
Protokollauszug vom

29.11.2023

Departement Schulen und Sport / Schulamt:

Bildung von Eigenwirtschaftsbetrieben für die Sonderschulen der Stadt Winterthur

IDG-Status: teilweise öffentlich.

SR.23.859-1

Der Stadtrat hat beschlossen:

1. Die drei kommunalen Sonderschulen Kleingruppenschule Primar und Sekundar, Maurerschule und Michaelschule werden gestützt auf § 4 Abs. 2 der Verordnung über die Finanzierung der Sonderschuldung (VFiSo, LS 412.106) i.V.m. Art. 33 Abs. 1 lit. g der Gemeindeordnung der Stadt Winterthur ab 1. Januar 2024 als Eigenwirtschaftsbetriebe gemäss § 88 des Gemeindegesetzes (GG, LS 131.1) geführt.

2. Die Liegenschaften der Sonderschulen werden in das Immobilienportfolio der Volksschule und somit in die Abteilung Schulbauten im Schulamt überführt. Die Sonderschulen mieten sich auf Basis der Benutzungsvereinbarung in die Liegenschaften ein.

3. Es wird zur Kenntnis genommen, dass die Hauswarte der Sonderschulen und auch deren Reinigungspersonal in die Organisationsstruktur der Chefhauswarte der Volksschule überführt werden. Die Kosten der Hauswartung und Reinigung sind Bestandteil der Benutzungsvereinbarung und werden mit der Nebenkostenabrechnung intern verrechnet.

4. [...]

5. Das Departement Schule und Sport wird beauftragt, die anfallenden Residualkosten mit dem Kanton zu verhandeln.

6. Das Departement Schule und Sport wird beauftragt, mit den kommunalen Trägerschaften von Sonderschulen den Austausch über die Finanzierung der Sonderschulen seitens Kanton zu suchen, um danach gegebenenfalls mit dem Kanton Verhandlungen bezüglich Anpassung der Platz- und Immobilienpauschalen aufzunehmen.

7. Die Medienmitteilung wird gemäss Beilage genehmigt.

8. Ziffer 4 des Dispositivs sowie Ziffer 3.4 der Begründung werden nicht veröffentlicht.

9. Mitteilung an: Departement Schule und Sport, Schulamt, Hauptabteilung Pädagogik und Beratung, Departementsstab, Abteilung Finanzen, Personaldienst, Rechtsdienst; Departement Finanzen, Finanzamt; Finanzkontrolle.

Vor dem Stadtrat

Der Stadtschreiber:



A. Simon

Begründung:

1. Ausgangslage

Mit 6. Oktober 2021 erliess der Kanton Zürich die neue Verordnung zur Finanzierung der Sonderschulung (VFiSo). In § 4 VFiSo wird vorgegeben, dass kommunale Sonderschulen ab 1. Januar 2022 als Eigenwirtschaftsbetriebe zu führen sind. Die Stadt Winterthur ist Trägerin von drei kommunalen Sonderschulen, die im Rahmen dieser Änderung zu Eigenwirtschaftsbetrieben überführt werden müssen:

- Kleingruppenschule Primar und Sekundar (KGS, 2 Standorte, Sonderschultypus A für Kinder und Jugendliche in den Bereichen Verhalten, Lernen oder Sprache)
- Maurerschule (ehemals CPS, Sonderschultypus B für Kinder und Jugendliche mit Körper-, Sinnes- oder Mehrfachbeeinträchtigung und/oder kognitiver Beeinträchtigung)
- Michaelschule (HPS, Sonderschultypus C für Kinder und Jugendliche mit kognitiven Beeinträchtigungen)

Aufgrund der kurzen Vorlaufzeit gelang es für die drei kommunalen Sonderschulen der Stadt Winterthur nicht, die Umstellung per 1. Januar 2022 umzusetzen. Deshalb hat die Stadt Winterthur (wie auch die Stadt Zürich) im Rahmen einer Übergangsregelung vom Kanton Zürich, Volksschulamt Zeit erhalten, diesen Prozess bis Ende 2023 abzuschliessen, um formell mit der Eigenwirtschaftlichkeit der Sonderschulen ab 1. Januar 2024 zu beginnen (siehe Beilage 8 und 9).

2. Das Wesen der Eigenwirtschaftsbetriebe

Eigenwirtschaftsbetriebe sind in der Gemeinderechnung integrierte Verwaltungsbereiche, die eine in sich geschlossene Einheit bilden und nach dem Grundsatz der Eigenwirtschaftlichkeit geführt werden. Sie erbringen Leistungen für Dritte und orientieren sich dabei am Kostendeckungs- und Verursacherprinzip. Für Eigenwirtschaftsbetriebe gelten dieselben Grundsätze wie für den allgemeinen Haushalt (steuerfinanzierter Haushalt).

Nach dem Kostendeckungsprinzip sind die Kosten eines Betriebs mittelfristig durch Entgelte zu decken. Das Kostendeckungsprinzip verbietet dabei eine Gewinnorientierung. Nach dem Verursacherprinzip sind die Kosten einer Leistung von derjenigen Person zu tragen, die sie verursacht hat.

Gemeindebetriebe, bei denen von Beginn weg ausgeschlossen ist, dass sie ihren Aufwand durch Entgelte Dritter decken können, dürfen nicht als Eigenwirtschaftsbetrieb geführt werden. Anfallende Defizite müssen innerhalb von fünf Jahren ausgeglichen werden.

Mit der Überführung der Sonderschulen in Eigenwirtschaftsbetriebe decken diese ihren Aufwand für den Betrieb, den Unterhalt, die Verwaltung, die Abschreibungen und die Zinsen für das investierte Kapital mit dem von der Stadt erwarteten Entgelt des Kantons für die erbrachten Leistungen im Rahmen der Sonderschulung. Bei der Gestaltung der Entgeltstruktur ist der Handlungsspielraum für die Sonderschulen gegenüber den anderen Eigenwirtschaftsbetrieben stark eingeschränkt, da die finanzielle Entschädigung nicht durch den Kostenverursacher erfolgt, sondern vom Kanton getragen wird.

3. Projekt für die Überführung in Eigenwirtschaftsbetriebe

Für die Umstellung hin zur Eigenwirtschaftlichkeit der städtischen Sonderschulen wurde im Departement Schule und Sport eine Projektgruppe gegründet, die sich mit den einzelnen Themen beschäftigt hat. Diese werden nachfolgend jeweils einzeln beleuchtet und die entsprechenden Lösungen präsentiert, hier die Themenbereiche im Überblick:

- 3.1 Finanzielles (inkl. 3.1.1 Business Case),
- 3.2 Liegenschaften (inkl. 3.2.1 Hauswartungen),
- 3.3 Residualkosten,
- 3.4 Personal – Sozialpädagoginnen und -pädagogen,
- 3.5 Entlastungsinternat Maurerschule und
- 3.6 WoV-Reserven.

3.1 Finanzielles

Um die finanzielle Ausgangslage der Sonderschulen beurteilen zu können, wurde durch das Departement Schule und Sport eine Analyse an die Federas vergeben. Anhand der Rechnung 2019, dem Budget 2020 sowie den bekannten Rahmenbedingungen wurde die finanzielle Situation der Sonderschulen als Eigenwirtschaftsbetrieb simuliert. Es zeigte sich ein erhebliches Betriebsdefizit von gesamthaft über 2 Millionen Franken (in Beilage 11 die Summe der drei grün unterlegten Zahlen).

Daraufhin wurde ein Kostenvergleich erstellt zwischen den Heilpädagogischen Schulen von Winterthur, Bülach, Humlikon und Wetzikon (Beilage 12). Dieser ergab, dass die Michaelschule in Winterthur im Vergleich zu den anderen Schulen rund 10'000 Franken höhere Kosten pro Schulplatz hat. Die Mehrkosten resultieren aus einem höheren Personalaufwand, internen Verrechnungen (Umlagen) und Residualkosten:

je SuS	Winterthur	Wetzikon	Humlikon	Bülach
Personalaufwand	67 572	68 724	62 076	58 574
Übriger Aufwand	3 269	5 639	7 520	8 564
Einnahmen	- 80	- 13	- 1	- 320
Rückerstattungen	-	- 5 511	- 3 713	-
Interne Verrechnungen allg.	3 950	- 4 061	2 616	- 2 080
Residualkosten	2 783	-	-	-
kalk. Zinsen, Fin.-Aufwand	-	-	518	239
Kosten je SuS	77 495	64 778	69 017	64 977
Abweichung zu Winterthur		12 717	8 478	12 518

Exemplarisch wurde die Michaelschule (HPS) berechnet und wird hier abgebildet. Für die Maurerschule wie auch die KGS ist die Sachlage ähnlich.

Damit die Sonderschulen mittel- und langfristig finanziell als Eigenwirtschaftsbetriebe bestehen können, müssen die kostentreibenden Faktoren, die auf Begebenheit der Stadt Winterthur zurückzuführen sind, sachlich gesondert betrachtet werden, da bei Sonderschulen der Handlungsspielraum bei der Ertragsgestaltung stark eingeschränkt ist.

3.1.1 Business Case

Das DSS hat für jede Sonderschule einen Business Case für die Jahre 2024 bis 2026 erstellt (Beilagen 5, 6 und 7). Diese basieren auf den Werten der Rechnung 2022, dem angepassten Budget 2024 sowie vorgesehenen respektive eingeleiteten Massnahmen zur Verbesserung der finanziellen Situation der Sonderschulen. Im Vergleich zur Analyse der Federas haben sich die finanziellen Rahmenbedingungen deutlich verbessert.

Um die finanziellen Aspekte im Business Case transparenter abbilden zu können, wurden diese mittels Deckungsbeiträgen strukturiert.

- Deckungsbeitrag 1: Produktspezifische Erträge und Kosten
- Deckungsbeitrag 2: Deckungsbeitrag 1 abzüglich DSS und gesamtstädtische Leistungen

Zu den vorgesehenen respektive eingeleiteten Massnahmen zählen insbesondere die Ablösung der Liegenschaften von den Sonderschulen (vgl. 2.2), Anpassungen der Anstellungsbedingungen (vgl. 2.4), Anerkennung des Entlastungsinternats der Maurerschule (vgl. 2.5), eine Erhöhung der Platzzahl der Kleingruppenschule sowie kleinere Optimierungen. Gleichwohl weisen die Business Cases aus, dass der finanzielle Spielraum für die Sonderschulen sehr eng ist. Die Business

Cases sind unter der Annahme einer sehr hohen Auslastung der verfügbaren Plätze berechnet und entsprechend optimistisch ist die Ertragsseite abgebildet.

Im Unterschied zu anderen städtischen Eigenwirtschaftsbetrieben können die Sonderschulen auf der Ertragsseite nicht die Einnahmen steuern. Der Kanton legt die Schülerinnen- und Schüler-Pauschalen und den Leistungskatalog fest und mit diesen müssen die Sonderschulen ihren laufenden Betrieb bewerkstelligen können. Für Sonderschulen Typus A und Typus C (also in Winterthur die Kleingruppenschule und die Michaelschule) legt das Volksschulamt für den ganzen Kanton die gleichen Pauschalwerte fest. Die Maurerschule (Typus B) hat eine individuelle, institutionsbezogene Pauschale. Die kantonal vorgegebenen Pauschalen sind eine wichtige Unterscheidung zu anderen Eigenwirtschaftsbetrieben in der Stadt Winterthur, wie beispielsweise Stadtwerk.

Für die Jahre 2024 und 2025 hat das DSS beim Volksschulamt einen Antrag auf eine einrichtungsbezogene Erhöhung der Pauschale für die Kleingruppenschule eingereicht. Dies ist im Business Case berücksichtigt. Ab dem Jahr 2026 besteht diese Möglichkeit gemäss Übergangsbestimmung nicht mehr und es kommt wieder die kantonsweit einheitliche Schülerinnen- und Schüler-Pauschale für Typus A Schulen zum Tragen. Dadurch sinkt die Leistungsabgeltung der Kleingruppenschule im Jahr 2026 unter das Niveau des Jahres 2025 und diese wird Stand heute defizitär. Für die Michaelschule wurde kein Antrag auf eine einrichtungsbezogene Erhöhung der Pauschale gestellt, da der Business Case ein ausgeglichenes Ergebnis anzeigt. Die Maurerschule erhält eine institutionsabhängige Pauschale, welcher regulär alle zwei Jahre definiert wird und für diese muss kein gesonderter Antrag gestellt werden.

Die mittel- und langfristige Wirtschaftlichkeit der Sonderschulen bleibt aus den bereits genannten Gründen eine Herausforderung. Durch die positiven Ergebnisse in den Jahren 2024 und 2025 kann dieses Defizit bei der Kleingruppenschule kurzfristig kompensiert werden. Dies ermöglicht dem Departement Schule und Sport in den Jahren 2024 und 2025 weitergehende Massnahmen zur Ergebnisverbesserung zu definieren, welche Stand heute noch nicht vorliegen.

Deckungsbeitrag 3	2024	2025	2026
Michaelschule	-3'800	-3'800	-3'800
Maurerschule	-97'030	-246'350	-246'350
KGS	-94'729	-248'046	+73'589

(Anmerkung: Minus bedeutet Gewinn)

3.2 Liegenschaften

Die Liegenschaften sind heute in der Anlagenbuchhaltung den Sonderschulen zugeordnet. Da der Kanton signalisiert hat, dass er sich finanziell nicht vollständig am Hallenbad der Michaelsschule beteiligen wird und eine individuelle Lösung für jede einzelne Sonderschule zu einem erheblichen Mehraufwand führen würde, ist eine gesamtheitliche Überführung der Sonderschulliegenschaften hin zur Produktegruppe 514 Volksschule notwendig und zielführend. Für diese interne Überführung der Liegenschaften wurden Benutzungsvereinbarungen zwischen der Stadt (als Eigentümerin der Liegenschaften) und den Sonderschulen (als Nutzerinnen) erarbeitet. Hier orientiert sich die Stadt Winterthur am Nutzungsmodell der Stadt Zürich, welche bereits seit längerer Zeit das Mieter-Modell umsetzt.

Um fundierte Benutzungsvereinbarungen erstellen zu können, wurden die Schulliegenschaften evaluiert und eingeschätzt. Dafür wurde eine externe Firma beauftragt (pom+, Zürich), welche anhand von baulichen Unterlagen, mehreren Begehungen und zahlreichen Berechnungen (Vollkosten) die Benutzungsvereinbarungen für ein Mietermodell erstellte. Diese Benutzungsvereinbarungen sind als Beilage angefügt (siehe Beilagen 1-4).

Die Sonderschulen schliessen zweijährlich eine Leistungsvereinbarung mit dem Volksschulamt des Kantons Zürich ab. Über diese Leistungsvereinbarung werden den Sonderschulen einerseits die Schülerinnen- und Schüler-Pauschalen überwiesen, andererseits auch die Immobilienpauschale. Der Kanton hat mit E-Mail vom 5. Oktober 2023 (Beilage 10) bestätigt, dass für die kommenden zwei Jahre die neuen Benutzungsvereinbarungen zwischen der Stadt Winterthur und den Sonderschulen provisorisch als Grundlage für die Berechnung der Immobilienpauschalen in den Leistungsvereinbarungen herangezogen werden. In diesem Zeitraum werden die Immobilienpauschalen einer Überprüfung unterzogen und für die Leistungsvereinbarungen 26/27 definitiv festgelegt.

3.2.1 Hauswartungen

Aufgrund der Überführung der Sonderschulliegenschaften hin zur Volksschule wird auch eine Umstellung der aktuellen Hauswartungssystematik notwendig, um diese aus Effizienzgründen in die bestehenden Prozesse und Abläufe zu integrieren. Diesbezüglich werden die Hauswarte der Sonderschulen in die fachliche Führungslinie der Chefhauswarte überführt und Teil der Hauptabteilung Infrastruktur im Schulamt Winterthur. Ebenso verhält es sich mit dem Reinigungspersonal. Die Kosten der Hauswartung und Reinigung sind Bestandteil der Benutzungsvereinbarung und werden mit der Nebenkostenabrechnung intern verrechnet.

3.3 Residualkosten

Im Gegensatz zu anderen Eigenwirtschaftsbetrieben haben die Sonderschulen nicht die Autonomie zur Preisgestaltung ihrer Dienstleistungen. Die Entgelte werden stattdessen vom Kanton festgelegt und die Schulen werden anhand von Schülerinnen- und Schülerpausalen sowie Immobilienpauschalen entschädigt. In diesem Zusammenhang wurde der Stadtrat am 1. September 2022 vom Projekt Eigenwirtschaftlichkeit Sonderschulen informiert, dass der Kanton keine Residualkosten übernehmen wird (Verweis auf die Verordnung der Finanzierung der Sonderschulung).

Aufgrund der geltenden Richtlinien zur innerbetrieblichen Leistungsverrechnung werden den drei Sonderschulen jedoch künftig auch als Eigenwirtschaftsbetriebe Residualkosten in Rechnung gestellt. Das Departement Schule und Sport wird beauftragt, unter Einbezug des Finanzamtes mit dem kantonalen Volksschulamt die Übernahme der anfallenden Residualkosten zu verhandeln.

3.4 [...]

3.5 Entlastungsinternat Maurerschule

Das Entlastungsinternat der Maurerschule hat bereits in der Vergangenheit und auch bis heute den Bedarf der Eltern für kurzfristige und unkomplizierte Entlastung ihrer Familiensituationen abgedeckt und wird rege in Anspruch genommen. Die formelle Anerkennung als Entlastungsinternat durch das kantonale Amt für Jugend und Berufsbildung (AJB) stand bisher aus, was dazu führte, dass die Aufwände nur zum Teil durch die Elternbeiträge abgedeckt werden konnten.

Ein Antrag auf formelle Anerkennung ist mit sämtlichen notwendigen Unterlage beim AJB eingereicht. Auf Ende Kalenderjahr 2023 ist die offizielle Bewilligung durch das AJB zu erwarten. Ab Januar 2024 wird das Entlastungsinternat nur dann weitergeführt, wenn die Anerkennung vom AJB vorliegt, diese Leistungen durch das AJB finanziell abgegolten werden und die Maurerschule aufgrund der zusätzlichen Leistungsabgeltung bezüglich der bisher bestehenden Kosten finanziell besser dasteht. Erfolgt keine Anerkennung, wird das Entlastungsinternat geschlossen mit einhergehendem Stellenabbau.

3.6 WoV- Rücklagen

Es besteht aktuell keine WoV-Rücklage für die Produktgruppe 534 Sonderschulung, deshalb bestehen keine Möglichkeiten, eine Betriebsreserve aus den WoV-Rücklage zu bilden.

4. Externe und interne Kommunikation

Die Medienmitteilung ist gemäss Beilage zu genehmigen.

Die interne Kommunikation erfolgt über die Linie.

5. Veröffentlichung

Ziffer 4 des Dispositivs sowie Ziffer 3.4 der Begründung dieses Beschlusses werden gestützt auf Art. 3 Abs. 2 Informationsverordnung (InfV) in Verbindung mit Art. 3 Abs. 2 lit. a Vollzugsverordnung zur Informationsverordnung (VVO InfV) als Personalgeschäft nicht veröffentlicht.

Beilagen:

1. Medienmitteilung

Beilagen (nicht öffentlich):

1. Benutzungsvereinbarung Kleingruppenschule Primar
2. Benutzungsvereinbarung Kleingruppenschule Sekundar
3. Benutzungsvereinbarung Maurerschule
4. Benutzungsvereinbarung Michaelschule
5. Business Case Michaelschule
6. Business Case Maurerschule
7. Business Case Kleingruppenschule
8. Vorinfo VSA betr. Übergangsfrist
9. Brief VSA betr. Übergangsfrist
10. Rückmeldung VSA betr. Immobilienpauschalen
11. Kalkulation Eigenwirtschaftsbetriebe
12. Bericht Federas betr. Kostenvergleich HPS