Stadt Luzern
Stadtrat
Hirschengraben 17
6002 Luzern
www.stadtrat.stadtluzern.ch

T 041 208 82 11
stadtrat@stadtluzern.ch

Stellungnahme zur Motion 370

Weiterentwicklung der Kinder- und Jugendsiedlung Utenberg (KJU)

Jona Studhalter und Selina Frey namens der G/JG-Fraktion vom 23. Mai 2024
Antrag des Stadtrates: Ablehnung, StB 295 vom 7. Mai 2025

Wurde anlässlich der Ratssitzung vom 12. Juni 2025 abgelehnt.

1 Ausgangslage

Der Motionär und die Motionärin stellen fest, dass die stationäre Betreuung von Kindern und Jugendlichen mit diversen neuen Herausforderungen konfrontiert ist. Insbesondere machen ihnen die zunehmenden psychischen Probleme der jungen Menschen Sorgen, die von den medizinischen und sozialpädagogischen Unterstützungssystemen nicht ausreichend aufgefangen werden können. Um die Kinder- und Jugendsiedlung Utenberg (KJU) fit für die Zukunft zu machen, wird der Stadtrat gebeten, in einem Planungsbericht darzulegen, wie er die KJU weiterentwickeln will. Dabei soll auf die Aspekte Sanierung, Anzahl Plätze (vollbetreute Wohngruppen, teilbetreutes Wohnen [TBW], Notaufnahme [NAU], sozialpädagogische Familienarbeit [SOFA] und weitere Angebote), interne Tagesstruktur, interne Psychotherapie, pädagogisches Konzept, kantonale Pilotprojekte, Personal sowie Ablauf- und Organisationsentwicklung eingegangen werden.

Die KJU ist die grösste sozialpädagogische Kinder- und Jugendeinrichtung in der Stadt Luzern. Sie blickt auf eine über 200-jährige Geschichte zurück. Im Jahr 1811 eröffnete die Stadt Luzern das Waisenhaus, das 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, die 1971 eröffnet wurde. 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. Wie der Motionär und die Motionärin auch ausführen, wird die KJU vom Kanton Luzern über das SEG finanziert.

Die KJU betreut und begleitet Kinder, Jugendliche und junge Erwachsene zwischen 7 und 25 Jahren, die aus verschiedenen Gründen vorübergehend nicht zu Hause von den 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 in sechs Wohngruppen an. Die Notaufnahme (NAU) bietet mit sieben Plätzen und zwei Notbettmöglichkeiten Schutz bei akuten Gefährdungssituationen an. Die Wohnangebote sind an 365 Tagen im Jahr geöffnet. Mit 14 dezentralen Studio- und Wohngemeinschaftsplätzen ausserhalb der Siedlung bietet das teilbetreute Wohnen (TBW) für junge Erwachsene einen zielführenden Übergang in die Selbstständigkeit. Die ambulante sozialpädagogischen Familienbegleitung (SOFA) rundet die Angebotspalette der KJU ab.

Die KJU richtet sich in ihrem Leitbild nach der Mission: «Wir schaffen Möglichkeiten und begleiten Kinder, Jugendliche, junge Erwachsene und Familien in ihrer Entwicklung, damit sie ein selbstbestimmtes Leben führen können – in der Familie, in unserer Gemeinschaft und mit Blick auf die Gesellschaft.»

Die KJU ist dem kantonalen Gesetz über soziale Einrichtungen vom 19. März 2007 (SEG; SRL Nr. 894) unterstellt. Für die Sicherstellung und Weiterentwicklung eines bedarfsgerechten Angebots der stationären und ambulanten Betreuung von bedürftigen Personen ist der Kanton 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 Luzern. Die KJU ist zudem eine vom Bundesamt für Justiz (BJ) anerkannte Institution und wird deshalb auch vom Bund mitfinanziert. Die Angebotsentwicklung orientiert sich am kantonalen Planungsbericht über soziale Einrichtungen (vom Juli 2023 für den Zeitraum 2024–2027) und dem Planungsbericht über die psychiatrische Versorgung (vom September 2021).

2 Erwägungen

Der Stadtrat ist mit dem Motionär und der Motionärin einig, dass die Kinder- und Jugendhilfe in der Schweiz vor grossen Herausforderungen steht und insbesondere auch bei der psychiatrischen Versorgung Handlungsbedarf besteht. Die Kinder- und Jugendhilfe muss sich ständig an veränderte gesellschaftliche Rahmenbedingungen anpassen und innovative Konzepte entwickeln, um junge Menschen bestmöglich zu fördern und zu schützen.

Dies hat auch der Luzerner Regierungsrat erkannt. Im Planungsbericht über die psychiatrische Versorgung im Kanton Luzern vom September 2021 wurden unter anderem Schwerpunktmassnahmen wie die Finanzierung im ambulanten Bereich, der Abbau von Wartezeiten, der Ausbau von Fachsprechstunden in der Kinder- und Jugendpsychiatrie sowie ein Konzept für ein Kriseninterventionszentrum genannt. Im Planungsbericht über die sozialen Einrichtungen nach dem SEG 2024–2027 formuliert der Regierungsrat weitere Massnahmen für die Schnittstelle SEG/Psychiatrie/Sonderschule. Er geht davon aus, dass soziale Einrichtungen künftig häufiger mit psychischen Störungsbildern konfrontiert sein werden und sich mit dem adäquaten Umgang auf betrieblicher Ebene und fallbezogen auseinandersetzen und pädagogische Konzeptionen überprüfen und anpassen müssen. Auch gilt es, den Bedarf an zusätzlichen Angeboten laufend zu überprüfen. Weitere Massnahmen umfassen die Kooperation in den Schnittstellenbereichen sowie die Flexibilisierung und Durchlässigkeit der Angebote.

2.1 Entwicklungen in der KJU

Seit ihrer Gründung hat sich die KJU immer wieder weiterentwickelt. Letztmals wurde vor gut zehn Jahren eine umfassende Organisationsentwicklung gestartet. So wurde z. B. die Sozialraumorientierung als Grundkonzept beim gesamten Personal implementiert, der Betrieb auf eine 365-Tage-Betreuung umgestellt und die Fachstelle berufliche Integration (FBI) aufgebaut. Das Angebot für teilbetreutes Wohnen (TBW) wurde 2016 von sechs Studiowohnungen auf acht erweitert und 2019 nochmals um zwei Plätze erhöht. Da die Nachfrage nach begleiteten Wohnplätzen weiter zunimmt, stockte der Kanton das Kontigent 2025 erneut auf. Das TBW bietet derzeit 14 Wohnplätze an drei verschiedenen Standorten in der Stadt Luzern an. Das ambulante Angebot sozialpädagogische Familienarbeit (SOFA) wurde 2015 aufgebaut und begleitet heute mit einem siebenköpfigen Team (450 Prozent) jährlich über 50 Familien. Das Angebot umfasste 2022 1’300 Beratungsstunden pro Jahr. Der Kanton hat seine Bestellung für sozialpädagogische Familienarbeit ab dem Jahr 2025 auf 2’400 Beratungsstunden erhöht. Damit wird ein wichtiger Beitrag zur Reduktion von Heimplatzierungen geleistet. Die Notaufnahme (NAU) stellt mit ihrem Angebot für akute Gefährdungssituationen während 365 Tagen pro Jahr den unmittelbaren Kindesschutz sicher. Ergänzend dazu kann die NAU aktiv Übergänge von der Akut- und Intensivstation für Kinder und Jugendliche der Luzerner Psychiatrie ermöglichen. Im vergangenen Jahr wurde die NAU baulich den heutigen Erfordernissen angepasst. Nun stehen für alle Kinder und Jugendlichen Einzelzimmer zur Verfügung. Ab diesem Jahr hat der Kanton erstmals die Begleitung von sogenannten «Careleaver» in die Leistungsvereinbarung aufgenommen. «Careleaver» sind junge Menschen, die einen Teil ihres Lebens in einem Heim oder einer Pflegefamilie verbracht haben und sich im Übergang in ein eigenständiges Leben befinden.

Angebot	Entwicklung	Wann
Umfang Betreuung	Umstellung auf 365 Tage/Jahr	Vor rund 10 Jahren
Fachstelle berufliche Integration (FBI)	Aufbau	Vor rund 10 Jahren
Teilbetreutes Wohnen (TBW)	Von 6 auf 8 Wohnungen Von 8 auf 10 Wohnungen Von 10 auf 15 Wohnungen	2016 2019 2025
Sozialpädagogische Familienarbeit (SOFA)	0 Familien 50 Familien 1'300 Beratungsstunden/Jahr 2'400 Beratungsstunden/Jahr	2015 2025 2022 2025
Notaufnahme (NAU)	Einzel- anstatt Mehrbettzimmer	2024
Careleaver	Neues Angebot	2025

Tabellarische Darstellung Entwicklung KJU seit 2015

Die pädagogischen Konzepte der KJU werden intern kontinuierlich an die sich wandelnden Bedürfnisse der Zielgruppe angepasst. Dabei werden Grundhaltungen regelmässig überprüft und mit aktuellem Wissen sowie den gesellschaftlichen Werten in Einklang gebracht. In den letzten zwei Jahren wurde der Umsetzung der UNO-Kinderrechtskonvention besondere Bedeutung beigemessen, und bestehende Konzepte und Prozesse zur Partizipation werden entsprechend weiterentwickelt.

Auch die Organisationsstruktur der KJU passt sich kontinuierlich den aktuellen Anforderungen an. So wird zum Beispiel nach einem intensiven Entwicklungsprozess ab dem 1. August 2025 die Institution von einer Co-Leitung geführt. Damit können Kontinuität sichergestellt, Verantwortung geteilt und gegenseitige Unterstützung gefördert werden. Zudem können ergänzend zur sozialpädagogischen Expertise weitere berufliche Kompetenzen wie Betriebswirtschaft und Projektmanagement in die Leitung integriert werden.

2.2 Psychische Mehrfachbelastung und therapeutische Angebote

Wie auch der Motionär und die Motionärin erkannt haben, nimmt die psychische Mehrfachbelastung in der Gesellschaft stark zu. Dies ist auch in der KJU spürbar. In allen Wohngruppen werden Kinder, Jugendliche und junge Erwachsene mit Diagnosen wie Asperger-Syndrom, Borderline sowie verschiedensten Formen depressiver Verstimmung bis hin zu schweren Depressionen und suizidalen Tendenzen betreut. Aus diesem Grund pflegt die KJU seit Langem eine enge interdisziplinäre Zusammenarbeit mit psychiatrischen und psychotherapeutischen Fachstellen. Bereits seit 2010 können sich die sozialpädagogischen Fachkräfte der KJU von Sachverständigen der Luzerner Psychiatrie (LUPS) beraten lassen. Nun wurde das Angebot im Rahmen einer erweiterten Kooperationsvereinbarung zusätzlich ausgebaut. Diese umfasst regelmässige Fachberatungen für alle Teams, niedrigschwellige telefonische Unterstützung in schwierigen psychiatrischen Situationen sowie kontinuierliche interne Weiterbildungen. Damit ist sichergestellt, dass die Mitarbeitenden der KJU über die erforderliche Basiskompetenz zur Erkennung und zum angemessenen Umgang mit psychiatrischen Störungsbildern verfügen.

Kinder, Jugendliche und junge Erwachsene können bei Bedarf das vielfältige Therapieangebot der LUPS sowie selbstständiger psychotherapeutischer Praxen nutzen oder spezifische Abklärungen in Anspruch nehmen. Zusätzlich kann die Behandlung durch alternative Therapieformen wie Kinesiologie, Physiotherapie, Maltherapie und weitere Ansätze ergänzt werden. Faktoren wie Alter, Geschlecht, die persönliche Sympathie zur therapierenden Fachperson sowie individuelle Präferenzen spielen eine entscheidende Rolle für eine erfolgreiche Therapie. Aus diesen Gründen hat sich die KJU bislang bewusst gegen die Anstellung einer eigenen internen therapierenden Fachperson entschieden.
Leider sind auch für die KJU die langen Wartezeiten beim Kinder- und Jugendpsychiatrischen Dienst des Kantons Luzern (KJPD) ein Ärgernis. Diese Problematik ist vom Kanton erkannt und kann nicht durch die KJU gelöst werden.

2.3 Fehlplatzierungen

Der Motionär und die Motionärin verweisen auf Fälle, in denen junge Menschen aufgrund fehlender geeigneter Unterbringungsmöglichkeiten notfallmässig in Gefängnissen untergebracht wurden. Die KJU war an solchen Fehlplatzierungen bislang nicht beteiligt und verfügt über keine direkten Kenntnisse dazu. Allenfalls wäre es sinnvoll, das bestehende Finanzierungssystem auf kantonaler und nationaler Ebene zu überprüfen. Durch die kantonale Subjektfinanzierung sind Institutionen darauf angewiesen, ihre Plätze vollständig auszulasten, da Leerstände finanziell nicht tragbar sind. Damit Kinder und Jugendliche jederzeit angemessen untergebracht werden können, müsste stets ein ausreichendes Kontingent an freien Plätzen verfügbar und entsprechend finanziert sein.

Auf kommunaler Ebene könnte geprüft werden, ob in der KJU zwei oder drei zusätzliche Plätze geschaffen werden können, um die Versorgungssicherheit für Kinder und Jugendliche in der Stadt Luzern zu verbessern. Diese Plätze würden speziell für akute Fälle im Kindesschutz der Stadt Luzern reserviert und könnten dazu beitragen, schnelle und angemessene Unterbringungsmöglichkeiten zu gewährleisten. Da es sich um Vorhalteleistungen handelt, müssten diese Plätze kontinuierlich bereitgehalten werden, auch wenn sie nicht durchgehend belegt sind. Die Finanzierung müsste aus städtischen Mitteln erfolgen.

2.4 Erhöhter Betreuungsaufwand

Seit 2014 stellt die KJU als 365-Tage-Betrieb die Betreuung auch während der Wochenenden und Schulferien sicher. Trotz dieses umfassenden Grundangebots 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 und Jugendliche 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 heute alle Wohngruppen auch an den Wochenenden und während der Ferien im Vollbetrieb geführt werden.
Dies benötigt zusätzliches Personal. Die Finanzierung ist durch den Kanton Luzern im Rahmen der Leistungsvereinbarung sichergestellt. Damit die dazugehörige Ausgabenbewilligung vorhanden ist, wird dem Grossen Stadtrat voraussichtlich im Juni dieses Jahres ein Sonderkredit beantragt.

2.5 Gesamtsanierung der KJU

Die baulichen und technischen Anlagen der 1971 eröffneten KJU haben mittlerweile ihre Lebensdauer überschritten und sind dementsprechend in einem schlechten Zustand. Um den aktuellen und zukünftigen Anforderungen und Bedürfnissen der Zielgruppen gerecht werden zu können, ist eine Gesamtsanierung der Anlage erforderlich. Insbesondere die Feuchtigkeit und der Schimmel in den Kinder- und Jugendzimmern und den Nasszellen, verbauter Asbest, die fehlende hindernisfreie Erschliessung sowie die schlechte energetische Bilanz geben der Sanierung eine Dringlichkeit. Dafür wurde 2022 eine Projektstudie erarbeitet, die den Erhalt, die Sanierung und Teilerweiterungen aller Bestandsgebäude vorsieht. Dies bietet ein ausgewogenes Verhältnis zwischen Wirtschaftlichkeit und Nutzwert mit hohem Einsparpotenzial an grauer Energie.

Im April 2023 hat der Stadtrat entschieden, das Projekt «Gesamtsanierung KJU» anzugehen. Das Projekt wurde beim Kanton angemeldet. Dieser hat am 8. Oktober 2024 dem Vorhaben grundsätzlich zugestimmt und die gesetzlich festgelegte Mitfinanzierung zugesagt. Auch das BJ hat sein Einverständnis für das Sanierungsprojekt sowie die Zusage für die Mitfinanzierung erteilt. Für die Gesamtsanierung der KJU sind Investitionen im mittleren zweistelligen Millionenbereich vorgesehen.

Im Zuge der Gesamtsanierung plant der Kanton eine Erweiterung des Angebots der KJU. Vorgesehen ist die Aufstockung eines Gebäudes, in dem eine spezialisierte Wohngruppe für Jugendliche mit psychiatrischen Themen eingerichtet werden soll. Die dafür anfallenden Baukosten sind bereits in der obigen Kalkulation berücksichtigt.
Die Dienstabteilung Immobilien bereitet derzeit den B+A für den notwendigen Projektierungskredit vor. Dieser soll dem Grossen Stadtrat in der ersten Hälfte des kommenden Jahres vorgelegt werden.

3 Rolle des Kantons bei der Angebotsplanung

Die KJU ist Teil der schweizerischen Heimlandschaft. Für die Angebotsplanung und die Finanzierung der sozialen Einrichtungen sind die Kantone zuständig. Für die Sicherstellung einer fairen und gleichberechtigten Versorgung von Menschen mit besonderen Bedürfnissen spielt die interkantonale Vereinbarung für soziale Einrichtungen vom 20. September 2002 / 14. September 2007 / 23. November 2018 (IVSE; SRL Nr. 896) eine zentrale Rolle. Die IVSE ist ein Konkordat, das die Zusammenarbeit zwischen den Kantonen im Bereich der sozialen Einrichtungen regelt.

Eine soziale Einrichtung sollte nicht isoliert betrachtet werden. Es wäre wenig zielführend, wenn ein Kinder- und Jugendheim versuchen würde, sämtliche für die Zielgruppen relevanten Angebote eigenständig bereitzustellen. Die Angebotsplanung obliegt den Kantonen, die darüber entscheiden, welche Angebote wo zur Verfügung stehen sollen. Dabei spielen die Ergebnisse einer regelmässig durchgeführten kantonalen sowie schweizweiten Daten- und Bedarfsanalyse eine zentrale Rolle. Aus diesem Grund ist erscheint es dem Stadtrat nicht sinnvoll, wie vom Motionär und von der Motionärin gefordert, für die Entwicklung der KJU einen separaten Planungsbericht zu erstellen.

Die KJU wird vom Kanton aktiv in Überlegungen und Planungsprozesse eingebunden. So ist es auch denkbar, dass bei Bedarf in Zusammenarbeit mit dem Kanton in der KJU ein Pilotprojekt gestartet werden könnte. Darüber hinaus kooperiert die KJU mit den relevanten Institutionen der stationären Kinder- und Jugendhilfe im Raum Luzern.

4 Folgekosten bei Überweisung des Vorstosses

Im Verlauf dieses und des kommenden Jahres werden dem Grossen Stadtrat unabhängig von dieser Motion voraussichtlich zwei Vorlagen zur Weiterentwicklung der KJU unterbreitet – eine zu den Personalressourcen und eine zur Projektierung der Gesamtsanierung. Bei einer Überweisung der Motion wäre der Stadtrat beauftragt, einen umfassenden Planungsbericht für die KJU zu erstellen. Dieses Vorhaben könnte nur mit externer Unterstützung realisiert werden. Die Kosten würden voraussichtlich mindestens Fr. 50’000.– betragen und könnten nicht über das Globalbudget getragen werden.

5 Fazit

Der Motionär und die Motionärin weisen zu Recht auf zentrale Problemfelder der ambulanten und der stationären Kinder- und Jugendhilfe hin. Diese Herausforderungen werden von den relevanten Akteurinnen und Akteuren im Sozial- und Gesundheitswesen auf kommunaler und kantonaler Ebene erkannt. Die Angebotsplanung, Bereitstellung und Koordination neuer Angebote liegen in der Verantwortung der Kantone und erfordern eine interkantonale Perspektive. Es ist deshalb nicht zielführend, für die KJU isoliert einen Planungsbericht im Sinne der vorliegenden Motion zu erstellen. Eine gezielte Steuerung auf kantonaler Ebene ist sowohl aus fachlicher als auch aus wirtschaftlicher Sicht unerlässlich.

Wie die obigen Ausführungen zeigen, leistet die KJU als Teil eines umfassenden Systems ihren bestmöglichen Beitrag, um ein bedarfsgerechtes Angebot bereitzustellen. In den vergangenen Jahren hat sich die Institution fachlich und organisatorisch erheblich weiterentwickelt. In enger Zusammenarbeit mit dem Kanton sind derzeit sowohl bauliche Massnahmen zur Modernisierung der Immobilie als auch eine Erweiterung des Angebots in Planung. Damit ist die KJU für die Zukunft gerüstet.

Der Stadtrat beantragt, die Motion abzulehnen.