

## **Bericht und Antrag 36 an den Grossen Stadtrat von Luzern**

### **Alterswohnen integriert: Integrierte Organisation**

- Rechtsform
- Ziele und Prozess
- Entwicklung städtische Alterswohnungen

**Vom Stadtrat zuhanden des Grossen Stadtrates verabschiedet  
mit StB 626 vom 20. September 2023**

**Vom Grossen Stadtrat beschlossen am 21. Dezember 2023**

## Politische und strategische Referenz

### Legislaturprogramm 2022–2025

**Legislativziel Z3.5 Altersfreundliche Stadt:** Die Stadt Luzern gewährleistet den Zugang zu altersgerechtem Wohnraum, alltags- und gesundheitsbezogenen Dienstleistungen im Quartier und zur Teilhabe am gesellschaftlichen Leben. Die Bevölkerung der Stadt Luzern kann unabhängig von ihrer finanziellen, sozialen oder gesundheitlichen Situation bis ins hohe Alter ein selbstbestimmtes Leben führen.

**Massnahme M3.5b:** Die Stadt Luzern entwickelt bis 2023 ein auf die Luzerner Verhältnisse angepasstes Modell der integrierten Versorgung inklusive einer Entwicklungsstrategie für genügend bezahlbaren Wohnraum im Alter und Berücksichtigung der städtischen Alterswohnungen.

### In Kürze

Es ist erklärtes Ziel des Stadtrates und der zahlreichen beteiligten Institutionen im Altersbereich, die integrierte Versorgung zu stärken. Mit B+A 14/2023: «Versorgungskonzept Alterswohnen integriert» wurde aufgezeigt, mit welchen Stossrichtungen und Massnahmen das Zusammenwirken aller Leistungsanbieterinnen und -anbieter in der Stadt Luzern optimiert werden kann. Vorliegender Bericht und Antrag (B+A) fokussiert auf die Zusammenführung von Spitex Stadt Luzern und Viva Luzern zu einer integrierten Organisation sowie die Weiterentwicklung der städtischen Alterswohnungen. Diese sollen der gemeinsamen Organisation im Baurecht abgegeben werden.

Der Prozess der Zusammenführung von Spitex Stadt Luzern und Viva Luzern und damit die Integration von ambulanten und stationären Dienstleistungen unter einem Dach ist ein anspruchsvolles Projekt, das Schritt für Schritt vorwärtsgeht. Die beiden Organisationen haben bereits gemeinsam strategische Stossrichtungen formuliert, die dem Grossen Stadtrat mit B+A 14/2023 zur Kenntnis gebracht wurden. Gleichzeitig fanden Abklärungen zur Frage der Rechtsform des künftigen Unternehmens statt. Die Ausführungen hierfür werden dem Grossen Stadtrat mit vorliegendem B+A zur Kenntnis gebracht. Sowohl die beiden Organisationen wie auch der Stadtrat kommen zum Schluss, dass die geplante integrierte Organisation als gemeinnützige Aktiengesellschaft im Eigentum der Stadt geführt werden soll. Die Aktiengesellschaft bietet den geeigneten Rahmen für ein Unternehmen, das im Wettbewerb mit anderen Anbietenden steht und sich in einem dynamischen Feld behaupten muss. Die Instrumente des Grossen Stadtrates und des Stadtrates zur Steuerung dieser stadteigenen Organisation sind ausführlich im Reglement über das Beteiligungsmanagement geregelt. Der Grosse Stadtrat wird die übergeordneten politischen und normativen Vorgaben und damit die strategische Ausrichtung des Unternehmens bestimmen können. Neu soll dem Grossen Stadtrat die Rahmenvereinbarung mit der integrierten Organisation zum Beschluss unterbreitet werden. Mit der Bereitschaft der Spitex Stadt Luzern, sich mit einem Betrieb im Eigentum der Stadt zusammenzuschliessen, gewinnt die Stadt an Einfluss zur strategischen Steuerung in der integrierten Versorgung.

Bis zur tatsächlichen Realisierung einer integrierten Organisation sind noch vertiefte Analysen durchzuführen und Konzepte zu erstellen. Spitex Stadt Luzern und Viva Luzern werden gemeinsam einen Businessplan und ein Organisationskonzept erarbeiten, die Grundlage sein werden für den verbindlichen Entscheid einer Zusammenführung. Der Stadtrat sowie die zuständigen parlamentarischen Kommissionen werden über Zwischenergebnisse informiert werden. Erste Ergebnisse sind bis Mitte 2024 zu erwarten. Beim Prozess der Zusammenführung handelt es sich um einen anspruchsvollen Changeprozess, der mit der notwendigen Sorgfalt, mit Fachwissen und ausreichend Zeit anzugehen ist. Spitex Stadt Luzern und Viva Luzern sind neben dem Projekt der Zusammenführung auch gefordert, den laufenden Betrieb ihrer jeweiligen Organisation sicherzustellen, was angesichts des aktuellen Fachkräftemangels eine besondere Herausforderung darstellt. Um die beiden Organisationen nicht zu überfordern, ist dem Prozess der

Zusammenführung ausreichend Zeit einzuräumen. Der Stadtrat will den Prozess weiterhin mit der Übernahme von Projektkosten unterstützen. Er beantragt daher einen Nachtragskredit zum Budget 2024 in der Höhe von Fr. 110'000.–.

Wie bereits im B+A 21/2021: «Projekt «Alterswohnen integriert»» ausgeführt, will der Stadtrat der künftigen integrierten Organisation die 210 städtischen Alterswohnungen im Baurecht abgeben. Die heute gegebene Organisation der Zuständigkeiten bei den städtischen Alterswohnungen ist unbefriedigend. Die Wohnungen befinden sich im Finanzvermögen der Stadt, das von der Finanzdirektion bewirtschaftet wird. Für den Unterhalt und die Instandhaltung ist die Dienstabteilung Immobilien der Baudirektion zuständig. Betreiberin der Wohnungen wiederum ist Viva Luzern. Es gibt viele Schnittstellen, und es fehlt an einer versorgungspolitischen Strategie zur Entwicklung der städtischen Alterswohnungen. Die integrierte Organisation hingegen kann sich zu einem Kompetenzzentrum für Alterswohnen entwickeln. Sie verfügt über spezifisches Fachwissen in der Altersversorgung und kennt den Bedarf bzw. die Bedürfnisse bezüglich Wohnen auch aus der Praxis. Mit der Übergabe der Wohnungen an die integrierte Organisation sind die Voraussetzungen gegeben, Wohnungen und Dienstleistungen aus einer Hand basierend auf einer Strategie aufeinander abgestimmt entwickeln und anbieten zu können.

Die städtischen Alterswohnungen sollen auch von Bezügerinnen und Bezüger von Ergänzungsleistungen bezahlt werden können. Um dies sicherstellen zu können, ist die Einführung eines Mietzinszuschusses für diese Mieterschaft zu prüfen, wobei sich die finanzielle Unterstützung nicht auf das Portfolio der integrierten Organisation beschränken, sondern ausgeweitet werden soll. Die Einführung einer solchen Subjektfinanzierung zur Bezahlbarkeit von integriertem oder betreutem Wohnen ist in einem entsprechenden Reglement zu verankern. In einem nächsten Schritt sind die Rahmenbedingungen zu klären und gestützt darauf die finanziellen Konsequenzen zu erfassen. Ziel ist es, dem Parlament bis 2025 eine entsprechende Vorlage zu unterbreiten.

<b>Inhaltsverzeichnis</b>	<b>Seite</b>
<b>1 Politische Ausgangslage</b>	<b>6</b>
<b>2 Integrierte Organisation</b>	<b>6</b>
2.1 Organisatorische Ausgangslage .....	6
2.1.1 Viva Luzern: Angebote, Standorte, Organisation.....	6
2.1.2 Spitex Stadt Luzern: Angebote, Standorte, Organisation.....	7
2.2 Zielsetzung und Nutzen.....	7
2.3 Entwicklungsperspektive .....	8
<b>3 Rechtsform der integrierten Organisation</b>	<b>8</b>
3.1 Ausgangslage und Zielsetzung.....	8
3.2 Ergebnisse.....	8
3.2.1 Grundlage für die Auslagerungen von öffentlichen Aufgaben .....	9
3.2.2 Varianten von Rechtsformen und deren Eignung für eine integrierte Organisation .....	9
3.3 Abwägung der Varianten .....	12
3.3.1 Im Wettbewerb .....	12
3.3.2 Dynamischer Markt .....	12
3.3.3 Rechtssicherheit.....	13
3.3.4 Allgemeiner Trend.....	13
3.4 Beispiele.....	13
3.4.1 KZU Kompetenzzentrum Pflege und Gesundheit Bassersdorf.....	14
3.4.2 Kantonsspital Luzern.....	14
3.5 Fazit.....	15
3.6 Protokollbemerkungen .....	16
<b>4 Ziele und Prozess der Zusammenführung</b>	<b>17</b>
4.1 Ausgangslage .....	17
4.1.1 Viva Luzern.....	18
4.1.2 Spitex Stadt Luzern .....	19
4.1.3 Zusammenfassend.....	20
4.2 Synergieeffekte .....	20
4.2.1 Synergievorteile .....	20
4.2.2 Strategische Position im Wettbewerb.....	21
4.2.3 Dissynergien .....	21
4.2.4 Integrationskosten .....	22
4.2.5 Fazit	22
4.3 Prozess und Ergebnisse .....	23
4.3.1 Aufgaben von Spitex Stadt Luzern und Viva Luzern.....	23
4.3.2 Aufgaben Verein Spitex Stadt Luzern .....	24

4.3.3	Aufgaben Stadt Luzern.....	24
4.4	Fazit.....	24
<b>5</b>	<b>Entwicklung der städtischen Alterswohnungen</b>	<b>25</b>
5.1	Ausgangslage und Zielsetzungen.....	25
5.2	Ergebnisse der Überprüfung.....	26
5.2.1	Steuerbarkeit.....	26
5.2.2	Erfüllung der Zielsetzungen .....	26
5.3	Fazit.....	29
<b>6</b>	<b>Weiteres Vorgehen</b>	<b>30</b>
6.1	Schaffung einer integrierten Organisation.....	30
6.2	Bezahlbares Alterswohnen integriert .....	31
<b>7</b>	<b>Finanzbedarf</b>	<b>32</b>
<b>8</b>	<b>Kreditrecht</b>	<b>33</b>
<b>9</b>	<b>Antrag</b>	<b>33</b>

**Beilage**

- 1 Alterswohnen integriert: Organisation der Rechtsform/-en. Integrierte Versorgung für die betagte Bevölkerung der Stadt Luzern, Bern

# Der Stadtrat von Luzern an den Grossen Stadtrat von Luzern

Sehr geehrter Herr Präsident  
Sehr geehrte Damen und Herren

## 1 Politische Ausgangslage

Das übergeordnete Ziel der Alterspolitik der Stadt Luzern ist es, dass die Menschen so lange wie möglich selbstbestimmt in ihrer gewohnten Umgebung leben können. Mit Verabschiedung des Berichtes und Antrages 21 vom 23. Juni 2021: «Projekt «Alterswohnen integriert». Bericht zum Projektstart. Nachtragskredit» ([Link](#)) entschieden der Stadtrat und das Parlament, die städtische Versorgungsaufgabe auf eine integrierte Versorgung auszurichten. Gemäss Meilensteinplanung des B+A 21/2021 (Kap. 6.3.1) lässt sich das Projekt in zwei Teilprojekte unterteilen. Zum einen gilt es, die integrierte Versorgung über die ganze Stadt zu stärken, wofür ein Versorgungskonzept zu erstellen war. Zum anderen soll aufgezeigt werden, ob die verschiedenen Leistungen von Viva Luzern, Spitex Stadt Luzern und Vicino Luzern in einer Organisation zusammengefasst werden können, sodass die Klientinnen und Klienten die Angebote aus einer Hand beziehen können. Hierfür soll ein Organisationskonzept für eine integrierte Organisation verfasst werden.

Der Grosse Stadtrat forderte mit Auftrag zum B+A 21/2021 ausdrücklich, dass nach Fertigstellung des Versorgungskonzepts (Meilensteine 1–3) ein Bericht zu den Ergebnissen vorgelegt wird, was mit Bericht und Antrag 14 vom 26. April 2023: «Versorgungskonzept Alterswohnen integriert. Nachtragskredit» ([Link](#)) erfolgte. Die Umsetzung der Massnahmen zu den Stossrichtungen 1 und 2 des Versorgungskonzepts startet ab 3./4. Quartal 2023. Im B+A 14/2023 wurden zudem erste Ergebnisse zur Prüfung einer integrierten Organisation unterbreitet. Es wurde informiert, dass Vicino Luzern eine selbstständige Organisation bleiben wird. Gleichzeitig wurden die strategischen Stossrichtungen, die von Viva Luzern und Spitex Stadt Luzern gemeinsamen erarbeitet wurden, vorgestellt.

Vorliegender Bericht fokussiert auf die Rechtsform der geplanten integrierten Organisation. Gleichzeitig werden Ziele und Prozess der Zusammenführung dargelegt. Ebenso wird die geplante Entwicklung der städtischen Alterssiedlungen aufgezeigt, nachdem im B+A 21/2021 eine Übergabe dieser Wohnungen an die neue Organisation als sinnvolle Option ausgeführt wurde.

## 2 Integrierte Organisation

### 2.1 Organisatorische Ausgangslage

Die für eine gute Alters- und Gesundheitsversorgung notwendigen Dienstleistungen werden in der Stadt Luzern von einer Vielzahl von Anbieterinnen und Anbietern erbracht. Es gibt ein breites Angebot, aus dem die passende Leistung gewählt werden kann. Die beiden Anbieterinnen Spitex Stadt Luzern im ambulanten und Viva Luzern im stationären Bereich planen, sich zu einer Organisation zusammenzuschliessen und ihre Leistungen aus einer Hand anzubieten.

#### 2.1.1 Viva Luzern: Angebote, Standorte, Organisation

Viva Luzern bietet ein breites Angebot an Langzeitpflege und -betreuung an. Sie hat den städtischen Auftrag der Aufnahmepflicht, d. h. sie ist verpflichtet, jede Anfrage zur Aufnahme in einem ihrer Betagtenzentren grundsätzlich anzunehmen. Das Pflegeangebot umfasst ein breites Spektrum an Basispflege, Übergangspflege nach Spitalaufenthalt sowie spezialisierte Angebote wie Palliative Care oder Betreuung und

Pflege bei Demenz. Viva Luzern bietet zudem in den fünf städtischen Alterssiedlungen Wohnen mit Dienstleistungen an.

Die Betagtenzentren der Viva Luzern sind auf folgende fünf Quartiere verteilt: Dreilinden (Viva Luzern Dreilinden), Eichhof (Viva Luzern Eichhof), Maihof (Viva Luzern Rosenberg), Reussbühl (Viva Luzern Staffelnhof) und Wesemlin (Viva Luzern Wesemlin). Im Tribschenquartier gibt es Pflegewohnungen (Viva Luzern Tribschen).

Das Unternehmen ist als gemeinnützige Aktiengesellschaft organisiert, die sich im Alleineigentum der Stadt Luzern befindet. Der Verwaltungsrat ist mit sechs Personen besetzt, wobei die Stadt Luzern mit einer Person vertreten ist. Aktuell nimmt die Baudirektorin diesen Sitz ein.

### **2.1.2 Spitex Stadt Luzern: Angebote, Standorte, Organisation**

Die Spitex Stadt Luzern führt ein breites ambulantes Angebot in den Bereichen Pflege und Betreuung, Hauswirtschaft und Betreuung, psychiatrische Pflege und Betreuung, Palliativ-Onkologie-Pflege und -Betreuung sowie Pflege und Betreuung für Menschen mit Demenz. Sie hat einen Leistungsauftrag der Stadt Luzern, in welchem eine Aufnahmespflicht statuiert ist.

Die Anlaufstellen der Spitex Stadt Luzern finden sich an folgenden neun Standorten: Dreilinden, Gasshof, Himmelrich, Neuhushof, Musegg, Ruopigen Zentrum, Schönbühl-Center, Wesemlin, Würzenbach.

Die Spitex Stadt Luzern ist als gemeinnütziger Verein organisiert. Er hat 909 Mitglieder, wovon 18 Kollektivmitglieder sind (Firmen/Organisationen). Der Vorstand ist mit sechs Personen besetzt.

## **2.2 Zielsetzung und Nutzen**

Der Stadtrat wünscht eine Stärkung der Zusammenarbeit der in der Altersversorgung tätigen Organisationen. Systembrüche über die gesamte Versorgungskette sollen abgebaut werden, und die Durchlässigkeit der Angebote soll dem sich im Alter laufend verändernden Bedarf der Menschen verstärkt Rechnung tragen. Viva Luzern – als stadteigener Betrieb im stationären Bereich – und Spitex Stadt Luzern – mit dem städtischen Auftrag zur Grundversorgung im ambulanten Bereich – arbeiten bereits heute eng zusammen. Der mit einer Zusammenführung der beiden Unternehmen zu einer integrierten Organisation zu erwartende Nutzen für die Menschen, den Betrieb und die Stadt wurde bereits im B+A 21/2021 ausgeführt. Ebenso sind im B+A 14/2023 Ausführungen zum Mehrwert einer Zusammenführung von Viva Luzern und Spitex Stadt Luzern enthalten.

Mit einer integrierten Organisation bestehend aus Viva Luzern und Spitex Stadt Luzern erhalten ältere und unterstützungsbedürftige Menschen die Möglichkeit, Dienstleistungen, die auf sie zugeschnitten sind und ihren Bedürfnissen entsprechen, aus einer Hand zu beziehen, und zwar in den Quartieren, in denen sie leben. Die beiden Unternehmen Viva Luzern und Spitex Stadt Luzern generieren mit einer Zusammenführung zu einer Organisation betriebliche Synergien, die nachstehend in Kapitel 4.2 näher untersucht werden. Weiter erfährt die Stadt in ihrer Rolle als Eigentümerin der Viva Luzern eine Stärkung. Das stadteigene Unternehmen der stationären Versorgung wird mit einer Organisation der ambulanten Versorgung erweitert, was zu einem Zugewinn an Fachkräften und Leistungskapazitäten führt. Mit einer so ausgebauten integrierten Organisation werden auch die Versorgungsqualität, die Versorgungseffizienz und die Versorgungssicherheit in der Stadt Luzern erhöht.

## 2.3 Entwicklungsperspektive

Der Stadtrat wie auch die beiden Organisationen Viva Luzern und Spitex Stadt Luzern sind von den Vorteilen einer Zusammenführung der beiden Organisationen überzeugt und wollen die Arbeiten zur organisatorischen Zusammenführung weitertreiben. Sie wollen gemeinsam an einer zukunftsgerichteten Versorgung arbeiten, die den gesellschaftlichen Entwicklungen Rechnung trägt.

Mit der Zusammenführung von Viva Luzern und Spitex Stadt Luzern zu einer Organisation im Alleineigentum der Stadt gewinnt die Stadt an Steuerungs- und Einflussmöglichkeiten in der ambulanten Versorgung. Die Lenkung ist nicht auf die Vergabe eines Leistungsauftrags beschränkt, sondern es entsteht die Möglichkeit der strategischen Steuerung einer Organisation, die ambulante und stationäre Leistungen integriert anbietet.

Gleichzeitig sind sich Stadtrat, Viva Luzern und Spitex Stadt Luzern der Herausforderungen bewusst, die mit diesem Vorhaben verbunden sind. Zum einen gilt es, die geeignete Rechtsform für die Organisation zu finden. Zu beachten ist dabei das Spannungsfeld der versorgungspolitischen und unternehmerischen Zielsetzung, in der sich die geplante Organisation befinden wird. So muss gewährleistet sein, dass sich die integrierte Organisation nach den versorgungspolitischen Zielsetzungen der Stadt ausrichtet. Gleichzeitig müssen ihr zur Entfaltung ihres Innovationspotenzials die notwendigen unternehmerischen Handlungsfreiheiten eingeräumt werden. Sodann sind die betriebswirtschaftlichen Effekte der Zusammenführung zu untersuchen. Dem anspruchsvollen Prozess der Organisationsentwicklung ist die gebührende Sorgfalt zukommen zu lassen. Und nicht zuletzt ist die Entwicklung der städtischen Alterssiedlungen zu klären, die zurzeit im Eigentum der Stadt sind, jedoch von der Viva Luzern betrieben werden.

## 3 Rechtsform der integrierten Organisation

### 3.1 Ausgangslage und Zielsetzung

Bereits im B+A 21/2021: «Projekt «Alterswohnen integriert»» wurden als Eckwerte für die Rechtsform der integrierten Organisation die beiden Erfordernisse «Eigentümerstellung der Stadt» und «Gemeinnützigkeit der Organisation» festgelegt. Weiter wurde in Aussicht gestellt, dass verschiedene Varianten von Rechtsformen mit Vor- und Nachteilen geprüft werden. Aufgrund des grossen finanziellen Engagements der Stadt in der Altersversorgung sowie des bei der Stadt verbleibenden Versorgungsauftrags ist es dem Stadtrat ein Anliegen, dass bei einer Reorganisation die politischen Steuerungsmöglichkeiten auf strategischer Ebene gegeben sind, um eine effiziente und umfangreiche Aufsicht durch die Stadt sicherzustellen. Mit Protokollbemerkungen zum B+A 21/2021 gab der Grosse Stadtrat seinem Anliegen Ausdruck, dass bei der Prüfung der geeigneten Rechtsform die politischen Einfluss- und Steuerungsmöglichkeiten der Stadt aufzuzeigen sind.

### 3.2 Ergebnisse

Die Sicherheits- und Sozialdirektion hat das Kompetenzzentrum für Public Management (KPM) der Universität Bern beauftragt, Rechtsformen für die Ausgestaltung der geplanten integrierten Organisation zu prüfen und Varianten vorzuschlagen (vgl. Beilage 1). Zum Zeitpunkt der Auftragserteilung war der Einbezug von Vicino Luzern in die integrierte Organisation noch eine Option, weshalb Vicino in den Ausführungen aufgeführt ist. Im Verlaufe der Abklärungen reduzierten sich die Szenarien auf die Zusammenführung von Viva Luzern und Spitex Stadt Luzern.

Die Ergebnisse dieser Abklärungen werden nachfolgend aufgeführt. Die Ausführungen zu den verschiedenen Szenarien basieren auf dem Bericht des KPM (vgl. Beilage 1).



### 3.2.1 Grundlage für die Auslagerungen von öffentlichen Aufgaben

Im Kanton Luzern dürfen die Gemeinden gestützt auf § 44 Abs. 1 des Gemeindegesetzes vom 4. Mai 2004 (GG; SRL Nr. 150 [\[Link\]](#)) privat- oder öffentlich-rechtliche Unternehmungen gründen oder sich daran beteiligen. Gemäss § 45 GG bleibt die Gemeinde auch bei einer Aufgabenübertragung Aufgabenträgerin und trägt die Gesamtverantwortung. Dabei muss sie sicherstellen, dass sie übertragene Aufgaben nach Ablauf einer angemessenen Frist wieder selbst ausführen oder an einen anderen externen Leistungserbringer übertragen kann. Im Gesetz über den Finanzhaushalt der Gemeinden vom 20. Juni 2016 (FHGG; SRL Nr. 160 [\[Link\]](#)) finden sich in den § 26 ff. Vorgaben zur Steuerung von Organisationen mit kommunaler Beteiligung.

Die Stadt Luzern stützt sich bei ihren Beteiligungen auf das Reglement über das Beteiligungsmanagement der Stadt Luzern vom 21. März 2019 (Beteiligungsreglement, BR; sRSL 0.5.1.1.3 [\[Link\]](#)). Gemäss Art. 4 Abs. 2 BR sind für verselbstständigte Einheiten sowohl Rechtsformen des privaten wie auch des öffentlichen Rechts möglich. Die Wahl der Rechtsform richtet sich gemäss Art. 4 Abs. 3 BR nach dem Bedarf nach politischer Steuerung, der Art der zu erbringenden Leistung, der Wettbewerbssituation sowie der Beteiligung Dritter.

### 3.2.2 Varianten von Rechtsformen und deren Eignung für eine integrierte Organisation

Die Spitex Stadt Luzern ist heute als Verein organisiert. Die Viva Luzern ist eine Aktiengesellschaft. Die neue Organisation der integrierten Versorgung kann in verschiedenen Rechtsformen geregelt werden. Denkbar wäre eine Genossenschaft, eine Stiftung, eine privatrechtliche bzw. gemischtwirtschaftliche Aktiengesellschaft oder eine selbstständige öffentlich-rechtliche Anstalt.

- Die Rechtsformen der **Genossenschaft** werden von den Experten und der Expertin des KPM aufgrund ihrer personenbezogenen Struktur als nicht geeignet bewertet. Insbesondere das bei diesen Rechtsformen geltende Kopfstimmrecht und das Prinzip der offenen Tür verunmöglichen eine politische Steuerung. Das Kopfstimmrecht sichert jedem Mitglied eine Stimme, und nach dem Prinzip der offenen Tür müssen neue Mitglieder jederzeit aufgenommen werden, sobald sie die Kriterien erfüllen. Die Stadt wäre somit ein Mitglied neben vielen anderen und hätte nur eine Stimme wie alle anderen Mitglieder.
- Auch **Stiftungen** erweisen sich als wenig geeignet für die Auslagerung von Aufgaben des Gemeinwesens. Öffentlich-rechtliche wie auch private Stiftungen verfolgen einzig den vom Stifter in der Stiftungsurkunde festgelegten Zweck, der nur schwer abänderbar ist. Im Vergleich mit anderen Rechtsformen erweist sich die Stiftung als starr und unbeweglich. Zudem verzichtet das Gemeinwesen mit der Errichtung einer Stiftung auf seinen Anteil am Stiftungsvermögen. Infolge der fehlenden Beteiligungsmöglichkeiten der Stadt an einer Stiftung entfällt auch die Möglichkeit einer Eignerstrategie.
- Gemäss dem Bericht des KPM haben die **Aktiengesellschaft (AG)** und die **öffentlich-rechtliche Anstalt** gegenüber den übrigen Rechtsformen wesentlich Vorteile. Sie eignen sich grundsätzlich, wenn ein möglichst grosser politischer Einfluss gewährt werden und das Eigentum wirtschaftlich bei der Stadt Luzern verbleiben soll. Mit beiden Formen kann verhindert werden, dass öffentliche Mittel zweckentfremdet oder missbräuchlich eingesetzt werden. Die Sicherstellung der politischen Einflussnahme und eine mögliche Rückholung der öffentlichen Aufgabe in das Gemeinwesen sind bei beiden Varianten gegeben. Daher fokussiert der Bericht des KPM auf diese beiden Rechtsformen.

Im Bericht KPM werden fünf Szenarien für die mögliche Reorganisation der integrierten Versorgung der Bevölkerung der Stadt Luzern dargelegt und beurteilt (vgl. Bericht KPM, Kap. 2.3.4).

<b>Szenario</b>	<b>Viva Luzern</b>	<b>Spitex Stadt Luzern</b>
1. <i>Status quo</i>	AG	Verein
2. <i>AG und AG/ör Anstalt*</i>	AG	AG/ör Anstalt
3. <i>Eine ör Anstalt</i>	ör Anstalt	
4. <i>Eine AG</i>	AG	
5. <i> Holding</i>	AG als Tochter Holding-AG	AG als Tochter Holding AG

\*ör = öffentlich-rechtliche Anstalt

Tab. 1: Szenarien KPM

In Hinblick auf das Ziel einer starken integrierten Versorgung strebt der Stadtrat eine enge verbindliche Zusammenarbeit von Viva Luzern und Spitex Stadt Luzern an. Szenario 1 (Beibehaltung des Status quo) sowie Szenario 2 (alleinige Umwandlung der Rechtsform von Spitex Stadt Luzern) vermögen daher nicht zu überzeugen. Mögliche Optionen für eine Zusammenführung der beiden Organisationen sind die übrigen drei Szenarien, die nachfolgend näher erläutert werden.

#### **a) Eine öffentlich-rechtliche Anstalt für Viva Luzern und Spitex Stadt Luzern**

Grundlage einer öffentlich-rechtlichen Anstalt ist der Gründungs- bzw. Errichtungserlass. Die Vereinigung von Viva Luzern und Spitex Stadt Luzern zu einer öffentlich-rechtlichen Anstalt könnte sehr unterschiedlich ausgestaltet sein, da der Gesetzgeber beim Gründungs- bzw. Errichtungserlass über einen erheblichen Gestaltungsspielraum verfügt. Anders als bei einer Aktiengesellschaft bestehen keine übergeordneten gesetzlichen Vorgaben des Obligationenrechts. Eine öffentlich-rechtliche Anstalt wird jedoch einzig gegründet, um öffentliche Aufgaben zu erfüllen. Sie kann nur Tätigkeiten wahrnehmen, die ihr die Gesetzgebung einräumt. Beteiligungen von Dritten oder die Fusion mit anderen Einheiten sind bei einer öffentlich-rechtlichen Anstalt von vornherein ausgeschlossen. Gemäss Bundesrat ist die öffentlich-rechtliche Anstalt besonders geeignet für Aufgaben mit hoheitlichem oder Monopolcharakter.<sup>1</sup>

Gemäss Gutachten des KPM wären die Steuerungsinstrumente von Stadtrat und Parlament bei dieser Option gesetzlich festzulegen. Sie dürften sich denjenigen der Aktiengesellschaft annähern (vgl. Option d). Der Grosse Stadtrat wäre zuständig für die Verabschiedung des Gründungs- bzw. Errichtungserlasses, in dem u. a. Zweck, Aufgabe, Organisation und Mittel der Anstalt festgelegt würden. Der Grad der Autonomie würde sich nach diesem Erlass bestimmen. Einflussmöglichkeiten wären etwa die Ernennung des Anstaltsrates und der Geschäftsleitung wie auch die Festlegung der Eignerstrategie.

*Beurteilung:* Das KPM hält fest, dass öffentlich-rechtliche Anstalten aufgrund ihrer Staatsnähe breite (politische) Akzeptanz geniessen. Mit dem grossen Gestaltungsspielraum, über den diese Rechtsform hinsichtlich der Organisation und Steuerung verfügt, dürfte aber auch ein erheblicher Gestaltungs- und Regelungsaufwand einhergehen. Nachteilig werten die Experten und die Expertin jedoch insbesondere, dass diese Rechtsform allein auf die gesetzlich verankerten öffentlichen Aufgaben beschränkt ist und daher wenig flexibel auf ein sich veränderndes, dynamisches Umfeld reagieren kann.

#### **b) Eine gemeinsame Aktiengesellschaft für Viva und Spitex**

Für Aktiengesellschaften bestehen detaillierte gesetzliche Regelungen im Obligationenrecht. Eine Beteiligung von Dritten ist möglich. Wie die öffentlich-rechtliche Anstalt ermöglicht auch die Aktiengesellschaft eine grundlegende Integration der beiden Organisationen Viva Luzern und Spitex Stadt Luzern.

Solange sich die Aktiengesellschaft im Mehrheits- bzw. Alleinbesitz der Stadt Luzern befindet, stehen dem Stadtrat folgende Steuerungsinstrumente zu: die Einflussnahme durch das Aktienrecht (z. B. Erlass der Statuten, Wahl und allenfalls Abwahl des Verwaltungsrates), der Erlass einer Eignerstrategie (vgl. Art. 10 lit. d BR/LU), die Einsitznahme im strategischen Führungsorgan bzw. im Verwaltungsrat (vgl. Art. 762 OR und Art. 3 Abs. 1 BR/LU) sowie die Durchführung von in der Eignerstrategie zu regelnden

<sup>1</sup> Bundesrat (2006): Bericht des Bundesrates zur Auslagerung und Steuerung von Bundesaufgaben (Corporate-Governance-Bericht) vom 13. September 2006, BBl 2006 8233.

strategischen Führungsgesprächen zwischen dem Eigner und dem Verwaltungsrat bzw. einzelnen Verwaltungsräten der Gesellschaft (vgl. auch Richtlinie über das Beteiligungsmanagement der Stadt Luzern vom 29. Mai 2019, S. 22).

Der Grosse Stadtrat übt die Oberaufsicht aus (akzessorisch), beschliesst jährlich die übergeordneten normativen und politischen Vorgaben (Art. 11 Abs. 1 lit. d BR/LU) und nimmt alle vier Jahre die Beteiligungsstrategie zur Kenntnis (vgl. Art. 10 lit. g und f sowie Art. 11 Abs. 1 lit. e BR/LU sowie B+A 35/2018 vom 19. Dezember 2018: «Revision Beteiligungsmanagement», S. 24 f.). Weiter kann er jederzeit mittels Vorstössen Anliegen einbringen.

*Beurteilung:* Das KPM ist der Ansicht, dass die bestehenden detaillierten gesetzlichen Regelungen bei der Rechtsform der Aktiengesellschaft die Rechtssicherheit erhöhen. Gleichzeitig wird dadurch der Regelungsaufwand im Vergleich zur öffentlich-rechtlichen Anstalt verringert. Was die Wahl der Führungsorgane, Ausstattung mit Kapital, Möglichkeiten zur Wahl von Finanzierungsinstrumenten, Rechnungslegung, das Controlling und die Eignerstrategie betrifft, dürfte eine Aktiengesellschaft grundsätzlich in der Praxis weitgehend analog ausgestaltbar sein wie die öffentlich-rechtliche Anstalt. Einen zentralen Vorteil der Aktiengesellschaft gegenüber der öffentlich-rechtlichen Anstalt sehen die Expertinnen und Experten im Umstand, dass die Aktiengesellschaft aufgrund ihrer hohen Flexibilität besonders für die Erbringung von Dienstleistungen am Markt geeignet ist. Eine rasche Anpassung an neue Gegebenheiten könne durch die Aktiengesellschaft besser sichergestellt werden als durch eine öffentlich-rechtliche Anstalt, da letztere keine (neuen) Aufgaben wahrnehmen kann, die das Gesetz nicht vorsieht.

### **c) Holding AG bestehend aus Viva und Spitex**

Für die integrierte Versorgung wäre sowohl eine *einzig*e Aktiengesellschaft, in welcher Viva und Spitex als Einheit zusammengeführt werden, wie auch die Schaffung einer Holding denkbar. Bei einer Holding wären die beiden Einrichtungen Viva und Spitex weiterhin eigenständige Organisationen, allerdings würden sie sich unter einem gemeinsamen Dach einer Holding AG befinden. Bei der Holding verfügt neben der Holdinggesellschaft auch jede zum Konzern gehörende Unternehmung über ein strategisches Führungsorgan (Verwaltungsrat) sowie ggf. über ein operatives Führungsorgan (Konzern- bzw. Geschäftsleitung). Die Aktien der Holding würden von der Stadt zu 100 Prozent gehalten (wie dies bei Viva Luzern aktuell der Fall ist). Die Holding hält wiederum die Aktien der einzelnen Betriebe/Tochtergesellschaften. Sofern von der Eignerstrategie zugelassen, kann die Holding Aktien der einzelnen Tochtergesellschaften an geeignete strategische Partner abgeben, andere Organisationen übernehmen oder fusionieren.

In Bezug auf die Steuerungsmöglichkeiten der Stadt als Aktionärin (Eignerstrategie und Aktionärsrechte) gibt es gemäss Experten und Expertin keine wesentlichen Unterschiede zwischen der Holding und einer einzelnen Aktiengesellschaft. Ansprechpartner ist in beiden Fällen der Verwaltungsrat der Holding bzw. der einzelnen Aktiengesellschaft. Direkten Austausch würde die Stadt demnach mit dem Verwaltungsrat der Holding und nicht mit den Tochtergesellschaften pflegen.

*Beurteilung:* Das KPM sieht den Vorteil einer Holding gegenüber einer einzelnen Aktiengesellschaft darin, dass Unterschieden zwischen den beiden Gesellschaften (wie z. B. eine unterschiedliche Steuerbarkeit oder das Eingehen von Kooperationen mit unterschiedlichen Partnerinnen und Partnern) mehr Rechnung getragen werden kann. Die einzelnen Aktiengesellschaften innerhalb der Holdingstruktur hätten mehr Freiheit, sich zu organisieren, und könnten unterschiedliche Unternehmenskulturen besser berücksichtigen. Damit einher geht aber auch ein wichtiger Nachteil dieser Rechtsform: In einer Holding würde eine weniger tiefgehende Integration und Abstimmung der Angebote von Viva und Spitex im Sinne der integrierten Versorgung erfolgen, als wenn diese Angebote in einer einzelnen Aktiengesellschaft zusammengeführt sind. Zudem ist das Konstrukt der Holding aufgrund der zusätzlichen Hierarchieebene schwerfälliger und konfliktanfälliger als jenes der einzelnen Aktiengesellschaft. Die Abgrenzung der Kompetenzen der Konzernleitung und der Verwaltungsräte der einzelnen Tochtergesellschaften könnte sich schwierig gestalten. Geschäftsleitungsbeschlüsse können in einer einzelnen Aktiengesellschaft rasch und effektiv umgesetzt werden, und es entstehen weniger Aufwand und Kosten, da nur eine Jahresrechnung erstellt werden muss.

### 3.3 Abwägung der Varianten

Zentrale Abgrenzungsfrage zwischen der Rechtsform der Aktiengesellschaft und der öffentlich-rechtlichen Anstalt ist, ob für die wahrzunehmende Aufgabe ein Markt besteht und wie dynamisch sich dieser zeigt. Danach bemisst sich das Bedürfnis einer Organisation nach Handlungsspielraum, um ausreichend flexibel und rasch auf ein sich veränderndes Umfeld reagieren zu können. Diese Fragen werden nachfolgend untersucht.

#### 3.3.1 Im Wettbewerb

Sowohl Viva Luzern als auch Spitex Stadt Luzern befinden sich mit ihren Leistungen in einem freien Markt. Sie haben keine exklusiven Aufträge für ihre ambulanten und stationären Angebote, sondern stehen im Wettbewerb mit anderen Anbietenden. Neben der Viva Luzern gibt es in der Stadt Luzern acht private Pflegeheime. Im ambulanten Bereich steht die Spitex Stadt Luzern mit mehr als einem Dutzend privaten Spitex-Organisationen aus der Stadt und der Agglomeration im Wettbewerb. Auch wenn Viva Luzern und Spitex Stadt Luzern die beiden grossen Anbieterinnen im stationären bzw. ambulanten Bereich sind<sup>2</sup>, müssen sie sich trotzdem laufend als Organisationen mit attraktiven Angeboten positionieren, um nicht Kundschaft an konkurrierende Organisationen zu verlieren. Die Stadt Luzern verfügt über eine Versorgungslandschaft mit einer Vielzahl von Anbietenden, was auch erwünscht ist. Denn damit werden Wahlmöglichkeiten geboten, was ein erklärtes Ziel des Stadtrates ist.

Von der Frage des Wettbewerbs zu trennen ist die kommunale Aufgabe der Sicherstellung der ambulanten und stationären Versorgung. Gemäss § 2a Betreuungs- und Pflegegesetz vom 13. September 2010 (BPG; SRL Nr. 867 [\[Link\]](#)) ist es Aufgabe der Gemeinden, ein angemessenes ambulantes und stationäres Angebot für die Betreuung und Pflege von Betagten und Pflegebedürftigen zu sichern, wobei die stationäre Pflegeversorgung durch den Kanton mittels der Pflegeheimliste gesteuert wird (§§ 2b und 2c BPG). Die Stadt Luzern erfüllt ihre Aufgabe aktuell mit je einem Leistungsauftrag an Viva Luzern und an die Spitex Stadt Luzern. Der Auftrag verpflichtet sie zur Aufnahme von Klienten und Klientinnen, während die anderen Organisationen frei entscheiden können, einen Auftrag anzunehmen oder nicht.

#### 3.3.2 Dynamischer Markt

Gesellschaftliche, technologische und medizinische Entwicklungen erfordern, dass die Angebote entsprechend den Bedürfnissen der älteren und unterstützungsbedürftigen Menschen laufend weiterentwickelt werden. Darauf reagieren Spitex Stadt Luzern und Viva Luzern bereits heute innovativ. So hat die Spitex Stadt Luzern beispielsweise den «Brückendienst» aufgebaut, eine spezialisierte Palliativ- und Onkologiepflege, die zuerst als Pilotprojekt lanciert wurde. Viva Luzern wiederum hat einen Bedarf in der Gerontopsychiatrie erkannt und erarbeitet ein Konzept zur spezialisierten Betreuung von psychogeriatrisch erkrankten Menschen. Doch nicht nur der Nachfragemarkt ist dynamisch, sondern auch der Arbeitsmarkt. Der Fachkräftemangel verlangt von den Organisationen flexible Arbeitsmodelle wie beispielsweise das Pooling<sup>3</sup> oder das Zulagenmodell<sup>4</sup>, die den Bedürfnissen der Arbeitnehmenden gerecht werden und gleichzeitig eine qualitativ gute Pflege und Betreuung sichern. Der neuen integrierten Organisation muss der notwendige **Handlungsspielraum** eingeräumt werden, damit sie mit Flexibilität und in hoher Autonomie agieren kann.

---

<sup>2</sup> Viva Luzern deckt etwa zwei Drittel der insgesamt 1'324 Pflegeplätze in der Stadt Luzern ab (maximale Bettenzahl gemäss Pflegeheimliste des Kantons Luzern, Stand 1. Januar 2022). Der Anteil der von der Spitex Stadt Luzern erbrachten Pflegestunden entspricht ebenfalls etwa zwei Dritteln der gesamten in der Stadt Luzern erbrachten ambulanten Pflegeleistungen.

<sup>3</sup> Pooling: Verschiedene Organisationen schaffen ein «Sammelbecken» mit gemeinsamen Personalressourcen zum Ausgleich von personellen Engpässen. Viva Luzern hat ein internes Pool-Modell aufgebaut, das den Mitarbeitenden ermöglicht, ihren internen Einsatz flexibel wählen zu können.

<sup>4</sup> Zulagenmodell: Mitarbeitende überschreiten auf Vereinbarung während einer bestimmten Zeit das reguläre Arbeitspensum, was mit Zulagen abgerechnet wird.

Der **Autonomiegrad der Betriebsführung** ist bei der Aktiengesellschaft klar geregelt. Die Stadt als Eigentümerin bestimmt die strategische Ausrichtung und sichert damit, dass das Unternehmen eine integrierte Versorgung im Sinne der Eigentümerin, notabene des Parlaments und des Stadtrates, sicherstellt. Die betriebliche Führung obliegt den zuständigen Organen des Unternehmens. Bei der öffentlich-rechtlichen Anstalt wird die Einflussnahme der Politik im Rahmen des Errichtungserlasses bestimmt. Die Politik hat die Möglichkeit, tiefer in die Führung eines Unternehmens einzugreifen, als es die Rechtsform der Aktiengesellschaft vorsieht. Als Instrumente stehen beispielsweise Weisungsrechte, Bestellung des Anstalt- oder Aufsichtsrates und Genehmigungsvorbehalte zur Verfügung.

**Flexibilität in der Aufgabenerfüllung** bedeutet, dass die Aufgaben bzw. der Zweck der Gesellschaft bei Bedarf angepasst werden können. Dies ist bei einer Aktiengesellschaft mit einem Entscheid des Stadtrates, der in der Rolle der Generalversammlung für die Anpassung der Statuten zuständig ist, unkompliziert möglich. Innert angemessener Zeit kann entschieden werden, ob eine Anpassung der Aufgaben oder des Zwecks der Organisation angezeigt ist. Bei einer öffentlich-rechtlichen Anstalt ist eine Anpassung des Errichtungserlasses erforderlich, was in der Zuständigkeit des Parlaments liegt. Der Entscheid liegt somit erst nach einem länger dauernden Gesetzgebungsverfahren vor, was als Nachteil der öffentlich-rechtlichen Anstalt zu bewerten ist. Diese kann indessen ausgeglichen werden, wenn die Aufgaben der Organisation im Errichtungserlass bereits zu Beginn offen definiert werden.

### 3.3.3 Rechtssicherheit

Die Instrumente der Aktiengesellschaft sind im Obligationenrecht klar geregelt. Für die Anwendung der Bestimmungen kann auf eine reiche Praxis zurückgegriffen werden. Es besteht somit eine hohe Rechtssicherheit.

Öffentlich-rechtliche Anstalten basieren auf einem Grunderlass, für welchen es keine Vorgaben gibt. Bei der Gestaltung der gesetzlichen Regelungen ist ein grosser Spielraum gegeben. Der Stadt Luzern fehlen indessen Erfahrungen mit diesem Rechtsinstitut. Als einziges Beispiel kann die Pensionskasse Stadt Luzern angeführt werden, die als öffentlich-rechtliche Anstalt organisiert ist.<sup>5</sup> Die Gründung einer öffentlich-rechtlichen Anstalt ist mit Rechtsunsicherheiten und erheblichem Aufwand verbunden.

### 3.3.4 Allgemeiner Trend

Der Blick in die Landschaft der stationären Pflege zeigt, dass bei der Rechtsform dieser Organisationen ein Wandel von der öffentlich-rechtlichen Anstalt zur Aktiengesellschaft festzustellen ist. Im Bericht des KPM wird dazu ausgeführt: «Die Anzahl Alten- und Pflegeheime in der Schweiz ist über die letzten 15 Jahre nahezu stabil geblieben. Im Jahr 2006 gab es 1'544 Heime, die bis 2020 auf 1'553 Heime leicht angewachsen sind (+0,6 Prozent). Obwohl das Gesamtbild relativ stabil zu sein scheint, unterlagen die Alten- und Pflegeheime einem Wandel bezüglich der Rechtsformen. In den letzten 15 Jahren hat die Anzahl an öffentlich-rechtlichen Institutionen um 22 Prozent abgenommen, während die Ausgestaltung in privaten Rechtsformen deutlich zugenommen haben.»<sup>6</sup>

## 3.4 Beispiele

Die Erfahrungen der Stadt Luzern mit der Rechtsform der öffentlich-rechtlichen Anstalt begrenzen sich auf die Pensionskasse Stadt Luzern (vgl. Reglement über die Pensionskasse Stadt Luzern vom 27. Oktober 2022, PKR; sRSL 0.8.5.1.1 [\[Link\]](#)), wobei in diesem Fall die Besonderheit gegeben ist, dass bei der Regelung der Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortung der Pensionskassenkommission als oberstem Organ auf das Bundesgesetz über die berufliche Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge (BVG) verwiesen wird. Zum besseren Verständnis zur Ausgestaltung eines Errichtungs- oder Gründungserlasses einer öffentlich-rechtlichen Anstalt werden daher nachfolgend zwei Beispiele aus der Praxis aufgeführt.

<sup>5</sup> Grunderlass ist das Reglement über die Pensionskasse Stadt Luzern vom 27. Oktober 2022 (PKR; sRSL 0.8.5.1.1 [\[Link\]](#)).

<sup>6</sup> Vgl. Bericht KPM S. 26/27.

### 3.4.1 KZU Kompetenzzentrum Pflege und Gesundheit Bassersdorf

Das KZU Kompetenzzentrum Pflege und Gesundheit mit Sitz in Bassersdorf ist eine öffentlich-rechtlich organisierte Anstalt. Sie betreibt zwei Pflegezentren, führt ein breites Angebot an ambulanten Leistungen und beschäftigt rund 500 Mitarbeitende.<sup>7</sup> Im Unterschied zur Stadt Luzern, welche alleinige Eigentümerin der integrierten Organisation sein wird, handelt es sich beim KZU um eine interkommunale Anstalt, die von 20 Gemeinden gehalten wird. Das KZU steht auch in Konkurrenz, beispielsweise mit dem Regionalen Alterszentrum Embrachertal. Mit einem Anstaltsvertrag kann der Besonderheit von 20 Trägergemeinden Rechnung getragen werden. Aufsicht und Führung sind frei gestaltbar. So wurde für das KZU ein Aufsichtsrat installiert, in welchem Gemeindevorstandende aller 20 Gründergemeinden Einsitz haben (Gemeinden mit über 10'000 Einwohnenden haben Anspruch auf zwei Vertretungen). Der Aufsichtsrat beaufsichtigt die gesamte Tätigkeit der Anstalt. Es liegt insbesondere in seiner Kompetenz, den Verwaltungsrat zu wählen und den jährlichen Grundleistungsauftrag der Anstalt mit allfälligen Beiträgen der Gemeinden zu genehmigen. Für grössere Ausgaben muss der Verwaltungsrat die Genehmigung des Aufsichtsrates einholen. Die strategische Planung hingegen liegt in der alleinigen Kompetenz des Verwaltungsrates.

*Erwägungen:* Ein Aufsichtsrat besetzt mit über 20 Personen vermag offensichtlich nicht als effizientes Führungsorgan zu überzeugen. Diese Lösung ist beim KZU der Gegebenheit von 20 Trägergemeinden geschuldet. Die Stadt Luzern wäre indessen Alleineigentümerin der integrierten Organisation, womit auch ein kleinerer Aufsichtsrat denkbar ist. Zentrale Fragen sind jedoch die Besetzung und die Kompetenzen des Aufsichtsrates. Soll der Stadtrat die Aufsicht übernehmen? Das wäre nicht unähnlich der heutigen Rolle des Stadtrates bei einer Aktiengesellschaft. Doch was wären in diesem Fall die Kompetenzen des Parlaments? Oder soll der Aufsichtsrat mit Vertretungen aus dem Parlament besetzt werden? Was wären dann die Kompetenzen von Stadtrat und dem gesamten Parlament? All diese offenen Fragen wären beim Verfassen eines Anstaltsvertrages zu beantworten. Die Zuordnung und Abgrenzung der Kompetenzen der verschiedenen Organe müssen klar geregelt werden. Es müsste ein neues Konstrukt gebaut werden, wofür der Stadt Luzern die Erfahrungen fehlen.

### 3.4.2 Kantonsspital Luzern

Als weiteres Beispiel kann des Luzerner Kantonsspital genannt werden, das von 2007 bis 2021 nach der Auslagerung aus der kantonalen Verwaltung als öffentlich-rechtliche Anstalt geführt wurde. Die gesetzliche Grundlage für die damalige öffentlich-rechtliche Anstalt und damit der Errichtungserlass war das Spitalgesetz vom 11. September 2006 (SRL Nr. 800a [\[Link\]](#)) mit umfassenden Bestimmungen zur Regelung des Spitals. Unter dem Kapitel «Organisation» wurden die Aufgaben des Grossen Rates (heute: Kantonsrat), des Regierungsrates und des Gesundheits- und Sozialdepartements aufgeführt sowie Funktion und Aufgaben von Spitalrat und Direktor oder Direktorin. Der Spitalrat war oberstes Organ des Unternehmens und verantwortlich für die strategische Unternehmensführung. Er bestand aus fünf bis neun Mitgliedern. Wählbar waren Persönlichkeiten mit Erfahrung im Gesundheitswesen, in der Wirtschaft und in der Politik. Ein Mitglied konnte dem Regierungsrat angehören. Dieses Organ entspricht etwa dem heutigen Verwaltungsrat der Viva Luzern. Wobei eine Vertretung des Gesundheitsdepartements an den Sitzungen des Spitalrates mit beratender Stimme teilnahm. Das Gesundheitsgesetz enthielt Regelungen zur Betriebsführung und -organisation, zum Controlling, zur Finanzierung, zum Finanzhaushalt und zur Rechnungs-führung, zum Personal, zu Rechtsbeziehungen, Haftung und Rechtsschutz. Das Kantonsspital hatte ein Globalbudget, das vom Grossen Rat beschlossen wurde. Weitere Kompetenz des Grossen Rates war die Kenntnisnahme des Geschäftsberichtes.<sup>8</sup>

*Erwägungen:* Die Regelungen zum Kantonsspital waren umfassend und komplex. Dieser Errichtungserlass ist ein Gegenbeispiel zum schlanken Anstaltsvertrag des KZU. Es wird damit die Bandbreite der Möglichkeiten in der Ausgestaltung eines Erlasses zur Gründung einer öffentlich-rechtlichen Anstalt deutlich. Zu vermerken ist, dass die Organe des Luzerner Spitals als öffentlich-rechtliche Anstalt den Organen

<sup>7</sup> KZU Kompetenzzentrum Pflege und Gesundheit ([Link](#)).

<sup>8</sup> Das Luzerner Kantonsspital (LUKS) wurde per 1. Juni 2021 in eine gemeinnützige Aktiengesellschaft mit Holdingstruktur umgewandelt mit dem Ziel, die rein vertragliche Zusammenarbeit mit dem Spital Nidwalden auszubauen und die Spital Nidwalden AG als Tochtergesellschaft zu integrieren. Die LUKS-Gruppe ist zu 100 Prozent im Eigentum des Kantons Luzern.

einer städtischen Aktiengesellschaft entsprechen. Im Unterschied zum kantonalen Parlament kann das städtische Parlament der Aktiengesellschaft jedoch übergeordnete normative und politische Vorgaben machen. Das kantonale Parlament hatte keine Kompetenzen zur strategischen Ausrichtung des Unternehmens, sondern war auf die Auftragsbeschreibung im Spitalgesetz beschränkt.

### 3.5 Fazit

Nach Abwägen der verschiedenen Aspekte der beiden Rechtsformen der öffentlich-rechtlichen Anstalt und der Aktiengesellschaft mit Bezug zur geplanten integrierten Organisation und der damit verbundenen Ziele bevorzugt der Stadtrat die Option einer gemeinsamen Aktiengesellschaft für Viva Luzern und Spitex Stadt Luzern. Die Aktiengesellschaft bietet den geeigneten Rahmen für ein Unternehmen, das im Wettbewerb mit anderen Anbietenden steht und sich in einem dynamischen Umfeld behaupten muss. Eine gemeinsame Aktiengesellschaft erachtet der Stadtrat zudem zweckmässiger als eine Holdinglösung, weil sie eine schlankere Führungsstruktur sowie eine tiefergehende Integration und Abstimmung der Angebote von Viva und Spitex im Sinne der integrierten Versorgung ermöglicht.

Die Instrumente der politischen Führung des Unternehmens sind bei der Aktiengesellschaft mit den städtischen Regelungen des Beteiligungsmanagements klar gegeben und auch für die Führung der integrierten Organisation geeignet. Das Parlament und der Stadtrat geben mit den übergeordneten normativen und politischen Vorgaben bzw. der Eignerstrategie die Ausrichtung des Unternehmens vor und können das Unternehmen mit deutlichen Vorgaben in die gewünschte Richtung führen. Die Umsetzung in eine Unternehmensstrategie ist Aufgabe der verantwortlichen Organe des Unternehmens, die über das entsprechende Fachwissen verfügen. Der Stadtrat sieht keine Gründe, weshalb eine tiefere politische Führung der künftigen integrierten Organisation angezeigt sein sollte. Vielmehr soll das Unternehmen den betrieblichen Spielraum einer Aktiengesellschaft nutzen können, um die integrierte Versorgung und innovative Dienstleistungen vorantreiben zu können.

Die Einschätzung, dass die Aktiengesellschaft die geeignete Rechtsform ist, findet zudem Bestätigung im allgemeinen Trend, wonach Organisationen im Pflegebereich, die bei einer Auslagerung als öffentlich-rechtliche Anstalten ausgestaltet wurden, später in Aktiengesellschaften umgewandelt werden.

Es wird an dieser Stelle auch auf das Gutachten ME Advocat Rechtsanwälte verwiesen, das von der Finanzdirektion im Zusammenhang mit der Motion 103, Simon Roth, Lena Hafen und Gianluca Pardini namens der SP-Fraktion sowie Thomas Gfeller namens der SVP-Fraktion vom 14. Mai 2021: «Überprüfung der Rechtsformen der Aktiengesellschaften im städtischen Alleinbesitz», in Auftrag gegeben und im Rahmen des B+A 32 vom 13. September 2023: «Überprüfung der Rechtsformen der Aktiengesellschaften im städtischen Alleinbesitz» veröffentlicht wurde. Im Gutachten wurden drei Organisationsformen (privatrechtliche Aktiengesellschaft, öffentlich-rechtliche Anstalt und Zentralverwaltung) anhand von verschiedenen Kriterien beurteilt und eine summarische Einschätzung zu den vier Aktiengesellschaften im städtischen Alleinbesitz (ewl Energie Wasser Luzern, Verkehrsbetriebe Luzern [vbl], Viva Luzern AG und Hallenbad Luzern AG) vorgenommen. Die Gutachter ME Advocat Rechtsanwälte anerkennen, dass die Aktiengesellschaft die geeignete Rechtsform für die Viva Luzern AG ist, und sehen keinen Handlungsbedarf für Veränderungen. Es wird dazu ausgeführt: «Die Dienstleistungen von Viva Luzern AG sind grundsätzlich marktfähig und – innerhalb des Pflegefinanzierungsregimes – auch preisfinanziert. Damit erbringt Viva Luzern AG in grossen Teilen Dienstleistungen am Markt, weshalb die Organisationsform der Aktiengesellschaft geeignet und richtig ist, insbesondere auch vor dem Hintergrund der angebotenen kommerziellen Leistungen. Gerade auch im Hinblick auf eine weitere Intensivierung von Kooperationen oder gar Beteiligungen an oder durch andere Institutionen der Gesundheitsversorgung, stellt die Organisationsform der Aktiengesellschaft eine gute Ausgangslage dar» (vgl. Rz. 343 des Gutachtens). Diese Erkenntnisse bestätigen die Absicht des Stadtrates, die Rechtsform der Aktiengesellschaft auch für die integrierte Organisation weiterzuführen.

### 3.6 Protokollbemerkungen

Der Grosse Stadtrat hat im Rahmen der Beratung des B+A 21/2021: «Projekt «Alterswohnen integriert»» zwei Protokollbemerkungen zu den politischen Einfluss- und Steuerungsmöglichkeiten angebracht. Es sollen die diesbezüglichen Möglichkeiten aufgezeigt werden.

Mit dem Entscheid, die integrierte Organisation als Aktiengesellschaft zu führen, sind die politischen Einfluss- und Steuerungsmöglichkeiten gegeben. Es gelten die Regelungen des Reglement über das Beteiligungsmanagement der Stadt Luzern vom 21. März 2019 (Beteiligungsreglement, BR; sRSL 0.5.1.1.3 [\[Link\]](#)), das für alle rechtlich selbstständigen Organisationen, an denen die Stadt beteiligt ist, gilt. Abweichungen für einzelne Beteiligungen sind nicht vorgesehen. Die Viva Luzern gilt als wichtige Beteiligung. Dieselbe Einstufung wird gemäss den Kriterien von Art. 3 Abs. 3 BR auch für die geplante integrierte Organisation zur Anwendung kommen.

Der Grosse Stadtrat bringt mit Protokollbemerkung 7 zum B+A 21/2021 drei konkrete Anliegen ein, die nachfolgend geprüft werden.

– Rechenschaftsbericht an das Parlament:

Die Berichterstattung ist in Art. 8 und 10 lit. h BR eingehend geregelt. Sie besteht aus dem Beteiligungsspiegel und dem Bericht zur Umsetzung der Beteiligungsstrategie. Dieser wird alle vier Jahre als Anhang der Beteiligungsstrategie beigefügt und in den Zwischenjahren als Anhang dem B+A über die übergeordneten normativen und politischen Vorgaben der wichtigen Beteiligungen. Zudem informiert der Stadtrat die zuständige Kommission des Grossen Stadtrates, die GPK, jährlich über die Erfüllung der Eignerziele der wichtigen Beteiligungen. Die zuständige Kommission kann zudem Mitglieder des Verwaltungsrates befragen.

– Einsitznahme des zuständigen Exekutivmitglieds im strategischen Organ:

Gemäss Ziff. 9 der Richtlinien zum BR ist eine Vertretung durch eine Fachdirektion im strategischen Organ der Beteiligung ausgeschlossen, wenn sie gleichzeitig wesentliche Leistungseinkäufe tätigt. Mit diesem Grundsatz werden die beiden Rollen der Stadt klar auseinandergelassen. In der Rolle der Eignerin nimmt sie Einsitz in das strategische Organ der Beteiligung, als Gewährleisterin schliesst sie mit Unternehmen Leistungsvereinbarungen.

Eine Einsitznahme des Vorstehers oder der Vorsteherin der Sozial- und Sicherheitsdirektion im Verwaltungsrat der integrierten Organisation ist demnach nicht angezeigt. Denn die Sozial- und Sicherheitsdirektion ist zuständig für die Verhandlung der Pflgetarife und den Abschluss von Leistungsvereinbarungen mit allen ambulanten und stationären Organisationen. Nimmt der Vorsteher oder die Vorsteherin der Fachdirektion gleichzeitig im Verwaltungsrat der integrierten Organisation Einsitz, besteht die Gefahr des Verdachts, dass diese Organisation bei den Tarifverhandlungen bevorzugt wird.

– Abschluss der Leistungsvereinbarungen durch das Parlament:

Die Regelungen zu den Leistungsvereinbarungen im ambulanten und stationären Bereich finden sich im Reglement über die Gestaltung und Steuerung der Versorgung in den Bereichen Pflege und Wohnen vom 27. Oktober 2011 (sRSL 4.2.1.1.1 [\[Link\]](#)). Das Reglement sieht vor, dass die Leistungsvereinbarungen vom Stadtrat abgeschlossen werden und der Grosse Stadtrat Rahmenkredite bewilligt (Art. 5, 6 und 7 des Reglements). Aktuelle Praxis ist es, dass die notwendigen Kredite vom Grossen Stadtrat jeweils im Rahmen des Globalbudgets der Abteilung Alter und Gesundheit beschlossen werden.

Gemäss Art. 5 Abs. 2 des Reglements können die Leistungsvereinbarungen für maximal drei Jahre abgeschlossen werden. Es ist somit möglich, dem Grossen Stadtrat dreijährige Rahmenvereinbarungen zum Beschluss zu unterbreiten. Die Tariffestlegungen, die sich auf detaillierte Kostenrechnungen der Institutionen stützen und nicht veröffentlicht werden können, erfolgen weiterhin durch den Stadtrat.

Ausgehend von den heute vorhandenen Leistungsverträgen können die künftigen vertraglichen Regelungen mit der neuen integrierten Organisation wie folgt gestaltet werden:



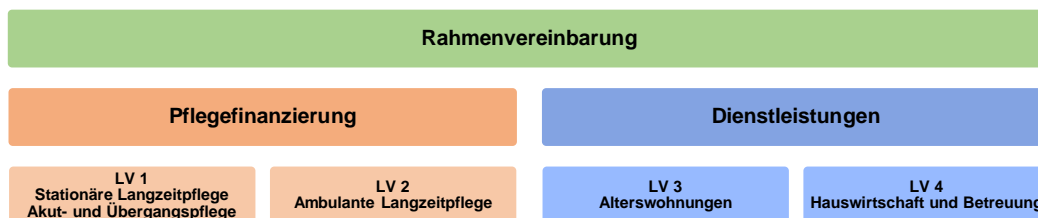


Abb. 1: System der Leistungsvereinbarungen

Vertrag	Inhalte	Gültigkeitsdauer	Zuständigkeit	Grundlage
<b>Rahmenvereinbarung</b>	Übergeordnete strategische und konzeptionelle Bestimmungen, die für alle Teilbereiche Gültigkeit haben (Handlungsgrundsätze, Zielgruppe, Personal usw.)	Befristet auf x Jahre mit Überprüfung und Neuabschluss.	GRSTR	B+A
<b>Leistungsvereinbarungen</b>	Stationäre Langzeitpflege und AÜP (bisher Viva)	1 Jahr (jährliche Tariffestlegung, Gleichbehandlung private Heime)	STR	KVG, BPG, BPV
	Ambulante Langzeitpflege (bisher Spitex)	1 Jahr (jährliche Tariffestlegung, Gleichbehandlung private Spitex)	STR	KVG, BPG, BPV
	Betreuung Alterswohnungen (bisher Viva)	3 Jahre	STR	Städtisches Reglement
	Hauswirtschaft und Betreuung (bisher Spitex)	3 Jahre	STR	Städtisches Reglement

Abb. 2: Beschreibung der Leistungsvereinbarungen

Der Stadtrat beabsichtigt, dem Parlament die Rahmenvereinbarungen der neuen integrierten Organisation zum Beschluss zu unterbreiten.

## 4 Ziele und Prozess der Zusammenführung

Anstoss für den Prozess der Zusammenführung der beiden Organisationen Viva Luzern und Spitex Stadt Luzern ist die Erkenntnis, dass integrierte und durchlässige Angebote («ambulant und stationär aus einer Hand») einen Mehrwert für die älteren und unterstützungsbedürftigen Menschen darstellen. Nachfolgend werden die aktuelle Situation der beiden Organisationen Viva Luzern und Spitex Stadt Luzern sowie die betrieblichen Synergieeffekte einer Zusammenführung beleuchtet. Sodann wird aufgezeigt, welche Ergebnisse im weiteren Prozess zu erarbeiten sind.

### 4.1 Ausgangslage

Nachfolgende Aussagen zur aktuellen Situation der beiden Organisationen Viva Luzern und Spitex Stadt Luzern stützen sich auf die veröffentlichten Geschäfts- und Finanzberichte 2022.

#### 4.1.1 Viva Luzern<sup>9</sup>

##### a) Kennzahlen per 31. Dezember 2022

– Anzahl Mitarbeitende:	1'173 (davon 170 Lernende)
– Vollzeitstellen	942 (mit Anrechnung der Lernenden)
– Freiwillige	115
– Anzahl Pflegeplätze	866 total / 810 belegt
– Durchschnittsalter Bewohner/innen	85,7 Jahre

##### b) Lagebericht

###### – Geschäftsverlauf

Die Coronapandemie hat sich im Verlauf des Jahres weitgehend normalisiert. Zugespitzt hat sich weiter der Fachkräftemangel. Zur Sicherung der Fachlichkeit musste erneut umfangreich Temporärpersonal rekrutiert werden. Dazu kam eine weiterhin hohe Ausfallquote der Mitarbeitenden, die häufig auch auf Corona zurückzuführen war.

Die finanzielle Führung des Unternehmens gestaltete sich nicht nur vor diesem Hintergrund als herausfordernd. Die Nachfrage bzw. Auslastung hat sich seit Jahresbeginn zwar kontinuierlich erholt; infolge der knappen Personalressourcen konnten aber in der zweiten Jahreshälfte nicht alle freien Betten belegt werden. Dazu kommen die stark gestiegenen Kosten in fast allen Bereichen. Insbesondere der massive Anstieg der Energiepreise führte zu deutlichen Mehrkosten. Die fehlenden Erträge konnten auch deshalb trotz grosser Anstrengungen und aktivem Management auf der Kostenseite nicht kompensiert werden. Das Unternehmen schliesst das Geschäftsjahr daher mit einem deutlichen Verlust ab.

###### – Finanzielle Perspektiven

Die finanzielle Lage von Viva Luzern ist vor dem Hintergrund der aktuellen Entwicklungen herausfordernd. Der Verlust im laufenden Betriebsjahr ist auch auf besondere Umstände zurückzuführen. Das Unternehmen ist weiterhin angemessen kapitalisiert. Der Finanzplan geht in der Planperiode von stabilen Ertragsüberschüssen aus. Damit diese erreicht werden, sind Effizienzgewinne und strukturelle Veränderungen geplant, die entsprechenden Massnahmen sind eingeleitet. Für die weitere Erneuerung der Betriebe und die zahlreichen (Innovations-)Projekte sind auch in den nächsten Jahren umfangreiche Investitionen vorgesehen. Die notwendigen Mittel dafür stehen zur Verfügung.

###### – Fach- und Arbeitskräftemangel

Seit der Coronapandemie hat sich der Fachkräftemangel in der Betreuung und Pflege sowie der Gastronomie verschärft und ist für die Betriebe von Viva eine tägliche Herausforderung. Priorisiert wird in die Mitarbeitendenbindung, in die Befähigung der Führungskader, die Aus- und Weiterbildung der Mitarbeitenden, die Flexibilisierung von Arbeitsmodellen sowie die Rekrutierung und Befähigung von quer einsteigenden Personen investiert.

###### – Marktumfeld

Die Coronapandemie hatte nicht nur Personalengpässe, sondern auch tiefere Bettenbelegungen durch weniger Neuplatzierungen zur Folge. Die Gründe für weniger Heimeintritte sind vielfältig: eine Marktverschiebung Richtung Spitex, schlechtes Image der Branche inklusive Angst vor der Pandemiesituation und zunehmend wieder Pflege und Betreuung durch die Angehörigen. Um attraktiv zu bleiben, investiert Viva Luzern in moderne Infrastrukturen und neue Angebote wie Alterspsychiatrie und Wohnen mit Services. Mitte 2023 kann Viva Luzern eine Trendwende verzeichnen. Die Nachfrage und damit die Bettenauslastung<sup>10</sup> sind wieder spürbar gestiegen.

###### – Digitalisierung

Die neue Realität erfordert Investitionen in die Digitalisierung, um Prozesse und Strukturen zu hinterfragen, neue zu denken und effizienter und effektiver zu gestalten.

<sup>9</sup> Geschäfts- und Finanzbericht Viva Luzern 2022 ([Link](#)).

<sup>10</sup> Per Mitte Juni 2023 liegt die Bettenauslastung der Viva Luzern bei knapp 95 Prozent und damit nur leicht unter dem Budget.

## c) Finanzbericht 2022

Die Viva Luzern AG schloss das Geschäftsjahr 2022 mit einem Jahresverlust von Fr. 1'911'000.– ab, weswegen das Eigenkapital per 31. Dezember 2022 auf Fr. 77'872'000.– gesunken ist und nun knapp unter dem einbezahlten Aktienkapital von Fr. 78'000'000.– liegt. Zum zweiten Mal in der Unternehmensgeschichte der Viva Luzern AG wird ein Jahresverlust geschrieben. Der Betriebsertrag konnte 2022 um rund 1,3 Mio. Franken gegenüber dem Vorjahr gesteigert werden, jedoch stiegen die Aufwandkosten vor allem im Personalaufwand wesentlich an. Zur Sicherung der Fachlichkeit musste erneut umfangreich Temporärpersonal rekrutiert werden. Im Übrigen betrieblichen Aufwand sind die Kosten im Zusammenhang mit Energie und Wasser deutlich angestiegen.

Die Viva Luzern AG weist per 31. Dezember 2022 einen Eigenfinanzierungsgrad von 48,19 Prozent aus (Vorjahr: 46,42 Prozent).

**4.1.2 Spitex Stadt Luzern<sup>11</sup>**

## d) Kennzahlen per 31. Dezember 2022

– Anzahl Mitarbeitende	372 (davon 56 Lernende)
– Vollzeitstellen	252,54
– Einsätze	266'347 total / 730 durchschnittlich pro Tag
– Klientinnen/Klienten	2'135 total / 1'085 durchschnittlich pro Monat
– Durchschnittsalter Klientenschaft	74,3 Jahre

## e) Lagebericht

## – Risikobeurteilung

Die Risikobeurteilung wird periodisch oder laufend, je nach Situation, durchgeführt. Massnahmen werden, wo notwendig, umgesetzt, um einen zuverlässigen Betrieb, die Dienstleistungen und den Auftrag der Spitex Stadt Luzern sicherzustellen. Zentral war die Gewährleistung der Stellenbesetzungen im Bereich der Pflege und Betreuung und der Elektrizität über die Wintermonate. Aufgrund des mangelnden Eigenkapitals besteht das Risiko, die Dienstleistungen nicht jederzeit sicherstellen zu können.

## – Bestellungen- und Auftragslage

Die Nachfrage nach den Dienstleistungen der Spitex Stadt Luzern war insgesamt hoch. Im Berichtsjahr wurde gesamtbetrieblich ein Wachstum von über 2 Prozent gegenüber dem Vorjahr erreicht. Die verrechneten Stunden bei den Pflegedienstleistungen in der Stadt Luzern verzeichneten ein Wachstum von 2,1 Prozent. Das Angebot des Brückendienstes (Palliative Care) wies eine Abnahme gegenüber dem Vorjahr von 5,27 Prozent auf. Im Bereich der Hauswirtschaft ist nach wie vor eine sinkende Nachfrage zu beobachten (–3,8 Prozent).

## – Zukunftsaussichten

Die Spitex Stadt Luzern rechnet für das Geschäftsjahr 2023 mit einem Wachstum der verrechenbaren Stunden. Die Belastung der Mitarbeitenden aus der Coronapandemie ist immer noch spürbar, auch psychisch, was zu weiteren Krankheitsausfällen führt. Massnahmen einer engen Begleitung sind implementiert.

## f) Finanzbericht 2022

Die Spitex Stadt Luzern schloss das Geschäftsjahr 2022 mit einem Jahresverlust von Fr. 287'504.– ab, das Organisationskapital per 31. Dezember 2022 beträgt Fr. 901'911.– (Vorjahr: Fr. 1'140'365.–). Das Organisationskapital setzt sich aus einem freien Spendenfonds mit Fr. 650'503.– (Vorjahr: Fr. 601'453.–) und dem Betriebskapital über Fr. 251'408.– (Vorjahr: Fr. 538'912.–) zusammen. Der Jahresverlust 2022 mindert das Betriebskapital um rund die Hälfte.

Obwohl der Betriebsertrag gegenüber dem Vorjahr um rund Fr. 614'000.– (bzw. 2,7 Prozent) gesteigert werden konnte, verursachten die hohen Aufwandkosten einen Jahresverlust. Aufgrund eines signifikanten Anstieges an krankheitsbedingten Kurzzeitabsenzen entstanden Mehrkosten in Form von zusätzlichen Lohnaufwänden von rund Fr. 280'000.–, welche so nicht erwartet waren. Das zweckgebundene Fondskapital ist 2022 um Fr. 44'175.– auf Fr. 1'626'740.– gesunken.

<sup>11</sup> Jahres- und Finanzbericht Spitex Stadt Luzern 2022 ([Link](#)).

### 4.1.3 Zusammenfassend

Die beiden Organisationen Viva Luzern AG und Spitex Stadt Luzern sind grundsätzlich gut aufgestellt, die letzten zwei Jahre waren jedoch aufgrund verschiedener Faktoren herausfordernd. Dies spiegelt sich ebenfalls in den Finanzen, beide Betriebe weisen 2022 einen verhältnismässig hohen Jahresverlust aus. Eine besondere Herausforderung für beide Betriebe ist der Fach- und Arbeitskräftemangel. Infolge der knappen Personalressourcen konnte die Viva Luzern AG die notwendige Bettenbelegung nicht erreichen und die gestiegenen Kosten nicht decken. Die Spitex Stadt Luzern konnte die budgetierten Stunden im Jahr 2022 klar nicht erreichen (Abweichung von 4,6 Prozent). Die Ertragsausfälle wurden nicht vollumfänglich durch tiefere (Personal-)Kosten kompensiert. Viva Luzern rechnet für das Geschäftsjahr 2023 mit einer Stabilisierung der Finanzkennzahlen. Die Spitex Stadt Luzern befindet sich aufgrund des geringen Eigenkapitals finanziell in einer herausfordernden Situation. Es gibt wenig Spielraum für Innovationen.

## 4.2 Synergieeffekte

Bei der Zusammenführung von Unternehmen ist mit einer Bandbreite von verschiedenen Auswirkungen zu rechnen. Eine Studie zu den betriebswirtschaftlichen Effekten der Fusion von Grossunternehmen nennt namentlich folgende positive wie negative Effekte, die es zu berücksichtigen gilt:<sup>12</sup>

- Erlangung von Synergievorteilen
- Strategische Position im Wettbewerb
- Wertmindernde Effekte (Dissynergien)
- Integrationskosten

Nachfolgend werden die Synergieeffekte der geplanten Zusammenführung von Viva Luzern und Spitex Stadt Luzern entlang der genannten Punkte beleuchtet.

### 4.2.1 Synergievorteile

Durch das Zusammenwirken von Unternehmen wird ein Gesamteffekt erreicht, der in der Summe die Einzeleffekte übertrifft (Verbundeffekt).<sup>13</sup>

Eine integrierte Organisation, die sowohl über ambulante wie stationäre Angebote verfügt, kann die **Auslastungsrisiken besser auffangen** und ausgleichen. Insbesondere beim grössten Kostenfaktor, dem Personaleinsatz, verfügt sie kurzfristig und längerfristig über einen grösseren Gestaltungsspielraum für eine optimierte Auslastung, indem sie das Pflegepersonal im ambulanten sowie im stationären Bereich einsetzen kann.

Die Gefahr von Auslastungsrisiken ergibt sich aus der Veränderung der Bedürfnisse der zukünftigen Kundinnen und Kunden, die im zunehmenden Wettbewerb verstärkt niederschlagen. Dabei spielen sowohl kulturelle Unterschiede zwischen den Generationen als auch unvorhergesehene Ereignisse wie die Pandemie eine Rolle. Zudem haben auch die unterschiedlichen Finanzierungssysteme der ambulanten und stationären Pflege zum Teil unterschiedliche Auswirkungen auf die Nachfrage und die Finanzierbarkeit der Leistungen.

Ein grosses Synergiepotenzial besteht in der Bereitstellung von heutigen **Supportprozessen**, insbesondere:

- Personalmanagement (insbesondere gemeinsame Personalbeschaffung und gemeinsame Aus- und Weiterbildung)
- Finanzmanagement
- Infrastruktur, Einkauf und Logistik
- Informatiksupport

---

<sup>12</sup> Vgl. dazu: Mayerhofer Helene (1999), Betriebswirtschaftliche Effekte der Fusion von Grossunternehmen, in: Betriebswirtschaftliche Handlungshilfen, Bd. 1.

<sup>13</sup> Vgl. Mayerhofer, Kap. 4.4.1.

Noch grösser erscheint das Effizienzpotenzial in der zukünftigen Gestaltung des Kundinnen- und Kundenmanagements und in der damit zusammenhängenden Digitalisierung. Hier ergeben sich Innovationen in neue Leistungskonzepte (z. B. integriertes Case-Management) und Investitionen in entsprechende IT-Systeme.

Ein weiteres Effizienzpotenzial liegt auch in medizinisch-technischen Innovationen, die sowohl für die ambulante als auch für die stationäre Pflege und Betreuung genutzt werden können.

#### 4.2.2 Strategische Position im Wettbewerb

Fusionen oder Übernahmen bringen nur den gewünschten Erfolg, wenn die Transaktion zur strategischen Ausrichtung des Unternehmens passt bzw. eine strategische Neupositionierung im Zuge der Zusammenführung erfolgt.<sup>14</sup>

Treiber der Zusammenführung von Spitex Stadt Luzern und Viva Luzern sind weniger die Skalenerträge in den Supportprozessen, als vielmehr die sinnhafte strategische Ausrichtung der beiden Unternehmen auf die integrierte Versorgung, die den Nutzen für den Menschen ins Zentrum stellt. Damit wird die Zusammenführung durch eine starke ethische Werthaltung und Mission getragen, die sich in der gemeinsamen neuen Unternehmensstrategie und in der Unternehmenskultur niederschlagen wird.<sup>15</sup>

#### 4.2.3 Dissynergien

Durch das Zusammenwirken von unternehmerischen Tätigkeiten können wertmindernde Effekte entstehen wie Kostennachteile durch Grösse. Ab einer bestimmten Unternehmensgrösse ist mit progressiv anwachsenden Kosten zu rechnen (als Gegensatz zur Kostendegression aufgrund von Grösse). Diese zunehmenden Kosten sind insbesondere im vermehrten Informations-, Steuerungs- und Kontrollaufwand zu sehen.<sup>16</sup> Im vorliegenden Fall können diese Effekte allerdings relativiert werden:

Die Bereiche der ambulanten und stationären Pflege sind stark reglementiert. Hinzu kommt, dass die Supportsysteme (Bedarfsabklärung, Einsatzplanung und Pflegedokumentation, HR, FRW) eine zunehmend hohe Komplexität aufweisen. Kleinere Spitexbetriebe und kleinere Heime haben zunehmend Mühe, die damit verbundenen Managementkapazitäten bereitzustellen. Sowohl Viva Luzern als auch Spitex Stadt Luzern dürfen bereits heute als grosse Unternehmen in ihrer jeweiligen Branche betrachtet werden. Sie verfügen über standardisierte Leistungsprozesse und über entsprechende Supportsysteme. Die Synergien in der gemeinsamen Sicherstellung der Leistungsprozesse und insbesondere in den zunehmenden Investitionen in die Digitalisierung dürften die Kosten für die Harmonisierung zwischen den beiden Systemen bei Weitem übertreffen.

Häufig sind Fusionen mit zusätzlichen Strukturen auf strategischer Ebene verbunden (Holding-Strukturen, zusätzliche VR-Ausschüsse). Dies zeichnet sich im vorliegenden Fall jedoch nicht ab. Im Gegenteil können zwei strategische Leistungsgremien durch eines ersetzt werden.

Ein besonderer Aspekt, den es zu berücksichtigen gilt, ist das Zusammentreffen von zwei **unterschiedlichen Unternehmenskulturen**. Das Zusammenwachsen der Mitarbeitenden und der Gesamtunternehmen ist für das Gelingen von Fusionen unabdingbar, gleichzeitig aber zeitlich und emotional ein aufwendiges Unterfangen. Es ist ihm entsprechende Aufmerksamkeit zu schenken.<sup>17</sup>

In der ambulanten und in der stationären Pflege spielt die Identifikation der Mitarbeitenden mit ihren Betrieben und mit ihren Teams für die Motivation und für die Qualität der Arbeit eine wichtige Rolle. Es gilt also, die Kulturen und die Beziehungen im Changeprozess ernst zu nehmen. Gleichzeitig gibt es viele verbindende Aspekte und Kräfte, die einen Zusammenschluss erleichtern und fördern:

---

<sup>14</sup> Vgl. Mayerhofer, Kap. 4.4.2.

<sup>15</sup> Vgl. B+A 14/2023, Kap. 5.2.2, Positionierung der neuen integrierten Organisation: «Die integrierte Organisation ist ein Unternehmen, das als attraktiver, sozialer Arbeitgeber seine materiellen und ideellen Werte nachhaltig sichert und weiterentwickelt. Es positioniert sich als innovatives Unternehmen in der Rolle als Vorreiter, der im Zusammenspiel mit Spitälern, Arztpraxen und der Optimierung des integrierten Gesundheitswesens einen bedeutenden Beitrag leistet.»

<sup>16</sup> Vgl. Mayerhofer, Kap. 4.4.3.

<sup>17</sup> Vgl. Mayerhofer, Kap. 4.4.3.

- Eine Gemeinsamkeit in der Motivation der Mitarbeitenden ist die hohe Bedeutung des Wohls des Menschen. Mit der gemeinsamen integrierten Versorgung wird dieses noch gestärkt. Es wird also wichtig sein, dass die Mitarbeitenden das zukünftige Versorgungskonzept verstehen und mitgestalten können.
- Die Mitarbeitenden der Pflege verfügen weitgehend über die gleichen Ausbildungen und haben damit eine gemeinsame fachliche Basis. Zudem eröffnen sich ihnen mit dem Zusammenschluss erweiterte Aus- und Weiterbildungsoptionen.
- Aus Sicht des modernen HRM stellt die Möglichkeit eines erweiterten beruflichen Einsatzfelds eine grosse Chance für die Mitarbeitenden und deren Entwicklung dar.

#### 4.2.4 Integrationskosten

Integrationskosten ergeben sich aus der rechtlichen, organisatorischen, technischen und personellen Integration der beteiligten Unternehmen (z. B. Umstrukturierungen, Beratungsleistungen). Wie die allgemeinen Erfahrungen zeigen, ist eine Prognose der Integrationskosten ein äusserst schwieriges Unterfangen, insbesondere in Bezug auf Vorausschau und Vollständigkeit der Erfassung der Kosten.<sup>18</sup>

Vorliegend sind als massgebende Kostenfaktoren insbesondere die Beratungsleistungen für die Erstellung eines Businessplanes für die künftige Organisation, die Begleitung des Changeprozesses sowie interne Aufwendungen zu nennen (vgl. Kap. 7).

#### 4.2.5 Fazit

Aus städtischer Sicht liegt der grösste Synergienutzen in der optimierten integrierten Versorgung. Dieser wurde im B+A 21/2021 bereits ausführlich dargelegt.

Die unternehmerischen Synergievorteile der Zusammenführung von Spitex Stadt Luzern und Viva Luzern zu einer integrierten Organisation liegen

- in einer nachhaltigen strategischen Neupositionierung als gemeinnütziges wertorientiertes Unternehmen mit einem integrierten Leistungsangebot aus einer Hand;
- im Ausgleich von Auslastungsrisiken zwischen ambulanter und stationärer Leistungserbringung;
- in der Organisation von Shared Services, insbesondere in den Bereichen Personal, Finanzen, IT und Administration;
- in gemeinsamen zukünftigen Innovationen im Kundinnen- und Kundenmanagement, in der Digitalisierung und in medizinisch-technischen Investitionen.

Die möglichen Dissynergien, die aufgrund der zunehmenden Grösse des Unternehmens in einem erhöhten Informations-, Steuerungs- und Kontrollaufwand niederschlagen können, dürfen im vorliegenden Fall relativiert werden. Dies insbesondere, weil hier zwei gemeinnützige Unternehmen derselben Branche, mit zum Teil identischen Kernkompetenzen zusammengeführt werden sollen. Hinzu kommt, dass die Sinnhaftigkeit der gemeinsamen integrierten Leistungserbringung ein hoher Motivator für die Gestaltung eines gemeinsamen Unternehmens ist.

Zusammenfassend darf gesagt werden, dass die Synergieeffekte der Zusammenführung von Spitex Stadt Luzern und Viva Luzern – insbesondere im Hinblick auf die Zukunft – beträchtlich sind und davon ausgegangen werden kann, dass sie die absehbaren Dissynergien bei Weitem überwiegen.

Die Stadt Luzern profitiert dabei nicht nur vom versorgungspolitischen Nutzen, sondern auch als Besitzerin der Viva Luzern AG, deren Leistungsvermögen und deren strategische Positionierung sich mit dem Zusammenschluss nachhaltig verbessern.

---

<sup>18</sup> Vgl. Mayerhofer, Kap. 4.4.4.

## 4.3 Prozess und Ergebnisse

Als erstes Zwischenergebnis im Hinblick auf eine neue integrierte Organisation haben Viva Luzern und Spitex Stadt Luzern strategische Stossrichtungen zur integrierten Organisation verfasst, die mit B+A 14/2023 vorgestellt wurden. Nachfolgend wird unter Beachtung der entsprechenden Zuständigkeiten identifiziert, welche Ergebnisse im weiteren Prozess zu erarbeiten sind, um eine Zusammenführung realisieren zu können.

### 4.3.1 Aufgaben von Spitex Stadt Luzern und Viva Luzern

In der Verantwortung der beiden Organisationen liegen die Vorbereitung des Zusammenschlusses, der rechtliche Vollzug sowie die Umsetzung. Im Sommer 2023 wurde ein gemeinsamer Prozess gestartet mit dem Ziel, das Commitment auf strategischer Ebene unter Einbindung der operativen Ebene zu stärken. Bis Mitte 2024 soll eine Meilensteinplanung für den weiteren internen Prozess erstellt sein. Der umsichtige Einbezug der Mitarbeitenden ist beiden Organisationen ein Anliegen.

Die Stadt Luzern als Eigentümerin der Viva Luzern erwartet sodann einen Businessplan und ein Organisationskonzept, die Grundlage sind für den Entscheid der Zusammenführung der beiden Betriebe. Es ist aufzuzeigen, welches die gemeinsamen künftigen Lösungen für die bestehenden Herausforderungen sind. Es ist überzeugend darzulegen, dass eine gemeinsame Zukunft machbar und wertschöpfend ist.<sup>19</sup>

Zentrale Inhalte eines Businessplanes inkl. Organisationskonzept sind:

- Vision und Mission
- Strategie
- Märkte und Leistungen/Umfeldanalyse
- Kernkompetenzen, Kapazitäten und Business Development
- Organisation
- Branding und Kommunikation
- Finanzen
- Umsetzung und Risikomanagement

Die inhaltliche Tiefe und die Detaillierung des Businessplanes, die es für die Zusammenführung braucht, sind im weiteren Prozess zu klären. Eine vertiefte Analyse wird es sicherlich zum Kapitel Finanzen (Planerfolgsrechnung, Planbilanz, Investitionsplanung) geben. Weiter ist im Sinne der Protokollbemerkung zum B+A 14/2023 an geeigneter Stelle auf den gebührenden Einbezug der Sozialgremien und Sozialpartnerinnen und -partner zu achten.

### Rechtlicher Vollzug des Zusammenschlusses

Nachdem die Aktiengesellschaft als die am besten geeignete Rechtsform für die geplante integrierte Organisation entschieden ist, gestaltet sich die rechtliche Zusammenführung von Viva Luzern und Spitex Stadt Luzern relativ einfach. Es bietet sich eine Vermögensübertragung an nach Art. 69 Abs. 1 Fusionsgesetz vom 3. Oktober 2003 (FusG; SR 221.301 [\[Link\]](#)). Der Inhalt des Übertragungsvertrages ist in Art. 71 FusG festgeschrieben. Er muss von den obersten Leitungs- und Verwaltungsorganen der an der Vermögensübertragung beteiligten Gesellschaften abgeschlossen werden (Art. 70 Abs. 1 FusG). Dies sind vorliegend der Verwaltungsrat Viva Luzern und der Vorstand Spitex Stadt Luzern.

Die geltenden Statuten der Viva Luzern ermöglichen eine Beteiligung der Viva Luzern an anderen Unternehmen mit gleicher oder ähnlicher Zielsetzung. Ebenso ist das Erbringen von Dienstleistungen im Bereich der stationären und ambulanten Pflege mit dem geltenden Zweckartikel der Viva Luzern abgedeckt. Bei einer Zusammenführung mit der Spitex Stadt Luzern ist zu prüfen, inwieweit die Statuten im Hinblick auf das Angebot einer integrierten Organisation zu präzisieren sind.

---

<sup>19</sup> Die Aufgabe, ein Organisationskonzept mit Businessplan zu verfassen, wurde bereits in der Meilensteinplanung des B+A 21/2021 aufgezeigt.

### **4.3.2 Aufgaben Verein Spitex Stadt Luzern**

Der Verein Spitex Stadt Luzern soll nicht aufgelöst, sondern transformiert werden. Den Zweck des neuen Vereins gilt es näher zu definieren. Die Zweckänderung muss von den Vereinsmitgliedern im Rahmen einer Generalversammlung genehmigt werden. Für den Vorstand der Spitex Stadt Luzern ist die Genehmigung der Zweckänderung Voraussetzung für die Unterzeichnung des Übernahmevertrages.

### **4.3.3 Aufgaben Stadt Luzern**

Die Stadt Luzern hat in der Rolle der Eignerin die übergeordneten politischen und normativen Vorgaben, die heute auf die Viva Luzern ausgerichtet sind, auf eine integrierte Organisation anzupassen. Die Zuständigkeit liegt beim Grossen Stadtrat. Weiter gilt es, die Eignerstrategie zu überprüfen, was in der Zuständigkeit des Stadtrates liegt.

In der Rolle der Versorgerin schliesst die Stadt mit der neuen integrierten Organisation Leistungsverträge ab wie es in Kapitel 3.6 dargestellt ist. Gleichzeitig zählt die Stadt auf eine gute Zusammenarbeit mit privaten Leistungserbringenden und achtet auf die Gleichbehandlung aller Anbieterinnen und Anbieter.

Weiter erbringt die Stadt auch selbst Dienstleistungen (Anlaufstelle Alter, Fachstelle für Altersfragen, AHV-Zweigstelle). In dieser Rolle achtet sie auf eine neutrale Haltung ohne Bevorzugung einzelner Anbieterinnen und Anbieter.

## **4.4 Fazit**

Zusammenfassend darf festgehalten werden, dass Spitex Luzern und Viva Luzern grundsätzlich gut aufgestellt sind und sich im Markt der Pflege und Betreuung behaupten. Zu vermerken ist, dass sich die Spitex Stadt Luzern im Hinblick auf das Eigenkapital finanziell in einer herausfordernden Situation befindet. Gleichzeitig muss festgehalten werden, dass die gesamte Branche aufgrund der Pandemie stark gefordert wurde und heute unter dem Mangel an qualifiziertem Personal leidet. Die Entwicklungen im Marktumfeld sowie die zukünftige Herausforderung der digitalen Transformation verlangen von beiden Unternehmen, dass sie sich für die Zukunft strategisch positionieren.

So gesehen sind die aufgezeigten Synergiepotenziale eine grosse Chance für die beiden Unternehmen, gemeinsam ihre Zukunft erfolgreich zu gestalten. Der Aufwand für die Integration der beiden Unternehmen und für die Entwicklung eines gemeinsamen integrierten Angebots darf als Investition betrachtet werden, die aus unternehmerischer Sicht erfolversprechend ist und aus versorgungspolitischer Sicht einen hohen Nutzen bringt.

Es versteht sich von selbst, dass die Zusammenführung der beiden Organisationen gut vorbereitet und professionell kommuniziert werden muss. Es braucht nach dem strategischen Führungsentscheid zum Zusammenschluss einen Change- und Organisationsentwicklungsprozess, der – im Hinblick auf die Vision der integrierten Versorgung – die verschiedenen Anspruchsgruppen und insbesondere die Mitarbeitenden umsichtig in die Entwicklung des gemeinsamen integrierten Angebots einbezieht.



## 5 Entwicklung der städtischen Alterswohnungen

### 5.1 Ausgangslage und Zielsetzungen

Mit den städtischen Alterswohnungen unterhält die Stadt Luzern ein Angebot für Seniorinnen und Senioren, die ihren Haushalt noch vorwiegend selbstständig, aber doch nicht mehr ganz alleine besorgen können. Es handelt sich um Wohnungen mit Dienstleistungen oder betreutes Wohnen. In den Quartieren Obergrund (Siedlung Guggi und Siedlung Eichhof), Maihof (Siedlung Rank) und Dreilinden (Siedlung Titlis) werden insgesamt 210 Alterswohnungen angeboten. Die Siedlung Guggi Taubenhofstrasse wurde saniert und im September 2020 neu eröffnet. Zur Sanierung der Siedlung Guggi Schloßstrasse liegt eine Machbarkeitsstudie vor.

Die 210 städtischen Alterswohnungen befinden sich seit 2011 im Finanzvermögen der Stadt Luzern, das von der Finanzdirektion bewirtschaftet wird. Für den Unterhalt und die Instandhaltung ist die Dienstabteilung Immobilien der Baudirektion zuständig. Viva Luzern ist Betreiberin der Wohnungen. Sie nimmt per Mandatsvertrag mit der Dienstabteilung Immobilien das Auswahlverfahren der Mieterinnen und Mieter sowie die notwendigen Betreuungsleistungen vor.

Die heutige organisatorische Zuordnung der städtischen Alterswohnungen ist aus verschiedenen Gründen unbefriedigend. Die verschiedenen Zuständigkeiten der involvierten Akteurinnen und Akteure, welche je eigene finanzpolitische, sozialpolitische und wohnbaupolitische Ziele verfolgen, führten in der Vergangenheit zu Spannungsfeldern und Systembrüchen. Es besteht beispielsweise ein Zielkonflikt zwischen einem anspruchsvollen, bedarfs- und altersgerechten Umbau (Baudirektion) und dem Halten der bestehenden Rendite (Finanzdirektion). Eine Verschiebung der Immobilien in das Verwaltungsvermögen der Stadt würde zwar den Effekt der Renditeerwartungen schmälern, allfällige Sanierungen würde dann aber in Konkurrenz mit anderen Gebäuden, z. B. Schulgebäuden, stehen. Ein Systembruch und damit eine Ineffizienz ist gegeben bei Sanierungsmassnahmen. Die Zuständigkeit für Machbarkeitsstudien und die Umsetzung der Baumassnahmen liegen bei der Baudirektion. Zur Klärung des Bedarfs der künftigen Nutzerinnen und Nutzer wird jeweils die Betreiberin Viva Luzern hinzugezogen, die über das entsprechende Praxiswissen verfügt. Die Finanzierung wiederum muss mit der Finanzdirektion geklärt werden.

In der aktuellen Situation fehlt es an einer versorgungspolitischen Strategie zur Entwicklung der städtischen Alterswohnungen. Der Stadtrat unterstützt daher die Übergabe der städtischen Alterswohnungen an eine integrierte Organisation.<sup>20</sup> Er ist geleitet von der Vision eines Kompetenzzentrums Alterswohnen, welches spezifisches Fachwissen in den Bereichen der Beschaffung, des Unterhalts, der Erstellung und der Sanierungen von Alterswohnungen mit dem Betrieb der Alterswohnungen (Dienstleistungen, Bedarf) vereint. Die Ziele, welche mit dem Einbezug der städtischen Alterswohnungen in die integrierte Organisation angestrebt werden, sind:

- *Integrierte Angebote:* Wohnangebot und Dienstleistungen sind, basierend auf einer gemeinsamen Strategie, aufeinander abgestimmt.
- *Vereinfachung:* Die Entwicklung der Wohnungen wird effizient und entsprechend dem Bedarf vorangetrieben.
- *Bezahlbarkeit:* Die Wohnungen und notwendige Dienstleistungsangebote sind bezahlbar.

Die Alterssiedlungen sind im Finanzvermögen mit einem Buchwert von 43,1 Mio. Franken bilanziert. Bei einer Auslagerung werden die Alterssiedlungen neu bewertet. Die Übertragung erfolgt im Baurecht, da ein Verkauf von Liegenschaften im Finanzvermögen gemäss Reglement über die Abgabe von stadteigenen Grundstücken vom 29. Juni 2017 (sRSL 9.4.1.1.1 [\[Link\]](#)) nicht zulässig ist.

---

<sup>20</sup> Die Entwicklung des Modells einer Zusammenführung von Spitex Stadt Luzern und Viva Luzern zu einer gemeinnützigen Organisation, welcher auch die städtischen Alterswohnungen übergeben werden, wurde im B+A 21/2021, Kap. 5, dargelegt.

Es stellt sich nun die Frage, wie die vorstehend aufgeführten Zielsetzungen mit der Übergabe der städtischen Alterswohnungen in eine integrierte Organisation umgesetzt werden können. Darauf wird nachfolgend eingegangen.

## 5.2 Ergebnisse der Überprüfung

Das KPM hat in seinem Expertenbericht auch geprüft, welche Rechtsform die Übergabe der städtischen Alterssiedlungen an die integrierte Organisation ermöglicht.<sup>21</sup> Die Auslagerung der Alterswohnungen in eine öffentlich-rechtliche Anstalt wurde nicht in Betracht gezogen, nachdem die Stadt Luzern mit der Verschiebung der Alterswohnungen in das Finanzvermögen im Jahr 2011 aktiv die Entscheidung getroffen hat, dass der Besitz und Betrieb von Alterswohnungen keine öffentliche Aufgabe darstellt.<sup>22</sup>

In die Analyse des KPM einbezogen wurden die Optionen einer Auslagerung der Alterswohnungen in eine Aktiengesellschaft, eine Genossenschaft oder eine Stiftung.

### 5.2.1 Steuerbarkeit

Bei der Auslagerung der städtischen Alterswohnungen in eine Wohnbaugenossenschaft ist zu bedenken, dass das Kopfstimmrecht und das Prinzip der offenen Tür zur Anwendung kommen, was für die politische Steuerbarkeit nachteilig ist (vgl. Kap. 3.2.2). Bei der Aktiengesellschaft sind die Instrumente der politischen Steuerung gegeben und klar geregelt (vgl. Kap. 3.2.2 lit. d) Werden die Wohnungen in eine Stiftung übergeführt, kann der Zweck klar und langfristig festgelegt werden, wobei die politische Einflussnahme schwieriger ist als bei der Aktiengesellschaft. Denkbar wäre bei der Stiftung der Abschluss einer Leistungsvereinbarung, um die politische Steuerung sicherzustellen oder die Aufnahme von entsprechenden Vorbehalten und Regelungen in der Stiftungsurkunde zu verankern. Treten allerdings Probleme mit dem Stiftungsrat auf, sind diese schwieriger zu lösen als mit den Organen einer Aktiengesellschaft.

Die städtischen Alterswohnungen könnten gemäss KPM-Bericht über zwei Möglichkeiten an eine Aktiengesellschaft übergeben werden: a) als Sacheinlage des Baurechts (von der Finanzdirektion in die AG verschoben; Gegenleistung: Aktien) oder b) durch den Verkauf des Baurechts der Wohnungen an die Aktiengesellschaft. In beiden Fällen verliert die Stadt weder Einfluss noch (wirtschaftliches) Eigentum. Dennoch hat die operative Führung bei einer Aktiengesellschaft eine sehr hohe Autonomie. Zwar kann die Stadt gemäss Einschätzung des KPM das operative Geschäft direkt kaum beeinflussen. Durch die bestehende Möglichkeit der Einberufung einer ausserordentlichen Generalversammlung kann sie jedoch den Verwaltungsrat jederzeit absetzen und somit einschreiten. Notfalls könnte die Stadt die Aktiengesellschaft auch wieder auflösen und die Wohnungen wieder direkt in das städtische Eigentum übertragen. Daher bleiben die öffentliche Einflussnahme und die Eigentümerstellung der Stadt trotz der Autonomie dieser Rechtsform sichergestellt.

### 5.2.2 Erfüllung der Zielsetzungen

Mit der Übergabe der städtischen Alterswohnungen in eine gemeinsame Aktiengesellschaft von Viva Luzern und Spitex Stadt Luzern können die vom Stadtrat verfolgten, oben aufgeführten Zielsetzungen wie folgt umgesetzt werden:

#### Ziel 1: Integrierte Angebote

Die Zielsetzung eines integrierten Versorgungsangebots kann am besten in der integrierten Organisation umgesetzt werden, in welcher neben den Wohnungen weitere Dienstleistungen über die gesamte Versorgungskette angeboten werden. Ein besonders hoher Nutzen entsteht, wenn die integrierte Organisation die städtischen Alterswohnungen für Personen zugänglich macht, die mit Assistenzleistungen selbstständig wohnen können und damit nicht mangels Alternativen zu einem Heimeintritt gezwungen werden. Bei

<sup>21</sup> Vgl. Blankhart, Rudolf; Shatrov, Kosta; Sohi, Claudia; Käser, Christoph (2022): Alterswohnen integriert: Organisation der Rechtsform/-en. Integrierte Versorgung für die betagte Bevölkerung der Stadt Luzern, Bern. Die nachfolgenden Ausführungen zu den verschiedenen Szenarien basieren auf den Bericht des KPM.

<sup>22</sup> B+A 19 vom 31. August 2011: «Entwicklung der städtischen Alterssiedlungen» ([Link](#)).

einer Auslagerung der städtischen Alterswohnungen in eine Wohnbaugenossenschaft oder eine Stiftung würden dagegen Schnittstellen bestehen bleiben, da die Immobilienträgerschaft die Dienstleistungen anderweitig organisieren müsste. Sie müsste mit anderen Organisationen entsprechende Leistungsverträge abschliessen.

### **Ziel 2: Vereinfachung von immobilienbezogenen Prozessen**

Die Auslagerung der städtischen Alterswohnungen in eine integrierte Organisation als gemeinsame Aktiengesellschaft von Viva und Spitex ermöglicht den Aufbau und den direkten Austausch von spezifischem Fachwissen aus allen relevanten Bereichen (Beschaffung, Unterhalt, Erstellung, Sanierung, Betrieb). Der Betrieb kennt den Bedarf, was den Bereichen Beschaffung, Unterhalt und Sanierung als Grundlage dienen kann. Die strategische Führung wiederum kann eine Gesamtstrategie zur Entwicklung des betreuten Wohnens vorgeben. Die Zielsetzung der Vereinfachung von immobilienbezogenen Prozessen spricht ebenso wie die eben aufgeführte Zielsetzung eines integrierten Angebots gegen eine Auslagerung der städtischen Alterswohnungen in eine Wohnbaugenossenschaft oder Stiftung, da so weiterhin Schnittstellen bestehen würden.

### **Ziel 3: Bezahlbarkeit des Wohnraums**

Mit der Annahme der Initiative «Für bezahlbaren Wohnraum» im Jahr 2012 und dem darauffolgenden Erlass des Reglements über die Förderung des gemeinnützigen Wohnungsbaus vom 24. Oktober 2013 (sRSL 5.2.1.1.1 [\[Link\]](#)) legte die Stadt Luzern fest, dass der Anteil der Wohnungen am gesamten Wohnungsbestand, die nach Kriterien der Gemeinnützigkeit vermietet werden, bis Ende 2037 mindestens 16 Prozent betragen muss. Die städtischen Alterswohnungen zählen als Teil des Finanzvermögens der Stadt nicht zum gemeinnützigen Wohnungsbau. Die Auslagerung der Wohnungen in eine eigenständige Trägerschaft würde es erlauben, die Alterswohnungen dem gemeinnützigen Wohnungsbau nach den Vorgaben von Art. 37 der Verordnung über die Förderung von preisgünstigem Wohnraum vom 26. November 2003 (Wohnraumförderungsverordnung, WFV; SR 842.1 [\[Link\]](#)) zuzurechnen.<sup>23</sup>

Eine Zurechnung der städtischen Alterswohnungen im Sinne des Gemeinnützigkeitsgebots nach Art. 37 WFV ist gemäss Bericht des KPM jedoch bei einer Eingliederung dieser Wohnungen in eine gemeinsame Aktiengesellschaft von Viva und Spitex nicht möglich. Die Vorgaben von Art. 37 WFV müssen für die gesamte Aktiengesellschaft gelten und können nicht nur für den Teilbereich der Wohnungen angewendet werden. Das Gemeinnützigkeitsgebot für die Alterswohnungen nach WFV macht es gemäss KPM schwierig bis unmöglich, die Wohnungen im Baurecht in eine bestehende Organisation einzubringen, die einen anderen Zweck verfolgt als «dauerhaft den Bedarf an Wohnraum zu tragbaren finanziellen Bedingungen» zu decken. Eine gemischte Zweckbestimmung, wie dies bei einer gemeinsamen Aktiengesellschaft von Viva und Spitex der Fall wäre, würde die Überprüfung der Gemeinnützigkeit durch die zuständige Stelle erschweren oder gar verunmöglichen. Das Gemeinnützigkeitsgebot nach Vorgaben der WFV liesse sich nur im Rahmen einer Holdingstruktur, einer Stiftung, einer Genossenschaft oder einer Aktiengesellschaft umsetzen, welche allein den Zweck verfolgt, «dauerhaft den Bedarf an Wohnraum zu tragbaren finanziellen Bedingungen» zu decken.

Der Stadtrat legt grossen Wert darauf, dass die städtischen Alterswohnungen bezahlbar für EL-Beziehende bleiben und gemeinnützig bewirtschaftet werden. Wenn sich das formale Erfordernis der Gemeinnützigkeit der Wohnungen nach den Vorgaben der WFV nur durch ein schwerfälliges Konstrukt (Holdingstruktur) oder eine wenig steuerbare Organisation (Stiftung, Genossenschaft) umsetzen lässt, will der Stadtrat daran jedoch nicht festhalten. Er will eine zweckmässige und einfache Organisation schaffen, welche verbunden mit weiteren bedarfsgerechten Dienstleistungen bezahlbare Wohnungen bereitstellt. Das «Wesen» der Gemeinnützigkeit im Sinne von Bezahlbarkeit soll über einen anderen als den vom Bundesamt für Wohnungswesen BWO vorgesehenen Ansatz sichergestellt werden:

- Die «Gemeinnützigkeit» soll in den Statuten der integrierten Organisation als Aktiengesellschaft festgeschrieben werden. Damit wird sichergestellt, dass die Organisation nicht gewinnorientiert zugunsten

<sup>23</sup> Nach Art. 37 Abs. 1 lit. a WFV gilt eine Organisation als gemeinnützig, wenn sie nach ihren Statuten den Zweck verfolgt, dauerhaft den Bedarf an Wohnraum zu tragbaren finanziellen Bedingungen zu decken.

Dritter arbeitet. Ein allfälliger Reinertrag kommt der Organisation zugute oder der Stadt als Dividende, soweit dies verlangt und von der kantonalen Steuerverwaltung im Rahmen der Steuerbefreiung zugelassen wird.

- Transparenz in der Gestaltung und damit die Gewährleistung von adäquaten Mietzinsen der übergebenen Alterswohnungen können mit Vorgaben im Baurechtsvertrag sichergestellt werden.
- Wird von «bezahlbaren» Alterswohnungen gesprochen, welche die integrierte Organisation anzubieten hat, wird als Massstab der maximal anrechenbare Mietzins der Ergänzungsleistungen (EL) angenommen (1 Person: Fr. 1'420.-/Mt., 2 Personen: Fr. 1'685.-/Mt.).

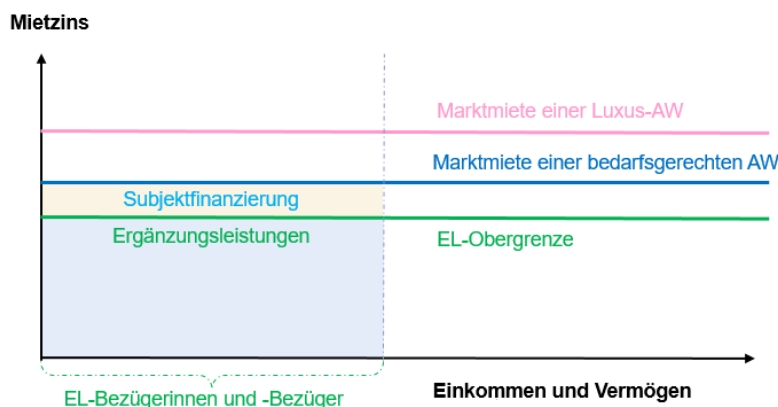
Die städtischen Alterswohnungen können aktuell zu Mietzinsen angeboten werden, die unter der EL-Grenze liegen. Wie die Erfahrungen bei der Sanierung der Alterssiedlung Guggi zeigen, ist es trotz Anstrengungen, die Kosten tief zu halten, kaum möglich, den Mietzins nach einer Sanierung auf EL-Niveau zu halten. Will die Stadt, dass die Wohnungen auch nach einer Sanierung mit EL bezahlbar sind, bedarf es der städtischen Subvention. Es stellt sich die Frage, in welcher Form die Stadt solche Subventionen zugunsten einer Aktiengesellschaft von Viva Luzern und Spitex Stadt Luzern bewilligen kann. Es gibt dafür zwei verschiedene Varianten:

**Variante 1: Objektfinanzierung**

Bei der Abgabe der Wohnungen an die integrierte Organisation wird sofern notwendig eine Wertberichtigung vorgenommen, sodass die Wohnungen mit einem EL-Einkommen bezahlbar sind. Müssen die Wohnungen später saniert werden, leistet die Stadt dem Unternehmen einen Beitrag an die Kosten, um die Mietzinse auf EL-Niveau halten zu können. Das System der Objektfinanzierung ist beschränkt auf die städtischen Alterswohnungen, die übertragen werden. Immobilien, die von der Organisation auf dem Markt erworben werden, profitieren nicht.

**Variante 2: Subjektfinanzierung**

Die Alterswohnungen werden der integrierten Organisation zum Verkehrswert übertragen. Um die Wohnungen auch für Mieterinnen und Mieter mit Ergänzungsleistungen zugänglich zu machen, erhalten diese von der Stadt einen Mietzuschuss. Es wird ein Tarifsystem erarbeitet, das eine Obergrenze festlegt, die sich an der Marktmiete für bedarfsgerechte Wohnungen orientiert. Die Untergrenze ist die Miete gemäss Ergänzungsleistungen (EL). Das System der Subjektfinanzierung kann bei allen Wohnungen der Organisation angewendet werden.



Beschränkungen der Subjektfinanzierung:

1. Subsidiär zur EL
2. Begrenzt auf die von der Stadt vorgegebene Obergrenze für die Marktmiete einer bedarfsgerechten Alterswohnung (keine Finanzierung von Luxus-Wohnungen)

Bei beiden Varianten ist der Zugang zu regeln, da es sich um subventionierte Wohnungen handelt. Folgende Voraussetzungen müssen erfüllt sein: Mindestdauer Wohnsitz in der Stadt Luzern, Bedarf an einer altersgerechten Wohnung mit Dienstleistungen, finanzielle Situation.

Das System der Objektfinanzierung hat den Vorteil, dass der finanzielle Aufwand zur Erreichung des politischen Ziels der Bezahlbarkeit der (ehemals) städtischen Alterswohnungen als einmalige Kosten transparent aufgezeigt werden kann. Der finanzielle Aufwand ist begrenzt auf die einmalige Wertberichtigung bei der Abgabe bzw. bei den Zuschüssen an den Sanierungsaufwand. Eine nicht zu unterschätzende Herausforderung ist es jedoch, den Mechanismus der Berechnung der Zuschüsse an die Sanierungen transparent und nachvollziehbar zu gestalten. Mit dem System der Objektfinanzierung, das der Immobilieneigentümerin oder dem Immobilieneigentümer Zuschüsse bei Sanierungen zusichert, wird zudem jeder Anreiz, die Wohnungen laufend marktfähig zu halten, unterlaufen. Wertberichtigungen bzw. Zuschüsse sind mittel- und langfristig betrachtet nicht nachhaltig.

Bei der Subjektfinanzierung zeigen sich die Kosten zulasten der Stadt erst bei der Anwendung des Tarifsystems. Die politische Diskussion wird im Rahmen der Festlegung des Tarifsystems geführt. Zu beachten ist, dass die Umsetzung der Subjektfinanzierung mit administrativem Aufwand verbunden ist. Die Anträge für Mietzinszuschüsse müssen einzeln beurteilt werden, wobei dazu auf die Erfahrungen der Verwaltung bei der Prüfung von AHIZ-Gesuchen<sup>24</sup> zurückgegriffen werden kann.

Die Subjektfinanzierung fördert eine Durchmischung von Mieterinnen und Mietern mit EL und solchen ohne EL, während sich die Objektfinanzierung auf die ehemaligen städtischen Alterswohnungen im Portfolio der neuen integrierten Organisation beschränkt, kann der Geltungsbereich der Subjektfinanzierung auf Wohnungen anderer Organisationen ausgedehnt werden.

### 5.3 Fazit

Der Stadtrat ist überzeugt, dass eine Übergabe der städtischen Alterswohnungen an die künftige integrierte Organisation eine zukunftsweisende Lösung darstellt, für welche wie vorstehend ausgeführt vielfältige Gründe sprechen. Die Alterssiedlungen sind – ausgenommen die Siedlung Rank – zudem alle sehr nahe oder nahe bei den Alters- und Pflegeheimen der Viva Luzern gelegen, was auch für eine Übergabe an die integrierte Organisation spricht. Zwar können die Alterswohnungen bei einer Übergabe an eine Aktiengesellschaft, auch wenn diese gemeinnützig ist, nicht der Quote des gemeinnützigen Wohnungsbaus angerechnet werden. Doch dieses formale Kriterium soll einer guten Lösung für die Entwicklung von integriertem Alterswohnen nicht im Wege stehen. Zur Sicherstellung von adäquaten Mietzinsen der übergebenen Alterswohnungen können im Baurechtsvertrag entsprechende Regelungen aufgenommen werden. Die Übergabe der Wohnungen soll erfolgen, nachdem die Zusammenführung von Viva Luzern und Spitex Stadt Luzern vollzogen ist. Der ohnehin anspruchsvolle Prozess der Zusammenführung soll nicht mit der Integration der Alterswohnungen belastet werden. Vielmehr ist ein schrittweises Vorgehen angezeigt.

Ein grosses Anliegen des Stadtrates ist es, die Bezahlbarkeit von integriertem oder betreutem Wohnen sicherzustellen, wobei sich dies nicht auf ehemalige städtische Alterswohnungen beschränkt, sondern allgemein gelten soll. Hierfür bietet sich die Subjektfinanzierung an, die an die ehemaligen Zusatzleistungen anknüpft, welche die Stadt den Rentnerinnen und Rentnern zu den AHV/IV-Leistungen des Bundes und den Ergänzungsleistungen des Kantons gesprochen hat (AHIZ-Leistungen). Seit der Erhöhung der Mietgrenzen im Jahr 2021 übertreffen die Ergänzungsleistungen die städtischen Zusatzleistungen, womit diese obsolet wurden. Der Stadtrat will eine Wiedereinführung der AHIZ-Leistungen mit einem angepassten Tarifsystem prüfen, wobei Leistungen des integrierten Wohnens zu fokussieren sind. Damit kann nicht nur sichergestellt werden, dass Menschen mit geringem Einkommen und Vermögen in den Genuss einer Alterswohnung mit Dienstleistungen kommen, sondern es wird auch ein Anreiz für die Entwicklung solcher Angebote geschaffen.

Gleichzeitig gilt es die neusten Entwicklungen auf Bundesebene zu beobachten und in die Entwicklung der städtischen Förderung einzubeziehen. Denn auf Bundesebene sind ebenfalls Bestrebungen im Gange,

---

<sup>24</sup> AHIZ = städtische Zusatzleistungen zur AHV/IV.

die Autonomie älterer Menschen und das Wohnen im eigenen Zuhause zu fördern. Der Bundesrat anerkennt, dass es nicht nur gesundheitsbedingte Unterstützung, sondern auch Betreuungsleistungen braucht. Er hat daher Anpassungen im Bundesgesetz über Ergänzungsleistungen zur Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung vom 6. Oktober 2006 (ELG; SR 831.30 [\[Link\]](#)) verabschiedet, die Betreuungsleistungen für das selbstständige Wohnen zuhause oder in einer institutionalisierten betreuten Wohnform fördern. Es sollen folgende Leistungen berücksichtigt werden, die über die Ergänzungsleistungen geltend gemacht werden können: Notrufsystem, Haushalthilfe, Mahlzeitendienst, Fahr- und Begleitedienst, Anpassungen der Wohnung an die Bedürfnisse des Alters und Mietzuschlag für eine altersgerechte Wohnung. Die Vorlage wurde im Juni 2023 in die Vernehmlassung geschickt.<sup>25</sup>

## 6 Weiteres Vorgehen

### 6.1 Schaffung einer integrierten Organisation

Bis zur verbindlichen Entscheidung, die beiden Betriebe Spitex Stadt Luzern und Viva Luzern zu einer integrierten Organisation zusammenzuführen, gilt es noch verschiedene Abklärungen zu treffen. Es handelt sich um einen anspruchsvollen Prozess, der mit der notwendigen Sorgfalt und ausreichend Zeit anzugehen ist, um die beiden Systeme nicht zu überfordern. Denn neben dem Projekt einer Zusammenführung verlangt die Bewältigung des laufenden Geschäfts ebenfalls die ganze Aufmerksamkeit der jeweiligen Leitungsgremien. Das weitere Vorgehen zur Schaffung einer integrierten Organisation lässt sich wie folgt strukturieren:

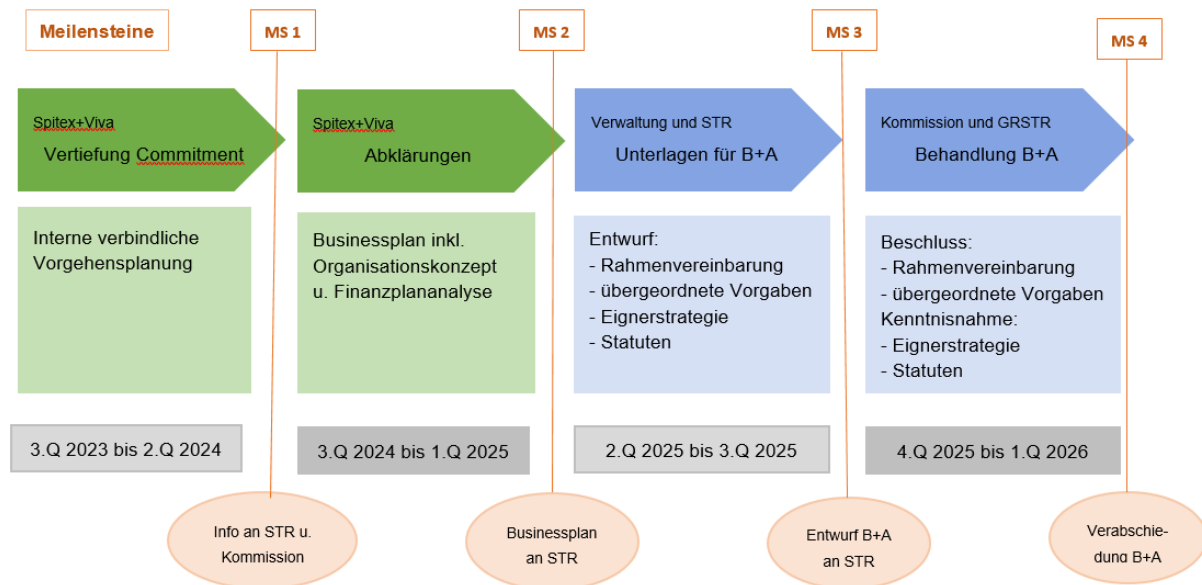


Abb. 3: Vorgehen zur Schaffung einer integrierten Organisation

In einem ersten Schritt vertiefen Spitex Stadt Luzern und Viva Luzern ihr Commitment zur Zusammenführung ihrer Betriebe zu einer Organisation. Dies beinhaltet das Verfassen eines Gesamtbildes der künftigen gemeinsamen Leistungserbringung. Gestützt darauf erfolgt die detaillierte Planung des weiteren Vorgehens. Nach Abschluss dieser Phase (Vertiefung Commitment) werden der Stadtrat und die zuständige Kommission über die Erkenntnisse informiert (Meilenstein 1). Im nächsten Schritt erfolgen die notwendigen Analysen zur Erstellung eines Businessplanes. Dazu gehören Finanzkennzahlen sowie ein Konzept der Struktur bzw. Organisation der neuen Organisation (Organisationskonzept). Die Ergebnisse werden dem Stadtrat unterbreitet, der über allfällige Anträge befindet. Nachfolgend bereiten die zuständigen Stellen der Stadtverwaltung im Auftrag des Stadtrates die notwendigen Unterlagen für eine künftige

<sup>25</sup> [Link](#) zur Medienmitteilung des Bundesamtes für Sozialversicherung, zum Gesetzesentwurf sowie zum erläuternden Bericht.

integrierte Organisation vor, die dem Parlament in Form eines Berichtes und Antrages unterbreitet werden. Es handelt sich vornehmlich um folgende Unterlagen:

- Übergeordnete politische und normative Vorgaben zum Beschluss
- Rahmenvertrag mit der neuen integrierten Organisation zum Beschluss
- Allfällige Finanzanträge zum Beschluss
- Organisationskonzept zur Kenntnisnahme (Umsetzung in Zuständigkeit der neuen Organisation)
- Entwurf Statuten zur Kenntnisnahme (Verabschiedung in Zuständigkeit des Stadtrates)
- Entwurf einer Eignerstrategie zur Kenntnisnahme (Verabschiedung in Zuständigkeit des Stadtrates)

Ein besonderer Aspekt, den es in dem gesamten Verfahren zu berücksichtigen gilt, ist das Zusammenreffen von zwei unterschiedlichen Unternehmenskulturen. Der Vorstand Spitex Stadt Luzern und der Verwaltungsrat Viva Luzern legen grossen Wert auf ein umsichtiges Changemanagement, um die unterschiedlichen Kulturen in eine gemeinsame Identität überzuführen und ein System geteilter Werte, sozialer Normen und Einstellungen zu finden. Der Einzug der Mitarbeitenden ist eine unabdingbare Voraussetzung für das Gelingen des Veränderungsprozesses.

Die rechtliche Umsetzung des Zusammenschlusses mittels Vermögensübertragung liegt in der alleinigen Zuständigkeit der strategischen Organe der beiden Organisationen. Der Vertrag soll zeitgleich mit den Unterlagen für den B+A vorbereitet werden. Der Vorstand Spitex Stadt Luzern wird vorgängig die Statutenänderung des Vereins, die er als Voraussetzung für eine Zusammenführung sieht, vorbereiten und durchführen.

Gemäss dem vorstehend dargelegten Prozess sollte die Zusammenführung von Spitex Stadt Luzern und Viva Luzern per 2026 realisierbar sein. Vorbehalten bleibt ein Abbruch des Prozesses, wenn eine der beiden Organisationen oder der Stadtrat infolge der vertieften Abklärungen zur Überzeugung gelangt, dass der Zusammenschluss nicht zu dem für die Menschen der Stadt Luzern, die Stadt selbst oder die beiden Organisationen erwarteten Mehrwert führt.

## 6.2 Bezahlbares Alterswohnen integriert

Die Einführung einer Subjektfinanzierung zur Bezahlbarkeit von integriertem oder betreutem Wohnen ist in einem entsprechenden Reglement zu verankern. Hierfür sind die konkreten Voraussetzungen für den Erhalt eines städtischen Beitrags festzulegen und ein Tarifsysteem zu erarbeiten. Es gilt die Rahmenbedingungen zu klären und die finanziellen Konsequenzen eines solchen Vorhabens aufzuzeigen. In die Prüfung ebenfalls einzubeziehen sind die auf Bundesebene vorgesehenen Änderungen des Bundesgesetzes über Ergänzungsleistungen zur Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung (ELG, SR 831.30). Die Revisionsvorlage des Bundes sieht neu zu vergütende Leistungen für betreutes Wohnen vor, welche auch einen Zuschlag für altersgerechte Wohnungen enthalten. Es gilt Doppelfinanzierungen zu vermeiden und allfällige Lücken zu klären. Dem Parlament soll bis 2025 eine entsprechende Vorlage unterbreitet werden.

Die Übergabe der städtischen Alterswohnungen an die integrierte Organisation erfolgt nach der Realisierung der Zusammenführung von Viva Luzern und Spitex Stadt Luzern. Es bedarf einer Verkehrswertschätzung aller Alterssiedlung. Der Abschluss der Baurechtsverträge liegt gemäss heute gültiger Gemeindeordnung in der Zuständigkeit des Parlaments (ab 1,5 Mio. Franken bis 15 Mio. Franken) bzw. des Volkes (ab 15 Mio. Franken), auch bei Grundstücken im Finanzvermögen.

Bei der Bewertung des Baurechts geht es einerseits um die Wertbestimmung des «Rechts, zu bauen und die Baute fortbestehen zu lassen» (Baurechtszins) und andererseits um die Wertbestimmung der Gebäude mit ihren gegenwärtigen und künftigen Erträgen und Kosten.<sup>26</sup> Eine solche Marktwertbewertung erfolgt in der Regel mit der sogenannten Discounted-Cashflow-Methode.

---

<sup>26</sup> Vgl. [LAWINFO](#) (Baurechtsinformationen).

Das Baurecht kann als Sacheinlage (Gegenleistung Aktien) oder durch Verkauf an die Aktiengesellschaft (Fremdfinanzierung, Darlehen) übertragen werden. Falls zur Finanzierung der Bauten eine Kapitalerhöhung bei der Viva Luzern AG notwendig ist, sind die ausgabenrechtlichen Zuständigkeiten zu beachten, da die Aktien der Viva Luzern AG im Verwaltungsvermögen der Stadt Luzern bilanziert sind. Denkbar wäre aber auch, dass die Stadt Luzern der Viva Luzern AG zur Finanzierung ein Finanzdarlehen zu marktüblichen Konditionen gewährt. Dies wiederum läge in der Kompetenz des Stadtrates.

Die Berechnungen und Modalitäten der Übertragung der städtischen Alterswohnungen an die integrierte Organisation werden in einem Bericht und Antrag aufgezeigt und dem Parlament zum Beschluss unterbreitet werden.

## 7 Finanzbedarf

Die Stadt Luzern hat den Prozess der Zusammenführung der beiden Organisationen bisher aktiv unterstützt, sei es durch Übernahme der Projektleitung oder durch Übernahme von Kosten. Die Stadt ist nach wie vor überzeugt, dass das Projekt der Zusammenführung von Spitex Stadt Luzern und Viva Luzern einen Mehrwert nicht nur für die beiden Organisationen, sondern auch für die Menschen der Stadt Luzern darstellt. Sie ist daher bereit, auch den weiteren Prozess finanziell zu unterstützen. Im Gegenzug erwartet sie von den beiden Organisationen die Erarbeitung eines Businessplanes mit vertieften finanziellen Abklärungen, die dem Stadtrat zu unterbreiten sind.

Die Abschätzung der Projekt- bzw. Integrationskosten für den weiteren Prozess in den Jahren 2024 und 2025 ist aufgrund der langen Dauer und der noch nicht zur Verfügung stehenden Detailplanung schwierig (vgl. Kap. 4.2.4). Es lassen sich folgende grobe Angaben machen:

	<b>Jahr 2024</b>	<b>Jahr 2025</b>
Externe Projektleitung	Fr. 80'000.–	Fr. 80'000.–
Projektoffice (Administration)	Fr. 15'000.–	Fr. 15'000.–
Externes Fachwissen	Fr. 60'000.–	Fr. 40'000.–
– Juristische Expertise		
– Finanzexpertise		
Leistungen Spitex und Viva		
– Projektsteuerung	Fr. 25'000.–	Fr. 25'000.–
– Fachexpertise in Arbeitsgruppen	Fr. 30'000.–	Fr. 30'000.–
<b>Total</b>	<b>Fr. 210'000.–</b>	<b>Fr. 190'000.–</b>

Analog zum B+A 21/2021: «Projekt «Alterswohnen integriert»» soll ein Teil des Aufwandes von Spitex Stadt Luzern und Viva Luzern für die Projektarbeit entgolten werden. Es wird in Anlehnung an die Entschädigung für die Mitglieder des Grossen Stadtrates mit einem Ansatz von Fr. 75.– pro Stunde gerechnet. Der Aufwand der Projektsteuerung wird auf eine halbtägige Sitzung pro Monat geschätzt, an welcher je vier Mitglieder pro Organisation teilnehmen. Für das Einbringen von Fachexpertise in Arbeitsgruppen wird mit einem leicht höheren Aufwand gerechnet. Der resultierende Gesamtbetrag soll als Pauschale ausbezahlt werden.

Mit Beschluss des B+A 21/2021 wurden bereits Projektkosten von Fr. 440'000.– bewilligt. Dieser Betrag wurde jedoch nicht ausgeschöpft. Es wurde lediglich rund die Hälfte verwendet.



## 8 Kreditrecht

Eine Voraussetzung für eine Ausgabe ist ein vorhandener Budgetkredit (§ 33 Gesetz über den Finanzhaushalt der Gemeinden vom 20. Juni 2016, FHGG; SRL Nr. 160). Freibestimbare Ausgaben von unter Fr. 750'000.– hat der Stadtrat zu bewilligen (§ 34 Abs. 2 lit. b FHGG in Verbindung mit Art. 70 lit. b Ziff. 3 der Gemeindeordnung der Stadt Luzern vom 7. Februar 1999 [GO; sRSL 0.1.1.1.1]).

Für das Jahr 2024 ist mit Projektkosten von insgesamt Fr. 210'000.– zu rechnen. Im Budget 2024 ist der Betrag von Fr. 100'000.– eingestellt. Für den weiteren Aufwand von Fr. 110'000.– ist ein Nachtragskredit gemäss § 14 FHGG erforderlich. Eine Kompensation innerhalb des Globalbudgets 2024 der Aufgabe Stabsleistungen Sozial- und Sicherheitsdirektion ist nicht möglich.

Der Projektkredit im Umfang von Fr. 110'000.– ist dem Fibukonto 3130.05, Kostenträger 218101, zu belasten. Die übrigen Projektkosten von Fr. 100'000.– für das Jahr 2024 sind demselben Konto und Kostenträger zugewiesen.

## 9 Antrag

Der Stadtrat beantragt Ihnen,

- den Bericht «Integrierte Organisation» zustimmend zur Kenntnis zu nehmen;
- für die Finanzierung des Prozesses für eine integrierte Organisation einen Nachtragskredit zum Budget 2024 für das Globalbudget «Stabsleistungen Sozial- und Sicherheitsdirektion» von Fr. 110'000.– zu genehmigen.

Er unterbreitet Ihnen einen entsprechenden Beschlussvorschlag.

Luzern, 20. September 2023



Beat Züsli  
Stadtpräsident



Michèle Bucher  
Stadtschreiberin

## Der Grosse Stadtrat von Luzern,

nach Kenntnisnahme des Berichtes und Antrages 36 vom 20. September 2023 betreffend

### **Alterswohnen integriert: Integrierte Organisation**

- **Rechtsform**
- **Ziele und Prozess**
- **Entwicklung städtische Alterswohnungen,**

gestützt auf den Bericht der Sozialkommission,

in Anwendung von § 14 Abs. 1 des Gesetzes über den Finanzhaushalt der Gemeinden vom 20. Juni 2016, Art. 27 Abs. 2 und 3 und Art. 69 lit. a Ziff. 2 der Gemeindeordnung der Stadt Luzern vom 7. Februar 1999 sowie Art. 52 des Geschäftsreglements des Grossen Stadtrates vom 11. Mai 2000,

#### **beschliesst:**

- I. Vom Bericht «Integrierte Organisation» wird zustimmend Kenntnis genommen.
- II. Für die Finanzierung des Prozesses für eine integrierte Organisation wird ein Nachtragskredit zum Budget 2024 für das Globalbudget «Stabsleistungen Sozial- und Sicherheitsdirektion» von Fr. 110'000.– genehmigt.

Luzern, 21. Dezember 2023

Namens des Grossen Stadtrates von Luzern



Jules Gut  
Ratspräsident



Michèle Bucher  
Stadtschreiberin