

Bericht und Antrag 29 an den Grossen Stadtrat von Luzern

Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde

- Erhöhung Stellenetat
- Sonderkredit

**Vom Stadtrat zuhanden des Grossen Stadtrates verabschiedet
mit StB 565 vom 30. August 2023**

Vom Grossen Stadtrat mit einer Änderung beschlossen am 16. November 2023

Politische und strategische Referenz

Politischer Grundauftrag

In Kürze

Die Zahl der eingegangenen Gefährdungsmeldungen in der Sozialabklärung (SAD) der Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde (KESB) steigt seit Anfang 2020 an, und eine Trendwende ist nicht in Sicht. Einerseits führte die Coronapandemie zu einer grossen Verunsicherung von Familien, aber auch der Ukraine-Krieg löste viele gesellschaftliche Verunsicherungen aus, welche vor allem bei Kindern und Jugendlichen wahrzunehmen sind. Dies sind unter anderem Gründe, die zur Zunahme von Gefährdungsmeldungen an die KESB geführt haben. Das wirkt sich auch auf die administrativen Mitarbeitenden der Kanzlei aus, welche die von der KESB verabschiedeten Entscheide verfassen und zeitnah versenden müssen.

Aufgrund der stetig steigenden Gefährdungsmeldungen ist eine entsprechende Aufstockung der Pensen in der Sozialabklärung sowie der administrativen Unterstützung in der Kanzlei notwendig.

Mit dem vorliegenden Bericht beantragt der Stadtrat einen Sonderkredit in der Höhe von Fr. 1'670'000.–.

Inhaltsverzeichnis		Seite
1	Ausgangslage	4
2	Rechtliche Rahmenbedingungen	4
3	Aktuelle Situation Sozialabklärung	5
4	Aktuelle Situation Kanzlei	7
5	Ressourcenbedarf	7
6	Kosten	8
7	Kreditrecht und zu belastendes Konto	8
8	Antrag	9

Der Stadtrat von Luzern an den Grossen Stadtrat von Luzern

Sehr geehrter Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

1 Ausgangslage

Seit dem Jahr 2016 haben sich die Fallzahlen der Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde (KESB) mehrheitlich erhöht. Im Jahr 2016 waren es im Durchschnitt 414 laufende Verfahren, im Jahr 2021 bereits 459 und 2022 durchschnittlich 509. In den ersten fünf Monaten des Jahres 2023 kam die KESB auf durchschnittlich 544 laufende Verfahren, Tendenz zunehmend. Diese Entwicklung hält offenbar ungebrochen an. Im Jahr 2022 stiegen die Meldungen gegenüber dem Vorjahr vor allem im Kinderschutz noch einmal deutlich an. Die Coronapandemie führte in den letzten drei Jahren dazu, dass Eltern und Familien zunehmend mit der Betreuungssituation überfordert waren und es immer mehr Kindern und Jugendlichen psychisch schlechter ging. Dies führte landesweit zur Zunahme von Gefährdungsmeldungen an die Kindes- und Erwachsenenschutzbehörden. Studien und Zahlen der Beratungsangebote wie z. B. Pro Juventute zeigen, dass die psychische Belastung von Kindern und Jugendlichen in den nächsten Jahren aufgrund der aktuellen Multikrise (Coronapandemie, Klimakrise, Ukraine-Krieg, drohende Inflation, soziale Ungerechtigkeiten usw.) weiter zunehmen wird.

Im Jahr 2022 löste der Krieg in der Ukraine eine Flüchtlingsbewegung aus. Auch in der Stadt Luzern halten sich ukrainische Flüchtlingsfamilien auf, vor allem Mütter mit Kindern. Die KESB Luzern war 2022 mehrfach mit Gefährdungsmeldungen betreffend ukrainische Kinder konfrontiert und musste mehrere von ihnen zu deren Schutz ausserhalb der Familie platzieren. Die Abklärungen in diesen Fällen sind oft erschwert, auch weil die Mütter manchmal tage- oder wochenlang nicht in der Schweiz anwesend sind, sondern zurück in ihre Heimat fliegen und ihre Kinder von Bekannten betreuen lassen.

Die grössere Anzahl der neuen Gefährdungsmeldungen wirkt sich auch auf die administrativen Mitarbeitenden der Kanzlei aus, welche die von der Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde immer zahlreicheren Entscheide ausfertigen und zeitgerecht versenden müssen.

2 Rechtliche Rahmenbedingungen

Die KESB ist zuständig für sämtliche erstinstanzlichen Entscheidungen im Kindes- und Erwachsenenschutz gemäss ZGB; sie wird erst tätig, wenn subsidiäre Angebote den Schwächezustand und die Schutzbedürftigkeit der betroffenen Menschen nicht ausreichend beheben können. Dadurch werden die betroffenen Personen vor ungerechtfertigter Einmischung des Staates in ihre privaten Angelegenheiten geschützt. Die KESB ist für sämtliche erstinstanzlichen Entscheide im Kindes- und Erwachsenenschutz zuständig. Unter anderem klärt sie Gefährdungsmeldungen für Kinder und Erwachsene ab und ordnet – wenn anderweitige Unterstützung nicht ausreicht – eine Kindes- oder Erwachsenenschutzmassnahme an.

Die Bundesverfassung hält die Grundsätze des Kindes- und Erwachsenenschutzrechtes fest (Art. 11 und 41 BV [\[Link\]](#)). Das Kindesrecht ist in den Art. 252 bis 327c des Schweizerischen Zivilgesetzbuches (ZGB [\[Link\]](#)), das Erwachsenenschutzrecht in den Art. 360 bis 456 ZGB geregelt. Das kantonale Einführungsgesetz zum Schweizerischen Zivilgesetzbuch vom 20. November 2000 (EGZGB; SRL Nr. 200 [\[Link\]](#)) und die kantonale Verordnung über den Kindes- und Erwachsenenschutz vom 4. Dezember 2012 (VKES; SRL Nr. 206 [\[Link\]](#)) konkretisieren die Organisation und Zuständigkeit der KESB.

Als behördliche Massnahmen im Erwachsenenschutz sieht das ZGB verschiedene Arten von Beistandschaften sowie die fürsorgerische Unterbringung vor. Ordnet die KESB eine Beistandschaft an, setzt sie eine Berufsbeiständin oder einen Berufsbeistand des Erwachsenenschutzes oder eine private Beiständin oder einen privaten Beistand ein und beaufsichtigt deren Mandatsführung. Als Kinderschutzmassnahme kann gemäss ZGB den Eltern eine Weisung erteilt, eine Beistandschaft angeordnet sowie das Aufenthaltsbestimmungsrecht oder in einzelnen Fällen die elterliche Sorge entzogen werden. Wird den Eltern das Aufenthaltsbestimmungsrecht bezüglich des Kindes entzogen, entscheidet die KESB über seine Unterbringung z. B. in einer Pflegefamilie oder einem Heim. Ordnet die KESB eine Beistandschaft an, setzt sie analog zum Erwachsenenschutz einen Berufsbeistand oder eine Berufsbeiständin des Kinder- und Jugendschutzes ein und beaufsichtigt deren Mandatsführung.

3 Aktuelle Situation Sozialabklärung

Geht eine Gefährdungsmeldung bei der KESB ein, löst dies in der Folge eine Abklärung durch die Mitarbeitenden des Fachdienstes Sozialabklärung (SAD) aus. Sie klären sämtliche Umstände der betroffenen Kinder und Erwachsenen ab und verfassen anschliessend einen Bericht mit einer Empfehlung betreffend die notwendigen Schutzmassnahmen. Auch wenn eine Vielzahl der abgeklärten Gefährdungsmeldungen (im Erwachsenenschutz fast 50 Prozent, im Kinderschutz zirka 30 bis 40 Prozent) ohne die Errichtung einer Massnahme eingestellt bzw. an subsidiär unterstützende Stellen triagiert werden kann, muss jede einzelne Gefährdungsmeldung für jeden betroffenen Menschen mit grosser Sorgfalt überprüft werden.

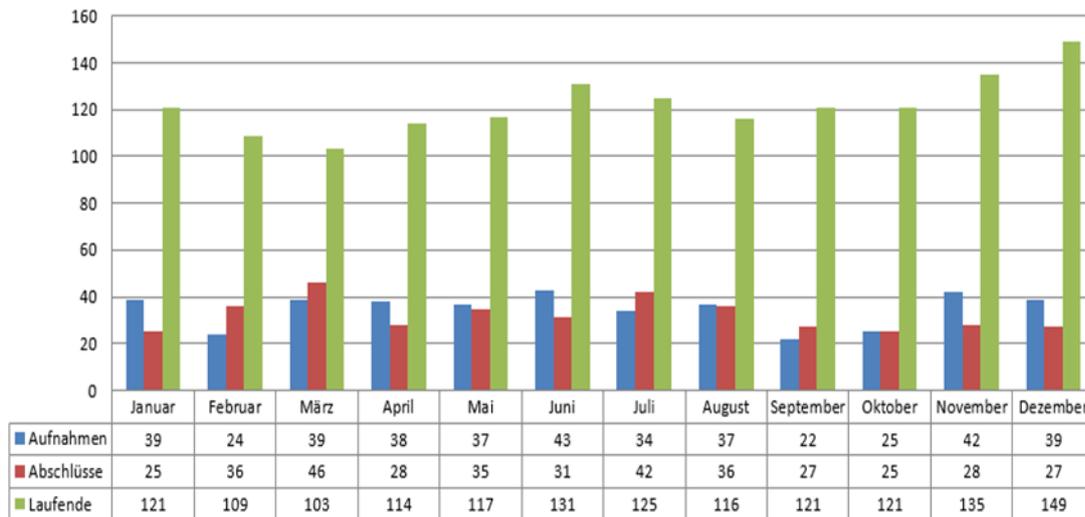
Ende 2016 waren beim Fachdienst Sozialabklärung 149 Fälle pendent. Fünf Jahre später, 2021, waren es 159 Fälle, 2022 bereits 210, und aktuell sind 213 Fälle in der Sozialabklärung hängig. Dies führt zu grossem zeitlichen Druck und psychischer Belastungen der Mitarbeitenden, die mit immer mehr gleichzeitig pendenten Fällen zurechtkommen müssen.

Nicht nur die Zunahme der Anträge führt zur aktuellen Überlastung der SAD-Mitarbeitenden, sondern auch die Tatsache, dass die Fälle insgesamt komplexer werden (z. B. Patchworkfamilien, Eltern mit unterschiedlichen Kulturen, Eltern mit Migrationshintergrund, Familien mit einer grossen Anzahl Kindern, Eltern mit psychischen Erkrankungen, bildungsferner Hintergrund, traumatische Erfahrungen). Zudem handelt es sich bei einer grossen Anzahl der Klientinnen und Klienten um Personen, bei denen für die Gespräche eine Caritas-Dolmetscherin oder ein -Dolmetscher einbezogen werden muss. In den Jahren 2021 und 2022 wurden durchschnittlich 43 Prozent der Kinderschutzmassnahmen von der KESB Luzern für Kinder mit ausländischer Nationalität angeordnet. Die Verschiedenartigkeit der Kundinnen und Kunden macht die Arbeit vielfältig, aber auch anspruchsvoller. Infolge der geschilderten Umstände hat sich wie oben ausgeführt im Verlauf der letzten zwölf Monate die Anzahl der bei der KESB offenen Verfahren markant erhöht. Aktuell können darum nicht mehr alle Verfahren zeitgerecht behandelt werden. Im vergangenen Jahr gelang es mit kurzfristigen Massnahmen wie der Reduktion der Anforderungen an den Abklärungsbericht und einer teilweisen Übernahme von Telefonaten und Nachfragen durch Behördenmitglieder, die Anzahl offener Verfahren etwas zu reduzieren. Um jedoch die herausfordernde Tätigkeit der Sozialabklärung in der notwendigen hohen Qualität und mit genügend zeitlichen Ressourcen auszuführen, ist eine Stellenaufstockung in der Sozialabklärung unerlässlich.

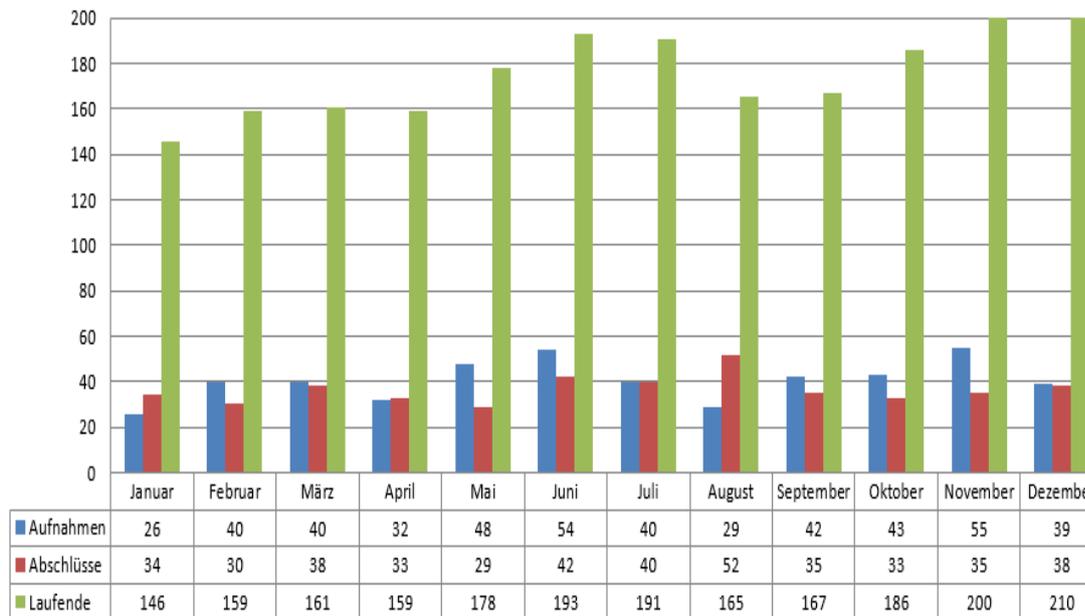
Die Zunahme an Kindern und Jugendlichen, die Unterstützung durch den Kinderschutz benötigen, zeigt sich auch in der Mandatszunahme im Kinder- und Jugendschutz der Stadt Luzern. In der Folge hat der Stadtrat 2022 einer Stellenerhöhung von 80 Prozent bei den Beistandspersonen sowie 30 Prozent bei den administrativen Fachbearbeiterinnen und Fachbearbeitern zugestimmt.

Die Entwicklung der Zahlen in der Sozialabklärung ist aus den folgenden beiden Tabellen ersichtlich:

Tab. 1: SAD-Anträge und -Verfahren 2016



Tab. 2: SAD-Anträge und -Verfahren 2022



Mit Bericht und Antrag 3 vom 28. Januar 2015: «Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde (KESB). Evaluation und Betrieb 2016–2018» ([Link](#)) wurden insgesamt 2'440 Stellenprozent für die KESB bewilligt, wobei 550 Stellenprozent auf den SAD entfallen und 30 Stellenprozent Führungsaufgaben betreffen. Das bedeutet, dass für die Abklärungen der KESB 520 Stellenprozent zur Verfügung stehen. Der Stellenetat ist trotz deutlicher Zunahme der Meldungen und der Komplexität der Fälle seither unverändert geblieben.

Die Mitarbeitenden der SAD überprüfen alle Aufnahmen. Die durchschnittliche Anzahl Aufnahmen ist seit 2016 um 16 Prozent gestiegen (vgl. Tab. 1 und 2). Eine Aufstockung der Pensen in der Sozialabklärung der KESB um 80 Stellenprozent ist verhältnismässig und notwendig (80 Stellenprozent entsprechen 16 Prozent der aktuell zur Verfügung stehenden 520 Stellenprozent).

4 Aktuelle Situation Kanzlei

Die teilweise sehr schwierigen Situationen bei den überprüften Gefährdungsmeldungen hatten in den letzten Jahren auch eine Zunahme der vorsorglich angeordneten Massnahmen zur Folge. Im laufenden Jahr 2023 wurden bis Ende April bereits 14 vorsorgliche Entscheide gefällt; hochgerechnet bedeutet dies per Ende des laufenden Jahres 42 vorsorglich angeordnete Massnahmen. Diese betreffen praktisch immer Notfallplatzierungen von Kindern. Bei einer vorsorglichen Entscheidung besteht immer eine hohe zeitliche Dringlichkeit, was die Kanzleimitarbeitenden zusätzlich fordert. Ebenfalls hat sich die Zahl der von der KESB insgesamt verabschiedeten Entscheide in den vergangenen Jahren stetig erhöht; im Jahr 2022 wurden bei der KESB Luzern insgesamt 4'060 Verfahren geführt. Dazu tragen auch die häufigen Kündigungen von Beistandspersonen im Erwachsenenschutz und im Kinder- und Jugendschutz bei. Denn für jeden Klienten und jede Klientin, der bzw. die einen neuen Beistand erhält, muss die KESB einen eigenen, neuen Entscheid verfassen, genehmigen und versenden. Eine weitere Aufgabe der Kanzlei ist der gesetzliche Auftrag der Archivierung von abgeschlossenen Dossiers. Dieser Auftrag konnte in den letzten Monaten infolge Überlastung des Kanzleiteams nicht mehr fristgemäss ausgeführt werden. Ebenfalls führt die Umsetzung der Digitalisierung bei den Kanzleimitarbeitenden zu zusätzlicher zeitlicher Belastung. Solange nicht alle Fachstellen, Gerichte, Archive usw. digital arbeiten, wird diesbezüglich ein höherer Aufwand für die Kanzlei der KESB bleiben.

Tab. 3: gefällte Entscheide seit 2016

Jahr	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Gefällte Entscheide	1'786	1'514	1'670	1'787	1'915	2'184	2'044

Mit B+A 3/2015 wurden wie erwähnt insgesamt 2'440 Stellenprozent für die KESB bewilligt. Davon fallen 280 Stellenprozent auf die Kanzlei im engeren Sinne. Mit der Systemadministration (80 Stellenprozent), der Assistenz Geschäftsleitung (100 Stellenprozent) und dem Stellenleiter (80 Stellenprozent) wurden insgesamt 540 Stellenprozent für die ganze Kanzlei eingesetzt.

Die markante Zunahme der Gefährdungsmeldungen, die jeweils bei der Kanzlei eingehen, die Entscheidungsfertigungen sowie die Komplexität der Fälle machen eine Aufstockung der Pensen in der Kanzlei der KESB um 40 Stellenprozent sinnvoll und notwendig. Die Anzahl der KESB-Entscheide ist von 2016 bis 2022 um rund 15 Prozent gestiegen. Die beantragte Aufstockung der Pensen in der Kanzlei entspricht ebenfalls 15 Prozent des bestehenden Stellenetats.

5 Ressourcenbedarf

Infolge der vorangehenden Ausführungen ist eine Stellenaufstockung von 80 Prozent in der Sozialabklärung notwendig. Die Stelle ist der Richtfunktion «Sozialpädagogin/Sozialarbeiterin 2» zugeordnet und der Lohnklasse 12–14 zugeteilt. In der Kanzlei ist eine Aufstockung von 40 Prozent angezeigt. Die Stelle ist der Richtfunktion «Administrative Sachbearbeitung 2» zugeordnet und der Lohnklasse 7–9 zugeteilt.

6 Kosten

Die Erhöhung der Stellenprozente im Fachdienst Sozialabklärung der KESB um 80 Prozent und in der Kanzlei um 40 Prozent führt zu folgenden zusätzlichen Kosten pro Jahr:

Kosten

Tätigkeit + Richtfunktion	Stellenprozent	Ø Lohnannahme, Kosten
Fachdienst Sozialabklärung <i>Sozialpädagogin/Sozialarbeiterin 2</i> (LK 12–14)	+80 %	Fr. 106'000.–
Mitarbeiter/in Kanzlei <i>Administrative Sachbearbeitung</i> (LK 7–9)	+40 %	Fr. 40'000.–
Total Personalkosten (inkl. Sozialversicherungen)		Fr. 146'000.–
Wiederkehrende Kosten Arbeitsplatz (IT-Kosten) für beide Stellen		Fr. 17'300.–
Büromobiliar		Fr. 3'700.–
Summe	+120 %	Fr. 167'000.–

Die nun nötigen Ausgaben wurden bereits in das Budget 2024 aufgenommen.

Da die Ausgabe wiederkehrend und unbefristet ist, ist für die Bestimmung der Höhe der massgeblichen Ausgabe der zehnfache Betrag einer Jahresausgabe massgebend (vgl. § 36 des Gesetzes über den Finanzhaushalt der Gemeinden vom 20. Juni 2016 (FHGG; SRL Nr. 160).

7 Kreditrecht und zu belastendes Konto

Freibestimmbare Ausgaben von mehr als Fr. 750'000.– hat der Grosse Stadtrat durch einen Sonderkredit zu bewilligen (§ 34 Abs. 2 lit. a des Gesetzes über den Finanzhaushalt der Gemeinden vom 20. Juni 2016, FHGG; SRL Nr. 160, in Verbindung mit Art. 69 lit. b Ziff. 3 der Gemeindeordnung der Stadt Luzern vom 7. Februar 1999, GO; sRSL 0.1.1.1.1). Sein Beschluss unterliegt nach Art. 68 lit. b Ziff. 2 GO dem fakultativen Referendum.

Die mit dem beantragten Kredit zu tätigenen Aufwendungen sind dem Kostenträger 2118101, Kindes- und Erwachsenenschutz (Aufgabe 211 Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde), und folgenden Fibukonten (Erfolgsrechnung) zu belasten: 30 (Personalaufwand), 3910614.00 (Interne Verrechnung Zentrale Informatikdienste ZID) sowie 3920514.00 (Interne Verrechnung IMMO bezüglich Büromobiliar).

8 Antrag

Gestützt auf die vorstehenden Ausführungen beantragt Ihnen der Stadtrat,
– für die Erhöhung des Stellenetats der Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde (KESB) um total 120 Stellenprozent ab 2024 einen Sonderkredit von Fr. 1'670'000.– zu bewilligen.

Er unterbreitet Ihnen einen entsprechenden Beschlussvorschlag.

Luzern, 30. August 2023



Beat Züsli
Stadtpräsident



Michèle Bucher
Stadtschreiberin

Der Grosse Stadtrat von Luzern,

nach Kenntnisnahme des Berichtes und Antrages 29 vom 30. August 2023 betreffend

Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde

- **Erhöhung Stellenetat**
- **Sonderkredit,**

gestützt auf den Bericht der Geschäftsprüfungskommission,

in Anwendung von § 34 Abs. 2 lit. a des Gesetzes über den Finanzhaushalt der Gemeinden vom 20. Juni 2016 sowie Art. 13 Abs. 1 Ziff. 2, Art. 29 Abs. 1 lit. b, Art. 68 lit. b Ziff. 2 und Art. 69 lit. b Ziff. 3 der Gemeindeordnung der Stadt Luzern vom 7. Februar 1999,

beschliesst:

- I. Für die Erhöhung des Stellenetats der Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde (KESB) um total 120 Stellenprozent ab 2024 wird ein Sonderkredit von Fr. 1'670'000.– bewilligt.
- II. Der Beschluss gemäss Ziffer I unterliegt dem fakultativen Referendum.

Definitiver Beschluss des Grossen Stadtrates von Luzern,

(unter Berücksichtigung im Grossen Stadtrat beschlossene Änderung)

Der Grosse Stadtrat von Luzern,

nach Kenntnisnahme des Berichtes und Antrages 29 vom 30. August 2023 betreffend

Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde

- Erhöhung Stellenetat
- Sonderkredit,

gestützt auf den Bericht der Geschäftsprüfungskommission,

in Anwendung von § 34 Abs. 2 lit. a des Gesetzes über den Finanzhaushalt der Gemeinden vom 20. Juni 2016 sowie Art. 13 Abs. 1 Ziff. 2, Art. 29 Abs. 1 lit. b, Art. 68 lit. b Ziff. 2 und Art. 69 lit. b Ziff. 3 der Gemeindeordnung der Stadt Luzern vom 7. Februar 1999,

beschliesst:

- III. Für die Erhöhung des Stellenetats der Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde (KESB) um total ~~420'160~~ Stellenprozent ab 2024 wird ein Sonderkredit von ~~Fr. 1'670'000.–~~ Fr. 2'370'00.– bewilligt.
- IV. Der Beschluss gemäss Ziffer I unterliegt dem fakultativen Referendum.

Luzern, 16. November 2023

Namens des Grossen Stadtrates von Luzern



Jules Gut
Ratspräsident



Michèle Bucher
Stadtschreiberin