



**Stadt
Luzern**

Stadtrat

Bericht und Antrag

an den Grossen Stadtrat von Luzern
vom 1. Februar 2012 (StB 109)

B+A 3/2012

Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde (KESB)

**Vom Grossen Stadtrat
beschlossen am
24. Mai 2012**

Bezug zur Gesamtplanung 2012–2016

Leitsatz Gesellschaft

Luzern macht sich für eine lebendige Stadtregion in Freiheit und Sicherheit stark.

Stossrichtungen

- Flexible und effiziente Beratungs-, Unterstützungs- und Betreuungsangebote sicherstellen

Projektplan

L58101.01, Aufbau Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde

Übersicht

Das heutige Vormundschaftsrecht stammt im Wesentlichen aus dem Jahr 1912, als das Zivilgesetzbuch (ZGB) in Kraft gesetzt wurde. Im Verlaufe der Zeit haben sich die rechtlichen, wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Verhältnisse und Anschauungen grundlegend verändert, sodass die geltenden gesetzlichen Bestimmungen insbesondere im Bereich des Erwachsenenschutzes und der Behördenorganisation nicht mehr den heutigen Anforderungen entsprechen. Das Bundesamt für Justiz hat deshalb bereits Mitte der 1990er-Jahre eine Expertengruppe mit der Ausarbeitung eines ersten Vorentwurfs für eine grundlegende Reform des schweizerischen Vormundschaftsrechts beauftragt. Am Ende eines langen Rechtssetzungs- und Vernehmlassungsverfahrens steht nun die Umsetzung des neuen Kindes- und Erwachsenenschutzrechts per 1. Januar 2013 an.

Zentrale Elemente des neuen Rechts im Bereich Erwachsenenschutz sind die Förderung der Selbstbestimmung, die Stärkung der Familie durch gesetzliche Vertretungsbefugnisse sowie massgeschneiderte behördliche Massnahmen anstelle eines starren, gesetzlich eng definierten Massnahmenstufensystems. Bezüglich der Behördenorganisation fordert das neue Recht schweizweit professionelle Behörden. Weitgehend unberührt bleiben die Bestimmungen im Kinderschutz.

Mit der Zustimmung zum vorliegenden Bericht und Antrag werden die erforderlichen rechtlichen und finanziellen Rahmenbedingungen für die Umsetzung der neuen Bestimmungen auf städtischer Ebene geschaffen. Die erweiterte Behördenstruktur, die Vielzahl der mit dem neuen Recht verbundenen zusätzlichen Aufgaben sowie die schweizweit steigenden Fallzahlen führen im Vergleich zum Budget der heutigen Dienstabteilung „Sekretariat Vormundschaftsbehörde“ zu Mehrkosten von etwa 2 Mio. Franken pro Jahr. Diese Mehrkosten sind in der aktuellen Finanzplanung bereits enthalten.

Bei der Berechnung des zusätzlichen Pensenbedarfs ist der Stadtrat am unteren Rand der schweizweit und im Kanton Luzern verwendeten Bandbreiten geblieben. Dies erfolgte einerseits, um der aktuellen finanziellen Situation der Stadt Luzern Rechnung zu tragen, andererseits aber auch angesichts mangelnder Erfahrungswerte. Eine allfällige Anpassung

soll spätestens mit einem Zwischenbericht im Frühjahr 2015 erfolgen. Der Kreditantrag im vorliegenden Beschlussvorschlag umfasst deshalb nur die Jahre 2013 bis 2015.

Inhaltsverzeichnis	Seite
1 Ausgangslage	5
2 Aufgaben der Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde	5
3 Organisationsmodelle	6
3.1 Generelle Bemerkungen	6
3.1.1 Vormundschaftsbehörde heute	6
3.1.2 Künftige Fachbehörde	7
3.1.3 Fachdienst	7
3.2 Generelle Rahmenbedingungen	8
3.3 Behördenmodell KESB Stadt Luzern	9
3.3.1 Vorgeschlagenes Behördenmodell	9
3.3.2 Geprüfte und verworfene Varianten	11
4 Gesetzliche Grundlage auf städtischer Ebene	11
5 Personalressourcen der KESB	12
5.1 Auswirkungen des neuen Rechts auf die Ressourcen	12
5.2 Anpassung der generellen Ressourcenschätzung auf die Stadt Luzern	13
6 Finanzbedarf	14
6.1 Finanzbedarf 2013–2015	14
6.1.1 Personalaufwand	14
6.1.2 Sachaufwand	15
6.1.3 Erträge	15
6.2 Mehrbedarf gegenüber Budget 2011	16
6.3 Finanzplanung	16
6.4 Zu beanspruchende Konten	16
6.5 Kreditrechtliche Zuständigkeit	17
7 Antrag	17

Der Stadtrat von Luzern an den Grossen Stadtrat von Luzern

Sehr geehrte Frau Präsidentin
Sehr geehrte Damen und Herren

1 Ausgangslage

Der Bundesrat hat am 12. Oktober 2011 entschieden, das neue Kindes- und Erwachsenenschutzrecht definitiv auf den 1. Januar 2013 in Kraft zu setzen. Gemäss revidiertem Zivilgesetzbuch sind auf diesen Zeitpunkt hin Kindes- und Erwachsenenschutzbehörden (KESB) im Sinne von interdisziplinären Fachbehörden zu schaffen. Diese lösen den Gemeinde- bzw. Stadtrat als Vormundschaftsbehörde ab.

Der Kanton Luzern sieht im Entwurf zur Änderung des Einführungsgesetzes zum Schweizerischen Zivilgesetzbuch (EGZGB, Einführung neues Kindes- und Erwachsenenschutzrecht) vor, dass die Aufgaben des Kindes- und Erwachsenenschutzes wie bisher im Aufgabenbereich der Gemeinden angesiedelt und die Kindes- und Erwachsenenschutzbehörden durch die Gemeinden selbstständig aufzubauen sind. Der Kantonsrat hat die Gesetzesvorlage im Dezember 2011 verabschiedet.

2 Aufgaben der Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde

Durch die Revision des Zivilgesetzbuches werden die bisherigen materiellen Bestimmungen des Vormundschaftsrechts aufgehoben und vollumfänglich durch die neuen Bestimmungen zum Erwachsenenschutz ersetzt. Zudem ändern sich die formellen Zuständigkeiten im Kindes- und Erwachsenenschutz umfassend.

Neu ist für die erstinstanzlichen Entscheidungen im Kindes- und Erwachsenenschutz **nur noch eine Instanz** zuständig: Die KESB übernimmt sämtliche Aufgaben, die bisher bei der Aufsichtsbehörde lagen. Die Zuständigkeit der KESB wird zudem durch **zahlreiche neue materiell-rechtliche Normen** erweitert:

- Im **Erwachsenenschutz** kommen der Vorsorgeauftrag (nArt. 363 und 368 ZGB), die Patientenverfügung (nArt. 373 ZGB), die gesetzliche Vertretung bei urteilsunfähigen Personen (nArt. 376 ZGB) und medizinischen Massnahmen (nArt. 381 ZGB) zur Beurteilung durch die KESB dazu. Neu amtet die KESB zudem als Beschwerdeinstanz für bewegungseinschränkende Massnahmen in stationären Einrichtungen (nArt. 385 ZGB). Ebenfalls neu müssen die behördlichen Massnahmen (nur noch Beistandschaften) je Einzelsituation **massgeschneidert** verfügt und mit klaren inhaltlichen Aufträgen versehen werden (nArt. 391 ZGB). Dazu muss eine laufende Überprüfung und Anpassung an veränderte Verhältnisse vorgenommen werden (nArt. 414 ZGB). Die bisherigen anderen Formen wie Beiratschaft und Vormundschaft entfallen. Neu ist zudem die Zuständigkeit

der KESB bei der Beurteilung einer Sterilisation von urteilsunfähigen Personen (Art. 8 Abs. 1 Sterilisationsgesetz).

- Im **Kindesschutz** ist die KESB u. a. neu zuständig für den Entzug der elterlichen Sorge (nArt. 311 Abs. 1 ZGB), die Abänderung der gemeinsamen elterlichen Sorge (nArt. 298a Abs. 2 und 3 ZGB) oder die Anordnung einer Mediation (nArt. 314 Abs. 2 ZGB). Zu beachten ist auch, dass im Rahmen der Revision der Pflegekinderverordnung (PAVO: neu Kinderbetreuungsverordnung KiBeV) das Pflegekinderwesen vollkommen neu geregelt wird. Je nach Überarbeitung des Vorentwurfs wird die KESB weitere Aufgaben erhalten.
- Und **allgemein**: Die Beiständinnen und Beistände müssen neu durch die KESB instruiert, beraten und in ihrer Aufgabenerfüllung unterstützt werden (nArt. 400 Abs. 3 ZGB). Die fürsorgerische Unterbringung muss neu nach sechs und zwölf Monaten materiell überprüft werden, anschliessend einmal im Jahr. Ärztliche Unterbringungen müssen nach spätestens sechs Wochen von der KESB bestätigt werden. Aufgrund der alleinigen Zuständigkeit im Kindesschutzbereich und der Zuständigkeit für die fürsorgerische Unterbringung muss die KESB einen minimalen Pikettdienst einrichten.

Der Aufgabenkatalog der KESB vergrössert sich somit ganz erheblich sowohl in quantitativer wie auch in qualitativer Hinsicht. Massgeschneiderte Massnahmen bedingen in noch höherem Mass als bisher eine sorgfältige Situationsanalyse, eine fachliche Diagnose, eine sachgerechte Umschreibung des Auftrags an die Beiständin oder den Beistand und eine allfällige verhältnismässige Einschränkung der Handlungsfähigkeit. Das Anforderungsprofil der KESB ergibt sich aus der Vielfalt der Aufgaben, die ihr vom Gesetzgeber übertragen werden.

Basierend auf diesen Aufgaben und Anforderungen haben sich die Vormundschaftsbehörde der Stadt Luzern und das Sekretariat der Vormundschaftsbehörde (SVB) zu einer Fachbehörde mit Fachdiensten weiterzuentwickeln.

3 Organisationsmodelle

3.1 Generelle Bemerkungen

3.1.1 Vormundschaftsbehörde heute

Als Vormundschaftsbehörde amtiert heute in der Stadt Luzern der Stadtrat. Er wird dabei unterstützt durch das SVB, das als Dienstabteilung der Sozialdirektion über einen Rechtsdienst, einen Sozialabklärungsdienst und eine Kanzlei mit Mitarbeitenden im Bereich der Inventarisierung und Rechnungsprüfung sowie der allgemeinen Administration verfügt. Aufgrund der neuen bundesrechtlichen Anforderungen, nach denen die neue KESB eine interdisziplinär zusammengesetzte Fachbehörde sein muss (nArt. 440 ZGB und n§ 33 Abs. 1 EGZGB), ist die Behördenorganisation anzupassen. Es ist ausgeschlossen, dass der Stadtrat diese Funktion weiterhin übernimmt. Ziel des Neuaufbaus ist es, ausgehend von den bisherigen Strukturen und Kompetenzen eine neue, fachlich unabhängige Fachbehörde so aufzubauen, dass eine grösstmögliche Kontinuität der bisherigen professionell geleisteten Arbeit garantiert werden kann.

3.1.2 Künftige Fachbehörde

Im Unterschied zur heutigen Situation liegt die Verfahrensinstruktion und Verfahrensverantwortung neu ausschliesslich bei den KESB-Mitgliedern (Behörde). Sie planen und steuern die notwendigen Abklärungen und üben im Rahmen der laufenden Massnahmen insbesondere auch Steuerungs- und Kontrolltätigkeiten aus (n§ 48 Abs. 2 EGZGB). Lediglich die Sammlung konkret umschriebener Entscheidungsgrundlagen (z. B. Abklärung und Informationen über die sozialen Verhältnisse einer Person oder Familie) kann Dritten in Auftrag gegeben werden (nArt. 446 ZGB). Wie bei der Anhörung muss auch bei anderen persönlichkeitsnahen Erkundigungen dem Unmittelbarkeitsprinzip weitmöglichst Rechnung getragen werden. Die Abklärung kann dann Dritten überlassen bleiben, wenn diese besser als die Behörde in der Lage ist, die nötigen Erkenntnisse zu gewinnen.¹ Bezogen auf das Verfahren müssen bundesrechtlich **folgende Aufgaben grundsätzlich von der KESB selber vorgenommen** werden:

- Einleitung und Instruktion des Verfahrens: Anordnung von Beweismassnahmen, Anordnung von vorsorglichen Massnahmen, Treffen von Zwischenverfügungen (nArt. 444 bis 449b ZGB) und Treffen der Schlussverfügung;
- Persönliche Anhörung im Falle einer fürsorgerischen Unterbringung im Kollegium (nArt. 447 Abs. 2 ZGB);
- Persönliche Anhörung in allen andern Verfahren im Kollegium oder nach Massgabe des kantonalen Verfahrensrechts als Einzelmitglied (n§ 47 Abs. 2 EGZGB). Delegation an Dritte (z. B. Mitarbeitende Fachdienst oder externe Sachverständige) ebenfalls nach Massgabe des kantonalen Verfahrensrechts möglich²;
- Steuerung und Kontrolle bei laufenden Massnahmen.

Während die Verfahrensinstruktion unter Einschluss der Anhörung (abgesehen von jener bei fürsorgerischer Unterbringung) somit nach Massgabe des kantonalen Verfahrensrechts einem einzelnen Mitglied delegiert werden kann (n§ 47 Abs. 2 EGZGB), sind Verfügungen, soweit sie zufolge Dringlichkeit nicht präsidial erfolgen (n§ 50 EGZGB) bzw. gemäss n§ 49 EGZGB als Einzelkompetenz definiert sind (nArt. 440 Abs. 2 ZGB), durch die Gesamtbehörde zu fällen (n§ 48 Abs. 1 EGZGB).

3.1.3 Fachdienst

Die KESB soll bei der Aufgabenerfüllung von einem dem heutigen SVB vergleichbaren **professionellen Fachdienst** mit administrativen, juristischen und sozialarbeiterischen Fachkenntnissen sowie solchen aus dem Vermögensverwaltungs- und Treuhandwesen unterstützt werden (n§ 35 Abs. 1 EGZGB, Botschaft des Regierungsrates des Kantons Luzern vom 23. August 2011, S. 16). Den einzelnen Bereichen kommen folgende Aufgaben zu:

¹ Siehe z. B. die kollektive Anhörungspflicht der KESB bezüglich der fürsorgerischen Unterbringung (nArt. 447 Abs. 2 ZGB). Im Kinderschutzverfahren werden dagegen die Vorteile der Unmittelbarkeit gegenüber den Vorteilen der spezifischen Fachlichkeit zur Anhörung im Einzelfall gegeneinander abgewogen (BGer 5A_397/2011 E. 2.4; BGE 133 III 553 E. 4; 127 III 297 E. 2a und 2b).

² Siehe dazu BBl 2006 7079 f.

- **Kanzlei/Administration:** Datenerfassung, Geschäftskontrolle, Register- und Protokollführung, Beschlusseröffnung und Urkundenerstellung, Administration, betriebliches Finanzmanagement, Gebühreninkasso, interne Informatikunterstützung usw.
- **Revisorat:** Inventarisierung, Rechnungs- und Berichtsprüfung, Vermögensverwaltung (Hinterlegungsverträge, Etatkontrollen usw.), Abklärung zustimmungsbedürftiger Finanzgeschäfte, Beratung und Unterstützung der Mandatsträgerinnen und Mandatsträger in finanziellen Fragen usw.
- **Rechtsdienst und Sozialabklärungsdienst:** Juristische und sozialarbeiterische Beratung und Abklärungen, Verfassen von Entscheidungswürfen, Abklärung und Vorbereitung von nicht mandatsgebundenen Geschäften und von Abklärungen aus dem Bereich der persönlichen Vorsorge und der Massnahmen von Gesetzes wegen für Urteilsunfähige, Wissensmanagement im Kindes- und Erwachsenenschutz, Teilnahme (z. B. Protokollierung) bzw. selbstständige Durchführung von Anhörungen, Weiterbildung private Mandatsträgerinnen und Mandatsträger usw.

Die Aufgabenteilung zwischen den einzelnen Behördenmitgliedern, dem Fachdienst der KESB und weiteren Fachstellen lässt sich nicht generell festlegen. Wenn Schutzbedürftige bereits bisher aufgrund des Sozialhilfegesetzes oder freiwillige Beratungsstellen (z. B. Pro Infirmis, Pro Senectute, Kirchgemeinden) betreut worden sind, wird sich die KESB vorwiegend auf die Erkenntnisse und Informationen dieser Fachstellen abstützen können. Wenn noch keine andere Beratungsstelle involviert ist, müssen die Abklärungen von Grund auf vorgenommen werden. Diese Abklärungen können im Einzelfall durch ein Behördenmitglied, durch den Fachdienst oder mittels eines konkreten Abklärungsauftrages an Drittstellen delegiert erfolgen. Das für die Verfahrensleitung zuständige Behördenmitglied entscheidet dies im Rahmen der Verfahrensplanung, erteilt den entsprechenden Auftrag oder gar parallele Aufträge und überwacht die Auftragserfüllung.

3.2 Generelle Rahmenbedingungen

Bei der Entwicklung einer neuen Behördenorganisation wurde von folgenden Rahmenbedingungen ausgegangen:

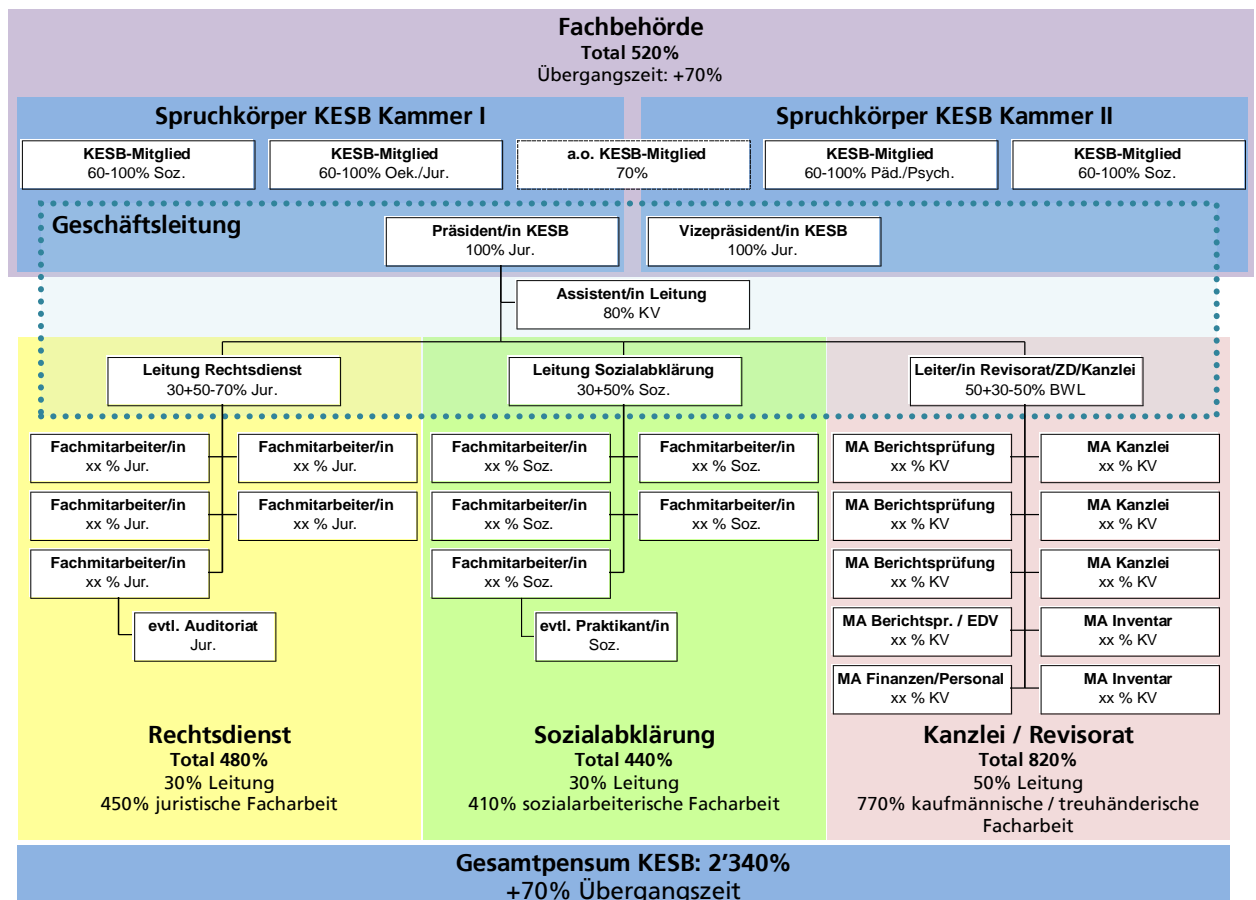
- Gemäss kantonalem Recht setzt sich die KESB aus mindestens drei Mitgliedern zusammen, bei fünf und mehr Mitgliedern können Abteilungen gebildet werden (n§ 33 Abs. 1 und 2 EGZGB). In der Stadt Luzern sind aufgrund der Geschäftslast (für 2013 sind 1'800 laufende Massnahmen sowie 350 Neuordnungen pro Jahr prognostiziert) und zur Sicherung der Stellvertretung **sechs Behördenmitglieder** einzusetzen.
- Die Mindestpensen für Präsidium und Vizepräsidium betragen je 80 %, in der Aufbau-phase 100 %. Die übrigen Mitglieder der KESB haben ein Pensum von mindestens 60 %.
- Präsidium und Vizepräsidium verfügen über einen Studienabschluss als Juristin oder Jurist, damit eine rechtskonforme Abwicklung des gesamten Verfahrens garantiert werden kann. Daneben sind in der KESB weitere Fachdisziplinen wie z. B. Sozialarbeit, Pädagogik/Psychologie und Ökonomie/Recht vertreten, damit die geforderte interdisziplinäre Beurteilung sichergestellt ist.
- Die Präsidentin oder der Präsident sowie die übrigen Mitglieder der KESB werden vom Stadtrat nach städtischem Personalrecht angestellt, es findet keine Wahl statt.

- Die Behördenpräsidentin oder der Behördenpräsident ist gleichzeitig Dienstchefin oder Dienstchef der Abteilung Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde (KESB).
- Die Abteilung KESB verfügt über eine Geschäftsleitung (GL), welche die Dienstchefin oder den Dienstchef in Aufgaben- und Finanzplan, Budget, Jahresrechnung, Erlass Geschäftsbericht, Organisation, Personalführung, IT, Infrastruktur unterstützt.
- Die KESB als Behörde (Plenarsitzung aller KESB-Mitglieder) ist zuständig für den Erlass der Geschäftsordnung und die Konstituierung der Behörde.
- Die Stellenpensen von Behörde und Fachdienst betragen auf der Basis von 1'800 laufenden Massnahmen für den ordentlichen Betrieb 2'340 % (zur Berechnungsgrundlage siehe Botschaft des Regierungsrates des Kantons Luzern vom 23. August 2011, S. 34 ff., sowie nachfolgendes Kapitel 5.2, S. 13).

3.3 Behördenmodell KESB Stadt Luzern

3.3.1 Vorgeschlagenes Behördenmodell

Mit der nachfolgend vorgeschlagenen Organisationsform nimmt die KESB am 1. Januar 2013 ihre Arbeit auf. Je nach Erfahrungen mit der Umsetzung des neuen Rechts sind später Anpassungen der Organisation im Rahmen des vorgesehenen Zwischenberichts möglich.



Organigramm der KESB per 1. Januar 2013

Geplant ist, dass die **KESB als Behörde** in zwei Kammern mit je drei fest zugeordneten Behördenmitgliedern arbeitet. Die Präsidentin oder der Präsident der Kammer I leitet die Kammer I und hat die Gesamtleitung der KESB, die Vizepräsidentin oder der Vizepräsident leitet die Kammer II und ist stellvertretende Gesamtleiterin oder stellvertretender Gesamtleiter. Sie gewährleisten die gegenseitige Stellvertretung in der Funktion als Kammerpräsidentin oder Kammerpräsident. Die beiden Kammern bearbeiten sowohl Kindes- wie Erwachsenenschutzverfahren. Die Kammerpräsidien sind für die Zuteilung der Verfahren an die einzelnen Mitglieder der KESB zuständig. Die Behördenmitglieder der beiden Kammern vertreten je drei Fachdisziplinen. Kammer I verfügt über die Disziplinen Recht, Sozialarbeit und Pädagogik/Psychologie, Kammer II über Recht, Sozialarbeit und Ökonomie/Recht.

Ab 2013 gilt das neue Recht. Die KESB hat die dann bestehenden vormundschaftlichen Massnahmen für Erwachsene (Prognose: rund 1'200 der total 1'800 Massnahmen) innert dreier Jahre dem neuen Recht anzupassen, andernfalls sie mit wenigen Ausnahmen dahinfallen (nArt. 14 Abs. 2 und 3 Schlusstitel ZGB). Für die Überführung der laufenden Erwachsenenschutzmassnahmen ins neue System der massgeschneiderten Massnahmen wird ein ausserordentliches Behördenmitglied eingesetzt, welches die Massnahmen neu beurteilt und die notwendigen Anpassungen zuhanden der beiden Kammern ausarbeitet.

Die Gesamtorganisation **KESB als Dienstabteilung** besteht aus der Behörde sowie dem Fachdienst. Die administrative und personelle Leitung (Funktion Dienstchefin oder Dienstchef) der Gesamtorganisation wird von der Präsidentin oder dem Präsidenten der KESB wahrgenommen. Sie oder er wird durch eine Assistentin oder einen Assistenten unterstützt. Die KESB-Mitglieder sind nur administrativ geführt, in ihren Fachentscheidungen sind sie unabhängig.

Beide Kammern der KESB werden durch die beiden **Fachdienste Recht und Sozialabklärung** unterstützt. Die Fachmitarbeitenden aus den Disziplinen Recht und Sozialarbeit werden je durch eine Mitarbeiterin oder einen Mitarbeiter als Bereichsleitung geführt. Die Arbeitsaufträge erhalten die Fachdienste durch die verfahrensleitenden KESB-Mitglieder. Eine Fachperson Recht amtiert als Behördensekretärin oder Behördensekretär, nimmt mit beratender Stimme an der Sitzung teil und führt das Protokoll. Es können verschiedene Personen aus der Fachabteilung Recht alternierend dafür eingesetzt werden. Der **Fachdienst Kanzlei/Revisorat** bietet die zentralen Dienstleistungen an. Er hat ebenfalls eine eigene administrative und personelle Leitung.

Das Präsidium und das Vizepräsidium der KESB bilden zusammen mit den Leitungen der Fachdienste Recht, Sozialabklärung sowie Revision/Kanzlei die operative **Geschäftsleitung**.

Mit der vorgeschlagenen Behördenorganisation kann auf der Basis der heutigen bewährten Arbeitsorganisation eine gut strukturierte Behörde geschaffen werden, welche den Anforderungen des Bundesrechts vollumfänglich gerecht wird und ermöglicht, die in der Praxis bewährten Strukturen grösstmöglich beizubehalten. Die entscheidenden Vorteile liegen in der Bildung von zwei konstanten Spruchkörpern sowie kurzen Wegen zwischen dem verfahrensleitenden KESB-Mitglied und den Mitarbeitenden der Fachdienste. In beiden Kammern ist die interdisziplinäre Zusammenarbeit gewährleistet. Stellvertretungen über die Kammern

hinweg sind möglich und sichern so auch die Einheitlichkeit der Entscheidungen. Bei der Fallverteilung können die vorhandenen Kompetenzen optimal genutzt werden (Zuteilung je nach notwendiger Fachdisziplin). Die operative Führung der Gesamtorganisation ist durch die Unterstützung mittels einer klaren Geschäftsleitung gewährleistet, und die einzelnen Behördenmitglieder sind von personeller Führungsarbeit entlastet.

3.3.2 Geprüfte und verworfene Varianten

Im Rahmen der Projektentwicklung wurden verschiedene Varianten der Organisation geprüft, so unter anderem eine Variante mit **Aufteilung der Fachdienste auf die beiden Kammern**. Diese Variante hätte den Vorteil, dass eine klarere Ressourcenzuteilung möglich wäre. Es müsste aber eine Matrixorganisation aufgebaut werden, bei welcher die fachliche Vernetzung zusätzlich zu organisieren wäre. Diese Variante wurde daher verworfen.

Ebenfalls verworfen wurde die Variante mit einem **volatilen Spruchkörper** (keine Zuteilung der Behördenmitglieder zu festen Kammern). Bei dieser Variante wäre die Entwicklung einer kohärenten Entscheidungspraxis eher schwierig, da in immer anderen Zusammensetzungen entschieden würde. Ebenso wäre die Organisation der volatilen Behördensitzungen zeitlich aufwendiger, gleich wie die Zuteilung der entsprechenden Geschäfte.

4 Gesetzliche Grundlage auf städtischer Ebene

Für die Schaffung der KESB als fachlich unabhängige Behörde ist eine gesetzliche Grundlage erforderlich. Konkret wird eine neue Bestimmung ins Reglement über die Organisation der Stadtverwaltung Luzern vom 13. Juni 2002 (Organisationsreglement) aufgenommen:

Art. 2 Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde

¹ Die Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde (KESB) der Stadt Luzern besteht aus einer Präsidentin oder einem Präsidenten, einer Vizepräsidentin oder einem Vizepräsidenten sowie vier weiteren Mitgliedern. Sie ist in zwei Kammern gegliedert, die unter dem Vorsitz der Präsidentin oder des Präsidenten bzw. der Vizepräsidentin oder des Vizepräsidenten stehen. Bei besonderem Bedarf kann der Stadtrat befristet ausserordentliche Mitglieder und Ersatzmitglieder bestimmen.

² Die Mitglieder der KESB werden nach städtischem Personalrecht angestellt. Zuständig für Anstellung und Entlassung ist der Stadtrat. Die Behördenmitglieder und der Fachdienst unterstehen der Leitung der Präsidentin oder des Präsidenten der KESB. Sie sind administrativ der für das Sozialwesen zuständigen Direktion zugeordnet.

³ Die KESB regelt die Organisation der Behörde in einer Geschäftsordnung und legt darin auch die Anzahl Behördenschreiber fest.

⁴ Die Mitglieder der KESB sind bei ihren Entscheiden an keine Weisungen gebunden.

⁵ Entscheide der KESB sind wie folgt zu unterzeichnen:

- a. Verfahrensleitende Verfügungen: vom verfahrensleitenden Mitglied;
- b. Vorsorgliche Massnahmen in dringenden Fällen: von der oder dem Vorsitzenden der zuständigen Kammer (Präsidentin oder Präsident oder Vizepräsidentin oder Vizepräsident) oder von einem Mitglied der KESB;

- c. Entscheide in Einzelzuständigkeit: vom verfahrensleitenden Mitglied und einer Behördenschreiberin oder einem Behördenschreiber;
- d. Kollegialentscheide: von der oder dem Vorsitzenden der zuständigen Kammer (Präsidentin oder Präsident oder Vizepräsidentin oder Vizepräsident) und einer Behördenschreiberin oder einem Behördenschreiber.

Die neue Bestimmung regelt die Grundzüge der Organisation der KESB als Behörde. Die Details ergeben sich aus der von den Behördenmitgliedern noch zu erlassenden Geschäftsordnung. Als Besonderheit ist hervorzuheben, dass die Behördenmitglieder der KESB zwar vom Stadtrat angestellt werden, fachlich jedoch unabhängig sind. Ihre Entscheide unterstehen weder der Aufsicht des Stadtrates noch der Gesamtleitung der KESB. Die Mitglieder der KESB werden vom Stadtrat nach städtischem Personalrecht angestellt. Die organisatorische Leitung und die Personalführung liegen bei der Präsidentin oder dem Präsidenten der KESB. Die Präsidentin oder der Präsident untersteht der zuständigen Direktionsvorsteherin oder dem zuständigen Direktionsvorsteher.

Art. 2 Abs. 5 des Organisationsreglements regelt neu die Zeichnungsberechtigung. Dazu ist präzisierend festzuhalten, dass sich lit. b auf n§ 50 EGZGB, lit. c auf n§ 49 EGZGB und lit. d auf n§ 48 EGZGB bezieht.

Systematisch wird die Regelung der Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde im Organisationsreglement in Art. 2 vorgenommen. Die heute dort enthaltene Vorschrift über den Präsidialstab ist obsolet, weil dieser seit 1. Juli 2006 jeweils in den Stab der Fachdirektion integriert ist, deren Direktorin oder Direktor zugleich Stadtpräsidentin bzw. Stadtpräsident ist.

5 Personalressourcen der KESB

5.1 Auswirkungen des neuen Rechts auf die Ressourcen

In Kapitel 2 wurde dargelegt, dass der KESB in quantitativer wie qualitativer Hinsicht zahlreiche neue Aufgaben zugeordnet werden. Das revidierte Gesetz enthält mehr als 60 Behördenaufgaben im Bereich des Erwachsenenschutzes und gegen 50 Aufgaben im Bereich des Ehe- und Kindesrechts bzw. Kindesschutzes und Kindsvermögensschutzes. Die Aufgaben lassen sich in verschiedene Kategorien bündeln:

- Verfahrenseinleitung/Verfahrensleitung/Anordnung von Massnahmen
- Instruktion und Begleitung privater Mandatsträgerinnen und Mandatsträger und Zusammenarbeit mit professionellen Mandatsträgerinnen und Mandatsträgern
- Aufgaben nach Errichtung der Massnahme
- Revisorat, Aufsicht und Bearbeitung von Beschwerden
- Nicht mandatsgebundene Aufgaben
- Managementaufgaben

In einer Publikation in der ZKE 1/2010³ haben Diana Wider, Generalsekretärin KOKES⁴, und Urs Vogel, Institut für angewandtes Sozialrecht, ausgehend von den heutigen Stellenwerten und unter Berücksichtigung der neuen Aufgaben und Zuständigkeiten der Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde sowie den Anteilen der heutigen Milizbehördenarbeit **auf der Basis von 1'000 bestehenden Massnahmen und 200 bis 250 jährlich neu angeordneten Massnahmen** berechnet, dass unter Berücksichtigung des Mehraufwandes von 20 % aufgrund der neuen Aufgaben mit **13 bis 16 Vollzeitstellen** zu rechnen ist (inklusive Behörden-tätigkeit, Leitungsfunktion, Abklärung und Fachdienste). Die Bandbreite ergibt sich aus den unterschiedlichen Bewertungen in den einzelnen Kantonen und lässt einen Spielraum zur individuellen Gestaltung offen, je nachdem, wie viele Abklärungen von externen Stellen (Sozialdienste der Gemeinden, regionalisierte Dienste usw.) erbracht werden. Die Ressourcenberechnung wurde von verschiedenen Kantonen, so auch vom Kanton Luzern, im Rahmen der Gesetzeserarbeitung als plausibel bewertet.⁵

5.2 Anpassung der generellen Ressourcenschätzung auf die Stadt Luzern

In der Stadt Luzern werden heute sämtliche Abklärungen intern vom SVB vorgenommen. Diese Praxis hat sich bewährt und soll für die künftige KESB beibehalten werden. In Anwendung der Empfehlungen der zitierten Fachleute wäre der Personalbedarf demzufolge im oberen Bereich der Bandbreite von 13 bis 16 Vollstellen pro 1'000 laufende Massnahmen festzulegen. Der Stadtrat von Luzern hat der Projektleitung KESB jedoch den Auftrag erteilt, bei der Berechnung der personellen Ressourcen von **13 Vollstellen pro 1'000 laufende Massnahmen** auszugehen. Dazu führten ihn einerseits finanzielle Überlegungen, andererseits aber auch der Umstand, dass sich der Personalbedarf aufgrund mangelnder Erfahrung in der Anwendung des neuen Rechts in neuer Organisationsform heute noch nicht mit ausreichender Sicherheit bestimmen lässt. Nach einer ersten Phase soll die Frage der personellen Ausstattung deshalb überprüft und allenfalls angepasst werden.

Ende 2010 bestanden in Luzern 1'604 laufende Massnahmen, Ende 2011 waren es 1'713, per 1. Januar 2013 ist mit 1'800 laufenden Massnahmen zu rechnen. Auf der Basis von 13 Vollstellen pro 1'000 Massnahmen ergibt sich **für den ordentlichen Betrieb** der Behörde und des Fachdienstes bei 1'800 laufenden Massnahmen ein Personalbedarf von 2'340 % (vgl. auch Organigramm auf S. 9).

Während der bundesrechtlich vorgesehenen **Übergangszeit von 2013 bis 2015** muss die KESB zusätzlich zu den oben dargelegten Aufgaben die **bestehenden vormundschaftlichen Massnahmen für Erwachsene** ins neue System der massgeschneiderten Massnahmen überführen. Per 1. Januar 2013 ist mit 1'200 Massnahmen für Erwachsene zu rechnen. Die Anpas-

³ Vogel Urs/Wider Diana, Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde als Fachbehörde – Personelle Ressourcen, Ausstattung und Trägerschaftsformen, in Zeitschrift für Kindes- und Erwachsenenschutz, ZKE 1/2010, S. 5–20.

⁴ Konferenz der Kantone für Kindes- und Erwachsenenschutz; ehemals Konferenz der kantonalen Vormundschaftsbehörden (VBK).

⁵ Botschaft des Regierungsrates an den Kantonsrat B 13 zum Entwurf einer Änderung des Einführungsgesetzes zum Schweizerischen Zivilgesetzbuch (Einführung neues Kindes- und Erwachsenenschutzrecht) vom 23. August 2011, S. 34 f.

sung der Massnahmen erfordert in jedem einzelnen Fall eine Neubeurteilung der Situation unter Einbezug der Beiständinnen und Beistände, die Anhörung der Klientinnen und Klienten sowie den Erlass eines begründeten Entscheides mit konkreten Aufträgen für die Mandatsführung. Typisierte Entscheide, wie sie das heutige Recht mit Beistandschaft, Beiratschaft und Vormundschaft kennt, wird es nicht mehr geben. Pro Klientin oder Klient ist für die Anpassung der 1'200 Erwachsenenschutzmassnahmen mit einem Zeitaufwand von mindestens 3 Stunden, gesamthaft mit 3'600 Stunden zu rechnen. Um den zusätzlichen Aufwand bewältigen zu können, wird in den ersten drei Betriebsjahren zusätzlich ein **ausserordentliches Mitglied der KESB mit einem Pensum von 70 %** eingesetzt.

Zusammenfassend ist in den ersten drei Betriebsjahren von einem **Personalbedarf der KESB und ihres Fachdienstes von 2'410 %** auszugehen. Davon entfallen 520 % auf die Behörde für den ordentlichen Betrieb sowie 70 % für die Anpassung der Massnahmen und 1'820 % auf den Fachdienst. Auf dieser Grundlage ist der Stellenplan der KESB zu erstellen.

6 Finanzbedarf

Für Aufbau und Betrieb der KESB ab 2013 ist im Vergleich zum aktuellen Finanzbedarf des SVB mit erheblichen Mehrkosten zu rechnen. Die KESB hat zahlreiche neue Aufgaben zu erfüllen. Erfahrungswerte für deren Bearbeitung fehlen. Aufgrund der veränderten Ausgangslage ist es zudem schwierig, die Entwicklung der Anzahl Erwachsenenschutzmassnahmen vorauszusagen. Das revidierte Recht stärkt die Eigenverantwortung und soll so behördliche Massnahme so weit als möglich verhindern. Ob dieses Ziel erreicht und der Fallanstieg der letzten Jahre gebremst werden kann, wird die Zukunft weisen.

Da sich weder die Fallzahlenentwicklung noch der Aufwand für die Erledigung der neuen Aufgaben mit Sicherheit auf längere Sicht voraussagen lassen, schlägt der Stadtrat für die Kreditierung der Mehrausgaben ein zweistufiges Verfahren vor. Mit diesem Bericht und Antrag wird ein Kredit für die Mehrkosten der Jahre 2013 bis 2015 beantragt. Spätestens im Frühjahr 2015 wird dem Parlament gestützt auf die Auswertung der Erfahrungen der ersten eineinhalb Betriebsjahre der KESB ein Zwischenbericht vorgelegt. Auf dieser Basis wird über den Finanzbedarf der KESB ab 2016 befunden.

6.1 Finanzbedarf 2013–2015

6.1.1 Personalaufwand

Der grösste Teil des Aufwandes der KESB entfällt auf die Besoldungskosten. Deren Berechnung basiert auf dem in Kapitel 5 beschriebenen Personalbedarf von 2'410 %.

Die **Behördentätigkeit** ist eine neue Funktion. Bei deren Eingliederung ins Besoldungssystem der Stadt Luzern liess sich die Dienstabteilung Personal von der Firma Perinnova, Aarau, beraten. Dabei wurden neben dem Anforderungsprofil (Abschluss auf tertiärer Stufe,

mehnjährige Berufserfahrung, spezifische Fachkenntnisse) die grosse Verantwortung und die erhöhte Verfügbarkeit berücksichtigt. Da die Behördentätigkeit der KESB mit derjenigen eines Bezirksgerichts vergleichbar ist, wurde zudem die Besoldung der kantonalen Funktionen „Gerichtspräsidentinnen und Gerichtspräsidenten 1. Instanz“ (Bezirksgerichtspräsidentin oder Bezirksgerichtspräsident) und „Richterinnen und Richter 1. Instanz“ (Bezirksrichterin oder Bezirksrichter) als Vergleichswerte herangezogen. Unter Einbezug aller Daten ergibt sich eine durchschnittliche Besoldung der Behördenmitglieder ohne Nebenkosten von Fr. 158'000.– je 100%-Pensum. Der Regierungsrat ging in seiner Botschaft von Fr. 160'000.– aus.⁶

Die Tätigkeit des **Fachdienstes** der KESB ist mit derjenigen des heutigen SVB vergleichbar. Nach wie vor sind im Fachdienst Fachmitarbeitende mit Studienabschluss in Jurisprudenz und Sozialarbeit sowie kaufmännische Angestellte mit Fachkenntnissen in Vermögensanlage und Treuhandwesen erforderlich. Deren Besoldung entspricht den Vorgaben der Stadt Luzern und wird sich durch die Einführung der neuen Behördenorganisation nicht wesentlich verändern. Durchschnittlich liegt sie ohne Berücksichtigung der Nebenkosten bei Fr. 114'000.–. Im Kanton Luzern werden sechs oder sieben Fachbehörden aufgebaut. Die einzelnen Projekte werden von einer vom Verband Luzerner Gemeinden (VLG) geleiteten Projektgruppe koordiniert. Als Richtwert für die durchschnittliche Besoldung der Mitarbeitenden des Fachdienstes hat die Projektgruppe den Betrag von Fr. 120'000.– festgelegt. Die Botschaft des Regierungsrates nennt den Betrag von Fr. 100'000.–.⁷

Neben den Besoldungskosten fallen Kosten für Familienzulagen, Sozialversicherungsbeiträge und Weiterbildung an. Insgesamt ergibt sich für die KESB ab 2013 ein Personalaufwand von Fr. 3'931'000.–. Der Mehrbedarf gegenüber dem Budget 2011 des SVB ist nachfolgend in Kapitel 0 dargestellt.

6.1.2 Sachaufwand

Die höhere Anzahl der Mitarbeitenden führt im Vergleich zum Budget 2011 des SVB zu grösseren internen Verrechnungen. Für das Jahr 2013 ist von einem Sachaufwand von total Fr. 422'000.– auszugehen. Für die Anschaffung von Mobiliar für die neuen Mitarbeitenden der KESB sind für das Jahr 2013 zusätzlich Fr. 67'500.–, für den Abschluss des Projektes KESB zusätzlich Honorarkosten von Fr. 18'000.– zu budgetieren.

6.1.3 Erträge

Aufgrund fehlender Erfahrungen mit den neuen Instituten und Aufgaben fällt es schwer, die Zunahme der Erträge einzuschätzen. Es wird mit einer Zunahme von 25 % gerechnet. Die Erträge belaufen sich insgesamt auf Fr. 251'500.–.

⁶ Siehe Fussnote 5 auf S. 13.

⁷ Siehe Fussnote 5 auf S. 13.

6.2 Mehrbedarf gegenüber Budget 2011

Der zusätzlich zu kreditierende Mehrbedarf wird aus dem Vergleich mit dem Budget 2011 des SVB ermittelt. Er beträgt für die Jahre 2013–2015 jährlich Fr. 2'034'700.–, für das Jahr 2013 einmalig zusätzlich Fr. 85'500.–. Die Berechnungen basieren auf der Annahme von 1'800 laufenden Massnahmen per 1. Januar 2013 und einem Gesamtpensum von 2'410 %.

Aufwandart	Bedarf jährlich	Bedarf einmalig	Total Bedarf 2013	Bedarf ab 2013	Budget 2011	Jährlicher Mehrbedarf 2013–2015	Jährlicher Mehrbedarf ab 2016
Personalaufwand							
Besoldungen	3'141'700	0	3'141'700	3'141'700	1'653'000	1'488'700	1'381'500
Sozialversicherungen	758'000	0	758'000	758'000	331'800	426'200	400'400
Weiterbildung	31'400	0	31'400	31'400	15'000	16'400	15'300
Total	3'931'100	0	3'931'100	3'931'100	1'999'800	1'931'300	1'797'200
Sachaufwand							
Sachaufwand	117'500	18'000	135'500	117'500	117'500	0	0
Interne Verrechn.	304'500	67'500	372'000	304'500	156'600	147'900	140'100
Total	422'000	85'500	507'500	422'000	274'100	147'900	140'100
Total Aufwand	4'353'100	85'500	4'438'600	4'353'100	2'273'900	2'079'200	1'937'300
Erträge							
Gebühren	-237'500	0	-237'500	-237'500	-190'000	-47'500	-47'500
Andere Erträge	-14'000	0	-14'000	-14'000	-17'000	3'000	3'000
Total Erträge	-251'500	0	-251'500	-251'500	-207'000	-44'500	-44'500
Aufwandüberschuss	4'101'600	85'500	4'187'100	4'101'600	2'066'900	2'034'700	1'892'800

Die Details zum **Mehrbedarf** ergeben sich aus den blau eingefärbten Spalten der tabellari-schen Übersicht. Die Kostenzusammenstellung wurde **auf der Basis 2011** erstellt (dem städti-schen Personal gewährte generelle und individuelle Besoldungsanpassungen sowie weitere vom Parlament bewilligte Anpassungen müssen aufgerechnet werden). In der letzten Spalte findet sich der Mehrbedarf nach Abschluss der Übergangsphase bzw. ohne die 70%-Stelle für ein ausserordentliches KESB-Mitglied.

6.3 Finanzplanung

Die Mehraufwendungen sind in der Finanzplanung 2013–2015 berücksichtigt.

6.4 Zu beanspruchende Konten

Die beantragten Kredite sind folgenden Fibukonten zu belasten:

Konto	Aufwandart	2013–2015	Zusätzlich 2013 (einmalig)
211.30	Personalaufwand	1'931'300	
211.31	Sachaufwand		18'000 Honorare Projekt
211.39	Interne Verrechnungen	147'900	67'500 Mobiliar neue MA
211.43	Erträge	-44'500	

6.5 Kreditrechtliche Zuständigkeit

Mit diesem Bericht und Antrag werden jährlich wiederkehrende Mittel für die Führung der neu geschaffenen Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde beantragt, wobei der Kredit vorerst auf drei Jahre befristet ist. Gemäss Art. 68 lit. b Ziff. 1 GO gelangt das fakultative Referendum zur Anwendung.

7 Antrag

Der Stadtrat beantragt Ihnen deshalb,

- vom Bericht zur Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde (KESB) 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 Mehrkosten von jährlich Fr. 2'034'700.– für die Jahre 2013 bis 2015, zuzüglich Fr. 85'500.– einmalige Mehrkosten für das Jahr 2013, zu bewilligen und jeweils in den Voranschlag aufzunehmen.

Der Stadtrat unterbreitet Ihnen einen entsprechenden Beschlussvorschlag

Luzern, 1. Februar 2012



Urs W. Studer
Stadtpräsident



Toni Göpfert
Stadtschreiber



Der Grosse Stadtrat von Luzern,

nach Kenntnisnahme vom Bericht und Antrag 3 vom 1. Februar 2012 betreffend

Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde (KESB),

gestützt auf die Berichte der Sozialkommission und der Geschäftsprüfungskommission,

in Anwendung von Art. 13 Abs. 1 Ziff. 1 und 2, Art. 27 Abs. 2, Art. 28 Abs. 1, Art. 61 Ab. 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) 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 besteht aus einer Präsidentin oder einem Präsidenten, einer Vizepräsidentin oder einem Vizepräsidenten sowie vier weiteren Mitgliedern. Sie ist in zwei Kammern gegliedert, die unter dem Vorsitz der Präsidentin oder des Präsidenten bzw. der Vizepräsidentin oder des Vizepräsidenten stehen. Bei besonderem Bedarf kann der Stadtrat befristet ausserordentliche Mitglieder und Ersatzmitglieder bestimmen.

² Die Mitglieder der KESB werden nach städtischem Personalrecht angestellt. Zuständig für Anstellung und Entlassung ist der Stadtrat. Die Behördenmitglieder und der Fachdienst unterstehen der Leitung der Präsidentin oder des Präsidenten der KESB. Sie sind administrativ der für das Sozialwesen zuständigen Direktion zugeordnet.

³ Die KESB regelt die Organisation der Behörde in einer Geschäftsordnung und legt darin auch die Anzahl Behördenschreiber fest.

⁴ Die Mitglieder der KESB sind bei ihren Entscheiden an keine Weisungen gebunden.

⁵ Entscheide der KESB sind wie folgt zu unterzeichnen:

- a. Verfahrensleitende Verfügungen: vom verfahrensleitenden Mitglied;
- b. Vorsorgliche Massnahmen in dringenden Fällen: von der oder dem Vorsitzenden der zuständigen Kammer (Präsidentin oder Präsident oder Vizepräsidentin oder Vizepräsident) oder von einem Mitglied der KESB;
- c. Entscheide in Einzelzuständigkeit: vom verfahrensleitenden Mitglied und einer Behördenschreiberin oder einem Behördenschreiber;
- d. Kollegialentscheide: von der oder dem Vorsitzenden der zuständigen Kammer (Präsidentin oder Präsident oder Vizepräsidentin oder Vizepräsident) und einer Behördenschreiberin oder einem Behördenschreiber.

2. Diese Änderung tritt am 1. Januar 2013 in Kraft. Sie ist zu veröffentlichen.
3. Die für den Betrieb der Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde erforderlichen Mehrkosten von jährlich Fr. 2'034'700.– für die Jahre 2013 bis 2015, zuzüglich Fr. 85'500.– einmalige Mehrkosten für das Jahr 2013, werden bewilligt. Sie werden jeweils in den Voranschlag aufgenommen.

III.

Der Beschluss gemäss Ziffer II unterliegt dem fakultativen Referendum.

Luzern, 24. Mai 2012

Namens des Grossen Stadtrates von Luzern



Korintha Bärtsch
Ratspräsidentin



Hans Büchli
Leiter Sekretariat Grosser Stadtrat