hat beschlossen:

1. Vom Vernehmlassungsbericht zur Verordnung über die Sonderschulen der Stadt Winterthur vom 10. März 2022 wird Kenntnis genommen.
2. Die Stadtkanzlei wird beauftragt, den Vernehmlassungsbericht zu veröffentlichen.
3. Mitteilung an: Stadtkanzlei (auch zur Publikation des Berichts gemäss Ziff. 2); Departement Schule und Sport/Departementsstab.

Vor dem Stadtrat

Der Stadtschreiber:

A. Simon

Begründung:

Gemäss Art. 15 ff der Vollzugsverordnung zur Informationsverordnung vom 19. Mai 2021 (SRS 3.2-1.1) sind Vernehmlassungsberichte innert sechs Monaten nach Ablauf der Vernehmlassungsfrist vom zuständigen Departement dem Stadtrat zur Kenntnisnahme vorzulegen. Anschliessend erfolgt die Veröffentlichung durch die Stadtkanzlei unter www.stadt.winterthur.ch > Themen > Die Stadt > Vernehmlassungen.

Mit der neuen Gemeindeordnung, welche die Stimmberechtigten am 26. September 2021 an der Urne angenommen haben, ändert sich die Behördenorganisation im Schulbereich. Die neuen Regelungen sind durch das Stadtparlament zu beschliessen. Der Stadtrat hat am 10. November 2021 die Vernehmlassung zum Erlass einer Verordnung über die Sonderschulen in der Stadt Winterthur eröffnet. Die Vernehmlassung lief bis am 14. Januar 2022. Die Weisung zum Neuerlass der Verordnung wird im Frühling 2022 an das Stadtparlament überwiesen.

Öffentlichkeitsarbeit

Die Publikation des Vernehmlassungsberichts wird in der Medienmitteilung zur Weisung zum Neuerlass der Verordnung über die Sonderschulen erwähnt.

Beilage:

1. Vernehmlassungsbericht zur Verordnung über die Sonderschulen der Stadt Winterthur vom 10. März 2022

10. März 2022

Entwurf einer Verordnung über die Sonderschulen der Stadt Winterthur: Vernehmlassungsbericht

1. Ausgangslage	2
2. Vernehmlassungsverfahren	2
3. Wichtigste Ergebnisse	2
4. Die Vorlage im Einzelnen (Artikelweise Darstellung)	3
4.1. Artikel 1 (Grundlagen)	3
4.2. Artikel 2 (Angebot)	4
4.3. Artikel 3 (Leitung)	5
4.4. Artikel 4 (Sonderschulkonferenzen)	5
4.5. Artikel 5 (Elternmitwirkung)	5
4.6. Artikel 6 (Stadtrat)	6
4.7. Vorschläge zusätzliche Artikel	6
5. Bemerkungen zum Weisungsentwurf	7

1. Ausgangslage

Am 1. Januar 2018 ist das neue Gemeindegesetz des Kantons Zürich in Kraft getreten (GG, LS 131.1). Die Gemeinden erhielten gemäss § 173 GG eine Übergangsfrist von vier Jahren, um die notwendigen Anpassungen des kommunalen Rechts vorzunehmen. Am 26. September 2021 fand die Volksabstimmung über die entsprechend den Vorgaben total revidierte Gemeindeordnung der Stadt Winterthur statt. Die neue Gemeindeordnung (nGO) wurde mit rund 70 % Ja-Stimmen beschlossen und ist per 1. Januar 2022 in Kraft getreten (vgl. Art. 76 nGO). Für die Schulbehörden findet sie ab Schuljahr 2022/2023 Anwendung (vgl. Art. 75 nGO).

Die neue Gemeindeordnung 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 Sonderschulen (Art. 58 nGO).

2. Vernehmlassungsverfahren

Der Stadtrat hat dem Departement Schule und Sport am 10. November 2021 den Auftrag gegeben, eine Vernehmlassung durchzuführen. Diese wurde am 15. November 2021 eröffnet. Aufgrund der zeitlichen Dringlichkeit wurde die Frist auf acht Wochen festgelegt.

Zur Vernehmlassung eingeladen wurden die Fraktionen und der Grosse Gemeinderat, die Kommission Bildung, Sport und Kultur, die Zentralschulpflege, die Schulleitungskonferenz und der Konvent der Volksschule und der Sonderschulen, verschiedene Personalverbände, der Züricher Lehrerinnen- und Lehrerverband, der Verband der Schulleiterinnen und Schulleiter und die Bildungsdirektion.

Von den Eingeladenen äusserten sich die Folgenden materiell zum Vorentwurf:

- von den politischen Parteien die Mitte, die EVP, und die SP,
- von Seite der Schulen die Schulleitungskonferenz Winterthur (SLKW) sowie der Volksschulkonvent (inkl. Sonderschulen; VSK),
- der Personalverband der Stadt Winterthur (PVW),
- die Bildungsdirektion des Kantons Zürich (BD).

Die Zentralschulpflege (ZSP), der Verband der Schulleiterinnen und Schulleiter des Kantons Zürich, der Verband des Personals der öffentlichen Dienste (VPOD), und der Polizeibeamtenverband verzichteten auf eine Stellungnahme.

3. Wichtigste Ergebnisse

Die Mitte	Die Mitte begrüsst es, dass die Sonderschulen in einer Verordnung geregelt werden. Es ist ihr wichtig, dass die vom Kanton vorgegebenen Anforderungen von allen erfüllt und deren Einhaltung kontrolliert werden. Der Mitte fehlt in der Verordnung der explizite Hinweis, dass und wie die Schulen als Eigenwirtschaftsbetriebe geführt wer-
-----------	--

	<p>den.</p> <p>Die Mitte bedauert es, dass die zur Verordnung gehörenden Erlasse nicht bekannt sind und nicht zur Verfügung gestellt wurden, erwartet aber, dass dies mit der Weisung mitgeliefert werden.</p> <p>Im Weiteren erwartet die Mitte zukünftig, dass die Schulen dem Stadtparlament bzw. der entsprechenden Kommission mind. einmal jährlich Bericht erstatten zu den Entschädigungen auswärtiger Schülerinnen und Schüler, die eine Winterthurer Schule besuchen.</p>
EVP	<p>Die EVP begrüsst eine Überführung der Sonderschulen in Eigenwirtschaftsbetriebe und eine rasche Umsetzung derselben. Da es keine kant. Verpflichtung gibt, städtische Sonderschulen zu führen, würden die Gründungen von Sonderschulen und allfällige Schliessungen in die Zuständigkeit des Stadtparlaments fallen. Insofern wünscht die EVP eine Aufzählung der geführten Schulen in der Verordnung.</p>
SP	<p>Die SP begrüsst die Schaffung einer gesetzlichen Grundlage für die Sonderschulen, da diese aufgrund der gesetzlichen Grundlage in Eigenwirtschaftsbetriebe überführt werden müssen. Für die SP sind allerdings noch viele Fragen offen.</p> <p>Unklar sind die zukünftige Trägerschaft und damit verbunden die Leitung. Es ist für die SP schwer vorstellbar, dass die Führung linear vom Stadtrat über die Leitung Schule zur Leitung Pädagogik und Beratung führt und die Verantwortung dann faktisch bei einer einzigen Person liegt. Zudem fehle die fachliche Ebene.</p> <p>Die SP findet die vorliegende Verordnung als zu rudimentär formuliert.</p>
Volksschulkonvent	<p>Der VSK hat die Beantwortung der Vernehmlassung dem Sonderschulkonvent delegiert. Dieser ist grundsätzlich mit dem vorgeschlagenen Erlass einverstanden.</p>
Personalverband Stadt Winterthur	<p>Der Personalverband der Stadt Winterthur kann die Anpassungen der Verordnung nachvollziehen. Er ist einzig mit der Abschaffung des Sonderschulkonvents nicht einverstanden. Er fordert, dass die Mitwirkungsinstrumente gleichwertig erhalten bleiben, da die Möglichkeit, sich einbringen zu können, zu motivierteren Mitarbeitenden führe, was wiederum das Betriebsklima steigere und zu einem besseren Schulbetrieb führe.</p>
Bildungsdirektion	<p>Die Bildungsdirektion dankt für die Möglichkeit zur Stellungnahme.</p>

4. Die Vorlage im Einzelnen (Artikelweise Darstellung)

4.1. Artikel 1 (Grundlagen)

Die Bildungsdirektion wünscht im Kommentar zu Abs. 2 eine Konkretisierung der erwähnten, pädagogischen Ausprägungen.

Der Mitte fehlt in der Verordnung die explizite Erwähnung, dass und wie die Schulen als Eigenwirtschaftsbetriebe geführt werden. Dies sei in Art. 1 (oder in einem neuen Artikel zur Finanzierung) zu ergänzen. Zudem soll im gleichen Artikel in einem zusätzlichen Abschnitt festgehalten werden, dass ein kostendeckendes Schulgeld erhoben wird, welches von der gesetzlichen Vertretung der Schülerinnen und Schüler, resp. durch Beiträge der zuständigen kommunalen und kantonalen Stellen entrichtet wird.

4.2. Artikel 2 (Angebot)

Die Mitte würde es begrüßen, wenn zur Verdeutlichung der Art 2 Abs. 2 lit. a entsprechend ergänzt würde:

...vom Kanton als Sonderschulen anerkannt werden *und dessen Anforderungen und Kriterien erfüllen.*

Die EVP wünscht eine Anpassung von Abs. 1 wie folgt: Der Stadtrat ist zwar Träger der Sonderschulen, soll aber die *Anzahl und die Art der geführten Schulen* nach Absprache mit dem Parlament festlegen (vgl. Art. 17 Abs. 2 lit. g GO). Davon zu unterscheiden sind die *Ausgestaltung des Angebots und die Ausrichtung* der einzelnen Schulen. Diese falle in die Zuständigkeit des Stadtrates, wobei sicherlich eine Absprache mit der Schulpflege als Zuweisen sinnvoll und nötig sei. Diese Unterscheidung muss aus Sicht der EVP differenzierter in die Verordnung aufgenommen werden.

In Absatz 2 lit. c ist aus Sicht der EVP zu prüfen, ob ein Absatz eingefügt werden sollte, dass die Schulen grundsätzlich kostendeckend geführt werden müssen.

Die SP schlägt zu Abs. 1 folgenden Formulierungsvorschlag vor:

Der Stadtrat

- bestimmt das Angebot
- ist verantwortlich für die Sicherstellung und Förderung der Qualitäts- und Schulentwicklung
- erlässt die grundlegenden Bestimmungen für die Sonderschulen.

Allerdings stellt die SP in Frage, ob der Stadtrat diesen umfassenden Aufgabenkatalog übernehmen kann, da dies viel fachliches Know-How voraussetze.

Die SLKW vertritt die Meinung, dass neben den strategischen Lenkungsaufgaben des Stadtrats (z.B. Angebotsbestimmung sowie deren betriebliche Beaufsichtigung) weitere zentrale Aufgaben in die Verordnung aufzunehmen sind.

Da die Sonderschulen zukünftig als Eigenwirtschaftsbetriebe geführt werden, ist es für die SLKW zentral, dass für eine wirksame und effiziente Erfüllung der Leistungen die Trägerschaft für geeignete Strukturen und Rahmenbedingungen sorgt. Zusätzlich obliege ihr die Aufgabe, die strategische Führung zu regeln sowie für die Unabhängigkeit der Organe und Entscheidungsträger zu sorgen.

Der Stadtrat habe sich als Trägerschaft zu verpflichten, im Sinne der Interessen der Sonderschulen zu handeln, auch wenn dies zu Interessenskonflikten führen könnte. Um die Unabhängigkeit zu garantieren, sei die Bildung einer Fachkommission notwendig. Neben der fachlichen und strategischen Unterstützung der Sonderschulen soll diese Kommission die Interessen der Gesamtorganisation gegen aussen vertreten. Somit sei die Verpflichtung zur Bildung einer Fachkommission in einem zusätzlichen Artikel in der Verordnung aufzunehmen.

Die Bildungsdirektion empfiehlt der Vollständigkeit halber, Abs. 1 dahingehend zu ergänzen, dass das Angebot unter Berücksichtigung der Versorgungsplanung des Volksschulamts bestimmt wird.

Im Weiteren erwähnt die Bildungsdirektion den Kommentar zu Abs. 2 lit. b, in welchem festgehalten wird, dass als Rahmenbedingungen beispielsweise die kantonalen Vorgaben zur Sonderschulung und zur Finanzierung derselben zu verstehen sind. Gemäss den Änderungen der Verordnung über die Finanzierung der Sonderschulung (VFiSo), die per 1. Januar 2022 in Kraft getreten sind, werden die Sonderschulen neu pauschal abgegolten. Dabei gelte der Grundsatz, dass für vergleichbare Leistungen eine einheitliche Pauschale festgelegt werde (§ 6 Abs. 1 VFiSo). Es sei somit darauf hinzuweisen, dass eine einheitlich festgelegte Pauschale das Stadtparlament allenfalls bei der Festlegung der Anzahl Mitarbeitenden und bei der Verlagerung von allgemeinen Kosten einschränke.

4.3. Artikel 3 (Leitung)

Die EVP würde einen Abs. 2 einfügen, da die Schulleitungen nicht der Schulpflege untergeordnet seien, sondern dem Stadtrat. Der Austausch sei aber auch für die SL der Sonderschulen sehr wichtig und es sei in der Verantwortung des DSS, diesen Austausch zu garantieren. Deshalb schlägt die EVP folgenden Formulierungsvorschlag vor:

«Das zuständige Departement ist verantwortlich für den Austausch der Schulleiter der verschiedenen Sonderschulen untereinander. Wo sinnvoll werden die Schulleiter der Sonderschulen an Konferenzen und Austauschrunden der Schulleiter der Volksschulen eingeladen».

Die SP hat folgenden Formulierungsvorschlag:

«Die Schulen werden je von einer Schulleiterin oder einem Schulleiter, welche in das zuständige Departement eingegliedert ist, geführt. *Die Leitung kann auch als Co-Leitung und/oder als Teilzeitanstellung wahrgenommen werden.*»

Sie erklärt dazu, dass Co-Leitung und Teilzeitarbeit explizit in der Verordnung zu erwähnen sind, denn diese Optionen sollen grundsätzlich möglich sein und zu einer besseren Vereinbarkeit von Familie und Beruf beitragen.

Die SLKW fügt an, dass die Sonderschulen bereits zu einer Mehrheit durch eine Co-Leitung geführt werden. Um Unklarheiten auszuschliessen, sei die Gleichwertigkeit einer Co-Leitung bereits auf Stufe Verordnung zu verankern.

4.4. Artikel 4 (Sonderschulkonferenzen)

Zu Art. 4. Abs. 2 stellt die EVP die Frage, wie das Anstellungsverhältnis mit dem Reinigungspersonal geregelt sei. Da sollte allenfalls präzisiert werden, dass diese Personen nicht an der Schulkonferenz teilnehmen, im Gegensatz zum Sekretariat und dem Hausdienst.

Die Bildungsdirektion fügt an, dass im Kommentar zu Art. 4 konsequent von der Sonderschulkonferenz zu sprechen sei. Der Begriff Schulkonferenz werde im Volksschulgesetz (VSG) verwendet (§ 45 VSG) und umfasse einen anderen Personenkreis.

4.5. Artikel 5 (Elternmitwirkung)

Die SP ist der Ansicht, dass die explizit erwähnte und detailliert ausformulierte Elternmitwirkung sinnvoll sei. Allerdings müssten auch die anderen Bereiche eine entsprechende Gewichtung erhalten.

Die SLKW hingegen meint, dass die Verankerung der Elternmitwirkung auf Verordnungsstufe nicht notwendig sei. Die inhaltliche Regelung sei Teil der Leistungsvereinbarung, des Leistungskatalogs sowie der kantonalen Bewilligung. Dies darum, weil der Einbezug der Erziehungsberechtigung zusammen mit weiteren Aufgaben in den Rahmenkonzepten der Sonderschulen schriftlich geregelt sei. Dieses Rahmenkonzept bilde die notwendige qualitative Voraussetzung für die kantonale Betriebsbewilligung.

4.6. Artikel 6 (Stadtrat)

Die SP möchte wie folgt umformulieren:

Der Stadtrat regelt das Nähere sowie die zusätzlichen Angebote.

¹Elternmitwirkung – Inhalt von Art. 5 hier einfügen

²Betreuungsangebote

Die finanziellen Bestimmungen sowie der Umfang der Angebote lehnen sich an die Regelungen der Verordnung über die Kinderbetreuung im schulischen Bereich an. Zudem sollen spezifische Betreuungsangebote gefördert und finanziert werden.

Begründung: Die Angebote in den Sonderschulen sollen gleich ausgestaltet sein wie in der Volksschule z.B. Anzahl Ferienhorte. Gleichzeitig sei den speziellen Bedürfnissen Rechnung zu tragen und insbesondere Entlastungsangebote explizit zu fördern und zu finanzieren.

³weitere Angebote

Die SLKW ist der Meinung, dass die Verankerung auf Verordnungsstufe nicht notwendig sei.

Grund: Die Sonderschulen erfüllten einen regionalen Versorgungsauftrag welcher über eine Leistungsvereinbarung und einen Leistungskatalog mit dem Kanton inhaltlich geregelt seien. Die Überprüfung der rechtlichen Vorgaben erfolge über das Volksschulamt. Der Schulbetrieb, die Elternmitwirkung sowie die Mitwirkung der Schülerinnen und Schüler seien über die kantonalen Vorgaben ausreichend geregelt.

Bei zusätzlichen Angeboten sei zu beachten, dass diese vom Kanton mittels Rahmenkonzept bewilligt, jedoch nicht mitfinanziert werden.

Die Bildungsdirektion weist betr. die Regelung des Betreuungsangebots darauf hin, dass dieses, soweit es über die Öffnungszeiten gemäss Leistungsvereinbarung hinausgeht, als vom Kanton nicht mitfinanziertes separates Angebot zu führen sei.

4.7. Vorschläge zusätzliche Artikel

Die Mitte beantragt einen zusätzlichen Artikel 7:

¹ Zu Händen des Stadtparlaments wird jährlich ein Bericht zu den Sonderschulen erstellt.

Die SP schlägt einen zusätzlichen Artikel 7 vor:

Art. 7 Trägerschaft

¹Die Sonderschulen werden als Eigenwirtschaftsbetrieb geführt

Die SP schlägt einen zusätzlichen Artikel 8 vor:

Art. 8 Begleitgremium

¹Zur fachlichen und strategischen Unterstützung wird ein Gremium (Kommission) aus Fachpersonen und Vertretungen der Stadt gebildet.

Dieses hat begleitenden Charakter und nimmt eine Lobbyfunktion wahr.

5. Bemerkungen zum Weisungsentwurf

Der VSK ist mit der Abschaffung des Sonderschulkonvents nicht einverstanden. Er erwähnt dazu zwei Artikel aus der früheren GO der Stadt Winterthur, gemäss welchen sich der Volksschulkonvent selbst organisiert und die Bedürfnisse des Sonderschulkonvents entsprechend einbindet. Er geht davon aus, dass dies auch in der neu zu schaffenden GO so erwähnt werden wird. Im Weiteren weist er darauf hin, dass die Schulkonferenz nicht die gleichen Funktionen hat wie der entsprechende Konvent. Er möchte gerne selbst über die künftigen Strukturen des Volksschulkonvents befinden und beantragt daher, die entsprechenden Ausführungen in der Weisung an den GGR zu streichen.

Die Bildungsdirektion äussert zu Ziffer 1: Im Zusammenhang mit der Aufsicht sei die Aufsichtskompetenz des VSA gemäss § 36 Abs. 6 VSG sowie die neue Verordnung über die Aufsicht über die Sonderschulung, welche ebenfalls am 1. Januar 2022 in Kraft getreten ist und die bisherigen Richtlinien ersetzt, zu beachten. Falls hier eine parallele Aufsichtskompetenz gemeint sei, bestehe Klärungsbedarf zur Abgrenzung der Aufsicht des Kantons.

Und zu Ziffer 3:

Betreffend die kommunalen Sonderschulen werde erwähnt, dass im Rahmen der Ausführungsverordnung zum neuen Kinder- und Jugendheimgesetz vorgesehen sei, dass diese als Eigenwirtschaftsbetriebe geführt werden. Diese Vorgabe erfolge jedoch im Rahmen der Verordnung über die Finanzierung der Sonderschulung (VFiSo), d.h. einer der Ausführungsverordnungen zum Volksschulgesetz.