

Sitzung vom 6. Januar 2009

**29. Dringliches Postulat (Besoldungsungleichheit des Personals
in den privaten Kinder-, Jugend- und Sonderschulheimen
mit staatlichem Auftrag im Rahmen der neuen Heimfinanzierung)**

Die Kantonsräte Johannes Zollinger, Wädenswil, und Urs Lauffer, Zürich, sowie Kantonsrätin Karin Maeder-Zuberbühler, Rüti, haben am 24. November 2008 folgendes Postulat eingereicht:

Der Regierungsrat wird gebeten, die Ungleichbehandlung des Personals in den stationären privaten Einrichtungen der Kinder- und Jugendhilfe aufzuheben, indem Stufenanstiege und Beförderungen im Rahmen des Heimfinanzierungsmodells ermöglicht werden, analog zum Personal in den staatlichen Einrichtungen.

Begründung:

Sowohl die Heime mit privater Trägerschaft als auch kantonale Heime erfüllen einen Kernauftrag des Staates. Sie betreuen Kinder und Jugendliche, die aus verschiedenen Gründen nicht bei ihren Eltern wohnen können. Es sind staatliche Stellen, die zum Schutz der Kinder und Jugendlichen eine Platzierung in einer stationären Institution angeordnet haben. Deshalb befinden sich die Heime grundsätzlich nicht in einem «Markt», in dem Konkurrenz spielen soll und Gelder verdient werden sollen, sondern es hat z. B. soziale, pädagogische, rechtliche Gründe für den Heimaufenthalt. So ist es nicht wünschenswert, dass Kinder oder Jugendliche länger als nötig im Heim verbleiben, nur damit die Betriebsrechnung des Heimes gewinnbringend ist.

Neues Finanzierungsmodell für die Heime

Seit dem 1. Januar 2007 gilt im Kanton Zürich für die Finanzierung der Heime ein neues Finanzierungsmodell. Basis für das Finanzmodell sind bisherige Personalkosten und nicht eine Planung des Bedarfs in der Kinder- und Jugendhilfe – ein grundlegender Mangel dieses Modells.

Es gibt Gewinner und Verlierer mit diesem neuen System. Die Gewinner können dank dem neuen Modell einen Fonds äufnen, der Schwankungen in der Belegung der Heime ausgleicht. Die Äufnung dieses Fonds führte dazu, dass der Kanton im vergangenen Jahr insgesamt höhere Beiträge an die Heime ausbezahlt hat. Ohne Einbezug der Heime und ohne eigentliche Vernehmlassung wurde dieses neue Finanzierungsmodell in eine Verordnung gefasst, die per 1. Januar 2008 in Kraft gesetzt wurde.

Gegen das neue Finanzierungsmodell haben 17 Heime Rekurs eingelegt. Zurzeit finden Vergleichsverhandlungen statt und der Rekurs ist sistiert.

Ein zentraler Kritikpunkt in diesem Finanzierungsmodell ist die Ungleichbehandlung des Personals in den privaten Heimen gegenüber den vom Staat geführten Betrieben (Massnahmenzentrum Uitikon, Brüschalde, Jugendsekretariate, Staatsschulen, usw.).

Der Kanton macht den privaten Heimen (seit Jahrzehnten) Vorschriften, damit sie überhaupt eine Betriebsbewilligung erhalten:

- Der Stellenplan wird vom Kanton bewilligt.
- Die Qualifikation des Personals ist vorgeschrieben, usw.
- Obwohl der Kanton Anzahl und Ausbildung des Personals vorgibt, finanziert er seit 2007 keine Beförderungen und Stufenanstiege mehr. Auch der Teuerungsausgleich ist nicht eigentlich vorgesehen, wird allerdings zur Zeit gewährt .
- Die Heime mit privater Trägerschaft sollen die für Beförderungen und Stufenanstiege nötigen Gelder selber erwirtschaften. Bei den staatlichen Heimen, Jugendsekretariaten und Schulen wird diese Forderung nicht erhoben. Das ist Ungleichbehandlung.
- Wenn nun aus der Not heraus die Beförderungen und Stufenanstiege aus dem Schwankungsfonds bezahlt werden, wird damit dieser Fonds zweckentfremdet. Hat das Heim dann tatsächlich weniger Belegung, fehlt das Geld, das diese Situation überbrücken sollte.

Eine Ungleichbehandlung besteht auch zwischen unterschiedlichen privaten Angeboten: Wie oben beschrieben erhalten private Heime Stufenanstiege und Beförderungen nicht ausgeglichen. Bei privaten Tagessonderschulen hingegen werden die Stufenanstiege und Beförderungen angerechnet.

Sowohl die Heime mit privater Trägerschaft als auch kantonale Heime sind für die Erfüllung ihres Auftrags auf gut qualifiziertes Personal angewiesen (rund 80% der Budgets sind Personalkosten).

- Den privaten Heimen droht mit der geltenden Regelung, dass sie ihr qualifiziertes Personal an staatliche Einrichtungen verlieren werden, da dort ein grosszügigeres Lohnregime besteht.
- So sind z. B. Heilpädagoginnen und Heilpädagogen in der Volksschule zurzeit sehr gesucht. Sie wandern von den Heim-Sonderschulen ab in die staatlichen Schulen, weil sie dort mehr verdienen.
- Das gleiche gilt für die Sozialpädagoginnen und Sozialpädagogen, die im Internatsbereich der Heime arbeiten.
- Damit «bluten» die Heime aus: Ohne fachlich qualifiziertes Personal werden sie ihren Auftrag, gefährdete, schwierige, behinderte Kinder und Jugendliche zu betreuen, zu fördern und sie in die Familie, die

Gesellschaft zu integrieren, nicht mehr erfüllen können. Es besteht die Gefahr, dass das Personal, sobald diese Ungleichbehandlung greift, aus den Heimen abwandert.

Der Regierungsrat setzt mit dem geltenden Modell falsche Anreize. Die Heime und Schulen gehören zum Bildungswesen unseres Kantons. Sie sind keine KMU. Sie können auch nicht warten, bis ein neues Finanzierungsmodell erarbeitet ist. Die Gleichstellung des Personals muss sofort erfolgen.

Der Kantonsrat hat das Postulat am 1. Dezember 2008 dringlich erklärt.

Auf Antrag der Bildungsdirektion

beschliesst der Regierungsrat:

I. Zum Postulat Johannes Zollinger, Wädenswil, Urs Lauffer, Zürich, und Karin Maeder-Zuberbühler, Rüti, wird wie folgt Stellung genommen:

Mit Ausnahme des von der Stadt Winterthur geführten Kinderheims Oberi handelt es sich bei allen 58 subventionierten, im Kanton Zürich angesiedelten Kinder-, Jugend- und Sonderschulheimen um private Einrichtungen. 13 von ihnen werden von der Stiftung Zürcher Kinder- und Jugendheime (zjk) geführt; alle andern von einer je eigenen privaten Trägerschaft.

Das Personal dieser Heime ist nach individuellen, privatrechtlichen Verträgen angestellt, dasjenige der Stiftung zjk untersteht einem Gesamtarbeitsvertrag. Die meisten Trägerschaften orientieren sich zwar bei der Lohnfestlegung am kantonalen Personalrecht, sie sind jedoch nicht an dieses gebunden. Angestellte von privaten Heimen wie von anderen Institutionen mit privater Trägerschaft unterstehen somit nicht dem kantonalen Personalrecht. Die Entscheide des Regierungsrates bezüglich Stufenanstieg und Beförderungen gelten jedoch grundsätzlich nur für das Staatspersonal bzw. für Einrichtungen, die ausdrücklich dem kantonalen Personalrecht unterstehen (vgl. Beantwortung der Anfrage KR-Nr. 282/2008 betreffend Sonderschulung in Heimen). Der Kanton macht den Heimen weder anstellungsrechtliche Vorschriften, noch überprüft er die Anstellungsverträge.

Die Vorgaben von Bund und Kantonen bezüglich des Personals betreffen vor allem qualitative Gesichtspunkte, u. a. die Ausbildungsvoraussetzungen und das Verhältnis zwischen Betreuenden und Kindern. So müssen z. B. in den vom Bundesamt für Justiz anerkannten Heimen drei Viertel des sozialpädagogischen Personals über eine vom Bund anerkannte Ausbildung verfügen. Die von einem Heim zu erfül-

lenden Anforderungen ergeben sich aus dem von ihm erstellten und vom Kanton bewilligten Rahmenkonzept. Gestützt darauf bewilligt der Kanton den Stellenplan, der die zur Umsetzung des Rahmenkonzepts erforderliche Anzahl Stellen sowie die berufliche Qualifikation der Beschäftigten festlegt. Der Stellenplan ist gleichzeitig Grundlage zur Kalkulation der beitragsberechtigten Personalkosten.

Als Teil des Sanierungsprogramms 04 begrenzte der Regierungsrat die Staatsbeiträge an Kinder-, Schul- und Jugendheime. Um den Plafond einhalten zu können, musste ein neues Finanzierungsmodell erarbeitet werden. Die ursprüngliche Finanzierung entsprach im Wesentlichen einer Defizitdeckung und bot somit keine Gewähr, dass mit der wünschbaren Genauigkeit budgetiert und die festgelegte Obergrenze eingehalten werden konnte.

Das neue Finanzierungsmodell trat auf den 1. Januar 2007 in Kraft. Neu beteiligt sich der Kanton nicht mehr an einem Defizit des Heims, sondern richtet an die Betreuung von Kindern und Jugendlichen eine im Voraus festgelegte, auf kalkulierten Werten beruhende Tagespauschale aus. Diese wird für jedes beitragsberechtigtes Angebot den konzeptuellen Rahmenbedingungen entsprechend festgelegt. Sie ist so berechnet, dass sie zusammen mit den Gemeinde- und allfälligen Bundesbeiträgen bei Erreichung der verlangten Sollauslastung die berechneten Ausgaben deckt. Die Sollauslastung beträgt für Sonderschulheime für geistig Behinderte und schwer Mehrfachbehinderte 90%, für Durchgangsheime 75%, für die übrigen Heime und Sonderschulheime 85%. Damit verfügen die Heime über einen betriebswirtschaftlichen Handlungsspielraum, indem sie bei einer höheren Auslastung einen Überschuss erwirtschaften können. Dieser ist in einen Fonds (Schwankungsfonds) einzulegen, der zum Ausgleich von defizitären Betriebsergebnissen dient. Er darf höchstens einen Drittel des jährlichen Personalaufwands betragen. Darüber hinausgehende Gewinne werden im Folgejahr mit dem Staatsbeitrag verrechnet.

Der kalkulierte Personalaufwand bildet die wichtigste Grösse bei der Errechnung der Tagespauschale. Er wird auf der Grundlage des kantonalen Lohnsystems berechnet. Beispielsweise wird für die anrechenbare Besoldung ausgebildeter Sozialpädagoginnen und Sozialpädagogen die Lohnklasse 15, Erfahrungsstufe 6 angerechnet, für Mitarbeitende mit Leitungsfunktion die Lohnklasse 16, Erfahrungsstufe 6. Ausgehend von diesen Werten werden die anfallenden Tageskosten berechnet. Dies geschieht mit dem genannten Datenblatt, das der Kanton für jedes Heim einzeln erstellt und verfügt. Die darin enthaltene Einstufung einer bestimmten Personalfunktion stellt aber lediglich eine Berechnungsgrösse dar und ist keine verbindliche Vorgabe an die Heime.

Die Personalkosten werden jeweils der Teuerung angepasst. Diese teuerungsbedingten Mehrkosten sind beitragsberechtigt, werden somit über einen höheren Staatsbeitrag ausgeglichen. Gestützt auf § 18a der Verordnung über die Jugendheime vom 4. Oktober 1962 (LS 852.21) bzw. § 14 der Verordnung über die Finanzierung der Sonderschulung vom 5. Dezember 2007 (LS 412.106) passt die Bildungsdirektion das Datenblatt bei massgeblichen Veränderungen der kantonalen Rahmenbedingungen und einer anerkannten Änderung des Rahmenkonzepts an. Die Gewährung des Teuerungsausgleichs stellt eine massgebliche Veränderung der kantonalen Rahmenbedingungen dar, weil dadurch die berechneten Jahresbesoldungen erhöht werden.

Die privaten Tagessonderschulen werden dagegen immer noch nach dem Grundsatz der Defizitdeckung finanziert. Bei kommunalen Tagessonderschulen wird ein Teil des Defizits in Abhängigkeit vom Finanzkraftindex gedeckt. Deshalb ist bei diesen Institutionen nicht der kalkulatorische, sondern der tatsächliche Personalaufwand massgebend.

Die Umsetzung des neuen Finanzierungsmodells zeigte bisher Folgendes:

- Mit wenigen Ausnahmen lag die Auslastung der Heime über den verlangten Sollauslastungen. Die Sonderschulheime für geistig Behinderte und schwer Mehrfachbehinderte waren im Durchschnitt zu 98% ausgelastet (Sollauslastung 90%) die übrigen Sonderschulheime zu 94% (Sollauslastung 85%), die Durchgangsheime zu 77% (Sollauslastung 75%), die übrigen Wohn- und Jugendheime zu 90% (Sollauslastung 85%).
- Gemäss Staatsbuchhaltung beliefen sich die 2007 ausgerichteten Staatsbeiträge auf 46,5 Mio. Franken (40,7 Mio. Franken an Zürcher Heime, 5,3 Mio. Franken an Zürcher Jugendliche in ausserkantonalen Heimen) im Vergleich zu 28,6 Mio. Franken im Vorjahr. Periodenbereinigt, d. h. unter Berücksichtigung der Zahlungen, die 2007 noch für 2006 erfolgten, wurden 2007 insgesamt 40,7 Mio. Franken und 2006 33,3 Mio. Franken ausgerichtet.
- Der Anstieg ist hauptsächlich durch das neue Finanzierungsmodell bedingt und massgeblich auf die deutlich höhere Auslastung der Heime zurückzuführen. Die Staatsbeiträge im neuen Finanzierungsmodell sind direkt an die Anzahl Aufenthaltstage von Zürcher Kindern und Jugendlichen gebunden. Die Auslastung bemisst sich nach der Anzahl der Aufenthaltstage von Zürcher Kindern und Jugendlichen in einem Heim.

- Die hohe Auslastung erlaubte es 44 von 58 beitragsberechtigten Heimen, Einlagen in den Schwankungsfonds zu tätigen. Gesamthaft belaufen sich diese auf rund 15 Mio. Franken, was einem Anteil von 37 % der ausgerichteten Staatsbeiträge an die Heime im Kanton Zürich entspricht.

Es ist noch zu früh, um Bilanz über das neue Finanzierungsmodell zu ziehen und Anpassungen vorzunehmen; dies kann frühestens auf 2010 erfolgen. Heute kann aufgrund der hohen Auslastungen für die meisten Heime ein betriebswirtschaftlich erfreuliches Ergebnis ausgewiesen werden. Dank der Auslastung und dem Finanzierungsmodell haben die Heime einen grösseren finanziellen Handlungsspielraum erworben, was die Öffnung der einzelnen Schwankungsreserven belegt. Gesamthaft betrachtet kann festgestellt werden, dass die Heime in der Regel genügend Mittel haben, um zusätzliche Lohnmassnahmen, wie z. B., Beförderungen oder Zulagen, zu finanzieren. Dies können sie auch in Jahren tun, in denen den kantonalen Angestellten wegen der Finanzlage des Kantons kein Stufenaufstieg gewährt wird.

Das seit 2007 geltende Finanzierungssystem ist ein wichtiger Schritt von der früheren Defizitdeckung hin zu einer zeitgemässen Leistungsabgeltung. Das Finanzierungsmodell in seiner heutigen Form ist nicht in Stein gemeisselt, sondern wird nach den ersten Erfahrungen weiterentwickelt. Dabei wird es vor allem darum gehen, die Anreize hinsichtlich der Wirtschaftlichkeit und der strukturellen Qualitätsmerkmale zu verstärken. Es ist geplant, dass die zuständigen Ämter der Bildungsdirektion 2009 mit der Überarbeitung beginnen. Die betroffenen Heime werden in geeigneter Weise in die Überarbeitung mit einbezogen.

Aus diesen Gründen beantragt der Regierungsrat dem Kantonsrat, das Postulat KR-Nr. 384/2008 nicht zu überweisen.

II. Mitteilung an die Mitglieder des Kantonsrates und des Regierungsrates sowie an die Bildungsdirektion.

Vor dem Regierungsrat
Der Staatsschreiber:

Husi