

Verordnung über die Finanzierung der Sonderschulung

(Änderung vom 26. September 2012)

Der Regierungsrat beschliesst:

- I. Die Verordnung über die Finanzierung der Sonderschulung vom 5. Dezember 2007 wird geändert.
- II. Die Verordnungsänderung gemäss Dispositiv I wird rückwirkend auf den 1. Januar 2012 in Kraft gesetzt.
- III. Gegen die Verordnungsänderung gemäss Dispositiv I und gegen Dispositiv II kann innert 30 Tagen, von der Veröffentlichung an gerechnet, beim Verwaltungsgericht des Kantons Zürich Beschwerde erhoben werden. Die Beschwerdeschrift muss einen Antrag und dessen Begründung enthalten. Die angefochtenen Bestimmungen sind genau zu bezeichnen. Dem Lauf der Beschwerdefrist und der Einreichung einer allfälligen Beschwerde wird die aufschiebende Wirkung entzogen.
- IV. Veröffentlichung dieses Beschlusses, der Verordnungsänderung und der Begründung im Amtsblatt.

Im Namen des Regierungsrates

Der Präsident:	Der Staatsschreiber:
Kägi	Husi

Verordnung über die Finanzierung der Sonderschulung (VFiSo)

(Änderung vom 26. September 2012)

Der Regierungsrat beschliesst:

Die Verordnung über die Finanzierung der Sonderschulung vom 5. Dezember 2007 wird wie folgt geändert:

Beitragsberechtigung § 5. ¹ Das Volksschulamt richtet Kostenanteile an Sonderschulen und Schulheime aus, die über eine Bewilligung verfügen und einem öffentlichen Bedürfnis entsprechen.

Abs. 2 unverändert.

Beitragsberechtigte Betriebskosten § 8. ¹ Der Kanton trägt 50% der beitragsberechtigten Personalkosten bei kommunalen Sonderschulen.

² Das Volksschulamt richtet Sonderschulen mit privater Trägerschaft Beiträge an die beitragsberechtigten Personalkosten aus. Es beteiligt sich an weiteren Betriebskosten, die für die Sonderschulung notwendig sind und im Rahmen einer wirtschaftlich zweckmässigen Betriebsführung anfallen.

³ Das Volksschulamt legt die Zahl der beitragsberechtigten Stellen im Rahmen des Pensenpools fest. Die Personalkosten werden nur so weit vergütet, als die Löhne gemäss Lehrpersonalverordnung vom 19. Juli 2000 und Personalverordnung vom 16. Dezember 1998 für die entsprechenden Lehr- und Fachpersonen nicht überschritten werden.

Abs. 4 unverändert.

Beitragsberechtigte Kosten § 13. ¹ Das Volksschulamt richtet Schulheimen mit privater Trägerschaft Beiträge an die beitragsberechtigten Personalkosten aus. Es beteiligt sich an weiteren Betriebskosten, die für die Sonderschulung notwendig sind und im Rahmen einer wirtschaftlich zweckmässigen Betriebsführung anfallen.

² Das Volksschulamt legt die Zahl der beitragsberechtigten Stellen gestützt auf das Rahmenkonzept fest.

³ Die Personalkosten werden nur so weit vergütet, als die Löhne gemäss Lehrpersonalverordnung und Personalverordnung für die entsprechenden Lehr- und Fachpersonen ausgerichtet werden.

§ 14. ¹ Die Bildungsdirektion legt für die Kosten der Sonderschulung im Schulheim eine Versorgertaxe fest. Übersteigt die Versorgertaxe die dafür budgetierten Kosten, senkt das Volksschulamt die Versorgertaxe.

² Das Schulheim stellt die Versorgertaxe den zuweisenden Behörden aus dem Kanton Zürich in Rechnung.

§ 15. ¹ Das Volksschulamt richtet den Schulheimen einen Kostenanteil aus für die Sonderschulung von Schülerinnen und Schülern mit zivilrechtlichem Wohnsitz im Kanton Zürich.

² Es entrichtet an den Unterricht in Tagessonderschulen von Schulheimen einen Kostenanteil für Schülerinnen und Schülern mit Aufenthaltsort im Kanton Zürich.

³ Der Kostenanteil wird aufgrund der beitragsberechtigten Betriebskosten berechnet. Davon werden abgezogen:

- Beiträge der einweisenden Behörden und des Bundes,
- Leistungen Dritter,
- angebotsbezogene Erträge,
- Spenden ohne Verfügungseinschränkung.

⁴ Spenden mit einschränkender Zweckbestimmung werden nach den Richtlinien der Interkantonalen Vereinbarung für soziale Einrichtungen zur Leistungsabgeltung und zur Kostenrechnung (IVSE-Richtlinie LAKORE) angerechnet.

§ 16. Die Beitragsberechtigung für Wohnbauten richtet sich nach der Regelung für Jugendheime. Im Übrigen gilt für die Beitragsberechtigung § 12.

§ 17. ¹ Die Trägerschaft des Schulheims reicht dem Volksschulamt bis spätestens 30. September das Budget für das Folgejahr zu den beitragsberechtigten Angeboten ein.

² Das Budget enthält:

- den erforderlichen Personalaufwand auf der Grundlage der vom Volksschulamt festgelegten Zahl an beitragsberechtigten Stellen,
- den Liegenschaften- und den Sachaufwand einschliesslich der Fremdkapitalkosten,
- die anrechenbaren Erträge und Aufwandminderungen.

³ Bei der Budgetierung der Erträge aus der Belegung ist von folgender Auslastung auszugehen:

- 95% in Schulheimen im Behindertenbereich,
- 90% in allen anderen Schulheimen.

⁴ Unterschreitungen der Auslastung gemäss Abs. 3 sind zu begründen und Massnahmen für eine bessere Auslastung vorzuschlagen.

⁵ Bei Zuweisungen aus anderen Kantonen bildet das Budget die Grundlage für Vorschusszahlungen des Wohnkantons gemäss der IVSE-Richtlinie LAKORE.

Teilzahlungen und Schlussabrechnung

§ 18. ¹ Das Volksschulamt genehmigt innert dreier Monate das Budget und legt den voraussichtlichen Kostenanteil fest. Es leistet für das laufende Jahr Teilzahlungen höchstens im Umfang des voraussichtlichen Kostenanteils. Diese werden in der Regel hälftig per Ende März und Ende Juli geleistet.

² Das Volksschulamt verfügt die definitive Höhe des Kostenanteils nach erfolgter Berichterstattung gemäss § 19. Es berücksichtigt dabei die finanzielle Leistungsfähigkeit der Trägerschaft.

³ Die Bildungsdirektion kann Richtlinien zur Ausrichtung der Kostenanteile erlassen.

Rechnungslegung und Berichterstattung

§ 19. ¹ Die Trägerschaft führt für jedes von ihr betriebene Schulheim eine eigene Kostenrechnung. Die Rechnungslegung richtet sich nach der IVSE-Richtlinie LAKORE.

² Das Schulheim erstattet dem Volksschulamt jährlich Bericht. Die Berichterstattung erfolgt bis zum 30. April des Folgejahres und umfasst insbesondere:

- die revidierte Jahresrechnung (Bilanz, Erfolgsrechnung, Anhang),
- den Bericht der externen Revisionsstelle,
- die Berichterstattungsformulare, insbesondere den Betriebsabrechnungsbogen und die Bilanz gemäss Kontenrahmen für soziale Einrichtungen IVSE von CURAVIVA, das Personalformular sowie den Belegungsnachweis.

§§ 20–25 werden aufgehoben.

Übergangsbestimmung zur Änderung vom 26. September 2012

¹ Die im Schwankungsfonds gemäss § 20 dieser Verordnung in der Fassung vom 5. Dezember 2007 per 31. Dezember 2011 geäufneten Mittel werden bei der Ausrichtung der Kostenanteile berücksichtigt.

² Sie sind gesondert zu bilanzieren.

Begründung

A. Ausgangslage

Gemäss § 65 Abs. 2 lit. a des Volksschulgesetzes vom 7. Februar 2005 (VSG; LS 412.100) leistet der Kanton an den Betrieb von Sonder Schulen und Schulheimen mit privater Trägerschaft Kostenanteile bis zur vollen Höhe der beitragsberechtigen Kosten. Für den Neu- und Umbau von Gebäuden, einschliesslich Landerwerb, sowie in besonderen Fällen für andere Investitionen übernimmt der Kanton Kostenanteile bis zur Hälfte der beitragsberechtigten Kosten. Gemäss § 65 Abs. 4 VSG kann die Bildungsdirektion Pauschalen festsetzen.

Mit Beschluss vom 5. Dezember 2007 erliess der Regierungsrat die Verordnung über die Finanzierung der Sonderschulung vom 5. Dezember 2007 (LS 412.106, ABI 2007, 2280ff.). Die Verordnung trat am 1. Januar 2008 in Kraft. Danach richtete der Kanton den Schulheimen neu auf der Grundlage von kalkulierten Kosten pauschalierte Kostenanteile je beitragsberechtigtes Angebot aus (Pauschalierungssystem).

In der Folge erhob die Trägerschaft eines Jugendheims gegen eine Staatsbeitragsverfügung, die auf diesem Pauschalierungssystem beruhte, Rekurs. Der Regierungsrat hat diesen Rekurs mit Beschluss vom 30. März 2011 abgewiesen (RRB Nr. 349/2011). Gegen diesen Entscheid wurde beim Verwaltungsgericht Beschwerde erhoben. Das Verwaltungsgericht hat mit Entscheid vom 26. Oktober 2011 die Verordnungsbestimmungen über die Bemessung und Verwendung der pauschalierten Kostenanteile zum Teil – es mangelte insbesondere an einer formell-gesetzlichen Grundlage für den Schwankungsfonds – als nicht rechtskonform beurteilt (VB.2011.00283 E. 4.2). Es hob die von der Bildungsdirektion erlassenen Staatsbeitragsverfügungen auf und wies die Angelegenheit zur Neubeurteilung an die Bildungsdirektion zurück.

Die Berechnungsgrundlagen sind deshalb neu festzulegen, damit für die Ausrichtung der Staatsbeiträge ab 2012 wieder eine rechtliche Grundlage besteht.

Infrage kommen grundsätzlich eine gemäss den Vorgaben des Verwaltungsgerichts rechtskonforme Überarbeitung des Pauschalierungssystems oder die Rückkehr zum früheren Modell der Finanzierung des Defizits aufgrund der tatsächlichen Kosten der beitragsberechtigten Schulheime (Defizitsystem). Ersteres erweist sich im Hinblick auf die zur Verfügung stehende Zeit zwischen dem Entscheid des Verwaltungsgerichtes von Ende Oktober 2011 und den für 2012 anstehenden Staatsbeitragsverfügungen nicht als durchführbar, weil hierfür eine neue gesetzliche Grundlage in einem Gesetz im formellen Sinn geschaffen

werden müsste. Deshalb ist bis zum Inkrafttreten einer neuen Jugendheimgesetzgebung und den damit verbundenen Änderungen der Volkschulgesetzgebung zum früher geltenden Defizitsystem zurückzukehren.

Der Entwurf für eine Änderung der Verordnung über die Finanzierung der Sonderschulung wurde den Schulheimen zugestellt und im Rahmen einer Anhörung erläutert. Zusätzlich wurden die Vereinigung der Leiterinnen und Leiter der Zürcher Schulheime und weitere Betroffene zur schriftlichen Stellungnahme eingeladen. Diese bedauerten grundsätzlich den Wechsel zur Defizitfinanzierung. Anregungen zu einzelnen Bestimmungen, insbesondere zum Budgetgenehmigungsprozess wurden berücksichtigt, ausser sie liessen sich wegen gegenteiliger Vorgaben auf Gesetzesstufe nicht umsetzen.

B. Zu den einzelnen Bestimmungen

§ 5: Der Begriff «Kanton» wird durch die Bezeichnung «Volkschulamt» ersetzt, das über die Ausrichtung der Kostenanteile an die Sonderschulen und Schulheime verfügt.

§ 8: Diese Bestimmung wird inhaltlich nicht geändert; sie wird redaktionell überarbeitet, indem beispielsweise der Begriff «Besoldungen» durch die Bezeichnung «Löhne» ersetzt und bei den in dieser Bestimmung erwähnten Verordnungen das Erlassdatum hinzugefügt wird.

§ 13: Die Regelung entspricht derjenigen für Sonderschulen mit privater Trägerschaft in § 8. Da für die Schulheime noch kein ausgearbeitetes Stellenberechnungsmodell wie der in § 8 erwähnte Pensenpool für Sonderschulen besteht, erfolgt die Festlegung der beitragsberechtigten Stellen nach dem Rahmenkonzept der Institution.

§ 14: Die Regelung entspricht derjenigen für Sonderschulen (§ 10). Liegen die Kosten für ein Angebot unter der festgesetzten Versorgerntaxe, ist diese zu verringern.

§ 15: Abs. 1 entspricht der bisherigen Regelung in § 19 Abs. 3. Die Formulierung «Kinder und Jugendliche» wird durch die im Schulrecht übliche Formulierung «Schülerinnen und Schüler» ersetzt. Die in Abs. 4 erwähnte IVSE-Richtlinie heisst neu IVSE-Richtlinie LAKORE.

§ 16: Diese Regelung entspricht dem bisherigen § 25.

§ 17 Abs. 1–3: Die Träger der Schulheime haben dem Volksschulamt bis spätestens Ende September das Budget für das Folgejahr einzureichen. Das Budget dient unter anderem dazu, das nach Abzug aller Erträge und Aufwandminderungen verbleibende voraussichtliche Defizit zu berechnen. Die Budgetzahlen bilden auch die Grundlage für die Berechnung der von anderen Kantonen zu zahlenden Beiträge auf Vollkostenbasis bei Zuweisungen von Schülerinnen und Schülern aus anderen Kantonen (Abs. 5).

Bei den in Abs. 3 aufgeführten Auslastungsvorgaben handelt es sich um Richtwerte, anhand derer die Heime zu budgetieren haben. Bei einer Auslastung im vorgegebenen Mindestumfang wird von einer wirtschaftlichen und sparsamen Betriebsführung ausgegangen. Nicht erreichte Auslastungszahlen haben keinen direkten Einfluss auf die Beitragszahlungen, können aber dazu führen, dass – nach einer gemeinsamen Beurteilung mit der Institution – entsprechende Auflagen verfügt werden.

Ist gemäss Abs. 4 für die Institution vorhersehbar, dass die vorgegebene Auslastung nicht erreicht werden kann, hat sie dies zu begründen und Massnahmen für eine bessere Auslastung vorzuschlagen.

§ 18: Gemäss Abs. 1 erhalten die Heime wie bis anhin für das laufende Jahr Teilzahlungen in der Höhe des voraussichtlichen Kostenanteils. Die Teilzahlungen werden in der Regel hälftig per Ende März und Ende Juli ausgerichtet. Davon kann im Einzelfall abgewichen werden.

Abs. 2: Die Höhe des endgültigen Staatsbeitrages wird im Nachhinein auf der Grundlage der im Rahmen der Berichterstattung eingereichten Unterlagen festgesetzt. Je nach Ergebnis der Schlussabrechnung wird ein allfälliger restlicher Kostenanteil ausgerichtet oder zu viel bezahlte Beträge werden zurückgefordert. Der Staatsbeitrag wird nicht allein aufgrund des ungedeckt gebliebenen beitragsberechtigten Aufwands festgesetzt, sondern die finanzielle Leistungsfähigkeit der Trägerschaft wird angemessen berücksichtigt.

§ 19: Die Berichterstattung erfolgt im bisherigen Rahmen. Die in Abs. 1 erwähnte IVSE-Richtlinie LAKORE verlangt beispielsweise eine minimale Aufteilung der erbrachten Leistungen in Schule und Wohnen, um z. B. Vergleiche zwischen den Schulheimen zu ermöglichen.

Der in Abs. 2 erwähnte Einreichungsstermin für die Berichterstattung galt bereits bisher. Er wird neu auf Verordnungsebene verbindlich festgehalten. Die einzureichenden Unterlagen entsprechen ebenfalls den bisher verlangten. Die Auflistung ist nicht abschliessend. Falls nötig, können im Rahmen der Prüfung weitere Unterlagen eingefordert werden (z. B. ein Anlagespiegel).

§§ 20–25: Diese Bestimmungen werden aufgehoben, weil sie entweder nicht mehr notwendig sind (z. B. Schwankungsfonds) oder neu in den zu ändernden Bestimmungen enthalten sind.

Übergangsbestimmung zur vorliegenden Verordnungsänderung

Bei den im damaligen Schwankungsfonds geäufneten Mitteln handelt es sich um nicht verwendete Staatsbeiträge. Der Kanton hat ein Interesse daran, dass diese Mittel zugunsten der öffentlichen Aufgabe verwendet und bei der Ausrichtung zukünftiger Staatsbeiträge auf eine für die Trägerschaften zumutbare Weise angerechnet werden.

C. Inkraftsetzung und Entzug der aufschiebenden Wirkung

Die Verordnungsbestimmungen zur Bemessung der Kostenanteile sind vom Verwaltungsgericht teilweise als rechtswidrig beurteilt worden und können daher nicht mehr angewendet werden. Im Hinblick auf die vorliegende Verordnungsänderung wurden für 2012 keine Staatsbeiträge verfügt, sondern gestützt auf die nach bisherigem Recht erstellen Datenblätter Akontozahlungen im Umfang von 75% der Beiträge von 2011 geleistet. Damit wurde die Liquidität der Schulheime sichergestellt. Zum Zweck der Wiederherstellung der Rechtssicherheit und der Festsetzung der endgültigen Ansprüche für 2012 sind neue Rechtsgrundlagen nötig. Aus diesem Grund sollen die vorliegenden Verordnungsänderungen rückwirkend auf den 1. Januar 2012 in Kraft gesetzt werden.

Gemäss § 10 Abs. 2 des Verwaltungsrechtspflegegesetzes vom 24. Mai 1959 (VRG; LS 175.2) sind kantonale Erlasse mit einer Rechtsmittelbelehrung zu veröffentlichen. Dem Lauf der Rekursfrist und der Einreichung eines Rekurses kommt aufschiebende Wirkung zu (§ 25 Abs. 1 VRG). Die anordnende Instanz kann aus besonderen Gründen eine gegenteilige Anordnung treffen (§ 25 Abs. 3 VRG). Gleiches gilt für die Beschwerde ans Verwaltungsgericht (§ 55 VRG). Wie vorstehend ausgeführt, sind neue rechtsgültige Grundlagen für die Berechnung der Kostenanteile der Heime dringend erforderlich. Die Inkraftsetzung der überarbeiteten Verordnungsbestimmungen und damit die Grundlage für die Berechnung der Staatsbeiträge 2012 soll nicht durch ein Beschwerdeverfahren verzögert werden. Aus diesen Gründen ist einer allfälligen Beschwerde die aufschiebende Wirkung zu entziehen.

D. Finanzielle Auswirkungen

Mit den Verordnungsänderungen werden die rechtlichen Grundlagen für ein Finanzierungsmodell geschaffen, das sich an den tatsächlichen Kosten orientiert. Gegenüber dem bisherigen Modell, mit dem pauschalierte Kostenanteile auf der Grundlage von kalkulierten Kosten ausgerichtet wurden, entstehen keine Mehrkosten.

E. Regulierungsfolgeabschätzung

Bei den privaten Trägern von Schulheimen handelt es sich grundlegend um Institutionen, die unter das Gesetz zur administrativen Entlastung der Unternehmen vom 5. Januar 2009 (EntlG, LS 930.1) fallen. Die geänderten Bestimmungen in der Verordnung über die Finanzierung der Sonderschulen schaffen für die Schulheime bis auf die Vorgabe zur Einreichung eines Budgets gemäss § 17 keinen Mehraufwand. Die Pflicht zur Einreichung des Budgets stellt eine Neuerung dar. Diese ist für die Umsetzung des neuen Finanzierungsmodells zwingend. Der dadurch entstehende administrative Mehraufwand ist gering, weshalb die Vorgaben des EntlG eingehalten werden.