



**Stadt
Luzern**

Stadtrat

Bericht und Antrag

an den Grossen Stadtrat von Luzern
vom 28. Januar 2015 (StB 46)

B+A 3/2015

Kindes- und Erwachsenen- schutzbehörde (KESB)

Evaluation und Betrieb 2016–2018

**Vom Grossen Stadtrat mit einer
Protokollbemerkung beschlossen
am 26. März 2015
(Protokollbemerkung am Schluss dieses
Dokuments)**

Bezug zur Gesamtplanung 2015–2019

Leitsatz Gesellschaft

Die Stadt Luzern zeichnet sich durch eine solidarische Gemeinschaft aus dank

- lebendigen und sicheren Quartieren mit starken Freiwilligenstrukturen und hoher Lebensqualität,
- attraktiven öffentlichen Räumen und einem vielfältigen Wohnraumangebot,
- einem qualitativ hochstehenden und vielfältigen Bildungs-, Kultur-, Sport- und Freizeitangebot,
- flexiblen und effizienten Beratungs-, Unterstützungs- und Betreuungsangeboten,
- der Förderung der Integration aller Bevölkerungsgruppen.

Städtische Ressourcen

Die Stadt Luzern verfügt über

- einen mittelfristig ausgeglichenen Finanzhaushalt,
- einen fairen Ausgleich der Zentrumslasten,
- eine kundenfreundliche und effiziente Verwaltung,
- qualifizierte und engagierte Mitarbeitende sowie motivierende Führungskräfte,
- eine wertstabile und zeitgemässe Infrastruktur.

Allgemeine Verwaltung

Fünfjahresziel 0.2 Die Stadtverwaltung ist fit für künftige Herausforderungen, hat ihre Organisation weiterentwickelt und die entsprechenden Kompetenzen und Strukturen dafür aufgebaut. Sie erfasst die Bedürfnisse der Kundinnen und Kunden und richtet sich darauf aus.

Projektplan

L58101.01 Aufbau Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde

Übersicht

Die Kindes- und Erwachsenenschutzbehörden (KESB) stehen seit ihrer Einführung im Jahr 2013 im Fokus der – oft leider polemisch geführten – medialen Berichterstattung. Die in der Öffentlichkeit diskutierten Fälle zeigen deutlich, wie schwierig die Arbeit der KESB ist und welche ständige Gratwanderung sie darstellt. Unter grossem Arbeitsdruck müssen oft in sehr kurzer Zeit Entscheidungen getroffen werden, bei denen der Staat in existenzielle Belange von Kindern und Erwachsenen eingreift – oder ein solches Eingreifen unterlässt. Aus Sicht des Stadtrates ist es unabdingbar, dass für diese äusserst anspruchsvolle Tätigkeit ausreichend personelle Ressourcen zur Verfügung stehen.

Der Aufbau und der Betrieb der KESB-Organisationen waren schweizweit auch unabhängig von den in den Medien diskutierten Einzelfällen eine grosse Herausforderung: Ein über 100-jähriges System wurde durch ein neues, nach anderen gesetzlichen Vorgaben und Inhalten ausgerichtetes Organisationsmodell ersetzt und gleichzeitig das materielle Recht grundlegend geändert. Die Stadt Luzern konnte aufgrund ihrer Grösse organisatorisch davon profitieren, dass sie bereits vor 2013 mit der Dienstabteilung „Sekretariat der Vormundschaftsbehörde“ (SVB) über professionelle Strukturen und erfahrene Fachleute verfügte. Auch für sie stellten die Veränderung und die fehlenden Erfahrungswerte bei der Festlegung der Organisation und der personellen Ausstattung der Behörde jedoch eine Herausforderung dar.

Die Stadt Luzern hat diese Herausforderungen im B+A 3/2012 vom 1. Februar 2012 vorausgesehen und die KESB verpflichtet, die Umsetzung des revidierten Kindes- und Erwachsenenschutzrechts unter der neuen Organisation sorgfältig anzugehen und laufend zu evaluieren. Gleichzeitig wurde der Kredit für den Betrieb der KESB auf drei Jahre befristet.

Die durchgeführte Evaluation zeigt, dass die KESB Luzern die Aufbauphase – im Gegensatz zu anderen KESB – ohne Schwierigkeiten und Unruhe bewältigt hat. Grundlage der Evaluation bildeten die Aufgaben der KESB Stand 2013. Mit Inkrafttreten der gemeinsamen elterlichen Sorge im Juli 2014 haben sich die Aufgaben erneut wesentlich verändert. Die Auswirkungen dieser Gesetzesrevision wie auch der künftigen Revision des Unterhaltsrechts auf die Arbeit der KESB lassen sich noch nicht definitiv abschätzen.

Im B+A 3/2012 wurde ab 2016 von einem jährlichen Gesamtbedarf der KESB von Fr. 3'959'700.– ausgegangen. Der aufgrund der Evaluation berechnete Gesamtbedarf liegt mit Fr. 3'808'300.– um etwa Fr. 150'000.– tiefer. Es entsteht somit kein zusätzlicher Aufwand, der in der längerfristigen Finanzplanung noch nicht berücksichtigt wäre.

Wie bereits im B+A 3/2012 werden nicht die Gesamtkosten der KESB, sondern lediglich der Mehrbedarf im Vergleich zum Budget 2011 des SVB zur Bewilligung beantragt. Da sich der Ressourcenbedarf aufgrund der aktuellen und bevorstehenden Gesetzesrevisionen im heutigen Zeitpunkt nicht zuverlässig einschätzen lässt, beantragt der Stadtrat dem Parlament wiederum einen befristeten Kredit für drei Jahre. Für die definitive Kreditierung wird Anfang 2018 ein weiterer Bericht und Antrag vorgelegt.

Inhaltsverzeichnis	Seite
1 Ausgangslage	5
2 Veränderungen seit 2013 und in naher Zukunft	5
2.1 Aufgaben	5
2.2 Fallvolumen	6
2.3 Personalbedarf	7
2.4 Vergleich der KESB Luzern mit den anderen KESB im Kanton Luzern	8
2.4.1 Fallzahlen	8
2.4.2 Vollstellen	9
2.4.3 Besoldung	9
3 Evaluation der Struktur und Aufgabenerledigung der KESB	9
3.1 Inhalte der Evaluation	9
3.2 Ergebnisse der Evaluation	10
3.2.1 Verfahrensabläufe, interne Schnittstellen und Führung	10
3.2.2 Struktur, Aufgaben und Ressourcen	10
3.3 Verworfenen Varianten	11
3.3.1 Ausbau der Fachdienste bei gleichbleibender Anzahl Behördenmitglieder	11
3.3.2 Vergrößerung der Behörde auf sieben Mitglieder	11
4 Organisation KESB ab 2016	11
4.1 Behördenorganisation	11
4.2 Personalbedarf ab 2016	12
5 Finanzbedarf	13
5.1 Ausgangslage	13
5.2 Gesamtübersicht und Mehrbedarf gegenüber Budget 2011	13
5.3 Befristung des Kredits auf die Jahre 2016–2018	15
6 Kreditrechtliche Zuständigkeit und zu belastende Konten	16
7 Anpassung des Organisationsreglements der Stadt Luzern	16
8 Antrag	17

Der Stadtrat von Luzern an den Grossen Stadtrat von Luzern

Sehr geehrter Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

1 Ausgangslage

Mit Beschluss vom 24. Mai 2012 hat der Grosse Stadtrat vom B+A 3/2012 zur Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde (KESB) zustimmend Kenntnis genommen, das Reglement über die Organisation der Stadtverwaltung Luzern (Organisationsreglement) vom 13. Juni 2002 entsprechend angepasst und die für den Betrieb der KESB erforderlichen Mehrkosten für die Jahre 2013 bis 2015 bewilligt.

Der Aufbau der KESB-Organisationen war in vielen Kantonen eine grosse Herausforderung. Die Umstellung von einem über 100-jährigen System auf ein neues, nach anderen gesetzlichen Vorgaben und Inhalten ausgerichtetes Organisationsmodell, verbunden mit einem vollkommen neuen materiellen Recht, hat an manchen Orten zu Schwierigkeiten und grosser Unruhe geführt. Viele KESB-Organisationen sind mit grosser Personalfluktuations und teilweise Unterdotierung konfrontiert, haben sehr viele Pendenzen zu bewältigen und müssen sich in der Zusammenarbeit mit anderen Akteuren neu positionieren. In einzelnen Kantonen mussten in der Folge massiv mehr Ressourcen zur Verfügung gestellt werden (teilweise bis zu 50 % des ursprünglichen Bestands), um den Schutz der hilfsbedürftigen Personen im Kindes- und Erwachsenenschutz sicherzustellen.

Die Stadt Luzern hat diese Herausforderungen bereits im B+A 3/2012 vorausgesehen und die KESB verpflichtet, die Umsetzung des revidierten Kindes- und Erwachsenenschutzrechts unter der neuen Organisation sorgfältig anzugehen und laufend zu evaluieren.

2 Veränderungen seit 2013 und in naher Zukunft

2.1 Aufgaben

Das Kindes- und Erwachsenenschutzrecht unterliegt einer grossen Dynamik, die sich auch nach dem Start der KESB Anfang 2013 fortsetzte und noch nicht abgeschlossen ist:

1. Januar 2013 Neues Erwachsenenschutzrecht tritt in Kraft

Noch sind nicht alle Auswirkungen der Revision des Erwachsenenschutzrechts verlässlich einzuschätzen. Bis anhin ist die durch die Stärkung der Eigenverantwortung erhoffte Entlastung nicht eingetreten.

- | | |
|----------------|--|
| 1. Juli 2014 | Gemeinsame elterliche Sorge
Mit der Revision der gemeinsamen elterlichen Sorge fallen gewisse Aufgaben der KESB weg, und es kommen neue dazu. |
| 1. Januar 2015 | Erziehungsgutschriften
Bei gemeinsamer elterlicher Sorge ist die KESB gemäss AHV-Verordnung neu für die Regelung der Erziehungsgutschriften ¹ zuständig. Die Auswirkungen dieser Anpassung sind offen. |
| Künftig | Kinderunterhalt
Aktuell berät das Bundesparlament eine Vorlage zur Revision des Kinderunterhaltsrechts. Weder der Zeitpunkt des Inkrafttretens des neuen Rechts noch die Auswirkungen auf die Aufgaben der KESB lassen sich im heutigen Zeitpunkt verlässlich voraussagen. |

2.2 Fallvolumen

Der B+A 3/2012 ging für den Start der KESB von 1'800 laufenden Massnahmen aus. Tatsächlich startete die KESB Anfang 2013 mit 1'769 Massnahmen. Seither haben sich die Fallzahlen verändert:

- **Neue Zählweise:** Die Statistik der Konferenz der Kantone für Kindes- und Erwachsenenschutz (KOKES) berechnet seit dem Jahre 2013 die Fallzahlen nicht mehr über die Massnahmen, sondern aufgrund der Klientinnen und Klienten, was zu einer technischen Reduktion der Fallzahlen um rund 5 % führte (für eine Person können mehrere Massnahmen bestehen). Nach neuer Zählweise entsprechen die ursprünglichen 1'769 laufenden Massnahmen neu 1'680 Massnahmen. Um die Vergleichbarkeit mit dem B+A 3/2012 zu gewährleisten, werden nachfolgend beide Zählweisen aufgeführt.

- **Fallwachstum:** Eine zweite Veränderung liegt im Anstieg der laufenden Massnahmen. Die bereits vor dem Start der KESB bestehende Entwicklung der Fallzahlen setzte sich ab 2013 fort. Die neu geschaffenen Bestimmungen (Vorsorgeauftrag und gesetzliche Vertretung durch Ehegatten), welche Beistandschaften für Erwachsene hätten verhindern sollen, greifen noch zu wenig. Bis Ende 2014 wurden der KESB nur vereinzelt Vorsorgeaufträge zur Validierung unterbreitet. Dies liegt daran, dass Vorsorgeaufträge zwar seit Januar 2013 abgeschlossen werden können, aber erst bei Eintritt der Urteilsunfähigkeit der Betroffenen wirksam werden. In Zukunft ist mit einer Zunahme solcher Geschäfte zu rechnen. Weiter führt die Praxis der Banken, die gesetzliche Vertretung urteilsunfähiger Kundinnen und Kunden nur unter Mitwirkung der KESB zu akzeptieren, zu zusätzlichen Aufgaben der KESB.

¹ Die heutigen Bestimmungen des AHV-Gesetzes sehen vor, dass bei der Rentenberechnung allfällige Erziehungsgutschriften angerechnet werden können. Diese Gutschriften sind fiktive Einkommen, die erst bei der späteren Rentenberechnung berücksichtigt werden. Personen, die Kinder unter 16 Jahren betreuen, erhalten so die Möglichkeit, eine höhere Rente zu erzielen. Können sich Eltern bei gemeinsamer elterlicher Sorge nicht über die Aufteilung der Erziehungsgutschriften einigen, entscheidet die KESB darüber.

Ausgehend vom Fallwachstum in den ersten 20 Monaten der KESB ergibt sich folgende Einschätzung betreffend Entwicklung der Fallzahlen bis Anfang 2016:

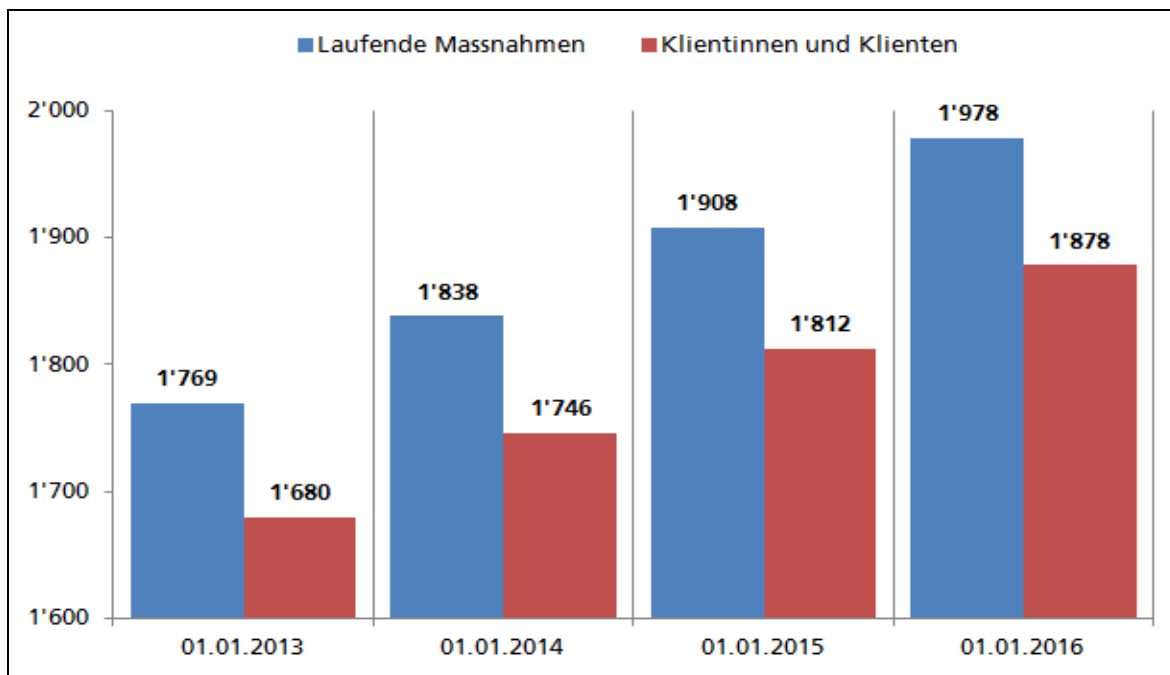


Abb. 1: Fallwachstum der KESB Luzern seit 1. Januar 2013

2.3 Personalbedarf

Im B+A 3/2012 wurde der Personalbedarf für den ordentlichen Betrieb der KESB auf 13 Vollstellen je 1'000 Massnahmen festgelegt. Bei damals angenommenen 1'800 laufenden Massnahmen (bzw. 1'680 Klientinnen und Klienten) ergaben sich so für die ersten drei Betriebsjahre 23,4 Vollstellen (B+A 3/2012, Ziff. 5.2). Ein Kleinpensum von 20 % wurde Ende 2013 zusammen mit der entsprechenden Aufgabe zu den Sozialen Diensten verschoben, sodass der KESB aktuell für ihre **ordentliche Tätigkeit 23,2 Vollstellen** zur Verfügung stehen.

Gemäss B+A 3/2012 hat der Grosse Stadtrat der KESB neben den Pensen für den ordentlichen Betrieb eine weitere Stelle von 70 % für die Umwandlung der altrechtlichen Massnahmen bewilligt, **befristet** für die Jahre 2013–2015. Da diese Aufgaben wesentlich aufwendiger sind als ursprünglich angenommen, wurden der KESB vom Stadtrat weitere befristete Pensen zugesprochen. Sämtliche befristeten Stellen fallen mit Abschluss der Umwandlungen Ende 2015 dahin, womit die KESB ohne Ausbau über 23,2 Stellen verfügen würde.

Nachdem die Aufbauphase der KESB abgeschlossen ist und sich der Betrieb eingespielt und bewährt hat, kann festgestellt werden, dass die damalige Schätzung des Personalbedarfs für den ordentlichen Betrieb mit den damaligen Fallzahlen zutreffend war. Allerdings reichen die damals zugesprochenen personellen Ressourcen nicht aus, den seit dem Start eingetretenen **Fallzahlenanstieg** bzw. die damit verbundenen zusätzlichen Aufgaben zu bewältigen.

2.4 Vergleich der KESB Luzern mit den anderen KESB im Kanton Luzern

Im Kanton Luzern gibt es insgesamt sieben Kindes- und Erwachsenenschutzbehörden. Die KESB Luzern ist die einzige, die nur für eine Gemeinde zuständig ist. Kriens und Emmen erbringen ihre Dienstleistungen in Form eines Sitzgemeindemodells auch für andere Gemeinden. Die übrigen vier KESB des Kantons Luzern werden von einem Gemeindeverband geführt.

Um sich im kantonalen Vergleich situieren zu können, erhob die KESB Luzern im Herbst 2014 bei den anderen KESB des Kantons Luzern Kennzahlen. Dabei wurde festgestellt, dass die Kennzahlen sehr stark von der Organisation der KESB abhängig sind und als einzelne Werte wenig Aussagekraft haben. Im Folgenden werden die Kennzahlen von Luzern deshalb mit dem Gesamtwert der anderen KESB (Total aller KESB des Kantons ohne Luzern) verglichen.

Kennzahl	KESB Luzern	Andere KESB
Einwohnerinnen und Einwohner per 31. Dezember 2013	80'501	309'848
Laufende Massnahmen Stand August/September 2014	1'767	4'341
Laufende Massnahmen je 1'000 Einwohner/innen	22	14
Geplante/bewilligte Stellen 2015 (inkl. befristete)	25,0 Stellen	73,0 Stellen
Vollstellen je 1'000 Fälle	14,1 Stellen	16,8 Stellen
Besoldung gemäss Budget 2014	Fr. 3'147'300	Fr. 7'919'272
Besoldung je Vollstelle 2014	Fr. 125'892	Fr. 106'052
Besoldung je Fall	Fr. 1'781	Fr. 1'824

Abb. 2: Kennzahlenvergleich der KESB im Kanton Luzern

2.4.1 Fallzahlen

Im Vergleich mit den anderen KESB-Regionen des Kantons Luzern führt Luzern bezogen auf die Einwohnerzahlen überproportional viele von ihr bzw. der Vormundschaftsbehörde angeordnete Massnahmen (laufende Massnahmen per Stichtag). Die höhere Zahl lässt sich wie folgt begründen:

- Verbunden mit ihrer **Zentrumsfunktion** leben in der Stadt Luzern verglichen mit den anderen Regionen überproportional viele betagte Personen, Personen mit psychischen Störungen, Suchtabhängige, Obdachlose oder Menschen mit sozialen Problemstellungen und knappen Finanzen. Diese Personengruppen sind in vermehrtem Mass auf die Unterstützung durch behördlich angeordnete Massnahmen angewiesen.
- Die Stadt Luzern verfügt über einige Institutionen in der **stationären Betreuung** oder Beherbergung von hilfsbedürftigen Personen. Bedingt durch die Gesetzesanpassung bezüglich des zivilrechtlichen Wohnsitzes (Art. 23 ZGB) auf den 1. Januar 2013 sind die Mehrheit dieser Aufenthalte wohnsitzbegründend, was eine Übernahme an bisher anderen Orten geführten Massnahmen durch die KESB Luzern zur Folge hat.
- In der Stadt leben mehr alleinstehende, sozial isolierte Personen, welche nicht mehr über ein tragfähiges **soziales Netz** verfügen, auf das bei eintretender Hilfsbedürftigkeit zurückgegriffen werden kann. Sie sind damit ebenso auf behördliche Hilfe angewiesen.

2.4.2 Vollstellen

Die Kennzahlen beziehen sich auf das Jahr 2015. Alle KESB des Kantons verfügen neben den Stellen für den ordentlichen Betrieb über befristete Stellen für die Umwandlung der altrechtlichen Vormundschaftsmassnahmen. Wie viele Stellen den anderen KESB ab 2016 für den ordentlichen Betrieb zur Verfügung stehen, ist nicht bekannt.

Gemessen an den hohen Fallzahlen stehen der KESB Luzern verhältnismässig wenige Stellen zur Verfügung. Mit 14,1 Vollstellen pro 1'000 Massnahmen liegt sie gesamtkantonal an zweitunterster Stelle. Der höchste Wert liegt innerkantonal bei 19, der tiefste bei 12,8 Vollstellen.

2.4.3 Besoldung

Bei den Besoldungskosten je Massnahme lag Luzern im Jahre 2014 mit Fr. 1'781.– auf Rang vier und damit im Mittelfeld der sieben KESB des Kantons Luzern. Pro Vollstelle weist sie mit Fr. 125'892.– den höchsten Wert auf. Der nächstfolgende Wert liegt bei Fr. 121'111.–. Die vergleichsweise hohe Besoldung je Vollstelle dürfte auf das in der Stadt Luzern im Vergleich mit ländlichen Gebieten allgemein höhere Lohnniveau zurückzuführen sein. Zudem wirkt sich die Tatsache aus, dass in Luzern viele langjährige, sehr gut qualifizierte und erfahrene Mitarbeitende mit entsprechend höheren Löhnen angestellt sind. Von der Erfahrung dieser Mitarbeitenden profitiert die KESB erheblich. Dank ihren Kompetenzen und Erfahrungen gelang es, die vielfältigen Anforderungen des KESB-Alltags erfolgreich zu bewältigen und Personalfluktuationen, wie sie in anderen KESB häufig vorkamen, zu verhindern. Die Besoldung entspricht der Erfahrung, dem Alter und der Anstellungsdauer der Mitarbeitenden.

3 Evaluation der Struktur und Aufgabenerledigung der KESB

3.1 Inhalte der Evaluation

Die Evaluation der KESB beinhaltet drei Teilschritte: In einem ersten Schritt wurden im Jahr 2013/2014 die Verfahrensabläufe, die internen Schnittstellen und die Führung der KESB auf Optimierungsmöglichkeiten überprüft; in einem zweiten Schritt in der zweiten Hälfte 2014 die Struktur, die Fallzahlenentwicklung sowie die Auswirkungen auf die Ressourcensituation evaluiert. Die Überprüfung der internen und externen Kommunikation erfolgte im Jahr 2015.

Die Evaluation wurde vom anerkannten Fachspezialisten Urs Vogel, Kulmerau, durchgeführt. Beteiligt waren bei allen Schritten die Behördenmitglieder, die Geschäftsleitung und eine Auswahl von Mitarbeitenden der KESB. Die Ergebnisse der Evaluation und die Vorschläge zur Anpassung der Organisation wurden mit der direktionsübergreifenden Steuerungsgruppe, welche bereits den Aufbau der KESB begleitete, und dem Stadtrat diskutiert.

3.2 Ergebnisse der Evaluation

3.2.1 Verfahrensabläufe, interne Schnittstellen und Führung

Die Evaluation hat gezeigt, dass die Organisation der konkreten Arbeitsabläufe innerhalb der Organisation nach einer hohen Standardisierung erfolgt. Die neu eingegangenen Verfahren werden nach fachspezifischen Kriterien bewertet und zentral den einzelnen Behördenmitgliedern oder allenfalls direkt den Fachdiensten zugeteilt. Die internen Abgrenzungen der Fachbereiche sind transparent, und die klar geregelte Arbeitsteilung führt zu einer effizienten Abwicklung der Arbeit. Teilweise sind die einzelnen Fachbereiche inhaltlich noch zu vernetzen. Aus der Evaluation ergibt sich kein Optimierungspotenzial bei den Verfahrens- und Arbeitsabläufen, welches nicht schon geprüft und umgesetzt wurde.

Aus den im Rahmen der Evaluation geführten Befragungen ergibt sich, dass die Mitarbeitenden der KESB mit sehr hoher Motivation und Identifikation ihre Arbeit erfüllen und keine gravierenden Problemstellungen in der Arbeitsorganisation und der Zusammenarbeit mit anderen Stellen vorhanden sind. Zu verzeichnen ist jedoch eine hohe Arbeitsbelastung, welche zu regelmässigen Mehrstunden führt. Diese konnten nur durch Auszahlungen sowie temporär bewilligte Stellenanpassungen reduziert werden.

Die Gesamtorganisation KESB Luzern und die einzelnen Fachbereiche werden administrativ und fachlich nach klaren und transparenten Kriterien geführt, und Personalfluktuationen sind, im Unterscheid zu vielen anderen KESB-Organisationen, in den ersten beiden Jahren trotz enormer Strukturveränderung kaum zu verzeichnen. Interne Konflikte, wie sie bei Reorganisationsprozessen aus der Natur der Veränderung entstehen, sind nicht in grösserem Masse vorhanden. Es findet ein interner, klar gesteuerter Entwicklungsprozess in Bezug auf die Kultur der Zusammenarbeit statt.

3.2.2 Struktur, Aufgaben und Ressourcen

Die Struktur der KESB als Gesamtorganisation (Behörde mit zwei Kammern sowie drei Fachdienste) hat sich grundsätzlich bewährt. Die vom revidierten Recht geforderte Interdisziplinarität bei der Entscheidungsfindung ist durch die Organisation der KESB sichergestellt.

Festzustellen ist bei weiterhin stetig steigenden Massnahmenzahlen eine sehr hohe Anzahl von Verfahren. Pro Jahr gehen bei der KESB rund 1'300 neue Anträge (ohne Berichts- und Rechnungsprüfungen, Inventar- und die Umwandlungsverfahren) ein. Dies führt je 100%-Behördenmitglied zu durchschnittlich 330 neuen Verfahren pro Jahr und 120 parallel zu bearbeitenden Verfahren. Auswirkungen der aktuellen und noch ausstehenden Gesetzesänderungen (gemeinsame elterliche Sorge, Unterhaltsrecht, Vorsorgeaufträge) sind dabei noch nicht berücksichtigt. Die vielen Anträge bewirken, dass die Behördenmitglieder selber wenig Facharbeit leisten können und hauptsächlich mit der Organisation der Verfahren beschäftigt sind. Da die verfahrensleitenden Behördenmitglieder die ihnen zugeordneten Dossiers auch bei Delegation von Aufgaben kennen müssen, lesen mehrere Personen dasselbe Dossier. Dies führt bei einer Vielzahl von delegierten Abklärungen zu einem Effizienzverlust, dem mit einem Ausbau der eigenen Facharbeit der KESB-Mitglieder bei gleichzeitiger Reduktion der Delegationen an den Rechtsdienst entgegengewirkt werden könnte.

Die grosse Anzahl von neuen Verfahren schlägt sich auch in der Entwicklung der angeordneten Massnahmen nieder. Seit dem Start der KESB am 1. Januar 2013 ist ein Anstieg von jährlich rund 4 % der Massnahmen zu verzeichnen. Damit setzte sich das bereits unter altem Recht feststellbare Wachstum fort (Kapitel 2.2, Seite 6). Die künftige Entwicklung der Verfahrens- und Fallzahlen ist aufgrund diverser Gesetzesrevisionen auf Bundesebene schwer einzuschätzen. Da der Bundesgesetzgeber der KESB jedoch allein im Jahre 2013 diverse weitere Aufgaben zugewiesen hat, ist eher nicht mit einem Rückgang des Wachstums zu rechnen. Ohne Anpassung der personellen Ressourcen an das seit dem Start der KESB eingetretene Fallwachstum wird die KESB ihren gesetzlichen Auftrag nicht mehr wie bis anhin erfüllen können.

3.3 Verworfenne Varianten

3.3.1 Ausbau der Fachdienste bei gleichbleibender Anzahl Behördenmitglieder

Im Rahmen der Evaluation wurde geprüft, ob die Zunahme der Verfahrensbelastung durch den Ausbau der Fachdienste bei gleichbleibender Zahl Behördenmitglieder aufgefangen werden könnte. Dies hätte zur Folge, dass einerseits die Anzahl der parallelen offenen Verfahren bei den Behördenmitgliedern nicht sinken, sondern mit der aktuellen Fallentwicklung noch steigen würde. Zudem würden durch die Erhöhung der Anzahl der Mitarbeitenden in den Fachdiensten die Schnittstellen zu den Behördenmitgliedern zunehmen. Diese Variante wurde daher verworfen.

3.3.2 Vergrösserung der Behörde auf sieben Mitglieder

Ebenfalls verworfen wurde die Erhöhung der Anzahl Mitglieder von sechs auf sieben bei unverändertem Rechtsdienst. Dies würde zu einer ungleichen Zusammensetzung der beiden Kammern oder aber einer wechselnden Zusammensetzung führen und damit den organisatorischen Aufwand erhöhen. Zudem würden damit Schnittstellen nicht im erforderlichen Masse abgebaut.

4 Organisation KESB ab 2016

4.1 Behördenorganisation

Für die Optimierung des Betriebs der KESB ab Januar 2016 sind aufgrund der Ergebnisse der Evaluation geringe Anpassungen in der Organisation der KESB notwendig. Damit die Behördenmitglieder ihre vom Gesetzgeber geforderte zentrale Rolle in der Verfahrensleitung wahrnehmen können, ist die **Anzahl der Verfahren je KESB-Mitglied zu verringern**. Dies kann mit einer **Erweiterung der Behörde** bei gleichzeitiger Verschiebung von Pensen des Rechtsdienstes zur Behörde erreicht werden. Das seit dem Start der KESB eingetretene Fallwachstum muss bei der Festlegung des Gesamtpensums mitberücksichtigt werden.

Mit der Reduktion der Verfahren pro KESB-Mitglied werden interne Schnittstellen abgebaut, da die Behördenmitglieder mehr Aufgaben selber wahrnehmen können und eine gezieltere Form der Delegation im Einzelfall möglich ist. So können die vorhandenen fachlichen Kompetenzen noch besser am richtigen Ort eingesetzt werden.

Ab 2016 wird folgendes Organisationsmodell **mit sechs anstatt wie bis anhin vier Behördenmitgliedern** vorgeschlagen. Neu ist damit jede Kammer mit einer Präsidentin bzw. einer Vizepräsidentin und drei (bisher zwei) Behördenmitgliedern ausgestattet. Neben den erwähnten Vorteilen bietet das Modell die Möglichkeit, **die Rechtsdienstleitung in die Behördentätigkeit einzubinden** und dadurch weitere Schnittstellen abzubauen.

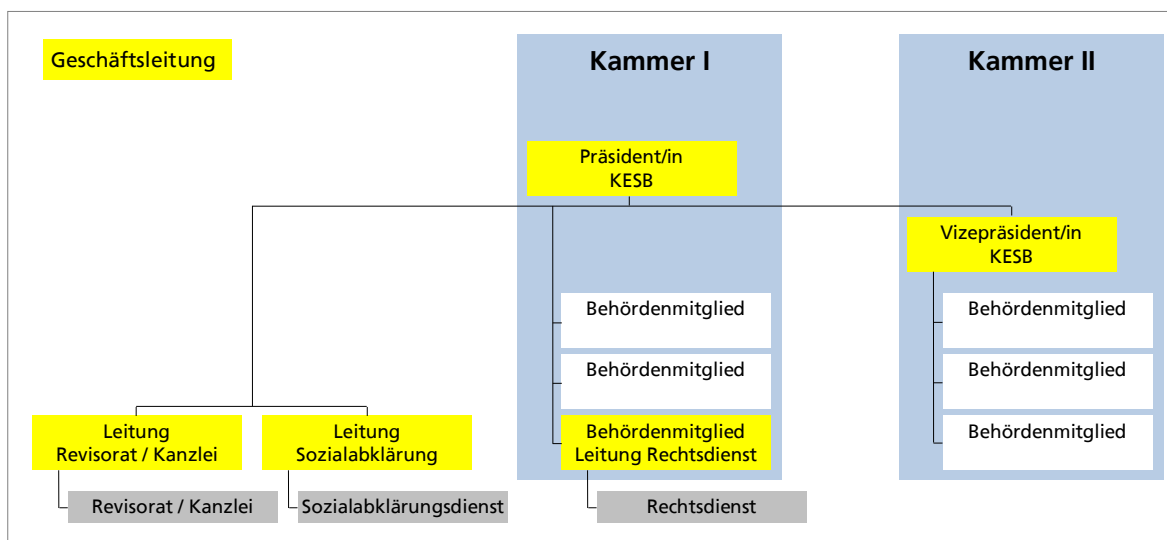


Abb. 3: Organigramm KESB Luzern ab 1. Januar 2016

4.2 Personalbedarf ab 2016

Aktuell ist davon auszugehen, dass die KESB ab 2016 ihre Aufgaben mit dem neu vorgeschlagenen Modell **mit 24,4 Vollstellen** erfüllen kann. Dieser Schätzung liegen die oben aufgeführten Fallzahlen, die Auswertung der Personalsituation (Kapitel 2.3, Seite 7) sowie ein neues Behördenmodell zugrunde (Kapitel 4.1, Seite 11 f.). Das vorgeschlagene Behördenmodell bringt eine Optimierung der Schnittstelle zwischen der Behörde und dem Rechtsdienst und ermöglicht, die vorhandenen personellen Ressourcen gezielter und effizienter einzusetzen. Dank diesem Effizienzgewinn kann der **Ausbau der Pensen aus heutiger Sicht auf 1,2 Vollstellen limitiert werden**.

Bei Anwendung des gleichen Personalschlüssels wie 2013 (13 Vollstellen je 1'000 Massnahmen) ergibt sich unter Berücksichtigung des Effizienzgewinns für das Jahr 2016 folgender Personalbedarf:

Stichtag	Laufende Massnahmen	Klientinnen und Klienten	Rechnerischer Personalbedarf	Effizienzgewinn	Effektiver Personalbedarf
1.1.2016	1'978	1'878	25,7 Stellen	–1,3 Stellen	24,4 Stellen

Abb. 4: Personalbedarf KESB Luzern ab 1. Januar 2016

Eine verlässliche Aussage zum Personalbedarf auf längere Sicht ist aufgrund der erst kurzen Zeit seit Einführung des neuen Kindes- und Erwachsenenschutzrechts, der seither veränderten Rahmenbedingungen sowie der nicht abschätzbaren Entwicklung in naher Zukunft nicht möglich.

5 Finanzbedarf

5.1 Ausgangslage

Mit B+A 3/2012 bewilligte der Grosse Stadtrat die Mehrkosten, die für den Betrieb der KESB im Vergleich zum früheren Budget 2011 des Sekretariats der Vormundschaftsbehörde (SVB) notwendig waren. Der Kredit war auf die drei Jahre 2013 bis 2015 befristet worden, weil sich die Fallzahlenentwicklung sowie der Aufwand für die Erledigung der neuen Aufgaben damals nicht mit Sicherheit voraussagen liessen. Gleichzeitig wurde die KESB aufgefordert, dem Grossen Stadtrat im Frühjahr 2015 einen Auswertungsbericht sowie einen neuen Kreditantrag für die Zeit ab 2016 zu unterbreiten.

5.2 Gesamtübersicht und Mehrbedarf gegenüber Budget 2011

Basierend auf dem Budget 2015, dem vorgeschlagenen neuen Behördenmodell und dem errechneten Personalbedarf von insgesamt 24,4 Vollstellen ergibt sich für das Jahr 2016 ein Aufwandüberschuss von total Fr. 3'808'300.–. Dieser liegt um Fr. 151'400.– **unter** dem im B+A 3/2012 für das Jahr 2016 vorgesehenen Betrag von Fr. 3'959'700.–. Es entsteht somit kein zusätzlicher Aufwand, der in der längerfristigen Finanzplanung noch nicht berücksichtigt wäre.

Wie bereits im B+A 3/2012 werden auch vorliegend nicht die Gesamtkosten der KESB, sondern lediglich die Mehrkosten im Vergleich zum Budget 2011 des SVB zur Kreditierung beantragt. Der Aufwandüberschuss des SVB betrug im Jahre 2011 Fr. 2'066'900.–, der Bedarf der KESB ab 2016 liegt bei Fr. 3'808'300.–. Entsprechend ergibt sich ab 2016 ein Mehrbedarf von jährlich Fr. 1'741'400.–.

Aufwand	Budget 2011	2016		Jährlicher Mehr- bedarf 2016 im Vergleich zu 2011
		Prognose B+A 3/2012	Budget	
Personalaufwand				
Besoldungen	1'653'000	3'034'500	3'091'400	1'438'400
Sozialversicherungen	331'800	732'200	629'600	297'800
Weiterbildung	15'000	30'300	30'900	15'900
Total	1'999'800	3'797'000	3'751'900	1'752'100
Sachaufwand				
Sachaufwand	117'500	117'500	165'800	48'300
Interne Verrechnungen	156'600	296'700	305'000	148'400
Total	274'100	414'200	470'800	196'700
Total Aufwand	2'273'900	4'211'200	4'222'700	1'948'800
Ertrag				
Gebühren	-190'000	-237'500	-350'000	-160'000
Andere Erträge	-17'000	-14'000	-64'400	-47'400
Total Ertrag	-207'000	-251'500	-414'400	-207'400
Aufwandüberschuss	2'066'900	3'959'700	3'808'300	1'741'400

Abb. 5: Jährlicher Finanzbedarf ab 2016 im Vergleich zum Jahr 2011 (B+A 3/2012)

Personalaufwand

Trotz Ausbau um 1,2 Vollstellen steigt die Besoldungssumme im Vergleich zur Annahme im B+A 3/2012 um lediglich Fr. 56'900.-. Dies ist darauf zurückzuführen, dass eine Leitungsstelle (Rechtsdienst) abgebaut wird, bei den KESB-Mitgliedern ein Mutationsgewinn erzielt werden dürfte und die Hälfte des Ausbaus die Kanzlei betrifft, deren Besoldung im Gesamtvergleich tiefer liegt. Der Personalaufwand insgesamt sinkt wegen tiefer budgetierter Sozialversicherungsbeiträge.

Sachaufwand

Der Sachaufwand liegt wegen der ansteigenden Fallzahlen sowie der Zunahme der unentgeltlichen Rechtspflege und des Anstiegs der Übersetzungskosten leicht über der Annahme aus dem Jahre 2012.

Erträge

In den ersten drei Jahren von 2013 bis 2015 hat die KESB neben dem ordentlichen Betrieb rund 1'200 altrechtliche vormundschaftliche Massnahmen in Erwachsenenschutzmassnahmen nach neuem Recht umzuwandeln. Für Klientinnen und Klienten, die über die nötigen finanziellen Mittel verfügen, sind diese Entscheide gebührenpflichtig. Zudem sind die Fallzahlen angestiegen, und der Kanton hat die gesetzliche Grundlage für die Kostentragung im Kindes- und Erwachsenenschutz geändert. Aus diesen Gründen haben sich die Gebührenerträge im Vergleich zum Budget 2011 um den Faktor 2,5 erhöht. Im Jahre 2014 liegen sie bei rund Fr. 480'000.-. Ende 2015 sind die Umwandlungen abgeschlossen, weshalb sich die Gebührenerträge ab 2016 wieder reduzieren. Sie liegen jedoch auch künftig deutlich über den Erträgen vor dem Start der KESB.

5.3 Befristung des Kredits auf die Jahre 2016–2018

Wie unter Ziffer 2.1 (Seite 5 f.) dargestellt, dauert die Dynamik im Kindes- und Erwachsenenschutz an, und die Aufgaben sowie möglicherweise auch die Vorgaben zur Struktur der KESB werden sich in nächster Zeit weiter verändern.

So ist der durch das neue Erwachsenenschutzrecht angestrebte Rückgang von Beistandschaften durch Stärkung der eigenen Vorsorge aufgrund der erst kurzen Geltungsdauer des neuen Rechts noch nicht eingetreten (der Abschluss des Vorsorgeauftrags bedingt Urteilsfähigkeit, der KESB wird er aber erst bei Eintritt der Urteilsunfähigkeit vorgelegt). In den ersten beiden Betriebsjahren wurden der KESB nur vereinzelt Vorsorgeaufträge unterbreitet, weshalb Erfahrungszahlen zum möglichen Rückgang von Beistandschaften durch Vorsorgeaufträge und zum Aufwand der KESB für die Validierung von Vorsorgeaufträgen fehlen. Künftig dürften diese Geschäfte zunehmen.

Im Juli 2014 trat das neue Recht zur gemeinsamen elterlichen Sorge in Kraft. Es hat die Aufgaben der KESB in diesem Bereich stark verändert. Die wenigen Monate unter neuem Recht lassen keine zuverlässige Einschätzung des daraus resultierenden Personalbedarfs zu. Noch viel weniger ist dies bei der Regelung der Erziehungsgutschriften bei gemeinsamer elterlicher Sorge möglich, für welche die KESB ab 1. Januar 2015 neu zuständig ist. Weiter ist eine Revision des Kinderunterhaltsrechts beim Bundesparlament in Bern in Beratung, deren Auswirkungen auf die Aufgaben der KESB ebenfalls noch offen sind.

Auch die von politischer Seite her aufgeworfenen Fragen zum neuen Kindes- und Erwachsenenschutzrecht führen zu einer gewissen Unsicherheit. Die Diskussionen manifestieren sich in zwei parlamentarischen Vorstössen zum neuen Kindes- und Erwachsenenschutzrecht, die der Nationalrat als erstbehandelnder Rat im Dezember 2014 angenommen hat. Es handelt sich um das Postulat Schneeberger vom 24. September 2014 sowie das Postulat der sozialdemokratischen Fraktion vom 25. September 2014.² Die Vorstösse verlangen vom Bundesrat, dass er die Erkenntnisse aus der Änderung des Vormundschaftsrechts aufzeigt und insbesondere Qualität und Kosten der Leistungen sowie Zahl der Massnahmen und neu eröffneten Verfahren vor und nach Inkrafttreten der neuen Gesetzgebung prüft. Im Übrigen soll evaluiert werden, ob die Ziele der Revision erreicht worden sind.

Aufgrund der erst kurzen Zeit seit Einführung des neuen Erwachsenenschutzrechts, der seither veränderten Rahmenbedingungen sowie der nicht abschätzbaren Entwicklung in Zukunft ist eine verlässliche Aussage zum Personalbedarf auf längere Sicht nicht möglich. Der Stadtrat schlägt daher eine Befristung des beantragten Kredits auf die Jahre 2016–2018 vor. Für die definitive Kreditierung wird Anfang 2018 ein weiterer Bericht und Antrag vorgelegt.

² Postulat sozialdemokratische Fraktion vom 25. September 2014 (14.3891 „Erste Erkenntnisse aus dem Wechsel von Laienbehörden zur KESB“) und Postulat Schneeberger vom 24. September 2014 (14.3776 „Professionalisierung des Sozialstaates um jeden Preis?“).

6 Kreditrechtliche Zuständigkeit und zu belastende Konti

Mit diesem Bericht und Antrag werden wiederkehrende zusätzliche Mittel für die Führung der Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde beantragt, wobei der Kredit auf drei Jahre befristet ist. Gemäss Art. 68 lit. b Ziff. 1 GO gelangt das fakultative Referendum zur Anwendung. Die beantragten Kredite sind folgenden Fibukonten zu belasten:

Konto	Aufwandart	Betrag in Franken
211.30	Personalaufwand	1'752'100
211.31	Sachaufwand	48'300
211.39	Interne Verrechnungen	148'400
211.43	Erträge	-207'400

7 Anpassung des Organisationsreglements der Stadt Luzern

Das vorgeschlagene Organisationsmodell der KESB erfordert eine Anpassung des Reglements über die Organisation der Stadtverwaltung Luzern (Organisationsreglement) vom 13. Juni 2002. Art. 2 Abs. 1 des Reglements ist wie folgt zu ändern:

Art. 2 Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde

¹ Die Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde (KESB) der Stadt Luzern ist in zwei Kammern gegliedert, die unter dem Vorsitz der Präsidentin oder des Präsidenten bzw. der Vizepräsidentin oder des Vizepräsidenten stehen. Der Stadtrat bestimmt die Anzahl Behördenmitglieder. Bei besonderem Bedarf kann er zudem befristet ausserordentliche Mitglieder oder Ersatzmitglieder einsetzen.

Mit der Neuformulierung erhält der Stadtrat die Kompetenz, die Anzahl Behördenmitglieder zu bestimmen. Er hat so die Möglichkeit, zeitgerecht auf veränderte Situationen zu reagieren. Dies ist wichtig, weil mit der Revision des Unterhaltsrechts bereits die nächste Gesetzesanpassung auf Bundesebene ansteht, welche voraussichtlich Auswirkungen auf die Aufgaben der KESB hat. Der Grosse Stadtrat behält über den Budgetprozess die Kontrolle über die Finanzen und die Entwicklung der KESB.

8 Antrag

Der Stadtrat beantragt deshalb,

- vom Bericht zur Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde (KESB): Evaluation und Betrieb 2016–2018 zustimmend Kenntnis zu nehmen;
- der vorgeschlagenen Änderung des Reglements über die Organisation der Stadtverwaltung Luzern (Organisationsreglement) vom 13. Juni 2002 zuzustimmen;
- die für den Betrieb der Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde erforderlichen Zusatzkosten von jährlich Fr. 1'741'400.– für die Jahre 2016–2018 zu bewilligen und jeweils in den Voranschlag aufzunehmen.

Er unterbreitet Ihnen einen entsprechenden Beschlussvorschlag.

Luzern, 28. Januar 2015



Stefan Roth
Stadtpräsident



Toni Göpfert
Stadtschreiber



Der Grosse Stadtrat von Luzern,

nach Kenntnisnahme vom Bericht und Antrag 3 vom 28. Januar 2015 betreffend

Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde (KESB)

Evaluation und Betrieb 2016–2018,

gestützt auf den Bericht der Sozialkommission,

in Anwendung von Art. 13 Abs. 1 Ziff. 1 und 2, Art. 27 Abs. 2, Art. 28 Abs. 1, Art. 61 Abs. 1, Art. 68 lit. b Ziff. 1 und Art. 69 lit. a Ziff. 3 der Gemeindeordnung der Stadt Luzern vom 7. Februar 1999 und in Übereinstimmung mit §§ 30–35 des Einführungsgesetzes zum Schweizerischen Zivilgesetzbuch vom 20. November 2000 in der Fassung gemäss Änderung vom 13. Dezember 2011,

beschliesst:

I.

Vom Bericht zur Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde (KESB): Evaluation und Betrieb 2016–2018 wird zustimmend Kenntnis genommen.

II.

1. Das Reglement über die Organisation der Stadtverwaltung Luzern (Organisationsreglement) vom 13. Juni 2002 wird wie folgt geändert:

Art. 2 Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde

¹ Die Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde (KESB) der Stadt Luzern ist in zwei Kammern gegliedert, die unter dem Vorsitz der Präsidentin oder des Präsidenten bzw. der Vizepräsidentin oder des Vizepräsidenten stehen. Der Stadtrat bestimmt die Anzahl Behördenmitglieder. Bei besonderem Bedarf kann er zudem befristet ausserordentliche Mitglieder oder Ersatzmitglieder einsetzen.

2. Diese Änderung tritt am 1. Januar 2016 in Kraft. Sie ist zu veröffentlichen.
3. Die für den Betrieb der Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde erforderlichen Zusatzkosten von jährlich Fr. 1'741'400.– für die Jahre 2016–2018 werden bewilligt. Sie werden jeweils in den Voranschlag aufgenommen.

III.

Der Beschluss gemäss Ziffer II unterliegt dem fakultativen Referendum.

Luzern, 26. März 2015

Namens des Grossen Stadtrates von Luzern

Jörg Krähenbühl
Ratspräsident



Hans Büchli
Leiter Sekretariat Grosser Stadtrat

Protokollbemerkung des Grossen Stadtrates

Zu B+A 3/2015 Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde (KESB) Evaluation und Betrieb
2016–2018:

Die **Protokollbemerkung zu Kapitel 4.1 auf Seite 12** lautet:

„Bei der Neubesetzung der Behördenstellen wird darauf geachtet, dass alle Fachbereiche wie
Recht, Psychologie, Pädagogik, Medizin und Soziale Arbeit angemessen vertreten sind.“