



**Stadt
Luzern**
Stadtrat

Bericht

an den Grossen Stadtrat von Luzern
vom 20. März 2002

B 12/2002

Strategische Grundlagen der Sozial- und Gesund- heitspolitik

Vom Grossen Stadtrat
zur Kenntnis genommen am
16. Mai 2002

Übersicht

Dieser Bericht präsentiert die strategischen Grundlagen des Stadtrats für die zukünftige Sozial- und Gesundheitspolitik der Stadt Luzern. Als Basis für diesen Bericht diente der Grundlagenbericht der Sozialdirektion („Strategische Grundlagen der Sozial- und Gesundheitspolitik“, Grundlagenbericht Sozialdirektion der Stadt Luzern, Dezember 2001). In diesem Bericht ist eine umfassende Auslegeordnung des Sozial- und Gesundheitswesens erstellt worden.

Der vorliegende Bericht konzentriert sich auf die strategischen Teile des Grundlagenberichts und den zukünftigen Steuerungsmechanismus für den optimalen Einsatz der zur Verfügung stehenden Mittel. Die Teile zur Leistungserfassung und Leistungspositionierung wurden deshalb weggelassen.

Im 2. Kapitel nimmt der Stadtrat eine sozial- und gesundheitspolitische Positionierung vor und stellt damit den Bericht in einen übergeordneten Gesamtzusammenhang. Er definiert damit seine grundsätzlichen Haltungen.

Der Bericht zeigt im Kapitel 3 die Verflechtungen und Abhängigkeiten der städtischen Sozial- und Gesundheitspolitik mit den Vorgaben und Einflüssen des Kantons und des Bundes auf. Er skizziert die Vernetzung in der Agglomeration und die Verbindungen mit verschiedenen privaten und öffentlichen Organisationen und Institutionen.

In Kapitel 4 erläutert der Stadtrat die Entwicklungsgrundlagen und Prinzipien der Wirkungsorientierten Verwaltungsführung (WOV). Er stellt damit die Wirkungsorientierung ins Zentrum.

Die strategischen Wirkungsziele werden in Kapitel 5 unter Bezugnahme auf die jeweilige Situation und Problemlage dargestellt. Die jeweils erkennbaren Trends sind aufgelistet. Daraus sind 17 Wirkungsziele abgeleitet und formuliert, welche die städtische Sozial- und Gesundheitspolitik in den nächsten Jahren bestimmen werden.

Auf der Umsetzungsebene werden die Grundsätze der politischen Führung im Realisierungsprozess dargestellt und prioritäre Stossrichtungen definiert. Diese werden in den Zusammenhang zur städtischen Gesamtplanung gebracht. Das Kapitel 6 schildert den Aufbau der zukünftigen Steuerung und legt die Meilensteine zur Umsetzung fest.

Im Kapitel 7 werden generelle Überlegungen zu den finanziellen Auswirkungen dargestellt.

Kapitel 8 präsentiert eine Zusammenfassung der Vernehmlassungen, an der sich 57 Organisationen beteiligt haben.

Das Glossar im Kapitel 9 erläutert die im Bericht verwendeten Fachbegriffe.

Inhaltsverzeichnis	Seite
1 Vorgeschichte und Grundlagenbericht der Sozialdirektion	4
2 Sozial- und gesundheitspolitische Positionierung des Stadtrats	6
3 Rahmenbedingungen	7
4 Entwicklungsgrundlagen WOV	8
5 Strategische Wirkungsziele	11
6 Umsetzung und Prioritäten	25
6.1 Gesamtplanung	25
6.2 Inhaltliche Prioritäten	26
6.3 Auf- und Ausbau der Steuerung	29
6.4 Meilensteine zur Umsetzung der Strategie	31
7 Finanzen	32
8 Vernehmlassung	34
8.1 Zusammenfassung der Vernehmlassungen	34
8.2 Schlussfolgerungen des Stadtrates	35
9 Glossar	36
10 Antrag	37

Der Stadtrat von Luzern an den Grossen Stadtrat von Luzern

Sehr geehrte Frau Präsidentin
Sehr geehrte Damen und Herren

1 Vorgeschichte und Grundlagenbericht der Sozialdirektion

Die Zusammenlegung von Bürger- und Einwohnergemeinde zur Neuen Stadt Luzern stellt eine Chance im Bereich des Sozial- und Gesundheitswesens dar. Der Stadtrat beauftragte darum die neu geschaffene Sozialdirektion mit der Ausarbeitung von strategischen Grundlagen für die Sozial- und Gesundheitspolitik in der Stadt Luzern.

In einer breit abgestützten Projektorganisation erarbeiteten rund 50 Mitarbeitende der Sozialdirektion unter Beizug von externen Fachleuten den Grundlagenbericht. Sie stützten sich dabei auf Ansätze und Erkenntnisse der Wirkungsorientierten Verwaltungsführung (WOV). Ein Ziel war die Verbindung von Ressourcenmanagement und inhaltlicher Arbeit sowie die Berücksichtigung der verschiedenen Verantwortlichkeitsebenen im New Public Management.

Die Probleme und Aufgaben des Sozial- und Gesundheitswesens wurden in die nachstehenden Wirkungsbereiche zusammengefasst:

- Existenzsicherung
- Autonomie
- Soziale Integration
- Berufliche Integration
- Soziokulturelle Integration.

Für diese Bereiche wurde je eine übergeordnete Zielsetzung formuliert. Dabei wurde davon ausgegangen, dass eine nachhaltige Sozial- und Gesundheitspolitik alle Einwohnerinnen und Einwohner betrifft, ihnen die Basis für eine grösstmögliche Eigenverantwortlichkeit schafft, sie bei ihren Bemühungen zur selbstständigen Lebensführung unterstützt und subsidiär dort eingreift, wo Schwächen oder Defizite eine Eigenständigkeit erschweren oder verunmöglichen. Priorisiert werden Massnahmen, welche vorbeugend wirken, die Integration sichern und verbessern, den Verlust von vorhandenen Ressourcen verhindern und die Eigenverantwortung und Handlungskompetenzen stärken. Für die Umsetzung dieser Zielsetzungen sind prioritäre Stossrichtungen formuliert worden. Aus der Umschreibung ergibt sich, dass diese primär sozialstaatliche Ziele verfolgen. Im Sinne einer ganzheitlichen Sichtweise orientieren

sie sich jedoch auch an wohlfahrtsstaatlichen Zielsetzungen, und zwar insbesondere auf der Ebene der Wirkungsziele. (Vergleiche zur Unterscheidung von Wohlfahrts- und Sozialstaat den Bericht Zukunft des Wohlfahrts- und Sozialwesens in der Stadt Luzern, Grundlagenbericht an den Grossen Stadtrat zuhanden der Sonderkommission Finanzen II, SOKO II, Herbst 1996).

Zu Beginn der **Erarbeitung der Strategie der Sozialdirektion** wurden die Probleme des Sozial- und Gesundheitsbereichs gestützt auf Diskussionen mit Fachpersonen, Studien und Erfahrungen aus dem beruflichen Alltag erhoben. Die Problemstellungen wurden anschliessend in Gruppen zusammengefasst (Wirkungsbereiche) und in einen Bezug zu übergeordneten Zielsetzungen gestellt.

Als Antwort auf den Handlungsbedarf in den Wirkungsbereichen wurden **strategische Wirkungsziele** formuliert. Wirkungsziele sind Instrumente der Wirkungsorientierten Verwaltungsführung WOV. Sie signalisieren einen in Zukunft zu erreichenden Zustand und sind darum breiter und offener formuliert als z. B. die konkreten Ziele der Gesamtplanung (Vierjahresziele). Die strategischen Wirkungsziele basieren auf einer Analyse der Problemlage, wie sie sich in der Erarbeitungszeit (Frühjahr bis Sommer 2001) darstellte, und berücksichtigen Entwicklungen und Trends, die sich mittelfristig abzeichnen.

Der Grundlagenbericht der Sozialdirektion enthält, wie bereits ausgeführt, zusätzlich zu diesen Bestandteilen vertiefende Fakten und aktuelle Zahlen sowie strategische Stossrichtungen aus der Sicht der Sozialdirektion. Zur Umsetzung der strategischen Grundlagen wird eine Prioritätensetzung aus der politischen Perspektive des Stadtrats vorgenommen und aufgezeigt, wie dieser das städtische Sozial- und Gesundheitswesen in Zukunft steuern will. Zudem zeigen Meilensteine auf, wie der weitere Prozess zur Umsetzung der strategischen Grundlagen gestaltet werden soll. Von 51 Organisationen und 6 Parteien wurden zu diesem Grundlagenbericht Vernehmlassungen eingereicht.

Mit dem Ausbau der **Steuerung** sichert der Stadtrat eine effektive und effiziente Versorgung der Bevölkerung mit Leistungen des Sozial- und Gesundheitswesens und stärkt die politischen Instanzen. Die Steuerung richtet die Leistungen der Sozialdirektion vermehrt auf den Bedarf und die beabsichtigten Wirkungen aus. Die Leistungsqualität wird weiterentwickelt, sodass mit den vorhandenen Mitteln ein Optimum an Wirkung erzielt werden kann. Gleichzeitig sollen Veränderungen im Bedarf erhoben und Optimierungsmöglichkeiten im Einsatz der öffentlichen Mittel systematisch geprüft werden. Hierzu braucht es eine Investition in die Steuerung. Es sind Kompetenzen und Instrumente zur Bedarfsanalyse, zum Kontraktmanagement und zum Controlling auf- und auszubauen.

Als generelle Stossrichtung soll ein **soziales Grundangebot** aufrechterhalten werden, das allen Bewohnerinnen und Bewohnern der Stadt Luzern ein menschenwürdiges Leben in sozialer Sicherheit ermöglicht. Dazu gehören unter anderem Information, Beratung und finanzielle Leistungen an Benachteiligte sowie die Sicherstellung eines bedarfsgerechten Angebots an ambulanten und stationären Betreuungs- und Pflegeeinrichtungen für ältere und pflegebe-

dürftige Personen. Darüber hinaus sollen im Sinne einer nachhaltigen Sozial- und Gesundheitspolitik grundsätzlich jene Stossrichtungen bevorzugt werden, die präventiv wirken.

Priorisiert werden Massnahmen, die

- die Eigenverantwortung und Handlungskompetenz stärken,
- den sozialen und gesundheitlichen Problemen vorbeugen,
- die Integration sichern und verbessern,
- dem Verlust von vorhandenen Ressourcen im weiteren Sinne (z. B. Arbeitsfähigkeit, vorhandene soziale Beziehungen, Orientierungsmöglichkeit, Wahlkompetenz) entgegenwirken.

2 Sozial- und gesundheitspolitische Positionierung des Stadtrats

Der Stadtrat hat seine sozial- und gesundheitspolitische Positionierung auf der Basis des erwähnten Grundlagenberichts der Sozialdirektion vorgenommen und diese im vorliegenden Bericht erläutert. Gegenüber dem umfassenderen Grundlagenbericht stellt der Bericht des Stadtrats ein Konzentrat für die politische Debatte im Grossen Stadtrat dar und gewichtet dementsprechend vor allem die strategischen Aspekte. Das umfangreiche Kapitel des Grundlagenberichts zur Leistungserfassung und damit die Bilanz bestehender Leistungen wird in diesem Bericht nicht wiedergegeben.

Strategische Neuausrichtungen könnten leicht als grundlegende Kritik an der Vergangenheit oder an den bestehenden Verhältnissen missverstanden werden. Diesem Irrtum sollte die Leserin beziehungsweise der Leser nicht unterliegen. Der Grundlagenbericht und der Bericht können sich auf ein ausgebautes Netz sozialer und gesundheitlicher Leistungen abstützen. Die entsprechende Übersicht im Grundlagenbericht zeigt das breite Spektrum der heutigen Leistungen auf. Auf dieser Basis sollen die Weichen für die Zukunft gestellt werden. Dabei gilt die Zielsetzung, dass Luzern den Status als soziale Stadt behalten soll!

Der Stadtrat betrachtet die nachstehenden Grundsätze für die sozialpolitische Debatte als begleitend.

- Die städtische Sozialpolitik basiert auf dem Grundsatz der Subsidiarität. Die Stadt Luzern übernimmt grundsätzlich erst dann selber Leistungen, wenn der Bund, der Kanton, Gemeindeverbände, Kirchen oder private Organisationen ein Problem nicht selber lösen. Sie geht zudem davon aus, dass die Bewohnerinnen und Bewohner der Stadt für sich selber Verantwortung übernehmen und auch ihren Beitrag zur Erreichung der Zielsetzungen leisten.
- Einer Kernstadt wie Luzern kommt naturgemäss eine sozialpolitisch seismographische Funktion im Sinne von Früherkennung und Sozialplanung zu.

- Eine soziale Stadt Luzern kann und soll sich nicht von Wohlfahrtsüberlegungen distanzieren. Soziale Zielsetzungen enthalten dementsprechend in Übereinstimmung mit der Bundesverfassung bisweilen auch Elemente wohlfahrtsstaatlicher Prägung.
- Die Stadt Luzern nimmt die Verpflichtungen wahr, die ihr aus übergeordneten Gesetzgebungen erwachsen.
- Sozialpolitische Zielsetzungen im engeren Sinne werden gewichtet, und zwar sowohl unter sich als auch gegenüber anderen Tätigkeitsbereichen der Stadt.

Die Zusammenarbeit zwischen der Stadt, Agglomeration, den Kantonen, Gemeinden, Privaten und Kirchen soll intensiviert werden. Durch eine professionalisierte Steuerung kann die Effektivität und die Effizienz des Sozial- und Gesundheitswesens zum Nutzen der Bevölkerung optimiert werden. Wo es Sinn macht, können in Zukunft auch private Angebote solche der Stadt ersetzen. Die Wirkungsziele in Kapitel 5 machen die gegenseitigen Abhängigkeiten und Vernetzungen der verschiedenen Direktionen der Stadt Luzern deutlich sichtbar und zeigen damit auf, welche Bedeutung der Zusammenarbeit zukommt. Der Stadtrat ist einer umfassenden Zusammenarbeit einerseits auf der Ebene der Exekutive und der Verwaltung sowie andererseits mit externen Partnerinnen und Partnern verpflichtet.

3 Rahmenbedingungen

Die Stadt Luzern nimmt ihre Aufgaben im Sozial- und Gesundheitsbereich unter den bestehenden Rahmenbedingungen von Bund und Kanton wahr. Diese zeigen den Handlungsspielraum der Stadt für die Gestaltung auf. Sie bestehen aus rechtlichen Vorgaben von Bund und Kanton. Dazu kommen weitere Verpflichtungen, in welche die Stadt eingebunden ist. Die öffentliche Sozialhilfe, die soziale Sicherung sowie der grundsätzliche Anspruch auf Gesundheitspflege, Arbeit, Wohnung, Bildung und soziokulturelle Integration sind verfassungsrechtlich auf eidgenössischer Ebene weitgehend abgestützt. In der neuen Bundesverfassung ist die Förderung der gemeinsamen Wohlfahrt verankert. Der gesetzliche Auftrag der Stadt Luzern im Bereich Sozialhilfe ist vorab im kantonalen Sozialhilfegesetz (SHG) von 1989 umschrieben. Das Sozialhilfegesetz begründet einen Anspruch auf wirtschaftliche und persönliche Sozialhilfe. Die Stadt ist verpflichtet, diese Leistungen zu erbringen, sofern sie nicht durch andere Institutionen geleistet werden. Die kantonale Gesetzgebung überträgt der Stadt Luzern im Weiteren den Vollzug der Bundesgesetzgebung im Bereich der Sozialversicherung und des Vormundschaftswesens. Das kantonale Gesundheitsgesetz weist der Stadt die Aufsicht über das städtische Gesundheitswesen zu.

Die Stadt Luzern kennt eigene Zusatzleistungen zur Alters-, Hinterbliebenen- und Invalidenrente (AHIZ) und für Familien und allein Erziehende (FAZ). Zudem verfügt die Stadt Luzern über ein breites Angebot an Leistungen für ältere Menschen. Schliesslich besteht ein Netz von vertraglichen Bindungen zwischen Stadt Luzern, anderen Gemeinden und privaten Organisa-

tionen. Traditionellerweise spielen neben privaten Organisationen auch kirchliche Institutionen im Sozial- und Gesundheitsbereich eine wichtige Rolle. Dieses breite Netz von Erbringern sozialer Dienstleistungen soll auch in Zukunft erhalten und gepflegt werden.

4 Entwicklungsgrundlagen WOV

Die **strategische Neuausrichtung der städtischen Sozial- und Gesundheitspolitik** orientiert sich an den Grundsätzen der Wirkungsorientierung. Das bedeutet, dass die angestrebte Wirkung und damit der inhaltliche Kern des Auftrags des Sozialwesens stärker ins Zentrum der Betrachtung gestellt wird. Strukturen, Methoden und Instrumente stehen im Dienste der Wirkungsziele. Die Umsetzung der strategischen Ziele und der Prioritäten soll mit Instrumenten der Wirkungsorientierten Verwaltungsführung WOV bzw. der ergebnisorientierten Verwaltungsführung erfolgen. WOV ist ein Modell, wie eine öffentliche Verwaltung zu organisieren ist und wie die Politik (Stimmberechtigte, Parlament u. a.) auf deren Tätigkeit Einfluss nehmen kann. Die Stadt geht mit der ergebnisorientierten Verwaltung, d. h. den Globalbudgets im Tiefbauamt, in der Erwachsenenbildung der Berufsschulen und bei den Heimen und Alterssiedlungen und mit der rollenden Gesamtplanung, wo strategische Ziele beschlossen werden, seit einigen Jahren diesen Weg.

WOV geht aus von heutigen und zukünftigen Problemen und Bedürfnissen der Bevölkerung. Damit orientiert sich der Stadtrat an Lösungen für die Zukunft. Diese Lösungen werden in übergeordneten Wirkungszielen festgehalten. Damit kennt die Stadt Luzern ihren Auftrag. Sie analysiert, was es braucht, damit die angestrebten Wirkungen erzielt werden können. Mit Kontrakten werden die richtigen Leistungen mit den internen und externen Partnerschaften vereinbart. Dabei werden die Rahmenbedingungen gesichert, die eine qualitativ angemessene Arbeit ermöglichen. Die erbrachten Leistungen werden ausgewiesen und ihre Wirkung wird beurteilt.

WOV verändert nicht nur die Arbeit der Stadtverwaltung, sondern auch ihre Unternehmenskultur wandelt sich. Die Verwaltung entwickelt sich zur dynamischen und lernenden Organisation. In die Fähigkeiten der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter wird investiert. Innovation und gemeinsame Erfolge erhalten mehr Gewicht, und die Qualität der Leistungen wird stetig weiterentwickelt. Dieser Paradigmawechsel hat in der Stadtverwaltung bereits vor einiger Zeit begonnen (Globalbudgets) und gelingt nur dann optimal, wenn die Mitarbeitenden die Veränderungen aktiv mittragen und angemessen mitbeteiligt sind.

Durch die Ausrichtung der Arbeit auf zukünftige Lösungen wird systematischer sichergestellt, dass die Stadtverwaltung das Richtige tut (Effektivität). Die Kontrakte geben den Mitarbeitenden viel Verantwortung und die entsprechenden Kompetenzen. Damit haben sie optimale Bedingungen, um die Leistungen richtig, das heisst in angemessener Qualität und mit verantwortlichem Ressourceneinsatz, zu erbringen (Effizienz).

Der systematische Ausweis der Leistungen und die kritische Beurteilung der Wirkungen ermöglichen Lernprozesse bei den Mitarbeitenden und bei den Politikerinnen und Politikern (Parteien, Kommissionen, Parlament, Exekutive). Die Leistungen und deren Qualität werden kontinuierlich weiterentwickelt. Zudem sind damit Politik und Bevölkerung besser über das öffentliche Engagement im Bild und tragen es mit.

Die ergebnisorientierte Verwaltungsführung stellt für die meisten Bereiche der öffentlichen Verwaltung einen Wechsel dar. Vertraute Sichtweisen, bewährte Verfahren und bekannte Instrumente werden grundsätzlich in Frage gestellt und daraufhin überprüft, ob sie den Ansprüchen an eine gezielte Leistung noch entsprechen.

Die Leistungen und Wirkungen im Sozial- und Gesundheitsbereich sind oft nur sehr begrenzt mess- und fassbar. Die Definition von Leistungen und die Beurteilung von Wirkungen stellen zwar sehr wichtige, aber oft ungenaue Annäherungen an die Realität dar. Der Umgang mit Ungenauigkeiten ist eine Herausforderung für die traditionelle Verwaltungskultur. Das Problem lässt sich nicht dadurch lösen, dass übermässige Mengen von Kennzahlen und Berichten erstellt beziehungsweise eingefordert werden.

Die klassische Trennung von Ressourcenmanagement und inhaltlicher Arbeit führte in vielen Bereichen der Verwaltung zu Konflikten zwischen der Effektivität (Zielerreichung) und der Effizienz (Kosten-Nutzen-Verhältnis). Die strategische Ausrichtung der städtischen Sozial- und Gesundheitspolitik geht davon aus, dass beide Betrachtungsweisen im Sinne eines verantwortungsbewussten Managements zwingend miteinander zu verbinden sind. Es ist immer wieder zu fragen, ob mit denselben Ressourcen nicht mehr Leistungen oder dieselben Leistungen nicht auch mit weniger Ressourcen erbracht werden könnten. So wird Handlungsspielraum für inhaltliche Prioritäten und Innovationen geschaffen. Andernfalls führt die Knappheit der Ressourcen dazu, dass wichtige Aufgaben nicht oder nur ungenügend wahrgenommen werden können.

Die **Wirkungsziele** wurden ausgehend von den tatsächlichen Problemen der Stadt Luzern in folgenden Schritten erarbeitet:

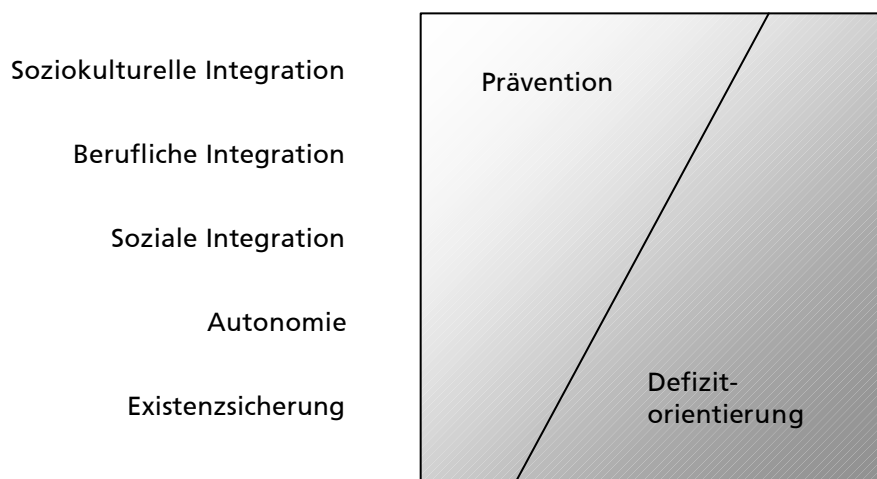
1. Analyse der Probleme und Bestimmen von Wirkungsbereichen
2. Festlegen von strategischen Wirkungszielen
3. Analyse des Bedarfs
4. Festlegen von strategischen Stossrichtungen

Daraus ergaben sich die folgenden Wirkungsbereiche und übergeordneten Zielsetzungen der Sozial- und Gesundheitspolitik:

<i>Wirkungsbereich</i>	<i>übergeordnete Zielsetzung</i>
Existenzsicherung	Die Bewohnerinnen und Bewohner der Stadt Luzern verfügen über die Voraussetzungen für eine menschenwürdige Existenz.
Autonomie	Die Bewohnerinnen und Bewohner der Stadt Luzern verfügen über die Voraussetzungen für ein möglichst selbstständiges und eigenverantwortliches Leben.
Soziale Integration	Die Bewohnerinnen und Bewohner der Stadt Luzern sind in die Gesellschaft sozial integriert.
Berufliche Integration	Die Bewohnerinnen und Bewohner der Stadt Luzern sind in die Gesellschaft beruflich integriert.
Soziokulturelle Integration	Die Bewohnerinnen und Bewohner der Stadt Luzern sind in die Gesellschaft soziokulturell integriert.

Die **Wirkungsbereiche** ermöglichen eine Strukturierung der angestrebten Wirkungen. Sie stellen eine Orientierungshilfe dar zur Ausrichtung der Leistungen des Sozial- und Gesundheitswesens auf unterschiedliche Anforderungen. Zwischen den einzelnen Wirkungsbereichen bestehen zahlreiche Vernetzungspunkte und Überschneidungen. Sie dienen nicht der Abgrenzung, sondern sensibilisieren für grundsätzliche Schwerpunkte und stellen unterschiedliche Ansprüche an die Leistungen.

Wie die nachfolgende Grafik zeigt, ergeben sich in den Wirkungsbereichen unterschiedliche Akzente in Bezug auf die Prävention und die Defizitorientierung. So steht in der Existenzsicherung die Behebung von Defiziten stärker im Vordergrund als in der soziokulturellen Integration, wo sich für Prävention mehr Handlungsspielraum bietet.



5 Strategische Wirkungsziele

Strategische Wirkungsziele sind die Beschreibungen von angestrebten Zuständen, auf deren Erreichung sich das öffentliche Engagement von Stadt, Agglomeration, Kanton, Privaten und Kirchen in den Wirkungsbereichen längerfristig ausrichten soll. Sie

- sind längerfristig gültig,
- geben einen politischen Rahmen vor,
- stellen einen gemeinsamen Nenner von Politik, Steuerung und Leistungserbringung dar,
- bieten für die Leistungserbringenden eine realistische Perspektive und Orientierung in der Leistungsgestaltung,
- sind als strategische Bedarfskriterien nutzbar, das heisst als genereller Massstab für die Beurteilung des Handlungsbedarfs in den Wirkungsbereichen tauglich,
- unterliegen den Folgen konjunktureller Schwankungen.

Die Wirkungsziele lassen in Bezug auf den angestrebten Erfüllungsgrad (Zielerreichungsgrad) Spielraum offen. Damit soll für die operative Umsetzung Handlungsspielraum für einen optimalen Einsatz der vorhandenen Mittel bewahrt werden. Die Eigenverantwortung soll bei der Erreichung der Wirkungsziele hoch gewichtet werden. Für das Sozial- und Gesundheitswesen sind insgesamt 17 Wirkungsziele erarbeitet worden.

Wirkungsziel 1: Finanzielle Sicherheit

Situation und Problemlage

In den 90er-Jahren haben Rezession und Arbeitslosigkeit dazu geführt, dass die Zahl der Menschen, die Sozialhilfe brauchten, sprunghaft angestiegen ist. Mit dem konjunkturellen Aufschwung hat sich das Armutsrisiko Langzeitarbeitslosigkeit vermindert, wobei allerdings nach Rezessionen jeweils ein gestiegener Sockel an Langzeitarbeitslosen bleibt. Akzentuiert hat sich dagegen das Problem der Working Poor. Und nach wie vor sind Familien mit mehreren Kindern, allein Erziehende und Geschiedene besonders armutsgefährdet. Die künftige Entwicklung ist unsicher und abhängig von den konjunkturellen Schwankungen.

Die wirtschaftliche Sozialhilfe, also die Unterstützung mit Geld, ist ein elementares Mittel zur Existenzsicherung. Daneben braucht es spezifische Leistungen für die einzelnen armutsgefährdeten Zielgruppen, beispielsweise für einkommensschwache Familien, für Behinderte im stationären Bereich und für Langzeitkranke.

Im Vergleich mit anderen Städten werden in Luzern sehr viele Menschen in stationären Einrichtungen mit Sozialhilfe unterstützt (25 Prozent aller Dossiers). Ungefähr die Hälfte dieser Personen befindet sich in Altersheimen.

Trends

Für die Zukunft zeichnen sich folgende Entwicklungen ab:

- Die Sozialhilfebedürftigkeit bei allein Erziehenden und Alleinstehenden steigt.
- Die Verschuldung einzelner Bevölkerungsgruppen ist ein zunehmendes soziales und gesellschaftliches Problem.
- Die Quote der Working Poor steigt.
- Das Armutsrisiko ist bei Frauen grösser als bei Männern.
- Die Sockelarbeitslosigkeit ist steigend (bei gut 38 Prozent der Klientinnen und Klienten des Sozialamtes beträgt die Bezugsdauer zurzeit ein bis drei Jahre).
- Die Zahl der Bezügerinnen und Bezüger von Sozialhilfe sinkt und steigt abhängig von der Konjunkturlage, wobei die Zahl nach jeder Rezession auf höherem Niveau stagniert.
- Der Anteil an Personen in stationären Einrichtungen, deren Heimplatz mittels wirtschaftlicher Sozialhilfe mitfinanziert werden muss, steigt weiter an. Dies gilt insbesondere für psychisch Kranke sowie Seniorinnen und Senioren.

Wirkungsziel 1: Finanzielle Sicherheit

Die Bewohnerinnen und Bewohner der Stadt Luzern verfügen über die finanziellen Voraussetzungen für eine menschenwürdige Existenz.

Wirkungsziel 2: Obdach und Verpflegung

Situation und Problemlage

Wohnen hat viele soziale Dimensionen und ist immer wieder Thema in diesem Bericht. Die Verknappung von günstigem Wohnraum wirkt sich unmittelbar auf die soziale und gesundheitliche Existenzsicherung der Menschen aus, denn sie führt sehr schnell zur akuten Wohnungsnot und trifft vor allem ökonomisch Schwache und gesellschaftlich schlecht Integrierte, wie Suchtmittelabhängige, psychisch Auffällige, aber auch finanzschwache Familien mit Kindern.

Trends

- Für finanzschwache Familien (allein Erziehende oder Eltern mit Kindern) sowie für Ausländerinnen und Ausländer wird es schwieriger, angemessenen Wohnraum zu tragbaren Bedingungen zu finden, da der Leerwohnungsbestand weiter sinkt.

- Der Anteil der Menschen mit psychischen Auffälligkeiten, die auf die Angebote der so genannten Überlebenshilfe angewiesen sind, steigt, nicht zuletzt weil sich der Wohnungsmarkt verknappt.

Wirkungsziel 2: Obdach und Verpflegung

Die Bewohnerinnen und Bewohner der Stadt Luzern verfügen über Obdach und Verpflegung.

Wirkungsziel 3: Schutz vor Gewalt

Situation und Problemlage

Grundsätzlich kann die Sicherheitslage in der Stadt Luzern als nach wie vor stabil und im Vergleich mit anderen Städten als gut bezeichnet werden. Hingegen beeinträchtigen Gewalt unter Jugendlichen, die Existenz von Jugendbanden und die zunehmenden Gewaltausbrüche an Veranstaltungen in der Stadt Luzern das Sicherheitsgefühl eines Teils der Bevölkerung. Fachstellen wie die Institutionen der Überlebenshilfe, die Amtsvormundschaft, das Sozialamt und die Schutzaufsicht vermelden eine Zunahme der Gewaltbereitschaft seitens ihrer Klientinnen und Klienten. Der Anteil an Personen mit hohem Gewaltpotenzial ist nach wie vor hoch, ebenso wie Gewaltdelikte im häuslichen Umfeld, die v. a. Frauen und Kinder betreffen. Gefragt ist eine Politik, welche die Sicherheit erhöht und vor Fremd- und Selbstgefährdung schützt und die sowohl Gewaltopfer als auch Gewalttäter in präventive Massnahmen einbindet.

Trends

- Auf nationaler Ebene zeichnet sich eine Verschärfung der strafrechtlichen Sanktionen bei häuslicher Gewalt ab (Offizialdelikt).
- Auf kantonaler Ebene wird der Opferschutz besser koordiniert und ausgebaut: Die Opferberatungsstellen von Viva, der Frauenzentrale und des Sozial Beratungszentrums SoBZ werden zusammengeführt.
- Ob die Jugendgewalt tatsächlich ansteigt, ist in Fachkreisen umstritten, nicht jedoch die Tatsache, dass die Gewaltanwendung anonym und brutaler geworden ist. Die Anwendung von Gewalt ist neuerdings in der Öffentlichkeit verstärkt zum Diskussionsthema geworden.
- Der Bedarf nach einem Netz von Kinderschutzmassnahmen und einem Elternnotruf wird manifest.

Wirkungsziel 3: Schutz vor Gewalt

Die Bewohnerinnen und Bewohner der Stadt Luzern sind geschützt vor psychischer und physischer Gewalt.

Wirkungsziel 4: Tagesstruktur

Situation und Problemlage

Bei Erwachsenen geht schwere Alkohol- und Suchtmittelabhängigkeit häufig einher mit Verwahrlosung. Die persönliche Hygiene wird vernachlässigt, die sozialen Kontakte werden abgebrochen, oder man trifft sich im engen Kreis der Gleichbetroffenen. Verwahrlosung hat auch Konsequenzen für das Umfeld, insbesondere für Kinder. Das Fehlen von Tagesstruktur gefährdet Kinder von Suchtkranken und auch Kinder, die tagsüber auf sich allein gestellt sind, weil die Eltern arbeiten, oder Kinder, die Gewalt in der Familie erfahren und selber gewalttätig werden.

Trends

- Erhöhtes Tempo in der Veränderung der Umwelt und Leistungsdruck tragen dazu bei, dass psychische Erkrankungen und Behinderungen zunehmen.
- Die Nachfrage nach Tagesstruktur und -betreuung speziell für Menschen, die aus dem Arbeitsprozess ausgeschieden sind, steigt.

Wirkungsziel 4: Tagesstruktur

Sozial gefährdete Bewohnerinnen und Bewohner der Stadt Luzern verfügen über eine Tagesstruktur.

Wirkungsziel 5: Medizinische Grundversorgung und Gesundheitsbewusstsein

Situation und Problemlage

Die medizinische Grundversorgung in der Stadt Luzern ist ausreichend. Weil Luzern Zentrumsstadt ist, können ihre Einwohnerinnen und Einwohner bei Bedarf auf eine breite Palette von ambulanten und stationären Leistungen zählen. So verfügt Luzern beispielsweise über eine hohe Ärztedichte. Unterversorgung besteht jedoch im Bereich Prävention. Es besteht auf städtischer Ebene kein koordiniertes Konzept, das Anreize für eine selbstverantwortliche Gesundheitserhaltung bietet. Es fehlt eine vernetzte Gesundheitsplanung, die gesundheits-sichernde Massnahmen vor allem auch in neuen Gefährdungsbereichen (Überkonsum, Übergewicht, Stress im Job) initiieren und steuern könnte.

Trends

- Die medizinische Gesundheitsversorgung (Krankenkassenprämien und medizinische Leistungen) wird noch teurer.
- Die ambulante Behandlung von Krankheiten und Unfällen nimmt weiter zu.

- Überforderung und Stress am Arbeitsplatz führen neben anderen Ursachen zu einem Anstieg von Suchtkrankheiten und psychosomatischen Krankheiten.
- Das Gesundheitsbewusstsein von Kindern und Jugendlichen nimmt ab, Gesundheitsrisiken werden bewusst gesucht (Risikosportarten, Konsum von Zigaretten, Alkohol und Cannabisprodukten).
- Jugendliche leiden zunehmend unter Essstörungen (Übergewicht, Magersucht).
- Die Zahl der demenzkranken Menschen steigt infolge der höheren Lebenserwartung.
- Das Gesundheitsbewusstsein vor allem der mittleren bis älteren Bevölkerung nimmt weiter zu.

Wirkungsziel 5: Medizinische Grundversorgung und Gesundheitsbewusstsein

Die Bewohnerinnen und Bewohner der Stadt Luzern haben Zugang zur medizinischen Grundversorgung und leben gesundheitsbewusst.

Wirkungsziel 6: Suchtrisiken

Situation und Problemlage

Der Konsum von Alkohol und Nikotin, aber auch von leistungssteigernden oder sedierenden Drogen und Medikamenten bei Jugendlichen hat in der Stadt Luzern in jüngster Zeit stark zugenommen. Auch andere suchthafte Erscheinungen wie beispielsweise die Internetsucht sowie die Ess- und Brechsucht und die Magersucht sind weiterhin zunehmend.

Die erhöhte Suchtbereitschaft und -gefährdung erfordert einerseits, dass am drogenpolitischen Vier-Säulen-Prinzip von Bund, Kantonen und Gemeinden (Prävention, Therapie, Überleben, Repression) festgehalten wird. Darüber hinaus besteht aber ein hoher Bedarf nach neuen, präventiven Konzepten und Angeboten sowie nach Instrumenten zur Früherkennung von suchgefährdeten Personen.

Trends

- Alkoholmissbrauch bei Jugendlichen nimmt zu.
- Der Cannabiskonsum wird legalisiert; Prävention im Umgang mit Cannabis wird wichtiger.
- Synthetische und Lifestyledrogen tauchen in grossem Ausmass an Partys auf (House-Szene) und verursachen vermehrt direkte gesundheitliche Folgeschäden.
- Im Sport nimmt der Missbrauch von Alkohol, Amphetaminen und Anabolika zu.
- Mit der Erteilung neuer A-Lizenzen an verschiedene Casinos u. a. auch in Luzern besteht die Gefahr der Ausweitung der Spielsucht; darum sollte diese Problematik thematisiert werden.

- Mit den steigenden Anforderungen in Ausbildung und am Arbeitsplatz steigt auch der Suchtmittelkonsum als Ausgleichsreaktion.

Wirkungsziel 6: Suchtrisiken

Die Bewohnerinnen und Bewohner der Stadt Luzern kennen die Suchtrisiken und haben einen kontrollierten Umgang mit Suchtmitteln.

Wirkungsziel 7: Selbstbestimmung von betreuungs- und pflegebedürftigen Menschen

Situation und Problemlage

In der Stadt Luzern leben immer mehr Menschen, die punktuell oder dauernd auf Betreuung und Pflege durch andere Menschen angewiesen sind. Dazu zählen namentlich auch Frauen und Männer über 80 Jahre, jüngere Langzeitkranke, Behinderte, psychisch und psychosomatisch Kranke sowie sterbende Personen. Sie brauchen ein breites, differenziertes Angebot an Hilfestellung und Betreuung, aber auch angepassten Wohnraum und Transportmöglichkeiten, um den Alltag trotz Einschränkungen und Erkrankungen möglichst eigenständig zu gestalten. Dabei sind sie zunehmend auf Leistungen durch öffentliche und private Institutionen angewiesen, da die sozialen Netze (Familie, Nachbarschaft, Freunde) speziell auch im Alter brüchiger werden. Dies als Folge von Individualisierung und Anonymisierung, aber auch, weil Freunde und Bekannte sterben und das familiäre Umfeld keine zuverlässige Begleitung und Betreuung mehr gewährleisten kann.

Trends

- Die Zahl der über 80-jährigen Einwohnerinnen und Einwohner in der Stadt Luzern steigt nicht mehr weiter an und nimmt bis ins Jahr 2020 in der Tendenz sogar eher ab, während der Anteil dieser Bevölkerungsgruppe in den Agglomerationsgemeinden rasch zunehmen wird (Altersleitbild des Kantons Luzern 2001).
- Die Heimbewohnerinnen und -bewohner benötigen mehr medizinische und pflegerische Betreuung: Wohnheime werden zu Pflegeheimen. Damit steigen u. a. auch die Kosten für den Betrieb der Betagtenzentren und Heime.
- Die Neukonzipierung der stationären Altersbetreuung (mehr Einzelzimmer, Abkehr vom Spitalcharakter, Einrichten von Pflegewohngruppen) wird weitergeführt und führt zu einem Bettenabbau bei bestehenden Einrichtungen.
- Das Thema der Sterbebegleitung wird stärker öffentlich diskutiert. Sowohl für Menschen in Alterseinrichtungen wie für solche, die privat wohnen, sollte ein Sterben in Würde möglich sein.
- Die Nachfrage nach Betreuungsplätzen und -möglichkeiten für unter 65-Jährige steigt (Aidskranke, Krebskranke, MS-Kranke, Behinderte).

- Durch die Schaffung einer Assistenzentschädigung für Behinderte in der Invalidenversicherung soll ein Systemwechsel in Richtung stärkerer persönlicher Selbstbestimmung der Behinderten erreicht werden. Dies wird zu geringerem Bedarf an Heimplätzen führen.

Wirkungsziel 7: Selbstbestimmung von betreuungs- und pflegebedürftigen Menschen

Die betreuungs- und pflegebedürftigen Bewohnerinnen und Bewohner der Stadt Luzern bestimmen ihr Leben so weit als möglich selbst.

Wirkungsziel 8: Bildung, Wissen, Orientierung und Kommunikationsfähigkeit

Situation und Problemlage

Orientierung und Wissen sind elementare Voraussetzungen für selbstverantwortliches Handeln. Das Fehlen von Kenntnissen darüber, wie eine Gesellschaft wie beispielsweise die Stadt Luzern „funktioniert“, kann zu grosser persönlicher Abhängigkeit, aber auch zu Isolation, Einsamkeit und Ausgrenzung führen. Personen mit fehlender Schulbildung und/oder schlechtem Bildungspotenzial, insbesondere auch Migrantinnen, die durch Familiennachzug nach Luzern gekommen sind, haben dafür ein besonders hohes Risiko. Sie brauchen spezifische Ausbildung, Deutschkurse, Integration und den Zugang zu Netzwerken, wie etwa Quartiertreffpunkten, damit sie sich aus Abhängigkeiten lösen können und zu einer möglichst grossen Eigenständigkeit gelangen.

Trends

- Das Risiko für Personen mit ungenügender Bildung oder funktionalem Analphabetismus, gesellschaftlich und ökonomisch an den Rand gedrängt zu werden, steigt in der Wissensgesellschaft.
- Massnahmen zur Integration fremdsprachiger Menschen werden immer wichtiger. Kenntnisse von Sprache und Kultur sind wichtig für das Verständnis unserer Gesellschaft und vereinfachen die Integration.

Wirkungsziel 8: Bildung, Wissen, Orientierung und Kommunikationsfähigkeit

Die Bewohnerinnen und Bewohner der Stadt Luzern verfügen über eine ausreichende Basis an Bildung, Wissen und Kommunikationsfähigkeit, um sich im gesellschaftlichen Leben orientieren und bewegen zu können.

Wirkungsziel 9: Entwicklungsmöglichkeiten in der Gesellschaft

Situation und Problemlage

Jugendliche und ältere Menschen, sozioökonomisch Benachteiligte, Migrantinnen und Migranten müssen besonders um gesellschaftliche Akzeptanz und Wertschätzung ringen. Sie verfügen in der Regel über keine starke politische Lobby, ihre Stimmen bleiben schlecht gehört; sie leben mit dem Risiko, von der Teilnahme am gesellschaftlichen Leben ausgeschlossen zu sein. Die soziale Integration dieser Zielgruppen erfordert gegenseitige Akzeptanz, Mitsprache und Einbezug der Betroffenen in politische Entscheidungsprozesse. Sie erfordert aber auch das Schaffen und Bereitstellen von besonderen Freiräumen und Begegnungsmöglichkeiten z. B. in Quartierstützpunkten.

Trends

- Unterschiedliche Interessen und Vorstellungen von Jung und Alt werden ein Thema bleiben.
- Das Einbürgerungsverfahren vor allem für junge Ausländerinnen und Ausländer der zweiten und dritten Generation wird vereinfacht.

Wirkungsziel 9: Entwicklungsmöglichkeiten in der Gesellschaft

Die Bewohnerinnen und Bewohner der Stadt Luzern haben Entwicklungsmöglichkeiten in der Gesellschaft und nutzen diese.

Wirkungsziel 10: Soziale Beziehungen

Situation und Problemlage

Entsolidarisierung und Vereinsamung verschärfen soziale Notlagen. Die Stadt Luzern weist eine grosse Zahl von allein lebenden Personen auf. Besonders im hohen Alter besteht für sie das Risiko von Vereinsamung, weil Bekannte und Freunde sterben und weil sich der Mobilitätsradius stark verringert. Das Risiko von Vereinsamung besteht auch für Migrantinnen und Migranten im AHV-Alter.

Fehlende soziale Beziehungen betreffen aber auch und besonders einschneidend Kinder und Jugendliche. Vielen Familien fehlt eine Einbindung in tragfähige Beziehungen gegen aussen, und die sozialen Netze für gassennahe Menschen, Kranke und Behinderte sind vielfach ungenügend.

Trends

- Die Zahl der Migrantinnen und Migranten im AHV-Alter nimmt zu; es entstehen damit neue Integrationsbedürfnisse.
- Die Zahl der allein lebenden älteren Menschen stagniert und nimmt längerfristig eher ab, da der Anteil an älteren Menschen in der Stadt Luzern insgesamt tendenziell sinkt.
- Der Trend zum Alleinleben (Singles) bleibt bestehen.

Wirkungsziel 10: Soziale Beziehungen

Die Bewohnerinnen und Bewohner der Stadt Luzern sind in tragende soziale Beziehungen eingebunden.

Wirkungsziel 11: Berufliche Qualifikation

Situation und Problemlage

Erwerbslosigkeit ist stark von der konjunkturellen Entwicklung abhängig. Auch in guten Zeiten sind Teile der Bevölkerung am Arbeitsmarkt stark benachteiligt. Dazu gehören insbesondere Ausländerinnen und Ausländer ohne anerkannte Ausbildung und ausländische Jugendliche, die erst am Ende ihrer Schulzeit in die Schweiz gekommen sind. Zudem befindet sich die Arbeitswelt in einem rasanten Wandel. Die Anforderungen an die Arbeitnehmenden steigen stetig und führen zu Überforderung und Stress. Weiterbildung und zielgruppenspezifische Qualifikationsprogramme sind nötig, um die Chancen am Arbeitsmarkt und die berufliche Integration für möglichst alle zu wahren. Auch Bildungsmassnahmen für Sozialhilfebezüglerinnen und -bezügler sind sinnvoll und tragen zur Integration bei.

Trends

- Der Abbau von Arbeitsplätzen geht weiter und trifft vor allem Arbeitnehmende über 50 (Frühpensionierungen) und Menschen mit eingeschränkter Leistungsfähigkeit und/oder mangelhaftem Bildungshintergrund.
- Die Kluft zwischen den bildungsfernen, sozial schwächeren und den sehr gut qualifizierten Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern wird grösser.
- Immer mehr Menschen fühlen sich am Arbeitsplatz überfordert, weil das Tempo der technologischen und strukturellen Neuorganisationen unverändert hoch bleibt und sich die Berufsfelder immer stärker verändern.
- Flexible Arbeitszeitmodelle bleiben im Trend.

Wirkungsziel 11: Berufliche Qualifikation

Die Bewohnerinnen und Bewohner der Stadt Luzern verfügen über eine Ausbildung, die ihren Fähigkeiten entspricht, und entwickeln ihre beruflichen Qualifikationen weiter.

Wirkungsziel 12: Zugang zum Arbeitsmarkt

Situation und Problemlage

Nicht alle Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer haben die gleichen Chancen auf dem Arbeitsmarkt. Allein Erziehende und Eltern mit Kindern, Langzeitarbeitslose ohne Integrationschance brauchen z. B. flexible Arbeitsmöglichkeiten, Beschäftigungsprogramme, familienfreundliche Rahmenbedingungen, um einen verbesserten Zugang zum Arbeitsmarkt zu haben. Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer mit dunkler Hautfarbe, mit „ausländisch“ klingendem Namen oder „ausländischem“ Aussehen sind zusätzlich benachteiligt und zudem auf Massnahmen im Bereich der soziokulturellen Integration angewiesen. Wirtschaft und soziale Organisationen sollten stärker bei der Problemlösung zusammenarbeiten (Nischenarbeitsplätze).

Trends

- Der Bedarf an Kinderbetreuungsplätzen kann kurzfristig nicht gedeckt werden, was insbesondere allein Erziehende benachteiligt und sich nachteilig auf die Sozialhilfekosten der Stadt auswirkt.
- Auch künftig werden Frauen deutlich schlechter entlöhnt als Männer.
- Die so genannte Familienpause wird sich wegen des raschen technologischen Wandels noch negativer auf den Wiedereinstieg von Frauen in (qualifizierte) Berufe auswirken.
- Mittelfristig werden mehr Angebote an familienergänzenden Kinderbetreuungsplätzen zur Verfügung stehen, weil sich Bund und Wirtschaft an Krippen-Ausbau-Programmen beteiligen.
- Die Erwerbsquote der Frauen stabilisiert sich auf hohem Niveau.
- Auch Behinderte haben zunehmend Probleme, Arbeit zu finden.

Wirkungsziel 12: Zugang zum Arbeitsmarkt

Die Bewohnerinnen und Bewohner der Stadt Luzern haben Zugang zum Arbeitsmarkt.

Wirkungsziel 13: Freiwilligenarbeit

Situation und Problemlage

Die Freiwilligenarbeit, speziell im sozialen Bereich, ist weniger attraktiv, dies auch, weil die Anerkennung fehlt. Hinzu kommt die steigende Erwerbstätigkeit der Frauen, die zu wachsenden Schwierigkeiten bei der Suche nach Freiwilligen führt. Die Frauen sind nicht mehr bereit, die freiwillige Betreuungsarbeit alleine zu leisten. Damit sich alle daran beteiligen, braucht es eine Aufwertung der unbezahlten Arbeit. Freiwillig Tätige brauchen Information,

Beratung und Betreuung und gesellschaftliche Anerkennung. Freiwilligen- und Gemeinnützigearbeit kann als soziale Ressource ergänzend zu den bezahlten Dienstleistungen und Angeboten der öffentlichen Einrichtungen genutzt werden.

Trends

- Die Zahl der Haus- und Familienfrauen aus der Mittelschicht, die Freiwilligenarbeit im Sozialbereich leisten, sinkt, da mehr Frauen berufstätig bleiben oder auch in mittleren Jahren wieder ins Erwerbsleben einsteigen bzw. nicht mehr bereit sind, ausschliesslich diese freiwillige Arbeit zu leisten.
- Der Bedarf an Freiwilligenarbeit im Sozialbereich steigt, beispielsweise weil die Zahl der über 80-jährigen betreuungsbedürftigen Menschen zunimmt.
- Mehr Freizeit führt dazu, dass sich die Menschen wieder stärker ehrenamtlich engagieren könnten. Hilfe zur Selbsthilfe hat im Sozial- und Gesundheitsbereich eine immer grössere Bedeutung.

Wirkungsziel 13: Freiwilligenarbeit

Die Bewohnerinnen und Bewohner der Stadt Luzern können mit ehrenamtlicher Tätigkeit und Freiwilligenarbeit Anerkennung und Qualifikation erwirken.

Wirkungsziel 14: Konfliktbewältigung und Vermeidung von Diskriminierung

Situation und Problemlage

Auch in der Stadt Luzern gibt es Benachteiligung und Ausgrenzung von einzelnen Bevölkerungsgruppen, wie etwa älteren Menschen, Ausländerinnen und Ausländern, fremdsprachigen Frauen oder Menschen, die als „Ausländer“ wahrgenommen werden. Ausgrenzung gefährdet den sozialen Frieden und führt auch zu aggressiven Reaktionen, wie z. B. zu einer erhöhten Gewaltbereitschaft unter Jugendlichen. Der Abbau von gesellschaftlichen Hürden und wertenden Abgrenzungen, die Stärkung von Kompetenzen, Verständnis und Begegnungsmöglichkeiten sind notwendig, um die Diskriminierung zu beseitigen und Konflikte konstruktiv zu bewältigen.

Trends

- Der Anteil der älteren und der jungen Bevölkerung bleibt mittelfristig auf dem heutigen Niveau, ebenso der Anteil der ausländischen Wohnbevölkerung.
- Die pluralistische und individualistische Gesellschaft verunsichert immer mehr Menschen und führt dazu, dass Toleranz, Verständnis und Interesse für anders Lebende eher abnehmen.

- Unterschiedliche Lebensweisen und Bedürfnisse provozieren Missverständnisse und Spannungen vorab zwischen der älteren und der jungen Bevölkerung.
- Die Stadt Luzern bleibt als Zentrum der Innerschweiz mit seinem Bildungsangebot und seiner Vielfalt an attraktiven Unterhaltungsmöglichkeiten ein Anziehungspunkt für Jugendliche auch aus der Region und dem weiteren Kantonsgebiet.
- Ob die Gewaltbereitschaft speziell unter Jugendlichen tatsächlich zunimmt, ist umstritten. Klar ist hingegen, dass eine erhöhte allgemeine Gewaltbereitschaft in der Gesellschaft insgesamt feststellbar wird.

Wirkungsziel 14: Konfliktbewältigung und Vermeidung von Diskriminierung

Die Bewohnerinnen und Bewohner der Stadt Luzern sind nicht diskriminiert auf Grund ihrer Gruppenzugehörigkeit und gehen mit Konflikten konstruktiv um.

Wirkungsziel 15: Freizeitangebot

Situation und Problemlage

Luzern ist nicht nur eine Arbeits- und Wohnstadt, sondern auch eine „Freizeitstadt“ mit einem vielfältigen Angebot, das auch viele Auswärtige anzieht. Die Freizeitkultur ist jedoch geprägt durch Konsum, Individualisierung und Kommerzialisierung. Örtlich konzentriert sie sich vorab auf Bereiche der Innenstadt. In den Luzerner Quartieren dagegen sind Strukturen für die Freizeitgestaltung rar, oder sie fehlen ganz. Für Quartierbewohnerinnen und -bewohner, insbesondere Jugendliche, Familien und ältere Menschen, mangelt es an entsprechenden Gestaltungsmöglichkeiten, obschon in der Stadt Luzern ein breites Angebot an Vereinsstrukturen besteht.

Trends

- Die Bedeutung der sinnvollen Freizeitgestaltung steigt; die Freizeitgestaltung wird ein zunehmend wichtiger Faktor der gesellschaftlichen Integration.
- Der Trend zum „Konsum“ von Freizeit steigt weiter an, Freizeit wird damit zum ökonomischen Problem für wirtschaftlich Benachteiligte, die Preisgestaltung kann diskriminierend wirken.
- Die elektronischen Medien (Internet, Handy usw.) erhalten im Freizeitverhalten insbesondere von Kindern und älteren Menschen noch mehr Gewicht.
- Die örtliche Trennung von Arbeit, Wohnen und Freizeit wird sich akzentuieren, zu Ungunsten des Quartierlebens und jener Quartierbewohnerinnen und -bewohner, die nicht mobil sein können. Ein Zusammenarbeiten von Liegenschaftenbesitzerinnen und -besitzer, Detailhandel, Kleingewerbe und städtischen Stellen wie Quartierpolizei und Mobile Kinder- und Jugendarbeit dürften sinnvolle Beiträge zur Belebung der Quartiere sein.

Wirkungsziel 15: Freizeitangebot

Die Bewohnerinnen und Bewohner der Stadt Luzern haben Zugang zu einem sinnvollen Freizeitangebot.

Wirkungsziel 16: Durchmisches Wohnumfeld

Situation und Problemlage

Eine gut durchmischte Bevölkerung in Luzern stellt eine Chance für ein städtisches Gemeinwesen dar. Bei der zukünftigen Stadtentwicklung sind sowohl historisch gewachsene Strukturen zu berücksichtigen wie auch neue Erkenntnisse der Stadtplanung aufzunehmen.

Die Tendenz zur Entmischung der Quartiere lässt sich auch in Luzern feststellen. Mietpreise, Wohnungsgrößen und Wohnumfeld tragen entscheidend dazu bei, dass unterschiedliche Nutzergruppen entstehen: Wohnanlagen der gut Verdienenden, der Ausländerinnen und Ausländer, der Menschen über 65 usw. Um gut durchmischte Quartiere zu erhalten, fehlt einerseits vor allem kostengünstiger Wohnraum für kinderreiche, einkommensschwache Familien und andererseits ein diversifiziertes Wohnangebot, das beispielsweise älteren allein Lebenden den Umzug in eine bezahlbare kleinere Wohnung erlauben würde.

Die Stadt Luzern ist als Wohnort für Familien grundsätzlich nach wie vor attraktiv. Es fehlt jedoch an entsprechenden Familienwohnungen und einem hochwertigen Wohnumfeld. Die jüngsten statistischen Zahlen zeigen, dass mehr Familien weg- als zugewandert sind. Ein gutes Wohnumfeld beeinflusst auch die Zu- und Abwanderung von Personen mit hohen Einkommen und Vermögen.

Trends:

- Diverse Wohnbauprojekte u. a. in Tribtschen, Moosmatt und im Löhli werden sich positiv auf die Stadtentwicklung auswirken und in Bezug auf Konzipierung von Wohnsiedlungen wegweisend sein.
- Die Stadt wird als Wohnraum vor allem für jüngere Leute zwischen 20 und 30 wieder attraktiver (auch durch den Aufbau der Universität und den Ausbau der Fachhochschulen).
- Das Quartierleben in der Stadt wird zunehmend gefährdet durch den Wegzug von wichtiger Infrastruktur wie Poststellen, Lebensmittelläden und das Verschwinden von Kleingewerbe und anderen Erbringern von Dienstleistungen.
- In die Planung neuer Wohnquartiere werden verstärkt Konzepte zur Quartier- und Stadtentwicklung einbezogen, die auf eine sinnvolle Durchmischung und die Schaffung von attraktivem Wohnraum (z. B. Alternative Wohnformen für Seniorinnen und Senioren) abzielen.
- Offene Planungsverfahren v.a. auf Quartierebene werden gefördert und sichern eine Erfolg versprechende Realisierung.

Wirkungsziel 16: Durchmisches Wohnumfeld

Die Bewohnerinnen und Bewohner der Stadt Luzern leben in gut durchmischten Wohnumfeldern.

Wirkungsziel 17: Sicherheit

Situation und Problemlage

Luzern ist eine schöne, sichere und saubere Stadt, und die meisten Bewohnerinnen und Bewohner fühlen sich hier wohl. Wie auch in andern Städten sind aber zunehmend Krawalle oder andere Phänomene der Gewalt festzustellen. Die zunehmende Isolation und Anonymisierung führt v. a. bei älteren Menschen zu einem erhöhten Gefühl von Verunsicherung und Angst; Faktoren wie die Vernachlässigung von Wohn- und Quartierinfrastruktur begünstigen die Entstehung eines problematischen Lebensumfeldes, wo das Risiko von Desintegration, aber auch von Jugendgewalt und Gewalt in Familien steigt.

Die so genannte Alltagskriminalität, z. B. Diebstähle und Sachbeschädigungen, ist in der Stadt Luzern in den vergangenen zehn Jahren konstant geblieben oder hat in einzelnen Bereichen abgenommen. So wurden in den vergangenen drei Jahren durchschnittlich deutlich weniger Fahrräder gestohlen als Anfang der 90er-Jahre. Auch bei den Entreiss- und Taschendiebstählen wurde ein deutlicher Rückgang verzeichnet. Schwere Delikte gegen Leib und Leben, wie Raub oder Mord, haben nicht zugenommen. Häufiger registriert wurde jedoch der Tatbestand „Einfache Körperverletzung“.

An Sportveranstaltungen und anderen Grossanlässen in der Stadt Luzern kommt es immer öfter zu gewalttätigen Auseinandersetzungen zwischen Banden von Jugendlichen. So waren z. B. in die Ausschreitungen am Bahnhof nach einem Fussballspiel auf der Luzerner Allmend im Oktober 2000 95 Jugendliche und junge Erwachsene involviert.

An der Luga im Frühjahr 2001 und an der Messe im Herbst 2001 hat die Sicherheitsdirektion erstmals Mediatorinnen und Mediatoren eingesetzt, die präventiv gegen mögliche Auseinandersetzungen unter Jugendlichen vorgehen. Es handelt sich um geschulte Personen, die den kulturellen Hintergrund der Jugendlichen kennen und ihre Sprache sprechen.

Trends

- Die Gettobildung in einzelnen Quartieren nimmt zu, z. B. in der Basel- und Bernstrasse.
- Luzern ist als Kernstadt und Freizeitort Anziehungspunkt für Personen aus der ganzen Zentralschweiz und darüber hinaus. Gewalttätige Auseinandersetzungen, vor allem unter Jugendlichen und jungen Erwachsenen, steigen weiter an.

- Das Sicherheitsgefühl der Bevölkerung bleibt weiterhin hoch, dies u. a. auch dank der gut funktionierenden öffentlichen Infrastruktur und auch dank der Kleinräumigkeit und Überschaubarkeit der Stadt.

Wirkungsziel 17: Sicherheit

Die Bewohnerinnen und Bewohner der Stadt Luzern fühlen sich sicher.

6 Umsetzung und Prioritäten

6.1 Gesamtplanung

Die Stadt Luzern verfügt mit der Gesamtplanung über ein Instrument der mittelfristigen politischen Planung. Der Grosse Stadtrat beschliesst darin jährlich für die nächsten vier Jahre die Ziele der städtischen Politik. Die Gesamtplanung ist nach der funktionalen Gliederung der Schweizer Städte aufgebaut. Die Gesamtplanung 2002–2005 umfasst rund 40 Vierjahresziele. Mit dem Voranschlag beschliesst das Parlament jährlich 3 bis 4 Hauptziele des Stadtrates und ebenfalls etwa 3 bis 4 Ziele der einzelnen Direktionen. Der Stadtrat wird auf Grund der in diesem Bericht definierten strategischen Wirkungsziele und Prioritäten entsprechende Ziele in den Prozess der Gesamtplanung einfließen lassen. Dafür wird jeweils der aktuelle Bedarf abgeklärt und gewichtet. Eine entsprechende Prioritätensetzung findet sich bereits im nachstehenden Abschnitt 6.2.

Mit der Gesamtplanung der Stadt wird sichergestellt, dass die strategischen Wirkungsziele und Prioritäten direktionsübergreifend koordiniert und bearbeitet werden.

Der Stadtrat will ein soziales Grundangebot aufrechterhalten, das allen Bewohnerinnen und Bewohnern ein menschenwürdiges Leben in sozialer Sicherheit ermöglicht. Dazu gehören unter anderem Information, Beratung und die finanziellen Leistungen an Benachteiligte sowie die Sicherstellung eines bedarfsgerechten Angebots an ambulanten und stationären Betreuungs- und Pflegeeinrichtungen für ältere und pflegebedürftige Personen.

Darüber hinaus sollen im Sinne einer nachhaltigen Sozial- und Gesundheitspolitik grundsätzlich jene Massnahmen bevorzugt werden, die präventiv wirken.

Priorisiert werden Massnahmen, die

- die Eigenverantwortung und Handlungskompetenz stärken,
- den sozialen und gesundheitlichen Problemen vorbeugen,
- die Integration sichern und verbessern,
- dem Verlust von vorhandenen Ressourcen im weiteren Sinne (z. B. Arbeitsfähigkeit, vorhandene soziale Beziehungen, Orientierungsmöglichkeit, Wahlkompetenz) entgegenwirken.

6.2 Inhaltliche Prioritäten

In den Strategischen Grundlagen der Sozialdirektion ist eine umfassende Auflistung der strategischen Stossrichtungen zu den einzelnen Wirkungszielen erstellt worden. Für den Umsetzungsprozess bedingt dies eine Prioritätensetzung. Nachstehend sind in den Punkten A.–D. die Prioritäten der Umsetzung aufgezeigt. Es ist ersichtlich, in welchem Zeitpunkt eine Priorität umgesetzt werden soll.

A. Prioritäten, die bereits in der Gesamtplanung 2002/2005 aufgenommen und vom Grossen Stadtrat beschlossen worden sind:

Familienergänzende Angebote

Das familienergänzende Angebot im Bereich der Kinderbetreuung wird erweitert.

In einer Projektorganisation erarbeiten Fachleute der Bildungs- und Sozialdirektion ein entsprechendes Konzept. Dies auch vor dem Hintergrund der Beantwortung der Vorstösse Nrn. 47, 57, 90, 91, 96 und 105 2000/2004, am 31. Januar 2002 im Grossen Stadtrat behandelt.

Zentrum für Psychogeriatric und geriatrische Rehabilitation

Die Schaffung eines Zentrums für Psychogeriatric und geriatrische Rehabilitation im Raum Luzern in gemeinsamer Trägerschaft von Kanton, (Agglomerations-)Gemeinden und Stadt Luzern wird geprüft. Dieses Zentrum soll auch einen Beitrag zur Bildung und Forschung leisten.

Mit dem Kanton und den Agglomerationsgemeinden fanden erste Gespräche statt, v. a. muss die Frage der Federführung geklärt werden.

B. Prioritäten, die in die Gesamtplanung 2003/2006 aufgenommen werden sollen:

Weiterentwicklung der Instrumente der persönlichen Sozialhilfe

Die Instrumente der persönlichen Sozialhilfe werden bedarfsgerecht und integrationsorientiert weiterentwickelt (Auskunfts-, Beratungs- und Triagestelle ABT, Case-Management, Schuldensanierung usw.).

Die Schaffung der Auskunfts-, Beratungs- und Triagestelle ABT wurde von der Bürgergemeinde noch beschlossen und der Einwohnergemeinde zur Realisierung in der Liegenschaft Rex weitergegeben.

Eine Projektorganisation innerhalb der Sozialdirektion ist in Kooperation mit der Baudirektion am Ausarbeiten eines Konzeptes für die ABT.

Steuerung der Angebote im Gesundheitsbereich

Der Bereich der Gesundheitserhaltung wird gestärkt, insbesondere mit einer städtischen Gesundheitsplanung, welche die Angebote steuert und koordiniert. Dabei werden die bestehenden Gefässe der Bedarfsanalyse (Ortsgesundheitskommission OGK, Stadtarzt, Schulärztlicher Dienst, Schulzahnklinik, Gesundheits- und Umweltschutzpolizei u. a.) optimal genutzt.

Nach Beschluss durch den Grossen Stadtrat wird die Sozialdirektion diese Umsetzung mit der Ortsgesundheitskommission (OGK) beginnen, Kanton und Agglomeration einbeziehen und auch an der Neupositionierung der OGK arbeiten.

Wahlangebot an ambulanten und stationären Betreuungs- und Pflegeleistungen

Die ambulanten und stationären Betreuungs- und Pflegeleistungen (Spitex, Tagesheime, Wohngruppen, Heime usw.) werden differenziert und bedarfsgerecht als Wahlangebot ausgestaltet. Dabei werden die Bedürfnisse von jüngeren Langzeitkranken und sterbenden Personen verstärkt berücksichtigt.

Die Abteilung Heime und Alterssiedlungen HAS erarbeitet einen Grundlagenbericht zur Entwicklung der stationären Betreuungsleistungen, der im Juni 2002 im Grossen Stadtrat behandelt werden soll. Im Spitexbereich beschäftigt sich eine Projektorganisation mit der verstärkten regionalen Zusammenarbeit unter den Spitexdiensten sowie mit der Erarbeitung eines neuen Leistungsvertrages zwischen der Stadt Luzern und Spitex Luzern.

C. Mögliche Prioritäten für die Gesamtplanung 2004/2007

Berufliche Integration von Langzeitarbeitslosen und Ausgesteuerten

Massnahmen zur beruflichen Integration von Langzeitarbeitslosen und Ausgesteuerten (Bildungs- und Beschäftigungsprojekte) in Verbindung mit Lohnzahlungen, welche die Sozialhilfezahlungen ersetzen sollen („Arbeit statt Sozialhilfe“), werden geprüft und gefördert.

In Zusammenarbeit von Kanton, Sozialvorsteher-Verband Kanton Luzern SVL und der Stadt Luzern konnte diese Verbundaufgabe bereits ein Stück weit gelöst und für bestehende Beschäftigungsprojekte eine Finanzierung für die nächsten Jahre gesichert werden. Das Thema „Arbeit statt Sozialhilfe“ soll in diesem Kreis thematisiert werden.

Angebot für Suchtmittelabhängige und psychisch Kranke

Ein differenziertes Angebot zur Tagesstruktur und -betreuung für Suchtmittelabhängige und psychisch Kranke wird sichergestellt.

Diese Priorität wird mit einem breiten Angebot privater Organisationen gesichert. Quantitativ erscheint das Angebot momentan ausreichend zu sein, es fehlt aber an einer verbesserten Koordination und Zusammenarbeit unter den Beteiligten. Speziell ist auch die Sicherstellung der Fortführung des Angebotes anzugehen.

Sicherstellen der Aufenthaltskosten in Heimen

Damit ältere Personen in Luzern, die über kein Vermögen verfügen und die Heimkosten nicht aus Renten- und Sozialversicherungsleistungen decken können, nicht auf wirtschaftliche Sozialhilfe angewiesen sind, werden Bestrebungen zur Erhöhung der kantonalen Ergänzungsleistungen unterstützt und nötigenfalls Finanzierungsmöglichkeiten auf Gemeindeebene geprüft.

Eine Petition fordert ein neues Finanzierungsmodell, die Petition ist beim Kanton eingereicht worden und hat einen Vorstoss im Grossen Rat ausgelöst. Die Regierung hat den Vorstoss zur Prüfung entgegengenommen. Ebenso befürwortet die kantonale Kommission für Altersfragen eine neue Taxordnung, um dieses Anliegen lösen zu können.

D. Prioritäten, die in Zusammenarbeit verschiedener Direktionen im Zeitraum 2002/2003 umgesetzt werden:

Suchtprävention

Die Suchtprävention und Früherfassung wird verstärkt auf Kinder und Jugendliche ausgerichtet, wie z. B. Essstörungen, Alkohol, Tabak, Cannabis, Online-Sucht sowie harte Drogen (in Kooperation mit der Bildungsdirektion).

Die Sozial- und die Bildungsdirektion klären den effektiven Bedarf ab und sondieren, welche Angebote ausreichend sind und für welche Zielgruppen neue Angebote entwickelt werden müssen. Dazu gehört auch die Abklärung, wie diese Verbundaufgabe geleistet werden kann.

Interkulturelle Kommunikation

Die interkulturelle Kommunikation zwischen Personen mit und ohne Schweizer Pass, zwischen Generationen, Geschlechtern und zwischen Ethnien sowie das Zusammenleben in den Quartieren wird gefördert.

Mit dem B+A 44/2001 „Integration in der Stadt Luzern“ werden erste Massnahmen umgesetzt.

Gewaltprävention

Die Gewaltprävention wird in Koordination von Sicherheits-, Sozial- und Bildungsdirektion sowie der kantonalen Sicherheits- und Justizdirektion ausgebaut. Mitarbeitende der Stadtverwaltung werden in Sicherheitsfragen permanent geschult.

Es existiert je eine Arbeitsgruppe „Sicherheit“ innerhalb der Stadtverwaltung und in der Sozialdirektion. Diese entwickeln erste Massnahmen im Bereich der Gewaltprävention.

6.3 Auf- und Ausbau der Steuerung

Mit dem Ausbau der Steuerung sichert der Stadtrat eine effektive und effiziente Versorgung der Bevölkerung mit Leistungen des Sozial- und Gesundheitswesens und stärkt die politischen Instanzen. Die Steuerung nimmt dazu folgende Aufgaben wahr:

- Strategische Ziele in der Gesamtplanung der Stadt verankern (Vierjahresziele)
- Leistungs- und Steuerungsbedarf analysieren
- Kontrakte mit Leistungserbringenden vereinbaren

- Wettbewerb unter den Leistungsanbietenden durchführen
- Leistungserbringung begleiten (Controlling, Reporting)
- Effektivität und Effizienz der vereinbarten Leistungen überprüfen (Evaluation)

Zwischen einer „top down“ (von oben nach unten) entwickelten Strategie und dem „bottom up“ (von unten nach oben) hergeleiteten Leistungsangebot besteht normalerweise ein Spannungsverhältnis. Das direkte Aufeinanderprallen der beiden unterschiedlichen Perspektiven führt oft zu wenig konstruktiven Auseinandersetzungen über die Frage nach dem richtigen Standpunkt. Da eine sinnvolle Entwicklung beide Sichtweisen miteinander verbinden soll, braucht es einen Ausgleich, der Entwicklungs- und Lernprozesse auf allen Ebenen ermöglicht. Hier setzt die Steuerung ein. Sie sorgt mit einem partnerschaftlichen Aushandlungsprozess für bedarfsorientierte Kontrakte und für ein effektives und effizientes Leistungsangebot.

Es braucht namentlich dann eine Steuerung des Leistungsangebots, wenn keine anderen Steuerungsmechanismen sinnvoll spielen. Wenn solche Mechanismen sinnvoll funktionieren, ist darauf zu achten, dass sie nicht durch eine staatliche „Übersteuerung“ unterbunden werden. Dies gilt insbesondere in den Bereichen, in denen die Kundinnen und Kunden in der Lage sind, Eigenverantwortung für ihre Entwicklung zu tragen. In solchen Fällen ist es wichtig, vorhandene Wahlkompetenz etwa mit Information und Beratung zu unterstützen und zu fördern und nicht mit einer unnötigen Einschränkung der Wahlfreiheit vermeidbare Abhängigkeiten aufzubauen.

Es ist jedoch unabhängig von der Wahlkompetenz der Kundinnen und Kunden darauf zu achten, dass niemandem auf Grund ungenügender Kaufkraft der Zugang zu bedarfsgerechten Leistungen verwehrt wird. Hier hat die Steuerung für eine angepasste Finanzierungslösung zu sorgen. Mit unterschiedlichen Formen von Subjektfinanzierungen kann dabei vorhandene Wahlkompetenz in die Steuerung des Leistungsangebots gezielt einbezogen werden.

Das Aufstellen von Kriterien zum verwaltungsinternen oder -externen Leistungseinkauf erlaubt der Steuerung, die richtige Auswahl zu treffen, wenn sowohl verwaltungsinterne und externe Leistungsanbieter den Auftrag erhalten könnten.

Wettbewerb soll bewirken, dass kreative Kräfte frei werden („Entfesselung“). Wettbewerb ist ein mögliches Steuerungsinstrument für die Auswahl von Leistungsanbietenden und Angeboten. Er kann auch als Anreiz für eine innovative und effiziente Gestaltung der Leistung genutzt werden.

Zwischen der Steuerung und den internen bzw. externen Leistungserbringenden werden Kontrakte ausgehandelt, welche die Rahmenbedingungen zur Leistungserbringung festlegen. Dazu gehören die Bereiche Konzeption des Leistungsangebots, Sicherstellung der Kernkompetenzen der Institution, Erreichbarkeit und Zugänglichkeit des Angebots, Organisation und Verantwortlichkeit, Vereinbarung von Leistungen (Beschreibung, Menge, Qualität), Definition

der Zielkundinnen und Zielkunden, finanzielle Abgeltung (leistungsbezogene Abgeltung, weitere Abgeltungsformen) sowie Leistungs- und Qualitätsstandards.

Durch die Einführung eines Controllings/Reportings erhält die Steuerung von den Leistungserbringenden diejenigen Informationen, welche die Kontrolle der Auftragserfüllung sowie das rechtzeitige Erkennen von Veränderungen in der Ausgangslage oder von Engpässen in der Wahrnehmung des Auftrags ermöglichen. Resultate des Controllings müssen umgesetzt werden.

6.4 Meilensteine zur Umsetzung der Strategie

Die Umsetzung der durch die politischen Stossrichtungen festgelegten Strategie stellt für den Stadtrat und seine Partnerinnen und Partner eine strategische Neuausrichtung dar. Es braucht eine Kultur, die sich am Bedarf, an den Wirkungen und an den vorhandenen Ressourcen aller Akteure des städtischen Sozial- und Gesundheitswesens orientiert. Im Sinne einer groben Vorgehensplanung sind die folgenden sechs Meilensteine zur Umsetzung der Strategie in chronologischer Reihenfolge (mit zeitlichen Überschneidungen) geplant:

Meilenstein 1:

Zeitraum: 1. Hälfte 2002

Die strategischen Grundlagen sind vom Stadtrat diskutiert und bereinigt und vom Grossen Stadtrat zustimmend zur Kenntnis genommen.

Meilenstein 2:

Zeitraum: 2002–2003

Die bedarfsorientierte Steuerung des städtischen Sozial- und Gesundheitswesens ist aufgebaut.

Meilenstein 3:

Zeitraum: 2002–2004

Der Bedarf an neuen Leistungen ist konkretisiert, Effizienzpotenziale und Möglichkeiten zur Freisetzung vorhandener Ressourcen sind geprüft.

Meilenstein 4:**Zeitraum: 2002–2004**

Die heutigen Leistungen sind bezüglich ihres zukünftigen Bedarfs überprüft. Massnahmen zum Qualitätsmanagement und zur Leistungsentwicklung sind festgelegt.

Meilenstein 5:**Zeitraum: 2002–2005**

Kontrakte mit den internen und externen Leistungserbringenden sind vereinbart.

Meilenstein 6:**Zeitraum: 2002–2005**

Das Leistungspotenzial von privaten Leistungsanbietenden wird verstärkt genutzt, und die notwendigen Koordinationsmassnahmen sind eingeleitet.

7 Finanzen

Die Sozialpolitik und der dafür benötigte Mittelbedarf hängt ganz stark von der Wirtschaftskonjunktur und allfälligen Wirtschaftsstrukturfragen ab. Sie wird aber immer auch vom Tagesgeschäft und der Tagespolitik beeinflusst werden. Sehr oft haben die durch die aktuelle Politik und die Marktverhältnisse geprägten Entscheide – als Beispiel sei die Verbesserung der Arbeitsbedingungen beim Pflegepersonal genannt – auch finanzielle Auswirkungen, die trotz genauer und rollender Finanzplanung prospektiv mittelfristig nicht abzusehen sind. Zurzeit stehen zudem mit dem neuen Finanzausgleich im Kanton Luzern und beim Bund finanzpolitisch gleich zwei Grundsatzreformen mit grosser Tragweite an. Im Nachgang sind die Diskussionen um die neue Aufgabenteilung zwischen dem Bund und den Kantonen, aber auch dem Kanton Luzern und den Gemeinden – Gemeindereform 2000+ – bereits angelaufen bzw. in vollem Gange. Alle diese Unbekannten erschweren die Finanzplanung.

Der Ressourcenbedarf bzw. -einsatz ist darum anders zu planen. Er hat sich an den übergeordneten Vorgaben und Zielen der Finanzpolitik der Stadt Luzern zu orientieren, die der Stadtrat zusammen mit dem Parlament aushandelt und die vom Grossen Stadtrat verabschiedet werden. Als wichtiger Teil der Politik hat die Sozialpolitik aber wie jedes andere Politikfeld Einfluss auf die Gesamtheit der von der Stadt erbrachten (Dienst-)Leistungen, die ihrerseits auf die übergeordneten Vorgaben und Ziele der städtischen Finanzpolitik Einfluss haben. Dabei ist im allgemeinen und demzufolge auch im sozialpolitischen Interesse darauf zu achten, dass die Finanzkraft der Stadt erhalten und verbessert werden kann.

Der Planungsbericht ist eine inhaltliche Arbeitshypothese auf strategischer Ebene, aus der einzelne Massnahmen resultieren. Die Berechnung der Mehr- und Minderkosten wird zum Zeitpunkt der konkreten Planungsphase erfolgen, und im Einklang mit der Finanzpolitik des Grossen Stadtrates und des Stadtrates zu stehen haben. Grössere Vorhaben werden, wie vorstehend aufgezeigt, in die Gesamtplanung der Stadt Luzern einfließen und dort vom Parlament im Rahmen der Vierjahresplanung behandelt.

Trotzdem lassen sich einige Aussagen zu den finanziellen Auswirkungen des vorliegenden Planungsberichtes machen.

Zusätzlicher Finanzbedarf ist im Bereich der familienergänzenden Kinderbetreuung, der Interkulturellen Kommunikation und der Gewaltprävention zu erwarten. Diese Kosten sind in der Finanzgesamtplanung 2003 bis 2006 bereits enthalten, unter Berücksichtigung der übergeordneten, strategischen Finanzplanung.

Zugleich ist der Stadtrat aber überzeugt, dass sich die Kosten mittels Mehreinnahmen und durch Verminderung von Ausgaben mindestens mittelfristig kompensieren lassen. Ein Beispiel ist die Investition in die familienergänzende Kinderbetreuung. Hier ergab eine Studie des Sozialdepartements der Stadt Zürich („Wirtschaftlicher Nutzen von Kindertagesstätten, veröffentlicht 2001), dass jeder eingesetzte Franken 3 bis 4 Franken an die Gesellschaft zurückbringt. Pro Steuerfranken fließen gut 1.60 Franken an die öffentliche Hand zurück in Form von zusätzlichen Steuereinnahmen und gesparten öffentlichen Ausgaben. Zudem wird die Stadt Leistungen aus den 100 Mio. Franken Anschubfinanzierung des Bundes für den Ausbau der familienergänzenden Betreuungsangebote geltend machen.

Mit der Etablierung der Steuerung mittels zeitlich beschränkter Leistungsvereinbarungen und Koordinationsverträgen, die regelmässig überprüft werden, sollen Strukturen errichtet werden, die es ermöglichen, den Mitteleinsatz effizient zu betreiben und weitere neue Aufgaben auch durch ein Verschieben von finanziellen Mitteln zu finanzieren.

Grössten Einfluss auf die Sozialkosten im engeren Sinne haben die wirtschaftliche Sozialhilfe und die Zuschüsse an die Taxen der Betagtenzentren. Bei gutem Wirtschaftsgang sinken die Kosten für die wirtschaftliche Sozialhilfe enorm. Mittels einer bundesweit verbesserten und solidarischeren Familienpolitik und einer eidgenössischen Mutterschaftsversicherung lassen sich in diesem Bereich zudem strukturell sehr grosse Beiträge an wirtschaftlicher Sozialhilfe und Mutterschaftsbeihilfe einsparen. Schwieriger präsentiert sich die Situation bei der stationären Betagtenbetreuung. Es ist kaum anzunehmen, dass der Kostendeckungsgrad in den kommenden Jahren verbessert werden kann, es sei denn, die Krankenkassenbeiträge an die Pflege würden im eigentlichen Sinne des KVGs markant erhöht.

8 Vernehmlassung

8.1 Zusammenfassung der Vernehmlassungen

Absender von Vernehmlassungen

Insgesamt haben 57 Organisationen – darunter die Parteien CSP, CVP, FDP, GB, SP und SVP und der Kanton Luzern – eine Vernehmlassungsantwort abgegeben.

Die Vernehmlassungsergebnisse sind von der Sozialdirektion zusammengestellt worden.

Generelle Feststellungen

Der Grundlagenbericht „strategischen Grundlagen der Sozial- und Gesundheitspolitik“ wird in der Vernehmlassung allgemein gut aufgenommen. Begrüsst wird insbesondere die Übersicht im Bereich Leistungen und Leistungserbringende und auch die Auslegeordnung in Bezug auf Problemlagen und Entwicklungen, die wegweisend sein werden für die Planung und Steuerung der städtischen Sozial- und Gesundheitspolitik in den kommenden Jahren. Der Grundlagenbericht wird als wichtige Basis für eine integrierte Sozial- und Gesundheitspolitik und als guter Ansatz für eine effizientere und wirksamere Zusammenarbeit zwischen den öffentlichen und privaten Akteuren und Akteurinnen im sozialen und gesundheitlichen Sektor gewertet. Zugleich wird die breite Auslegeordnung aber auch als unübersichtlich kritisiert. Es sei zu wenig erkennbar, welche Kernaufgaben die Stadt künftig selber übernehme und welche Bereiche sie mit eingekauften Leistungen abdecken wolle.

Dass sich die strategische Neuausrichtung der städtischen Sozial- und Gesundheitspolitik nach den Grundsätzen der Wirkungsorientierung und der entsprechenden Verwaltungsführung (WOV) richtet, wird in den Vernehmlassungen als grosser, aber sinnvoller Schritt bezeichnet. Allerdings werden auch Zweifel und Vorbehalte geäussert, und es wird vor einer Übersteuerung gewarnt. Da Leistungen und Wirkungen im Sozial- und Gesundheitsbereich nicht sofort sichtbar und schwierig messbar seien, brauche es sorgfältige Instrumente der Wirkungsprüfung. Dies müsse mit einem starken Akzent auf der Qualitätssicherung erfolgen. Entsprechende Ansätze oder Möglichkeiten fehlten im Grundlagenbericht oder seien zu vage.

Stellungnahmen der politischen Parteien

Die politischen Parteien bewerten den Grundlagenbericht insgesamt als gute Basis für eine integrierte und konsolidierte Sozial- und Gesundheitspolitik. Er sei eine gute Grundlage zur Überprüfung der sozialen Angebote und Bedürfnisse, hält die SVP fest. CVP, FDP und SVP vermissen jedoch durchwegs eine stringente Unterscheidung zwischen Vision, Wünschbarem und Notwendigem. Die meisten Wirkungsziele seien so breit gefasst, dass die wesentlichen

Punkte nur schwer erkannt werden könnten, kritisiert die CVP. Die FDP wünscht insbesondere auch Klarheit über die finanziellen Folgen einer Umsetzung. Die Neuausrichtung der städtischen Sozial- und Gesundheitspolitik müsse die heutigen finanzpolitischen Vorgaben berücksichtigen und sie müsse mit dem heutigen Personalbestand in der Verwaltung zu bewerkstelligen sein, fordert die FDP. SVP und FDP kritisieren, dass Aspekte wie Eigenverantwortung und Selbsthilfe und damit auch die Subsidiarität der staatlichen Sozialpolitik im Grundlagenbericht unterbewertet würden. SP und GB stehen weitgehend hinter den Wirkungszielen und der strategischen Ausrichtung der sozial- und gesundheitspolitischen Strategie. Vorbehalte äussert das GB zur Umstellung auf WOV und warnt vor zu hohen Erwartungen. Die Umstellung gelinge nur, wenn sie von den Mitarbeitenden mitgetragen und entsprechende finanzielle Mittel für Weiterbildung bereitgestellt werden.

Weitere Stellungnahmen

Private und öffentliche Partnerinstitutionen sehen die Neuausrichtung der Sozial- und Gesundheitspolitik vorab auch als Chance für eine verbesserte Vernetzung und Koordination. Insbesondere kirchliche Institutionen sehen hier grossen Handlungsbedarf, dies vor allem auch im Bereich persönliche Sozialhilfe und bei Kinder- und Jugendangeboten. Die Steuerung des Angebots durch die Stadt wird begrüsst. Gleichzeitig sehen einzelne Vernehmlassende auch das Risiko von Übersteuerung und warnen vor einem Übermass an Verwaltungsaufwand. Inhaltlich erhalten vor allem Stossrichtungen mit einem integrativen, interdisziplinären Ansatz Unterstützung. Befürwortet werden konkret auch Stossrichtungen mit präventivem Charakter, die dazu beitragen, die Ressourcen des/der Einzelnen zu stärken und Wahlfreiheiten zu ermöglichen.

8.2 Schlussfolgerungen des Stadtrates

Die strategische Neuausrichtung dieses grossen Aufgabenbereichs auf der Basis der Wirkungsorientierung wird allgemein befürwortet. Eine Reihe von Präzisierungen und Ergänzungen, die sich aus den Vernehmlassungsantworten ergeben, hat der Stadtrat verstärkt in den vorliegenden Bericht an das Parlament aufgenommen:

- Generelle Aussagen zu den finanziellen Auswirkungen der Strategie in der Sozial- und Gesundheitspolitik in Kapitel 7.
- Stärkung von Eigenverantwortung und Handlungskompetenz als ein prioritäres Kriterium der Sozial- und Gesundheitspolitik.
- Gewichtung der inhaltlichen Prioritäten, Integration in die städtische Gesamtplanung sowie Angaben zu Zeitraum und Prozess der Umsetzung in Kapitel 6.2.
- Neuformulierung von Wirkungszielen, insbesondere Wirkungsziele Nr. 4 Tagesstruktur, Nr. 14 Vermeidung von Diskriminierung und Nr. 17 Sicherheit.

- Ergänzungen, die wichtige Aspekte der Sozial- und Gesundheitspolitik betreffen (wie z. B. Verschuldung einzelner Bevölkerungsgruppen, Bedarf an Kinderschutzmassnahmen, Sterben in Würde, offene Quartierplanung, verstärkte Zusammenarbeit von Wirtschaft und sozialen Organisationen, Bedürfnisse von Behinderten).

Der Stadtrat stellt fest, dass der Grundlagenbericht von allen Vernehmlassenden als gute Basis für eine kohärente und integrative Sozial- und Gesundheitspolitik erachtet wird.

9 Glossar

AHIZ	Städtische Zusatzleistungen zur AHV- und IV-Rente
Controlling	Umfassende Berichterstattung auf Grund von Kennzahlen, die kontinuierliches Erkennen von Problemen/Abweichungen und damit ein rechtzeitiges Einleiten von Korrekturmassnahmen ermöglicht.
Effektivität	Wirksamkeit. Grad der Zielerreichung
Effizienz	Wirtschaftlichkeit. Kosten-Nutzen-Verhältnis
FAZ	Städtische Zusatzleistungen an Familien und allein Erziehende
Globalbudget	Pauschales Budget, das der Verwaltung die Kompetenz zur Finanzmittelaufteilung überlässt. Das Parlament beschliesst nur noch die Nettokosten unter Berücksichtigung von Menge und Qualität der zu erbringenden Leistungen.
Indikator	Kennzahl (Merkmal), weist auf Zustand oder Entwicklung von Kosten, Leistungen, Ergebnissen und Wirkungen hin, meistens im Verhältnis von zwei Grössen.
Kontrakt	Leistungsvereinbarung, die Leistungen, Indikatoren, Kosten, Quantität sowie die Qualitätsaspekte regelt.
Kunde/Kundin	Person, welche die von der Verwaltung erbrachten Leistungen erhält.
NPM	New Public Management, siehe WOV
Paradigma- wechsel	Wechsel der grundlegenden Denk- und Wahrnehmungsmuster; Wandel zu einer neuen Unternehmenskultur
Reporting	Instrument der strukturierten und kontinuierlichen Berichterstattung
Ressourcen- management	Steuern / gezieltes Einsetzen von finanziellen und/oder personellen Mitteln
Soziokulturel- le Integration	Eingliederungsprozess sozialer Gruppen mit ihren Wertvorstellungen und Normen in ein Gemeinwesen
Steuerung	Einflussnahme auf das Verwaltungshandeln, die sich an strategischen Zielvorgaben, dem Leistungsauftrag / Leistungserbringung und den Ressourcen ausrichtet.
Subsidiarität	Ergänzende Unterstützung des Staates, wenn einzelne Menschen oder Familien Probleme, z. B. ihre Existenzsicherung, nicht aus eigener Kraft lösen können, resp. für die keine privaten oder kirchlichen Institutionen zuständig sind.

Vernetzung	Enge und dauernde Zusammenarbeit von Personen oder Systemen, unabhängig von hierarchischen Strukturen
Wirkungsziel	Angestrebter Zustand, auf dessen Erreichung sich öffentliches, privates und kirchliches Engagement ausrichtet.
WOV	Wirkungsorientierte Verwaltungsführung, die v. a. auf Ziele, Leistungen und Wirkungen, Qualität sowie Kundenorientierung ausgerichtet ist.

10 Antrag

Der Stadtrat beantragt Ihnen deshalb, vom vorliegenden Bericht in zustimmendem Sinne Kenntnis zu nehmen. Er unterbreitet Ihnen einen entsprechenden Beschlussvorschlag.

Luzern, 20. März 2002

Urs W. Studer
Stadtpäsident



Toni Göpfert
Stadtschreiber

Der Grosse Stadtrat von Luzern,

nach Kenntnisnahme vom Bericht 12/2002 vom 20. März 2002 betreffend

Strategische Grundlagen der Sozial- und Gesundheitspolitik,

gestützt auf den Bericht der Sozialkommission,

in Anwendung von Art. 30 Abs. 1 lit. b der Gemeindeordnung vom 7. Februar 1999,

beschliesst:

Vom vorliegenden Bericht wird zustimmend Kenntnis genommen.

Anhang

zu B+A 12/2002 Strategische Grundlagen der Sozial- und Gesundheitspolitik

Bereinigter Beschluss des Grossen Stadtrates

(unter Berücksichtigung der im Grossen Stadtrat beschlossenen Änderungen)

Der Grosse Stadtrat von Luzern,

nach Kenntnisnahme vom Bericht und Antrag 12/2002 vom 20. März 2002 betreffend

Strategische Grundlagen der Sozial- und Gesundheitspolitik,

gestützt auf den Bericht der Sozialkommission,

in Anwendung von Art. 30 Abs. 1 lit. b der Gemeindeordnung vom 7. Februar 1999,

beschliesst:

Vom vorliegenden Bericht wird Kenntnis genommen.

Luzern, 16. Mai 2002

Namens des Grossen Stadtrates von Luzern

Felicitas Zopfi-Gassner
Ratspräsidentin

Toni Göpfert
Stadtschreiber