

Bericht und Antrag 16 an den Grossen Stadtrat von Luzern

Personelle Ressourcen Kinder- und Jugendsiedlung Utenberg

- Sicherstellung der Betreuung an Wochenenden und während der Ferien
- Sonderkredit für zusätzliche Stellenprozente

**Vom Stadtrat zuhanden des Grossen Stadtrates verabschiedet
mit StB 246 vom 16. April 2025**

Mediensperfrist: 12. Mai 2025, 11.00 Uhr

Politische und strategische Referenz

Politischer Grundauftrag

In Kürze

In den letzten Jahren hat sich die stationäre Betreuung von Kindern und Jugendlichen weiterentwickelt. Die Angebote wurden differenzierter und umfassen heute stationäre, teilstationäre und ambulante Leistungen. Die Zielgruppe ist aufgrund gesellschaftlicher Entwicklungen heterogener und dynamischer geworden. Wegen der veränderten Bedürfnisse der Zielgruppe stellte die Kinder- und Jugendsiedlung Utenberg (KJU) im Jahr 2014 auf einen 365-Tage-Betrieb um. Damit wurde eine Betreuung auch während der Wochenenden und Schulferien sichergestellt.

Trotz diesem umfassenden Grundangebot konnten in der Vergangenheit zahlreiche Bewohnende der KJU die Wochenenden und Ferien zu Hause verbringen, wodurch die personelle Besetzung auf den Wohngruppen reduziert werden konnte. Dies ist heute nur noch vereinzelt möglich. Immer mehr Kinder, Jugendliche und junge Erwachsene benötigen eine 365-Tage-Betreuung – einerseits weil in vielen Herkunftsfamilien der Bewohnenden eine adäquate Betreuung ausserhalb der KJU nicht möglich ist, andererseits weil die KJU unbegleitete minderjährige Asylsuchende aufnimmt, für die ausserhalb der Siedlung kein familiäres Betreuungs- und Bezugssystem vorhanden ist. Daher müssen alle Wohngruppen auch an den Wochenenden und während der Ferien im Vollbetrieb geführt werden. Dies benötigt zusätzliches Personal im Umfang von 2,1 Vollzeitstellen.

Für die Sicherstellung und Weiterentwicklung eines bedarfsgerechten Angebots der stationären und ambulanten Betreuung von bedürftigen Personen ist der Kanton Luzern zuständig. Dazu schliesst er mit geeigneten sozialen Einrichtungen Leistungsvereinbarungen ab und finanziert diese im Rahmen einer Vollkostenpauschale. Auch die KJU erbringt ihre Leistungen im Auftrag des Kantons. Die benötigten 2,1 Vollzeitstellen wurden bereits vom Kanton bewilligt, und die zusätzlichen Kosten sind für das Jahr 2025 in die Vollkostenpauschale integriert.

Damit die dazugehörige Ausgabenbewilligung vorhanden ist, wird mit dem vorliegenden B+A ein Sonderkredit über 2,73 Mio. Franken beantragt.

Inhaltsverzeichnis		Seite
1	Ausgangslage	4
2	Zielsetzungen	5
3	Rahmenbedingungen	5
4	Vorgehen	6
5	Ergebnisse	6
6	Auswirkungen auf das Klima	7
7	Ressourcenbedarf	7
7.1	Gesamtausgabe	7
7.2	Ausgabenrechtliche Zuständigkeit	8
8	Finanzierung und zu belastendes Konto	8
9	Antrag	8

Der Stadtrat von Luzern an den Grossen Stadtrat von Luzern

Sehr geehrter Herr Präsident
Sehr geehrte Mitglieder des Grossen Stadtrates

1 Ausgangslage

Die Kinder- und Jugendsiedlung Utenberg (KJU) ist die grösste Kinder- und Jugendeinrichtung in der Stadt Luzern. Sie blickt auf eine über 200-jährige Geschichte zurück. 1811 eröffnete die Stadt Luzern das Waisenhaus, welches ab 1937 als Kinderheim geführt wurde. Rund 30 Jahre später musste der Standort an der Baselstrasse der neuen Autobahnausfahrt weichen. Die Stadtluzerner Stimmbevölkerung stimmte 1969 dem Bau der Jugendsiedlung Utenberg zu. Diese wurde 1971 eröffnet. Seit der Integration der Bürgergemeinde in die Einwohnergemeinde im Jahr 2000 ist die Stadt Luzern Trägerin der KJU. Die KJU ist der Dienstabteilung Kinder Jugend Familie (KJF) der Sozial- und Sicherheitsdirektion (SOSID) angegliedert.

Die KJU ist dem Gesetz über soziale Einrichtungen vom 19. März 2007 ([SEG; SRL Nr. 894](#)) unterstellt. Die Institution wird durch den Kanton Luzern und das Bundesamt für Justiz (BJ) im Rahmen einer Subjektfinanzierung finanziert. Die Tarife werden jährlich mit dem Kanton, vertreten durch das Gesundheits- und Sozialdepartement, verhandelt und in einer Leistungsvereinbarung festgelegt. Die Angebotsentwicklung orientiert sich am kantonalen Planungsbericht über soziale Einrichtungen. Dieser wurde für die Jahre 2024 bis 2027 aktualisiert. Obwohl die KJU vollumfänglich vom Kanton und Bund finanziert wird, unterstehen die Mitarbeitenden der städtischen Personalgesetzgebung. Insbesondere orientiert sich die Lohnentwicklung an den jeweiligen Vorgaben der Stadt und nicht des Kantons.

Die KJU betreut und begleitet Kinder, Jugendliche und junge Erwachsene zwischen 7 und 22 Jahren, welche aus verschiedenen Gründen vorübergehend nicht zu Hause durch die Eltern betreut werden können und oft Verhaltensauffälligkeiten, psychische Mehrfachbelastungen und dadurch Entwicklungsschwierigkeiten aufweisen. Die Institution bietet sozialpädagogische und familienergänzende Wohnangebote für 43 Kinder und Jugendliche auf sechs Wohngruppen an. Die Notaufnahme (NAU) bietet mit sieben Plätzen und zwei Notbettmöglichkeiten Schutz bei akuten Gefährdungssituationen an. Alle Angebote sind an 365 Tagen im Jahr geöffnet. Mit nun 14 Studio- und Wohngemeinschaftsplätzen ausserhalb der Siedlung bietet das teilbetreute Wohnen (TBW) für junge Erwachsene einen zielführenden Übergang in die Selbstständigkeit. Vor gut zehn Jahren begann der Aufbau der sozialpädagogischen Familienbegleitung (SOFA). Dieses ambulante Angebot wurde in den vergangenen Jahren laufend erweitert und leistet heute mit einem siebenköpfigen Team 2'400 Beratungsstunden pro Jahr.

Das Leben auf den Wohngruppen und der Notaufnahme ist mit einem normalen familiären Alltag gut vergleichbar. Die KJU bietet ihren Bewohnenden oft für längere Zeit ein verbindliches Zuhause. Stabile Bezugspersonen sowie das Gefühl von Sicherheit und Heimat sind für eine gute Entwicklung der Heranwachsenden besonders wichtig. Alle Kinder, Jugendlichen und jungen Erwachsenen besuchen eine öffentliche Schule oder bei Bedarf eine Sonderschule. Auch weiterführende Schulen, Brückenangebote und Lehren werden im Rahmen der Regelstrukturen besucht.

Bis vor wenigen Jahren konnten viele Kinder und Jugendliche die Wochenenden und bestimmte Ferientage bei ihren Eltern oder nahen Bezugspersonen verbringen. Während dieser Zeit konnten der Betreuungsumfang in den Wohngruppen und somit auch der Personalbestand stark reduziert werden. Bis 2019 gab es im Sommer zwei Wochen Betriebsferien, und an zahlreichen Wochenenden wurden Gruppen zusammengelegt bzw. einzelne Gruppen geschlossen. Diese Situation hat sich in den letzten Jahren stark verändert. Immer mehr junge Menschen in der KJU sind auf eine vollständige 365-Tage-Betreuung angewiesen. Die wichtigsten Faktoren hierfür sind:

- Die Herkunftsfamilien sind stärker psychisch belastet und nicht mehr in der Lage, eine adäquate Betreuung regelmässig sicherzustellen. Solche Situationen sind für die Sozialpädagogik nicht neu, die Anzahl der zu Betreuenden hat sich jedoch in den letzten Jahren dramatisch erhöht.
- Seit 2021 betreut die KJU pro Wohngruppe mindestens eine unbegleitete minderjährige Asylsuchende oder einen unbegleiteten minderjährigen Asylsuchenden (MNA). Selbsterklärend verfügen diese Jugendlichen weder über ein familiäres System noch über weitere Bezugspersonen in der Schweiz. Im Gegensatz zur KJU nehmen viele Institutionen im Kanton Luzern keine MNA auf, da eine Betreuung während 365 Tagen nicht sichergestellt werden kann.

2 Zielsetzungen

Um Betriebsbeiträge vom Bundesamt für Justiz zu erhalten, müssen bestimmte Kriterien erfüllt werden. Das BJ schreibt unter anderem vor, dass mindestens drei Viertel des erzieherischen Personals über eine qualifizierte Ausbildung verfügen muss und ab fünf Kindern oder Jugendlichen in pädagogisch besonders wichtigen Zeiten eine erzieherische Doppelbesetzung gewährleistet sein muss (siehe auch Kapitel 3). Der Kanton schliesst sich diesen Vorgaben an. Der aktuelle durchschnittliche Personalbestand der KJU entspricht noch immer einem Betrieb, der zeitweise das Angebot im in Kapitel 1 ausgeführten Sinne reduzieren kann. Die Personalentwicklung konnte mit der Angebotsentwicklung nicht Schritt halten. Um die Vorgaben des Bundesamt für Justiz einhalten zu können, müssen bei einem Vollbetrieb an 365 Tagen im Jahr die Personalressourcen in jeder Wohngruppe um 30 Prozent erhöht werden. Dies entspricht bei sechs Wohngruppen und einer Notaufnahme insgesamt einer Erhöhung um 2,1 Stellen.

3 Rahmenbedingungen

Das Bundesamt für Justiz ist für die Umsetzung des Bundesgesetzes vom 5. Oktober 1984 über die Leistungen des Bundes für den Straf- und Massnahmenvollzug ([LSMG; SR 341](#)) verantwortlich. Es gewährt unter anderem Betriebsbeiträge an Erziehungseinrichtungen für Minderjährige und junge Erwachsene. Die Beiträge für die KJU beliefen sich 2024 auf 1,097 Mio. Franken. Die Anerkennungskriterien sind in den [Beitragsrichtlinien vom 1. Januar 2024 zum LSMG](#) und der dazugehörigen Verordnung vom 21. November 2007 ([LSMV, SR 341.1](#)) festgehalten. Ziff. 5.3 besagt: «Der Personaletat des sozialpädagogisch tätigen Personals einer Wohngruppe muss eine 24-stündige erzieherische Präsenz vor Ort sowie eine erzieherische Doppelbesetzung ab 5 Kindern/Jugendlichen in pädagogisch besonders wichtigen Zeiten gewährleisten. Dazu gehören beispielsweise die Mittagszeit, die Zeit nach der Schule und die Abende (inkl. Sonntagabend).»

Gemäss Gesetz über soziale Einrichtungen vom 19. März 2007 (SEG; SRL Nr. 894) schliesst der Kanton Luzern mit den sozialen Einrichtungen jeweils für eine 4-jährige Periode Leistungsaufträge ab. Diese umfassen den allgemeinen Auftrag, den Versorgungsauftrag mit den Kernfunktionen der sozialen Einrichtungen, insbesondere die Zielgruppen und die maximalen Platzzahlen pro Angebot, sowie die weiteren Leistungen. Die Einzelheiten der Angebote, namentlich die zu erbringenden Leistungen und die Leistungspauschale, werden jährlich in Leistungsvereinbarungen festgehalten.

4 Vorgehen

Die Leistungsvereinbarung wird jeweils im Herbst mit dem Kanton für das Folgejahr ausgehandelt. Dabei kann der Kanton seine «Bestellungen» anpassen. Wie eingangs erwähnt, wurden in den vergangenen Jahren insbesondere das teilbetreute Wohnen sowie die sozialpädagogische Familienbegleitung auf Wunsch des Kantons kontinuierlich ausgebaut.

Der Kanton und das BJ überprüfen im Rahmen von Aufsichtsbesuchen regelmässig die Einhaltung der Vorgaben. Diese Überprüfungen sind sehr umfassend und können in Empfehlungen oder Auflagen resultieren. So hat z. B. das BJ die Auflage erteilt, dass die Notaufnahme keine Zimmer mit Doppelbelegung mehr anbieten darf. Diesbezügliche bauliche Anpassungen wurden 2024 vorgenommen.

5 Ergebnisse

Aufgrund der steigenden Anforderungen in den Wohngruppen sowie in der Notaufnahme ist eine Erhöhung der Stellenprozente um 2,1 Vollzeitstellen zwingend erforderlich. Die zunehmende Aufnahme von psychisch belasteten und herausfordernden Kindern und Jugendlichen, die zudem über wenig familiären Rückhalt verfügen, führt auch an Wochenenden und während der Ferien zu einer höheren Betreuungsintensität. Gleichzeitig wächst die Zahl der minderjährigen Asylsuchenden, wodurch sich die Möglichkeiten für Betriebsferien oder Gruppenpausen weiter reduzieren.

Die pädagogische Notwendigkeit von Doppeldiensten während relevanter Zeiten ist unbestritten. Eine detaillierte Analyse der Belegungszahlen seit 2019 zeigt, dass insbesondere an Wochenenden und während der Schulferien für mindestens die Hälfte der Zeit eine erhöhte Präsenz erforderlich ist.

– **Schulferien:** An 2,5 Tagen pro Woche und Wohngruppe werden zusätzliche Betreuungskapazitäten benötigt (11.30–13.30 Uhr und 15–21 Uhr). Dies entspricht 20 Stunden pro Woche über 13 Ferienwochen, was 260 zusätzliche Stunden pro Jahr ergibt. Dabei wird von 2'080 Arbeitsstunden pro Jahr ausgegangen.

Tage pro Ferienwoche mit Doppeldienst	Arbeitsstunden pro Tag	Arbeitsstunden pro Ferienwoche	Ferienwochen pro Jahr	Zusätzliche Arbeitsstunden pro Jahr	Zusätzliche Stellenprozente für 13 Ferienwochen
2,5 Tage	8 Stunden	20 Stunden	13 Wochen	260 Stunden	12,5 %

Tab. 1: Berechnungsübersicht Mehraufwände der Doppeldienste in den Ferien (13 Wochen Schulferien pro Jahr)

– **Wochenenden:** Durchschnittlich ist an einem Tag pro Wochenende und Wohngruppe ein Doppeldienst notwendig (8 Stunden pro Wochenende), was bei 52 Wochenenden insgesamt 416 Stunden pro Jahr ergibt. Dabei wird von 2'080 Arbeitsstunden pro Jahr ausgegangen.

Tage pro Wochenende mit Doppeldienst	Arbeitsstunden pro Tag	Zusätzliche Arbeitsstunden pro Jahr	Zusätzliche Stellenprozente an Wochenenden
52 Tage	8 Stunden	416 Stunden	20 %

Tab. 2: Berechnungsübersicht Mehraufwände der Doppeldienste an Wochenenden (52 pro Jahr)

– **Total:** Zusammen ergibt sich ein zusätzlicher jährlicher Betreuungsaufwand von 676 Stunden pro Wohngruppe, was 32,5 Prozent einer Vollzeitstelle entspricht.

Arbeitsstunden pro Jahr	Zusätzliche Stellenprozent für 13 Ferienwochen
676 Stunden	32,5 %

Tab. 3: Gesamte Mehraufwände der Doppeldienste an Wochenenden und in Ferien

Nach eingehender Prüfung hat der Kanton einer Erhöhung von 30 Stellenprozent pro Wohngruppe (inkl. Notaufnahme) zugestimmt. Dabei wurden auch die Personalbestände von vergleichbaren Institutionen betrachtet. Für die stationären Angebote der KJU ergibt dies eine Gesamterhöhung um 210 Stellenprozent.

6 Auswirkungen auf das Klima

Laut Relevanzcheck im Tool Klimafolgenabschätzung der Stadt Luzern ist das Geschäft nicht klimarelevant. Das heisst, dass durch das Projekt keine erkennbaren Auswirkungen auf das Klima zu erwarten sind. Auf eine weiter gehende Prüfung wurde daher verzichtet.

7 Ressourcenbedarf

7.1 Gesamtausgabe

Der zusätzliche Ressourcenbedarf (Personalaufwand) ergibt sich aus den im Kapitel 5 beschriebenen Ergebnissen. Zur Bestimmung der Vollkosten werden jeweils 25 Prozent für die Sozialleistungen und übrigen Aufwände zu den Lohnkosten addiert. Die zusätzlichen jährlichen Personalgesamtkosten berechnen sich wie folgt:

Tätigkeit/Richtfunktion	Bruttolohnkosten (100 %) pro Jahr in Fr.	Stellenprozent	Vollkosten pro Jahr in Fr.*
Sozialpädagoge/in, -arbeiter/in, Soziokulturelle/r Animator/in 1 LK 11–13	104'000.–	210 %	273'000.–

* Vollkosten (inkl. der 25 %).

Damit belaufen sich die zusätzlichen Personalkosten insgesamt auf 2,73 Mio. Franken oder jährlich Fr. 273'000.– inkl. Sozialleistungen.

Der Kanton hat die Stellenerhöhung in der Pauschale 2025, die seit dem 1. Januar 2025 in Kraft ist, bereits berücksichtigt, sodass die Mehrkosten kompensiert sind. Die Stellen werden derzeit fortlaufend befristet besetzt. Nach der parlamentarischen Verabschiedung des vorliegenden Geschäfts können die Anstellungen endgültig erfolgen. Die Kantonsbeiträge werden monatlich nach Abrechnung der erbrachten Leistungen ausbezahlt, wodurch ein kontinuierlicher Mittelzufluss über das gesamte Jahr 2025 gewährleistet ist.

7.2 Ausgabenrechtliche Zuständigkeit

Mit dem vorliegenden Bericht und Antrag sollen für die Kinder- und Jugendsiedlung Utenberg Gesamtausgaben in der Höhe von insgesamt 2,73 Mio. Franken bewilligt werden. Freibestimmbare Ausgaben von mehr als 1 Mio. Franken 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. 1 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. 1 GO dem fakultativen Referendum.

8 Finanzierung und zu belastendes Konto

Das Vorhaben im Umfang von insgesamt 2,73 Mio. Franken ist nicht im Aufgaben- und Finanzplan 2025–2028 mit Budget 2025 enthalten. Die mit dem beantragten Sonderkredit zu tätigenenden Aufwendungen (Erfolgsrechnung) sind verschiedenen Konten im Personalaufwand im Kostenträger 2908103 Wohngruppen (Aufgabe 290 Kinder- und Jugendsiedlung Utenberg) zu belasten. Die Einnahmen aufgrund der höheren Vollkostenpauschale sind auf dem Konto 4631.04 im Kostenträger 2908103 Wohngruppen (Aufgabe 290 Kinder- und Jugendsiedlung Utenberg) zu verbuchen.

9 Antrag

Der Stadtrat beantragt Ihnen, für zusätzliche Stellenprozente bei der Kinder- und Jugendsiedlung Utenberg im Zusammenhang mit der Sicherstellung der Betreuung an Wochenenden und während der Ferien einen Sonderkredit von 2,73 Mio. Franken zu bewilligen. Er unterbreitet Ihnen einen entsprechenden Beschlussvorschlag.

Luzern, 16. April 2025



Beat Züsli
Stadtpräsident



Michèle Bucher
Stadtschreiberin

Der Grosse Stadtrat von Luzern,

nach Kenntnisnahme des Berichtes und Antrages 16 vom 16. April 2025 betreffend

Personelle Ressourcen Kinder- und Jugendsiedlung Utenberg

– **Sicherstellung der Betreuung an Wochenenden und während der Ferien**

– **Sonderkredit für zusätzliche Stellenprozente,**

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. 1 und Art. 69 lit. b Ziff. 1 der Gemeindeordnung der Stadt Luzern vom 7. Februar 1999,

beschliesst:

- I. Für zusätzliche Stellenprozente bei der Kinder- und Jugendsiedlung Utenberg wird im Zusammenhang mit der Sicherstellung der Betreuung an Wochenenden und während der Ferien ein Sonderkredit von 2,73 Mio. Franken bewilligt.
- II. Der Beschluss gemäss Ziffer I unterliegt dem fakultativen Referendum.