



**Botschaft  
des Stadtrates an  
den Gemeinderat**

110475 / 326.16.00

---

## **Auftrag Vorberatungskommission ALÜ 2.1 betreffend Delegation der Schulsozialarbeit sowie der Kindertagesstätten an die Stadtschule**

### **Antrag**

1. Der Auftrag "Delegation der Kindertagesstätten an die Stadtschule" wird umgesetzt.
2. Der Auftrag "Delegation der Schulsozialarbeit an die Stadtschule" wird abgelehnt.
3. Der Auftrag der Vorberatungskommission ALÜ 2.1 betreffend Delegation der Schulsozialarbeit sowie der Kindertagesstätten an die Stadtschule wird als erledigt abgeschrieben.

### **Zusammenfassung**

Die verschiedenen Schweizer Städte kennen unterschiedliche Formen der Angliederung und Organisation von schulnahen Angeboten. Sie sind in der Regel auf die örtlichen Verhältnisse abgestimmt. In Chur verfügen die Stadtschule, die Kindertagesstätten und die Schulsozialarbeit organisatorisch durch das Departement Bildung Gesellschaft Kultur über ein gemeinsames Dach.

Die Kindertagesstätten waren von 1995 bis 2005 bereits der Stadtschule unterstellt. Sie stecken mitten in einem intensiven Wachstumsprozess, welcher viele Ressourcen in Anspruch nimmt und das Personal fordert. Auch wenn nur eine geringe Entlastung des Finanzhaushalts zu erwarten ist und ein Überführungsaufwand aufgebracht werden muss, trägt die Unterstellung unter die Stadtschule dem Umstand Rechnung, dass auf kantonaler Ebene seit 1. August 2013 das Amt für Volksschule und Sport (AVS) ebenfalls für diesen Bereich zuständig ist. Zudem setzt diese Unterstellung aus Sicht des Stadtrates die





**richtigen Anreize, um die pädagogischen Angebote der Schule und Betreuung optimal auf die Bedürfnisse der Kinder und Eltern auszurichten.**

**Wie im Bericht der Vorberatungskommission ALÜ 2.1 vom 13. November 2016 ausgeführt, ist für eine erfolgreiche Schulsozialarbeit das Vertrauensverhältnis zwischen Schülerinnen und Schülern respektive Eltern und der Schulsozialarbeit entscheidend. Dies ist insbesondere deshalb wichtig, damit sich die Schulsozialarbeit auch bei Konflikten zwischen Eltern oder Kindern/Jugendlichen und der Schule als vertrauenswürdige Stelle für eine Beratung anbieten kann. Als Handlungsfeld der Sozialen Arbeit liegt die erforderliche Expertise bei den Sozialen Diensten. Eine Verschiebung der Schulsozialarbeit hätte einen einmaligen Überführungsaufwand, aber keine wiederkehrende Entlastung des Finanzhaushalts zur Folge. Ausserdem würde die enge und bewährte Zusammenarbeit der Schulsozialarbeit mit der sprachlichen Frühförderung und insbesondere der Jugendarbeit erschwert. Die Unterstellung der Schulsozialarbeit bei den Sozialen Diensten hat sich in der Praxis bewährt. Weil bei einer Verschiebung die Nachteile überwiegen, lehnt der Stadtrat die Delegation an die Stadtschule ab.**



## Bericht

### 1. Ausgangslage

Der Gemeinderat setzte an der Sitzung vom 17. Dezember 2015 (GRB.2015.34) eine Vorberatungskommission (VBK) zur Aufgaben- und Leistungsüberprüfung ALÜ 2.1 ein, welche Sparvorschläge des Stadtrates zu beraten und Aufträge für die Ausarbeitung von Botschaften zu erteilen hatte. Ziel war es, jährliche Einsparungsmöglichkeiten im Rahmen von vier Millionen Franken zu eruieren.

Die Delegation der Schulsozialarbeit sowie der Kindertagesstätten an die Stadtschule wird im Bericht der VBK vom 13. November 2016 als ein Thema mit Optimierungspotenzial hinsichtlich der Entlastung des städtischen Haushalts aufgeführt. Völlig unbestritten waren dabei die Bedeutung und die Wichtigkeit dieser Angebote. Die VBK benennt als mögliche Ergebnisse der genannten Reorganisation namentlich:

- eine Reduktion des Verwaltungsaufwands an verschiedenen Schnittstellen zwischen Stadtschule und Sozialen Diensten;
- eine noch effizientere Leistungserbringung aufgrund einer direkteren Einflussnahme der Stadtschule.

Allerdings beurteilte die VBK aus der Umsetzung dieser Massnahme ein geringes Potenzial auf die Entlastung des städtischen Haushalts. An der Sitzung vom 15. Dezember 2016 (GRB.2016.57) überwies der Gemeinderat den Antrag der VBK an den Stadtrat, mit dem Auftrag, eine Botschaft auszuarbeiten.

### 2. Rechtliche Grundlagen

Der Gemeinderat ist gemäss Art. 25 lit. a Stadtverfassung (RB 111) für die Oberaufsicht über die Stadtverwaltung und gemäss lit. c derselben Bestimmung für die Schaffung von neuen Dienststellen zuständig. Nach Art. 40 Abs. 2 Stadtverfassung legt der Gemeinderat die Aufgabenbereiche der Departemente fest. Gemäss Art. 33 lit. b Stadtverfassung wiederum ist der Stadtrat für die Führung der Stadtverwaltung verantwortlich. Der Gemeinderat kann jedoch mittels Aufträgen (Art. 57 lit. a der Geschäftsordnung für den Gemeinderat; RB 121) den Stadtrat auffordern, auf dem Gebiet der Verwaltung oder der Gesetzgebung in bestimmter Richtung tätig zu werden.

Gemäss Art. 11 lit. a Stadtverfassung unterliegen Änderungen von Gesetzen dem obligatorischen Referendum und haben eine Volksabstimmung zur Folge. Einzige Ausnahme



sind gemäss Art. 12 Abs. 2 Stadtverfassung Vorlagen, die im Gemeinderat ohne Gegenstimme verabschiedet werden. Sie unterliegen dem fakultativen Referendum.

### **3. Stadtschule**

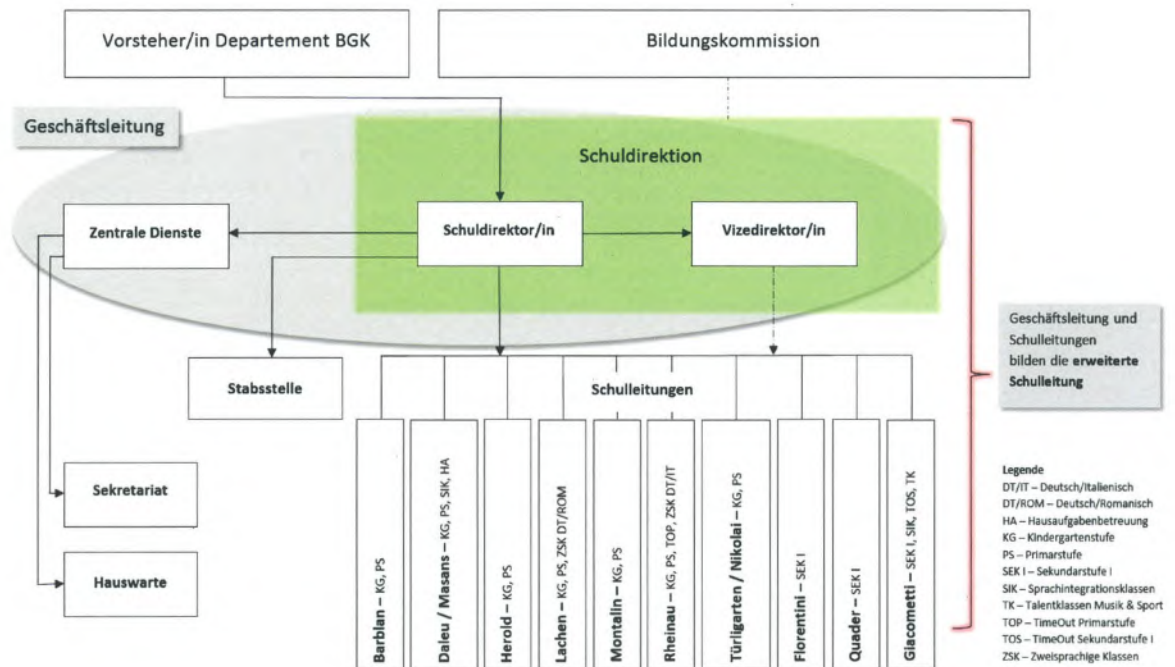
Die rechtlichen Grundlagen zur Führung der Stadtschule sind im kantonalen Gesetz über die Volksschulen des Kantons Graubündens (BR 421.000), im städtischen Schulgesetz (RB 711) sowie den dazugehörigen Ausführungsbestimmungen festgelegt.

Am 16. Mai 2013 wurden im Gemeinderat zwei Botschaften des Stadtrates mit schulischen Themen beraten, die eine Reorganisation der Stadtschule nach sich zogen. Die heutige Organisationsform mit geführten Schulen (Schulleitungen) wurde festgelegt und die Bildungskommission als strategisches Führungsorgan eingeführt.

Gemäss Art. 26 Abs. 1 lit. a des städtischen Schulgesetzes ist die Bildungskommission für die Festlegung des Leitbilds, der Legislaturziele sowie des Organigramms der Stadtschule zuständig.

Die Stadtschule ist heute operativ in die zentralen Einheiten der Schuldirektion und des Schulsekretariats sowie in die dezentral angesiedelten Schuleinheiten gegliedert. Zu einer Schuleinheit gehört jeweils ein Schulhaus sowie verschiedene Kindergärten. Für Reinigung und Unterhalt ist in jeder Schuleinheit ein Schulhausabwart mit einem Team von Reinigungsfachkräften zuständig.

Die Hausaufgabenbetreuung wird gemäss Beschluss des Gemeinderates vom 18. Dezember 2014 (GRB.2014.60) seit dem Schuljahr 2015/2016 nicht mehr durch Lehrpersonen, sondern von Hilfspersonal beaufsichtigt. Der Einsatz von Lehrpersonen zu einem tieferen Stundenansatz wurde dabei als nicht realistisch beurteilt. Die Hausaufgabenbetreuenden werden durch die Schulleitung Masans und Daleu geführt. Sie arbeiten jedoch in allen Schulhäusern.



Im letzten Jahrzehnt wurden an der Stadtschule mehrere tiefgreifende Umgestaltungen und Neuheiten implementiert. Die Wichtigsten davon sind namentlich: die Führung des Modells C auf der Sekundarstufe I (2006), die Umsetzung der integrativen Förderung (2008/2009), die definitive Einführung von zweisprachigen Primarschulklassen (2009), die Totalrevision des Schulgesetzes der Stadt Chur und ihre konkreten Folgen (2013), die Reorganisation der Schulleitung (2014) oder das Führen von Talentklassen (2016). All diese Umwandlungen oder Neuerungen verlangten und verlangen Zeit und andere Ressourcen für eine erfolgreiche Umsetzung. Die nächsten Jahre werden zudem durch die Einführung des kantonalen Lehrplans 21 geprägt. Diese verlangt wiederum einige Anstrengungen und namentlich die Weiterbildungen der Lehrkräfte wird in dieser anstehenden Periode darauf konzentriert.

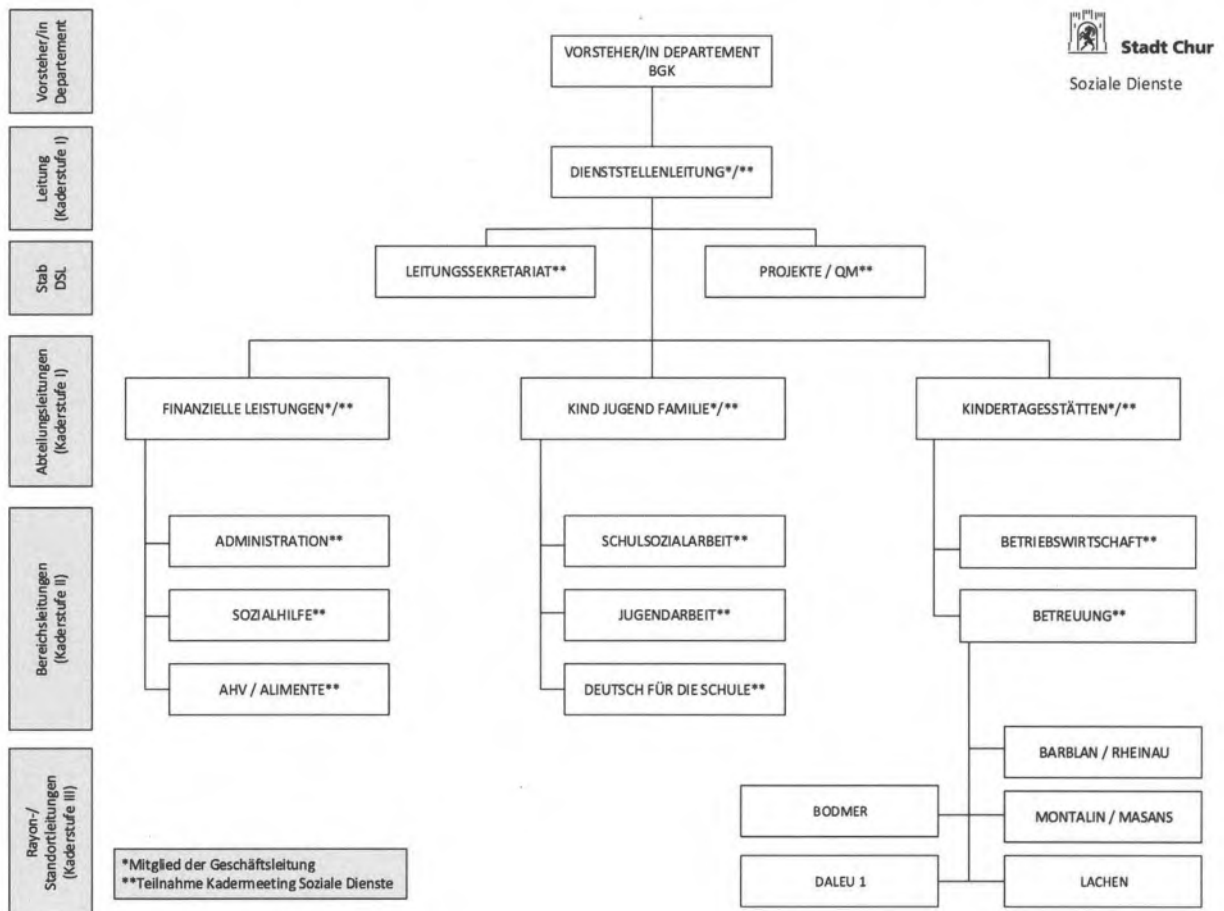
Im Hinblick auf die Konsolidierung und Optimierung der bestehenden Angebote sollte aus Sicht des Stadtrates derzeit mit Neuerungen in der Stadtschule vorsichtig umgegangen werden. Dazu sind die Förderung in der Erstsprache Deutsch, die bestehenden zweisprachigen Angebote sowie der Ausbau und weitere Verbesserungen in den MINT-Bereichen zu zählen.



#### 4. Soziale Dienste

Die Sozialen Dienste nehmen auf dem Gebiet der Stadt die sozialstaatlichen Aufgaben wahr, die gemäss Gesetz den Gemeinden zugeordnet sind. Dazu gehören die Abwicklung der bedarfsabhängigen Sozialleistungen sowie der gesamte Bereich der Kinder- und Jugendförderung.

Organisatorisch sind die Sozialen Dienste in die Abteilungen Finanzielle Leistungen (Administration, Sozialhilfe und AHV/Alimente), Kind Jugend Familie ("Deutsch für die Schule", Schulsozialarbeit und Jugendarbeit) und Kindertagesstätten gegliedert.



Der Bereich Sozialhilfe in der Abteilung Finanzielle Leistungen umfasst heute lediglich den behördlichen Entscheid und gegebenenfalls die Auszahlung der Sozialhilfe. Die Beratung der Hilfe suchenden Personen und die Antragstellung wird durch den Regionalen Sozialdienst des Kantons wahrgenommen. Im Zuge der Umsetzung der FA-Reform stellt der Kanton den Gemeinden die Kosten der Betriebsführung der Sozialdienste seit 1. Januar 2016 jedoch gesamthaft in Rechnung. Der Gemeindebeitrag 2016 belastete die Stadt mit Fr. 1'595'864.--. Die Gemeinden können die Sozialberatung jedoch auch selber



wahrnehmen, wenn sie gewisse Bedingungen erfüllen. Die Geschäftsprüfungskommission beauftragte deshalb den Stadtrat, die Übernahme der Sozialberatung zu prüfen. Weil die Stadt damit Schnittstellen reduzieren und eine ganzheitlichere Sozialhilfepolitik betreiben kann, ist die Eingliederung der Sozialberatung in die Sozialen Dienste nicht unwahrscheinlich. Dies würde wiederum zu einem Wachstum der Sozialen Dienste führen. Aufgrund der zweijährigen Kündigungsfrist beim Kanton ist eine Umsetzung jedoch frühestens per 1. Januar 2021 möglich.

#### **4.1 Kindertagesstätten (schulergänzende Tagesstrukturen)**

Bis 1995 war der Mittagstisch Daleu gemäss "Bericht zur familienergänzenden Kinderbetreuung in der Stadt Chur" - damals die einzige städtische Kindertagesstätte - den Sozialen Diensten angegliedert. Im Zusammenhang mit der Inkraftsetzung des städtischen Gesetzes über die familien- und schulergänzende Kinderbetreuung vom 27. September 1998 (RB 311) wurden die vormals privaten Schülerhorte mit dem städtischen Mittagstisch Daleu zusammengelegt. Daraus entstanden die Kindertagesstätten Barblan, Daleu und Casanna. Diese waren bis Ende 2004 bei der Stadtschule angegliedert. Nach der Annahme des neuen kantonalen Gesetzes über die Förderung der familienergänzenden Kinderbetreuung im Kanton Graubünden (BR 548.300) durch das Bündner Stimmvolk am 18. Mai 2003 erfolgte eine Teilrevision des städtischen Kinderbetreuungsgesetzes. Analog zur Organisation des Kantons, bei dem die gesamte familienergänzende Kinderbetreuung fortan dem Kantonalen Sozialamt zugewiesen wurde, wurden auch die Kindertagesstätten per 1. Januar 2005 wieder zu den Sozialen Diensten verschoben.

Die städtischen Kindertagesstätten stellen heute an sieben Standorten die Betreuung der Kindergarten- und Primarschulkinder aller neun Schulhäuser und der dazu gehörenden Kindergärten sicher. Sie sind an drei Standorten (Daleu, Montalin und Rheinau) ins Schulareal integriert und an vier Standorten (Barblan, Bodmer, Lachen und Masans) extern in der Nähe der Schulhäuser eingemietet. Der Mittagstisch für die Oberstufe (Sek. I) wird zentral für alle drei Oberstufenschulhäuser im Jugendtreff der Jugendarbeit auf dem Areal Stadtbaumgarten angeboten, wobei eine Mitarbeiterin der Kindertagesstätten durch Zivildienstleistende und Praktikanten der Jugendarbeit unterstützt wird. Die Betreuung für Kinder im Kindergarten- und Schulalter wird nur zu rund 70 % durch die städtischen Kindertagesstätten erbracht: 20 % der Betreuungsstunden werden durch private Krippen geleistet (dies ist nur für Kindergartenkinder möglich) und 10 % durch Tagesfamilien des



Vereins KJBE. Die Sozialen Dienste koordinieren den vorschulischen- (familienergänzenden) und den schulergänzenden Teil pro Kinderkrippe jeweils in einer Leistungsvereinbarung.

Gemäss Art. 27 Abs. 1 des Gesetzes für die Volksschulen des Kantons Graubünden (Schulgesetz; BR 421.000) in Verbindung mit Art. 6 der Verordnung über weitergehende Tagesstrukturen (Tagesstrukturverordnung; BR 421.030) müssen die Schulträgerschaften seit 1. August 2013 bei Bedarf Kinderbetreuung in Form von Tagesstrukturen anbieten. Die Angebotspflicht umfasst die Zeit ab 07:30 Uhr morgens bis zur schulischen Blockzeit und im Anschluss an diese bis abends um 18:00 Uhr.

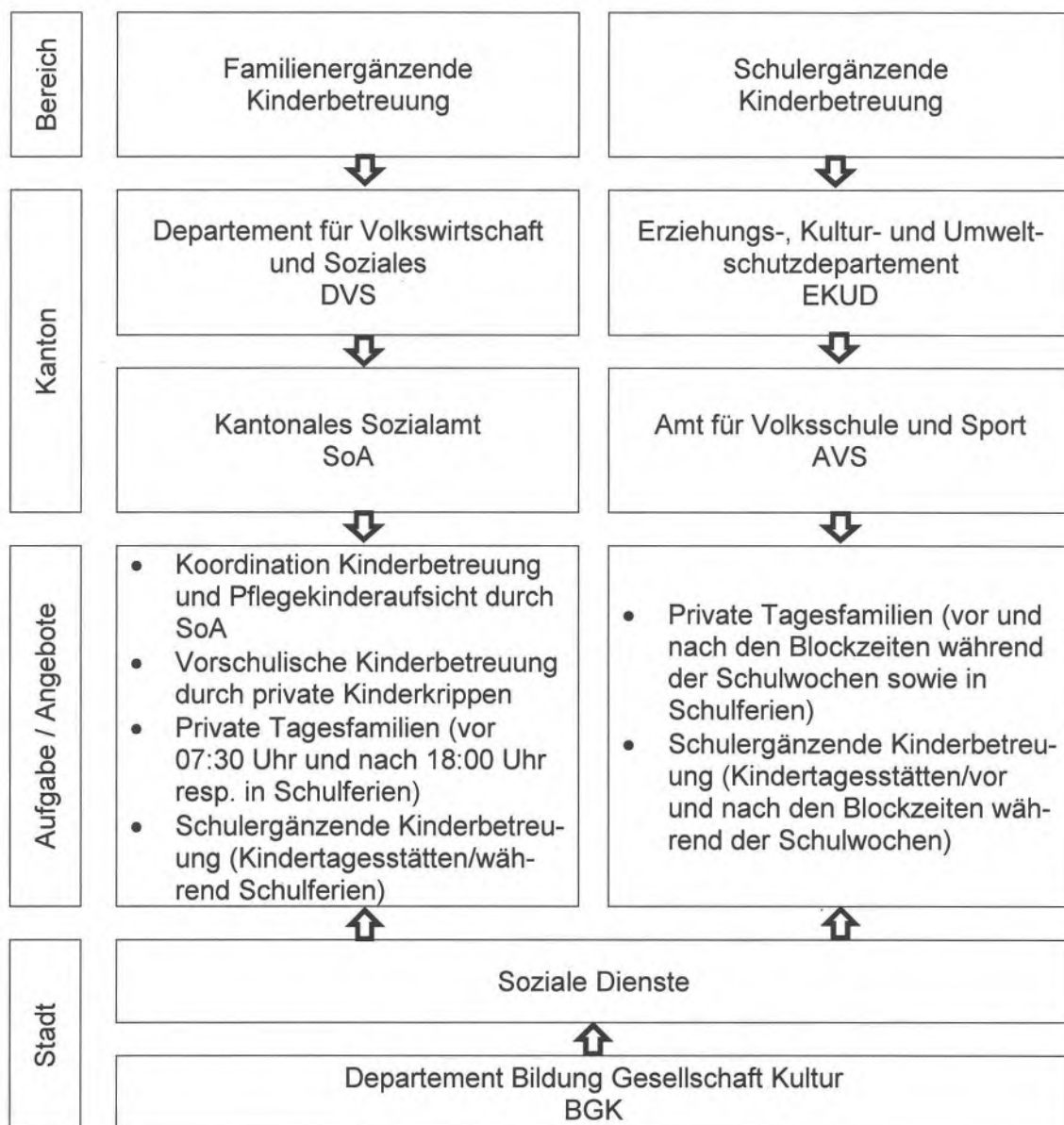
Die Tagesstrukturen unterstehen seither gemäss Art. 91 Abs. 1 lit. a und c Schulgesetz als Angebot der Volksschule der Aufsicht des Kantonalen Amtes für Volksschule und Sport (AVS). Die familienergänzende Betreuung hingegen wird durch das Kantonale Sozialamt im Departement für Volkswirtschaft und Soziales (DVS) beaufsichtigt (Art. 8 und Art. 9 Abs. 3 und 4 des Gesetzes über die Förderung der familienergänzenden Kinderbetreuung im Kanton Graubünden; BR 548.300). Kompliziert ist diese Aufteilung, weil einerseits die Betreuung durch Tagesfamilien abends nach 18:00 Uhr und andererseits auch die Betreuung während der Schulferien nicht in den Zuständigkeitsbereich des Kantonalen Amtes für Volksschule und Sport, sondern des Kantonalen Sozialamts fällt. Deshalb müssen beispielsweise auch die Churer Kindertagesstätten die Betreuung von ein- und denselben Schulkindern für die Schulzeit respektive die Schulferien mit verschiedenen kantonalen Ämtern abrechnen.

Unterdessen hat die Bündner Regierung festgestellt, dass diese Organisation bisweilen zu Doppelspurigkeiten führt. Sie nahm am 28. Oktober 2015 im Rahmen ihrer Antwort auf eine parlamentarische Anfrage betreffend Finanzierung der Kinderbetreuung (Tagesstrukturen) ungefragt zur Frage der Zuständigkeiten in der kantonalen Verwaltung Stellung: "Da es in verschiedenen Gemeinden zu Überschneidungen zwischen der schul- und der familienergänzenden Kinderbetreuung kommt, wird die Regierung im Rahmen der oben erwähnten Überprüfung zudem der Frage nachgehen, ob die schul- und familienergänzende Kinderbetreuung bezüglich Zuständigkeit in der Verwaltung, gesetzlicher Vorgaben und Kostenbeiträge einheitlich ausgestaltet werden soll." Das Ergebnis dieser Überprüfung steht noch aus.

Unabhängig von der Organisation des Kantons sind die Gemeinden jedoch gemäss Art. 65 Abs. 2 der Verfassung des Kantons Graubündens (BR 110.100) frei in der Wahl ihrer Organisation und demnach in der Entscheidung, die Tagesstrukturen organisatorisch der Schule oder anderswo anzugliedern.



Die Organisation (IST-Zustand) der Aufsicht über die Kinderbetreuung:



Art. 37 Abs. 1 des städtischen Schulgesetzes (RB 711) legt fest, dass die Stadt betreute Tagesstrukturen in Form von Kindertagesstätten anbietet. Art. 37 Abs. 2 des städtischen Schulgesetzes legt fest, dass das Gesetz über die familienergänzende Kinderbetreuung in der Stadt Chur (RB 311) massgebend ist. Art. 7 dieses Gesetzes weist die Koordination für die gesamte familienergänzende Kinderbetreuung in der Stadt Chur den Sozialen Diensten zu. Diese umfasst in erster Linie die Sicherstellung eines vom Kleinkindbereich bis zum Ende der Primarschulzeit bedarfsgerechten und in sich stimmigen Angebots. Diese Bestimmung lässt hingegen die Angliederung der Erfüllung weiterer Aufgaben gemäss diesem Gesetz offen. Die Verschiebung des operativen Betriebs der Kindertagesstätten von den Sozialen Diensten zur Stadtschule ist gemäss dieser Auslegung nach



Ansicht des Stadtrates ohne Gesetzesänderung möglich, so lange die oben beschriebene übergeordnete Aufgabe der Koordination der Kinderbetreuung bei den Sozialen Diensten bleibt.

An der Sitzung vom 4. Februar 2016 (GRB.2016.4) lehnte der Churer Gemeinderat den Auftrag Susanne von Rechenberg und Mitunterzeichnende betreffend Dienststellenwechsel der schulergänzenden Kinderbetreuung mit 15:1 Stimmen bei 5 Enthaltungen ab. Als Hauptgründe wurden rechtliche Gründe (drohende Gesetzesänderung/Volksabstimmung), ein fehlendes übergeordnetes Gesamtkonzept sowie die bereits bestehende Grösse der Schuldirektion angeführt.

Die städtischen Kindertagesstätten sind aufgrund der stark steigenden Nachfrage mitten in einem gewaltigen Wachstumsschub. Die in Rechnung gestellten Betreuungsstunden haben seit 2011 von 59'355 bis 2016 auf 116'374 Stunden um 96 % zugenommen. Alleine in den Jahren 2014, 2015 und 2016 betrug das Wachstum der geleisteten Betreuungsstunden jährlich rund 20 %. Gemäss Bericht zur strategischen Schulraumplanung der Stadt Chur vom 10. Mai 2016 (GRB.2016.33) und der Gesamtplanung der Schulergänzenden Tagesstrukturen (GRB.2016.34) muss davon ausgegangen werden, dass die Betreuungsstunden auch im Schuljahr 2017/2018 und den folgenden Jahren weiter steigen werden. Aktuell nehmen rund 21 % der Schulkinder (Betreuungsquote) punktuell Betreuungsleistungen in Anspruch. Aufgrund der Erfahrungen in anderen Schweizer Städten geht der Stadtrat davon aus, dass das Wachstum in Chur bei einer Betreuungsquote von rund 30 % stagnieren wird. Dies dürfte zwischen 2020 bis 2022 der Fall sein.

Die aktuelle Aufbauorganisation der Kindertagesstätten und ihrer Führungsebene wurde auf die Bewältigung dieses mehrjährigen Wachstumsschubs ausgerichtet und mit der Absicht verbunden, die Führung anschliessend wieder zu reduzieren. Mit dem Wachstum sind grosse Herausforderungen wie die Anstellung von Personal, die Bereitstellung geeigneter Räume sowie eine laufende Anpassung betriebswirtschaftlicher Aspekte (v.a. Steuerung der Nachfrage durch neues Tarifsysteem, Effizienzsteigerung durch Automatisierung) verbunden. Nicht zuletzt äusserte sich die angespannte Situation bisher in einer Häufung von Kündigungen auf der Ebene der Leitungspersonen der Standorte sowie von krankheitsbedingten Ausfällen des Personals. Es ist insbesondere das grosse Verdienst der Mitarbeitenden, dass die Betreuungsqualität und Zufriedenheit der Kunden bisher kaum darunter leiden musste.



## 4.2 Schulsozialarbeit

Die Stadt kann gemäss Art. 38 des städtischen Schulgesetzes (RB 711) in allen Schulinheiten Schulsozialarbeit anbieten. Die Angliederung der Schulsozialarbeit (SSA) bei den Sozialen Diensten wurde bei der Einführung im Jahr 2006 im Hinblick auf optimale Wirkungsvoraussetzungen getroffen (Botschaft Nr. 27/2006; S. 7): "Die SSA benötigt für eine erfolgreiche Tätigkeit im komplexen System der Schule eine unabhängige Positionierung. [...] Damit die SSA längerfristig erfolgreich bleibt, sind die Rahmenbedingungen von Schule und Sozialer Arbeit genau zu beachten. Bisherige Erfahrungen anderer Städte zeigen klar, dass die Ansiedlung der SSA mit Vorteil im Sinne des additiven Modells getrennt von der Schule geschieht. Damit kommt ihr - vor allem auch im Fall von Problemstellungen zwischen Lehrpersonen und Kindern resp. deren Erziehungsberechtigten - eine unabhängigere Position zu. Im Übrigen verfügen Mitarbeitende der SSA, wie schon erwähnt, über die Ausbildung in Sozialarbeit, was ebenfalls für die Ansiedlung innerhalb der Sozialen Dienste spricht." Der Beschluss des Gemeinderates vom 13. September 2006 (GRB 284.03) hält denn auch die Zuordnung der Schulsozialarbeit zu den Sozialen Diensten fest: "Bei den Sozialen Diensten wird eine Fachstelle für Schulsozialarbeit [...] bewilligt."

Die Angliederung der Schulsozialarbeit an die Sozialen Dienste wird im "Bericht über die bisherigen Erfahrungen mit Schulsozialarbeit an der Stadtschule Chur vom 11. August 2008" (Botschaft 42/2008) evaluiert: "Als sehr entlastend und vertrauensbildend nehmen die Kinder offenbar die Schweigepflicht des Schulsozialarbeiters gegenüber Lehrpersonen und Eltern wahr. Die Wahl des additiven Modells der Schulsozialarbeit [Angliederung ausserhalb der Schulorganisation] scheint sich auch aus dieser Optik als richtig erwiesen zu haben". Entsprechend wurde die Unterstellung unter die Sozialen Dienste für richtig befunden und durch den Gemeinderat an seiner Sitzung vom 10. September 2008 zur Kenntnis genommen (Protokollauszug 284.05).

Die Schulsozialarbeit wurde in der Folge zuerst in den beiden Primarschulhäusern Barblan und Nikolai eingeführt und nach der Gemeinderatsdebatte über die bisherigen Erfahrungen im Jahr 2009 auf die drei Schulhäuser der Oberstufe Florentini, Giacometti und Quader sowie das Primarschulhaus Lachen ausgeweitet. Der vorläufig letzte Ausbauschritt erfolgte im Jahr 2012, als durch eine Verschiebung von Ressourcen der Jugendarbeit sowie durch eine Effizienzsteigerung innerhalb der Schulsozialarbeit auch in den Primarschulhäusern Daleu, Herold und Türligarten Schulsozialarbeit eingeführt werden konnte. In den Primarschulhäusern Masans, Montalin und Rheinau ist die Schulsozialarbeit bis heute nur mit einem eingeschränkten Angebot und auf Abruf verfügbar. Die



sechs Mitarbeitenden der Schulsozialarbeit sind alle in mindestens zwei Schulhäusern tätig und teilen sich die Arbeitszeit so ein, dass eine regelmässige Präsenz in den voll mit Schulsozialarbeit abgedeckten Schulhäusern möglich ist.

In verschiedenen Gemeinden ist die Schulsozialarbeit bei der Schule angegliedert. Dies jedoch insbesondere in kleinen und mittleren Gemeinden, wenn keine andere geeignete Trägerschaft ausserhalb der Schulorganisation zur Verfügung steht. In grösseren Gemeinden und Städten ist die Schulsozialarbeit in der Regel in die Sozialdirektion oder Jugendhilfe integriert.

Das Departement des Innern des Kantons St. Gallen, Amt für Soziales, das Erziehungsdepartement des Kantons St. Gallen, Amt für Volksschule, der Verband St. Galler Volksschulträger (SGV) sowie die Vereinigung St. Galler Gemeindepräsidentinnen und Gemeindepräsidenten (VSGP) veröffentlichten im Jahr 2007 die "Grundlagen und Umsetzungshilfen für die Schulsozialarbeit in der Volksschule". Darin wird empfohlen: "die Schulsozialarbeit in die kommunale oder regionale «ganzheitliche Jugendhilfe» einzugliedern".

Der Bericht "Grundlagen und Empfehlungen zur Einführung der Schulsozialarbeit im Kanton Bern" der Erziehungsdirektion des Kantons Bern wurde im Jahr 2005 erstellt und nimmt eine bis heute gültige breite Auslegeordnung vor. Er vergleicht zudem Organisationsformen in verschiedenen Kantonen. Er benennt als erstes Merkmal, welches zu berücksichtigen ist (S. 17): "eine von der Schule unabhängige Trägerstruktur gewährleistet Unabhängigkeit und Autonomie der Schulsozialarbeit gegenüber der Schule. [...] Allgemein ist man der Meinung, dass Schulsozialarbeit fachlich bei der Sozialarbeit bzw. Jugendhilfe angesiedelt werden soll mit dem Ziel, die Unabhängigkeit vom System Schule zu gewährleisten." Im anschliessenden Bericht "Schulsozialarbeit im Kanton Bern; Monitoring 2012" wird aufgezeigt, dass im Kanton Bern in 79 % der Einzugsgebiete die Schulsozialarbeit der Gemeindeverwaltung, Abteilung Soziales, einem Sozialdienst oder einer Fachstelle für Kinder, Jugendliche oder Schulen, in 7 % dem Bildungsbereich sowie in 14 % in einer geteilten Unterstellung organisiert ist. Weitere empirische Daten zur Unterstellung sind nicht verfügbar.

### **4.3 Einreihungen**

Das Lohnniveau der Mitarbeitenden der Sozialen Dienste ist insbesondere bei den Kindertagesstätten tiefer als jenes der Mitarbeitenden der Stadtschule. Die Solllohnklassen sind aktuell die folgenden:



Stadtschule	Soll-LK	Soziale Dienste
Primarlehrpersonen	16	Schulsozialarbeitende
	15	Jugendarbeitende mit Angebotsverantwortung
	14	
	13	Jugendarbeitende
Kindergartenlehrpersonen	12	
	11	Gruppenleitungen Kindertagesstätten
	10	
Hausaufgabenbetreuung	9	Fachpersonen Betreuung EFZ Kindertagesstätten
	8	
	7	Mitarbeitende Kindertagesstätten ohne Ausbildung

Im Bereich Kindergarten fordern die Personalverbände auf verschiedenen Ebenen mittels Lohnklagen die Anhebung der Löhne ein. Der Verband Lehrpersonen Graubünden (Legr) unterstützt Kindergärtner/innen beispielsweise finanziell bei der Prüfung von Lohnklagen.

Bei den Kindertagesstätten und der Jugendarbeit werden mehrere Zivildienstleistende und Praktikant/innen eingesetzt, welche noch einmal deutlich weniger verdienen.

Durch die Angliederung der Kindertagesstätten bei der Schuldirektion besteht die Gefahr einer Kostensteigerung, wenn deutlich höher bezahlte Lehrpersonen in der Betreuung aushelfen. Einer solchen Tendenz muss dadurch entgegengewirkt werden, dass allfällige Betreuungslektionen von Lehrpersonen in den Kindertagesstätten Unterrichtslektionen nicht gleichgesetzt werden. Die bisherigen Erfahrungen in Chur haben jedoch gezeigt, dass kaum Lehrpersonen bereit sind, zu Bedingungen des Personals der Kindertagesstätten zu arbeiten. Entsprechend kann nicht mit einem relevanten Synergieeffekt gerechnet werden.

## 5. Zusammenarbeit und Synergien

Die Stadtschule und die Sozialen Dienste kooperieren heute in vielfältiger Weise und mit einem pragmatischen Vorgehen. Schwerpunktmässig werden administrative und betriebliche Synergien genutzt. So erfolgt die Kommunikation mit den Eltern wo immer möglich über den elektronischen Kommunikationskanal der Stadtschule respektive in zwischen Stadtschule und Sozialen Diensten koordinierten Versänden. Die Bedarfserhebung und das Anmeldeprozedere für die Kindertagesstätten erfolgen gemeinsam mit der Abgabe



der Stundenpläne durch die Stadtschule. Auch die Informationen zu sportlichen und kulturellen Angeboten für Schulkinder werden beigelegt. Doch der koordinierte Auftritt und die Kommunikation mit den Eltern kann durchaus noch weiter verbessert werden.

Innerhalb der Abteilung Kind Jugend Familie werden grosse Synergien, insbesondere im fachlichen Bereich, genutzt. An erster Stelle kann dabei genannt werden, dass für die sprachliche Frühförderung, die Schulsozialarbeit und die Jugendarbeit die gleichen Wirkungsziele definiert sind und koordiniert an deren Erreichung gearbeitet wird. Weitere Synergien sind die folgenden:

- Wissensmanagement und Fachaustausch im Handlungsfeld der Sozialen Arbeit mit Kindern und Jugendlichen;
- systematisches Vorgehen bei Selbst- oder Fremdgefährdung von Kindern und Jugendlichen unter Einbezug aller Bereiche;
- einheitliche Prinzipien bei der Erarbeitung von Konzepten, gegenseitiges Coaching;
- gemeinsame Grundsätze bei der Dokumentation, Wirkungsmessung und Evaluation von Massnahmen;
- intensiver Personalaustausch zur Abdeckung von Spitzenbelastungen (insbesondere günstige Arbeitskräfte wie Zivildienstleistende Jugendarbeit und Kindertagesstätten sowie Praktikant/innen);
- gemeinsame interne Weiterbildungen, Fachaustausch und Intervention;
- weitgehend zentralisierte Administration.

## **6. Neuorganisation der Stadtschule**

Die Stadtschule wurde beauftragt, einen Vorschlag für die Integration der Kindertagesstätten und der Schulsozialarbeit auszuarbeiten (siehe Anhang). Die Kindertagesstätten werden weitgehend integral verschoben und dem Schuldirektor unterstellt. Der Bereich Betriebswirtschaft wird jedoch in die Zentralen Dienste der Stadtschule integriert und die Funktion Bereichsleitung Betreuung aufgehoben, was insbesondere eine Verschiebung von Aufgaben und Kompetenzen zur Abteilungsleitung sowie den darunterliegenden Rayonleitungen zur Folge hat.

Vorgeschlagen wird die Aufhebung der per 1. Januar 2017 eingeführten Stelle der Bereichsleitung Betreuung bei den Kindertagesstätten. Dies ist die einzige konkret bezifferbare nennenswerte Kosteneinsparung der Neuorganisation. Sie wird mittelfristig als realistisch beurteilt, allerdings erst dann, wenn der wesentliche Anteil des Ausbaus der Kindertagesstätten abgeschlossen ist.

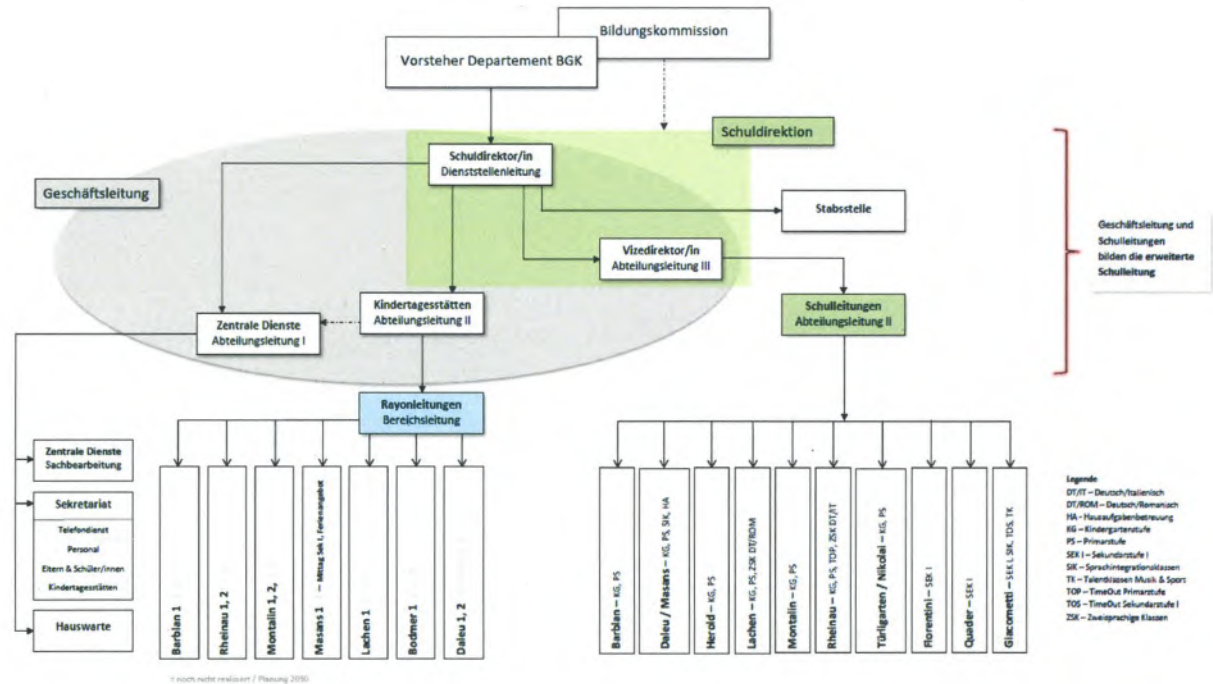


Die Schulsozialarbeit wird in diesem Vorschlag integral verschoben und die Bereichsleitung direkt dem Schuldirektor unterstellt. Diese Eingliederung in die Stadtschule bietet jedoch kein Effizienzsteigerungspotenzial gegenüber der heutigen Organisationsform, in Bezug auf die wesentlichen Wirkungsvoraussetzungen der Schulsozialarbeit, nämlich Vertrauenswürdigkeit und Unabhängigkeit, hingegen die bekannten Nachteile. Die Schulsozialarbeit büsst damit einen Teil des Wirkungspotenzials ein. Ausserdem würden unnötige Schnittstellen zwischen den personell und fachlich sehr eng kooperierenden Bereichen der Schulsozialarbeit und der Jugendarbeit sowie der sprachlichen Frühförderung geschaffen. Darüber hinaus ist auf kantonaler Ebene das Kantonale Sozialamt für die gesamte Kinder- und Jugendförderung zuständig, was ebenfalls dagegen spricht, einen Bereich den Sozialen Diensten und einen anderen Bereich der Stadtschule anzugliedern.

Der Vorschlag des Stadtrates konzentriert sich deshalb auf die Umsetzung der Delegation der Kindertagesstätten und belässt auch die übergeordnete Aufgabe der Koordination der familien- und schulergänzenden Kinderbetreuung bei den Sozialen Diensten, Abteilung Kind Jugend Familie. Damit kann umgangen werden, dass neu nicht nur die Sozialen Dienste (sprachliche Frühförderung), sondern auch die Stadtschule Leistungsvereinbarungen mit den vorschulischen Kinderbetreuungseinrichtungen abschliessen muss. Ausserdem ist dadurch für die Umsetzung der Neuorganisation auch keine Änderung des kommunalen Schulgesetzes und damit im Falle eines Referendums eine Volksabstimmung notwendig.



## Das neue Organigramm der Stadtschule:



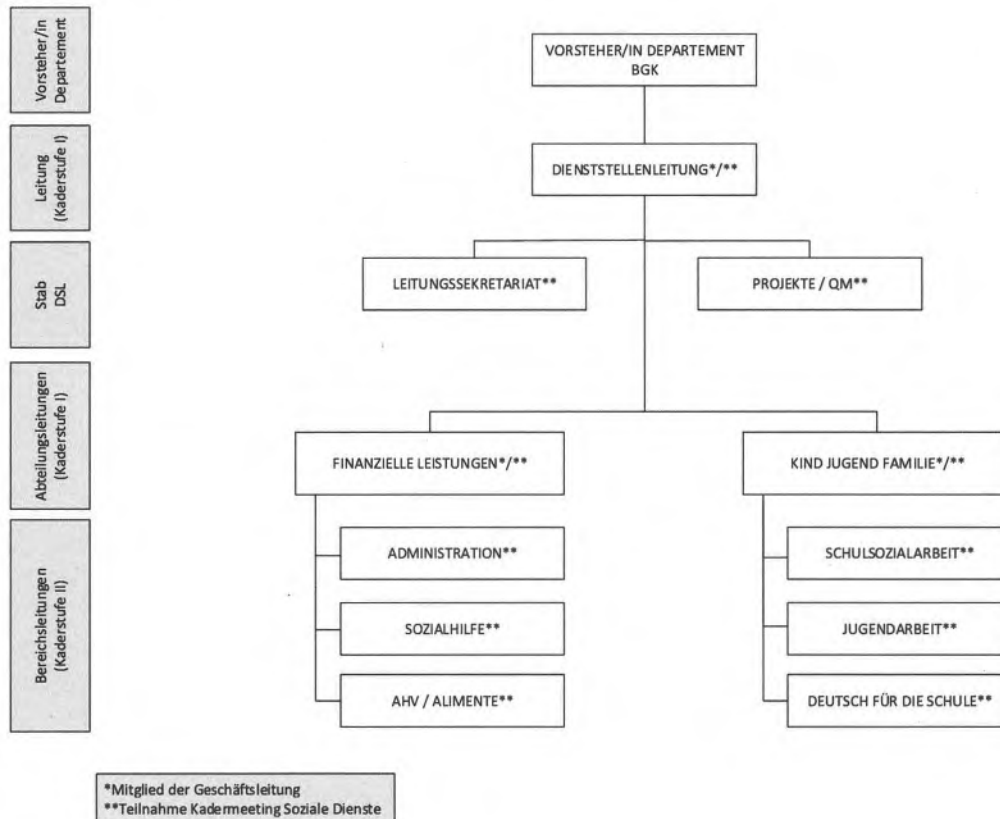
In der neuen Organisation wird es wichtig sein, dass die Kindertagesstätten und die Hausaufgabenbetreuung zusammengeführt werden. Dadurch können Doppelspurigkeiten verhindert und insbesondere personelle Synergien genutzt werden, weil die Spitzenzeiten der Kindertagesstätten zur Mittagszeit sind, während die Hausaufgabenbetreuenden am Nachmittag nach der Schule arbeiten. Die Profile ihrer Stellen sind weitgehend deckungsgleich, was ermöglicht, dass sie in beiden Bereichen und ohne Kostensteigerung eingesetzt werden können. Um die bestehende Qualität der Hausaufgabenbetreuung weiterzuführen, müssen jedoch weiterhin periodische Schulungen unter Beizug von Lehrpersonen sowie Austauschforen stattfinden. Auch muss weiterhin ein direktes Feedback von Hausaufgabenbetreuenden an Klassenlehrpersonen und/oder Schulleitungen möglich sein.

Die Stadtschule ist bereits heute mit 531 Mitarbeitenden die weitaus grösste Dienststelle der Stadtverwaltung. Durch die Verschiebung der Kindertagesstätten diversifiziert die Stadtschule ihr Angebot nicht nur in ein Handlungsfeld der Sozialen Arbeit, sondern wächst auch um rund 40 zusätzliche Mitarbeitende. Mit dem weiteren Ausbau der Kinderbetreuung wird die Stadtschule nochmals grösser werden.



## 7. Neuorganisation der Sozialen Dienste

Die Delegation der Kindertagesstätten an die Stadtschule hat Auswirkungen auf die Organisation der Sozialen Dienste. Einerseits wird diese Dienststelle um rund 40 Mitarbeitende personell annähernd halbiert. Andererseits verliert sie eine Abteilung mit betriebswirtschaftlichem Knowhow. Entsprechend muss sie die Aufgabenverteilung in der Führung sowie in der Betriebswirtschaft neu organisieren. Ausserdem müssen die neu entstandenen Schnittstellen mit der Stadtschule zur Abteilung Kind Jugend Familie neu geregelt werden. Insbesondere die Aufteilung der Zuständigkeit für die Kinderbetreuung fällt darunter ins Gewicht. Insgesamt bleiben bei den Sozialen Diensten damit jedoch jene Bereiche, für welche auf kantonaler Ebene das Kantonale Sozialamt zuständig ist.



## 8. Übersicht der neuen Zuständigkeiten

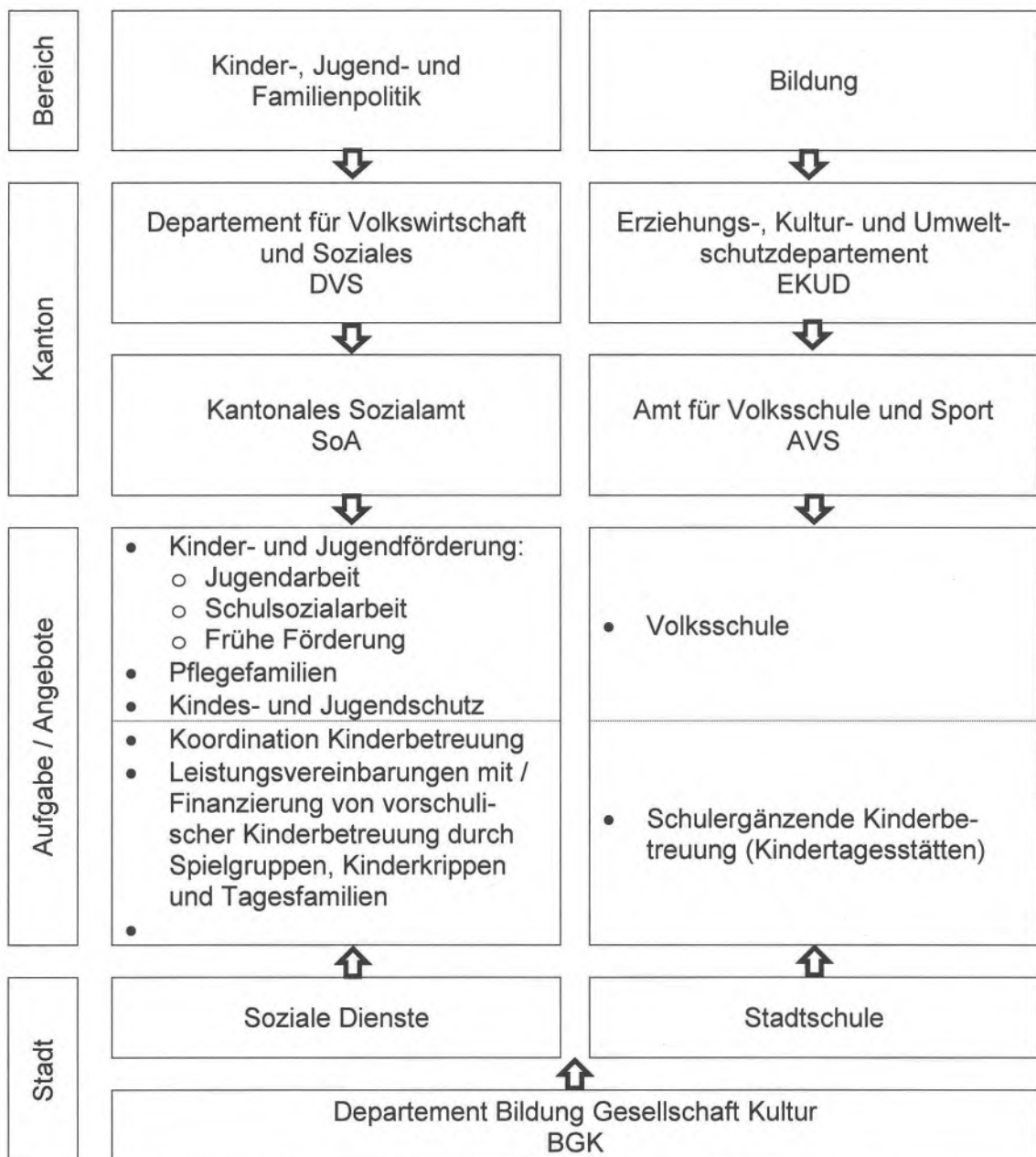
Die Übersicht der neuen Zuständigkeiten zeigt, dass die Schuldirektion nach der Neuorganisation der schulergänzenden Tagesstrukturen (Kindertagesstätten) auf kantonaler



Ebene weitgehend kohärent das Kantonale Amt für Volksschule und Sport (AVS) als Ansprechpartner hat. Die Koordination der Kinderbetreuung im vorschulischen und im schulergänzenden Bereich gibt allerdings neue Schnittstellen, die geregelt werden müssen.

Auf der anderen Seite decken sich die Zuständigkeiten der Sozialen Dienste mit den Aufgabengebieten des Kantonalen Sozialamts, wenn die Schulsozialarbeit in der Abteilung Kind Jugend Familie verbleibt.

Die Zuständigkeiten nach Umsetzung der Neuorganisation:





## **9. Entlastung des Finanzhaushalts**

Die Delegation der Schulsozialarbeit würde keine Entlastung des Haushalts nach sich ziehen. Bei den Kindertagesstätten ist eine jährliche Einsparung in der Höhe von rund Fr. 25'000.-- zu erwarten. Diese Einsparung fällt nicht im Bereich der eigentlichen Betreuung, sondern in der veränderten Führungsstruktur an.

## **10. Umsetzung der Neuorganisation**

Die Umsetzung der Neuorganisation erfordert einen grossen Aufwand. Die kulturelle Komponente ist bei der Zusammenführung von Organisationseinheiten grundsätzlich nicht zu unterschätzen. Darunter werden Unterschiede in Haltungen, Führungskultur und Umgang miteinander verstanden. Zudem verändern sich Rollen, in dem Sinne, als bisherige Kooperationspartner zu Linienvorgesetzten oder Unterstellten werden. Die Gestaltung von solchen Prozessen erfordern einen nicht unerheblichen zeitlichen Aufwand und beinhalten auch die Auseinandersetzung mit den üblicherweise auftretenden Konflikten.

Weiter wird die Neuorganisation zu personellen Konsequenzen und vorübergehend zu mehr Kosten führen für die Abwicklung der Personalgeschäfte und den Rekrutierungsaufwand.

Die räumliche Situation erfährt nur minimale Änderungen. Als Konsequenz aus der täglichen Zusammenarbeit sind die Dienstwege auch in räumlicher Hinsicht kurz zu halten. Dies unterstützt den formellen, aber besonders auch den informellen Austausch. Dazu sollen die Arbeitsplätze für die Leitung der Kindertagesstätten, die Aufstockung der Zentralen Dienste und des Sekretariats in den bestehenden Räumlichkeiten der Schuldirektion im Rathaus untergebracht werden.

## **11. Stellungnahme der Bildungskommission**

Die Bildungskommission beriet das Geschäft betreffend Delegation der Schulsozialarbeit und der Kindertagesstätten an die Stadtschule an ihren Sitzungen vom 30. März 2017 und 4. Mai 2017. Der Vorschlag des Departementsvorstehers, zum jetzigen Zeitpunkt von einer Delegation beider Bereiche abzusehen und die Organisation des Departements nach einer festzulegenden Strategie zu überprüfen, wurde mit 5:4 Stimmen abgelehnt. Anschliessend fasste sie mit 7:2 Stimmen den folgenden Beschluss: "Die Bildungskommission empfiehlt dem Gemeinderat die Delegation der Schulsozialarbeit sowie der Kindertagesstätten an die Stadtschule".



Im Gemeinderat wird Gemeinderätin Widmer-Spreiter die Kommissionsmehrheit und Gemeinderat Decurtins die Kommissionsminderheit vertreten.

Aus der Bildungskommission kam zusätzlich die Anregung, die Delegation der Schulsozialarbeit sowie der Kindertagesstätten an die Stadtschule jeweils separat zu prüfen und separat darüber abstimmen zu lassen. Dazu erfolgte in der Kommission keine Abstimmung. Mit der vorliegenden Botschaft hat der Stadtrat dieser Anregung jedoch Rechnung getragen.

## 12. Fazit

Der Stadtrat teilt die Aussage im Bericht der Vorberatungskommission ALÜ 2.1, dass die Bedeutung und die Wichtigkeit der Schulsozialarbeit und der Kindertagesstätten unbestritten sind.

Die verschiedenen Schweizer Städte kennen unterschiedliche Formen der Angliederung und Organisation von schulnahen Angeboten. Sie sind in der Regel auf die örtlichen Verhältnisse abgestimmt. Die Stadt Chur hat als einzige Schweizer Stadt ihrer Grösse den Vorteil, dass sie mit nur drei Departementen auskommt. Sie ist zudem eine der wenigen, in der Bildung und Soziales in einem Departement zusammengefasst sind. Von daher ist ein Vergleich mit anderen Städten einerseits schwierig und andererseits besteht organisatorisch durch das Departement Bildung Gesellschaft Kultur bereits heute ein gemeinsames Dach.

Die Kindertagesstätten waren bis 1995 bei den Sozialen Diensten, wurden dann zur Stadtschule und 2005 wieder zurück zu den Sozialen Diensten verschoben. Sie stecken mitten in einem intensiven Wachstumsprozess, welcher viele Ressourcen in Anspruch nimmt und das Personal fordert. Die organisatorische Eingliederung bei der Stadtschule lässt die mit Abstand grösste Dienststelle weiterwachsen. Auch wenn nur eine geringe Entlastung des Finanzhaushalts zu erwarten ist und ein Überführungsaufwand aufgebracht werden muss, trägt die Unterstellung unter die Stadtschule jedoch dem Umstand Rechnung, dass auf kantonaler Ebene seit 1. August 2013 das Amt für Volksschule und Sport (AVS) ebenfalls für diesen Bereich zuständig ist. Zudem setzt diese Unterstellung aus Sicht des Stadtrates die richtigen Anreize, um die pädagogischen Angebote der Schule und Betreuung optimal auf die Bedürfnisse der Kinder und Eltern auszurichten.

Der Stadtrat teilt die Aussage im Bericht der Vorberatungskommission, wonach für eine erfolgreiche Schulsozialarbeit das Vertrauensverhältnis zwischen den Schülern und den Schulsozialarbeitern äusserst wichtig ist. Die Angliederung der Schulsozialarbeit an die



Sozialen Dienste erfolgte bei der Einführung denn auch sehr bewusst, weil dies dazu beiträgt, dass deren Angebote von Kindern und Eltern als unabhängig wahrgenommen werden. Dies ist insbesondere deshalb wichtig, damit sich die Schulsozialarbeit auch bei Konflikten zwischen Eltern oder Kindern/Jugendlichen und der Schule als vertrauenswürdige Stelle für eine Beratung anbieten kann. Ausserdem ist Schulsozialarbeit ein Handlungsfeld der Sozialen Arbeit, für welche die erforderliche Expertise bei den Sozialen Diensten liegt. Eine Verschiebung der Schulsozialarbeit hätte einen einmaligen Überführungsaufwand, aber keine wiederkehrende Entlastung des Finanzhaushalts zur Folge. Auf der anderen Seite würde die enge und bewährte Zusammenarbeit der Schulsozialarbeit mit der sprachlichen Frühförderung und insbesondere der Jugendarbeit erschwert. Aus Sicht des Stadtrates hat sich die Unterstellung der Schulsozialarbeit unter die Sozialen Dienste in der Praxis bewährt. Weil bei einer Verschiebung die Nachteile überwiegen, lehnt der Stadtrat die Delegation an die Stadtschule ab.

Wir bitten Sie, sehr geehrte Frau Präsidentin, sehr geehrte Mitglieder des Gemeinderates, aus den dargelegten Gründen den Anträgen des Stadtrates zu folgen.

Chur, 30. Mai 2017

Namens des Stadtrates

Der Stadtpräsident

Urs Marti

Der Stadtschreiber

Markus Frauenfelder

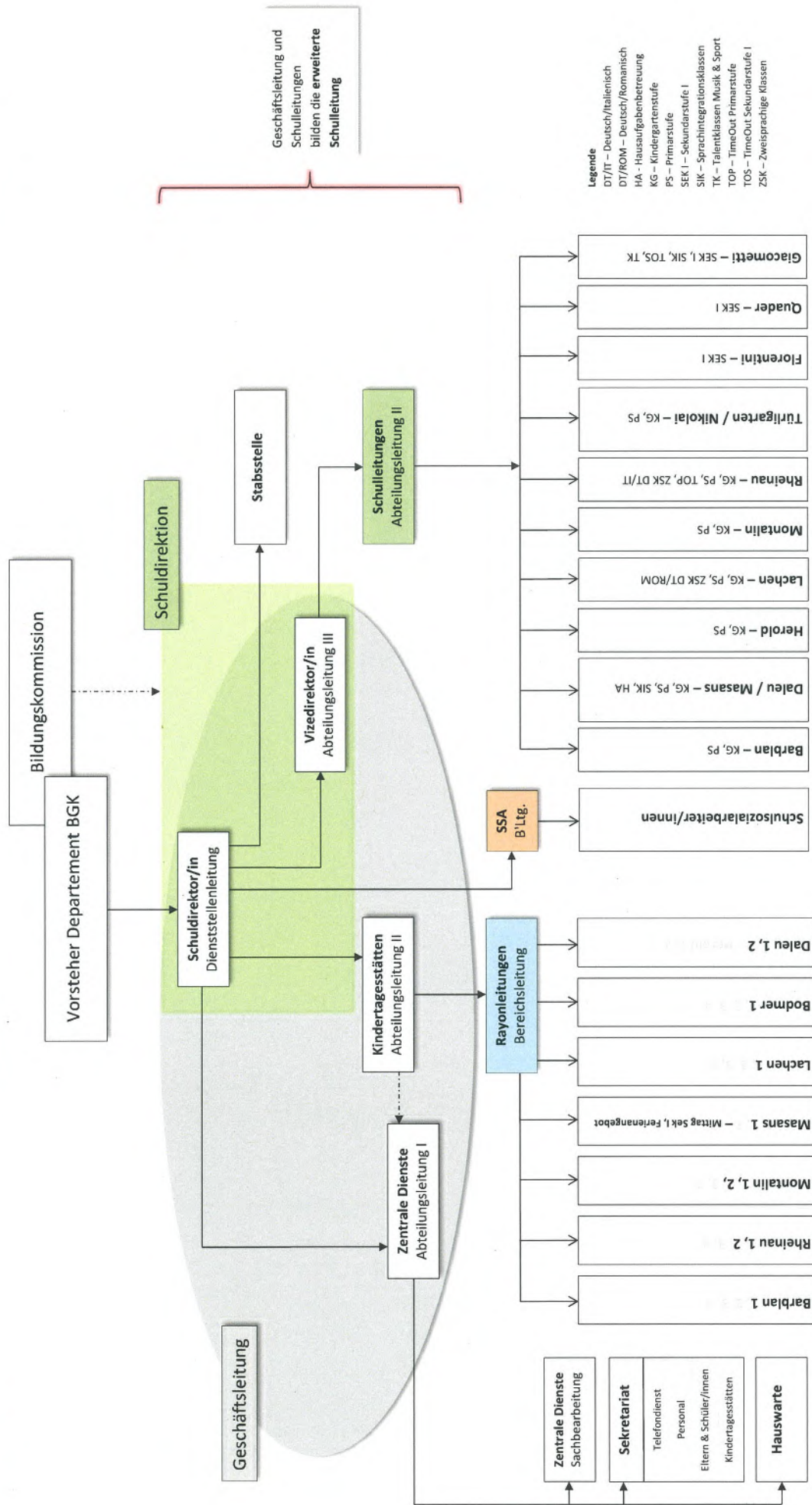


## **Anhang**

Entwurf Organigramm der Stadtschule bei Delegation von Schulsozialarbeit und Kindertagesstätten

### **Aktenauflage**

- Aufgaben- und Leistungsüberprüfung ALÜ 2.1; Beschluss (GRB.2016.57)
- Aufgaben- und Leistungsüberprüfung ALÜ 2.1; Bericht der Vorberatungskommission
- Bericht über die bisherigen Erfahrungen mit Schulsozialarbeit an der Stadtschule Chur resp. die geplante Erweiterung dieses Angebots; Auszug Protokoll (284.05)
- Bericht über die bisherigen Erfahrungen mit Schulsozialarbeit an der Stadtschule Chur resp. die geplante Erweiterung dieses Angebots; Botschaft (42/2008)
- Einführung von Schulsozialarbeit; Beschluss (GRB 284.03)
- Einführung von Schulsozialarbeit; Botschaft (27/2006)
- Schulsozialarbeit im Kanton Bern; Monitoring 2012
- Grundlagen und Umsetzungshilfen für die Schulsozialarbeit in der Volksschule des Kantons St. Gallen (2007)
- Grundlagen und Empfehlungen zur Einführung der Schulsozialarbeit im Kanton Bern (2005)
- Schulraumplanung der Stadtschule; Beschluss (GRB.2016.33)
- Schulraumplanung der Stadtschule; Botschaft
- Bericht zur strategischen Schulraumplanung der Stadt Chur vom 10. Mai 2016 (GRB.2016.33)
- Gesamtplanung Schulergänzende Tagesstrukturen; Beschluss (GRB.2016.34)
- Gesamtplanung Schulergänzende Tagesstrukturen; Botschaft
- Kennzahlen Schulsozialarbeit



Geschäftsleitung und Schulleitungen bilden die **erweiterte Schulleitung**

- Legende**
- DT/IT - Deutsch/Italienisch
  - DT/ROM - Deutsch/Romanisch
  - HA - Hausaufgabenbetreuung
  - KG - Kindergartenstufe
  - PS - Primarstufe
  - SEK I - Sekundarstufe I
  - SEK II - Sekundarstufe II
  - SIK - Sprachintegrationsklassen
  - TK - Talentklassen Musik & Sport
  - TOP - TimeOut Primarstufe
  - TOS - TimeOut Sekundarstufe I
  - ZSK - Zweisprachige Klassen

= noch nicht realisiert / Planung 2030