

Bericht und Antrag 42 an den Grossen Stadtrat von Luzern

Gute Betreuung im Alter Stadt Luzern

- Pilotprojekt «Individuelle Betreuungs- und Entlastungsbeiträge»
- Weitere Massnahmen in den Bereichen Betreuung und Demenz
- Sonder- und Nachtragskredit

**Vom Stadtrat zuhanden des Grossen Stadtrates verabschiedet
mit StB 710 vom 16. Oktober 2024**

Vom Grossen Stadtrat beschlossen am 19. Dezember 2024

Politische und strategische Referenz

Politischer Auftrag

- Postulat 143 «Intermediäre Betreuung und Entlastung für Angehörige. Angebote besser bekannt machen und finanziell unterstützen»
- Postulat 239 «Demenzfreundliche Stadt Luzern»

In Kürze

Die Stadt Luzern hat in den letzten Jahren ihre Alterspolitik kontinuierlich weiterentwickelt und diverse Neuerungen einführen können, die weitherum anerkannt und geschätzt werden. Der Stadtrat möchte darauf aufbauend die nächsten Schritte einleiten. Er setzt damit den eingeschlagenen Weg fort, die Selbstbestimmung und die Lebensqualität der älteren Bevölkerung zu erhalten und zu fördern. Im vorliegenden Bericht und Antrag liegt der Schwerpunkt auf dem gestiegenen Betreuungsbedarf der älteren Bevölkerung und der Entlastung ihrer Angehörigen. Die vorgeschlagenen Massnahmen bewegen sich alle im Themenbereich «Gute Betreuung im Alter»¹ und kommen gleichermassen den Menschen mit Betreuungsbedarf und ihren Angehörigen und auch den allein lebenden Betreuungsbedürftigen zugute.

Mit diesem Bericht und Antrag setzt der Stadtrat diverse Anliegen des Parlaments um, die dazu beitragen sollen, dass ältere Menschen möglichst lange in ihrem gewohnten Umfeld wohnen bleiben können. Die zentrale Massnahme kommt direkt den betroffenen Menschen zugute. Im Rahmen eines Pilotprojekts soll die finanzielle Hürde, *intermediäre*² Entlastungsangebote zu nutzen, stark reduziert werden. Das bewährte Vorgehen in Form eines Pilotprojekts ermöglicht es, Pionierarbeit zur Bewältigung anstehender Herausforderungen zu leisten.³ Gleichzeitig kann den betroffenen Menschen möglichst rasch Unterstützung geboten werden, ohne einen längeren politischen Prozess abwarten zu müssen, da über die Notwendigkeit und den Handlungsbedarf Einigung herrscht.

Auch bei den weiteren vorgeschlagenen Massnahmen wie der Konsolidierung und der Weiterentwicklung der Non-Profit-Organisationen im Bereich Betreuung oder der Übernahme einer aktiven Rolle bei der bedarfsgerechten Unterstützung von demenzbetroffenen Menschen und ihres Umfelds steht das Wohl der Stadtbevölkerung im Zentrum. Der Stadtrat orientiert sich dabei am unbestrittenen Bedarf und der Notwendigkeit, insbesondere pflegende und betreuende Angehörige zu entlasten, die mit ihrer unentgeltlichen *Care-Arbeit* den Hauptanteil an der erforderlichen Betreuung tragen.

Mit dem vorliegenden Bericht und Antrag «Gute Betreuung im Alter Stadt Luzern» beantragt der Stadtrat für die Umsetzung eines breiten Massnahmenbündels einen Sonderkredit von Fr. 3'600'000.– und einen Nachtragskredit für das Jahr 2025 von Fr. 820'000.–. Die Mehrkosten sind in der längerfristigen Finanzplanung ab 2026 mit jährlich Fr. 800'000.– bereits berücksichtigt. Diese Beträge scheinen auf den ersten Blick hoch. Angesichts der damit realisierbaren Dämpfung bei den jährlichen Pflegerestkosten von aktuell jährlich rund 40 Mio. Franken ist der jährliche Mehraufwand mit 2 Prozent dieser Summe vergleichsweise moderat. Der Stadtrat ist überzeugt, dass sich die vorgeschlagenen Massnahmen auch finanziell lohnen und der eingeschlagene Weg, das selbstbestimmte Wohnen im Alter zu fördern und die pflegenden und betreuenden Angehörigen zu unterstützen, nicht nur zur Verbesserung der Lebensqualität der Zielgruppen beiträgt, sondern auch eine nachhaltige präventive Investition darstellt.

¹ Unter dem Titel «Gute Betreuung im Alter» engagiert sich die [Paul Schiller Stiftung](#) seit mehreren Jahren für diese Thematik (vgl. [www.gutaltern.ch](#)). In Absprache mit der Paul Schiller Stiftung darf der Slogan «Gute Betreuung im Alter» für den vorliegenden Bericht und Antrag verwendet werden.

² Vgl. Glossar in Anhang 1, Seite 35. Begriffe, die im Glossar erklärt werden, sind in *farbiger Kursivschrift* dargestellt.

³ Vgl. [B+A 22 vom 24. August 2022](#): «Gutscheine für selbstbestimmtes Wohnen. Evaluation und Weiterführung».

Das Forum Luzern60plus unterstützt die mit dem vorliegenden Bericht vorgeschlagenen Massnahmen und begrüsst insbesondere die Absicht, die Betreuungsleistungen auszubauen und finanziell zu unterstützen. Finanzielle Leistungen für die Betreuung seien ebenso wichtig und sinnvoll wie diejenigen für die Pflege, da sie für unterstützungsbedürftige Menschen gleich wichtige Aspekte abdecken. Ebenso wichtig sind dem Forum auch innovative Konzepte mit entsprechenden Lösungen, welche im Austausch mit den Fachorganisationen erarbeitet werden sollen.

Inhaltsverzeichnis	Seite
1 Ausgangslage	6
1.1 Gute Betreuung im Alter	6
1.2 Parlamentarische Anliegen.....	6
1.2.1 Erweiterter Leistungsauftrag.....	6
1.2.2 Postulat 143 «Intermediäre Betreuung und Entlastung für Angehörige»	7
1.2.3 Postulat 239: «Demenzfreundliche Stadt Luzern».....	7
1.2.4 B+A 14: «Versorgungskonzept Alterswohnen integriert».....	7
1.3 Formen der Unterstützung im Alter	8
1.3.1 Definition und Finanzierung	8
1.3.2 Pflegeleistungen.....	8
1.3.3 Betreuung	9
1.3.4 Übersicht Begrifflichkeiten	9
1.3.5 Phasenmodell	10
1.4 Pflegende und betreuende Angehörige	10
2 Zielsetzungen	12
3 Rahmenbedingungen	13
3.1 Subjektfinanzierung.....	13
3.1.1 Beiträge nach Bundesrecht	13
3.1.2 Beiträge nach kantonalem Recht	15
3.1.3 Beiträge nach Gemeinderecht	15
3.2 Objektfinanzierung	16
3.2.1 Institutionen mit einer Leistungsvereinbarung im Bereich Betreuung.....	16
3.2.2 Weitere Angebote im nichtpflegerischen ambulanten Bereich	16
3.3 Spezifische Angebote im Bereich Demenz	17
3.3.1 Spezialisierte intermediäre Institutionen.....	17
3.3.2 Stationäres und intermediäres Angebot in den Heimen.....	18
3.3.3 Beratung: Infostelle Demenz	18
3.3.4 Weitere ambulante Angebote	18
3.3.5 «Netzwerk Demenz Stadt Luzern»	18
3.4 Rechtliche Grundlagen.....	19
4 Vorgehen	19
4.1 Analyse des Handlungsbedarfs	19
4.2 Auswirkungen auf das Klima	19
5 Ergebnisse: Konkrete Massnahmen	20
5.1 M1: Pilotprojekt «Individuelle Betreuungs- und Entlastungsbeiträge»	20

5.2	M2: Stärkung und Weiterentwicklung der Organisationen	22
5.2.1	Haushilfe Luzern	22
5.2.2	SOS-Dienst Luzern	23
5.2.3	SRK Kanton Luzern, Entlastungsdienst	23
5.2.4	Zeitgut Luzern	24
5.2.5	Pro Senectute Kanton Luzern, Mahlzeitendienst.....	24
5.2.6	Finanzieller Bedarf der Massnahme M2.....	25
5.3	Massnahmen im Bereich Demenz	25
5.3.1	M3a: Ausbau der Tages- oder Nachtplätze im Bereich Demenz.....	25
5.3.2	M3b: Zusätzliche Kapazitäten für die «zugehende Beratung»	26
5.4	M4: Förderpool «Gute Betreuung im Alter».....	26
5.5	M5: Sensibilisierung, Kommunikation und Digitalisierung.....	27
5.5.1	Information und Sensibilisierung zur Lebensgestaltung im Alter	27
5.5.2	Ausbau und Digitalisierung eines selbstständigen Zugangs zu allen Angeboten.....	27
5.5.3	Niederschwelliges integriertes Vermittlungs-, Beratungs- und Begleitungsangebot	28
5.5.4	Verbindliche und vernetzte Prozesse im Zugang zu den Angeboten	28
5.5.5	Fazit und finanzieller Bedarf der Massnahme M5.....	28
5.6	Massnahmenübersicht	29
6	Finanzen	29
6.1	Finanzbedarf.....	29
6.2	Finanzierung und zu belastende Konten.....	30
7	Abschreibung Vorstösse	30
8	Antrag	30

Der Stadtrat von Luzern an den Grossen Stadtrat von Luzern

Sehr geehrter Herr Präsident
Sehr geehrte Mitglieder des Grossen Stadtrates

1 Ausgangslage

1.1 Gute Betreuung im Alter

Die Alterspolitik der Stadt Luzern verfolgt seit einigen Jahren das Ziel, das selbstbestimmte Wohnen im Alter zu fördern. Dazu sind nicht nur Pflege-, sondern auch Betreuungsleistungen erforderlich. Das Thema «Gute Betreuung im Alter»⁴ und dessen Finanzierungsproblematik werden seit einigen Jahren zunehmend diskutiert. Infolge der demografischen Entwicklung wird der Betreuungsbedarf in den nächsten Jahren weiter zu- und die Bereitschaft und die Möglichkeit, die Betreuung durch Angehörige sicherzustellen, mehr und mehr abnehmen. Zudem ist der Aufwand für die Koordination der vielfältigen Unterstützungsleistungen bereits heute sehr hoch. Um eine gute Betreuung im Alter sicherzustellen, sind deshalb vielfältige Massnahmen erforderlich, von der Information und Beratung bis zur konkreten Entlastung und deren Mitfinanzierung, die mit diesem Bericht und Antrag vorgestellt werden.

An dieser Stelle sei darauf hingewiesen, dass die Massnahmen allen Menschen im Erwachsenenalter offenstehen, die einen besonderen Betreuungsbedarf aufweisen und nicht in den Zuständigkeitsbereich von Angeboten im Behindertenbereich fallen.⁵ Ein besonderes Augenmerk gilt dabei *jungbetroffenen* Menschen mit Demenz, bei denen diese Diagnose bereits in einem frühen Lebensalter gestellt wird.

1.2 Parlamentarische Anliegen

Mit dem vorliegenden Bericht und Antrag geht der Stadtrat auf diverse Anliegen des Stadtparlaments ein. Eine Grundlage bildet der erweiterte Leistungsauftrag der Dienstabteilung Alter und Gesundheit (AGES). Des Weiteren werden die Schwerpunkte von zwei überwiesenen Vorstössen behandelt: das [Postulat 143](#), Marco Müller namens der G/JG-Fraktion vom 12. November 2021: «Intermediäre Betreuung und Entlastung für Angehörige», und das [Postulat 239](#), Marco Müller namens der G/JG-Fraktion vom 1. Februar 2023: «Demenzfreundliche Stadt Luzern». Einige der geforderten Massnahmen überschneiden sich ausserdem mit den Schwerpunkten und Handlungsfeldern des [B+A 14 vom 26. April 2023](#): «Versorgungskonzept Alterswohnen integriert» und betreffen kommunikative Aufgaben wie Sensibilisierung, Information und Digitalisierung.

1.2.1 Erweiterter Leistungsauftrag

Anlässlich der Beratung des Aufgaben- und Finanzplans (AFP) 2024–2027 ([B+A 30/2023](#)) hat der Grosse Stadtrat den Stadtrat beauftragt, den Leistungsauftrag der Dienstabteilung AGES in den Bereichen Demenzberatung und Entlastung von pflegenden und betreuenden Angehörigen auszuweiten. Im Wesentlichen geht es um folgende zusätzliche Aufgaben:

- Unterstützung von Menschen mit Demenz;
- Unterstützung von pflegenden und betreuenden Angehörigen;
- namhafte Beteiligung an den Betreuungskosten;

⁴ Die Website www.gutaltern.ch gibt einen sehr guten Überblick über Grundlagen und Aktualitäten zum Thema Betreuung im Alter. Die Alterspolitik der Stadt Luzern wird in diversen Artikeln und Veranstaltungen immer wieder als innovativ bezeichnet und als Good-Practice-Modell angeführt.

⁵ Relevant für die Abgrenzung zu den Angeboten im Behindertenbereich sind die gesetzlichen Grundlagen, insbesondere das Gesetz über soziale Einrichtungen vom 1. Oktober 2007 ([SEG: SRL Nr. 894](#)), das auch ambulante Angebote unterstützt.

- Realisierung von Projekten und Sicherstellung der Vernetzung;
- bessere Bekanntmachung der Angebote, insbesondere der *intermediären* Betreuung;
- Subjektfinanzierung im Bereich Wohnen⁶.

Zur Bewältigung dieser Aufgaben hat das Parlament mit Zustimmung zum [B+A 11 vom 6. März 2024](#): «Personelle Ressourcen bei der Dienstabteilung Alter und Gesundheit» eine neue Stelle «Projektleitung AGES» bewilligt. Diverse mit dem vorliegenden Bericht und Antrag aufgezeigte Massnahmen werden dank diesen neuen Ressourcen zeitnah umsetzbar.

1.2.2 Postulat 143 «Intermediäre Betreuung und Entlastung für Angehörige»

Im [Postulat 143](#) wird festgestellt, dass viele betreuende Angehörige die vorhandenen Entlastungs- und Betreuungsangebote nicht kennen oder sich schwertun, diese in Anspruch zu nehmen. Ein zentraler Aspekt dürften die im Vergleich zur Pflege sehr hohen Selbstkosten darstellen (vgl. Kapitel 1.3.1, Seite 8). Im Postulat wird der Stadtrat deshalb gebeten, sich mit zirka 50 Prozent an den Betreuungskosten der bisher nicht subventionierten⁷ *intermediären* Angebote zur Betreuung und Entlastung finanziell zu beteiligen, einschliesslich des dafür allfällig nötigen Transports. Auch hauswirtschaftliche Dienstleistungen sollen einen entscheidenden Beitrag zur Entlastung leisten und das Leben im gewohnten Umfeld trotz zunehmender Einschränkungen ermöglichen. Diese Forderungen wurde mit dem erweiterten Leistungsauftrag der Dienstabteilung AGES noch verstärkt.

1.2.3 Postulat 239: «Demenzfreundliche Stadt Luzern»

Das [Postulat 239](#) fordert den Stadtrat auf, ein Konzept vorzulegen, welches aufzeigt, wie die Stadt Luzern eine demenzfreundliche Stadt werden kann. Bei der Beratung des Postulats 239 anlässlich der Sitzung des Grossen Stadtrates vom 26. Oktober 2023 wurde insbesondere gefordert, dass die Stadt Luzern beim Thema Demenz den Lead übernehme. Mit der neu geschaffenen Stelle «Projektleitung AGES» wird dieser Forderung bereits Rechnung getragen: Zu den Aufgaben der neuen Stelle gehören die Umsetzung der Demenzstrategie und die Leitung und – gemeinsam mit den beteiligten Organisationen – die konzeptionelle Weiterentwicklung des «Netzwerks Demenz Stadt Luzern». Das Postulat verlangt zudem einen bedarfsgerechten Ausbau der bestehenden Entlastungsangebote im *intermediären* und im ambulanten Bereich («*zugehende Beratung*», vgl. Kapitel 3.3.3, Seite 18).

1.2.4 B+A 14: «Versorgungskonzept Alterswohnen integriert»

Im [B+A 14 vom 26. April 2023](#): «Versorgungskonzept Alterswohnen integriert» wurden basierend auf einer breit angelegten Analyse drei Stossrichtungen definiert:

- 1) Die selbstständige präventive *integrierte Versorgung* stärken und Wahlmöglichkeiten fördern.
- 2) Den integrierten Zugang zu bedarfsgerechten Leistungen verbessern.
- 3) Die Integration der Angebote in der gewährleisteten Versorgung verbessern.

Zu diesen drei Stossrichtungen wurden insgesamt elf Handlungsfelder formuliert. Im Zusammenhang mit dem vorliegenden Bericht und Antrag sind folgende Handlungsfelder von Bedeutung:

- Handlungsfeld 1.1: Information und Sensibilisierung zur Lebensgestaltung im Alter;
- Handlungsfeld 1.2: Ausbau und Digitalisierung eines selbstständigen Zugangs zu allen Angeboten;
- Handlungsfeld 2.1: Niederschwelliges integriertes Vermittlungs-, Beratungs- und Begleitungsangebot;
- Handlungsfeld 2.2: Verbindliche und vernetzte Prozesse im Zugang zu den Angeboten;
- Handlungsfeld 2.3: Bedarfsgerechte finanzielle Unterstützung.

Für detaillierte Ausführungen zu den einzelnen Handlungsfeldern wird auf Kapitel 4.2.3 des [B+A 14/2023](#) verwiesen (ab Seite 14).

⁶ Verbesserungen in diesem Bereich werden zu einem späteren Zeitpunkt in Angriff genommen. Ein entsprechender Bericht und Antrag ist gemäss Planung im Rahmen des Projekts «Alterswohnen integriert» für das Jahr 2025 vorgesehen.

⁷ Diese Aussage bezieht sich auf die Betreuungsleistungen. Die in diesen Institutionen erbrachten pflegerischen Leistungen werden wie bei den Organisationen und Institutionen der ambulanten und stationären Pflege durch die Stadt Luzern über die Pflegerestkosten subventioniert. Es liegt aber in der Natur der *intermediären* Angebote, dass die Pflege nur einen kleinen Teil der Leistungen und somit auch der Erträge ausmacht (vgl. auch nachfolgendes Kapitel 1.3).

1.3 Formen der Unterstützung im Alter

1.3.1 Definition und Finanzierung

In der Schweiz hat sich im Verlauf der Zeit die Definition von Pflege- und Betreuungsleistungen sehr unterschiedlich entwickelt. Während die medizinisch orientierte Pflege in den gesetzlichen Grundlagen zur Krankenpflege (insbesondere im Bundesgesetz über die Krankenversicherung vom 18. März 1994 ([KVG; SR 832.10](#)) und in der Krankenpflege-Leistungsverordnung vom 29. September 1995 ([KLV; SR 832.112.31](#))) sehr genau definiert wird, gibt es noch kaum einheitliche Definitionen zu den Betreuungsleistungen. Diese Entwicklung ist in erster Linie auf die unterschiedliche Finanzierung und dem damit zusammenhängenden Definitionsbedarf zurückzuführen. Während die Pflegeleistungen über die obligatorische Krankenpflegeversicherung (OKP) gedeckt sind, müssen die Betreuungsleistungen weitgehend selbst organisiert und finanziert werden:

Kostenart	Kostenübernahme	Aufenthalt zu Hause	Aufenthalt im Heim
Pflege	OKP	Fr. 54.60 pro Stunde ^A	Fr. 9.60 bis Fr. 115.20 pro Tag ^B
	Öffentliche Hand	Fr. 8.– bis Fr. 70.– pro Stunde ^C	Fr. 0.– bis Fr. 187.50 pro Tag ^D
	Selbstkosten	max. Fr. 15.35 pro Tag	max. Fr. 23.– pro Tag
Betreuung ^E	OKP	keine ^F	keine
	Öffentliche Hand	– Beiträge an EL-Bezüger/innen ^G – Direktbeiträge, z.B. über Gutscheine ^H	Beiträge an EL-Bezüger/innen ^G
	Selbstkosten	zirka Fr. 150.– pro Tag ^I	Fr. 196.– pro Tag ^J

Tab. 1: Kostenübernahme für Pflege- und Betreuungsleistungen nach Kostenart zu Hause und im Heim

Hinweise

^A Beitrag an die Grundpflege gemäss Art. 7a Abs. 1 lit. c KLV.

^B Abhängig vom ermittelten [Pflegebedarf](#) pro Tag.

^C Die grosse Spannweite ergibt sich aus den sehr unterschiedlichen Tarifen. Die tiefsten Werte beziehen sich auf den Referenztarif für [Inhouse-Spitex](#), der höchste Wert für die [Grundpflege](#) durch eine «öffentliche Spitex» mit [Grundversorgungsauftrag](#).

^D Beispiel: Tarif Viva Luzern 2024. Bei der Pflegestufe 1 entstehen keine Restkosten, bei der Pflegestufe 2 Fr. 1.50 pro Tag. Mit jeder Pflegestufe steigt der Restkostenbeitrag um Fr. 18.60 bis auf Fr. 187.50 pro Tag bei der Pflegestufe 12.

^E Beispiel bei Personen, die zu Hause leben: Aufenthalt in einem Tageszentrum.

^F Mit Ausnahme eines Beitrags von 50 Prozent an die Kosten für medizinisch notwendige Transporte zu einer anerkannten medizinischen Einrichtung, max. Fr. 500.– pro Jahr. Dieser Beitrag untersteht zudem der Kostenbeteiligung.

^G Vgl. Kapitel 3.1.1, Seite 13.

^H Vgl. Kapitel 3.1.2 und 3.1.3, Seite 15.

^I Vgl. Kapitel 3.3.1, Seite 17.

^J Beispiel: Viva Luzern, Zimmer Kategorie C.

Die ungleiche Finanzierung führt nicht nur bei den Betroffenen zu Schwierigkeiten, sondern auch bei den Institutionen und Organisationen, welche hauptsächlich Betreuungsleistungen anbieten, da es im Unterschied zur Pflege – ambulant und stationär – kaum rechtliche Grundlagen zur Finanzierung ihres Angebots gibt und sie deshalb auf Spenden und freiwillige Beiträge der öffentlichen Hand oder von Stiftungen angewiesen sind.⁸ Um die nachfolgenden Ausführungen besser einordnen zu können, wird zunächst eine Begriffsklärung vorgenommen. Anschliessend folgt eine zusammenfassende Übersicht sowie eine modellhafte Zuordnung ihrer häufigsten zeitlichen Abfolge.

1.3.2 Pflegeleistungen

Pflegeleistungen sind in Art. 7 KLV abschliessend definiert. Sie zielen darauf ab, den [Pflegebedarf](#) einer Person zu decken. Dieser Bedarf kann aufgrund von Krankheiten, Behinderungen oder altersbedingten Einschränkungen entstehen. Pflegeleistungen werden von drei Parteien finanziert (vgl. Art. 25a Abs. 1 und Abs. 5 KVG und Tab. 1 oben): Zum einen leistet die OKP einen fixen Beitrag an die Pflegeleistungen, zum anderen müssen sich die Versicherten an den Kosten beteiligen. Ihre Beteiligung ist auf höchstens 20 Prozent des höchsten Beitrags der OKP beschränkt (vgl. Art. 25a Abs. 5 KVG). Dieser Selbstbehalt beträgt im Kanton Luzern im ambulanten Bereich maximal Fr. 15.35 pro Tag, in einem Heim Fr. 23.–

⁸ Eine weitere Auswirkung zeigt sich bei der Pflegefinanzierung in der Langzeitpflege: Die ausdrückliche gesetzliche Vorgabe, dass in den Pflegekosten «keine Kostenanteile für übrige Leistungen, wie insbesondere Hauswirtschaft, Betreuung und Aufenthalt» enthalten sein dürfen (§ 7 Abs. 2 des Betreuungs- und Pflegegesetzes vom 13. September 2010; [BPG; SRL Nr. 867](#)), führt zu einem grossen Aufwand bei der Ermittlung der Pflegekosten und nicht selten zu Uneinigkeiten mit den Pflegeinstitutionen bei der Festlegung der Pflegetarife.

täglich. Die verbleibenden «Restkosten»⁹ übernimmt die öffentliche Hand – im Kanton Luzern gehen diese Kosten vollumfänglich zulasten der Gemeinden. Die Institutionen der Langzeitpflege erbringen neben den Pflege- auch Betreuungsleistungen. Diese müssen separat finanziert werden, in der Regel durch die Rechnungsstellung an die betreuten Personen. In den Pflegeheimen sind die Betreuungskosten in der Heimtaxe integriert. Dabei wird ein höherer Betreuungsbedarf – insbesondere bei demenz-betroffenen Menschen – oft mit einem Betreuungszuschlag zusätzlich in Rechnung gestellt. Bei Personen, die auf Ergänzungsleistungen zur AHV angewiesen sind, gehen diese Zusatzkosten im Kanton Luzern vollumfänglich zulasten der Gemeinden (vgl. Kapitel 3.1.1, Seite 13).

1.3.3 Betreuung

Das Bundesamt für Sozialversicherung (BSV) umschreibt, angelehnt an die [Definition der Paul Schiller Stiftung](#), Betreuung wie folgt¹⁰:

«Betreuung ermöglicht älteren Menschen, ihren Alltag zu gestalten und am gesellschaftlichen Leben teilzunehmen, auch wenn sie das aufgrund der Lebenssituation oder physischer, psychischer und/oder kognitiver Beeinträchtigung nicht mehr selbständig können».

Finanztechnisch betrachtet werden unter dem Begriff «Betreuung» wie erwähnt alle nichtpflegerischen Betreuungs- und Unterstützungsleistungen umschrieben, die oft mit einer Pflegebedürftigkeit zusammenhängen, aber nicht über das KVG finanziert sind. Auf die aktuelle Situation im Bereich der Subjektfinanzierung von Betreuungsleistungen wird in Kapitel 3.1 ab Seite 13 näher eingegangen.

1.3.4 Übersicht Begrifflichkeiten

Eine gute zusammenfassende Übersicht zu den verschiedenen Begriffen rund um die verschiedensten Dienstleistungen zugunsten von älteren Menschen liefert diese schematische Darstellung:

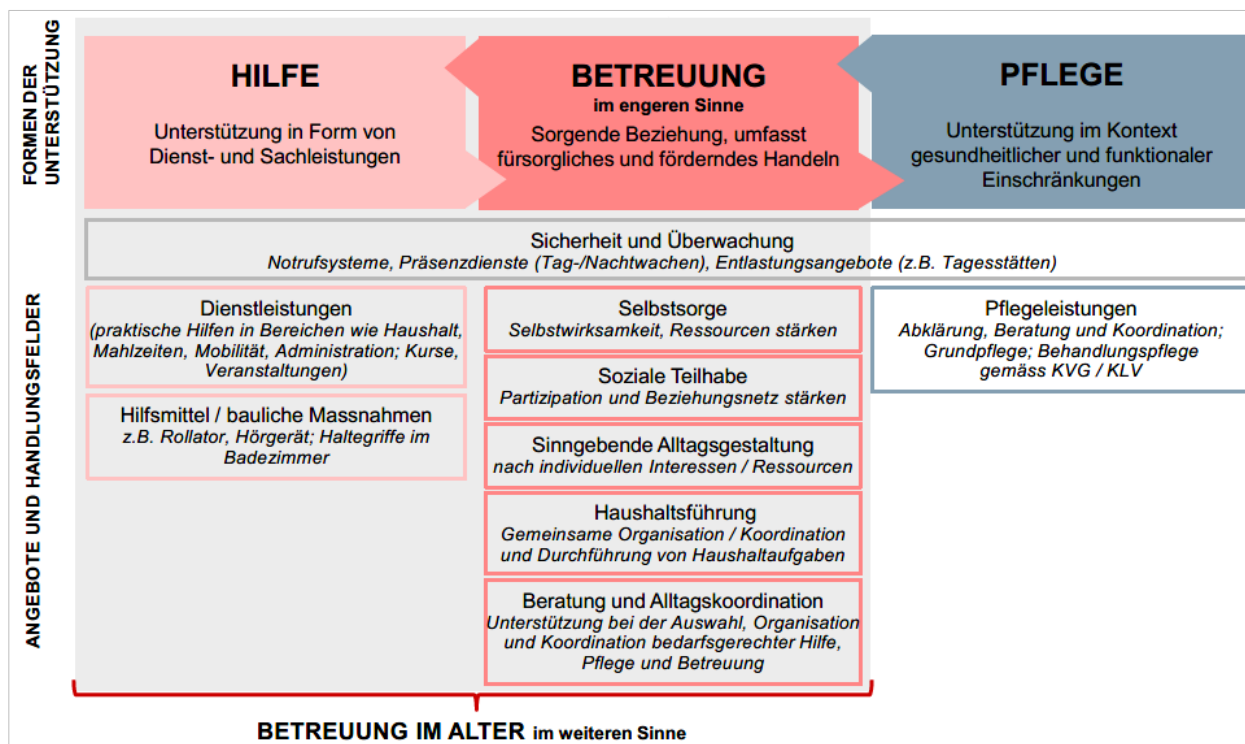


Abb. 1: Formen der Unterstützung im Alter. Adaptierte Darstellung basierend auf Knöpfel et al. (2020)¹¹

⁹ Der Begriff «Restkosten» ist etwas irreführend, da ein «Rest» umgangssprachlich einen kleinen Anteil, ein «Überbleibsel» umschreibt. Die Pflegerestkosten umfassen jedoch je nach [Pflegebedarf](#) mehr als die Hälfte der Kosten. Nicht nur der relative Anteil ist beachtlich, sondern auch die absolute Summe von aktuell etwa 40 Mio. Franken pro Jahr bei der Stadt Luzern.

¹⁰ Quelle: BASS (2023): Betreuung im Alter – Bedarf, Angebote und integrative Betreuungsmodelle. Im Auftrag des BSV (Forschungsbericht 7/2023). Abrufbar auf der [Website des BSV](#).

¹¹ Knöpfel, Carlo; Pardini, Riccardo; Heinzmann, Claudia (2020). Wegweiser für gute Betreuung im Alter. Begriffsklärung und Leitlinien. Herausgegeben von Age-Stiftung, Beisheim Stiftung, MBF Foundation, Migros-Kulturprozent, Paul Schiller Stiftung, Walder Stiftung. Abrufbar auf der Website www.gutaltern.ch.

Im vorliegenden Bericht und Antrag wird der Begriff «Betreuung» im weiteren Sinne gemäss Abb. 1 verstanden und umfasst auch Dienstleistungen wie Haushaltsführung, Mahlzeitendienste und andere dem Begriff «Hilfe» zugeordnete Unterstützungen.

1.3.5 Phasenmodell

Die Art der Betreuung ist von Fall zu Fall sehr unterschiedlich. Sie umfasst nicht immer alle Lebensbereiche, verläuft meist nicht linear und ist nicht zwingend mit Pflegeleistungen verbunden. Sie durchläuft aber zumindest im Altersbereich oft eine gewisse Abfolge, wobei sich die einzelnen Phasen nicht scharf voneinander abgrenzen lassen, sondern vielmehr durch fließende Übergänge, manchmal aber auch durch plötzliche Veränderungen gekennzeichnet sind (vgl. Abb. 2).

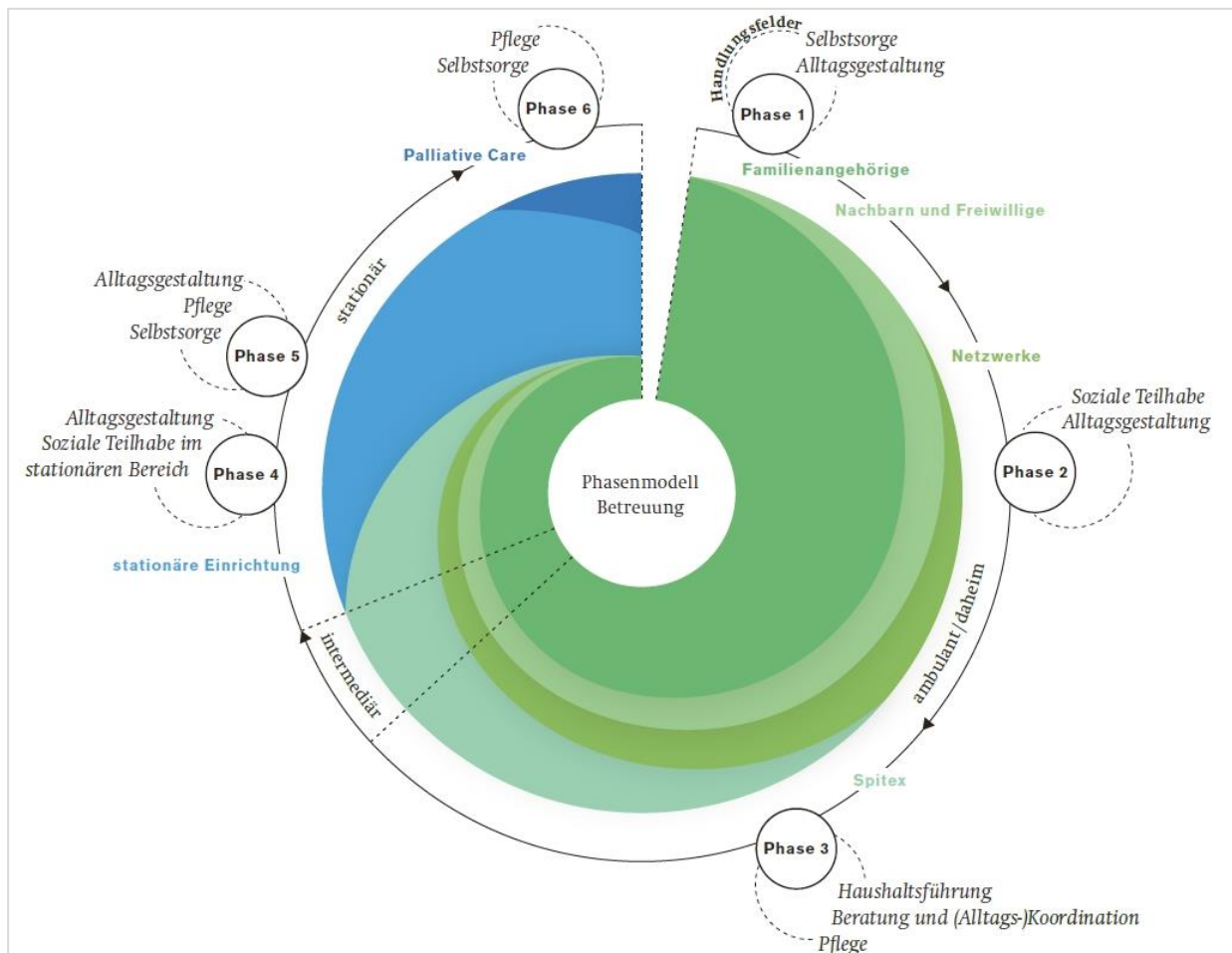


Abb. 2: Phasenmodell der Betreuung. Quelle: Kägi, Wolfram et al. (2021). Gute Betreuung im Alter – Kosten und Finanzierung. Basel: BSS Volkswirtschaftliche Beratung AG (abrufbar auf der Website gutaltern.ch)

Die im vorliegenden Bericht und Antrag beantragten Massnahmen können alle den Phasen 1, 2 und 3 des Modells zugeordnet werden. Sie sind vor einem Eintritt in eine stationäre Einrichtung angesiedelt und sollen dazu beitragen, diesen so weit wie möglich hinauszuzögern.

1.4 Pflegende und betreuende Angehörige

Angehörige sind oft die grösste und wichtigste Säule bei der Unterstützung von betreuungsbedürftigen Menschen jeden Alters. Sie begleiten, entlasten und pflegen ihre Angehörigen meist über einen sehr langen Zeitraum bis zum Tod (vgl. Abb. 2 oben). Angehörige sind oft tagtäglich und bis zu 24 Stunden am Tag im Einsatz. Sie übernehmen vielseitige Aufgaben und Verantwortlichkeiten in der Betreuung, Koordination der Unterstützung und Pflege ihrer unterstützungsbedürftigen Angehörigen. Damit leisten sie einen wichtigen Beitrag zur umfassenden Grundversorgung. Viele Familienangehörige sind jedoch zunehmend nicht mehr imstande oder nicht mehr bereit, diese – meist unbezahlte – *Care-Arbeit* wahrzunehmen.

Das [«Altersleitbild Kanton Luzern – Perspektiven für ein gutes Alter\(n\)»](#) aus dem Jahr 2022 umschreibt die Bedeutung der betreuenden und pflegenden Angehörigen sowie der flexiblen und bezahlbaren Unterstützungs- und Entlastungsangebote wie folgt: *«Nimmt das Ausmass des Betreuungs- und Pflegebedarfs zu, ist es wichtig, dass die betreuenden und pflegenden Angehörigen durch weitere Angehörige, andere Freiwillige oder durch professionelle Anbieter unterstützt und entlastet werden. Entlastungsangebote sollen auch für Menschen mit geringen finanziellen Ressourcen zugänglich sein. Betreuende und pflegende Angehörige benötigen flexible Entlastungsangebote, welche auch kurzfristig und stunden- oder tageweise genutzt werden können»* (S. 32). Zu den Bemühungen des Bundes gibt die Website [«Betreuende und pflegende Angehörige»](#) einen guten Überblick.

Die Stadt Luzern unterstützt betreuende Angehörige bereits seit längerer Zeit in einer breiten und vielfältigen Art. Dabei steht das kostenlose Unterstützungsangebot der Anlaufstelle Alter und das ihr zur Verfügung stehende Instrument der «Gutscheine für selbstbestimmtes Wohnen» im Vordergrund (vgl. Kapitel 3.1.3, Seite 15). Da Betreuungssituationen oft unvermittelt entstehen und die Angehörigen mit der Organisation und Koordination der nötig gewordenen *Care-Arbeit* meist überfordert sind, wirkt bereits die professionelle Beratung und Vermittlung selbst sehr entlastend. Dies gilt sowohl für Angehörige, die noch im Erwerbsleben stehen und angesichts der neuen Betreuungsaufgabe schon aus zeitlichen Gründen an ihre Belastungsgrenze geraten können, als auch für betagte Angehörige, die sich in der digitalen Welt oft nicht gut zurechtfinden.

Wenn die Belastungsgrenze der betreuenden und pflegenden Angehörigen erreicht wird – idealerweise schon vorher – ist die Unterstützung und Entlastung besonders wichtig. Die Erfahrungen aus den Beratungen der Anlaufstelle Alter belegen, dass in diesen Situationen ein schnelles und effektives Handeln für den weiteren Verlauf entscheidend ist. Im Kontext der pflegenden und betreuenden Angehörigen darf zudem nicht vergessen werden, dass es viele allein lebende ältere Menschen gibt, die nicht auf eine familiäre Unterstützung zählen können.¹² Wirksame und bezahlbare Entlastungs- und Unterstützungsleistungen müssen deshalb so konzipiert sein, dass sie auch dieser Zielgruppe zugutekommen, unabhängig von der möglichen Unterstützung durch Angehörige.

Infobox: Anstellung pflegender Angehöriger

Der in letzter Zeit zunehmenden Praxis, für die *Grundpflege* Angehörige über eine Spitex-Organisation anzustellen, steht der Stadtrat nach wie vor skeptisch gegenüber.¹³ Es besteht insbesondere die Gefahr, dass pflegende Angehörige durch die Anstellung zusätzlich belastet werden. In Bezug auf die Sinnhaftigkeit einer solchen Anstellung muss zudem beachtet werden, dass der Selbstkostenbeitrag (vgl. Tab. 1, Seite 8) auch bei der Pflege durch Angehörige geschuldet ist. In vielen Fällen profitiert deshalb in erster Linie die jeweilige Spitex-Organisation von der Anstellung der Angehörigen, da sie bei den Lohnkosten im Vergleich zur Anstellung von ausgebildetem Pflegepersonal erhebliche Einsparungen tätigen und somit ihre Gewinnmarge steigern kann.¹⁴ Es gibt aber auch positive Entwicklungen, wie die Unterstützung der Angehörigen durch Weiterbildungen und Coachings während der Anstellung der Angehörigen. Die Strategie der Stadt Luzern besteht darin, die Angehörigen mit bedarfsgerechten Entlastungsangeboten zu unterstützen und sich an den betreuungsbedingten Mehrkosten zu beteiligen.¹⁵

¹² Siehe dazu die qualitative Studie «Ältere Menschen ohne betreuende Familienangehörige», abrufbar unter www.im-alter.ch.

¹³ Vgl. Antwort auf [Interpellation 95](#), Maria Pilotto namens der SP-Fraktion vom 4. Mai 2021: «Unterstützung für pflegende Angehörige – in der Corona-Krise und darüber hinaus».

¹⁴ Die Stadt Luzern richtet aktuell an neue Spitex-Organisationen, die sich auf dieses Geschäftsfeld spezialisiert haben, keine Pflegerestkosten aus, da es für dieses Geschäftsmodell noch keine Richtewerte gibt und die Spitex-Organisation deshalb zuerst nachweisen muss, dass Pflegerestkosten entstehen. Die Dienstabteilung AGES geht davon aus, dass die Tarife der *Grundpflege* auch ohne die Ausrichtung von Pflegerestkosten kostendeckend sein können, da die fixen Beiträge der OKP in der *Grundpflege* von Fr. 54.60 pro Stunde und der Selbstkostenbeitrag von Fr. 15.35 pro Tag zusammen eine Abgeltung von fast Fr. 70.– ergeben (s. Tab. 1, Seite 7). Der Stundenlohn für die pflegenden Angehörigen liegt zwischen Fr. 30.– und Fr. 35.– brutto.

¹⁵ Die «Anstellung von pflegenden Angehörigen» wurde auch auf Bundesebene in mehreren parlamentarischen Vorstössen thematisiert. Der Bundesrat hat einen Bericht angekündigt, um Fragen im Zusammenhang mit der Anstellung von pflegenden Angehörigen durch Organisationen der Krankenpflege und Hilfe zu Hause zu vertiefen und die aktuelle Praxis zu analysieren (vgl. dazu die [Stellungnahme zur Motion 23.4281](#) Rechsteiner «Pflege durch Angehörige verbindlich regeln»).

2 Zielsetzungen

Vor dem Hintergrund der verschiedenen parlamentarischen Anliegen und des Handlungsbedarfs bei den Betreuungsleistungen und deren Finanzierung möchte der Stadtrat mit dem vorliegenden Bericht und Antrag bei der Weiterentwicklung einer guten Betreuung im Alter in der Stadt Luzern **fünf Schwerpunkte** setzen:

	Postulat 143/2021	Postulat 239/2023	Erweiterter Leistungsauftrag	Alterswohnen integriert
S1 Markante finanzielle Entlastung von Betroffenen und ihren Angehörigen	x		x	x
S2 Stärkung und Weiterentwicklung der bestehenden Betreuungsangebote		x	x	x
S3 Ausbau des bestehenden spezifischen Angebots für Demenzbetroffene	x	x	x	
S4 Förderung der Innovation und Vernetzung im Bereich Betreuung		x	x	x
S5 Verbesserung der Sensibilisierung, Kommunikation und Digitalisierung	x	x	x	x

Tab. 2: Schwerpunkte der Zielsetzungen für eine «Gute Betreuung im Alter» und ihr Bezug zu den parlamentarischen Anliegen

Mit der Fokussierung auf diese fünf Schwerpunkte stärkt der Stadtrat auf verschiedenen Ebenen gezielt die Rahmenbedingungen für ein qualitativ gutes und quantitativ bedarfsgerechtes Betreuungsangebot. Damit soll sichergestellt werden, dass:

1. die Inanspruchnahme der Betreuungs- und Entlastungsangebote durch unterstützungsbedürftige ältere Menschen und ihre Angehörigen nicht an den finanziellen Mehrkosten scheitert;
2. die im Betreuungsbereich tätigen Non-Profit-Organisationen ihre Dienstleistungen in guter Qualität und unter fairen Arbeitsbedingungen für ihr Personal anbieten können;
3. das spezifische Angebot für Demenzbetroffene im *intermediären* und ambulanten Bereich bedarfsgerecht weiterentwickelt werden kann;
4. die Stadt Luzern und die zivilgesellschaftlichen Organisationen auch für zukünftige Herausforderungen gut vorbereitet sind;
5. die Zielgruppen das Angebot kennen und sie ihre Wahlmöglichkeiten dank guter Information selbstbestimmt wahrnehmen können.

Bevor auf die einzelnen Massnahmen eingegangen wird, werden nachfolgend die aktuellen Rahmenbedingungen für die Finanzierung des Betreuungsbedarfs und die Ausgestaltung des Unterstützungs- und Entlastungsangebots im Bereich Betreuung und Demenz in der Stadt Luzern aufgezeigt. Die auf dieser Auslegeordnung basierenden Massnahmen sind dann wie erwähnt anschliessend in Kapitel 5, ab Seite 20, dargestellt.

3 Rahmenbedingungen

3.1 Subjektfinanzierung

In diesem Kapitel wird kurz die aktuelle Situation bei der Subjektfinanzierung auf den drei Staatsebenen Bund, Kantone und Gemeinden dargelegt. Dabei wird bewusst nicht von Bundes- und Kantonsbeiträgen gesprochen, da im Kanton Luzern die Gemeinden neben allfälligen eigenen Beiträgen auch den grössten Teil der finanziellen Belastung dieser Beiträge tragen. Die unten stehende Übersicht (Tab. 3) zeigt die unterschiedlichen Beiträge, von denen zu Hause lebende Personen im AHV-Alter profitieren können. Details zu den einzelnen Positionen werden in den nachfolgenden Unterkapiteln erläutert.

Unterstützungsleistung	Beitrag pro Monat	Hauptkriterium	Zuständigkeit	Kostenübernahme
Ergänzungsleistungen (EL)	Fr. 1'200.– ^A	Finanzielle Situation	Bund, Kanton ^H	Stadt
Hilflosenentschädigung (HE)	Fr. 245.– bis Fr. 980.– ^B	Gesundheitliche Einschränkung	Bund, Kanton ^H	Bund
Individuelle Finanzhilfen (IF)	Fr. 50.– ^C	Finanzielle Situation	Bund, Pro Senectute ^I	Bund
Anerkennungszulage	Fr. 67.– ^D	Betreuungsaufgabe	Kanton	Kanton und Stadt ^J
Gutscheine Entlastung	Fr. 100.– ^E	Gesundheitliche Einschränkung	Kanton	Kanton und Stadt ^J
Gutscheine für selbstbestimmtes Wohnen	Fr. 100.– ^F	Finanzielle Situation	Stadt	Stadt
Diverse Fonds	Fr. 125.– ^G	Finanzielle Situation	Stadt	Stadt

Tab. 3: Direkt an Privathaushalte ausgerichtete Unterstützungsbeiträge

Hinweise

^A Durchschnittliche EL einer zu Hause lebenden Person mit AHV-Rente (Quelle: [BSV 2023](#), siehe auch Fussnote 16, Seite 14).

^B Abhängig vom Schweregrad der Hilflosigkeit (siehe Details in Kapitel 3.1.1 unten).

^C Durchschnittswert ausgerichteter IF-Beiträge 2023 für Stadtluzernerinnen und Stadtluzerner pro Jahr: Fr. 610.–.

^D Pauschal Fr. 800.– pro Jahr (siehe Kapitel 3.1.2, Seite 15).

^E Pauschal Fr. 1'200.– pro Jahr (siehe Kapitel 3.1.2, Seite 15).

^F Durchschnittswert ausgerichteter Beiträge 2023 pro Jahr: Fr. 1'200.– (Auswertung AGES).

^G Durchschnittswert ausgerichteter Beiträge 2023 pro Jahr: Fr. 1'500.– (Auswertung AGES, Details siehe Kapitel 3.1.3, Seite 15).

^H Gesetzliche Grundlagen auf Bundes- und Kantonsebene, Ausführung durch den Kanton.

^I Gesetzliche Grundlagen auf Bundesebene, Ausführung durch Pro Senectute Kanton Luzern.

^J Gesetzliche Grundlage auf Kantonsebene, Kosten zu je 50 Prozent von Kanton und Gemeinden getragen.

3.1.1 Beiträge nach Bundesrecht

Ergänzungsleistungen

Zusammen mit der AHV und der IV gehören die **Ergänzungsleistungen (EL)** zum sozialen Fundament der Schweiz. Sie wurden 1966 eingeführt, da weder die AHV-Renten noch die IV-Taggelder den verfassungsmässigen Auftrag eines existenzsichernden Einkommens erfüllen konnten. Bei der individuellen Anspruchsermittlung werden die Einkünfte den Ausgaben gegenübergestellt, wobei die Ausgaben mit Maximalbeträgen limitiert (Mietzinsen) oder pauschal (Lebenshaltungskosten) berücksichtigt werden. Resultiert aus der Gegenüberstellung ein Ausgabenüberschuss, erhält die versicherte Person einen entsprechenden monatlichen Beitrag in Form von Ergänzungsleistungen.

Die gesetzlichen Grundlagen für die EL sind auf Bundesebene geregelt, und für die Ausrichtung sind die Kantone zuständig, im Kanton Luzern die WAS Ausgleichskasse Luzern. Aufgrund der Aufgabenteilung im Kanton Luzern gehen die Kosten für die EL seit einigen Jahren vollständig zulasten der Gemeinden. Im Jahr 2023 wurden der Stadt Luzern EL-Kosten von 44,67 Mio. Franken in Rechnung gestellt (inkl. Verwaltungskosten in der Höhe von 1,13 Mio. Franken).

Die Anzahl EL-Beziehende in der Stadt Luzern hat in den letzten Jahren nur leicht zugenommen, es gab jedoch eine Verschiebung von den Heimbewohnerinnen und Heimbewohnern mit EL zu den zu Hause lebenden EL-Beziehenden (vgl. Tab. 4). Da der durchschnittliche Betrag der «EL zu Hause» etwa ein

Drittel des Betrages der «EL im Heim» beträgt¹⁶, ist diese Entwicklung als positiv zu werten. Massnahmen, die diese Entwicklung unterstützen, sind deshalb für die Stadt Luzern auch finanziell interessant.

EL-Beziehende Stadt Luzern (AHV und IV)	2021	2022	2023
Total	4'697	4'694	4'712
davon in Privathaushalten	3'698	3'716	3'785
davon im Heim	999	978	927

Tab. 4: Anzahl EL-Beziehende in der Stadt Luzern nach Wohnsituation. Quelle: WAS Ausgleichskasse Luzern

Neben der Ausrichtung der EL in Form von monatlichen Beiträgen gibt es eine zweite EL-Kategorie: die **Vergütung von Krankheits- und Behinderungskosten**. Die Vergütung erfolgt nur dann, wenn die Kosten nicht durch eine Versicherung gedeckt sind (Kranken-, Unfall-, Haftpflichtversicherung, IV usw.). Personen, die aufgrund eines Einnahmenüberschusses keinen Anspruch auf eine jährliche Ergänzungsleistung haben, können ebenfalls Anspruch auf die Vergütung der Krankheits- und Behinderungskosten geltend machen, allerdings nur in dem Ausmass, wie die Kosten den jährlichen Einnahmenüberschuss übersteigen.¹⁷ Ergänzend zu diesen Unterstützungsleistungen gibt es zudem Kostenbeiträge an Hilfsmittel wie Hörgeräte, Lupenbrillen, Prothesen, Rollstühle usw. Für weitere Details wird auf die [Merkblätter der Informationsstelle AHV/IV](#) verwiesen.

Hilflosenentschädigung

Eine [Hilflosenentschädigung der AHV](#)¹⁸ erhalten Personen, die wegen der Beeinträchtigung der Gesundheit für alltägliche Lebensverrichtungen wie Aufstehen, Hygiene, Ankleiden oder Essen dauernd der Hilfe Dritter oder der persönlichen Überwachung bedürfen. Die monatliche Hilflosenentschädigung ist unterschiedlich hoch, je nach Grad der Hilflosigkeit (vgl. Tab. 5) und – im Unterschied zu den anderen bundesrechtlich geregelten Beiträgen – unabhängig vom Einkommen und Vermögen einer Person.

Hilflosigkeit	Fr. pro Monat
leichten Grades	245.–
mittleren Grades	613.–
schweren Grades	980.–

Tab. 5: Hilflosenentschädigung der AHV

Anspruch auf die Hilflosenentschädigung leichten Grades der AHV besteht nur bei einem Aufenthalt zu Hause. Zudem wird sie bei der Berechnung von Ergänzungsleistungen von Heimbewohnenden als Einkommen angerechnet, was für die Bewohnerinnen und Bewohner zu einem Nullsummenspiel wird. Weil die Hilflosenentschädigung – im Unterschied zu den Ergänzungsleistungen – vollumfänglich vom Bund finanziert wird, besteht aus Sicht der Gemeinden jedoch ein grosses Interesse, dass Personen, welche Anrecht auf Hilflosenentschädigung haben, diese Möglichkeit auch nutzen.

Individuelle Finanzhilfen

Pro Senectute richtet im Auftrag des Bundes jährlich «Individuelle Finanzhilfen» (IF) in der Höhe von maximal 16,5 Mio. Franken aus. Mit diesen Beiträgen unterstützt der Bund Menschen im AHV-Alter, die sich in einer finanziellen Notlage befinden. IF-Beiträge kommen beispielsweise zum Zug, wenn die bescheidenen Mittel für ein dringend benötigtes Hilfsmittel oder für die Bezahlung von ungedeckten Gesundheitskosten nicht ausreichen. Im Jahr 2023 wurden von Pro Senectute Kanton Luzern 651 Personen aus der Stadt Luzern mit IF-Beiträgen in einer Gesamtsumme von Fr. 397'532.40 unterstützt, also mit durchschnittlich etwa Fr. 610.– pro Person. Zudem hat Pro Senectute Kanton Luzern rund Fr. 170'000.– an weiteren Geldmitteln (externe Stiftungen oder selbstverwaltete Fonds) für Stadtluzerner

¹⁶ Die durchschnittliche EL einer Person, die eine Altersrente bezieht und zu Hause wohnt, lag 2023 schweizweit bei Fr. 1'208.–. Bei einer Person, die in einem Heim wohnt, waren es Fr. 3'546.–. Quelle: [Bundesamt für Sozialversicherungen BSV](#), Statistik der Ergänzungsleistungen zur AHV und IV.

¹⁷ Vgl. Verordnung über die Vergütung von Krankheits- und Behinderungskosten bei den Ergänzungsleistungen vom 3. Dezember 2010 ([SRL Nr. 881b](#)).

¹⁸ Es gibt auch eine Hilflosenentschädigung der IV, welche in diversen Punkten von der Hilflosenentschädigung der AHV abweicht. Auf die Hilflosenentschädigung der IV wird nicht näher eingegangen, da sie per Definition nur Personen im Erwerbsalter zusteht.

Seniorinnen und Senioren erschlossen. Zwischen der Sozialberatung von Pro Senectute Kanton Luzern und der Anlaufstelle Alter besteht ein gut funktionierender Austausch über die Koordination der Vergabe von IF-Beiträgen und «Gutscheinen für selbstbestimmtes Wohnen» (vgl. Kapitel 3.1.3, Seite 15).

3.1.2 Beiträge nach kantonalem Recht

Auf kantonalen Ebene ist am 1. Januar 2024 die Änderung des Betreuungs- und Pflegegesetzes vom 13. September 2010 ([BPG; SRL Nr. 867](#)) in Kraft getreten. Damit wurde die Grundlage für die Ausrichtung einer «Anerkennungszulage» und von «Gutscheinen für Entlastungsangebote» geschaffen. Die Kosten von 4 Mio. Franken jährlich teilen sich Kanton und Gemeinden hälftig. Im Budget 2024 der Stadt Luzern sind für diese Kosten Fr. 500'000.– eingestellt (Konto 3631.042, Kostenträger 2138102).

Anerkennungszulage

Die Anerkennungszulage erhalten Angehörige, die regelmässig und unentgeltlich eine zu Hause lebende unterstützungsbedürftige erwachsene Person betreuen.¹⁹ Die Zulage beläuft sich auf Fr. 800.– pro Jahr und wird von der Ausgleichskasse direkt an die Angehörigen ausbezahlt. Voraussetzung für die Anerkennungszulage ist zudem, dass die zu betreuende Person ihren Wohnsitz im Kanton Luzern hat, zu Hause lebt und eine Hilflosenentschädigung bezieht.

Gutschein für Entlastungsangebote

Die betreuten Personen selbst erhalten einen Gutschein für Entlastungsangebote in der Höhe von Fr. 1'200.– jährlich. Die Anspruchsvoraussetzungen sind die gleichen wie bei der Anerkennungszulage. Der Gutschein kann für verschiedene Angebote, welche betreuende Angehörige entlasten, eingesetzt werden. Dazu gehören beispielsweise Hilfe im Alltag und im Haushalt, Besuchsdienst, stationärer Entlastungsplatz (Ferienplatz, Notfallplatz, Tages- oder Nachtplatz). Der Kanton Luzern führt eine [Liste](#), bei welchen Leistungserbringern der Gutschein eingelöst werden kann. Die Leistungserbringer rechnen direkt mit dem Kanton Luzern ab. Ist das Guthaben aufgebraucht, zahlt die betreute Person den Restbetrag dem Leistungserbringer.

3.1.3 Beiträge nach Gemeinderecht

Gutscheine für selbstbestimmtes Wohnen

Ein wichtiges Instrument der Anlaufstelle Alter der Stadt Luzern bilden die «Gutscheine für selbstbestimmtes Wohnen im Alter».²⁰ Im Verlauf der etwa dreijährigen Pilotphase zu den Gutscheinen kamen etwa 20 Prozent der finanziellen Unterstützung unmittelbar der Entlastung von Angehörigen zugute (Beiträge an den Aufenthalt in Tages- oder Nachtstrukturen, Ferienbetten usw.). Aber auch Gutscheine, die für andere Zwecke gesprochen wurden, tragen zur Entlastung der älteren Menschen und ihrer Angehörigen bei, beispielsweise für Hilfe im Haushalt, für Fahr- und Begleitedienste, für die Verbesserung der Infrastruktur im Wohnbereich oder für einen Mahlzeitendienst. Bei der wiederkehrenden und längerfristigen Mitfinanzierung von Entlastungsangeboten kommt das Gutscheinsystem aber an seine Grenzen.

Städtische Fonds

Mit dem [Margaretha-Binggeli-Fonds](#), dem [von Sonnenberg-, Schärli- und Brügger-Fonds](#) und dem [Maria-Benes-Schmid-und-Bernhard-Perret-Fonds](#) stehen der Stadt Luzern drei weitere Finanzierungsquellen zur Verfügung, um Stadtluzernerinnen und Stadtluzerner in finanziellen Notlagen unter gewissen Voraussetzungen zu unterstützen. In Einzelfällen konnten Beiträge aus diesen Fonds auch zur Ergänzung bei der Finanzierung von Entlastungsangeboten zugunsten betreuungsbedürftiger Menschen als Ergänzung zu den Gutscheinen für selbstbestimmtes Wohnen eingesetzt werden. Aufgrund der einschränkenden Bestimmungen in den jeweiligen Verordnungen, und weil sie nicht mit Steuermitteln geäußert werden können, kommen diese Fonds für die wiederkehrende Unterstützung einer breiteren Zielgruppe über einen längeren Zeitraum nicht infrage.

¹⁹ Als Angehörige gelten: Ehegatten, Verwandte in auf- und absteigender Linie, Geschwister, Schwiegerkinder und Schwiegereltern, Lebenspartner oder Lebenspartnerin sowie andere Personen, die der betreuten Person in ähnlicher Weise nahestehen.

²⁰ Vgl. [B+A 22 vom 24. August 2022](#): «Gutscheine für selbstbestimmtes Wohnen» und die dazugehörige [Verordnung](#).

3.2 Objektfinanzierung

Verschiedene Angebote im Bereich Betreuung werden durch die Stadt Luzern in Form einer Objektfinanzierung unterstützt. Die Kombination von Objekt- und Subjektfinanzierung ist historisch gewachsen und auch in anderen Gesellschaftsbereichen üblich (Kultur, Sport). Durch Objektbeiträge werden Leistungen zivilgesellschaftlicher Organisationen mitfinanziert, die in der Zuständigkeit der öffentlichen Hand liegen. Die Stadt Luzern profitiert dabei einerseits vom Know-how der Organisationen, andererseits auch von finanziellen Eigenleistungen und Drittmitteln. Bei der Objektfinanzierung werden die Leistungen für alle Beziehenden subventioniert, bei der Subjektfinanzierung geht es darum, einen bestimmten Personenkreis – meist aufgrund der schwierigen finanziellen Situation – zusätzlich zu unterstützen. Durch die Objektfinanzierung können die Institutionen die Preise so gestalten, dass sie auch für Personen ohne wiederkehrende staatliche Unterstützungsleistungen erschwinglich sind. Für Menschen, die sich auch diese Zusatzkosten nicht leisten können, sind individuelle und bedarfsgerechte Leistungen vorgesehen (vgl. Kapitel 3.1).

Nachfolgend wird ein kurzer Überblick über die Non-Profit-Organisationen in der Stadt Luzern dargestellt, die mit ihren Dienstleistungen im Bereich Betreuung²¹ (vorwiegend) ältere Menschen unterstützen und Angehörige entlasten, die unentgeltliche *Care-Arbeit* leisten. Ein Kurzbeschrieb der Angebote sowie die betriebsspezifischen Herausforderungen und der Handlungsbedarf folgen bei den vorgeschlagenen Massnahmen in Kapitel 5.2 ab Seite 22.

3.2.1 Institutionen mit einer Leistungsvereinbarung im Bereich Betreuung

Die Stadt Luzern unterhält mit folgenden Organisationen eine Leistungsvereinbarung im Bereich der Betreuung von unterstützungsbedürftigen Menschen oder es ist eine solche geplant:

- [Haushilfe Luzern](#);
- [SOS-Dienst Luzern](#);
- [SRK Kanton Luzern, Entlastungsdienst](#);
- [Zeitgut Luzern](#);
- [Pro Senectute Kanton Luzern, Mahlzeitendienst](#).

Ein Kennzahlenvergleich zu den Angeboten befindet sich im Anhang 2 (Seite 35) zu diesem Bericht. Für weiter gehende Informationen wird auf die jeweilige Website verwiesen.

3.2.2 Weitere Angebote im nichtpflegerischen ambulanten Bereich

Die [Spitex Stadt Luzern](#) erbringt den grössten Teil der subventionierten Leistungen im Bereich Hauswirtschaft und Betreuung. Dieser erfolgt aber in der Regel in enger Verbindung zu den Pflegeleistungen und meist für Personen mit einem komplexen Betreuungsbedarf – «einfachere» hauswirtschaftlicher Dienstleistungen werden an den Verein Haushilfe oder an private Organisationen abgegeben. Das entsprechende Angebot der Spitex Stadt Luzern nimmt deshalb eine Sonderrolle ein. Die nichtpflegerischen Dienstleistungen der Spitex Stadt Luzern werden von diesem B+A ausgeklammert und in einem separaten Prozess analysiert, bei dem auch die Entwicklungen im Projekt «Alterswohnen integriert» aufgenommen werden können. Dieses Vorgehen ist mit der Spitex Stadt Luzern abgesprochen.

Neben den Leistungsvereinbarungen zu Betreuungsleistungen unterhält die Stadt Luzern weitere Vereinbarungen im Altersbereich, welche jedoch vom vorliegenden B+A nicht direkt betroffen sind:

- [Vicino Luzern, Quartierarbeit für ältere Menschen](#);
- [Pro Senectute Kanton Luzern, Sozialberatung](#);
- [Viva Luzern, Betreuung Alterswohnungen](#).

Bei Vicino Luzern und Pro Senectute, Sozialberatung, bedürfen die Vereinbarungen keiner Anpassung. Die Leistungsvereinbarung mit dem Verein Vicino Luzern ist erst kürzlich verlängert und auf fünf

²¹ Betreuung im weiteren Sinne gemäss Definition in Abb. 1, Seite 9. Die spezifischen Angebote im Bereich Demenz werden im anschliessenden Kapitel 3.3 aufgelistet.

Standorte ausgebaut worden (vgl. [B+A 25 vom 23. August 2023](#): «Vicino Luzern. Erweiterung auf fünf Standorte»).

Bei der Rahmenvereinbarung mit Pro Senectute Kanton Luzern für die Sozialberatung handelt es sich um eine Vereinbarung, die mit Ausnahme von wenigen Details gleichlautende Regelungen für alle Gemeinden im Kanton Luzern beinhaltet. Die gesetzliche Grundlage unterscheidet sich von den übrigen Betreuungsangeboten: Die persönliche Sozialberatung ist in §§ 24 ff. des Sozialhilfegesetzes vom 16. März 2015 ([SHG; SRL Nr. 892](#)) geregelt und stellt eine obligatorische Gemeindeaufgabe dar.

Die Betreuungsleistungen von Viva Luzern für die Alterswohnungen werden im Rahmen der geplanten Überführung der Alterssiedlungen in die neue Organisation thematisiert (vgl. auch [B+A 36 vom 20. September 2023](#): «Alterswohnen integriert: Integrierte Organisation»).

3.3 Spezifische Angebote im Bereich Demenz

Auch in diesem Kapitel erfolgt zunächst eine kurze Übersicht über die verschiedenen Angebote. Die spezifischen Herausforderungen der einzelnen Angebote und Themenfelder sowie der Handlungsbedarf werden bei den vorgeschlagenen Massnahmen in den Kapiteln 5.3 und 5.3.2 ab Seite 26 näher erläutert.

3.3.1 Spezialisierte intermediäre Institutionen

Die Stadt Luzern unterhält ausserhalb der Pflegefinanzierung²² keine bilateralen Vereinbarungen mit Institutionen aus dem Bereich Demenz, und die demenzbetroffenen Menschen müssen den Grossteil der Kosten selbst tragen. Die [intermediären](#) Angebote im Kanton Luzern erfordern eine Bewilligung der Dienststelle Soziales und Gesellschaft. Gemäss der Liste [«Einrichtungen mit einer Bewilligung nach § 1a BPG»](#) sind dies aktuell folgende Institutionen²³:

Einrichtung	Standort	Anzahl Plätze	davon Nachtplätze
Der rote Faden	Bramberghöhe 4 6004 Luzern	14	–
immomänt	Luzernerstrasse 31 6102 Malters	6	–
Haus Herbstzytlos	Schlosshalde 11c-d 6216 Mauensee	11	9
Tagesstätte Pilatusblick Horw	Schiltmattstrasse 3 6048 Horw	5	1
Fluckmättli ²⁴	Fluckmättli 6014 Luzern	5	–
Tagesplätze Spitex Meggen	Am Dorfplatz 5 6044 Meggen	5	–
Total		46	10

Tab. 6: Tages- oder Nachtstrukturen im Bereich Alter im Kanton Luzern, welche auch Demenzerkrankte aufnehmen

Die in der Tab. 6 aufgeführten Angebote weisen konzeptionell grössere Unterschiede auf. Je nach Ausrichtung werden auch Beratungen und Weiterbildungen für Angehörige angeboten, und einige Plätze

²² Mit der Stiftung Der rote Faden besteht eine jährliche Tarifvereinbarung zu den Pflegerestkosten des Tageszentrums. Die Vereinbarung umfasst den jeweils für ein Jahr gültigen Pfelegetarif, die rechtlichen Grundlagen und die administrativen Abläufe. Die Pflegerestkosten sind aber auch ohne Vereinbarung geschuldet, da sie in übergeordnetem Bundes- und Kantonsrecht geregelt sind (vgl. Kapitel 1.3.2, Seite 8). So bestehen mit den ausserkommunalen [intermediären](#) Institutionen keine Vereinbarungen – die Stadt Luzern ist dennoch verpflichtet, für Personen aus der Stadt Luzern die entsprechenden Pflegerestkosten auszurichten.

²³ Auf der angegebenen Liste sind auch 19 Plätze des [«Betreuten Wohnens Rickenbach»](#) aufgeführt, die von der Spitex Rickenbach betreuten Wohnungen sind aber nicht auf demenzerkrankte Menschen ausgerichtet. Das Angebot ist nicht zu verwechseln mit demjenigen der Stiftung «Hof Rickenbach», die ausschliesslich Demenzbetroffene betreut. Der Hof Rickenbach ist Teil des spezialisierten überregionalen Angebots der Langzeitpflege gemäss Buchstabe B der [Pflegeheimliste des Kantons Luzern](#).

²⁴ Postalisch ist die Liegenschaft am Fluckrain der Stadt Luzern zugeordnet, sie liegt aber auf dem Gemeindegebiet von Malters.

stehen auch für Personen mit anderen neurokognitiven Einschränkungen zur Verfügung. Für aktuelle Informationen wird auf die jeweilige Website verwiesen.

3.3.2 Stationäres und intermediäres Angebot in den Heimen

Im Verlauf der Jahre haben alle Institutionen der Langzeitpflege sich vertieft mit dem Thema Demenz auseinandergesetzt und entsprechende Konzepte entwickelt, und es finden alle Menschen mit Demenz in den Heimen in der Stadt Luzern einen auf sie abgestimmten Platz. Der Spezialisierungsgrad für den Bereich Demenz ist dabei sehr unterschiedlich, und es wird auch hier auf die jeweiligen Websites verwiesen. Bei [Viva Luzern](#) bieten ausser dem Betagtenzentrum Rosenberg alle Standorte auch «spezialisierte Betreuung und Pflege Demenz» an, und in der strategischen Ausrichtung von Viva Luzern ist mittel- bis längerfristig die Entwicklung der fachlichen Kompetenzen im Bereich Demenz und Gerontopsychiatrie vorgesehen.²⁵

Die stationäre Langzeitpflege für Demenzbetroffene ist zwar nicht Gegenstand dieses Berichtes, viele Heime bieten aber auch Kurzaufenthalte sowie Ferienbetten an, die zur Entlastung beitragen können. In einzelnen Heimen können auch *intermediäre* Angebote genutzt werden. Bei [Viva Luzern Eichhof](#) gibt es solche Entlastungsangebote, sie sind aber nicht auf Menschen mit Demenz ausgerichtet.²⁶ Hingegen hat das private Wohn- und Pflegezentrum [Tertianum Sternmatt](#) sein Angebot generell auf Menschen mit Demenz ausgerichtet und bietet auch spezialisierte Tages- und Nachtaufenthalte an.

3.3.3 Beratung: Infostelle Demenz

Die [Infostelle Demenz](#) ist ein gemeinsames Angebot von [Alzheimer Luzern](#) und [Pro Senectute Kanton Luzern](#). Die Mitarbeitenden der Infostelle Demenz informieren, beraten und unterstützen Betroffene und ihre Angehörigen und andere wichtige Bezugspersonen von Menschen mit Demenz. Ein besonderes Angebot der Infostelle Demenz ist die *«zugehende Beratung»*.

3.3.4 Weitere ambulante Angebote

Aktuell werden folgende Angebote im Demenzbereich von der Stadt Luzern selbst oder indirekt über den städtischen Beitrag an das «Netzwerk Demenz Stadt Luzern» (vgl. nachfolgendes Kapitel 3.3.5) jährlich finanziell unterstützt:

- [Café TrotzDem](#) und Sonntagscafé TrotzDem von Alzheimer Luzern;
- [Singen mit Demenz](#) (über das «Netzwerk Demenz Stadt Luzern»);
- [DemenzMeet](#).

Hinzu kommen diverse Weiterbildungen wie die [Schulungen für Angehörige](#) des Netzwerks Demenz Stadt Luzern oder die von der Stadt Luzern mitfinanzierte Entwicklung einer «Interaktionsschulung für Freiwillige in der häuslichen Demenzbetreuung»²⁷ der Berner Fachhochschule (BFH). [Alzheimer Luzern](#) und die Stiftung [Der rote Faden](#) bieten neben Informationen und Beratungen auch Weiterbildungen an. Die Stiftung Der rote Faden bietet zurzeit zudem ein [Coaching für Angehörige](#) (vgl. Fussnote 39) an. Die [Spitex Stadt Luzern](#) verfügt im pflegerischen Bereich über ein spezialisiertes Angebot «Kontinuitätstour», und Zeitgut Luzern schult Freiwillige mit einem Einführungskurs «Umgang mit Demenz».

3.3.5 «Netzwerk Demenz Stadt Luzern»

Das im Jahr 2018 von der Stadt Luzern initiierte und finanziell getragene «Netzwerk Demenz Stadt Luzern»²⁸ setzt sich für die Umsetzung der kantonalen Demenzstrategie auf der Ebene der Stadt Luzern ein. Das Netzwerk wird seit seiner Gründung von der Stadt Luzern finanziell unterstützt; zunächst mit

²⁵ Vgl. [Strategie 2030 Viva Luzern](#).

²⁶ Stationen mit Tages- und Nachtbetten sind in der Regel weder personell noch infrastrukturell in der Lage, Demenzbetroffene mit einem gewissen Schweregrad der Symptomatik (Weglauftendenz, Fremd- und Selbstgefährdung) zu betreuen. Bei einer leichteren Symptomatik kann aber auch ein solches Angebot zur Entlastung beitragen.

²⁷ Diese Schulung basiert auf dem Curriculum [«Interaktionsschulung Angehöriger von Menschen mit Demenz»](#) der BFH.

²⁸ Am «Netzwerk Demenz Stadt Luzern» beteiligt sind (Stand Juni 2024): Alzheimer Luzern / Genossenschaft Zeitgut Luzern / Kantonales Programm «Gesundheit im Alter» / KESB Stadt Luzern / Pro Infirmis Luzern / Pro Senectute Luzern / Schweizerisches Rotes Kreuz Kanton Luzern / SOS-Dienst Luzern / Spitex Stadt Luzern / Stadt Luzern Abteilung Alter und Gesundheit / Steinhof Pflegeheim / Stiftung Der rote Faden / Verein Haushilfe Luzern / Vicino Luzern / Viva Luzern.

projektorientierten Beiträgen, seit 2023 mit einem wiederkehrenden Beitrag von Fr. 8'000.–, der für ambulante Angebote, Veranstaltungen und Weiterbildungen (siehe Kapitel 3.3.4 oben) eingesetzt wird.

3.4 Rechtliche Grundlagen

Neben den vielfältigen rechtlichen Grundlagen im Bereich Pflege (vgl. Kapitel 1.3, Seite 8 ff.) und der Subjektfinanzierung (vgl. Kapitel 3.1, Seite 13 ff.) verfügt die Stadt Luzern über das Reglement über die Gestaltung und Steuerung der Versorgung in den Bereichen Pflege und Wohnen vom 27. Oktober 2011 ([SRSL 4.2.1.1.1](#)). Dieses Reglement bildet die Rechtsgrundlage für die Ausrichtung der finanziellen Beiträge an die Institutionen und Organisationen im Bereich Betreuung und für die in Kapitel 5 aufgeführten Massnahmen. Da sich seit seinem Inkrafttreten im Jahr 2012 insbesondere bei der Pflegefinanzierung diverse Rahmenbedingungen verändert haben, wird im Verlauf des Jahres 2025 eine Totalrevision des Reglements in Angriff genommen.

4 Vorgehen

4.1 Analyse des Handlungsbedarfs

Die Analyse im vorliegenden Bericht und Antrag beruht auf den Erfahrungen der Dienstabteilung AGES, insbesondere der Anlaufstelle Alter im Zusammenhang mit der Beratung von älteren Menschen und ihren Angehörigen sowie den Vergaben von «Gutscheinen für selbstbestimmtes Wohnen», auf dem Austausch mit den Fachorganisationen im Rahmen der bilateralen Kontakte oder über das «Netzwerk Alter Stadt Luzern»²⁹ und über das «Netzwerk Demenz Stadt Luzern» (siehe Kapitel 3.3.5). Eingeflossen sind auch die Erkenntnisse aus dem Austausch mit anderen Schweizer Städten, mit Angehörigenorganisationen und mit auf Altersthemen ausgerichteten Stiftungen (insbesondere mit der Paul Schiller Stiftung) und Fachhochschulen.

Zur Beurteilung der aktuellen Situation der in Kapitel 3.2 (Seite 16 ff.) aufgeführten Organisationen wurde im Herbst 2023 eine Umfrage zu den Themen Leistungsangebot, Personal, Entlohnung, Klientel und Finanzen durchgeführt. Die Erkenntnisse aus der Umfrage sind in die Situationsanalyse und in die vorgeschlagenen Massnahmen eingeflossen. Für die Massnahmen M1 und M3a sind vertiefte Abklärungen und Vorarbeiten erforderlich, weshalb sie als Pilotprojekte konzipiert sind. Das hat wiederum zur Folge, dass nur Rahmenbedingungen skizziert werden und noch keine detailliertere Darstellung des Vorgehens und der Umsetzung möglich ist.

4.2 Auswirkungen auf das Klima

Laut Relevanzcheck im Tool «Klimafolgenabschätzung» der Stadt Luzern ist das Geschäft nicht klimarelevant. Durch das Projekt sind keine erkennbaren Auswirkungen auf das Klima zu erwarten. Auf eine weiter gehende Prüfung wurde daher verzichtet.

²⁹ Dem 2018 geschaffenen «Netzwerk Alter Luzern» (vgl. [B+A 11 vom 5. April 2017](#): «Selbstbestimmtes Wohnen im Alter II») gehören etwa 40 Institutionen, Organisationen und Behörden des Alters- und Gesundheitsbereichs an. An den jährlichen Treffen des Netzwerks tauschen sich jeweils um die 60 Fachpersonen zu verschiedenen Aspekten der Alterspolitik aus. Thema des Netzwerktreffens vom 23. April 2024 war die Unterstützung und Entlastung von betreuenden und pflegenden Angehörigen.

5 Ergebnisse: Konkrete Massnahmen

Die nachfolgend aufgeführten Massnahmen nehmen Bezug auf die Schwerpunkte der Zielsetzungen (vgl. Kapitel 2, Seite 12), und die Nummerierung erfolgt in Anlehnung auf den jeweiligen Schwerpunkt. Die detaillierten Kostenschätzungen sind im Anhang 1, Seite 32, aufgeführt.

5.1 M1: Pilotprojekt «Individuelle Betreuungs- und Entlastungsbeiträge»

Als Antwort auf die weitgehend fehlende Finanzierung von Betreuungsangeboten (vgl. Ausführungen in den Kapiteln 1.3, Seite 8, und 3.1, Seite 13) soll im Rahmen eines Pilotversuchs erprobt werden, wie ein Modell der Subjektfinanzierung für eine markante Mitfinanzierung der Nutzung von *intermediären* Entlastungsangeboten aussehen könnte. Die Massnahme M1 ist die zentrale und – gemessen am Finanzbedarf, aber auch an der erhofften Wirkung – grösste Massnahme. Mit ihr wird auch die im überwiesenen [Postulat 143](#) gestellte Forderung umgesetzt, dass sich die Stadt Luzern im Umfang von 50 Prozent an den Betreuungskosten von Tages- oder Nachtstrukturen, Ferienbetten und anderen *intermediären* Angeboten beteiligt. Gleichzeitig wird auch ein Anliegen aus dem Handlungsfeld 2.3 des Versorgungskonzepts erfüllt (vgl. Kapitel 1.2.4, Seite 7).

Geplant ist ein mehrjähriges Pilotprojekt «Individuelle Betreuungs- und Entlastungsbeiträge» (IBE), das auf den im Kapitel 3.1 erwähnten Beiträgen von Bund und Kanton aufbaut und diese weiter stärkt. Im Rahmen des Pilotprojekts sollen die konkreten Prozesse und Regeln entwickelt und erprobt werden. Dazu gehört unter anderem auch die Abgrenzung zu den «Gutscheinen für selbstbestimmtes Wohnen», über die bisher vereinzelt Entlastungsangebote mitfinanziert worden sind. Das Pilotprojekt IBE soll sich an nachfolgenden **Rahmenbedingungen** orientieren:

1. Grundsätze

- Das Pilotprojekt IBE orientiert sich an einer möglichst pragmatischen und unbürokratischen Umsetzung, wie sie sich bei den «Gutscheinen für selbstbestimmtes Wohnen» bewährt hat. Es ist insbesondere zu vermeiden, dass der administrative Aufwand für die Antragstellung zur Folge hat, dass das Angebot nicht in Anspruch genommen wird und zu unverhältnismässig hohen Verwaltungskosten führt.
- Da einerseits die äusseren Rahmenbedingungen während der Pilotphase variieren können (zum Beispiel Veränderungen bei der Betreuungsfinanzierung durch Bund und Kantone) und andererseits das Pilotprojekt aufgrund der gewonnenen Erkenntnisse laufend weiterentwickelt werden soll, bilden diese Rahmenbedingungen eine erste Grundlage. Sie sollen aber bei Bedarf angepasst, präzisiert und mit begründeten Ausnahmen versehen werden können. Über wesentliche Änderungen wird die Sozialkommission des Grossen Stadtrates im Rahmen eines Reportings zum Pilotprojekt informiert.
- Während der Pilotphase besteht kein Rechtsanspruch auf die Vergünstigungen. Im Hinblick auf eine mögliche spätere Verstetigung sollen aber mögliche Regeln für einen allfälligen Anspruch erarbeitet werden, die später in eine spezifische rechtliche Grundlage einfließen können.

2. Zielgruppe

Betreuungsbedürftige Personen ab 65 Jahren. In begründeten Fällen kann auf die Einhaltung der Altersgrenze verzichtet werden (insbesondere bei *jungbetroffenen* Menschen mit Demenz).

3. Voraussetzungen

- Wohnsitz in der Stadt Luzern.
- Das steuerbare Einkommen darf Fr. 100'000.– nicht übersteigen, frei verfügbares Vermögen wird zu 10 Prozent angerechnet.³⁰ Es wird davon ausgegangen, dass Personen mit einem höheren Einkommen und Vermögen in der Lage sind, die Betreuungskosten aus eigenen Mitteln zu finanzieren und die finanzielle Situation nicht ausschlaggebend ist für den Entscheid, Entlastungsangebote zu nutzen.

³⁰ Diese Einkommensgrenze orientiert sich am massgebenden Einkommen für den Bezug von Betreuungsgutscheinen für die familienergänzende Betreuung von Kindern im Vorschulalter. Diese beläuft sich auf Fr. 125'000.– bei einem gemeinsamen Erwerbsspensum von 120 Prozent.

4. Subsidiarität

Es soll sichergestellt werden, dass die bundes- und kantonalrechtlich geregelten Unterstützungsbeiträge vorrangig genutzt werden oder zumindest abgeklärt wurde, ob ein Anspruch besteht:

- Bezug der Hilflosenentschädigung der AHV oder Ablehnungsbescheid für den Bezug der Hilflosenentschädigung. Es soll sichergestellt werden, dass diese Möglichkeit der finanziellen Entlastung ausgeschöpft oder zumindest überprüft wurde.
- Nachweis, dass die kantonalen Beiträge (Anerkennungszulagen und Gutscheine für Entlastungsangebote) beim Kanton beantragt wurden. Die Ausrichtung dieser Beiträge ist jedoch nicht Voraussetzung für den Bezug von IBE. Es soll wiederum nur sichergestellt werden, dass diese Unterstützungsmöglichkeiten geprüft wurden.

5. Entlastungsangebote

Der Beitrag wird geleistet, wenn das Entlastungsangebot über eine kantonale Bewilligung als Tages- oder Nachtstruktur nach § 1a BPG verfügt (vgl. Kapitel 3.3.1, Seite 17), oder wenn es zum Angebot eines Pflegeheims gemäss [Pflegeheimliste des Kantons Luzern](#) gehört, Letzteres nach Möglichkeit mit Standort in der Stadt Luzern. Ausnahmen sollen in begründeten Fällen möglich sein.

6. Beitragshöhe

Der Unterstützungsbeitrag beträgt 50 Prozent der Selbstkosten für das jeweilige Betreuungsangebot. Zusätzlich werden die Transportkosten durch Fahrdienste, Taxis oder mit dem öffentlichen Verkehr vollumfänglich übernommen. Transporte durch Private werden in der Regel nicht entschädigt. Die Beiträge inklusive Transporte sind auf maximal Fr. 8'000.– pro Jahr und Person limitiert.³¹ In Härtefällen ist eine Ergänzung mit «Gutscheinen für selbstbestimmtes Wohnen» oder Fondsbeiträgen möglich.

7. Leitung und Umsetzung des Pilotprojekts

Das Pilotprojekt wird von der Dienstabteilung AGES verantwortet und durchgeführt. Als beratendes Gremium wird eine Begleitgruppe mit Vertretungen von Partnerorganisationen eingesetzt. Die Sozialkommission des Grossen Stadtrates wird periodisch über den Projektverlauf informiert.

8. Projektdauer

Die gesamte Projektdauer beträgt in Anlehnung an das Pilotprojekt «Gutscheine für selbstbestimmtes Wohnen» vier Jahre (2025 bis 2028). Weil das Pilotprojekt von der Annahme des vorliegenden Berichtes und Antrages abhängig ist und noch einige Vorarbeiten getätigt werden müssen, sind die ersten Auszahlungen auf den 1. Juli 2025 vorgesehen. Die Evaluationsphase wird auf zweieinhalb Jahre bis Ende 2027 angesetzt. Im Jahr 2028 wird das städtische Parlament nach Vorliegen des Evaluationsberichtes über eine Überführung in die Regelstrukturen befinden, welche somit per 1. Januar 2029 erfolgen könnte. Um zwischen der Evaluationsphase und einer möglichen definitiven Einführung keine Lücke entstehen zu lassen, sind die Beiträge für vier Jahre zu budgetieren (siehe auch Punkt 10 unten).

9. Wissenschaftliche Begleitung

Das Projekt soll wissenschaftlich begleitet werden, um die Rahmenbedingungen zu prüfen und die Wirkung zu evaluieren. Die Vergabe des Auftrags erfolgt durch die Dienstabteilung AGES.

10. Kosten

Eine Kostenschätzung ist mit Unsicherheiten verbunden, da sich mit den neuen Leistungen des Kantons und allfälligen Leistungen des Bundes die Umstände aktuell stark verändern. Für das Pilotprojekt wird aufgrund der bisherigen Nutzung der Entlastungsangebote mit durchschnittlichen Kosten von Fr. 300'000.– pro Jahr gerechnet.³² Darin eingeschlossen sind die Kosten für die Begleitevaluation und für weitere Sachkosten. Es wird versucht, zur Mitfinanzierung der Evaluation Stiftungen zu gewinnen, wie dies bereits beim Pilotprojekt zu den «Gutscheinen für selbstbestimmtes Wohnen» gelungen ist. Da im Verlauf mit einer Steigerung der Beiträge zu rechnen ist und eine Steuerung der Nutzung und Nachfrage kaum möglich ist, soll während der Pilotphase eine Kreditübertragung auf das jeweilige nächste Jahr

³¹ Dieser Beitrag sollte nach Berücksichtigung des Entlastungsgutscheins des Kantons Luzern (vgl. Kapitel 3.1.2, Seite 15) in aller Regel für einen (zusätzlichen) Aufenthalt in einer Tagesstätte pro Woche ausreichen (siehe auch Anwendungsbeispiel im Anschluss an die Rahmenbedingungen).

³² Die Aufschlüsselung der leicht voneinander abweichenden Kosten pro Jahr ist im Anhang 3, Seite 36, ersichtlich.

ausdrücklich möglich sein. Der Finanzbedarf für eine definitive Einführung im Rahmen des Kostendachs des Pilotprojekts ist in der längerfristigen Finanzplanung im Umfang des Kostendachs des Pilotprojekts bereits berücksichtigt. Der definitive jährliche Finanzrahmen soll nach Abschluss des Pilotprojekts überprüft und festgelegt werden. Sollte eine Anpassung des Kostendachs erforderlich sein, wird dies im entsprechenden Bericht und Antrag zur Evaluation berücksichtigt.

Infobox: Anwendungsbeispiel

Frau Sieber ist eine an Demenz erkrankte 86-jährige Frau, die regelmässig von ihrer Tochter betreut wird. Sie wohnt zu Hause und erhält täglich Unterstützung durch die Spitex im pflegerischen Bereich. Ein Tagesaufenthalt im Demenzzentrum der Stiftung Der rote Faden verursacht inklusive Transport Kosten von zirka Fr. 150.–. Frau Sieber besucht das Angebot zurzeit an einem Tag pro Woche, womit bei 52 Wochen jährliche Kosten von Fr. 7'800.– entstehen, was in etwa ihren finanziellen Möglichkeiten entspricht. Mit dem Gutschein des Kantons über Fr. 1'200.– (vgl. Kapitel 3.1.2, Seite 15) würde Frau Sieber neu über Fr. 9'000.– für die Entlastung verfügen. Damit könnten acht zusätzliche Aufenthalte im Tageszentrum der Stiftung Der rote Faden finanziert werden, also 60 Aufenthalte pro Jahr. Mit der im Pilotprojekt IBE vorgesehenen Subventionierung von 50 Prozent könnte Frau Sieber mit dem gleichen finanziellen Aufwand das Tageszentrum an 120 Tagen pro Jahr besuchen. Dank dieser Möglichkeit wird ein entscheidender Beitrag an die verbesserte Lebensqualität von Frau Sieber geleistet und gleichzeitig die Belastung ihrer Tochter als betreuende Angehörige deutlich reduziert. Beides trägt dazu bei, dass Frau Sieber länger selbstbestimmt wohnen kann.

5.2 M2: Stärkung und Weiterentwicklung der Organisationen

Die in Kapitel 3.2.1 (Seite 16) aufgeführten Organisationen mit einer Leistungsvereinbarung im Bereich Betreuung zeichnen sich durch schlanke Strukturen und tiefe Vollkosten aus. Zudem können sie oft auf teilweise bemerkenswerte Drittmittel zählen (Spenden, Stiftungen). Dennoch besteht mit Blick auf die Sicherstellung und die Weiterentwicklung eines quantitativ ausreichenden und qualitativ ansprechenden Angebots Handlungsbedarf. Zunächst werden nachfolgend die in diesem Bereich tätigen Non-Profit-Organisationen mit ihren aktuellen Herausforderungen kurz vorgestellt. Weiterführende Informationen können den jeweiligen verlinkten Internetseiten entnommen werden. Eine Übersicht über die wichtigsten Kennzahlen befindet sich im Anhang 2, Seite 35.

5.2.1 Haushilfe Luzern

Kurzbeschreibung

Der Verein [Haushilfe Luzern](#) unterstützt Einwohnerinnen und Einwohner der Stadt Luzern ab 60 Jahren, jüngere Menschen mit länger dauernden Beeinträchtigungen oder IV-Bezügerinnen und -Bezüger beim selbständigen Wohnen zu Hause. Die Mitarbeitenden erledigen hauswirtschaftliche Dienstleistungen, helfen bei alltäglichen Verrichtungen und übernehmen begleitende und betreuende Aufgaben.

Herausforderungen

- Professionalisierung der Betriebsleitung: Die Geschäftsleitung der Haushilfe Luzern wird seit vielen Jahren mit grossem Engagement ehrenamtlich vom Vorstand geführt. Um das Angebot längerfristig zu konsolidieren, wurde ein Organisationsentwicklungsprozess in die Wege geleitet und eine Geschäftsleitung (60 Stellenprozent) installiert, was zu deutlichen Mehrkosten führt.
- Die Gehälter und weitere Anstellungsbedingungen müssen angepasst werden, um faire Löhne anbieten zu können und um auf dem Arbeitsmarkt konkurrenzfähig zu bleiben.
- Der Anteil von Stellen auf Stundenlohnbasis soll weiter zugunsten von Arbeitsverträgen mit Monatslohn reduziert werden (siehe auch Ausführungen zum SOS-Dienst Luzern im nachfolgenden Kapitel).

- Zur Sicherstellung des laufenden Betriebs wurden für die Jahre 2023 und 2024 ausserordentliche Beiträge von insgesamt etwa Fr. 200'000.– genehmigt (Details s. Anhang 2, Seite 35).³³

Fazit

Um das bedarfsgerechte und vergleichsweise günstige Angebot des Vereins Haushilfe Luzern zu sichern, ist eine deutliche Erhöhung des Kostendachs der Leistungsvereinbarung vorzunehmen. Dieser Schritt ist auch mit einer Qualitätsentwicklung und einer demografiebedingten Mengenausweitung verbunden.

5.2.2 SOS-Dienst Luzern

Kurzbeschreibung

Der Verein [SOS-Dienst Luzern](#) bietet professionelle Hilfe im Bereich Hauswirtschaft, Alltagsunterstützung und Familienhilfe für die Stadt Luzern an. Das Angebot richtet sich an den individuellen Bedürfnissen der Kundinnen und Kunden aus. Die Einsätze werden in der Regel von der gleichen Person ausgeführt. Mitglieder des Vereins sind die katholische und die reformierte Kirche Stadt Luzern sowie die katholischen Kirchen von Littau und Reussbühl. Das Angebot wurde bis 2022 ausschliesslich durch die Kirchen subventioniert. Für die Jahre 2023 und 2024 hat die Stadt Luzern einen Überbrückungsbeitrag von Fr. 20'000.– bzw. Fr. 30'000.– gesprochen, um die Mehrkosten im Zusammenhang mit der gestiegenen Nachfrage decken zu können.

Herausforderungen

- Durch die gestiegene Nachfrage haben diverse Mitarbeiterinnen das – meist tiefe – Pensum erhöhen müssen, womit der jeweilige Lohn die BVG-Eintrittsschwelle überschreitet, was für die Institution zu einem Anstieg der Personalkosten führt.³⁴
- Der Anteil von Stellen auf Stundenlohnbasis soll weiter zugunsten von Arbeitsverträgen mit Monatslohn reduziert werden, was den oben erwähnten «BVG-Effekt» bei den Personalkosten verstärkt.
- Die aktuell auf die Kirchen beschränkte Finanzierung des Angebots soll auf eine breitere Basis abgestellt werden.

Fazit

Damit das bisher ausschliesslich durch die Kirchen finanzierte Angebot des Vereins SOS-Dienst Luzern gesichert und weiterentwickelt werden kann, ist eine Beteiligung der Kosten durch die Stadt Luzern unerlässlich. Die städtische Unterstützung ist auch aus Gründen der Gleichbehandlung angezeigt.

5.2.3 SRK Kanton Luzern, Entlastungsdienst

Kurzbeschreibung

Der [Rotkreuz-Entlastungsdienst](#) richtet sich ausdrücklich an betreuende und pflegende Angehörige, die durch die intensive *Care-Arbeit* zunehmend an ihre körperlichen und emotionalen Grenzen stossen. Die Dienste stehen aber auch alleinstehenden Personen zur Verfügung. Es wird auch ein Wochenend- und Nachtdienst angeboten. Die Beiträge der Stadt Luzern werden über zwei Sozialtarife direkt an die Nutzerinnen und Nutzer weitergegeben. Im Vergleich zum hauswirtschaftlich ausgerichteten Angebot der Haushilfe Luzern und des SOS-Dienstes handelt es sich hier um länger andauernde Betreuungseinsätze für einen kleineren Personenkreis, die gezielt stärker subventioniert werden.

Herausforderungen

Die Tarifstruktur für das Entlastungsangebot entsprach seit längerer Zeit nicht mehr den aktuellen Anforderungen. Die erforderlichen Anpassungen konnten aber bereits beim Abschluss der Leistungsvereinbarung 2024 berücksichtigt werden.

Fazit

Aktuell besteht kein weiterer Handlungsbedarf.

³³ Die das Kostendach der Leistungsvereinbarung überschreitenden Beiträge an den Verein Haushilfe Luzern konnten nur dank den ausserordentlichen und einmalig zusätzlich zur Verfügung stehenden Finanzmitteln bei der Dienstabteilung AGES ausgerichtet werden (als Teil der Erhöhung des Globalbudgets der Abteilung AGES um 1 Mio. Franken, vgl. [B+A 30 vom 20. September 2023](#): «Aufgaben- und Finanzplan 2024–2027 mit Budgetentwurf 2024»).

³⁴ Die Eintrittsschwelle liegt bei der Pensionskasse der Katholischen Kirche Stadt Luzern, bei der die Mitarbeitenden des SOS-Dienstes versichert sind, aktuell bei einem Jahreslohn von Fr. 17'000.–.

5.2.4 Zeitgut Luzern

Kurzbeschreibung

Die Genossenschaft [Zeitgut Luzern](#) fördert die Nachbarschaftshilfe und Freiwilligenarbeit und trägt so dazu bei, dass ältere Menschen möglichst lange selbstständig in ihrer gewohnten Umgebung leben können. Zeitgut Luzern stellt die professionelle Zusammenführung und Begleitung von Freiwilligen und Unterstützungssuchenden zu sogenannten Tandems von Gebenden und Nehmenden sicher. Die eigentlichen Dienstleistungen werden von Freiwilligen erbracht. In Bezug auf die Betreuung leisten die Freiwilligen einen wichtigen Beitrag zur Erhaltung der Lebensqualität, sei es durch kleinere Hilfestellungen wie Einkäufe tätigen, durch die Begleitung zu Terminen oder auch mit gemeinsamen Ausflügen und anderen Freizeitaktivitäten.

Herausforderungen

- Die Genossenschaft Zeitgut Luzern ist während und nach der Coronapandemie stark gewachsen. Entgegen den Erwartungen konnte Zeitgut Luzern die während der Pandemie neu gewonnenen Mitglieder, Freiwilligen sowie Nutzniessenden halten. Seitdem haben sowohl der Mitgliederbestand als auch die Anzahl der Tandemvermittlungen stetig zugenommen, wobei das Mitgliederwachstum im Jahr 2023 sogar grösser war als während der Coronapandemie. Um dieses anhaltende Wachstum bewältigen zu können, sind kleinere Pensenanpassungen erforderlich.
- Zeitgut Luzern organisiert und begleitet neu auch Freiwilligeneinsätze mit demenzbetroffenen Menschen, was zusätzliche fachliche Qualifikationen des Personals erfordert.

Fazit

Die erfolgreiche Entwicklung der Genossenschaft Zeitgut Luzern bildet sich in der grossen Resonanz und den damit verbundenen steigenden Mitgliederzahlen ab. Aufgrund der höheren Anzahl Tandems sind kleinere Pensenanpassungen erforderlich, die über eine leichte Erhöhung des städtischen Beitrags finanziert werden können.

5.2.5 Pro Senectute Kanton Luzern, Mahlzeitendienst

Kurzbeschreibung

Der [Mahlzeitendienst von Pro Senectute Kanton Luzern](#) liefert Mahlzeiten in Haushalte in der Stadt Luzern und in weiteren fünf Gemeinden der Agglomeration. Zielgruppe sind Personen, die vorübergehend, aufgrund bleibender Einschränkungen oder wegen ihres Alters nicht mehr selbst kochen können.³⁵ Förderliche Aspekte sind dabei nicht nur die gesunde Ernährung, sondern auch die Kurzkontakte mit den Kurierinnen und Kurieren von Pro Senectute bei der Lieferung der Mahlzeiten. Das Angebot des Mahlzeitendienstes ist im Unterschied zu den vorgenannten Dienstleistungen eine obligatorische Gemeindeaufgabe (§ 2a BPG). Die Stadt Luzern unterhält seit der Übernahme dieser Aufgabe im Rahmen der «Finanzreform 08» im Jahr 2008 für den Mahlzeitendienst eine Leistungsvereinbarung mit Pro Senectute Kanton Luzern. Die Subvention beträgt seither Fr. 2.50 pro Mahlzeit.

Herausforderungen

Die Mahlzeiten werden ab 2025 nach dem Rückzug von Viva Luzern durch die Catering Services Migros Luzern zubereitet. Um die Mahlzeiten weiterhin kostendeckend anbieten zu können, ist eine Erhöhung der Einnahmen um Fr. 1.– pro Mahlzeit erforderlich.³⁶ Da Pro Senectute Kanton Luzern bereits im Jahr 2023 die Preise für Kundinnen und Kunden angehoben hat und die höheren internen Personalkosten selbst trägt, ist es angezeigt, die Subventionen pro Mahlzeit zu erhöhen. Pro Senectute Kanton Luzern wird diese Anpassung bei allen Vertragsgemeinden beantragen.

Fazit

Der Mahlzeitendienst von Pro Senectute Kanton Luzern ist innerhalb des erweiterten Betreuungsbegriffs dem Bereich «Hilfe» (vgl. Abb. 1, Seite 9) zuzuordnen und stellt eine obligatorische Gemeindeaufgabe dar. Die Erhöhung der Abgeltung von Fr. 2.50 auf Fr. 3.50 pro Mahlzeit ist nach über 16 Jahren relativ bescheiden.

³⁵ Der Anteil der über 65-jährigen Kundinnen und Kunden liegt bei 95 Prozent.

³⁶ Der Rückzug von Viva Luzern hat strategische Gründe und wäre auch bei einer Erhöhung des Subventionsbeitrags von Fr. 1.– pro Mahlzeit erfolgt.

5.2.6 Finanzieller Bedarf der Massnahme M2

Das Hauptgewicht der Massnahme M2 liegt beim Verein Haushilfe Luzern: Es gilt, die in Angriff genommene Konsolidierung zu unterstützen und die Anstellungsverhältnisse zu verbessern. Ein zweiter Schwerpunkt liegt bei der Unterstützung des Vereins SOS-Dienst, der bisher ausschliesslich durch die Kirchen subventioniert worden ist. Es ist aus Sicht des Stadtrates notwendig, mit dieser Organisation eine neue Leistungsvereinbarung einzugehen, um dieses wichtige Angebot sicherzustellen und weiterentwickeln zu können. Beim Entlastungsdienst des SRK Kanton Luzern ist dieser Schritt bereits im Hinblick auf den Abschluss der Leistungsvereinbarung 2024 erfolgt und konnte im Rahmen des Globalbudgets der Dienstabteilung AGES vorgenommen werden. Die Genossenschaft Zeitgut weist erfreulicherweise nach wie vor einen Mitgliederzuwachs auf und hat zudem ihr Angebot im Bereich Demenz ausgeweitet (vgl. Kapitel 3.3.4, Seite 18). Die Mehrkosten beim Mahlzeitendienst ist nach über 16 Jahren ohne Anpassung des Subventionsbeitrags vertretbar. Für die Umsetzung der Massnahme M2 wird im Vergleich zum Budget 2025 insgesamt mit Mehrkosten von Fr. 300'000.– gerechnet (vgl. auch Anhang 2, Seite 35, und Anhang 3, Seite 36, zu diesem Bericht).

5.3 Massnahmen im Bereich Demenz

Die Massnahmen 3a und 3b nehmen Bezug auf die Situation bei den *intermediären* Angeboten (Kapitel 3.3.1, Seite 17) und im spezialisierten Beratungsbereich (Kapitel 3.3.3, Seite 18). Im Austausch mit den Verantwortlichen von «Alzheimer Luzern» und der Stiftung Der rote Faden sowie mit Pro Senectute Kanton Luzern (Mitträgerschaft der «Infostelle Demenz»), aufgrund der Erfahrungen der Anlaufstelle Alter sowie der Inputs des «Netzwerks Demenz Stadt Luzern» und des «Netzwerks Alters Luzern» konnten der nachfolgende Handlungsbedarf identifiziert und die dazugehörigen Massnahmen definiert werden:

5.3.1 M3a: Ausbau der Tages- oder Nachtplätze im Bereich Demenz

Herausforderungen

- Mit Ausnahme einer Übernachtungsmöglichkeit in der Tagesstätte Pilatusblick Horw – welche auch nur ausnahmsweise in Zusammenhang mit einem Tagesplatz angeboten wird – stehen in der Region Luzern keine auf Demenzerkrankte spezialisierten Nachtplätze zur Verfügung, ausser im Rahmen einer stationären Einrichtung (vgl. Kapitel 3.3.2). Auch fehlt es an weiteren spezialisierten Angeboten, beispielsweise für *jungbetroffene* Menschen mit Demenz oder für Menschen mit einer anderen neurologischen Beeinträchtigung.
- Die Auslastung des auf demenzbetroffene Menschen spezialisierten Angebots ist sehr hoch. Das seit Mai 2023 auf den Samstag (zuvor Montag bis Freitag) ausgeweitete Angebot des Tageszentrums der Stiftung Der rote Faden ist bereits gut ausgebucht. Ein Ausbau der Anzahl Plätze wurde ebenfalls in Betracht gezogen, jedoch vom Stiftungsrat wieder verworfen. Einerseits wären die Möglichkeiten am aktuellen Standort nur sehr beschränkt, andererseits gäbe es für einen zweiten Standort zu wenig Synergien, um eine tragfähige Finanzierung zu gewährleisten.
- Wie in Kapitel 1.3 (Seite 8 ff.) ausgeführt, stellt die weitgehend fehlende Finanzierung von Betreuungsleistungen in Tages- oder Nachtstrukturen angesichts des hohen Betreuungs- und des niedrigen *Pflegebedarfs* nicht nur für die Betroffenen selbst, sondern auch für die Institutionen eine grosse Herausforderung dar.

Die Massnahme M3a besteht darin, das Angebot an Tages- oder Nachtplätzen in der Stadt Luzern auszubauen. Der Stadtrat möchte gemeinsam mit dem «Netzwerk Demenz Stadt Luzern» die nötigen Abklärungen treffen und den bedarfsgerechten Aufbau der neuen Plätze initiieren. Die damit verbundenen Kosten können noch nicht abgeschätzt werden und sollen nach Möglichkeit über das Globalbudget der Dienstabteilung Alter und Gesundheit oder nötigenfalls über einen Fondsbeitrag und Drittmittel finanziert werden. Die Entwicklung des Angebots erfolgt unter Berücksichtigung der Auswirkungen der verbesserten Subjektfinanzierung durch die Massnahme M1 («Pilotprojekt IBE», Kapitel 5.1 oben).

5.3.2 M3b: Zusätzliche Kapazitäten für die «zugehende Beratung»

Herausforderung

Das spezialisierte Angebot der [zugehenden Beratung](#) der Infostelle Demenz wird derzeit über eine Leistungsvereinbarung mit dem [Zweckverband für institutionelle Sozialhilfe und Gesundheitsförderung \(ZiSG\)](#) mit etwa Fr. 125'000.– jährlich unterstützt. Die Zuweisung der von Demenz betroffenen Personen erfolgt aktuell ausschliesslich über die [Memory Clinic Zentralschweiz](#). Diese Auflage sowie die knappen personellen Ressourcen der Infostelle Demenz führen dazu, dass die [zugehende Beratung](#) die Nachfrage nicht im erwünschten Ausmass zu decken vermag und nur einen kleinen Teil der Betroffenen erreicht.

Die Massnahme M3b besteht darin, mit der Pro Senectute Kanton Luzern und Alzheimer Luzern als Trägerschaft der Infostelle Demenz eine separate Leistungsvereinbarung abzuschliessen, welche das über den ZiSG finanzierte Angebot ergänzt und somit die beschriebenen Kapazitätsengpässe bei der [zugehenden Beratung](#) für Stadtluzernerinnen und Stadtluzerner zu beheben. Im Unterschied zur Leistungsvereinbarung mit dem ZiSG, die eine Zuweisung über die Memory Clinic Zentralschweiz vorschreibt, sollen bei der erweiterten Kapazität zusätzlich auch Zuweisungen über Neurologinnen und Neurologen oder spezialisierte Kliniken der Spitäler möglich sein. Die Rahmenbedingungen sollen zusammen mit den beteiligten Akteurinnen und Akteuren unter Einbezug des «Netzwerks Demenz Stadt Luzern» im Verlauf des ersten Halbjahrs 2025 definiert werden. Die Umsetzung soll so rasch wie möglich erfolgen, ist aber vom Ausbau der personellen Ressourcen der Infostelle Demenz abhängig. Für die Umsetzung der Massnahme M3b wird mit Mehrkosten von Fr. 80'000.– pro Jahr gerechnet.

5.4 M4: Förderpool «Gute Betreuung im Alter»

Sowohl bei der Betreuung von älteren und unterstützungsbedürftigen Menschen³⁷ und bei der Entlastung von pflegenden und betreuenden Angehörigen als auch bei den demenzspezifischen Fragestellungen werden die Herausforderungen in den nächsten Jahren zunehmen. Um diese Herausforderungen zu bewältigen, sind Innovation und Pioniergeist erforderlich. Erfahrungsgemäss haben viele etablierte und bewährte Angebote ihre Wurzeln in Ideen und Projekten von zivilgesellschaftlichen Organisationen (vgl. Kapitel 3.3.4, Seite 18). Immer wieder gelingt es, für solche Projekte namhafte Beiträge von Stiftungen oder Fördergelder des Bundes zu gewinnen. Diese Finanzierungsbeiträge sind jedoch oft an bestimmte Stossrichtungen geknüpft, und die Verantwortlichen sind darauf bedacht, bei der Verteilung der zur Verfügung stehenden Mittel auch regionale Aspekte zu berücksichtigen und die wiederholte Unterstützung von Projekten aus der gleichen Stadt zu vermeiden.

Um die Innovationen im Bereich der «Guten Betreuung im Alter» in der Stadt Luzern zeitnah und möglichst unabhängig unterstützen und einer breiten Zielgruppe von Akteurinnen und Akteuren zugänglich machen zu können, soll ein Förderpool³⁸ «Gute Betreuung im Alter» geschaffen werden. Aus diesem jährlich wiederkehrenden Kredit könnten Angebote wie beispielsweise das «Coaching für Angehörige»³⁹ oder das Pilotprojekt zur «Interaktionsschulung für Freiwillige in der häuslichen

³⁷ Auch wenn die Zielgruppe der Einfachheit halber mit «älteren Menschen» umschrieben wird, können auch Menschen vor dem Pensionierungsalter von den Angeboten profitieren, beispielsweise [jungbetroffene](#) Menschen mit Demenz. Die Grenzziehung erfolgt anhand der jeweiligen gesetzlich definierten Unterscheidungen, zum Beispiel im Bereich der Betreuungsleistungen für Personen mit Behinderungen oder bei der Kinderbetreuung.

³⁸ Die Stadt Luzern fördert seit vielen Jahren diverse Bereiche in Form von Förder- oder Projektpools oder anderen Förderbeiträgen (Beträge gemäss Finanzplan für das Jahr 2025): «Förderpool Kinder- und Jugendfreizeit» (Fr. 65'000.–), «Projektpool Quartierleben» (Fr. 75'000.–), Integrationsförderung (Fr. 70'000.–), Beiträge an die «Stiftung Wirtschaftsförderung» (Fr. 86'000.–) und an diverse Wirtschaftsförderungsprojekte (Fr. 50'000.–). Die deutlich höher dotierten Förderbeiträge in den Bereichen Kultur, Sport, Tourismus, Umwelt und Energie werden grösstenteils durch zweckgebundene Erträge finanziert.

³⁹ Beim Angebot «[Coaching für Angehörige](#)» der Stiftung Der rote Faden werden Angehörige in ihrer Rolle unterstützt, bestärkt und befähigt. Das Demenz-Coaching ist als ergänzendes Angebot gedacht und soll andere Angebote, wie beispielsweise Beratungsstellen oder die [zugehende Beratung](#), nicht konkurrenzieren. Die Finanzierung des im Oktober 2021 gestarteten Angebots erfolgte durch die Stiftung «Pro Aetas». Da sich diese Stiftung aus der Finanzierung zurückgezogen hat, ist die Weiterführung des Angebots nicht mehr sichergestellt.

Demenzbetreuung» der BFH Bern⁴⁰ unterstützt werden. Mit den Fördermitteln wäre es auch möglich, Bedarfsabklärungen vorzunehmen oder Aufbaubeiträge zu leisten, zum Beispiel für ein «Notfalltelefon für Angehörige»⁴¹. Dank den Mitteln aus dem Förderpool können auch in Zukunft – zusammen mit den im Altersbereich engagierten Stiftungen, mit anderen Partnerinnen und Partnern, aber bei Bedarf auch ohne weitere Unterstützung – innovative Projekte entwickelt und unterstützt werden, die heute noch nicht näher bekannt sind. Anregungen dazu bietet unter anderem die Website [«Gesundheitsprojekte in der Schweiz»](#).

Die jährlich zur Verfügung stehenden Mittel sollen jeweils 1 Promille der städtischen Ausgaben für die EL (Budget 2025: 46,1 Mio. Franken) und für die Pflegerestkosten (42,6 Mio. Franken) betragen, da Massnahmen zur Verbesserung der «Guten Betreuung im Alter» idealerweise dazu beitragen, diese Kosten einzudämmen. Für das Jahr 2025 entspricht der Anteil von 1 Promille einem Total von Fr. 88'700.– bzw. Fr. 90'000.– (auf Fr. 5'000.– gerundet). Der Förderpool soll durch die Dienstabteilung AGES verwaltet werden. Für die Beurteilung von Beiträgen in der Höhe von mehr als Fr. 10'000.– soll ein Gremium aus Mitgliedern des «Netzwerks Alter Luzern» eingesetzt werden.

5.5 M5: Sensibilisierung, Kommunikation und Digitalisierung

Im «Versorgungskonzept Alterswohnen integriert» ([B+A 14/2023](#)) sind diverse Massnahmen vorgesehen, welche die personellen und finanziellen Ressourcen der Dienstabteilung AGES tangieren (s. auch Kapitel 1.2.4, Seite 7). Der Handlungsbedarf in den Bereichen Sensibilisierung, Kommunikation und Digitalisierung wird nachfolgend anhand dieser Handlungsfelder aufgezeigt. Solche kommunikative Massnahmen werden auch im [Postulat 143](#) und im [Postulat 239](#) explizit verlangt, sei es zur besseren Bekanntmachung der [intermediären](#) Angebote bei den Betroffenen und ihren Angehörigen oder zur Steigerung der Inanspruchnahme solcher Dienstleistungen.

5.5.1 Information und Sensibilisierung zur Lebensgestaltung im Alter

Neben der gezielten Beratungstätigkeit der Anlaufstelle Alter tragen auch die vielfältigen Angebote und Veranstaltungen der Fachstelle für Altersfragen zur Sensibilisierung und Information der älteren Bevölkerung und ihrer Angehörigen bei (vgl. [Bericht «Altersfreundliche Stadt Luzern»](#), Kapitel 2.5). Gemäss Handlungsfeld 1.1 des «Versorgungskonzepts Alterswohnen integriert» sollen zukünftig in Zusammenarbeit mit anderen Akteurinnen und Akteuren aus dem Altersbereich koordinierte Kampagnen zur Information und Sensibilisierung der Zielgruppen zu verschiedenen Altersthemen konzipiert und umgesetzt werden. Ein bereits bestehendes Beispiel ist die jährliche Sensibilisierungskampagne zu möglichen Hitzewellen.⁴²

5.5.2 Ausbau und Digitalisierung eines selbstständigen Zugangs zu allen Angeboten

Die Digitalisierung bietet insbesondere für pflegende und betreuende Angehörige im Erwerbsalter viele Möglichkeiten, sich gezielt und rasch einen umfassenden Überblick über die unterschiedlichen Angebote und Finanzhilfen zu verschaffen. Im Handlungsfeld 1.2 des «Versorgungskonzepts Alterswohnen integriert» wird der Aufbau einer digitalen Kommunikationsplattform angeregt, welche diese Bedürfnisse zu decken vermag. Die Stadt Luzern hat sich dazu am von der [Age-Stiftung](#) unterstützten Projekt [«Digitale Erstanlaufstelle für betreuende Angehörige»](#) von [«Swiss Carers»](#) (vormals Pro Aidants) beteiligt. Swiss Carers hat diverse Online-Tools entwickelt und in einigen Deutschschweizer Gemeinden bereits umgesetzt, so zum Beispiel:

⁴⁰ Die Beteiligung der Stadt Luzern an diesem Projekt konnte nur dank den für das Jahr 2024 zusätzlich zur Verfügung stehenden finanziellen Mitteln für die Dienstabteilung AGES mitfinanziert werden (vgl. Hinweise in der Fussnote 33, Seite 23). Für ähnliche zukünftige Projekte würden im Rahmen des regulären Globalbudgets der Dienstabteilung AGES keine Mittel zur Verfügung stehen.

⁴¹ Dieses Anliegen und weitere Ideen wurden anlässlich des Treffens des «Netzwerks Alter Luzern» vom 23. April 2024 formuliert (vgl. Kapitel 4, Seite 19).

⁴² Die Stadt Luzern schreibt jeweils im Mai alle Personen im Alter von 75 Jahren und älter an, um sie an die [«Drei goldenen Regeln für Hitzetage» des Bundesamts für Gesundheit](#) zu erinnern und ihnen das Angebot zu machen, auf Wunsch und zu ihrer Sicherheit während einer Hitzewelle ab dem dritten aufeinanderfolgenden Hitzetag einmal täglich angerufen zu werden. Dieses Angebot wird in Zusammenarbeit mit dem Schweizerischen Roten Kreuz, der Spitex Stadt Luzern, Pro Senectute Kanton Luzern, Zeitgut Luzern, Haushilfe Luzern sowie Vicino Luzern durchgeführt.

- ein [interaktives Verzeichnis](#) der lokalen Hilfsangebote,
- einen auf die jeweiligen kantonalen Bestimmungen ausgerichteten [«Pflegerechner»](#), über den interaktiv die verschiedenen Finanzhilfen aufgezeigt werden oder
- die Möglichkeit des [direkten Chattens](#) mit einer Fachperson einer Anlaufstelle.

In Zusammenarbeit mit den Dienstabteilungen Digital und Zentrale Informatikdienste, dem Kanton Luzern sowie den zivilgesellschaftlichen Organisationen aus dem Altersbereich soll die Dienstabteilung AGES entsprechende Digitalisierungsschritte für die Stadt Luzern umsetzen. Erfahrungsgemäss verbleibt auch nach der Realisierung solcher Online-Tools ein gewisser personeller und finanzieller Ressourcenbedarf für das Bereitstellen und Pflegen der Informationen auf den verschiedenen Kommunikationskanälen.

5.5.3 Niederschwelliges integriertes Vermittlungs-, Beratungs- und Begleitungsangebot

Das Handlungsfeld 2.1 des «Versorgungskonzepts Alterswohnen integriert» beinhaltet im Wesentlichen drei Massnahmen:

- Steigerung des Bekanntheitsgrads der Anlaufstelle Alter und die Erweiterung ihrer Beratungsleistungen;
- Ausbau von Vicino Luzern von drei auf fünf Standorte;
- Prüfung eines Wohncoachings für ältere unterstützungsbedürftige Menschen.

Der Ausbau der Standorte von Vicino Luzern ist bereits realisiert worden (vgl. Kapitel 3.2.2, Seite 16). Die Prüfung eines Wohncoachings wird im Rahmen des für 2025 geplanten Berichtes zur Subjektfinanzierung im Bereich Wohnen behandelt (vgl. Fussnote 6, Seite 7). Die Steigerung des Bekanntheitsgrads der Anlaufstelle Alter weist Überschneidungen mit den oben aufgeführten Handlungsfeldern 1.1 und 1.2 zu den Themen Information und Digitalisierung auf. Ein erster Schritt zur Erweiterung der Beratungsleistungen der Anlaufstelle Alter konnte im Juni 2024 mit der Neuanstellung einer zusätzlichen Mitarbeiterin und dem Ausbau des Gesamtpensums von insgesamt 170 auf 220 Stellenprozent realisiert werden.⁴³ Bei einer verstärkten Information und Sensibilisierung sowie der Umsetzung von Digitalisierungsmassnahmen ist von einer stärkeren Nachfrage nach Beratungsleistungen der Anlaufstelle Alter auszugehen.

5.5.4 Verbindliche und vernetzte Prozesse im Zugang zu den Angeboten

Beim Handlungsfeld 2.2 des «Versorgungskonzepts Alterswohnen integriert» steht die Zusammenarbeit aller Organisationen im Vordergrund, welche in der Vermittlung, Beratung und Begleitung von Menschen im Alter tätig sind. Die entsprechenden Massnahmen sind eng verbunden mit dem angestrebten Digitalisierungsprozess (vgl. Kapitel 5.5.2, Seite 27). Beide Projekte können ab 2025 durch die neue Stelle «Projektleitung AGES» (vgl. Kapitel 1.2.1, Seite 6) in Zusammenarbeit mit den wichtigsten Akteurinnen und Akteuren im Altersbereich vorangetrieben werden. Ein über den bereits für die Umsetzung von Massnahmen zu den oben aufgeführten Handlungsfeldern hinausgehender finanzieller oder personeller Ressourcenbedarf ist zurzeit nicht vorgesehen.

5.5.5 Fazit und finanzieller Bedarf der Massnahme M5

Für die kommunikativen Massnahmen zur Sensibilisierung und Information der Bevölkerung, für die Umsetzung der Digitalisierungsmassnahmen und die bessere Bekanntmachung der Angebote – einschliesslich der neuen Massnahmen M1, M3a und M3b – sowie für die Erhöhung der Kapazitäten der Anlaufstelle Alter im Rahmen des aktuellen Stellenplans ist eine Erhöhung des Globalbudgets der Dienstabteilung AGES um Fr. 80'000.– beim Personalaufwand und um Fr. 70'000.– beim Sachaufwand erforderlich. Die Berechnungsdetails und die Angaben zur Kontierung sind in Anhang 3 (Seite 36) ersichtlich.

⁴³ Diese Massnahme war dank Stellenplanreserven aus weggefallenen Aufgaben bei der AHV-Zweigstelle innerhalb des bestehenden Stellenplans und des Lohnbudgets der Dienstabteilung AGES realisierbar.

5.6 Massnahmenübersicht

Massnahme		Grundlage Bedarf	Art der Finanzierung	Zielgruppen	Wirkungsziel
M1	Pilotprojekt «Individuelle Betreuungs- und Entlastungsbeiträge» IBE	Postulat 143 ; hohe Selbstkosten für Angehörigenentlastung	Subjekt befristet (Pilot)	Angehörige	Gezielte Vergünstigung der intermediären Entlastungsangebote
M2	Stärkung und Weiterentwicklung der Organisationen	Postulat 239 ; erhöhte Nachfrage; zukünftige Entwicklung	Objekt unbefristet	Betroffene Angehörige	Stabilisierung und Weiterentwicklung des Betreuungsangebots
M3a	Ausbau der Tages- oder Nachtplätze im Bereich Demenz	Postulat 143 ; Postulat 239 ; ungedeckte Nachfrage; zukünftige Entwicklung	Projekt	Betroffene Angehörige	Verbesserung des intermediären Entlastungsangebots
M3b	Zusätzliche Kapazitäten für die «zugehende Beratung»	Postulat 239 ; ungedeckte Nachfrage; zukünftige Entwicklung	Objekt unbefristet	Betroffene Angehörige	Verbesserung des ambulanten Beratungsangebots
M4	Förderpool «Gute Betreuung im Alter»	Postulat 239 ; «Alterswohnen integriert» ; zukünftige Entwicklung	Projekte	Betroffene Angehörige	Innovationsförderung; Angebotsentwicklung; Öffentlichkeitsarbeit
M5	Sensibilisierung, Kommunikation und Digitalisierung	Postulat 143 ; Postulat 239 ; «Alterswohnen integriert» ; zukünftige Entwicklung	Intern unbefristet	Öffentlichkeit Angehörige	Öffentlichkeitsarbeit; Befähigung Betroffene; Unterstützung Angehörige

Tab. 7: Übersicht der vorgesehenen Massnahmen nach Grundlage und Bedarf, Finanzierungsart und Zielsetzung

6 Finanzen

6.1 Finanzbedarf

Die Gesamtkosten für die Realisierung der vorgeschlagenen Massnahmen gemäss dem vorangehenden Kapitel 5 und den Detailangaben im Anhang 3 (Seite 36) setzen sich wie folgt zusammen (alle Beträge in Franken):

Massnahme		Dauer	Nachtragskredit 2025	Sonderkredit ⁴⁴
M1	Pilotprojekt «Individuelle Betreuungs- und Entlastungsbeiträge» IBE	4 Jahre 2025–2028	200'000.–	1'200'000.–
M2	Stärkung und Weiterentwicklung der Organisationen	Befristete LV	300'000.–	–.–
M3a	Ausbau der Tages- oder Nachtplätze im Bereich Demenz	Abklärungen erforderlich	–.–	–.–
M3b	Zusätzliche Kapazitäten für die «zugehende Beratung»	Befristete LV	80'000.–	–.–
M4	Förderpool «Gute Betreuung im Alter»	Unbefristet, wiederkehrend	90'000.–	900'000.–
M5	Sensibilisierung, Kommunikation und Digitalisierung	Unbefristet, wiederkehrend	150'000.–	1'500'000.–
Total			820'000.–	3'600'000.–

Tab. 8: Kosten der mit dem vorliegenden Bericht und Antrag vorgeschlagenen Massnahmen

Die Mehrausgaben von Fr. 820'000.– im Jahr 2025 sind im Budget 2025 nicht berücksichtigt. Hingegen sind in der Finanzplanung 2026–2028 jährliche Mehrkosten von Fr. 800'000.– bereits abgebildet. Die Differenz zu den oben aufgeführten Mehrkosten resultiert aus der Aktualisierung der Planung der einzelnen Massnahmen sowie auf der Tatsache, dass für Leistungsvereinbarungen mit den

⁴⁴ Vgl. Detailberechnung in Anhang 3, Seite 36 f.

Organisationen ausschliesslich befristete Kredite möglich sind, die in der Ausgabenkompetenz des Stadtrates oder der Direktion liegen und deren Kosten in die jährlichen Budgets einfließen.

6.2 Finanzierung und zu belastende Konten

Mit dem vorliegenden Bericht und Antrag sollen für die Umsetzung der vorgeschlagenen Massnahmen Gesamtausgaben in der Höhe von insgesamt Fr. 3'600'000.– bewilligt werden. Freibestimbare Ausgaben von mehr als 1 Mio. Franken hat der Grosse Stadtrat durch einen Sonderkredit zu bewilligen (§ 34 Abs. 2 lit. a des Gesetzes über den Finanzhaushalt der Gemeinden vom 20. Juni 2016, [FHGG; SRL Nr. 160](#), in Verbindung mit Art. 69 lit. b Ziff. 1 der Gemeindeordnung der Stadt Luzern vom 7. Februar 1999, [GO; sRSL 0.1.1.1.1](#)). Sein Beschluss unterliegt nach Art. 68 lit. b Ziff. 1 GO dem fakultativen Referendum.

Im Budget 2025 sind die Mehrausgaben nicht berücksichtigt, weshalb für das Jahresbetreffnis von Fr. 820'000.– ein Nachtragskredit erforderlich ist. Die mit dem beantragten Kredit zu tätigenden Personal-, Sach- und Transferaufwendungen sind den in Anhang 3 (Seite 36) aufgeführten Konten, Kostenstellen und Kostenträgern zu belasten.

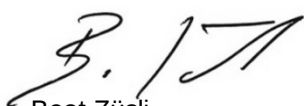
7 Abschreibung Vorstösse

Die Anliegen des [Postulats 143](#), Marco Müller namens der G/JG-Fraktion vom 12. November 2021: «Intermediäre Betreuung und Entlastung für Angehörige: Angebote besser bekannt machen und finanziell stärker unterstützen» (vgl. Kapitel 1.2.2, Seite 7) werden mit Zustimmung zum vorliegenden Bericht und Antrag vollumfänglich erfüllt, weshalb dessen Abschreibung beantragt wird. Was das [Postulat 239](#), Marco Müller namens der G/JG-Fraktion vom 1. Februar 2023: «Demenzfreundliche Stadt Luzern» (vgl. Kapitel 1.2.3, Seite 7) betrifft, sind hingegen noch nicht alle Anliegen erfüllt, da insbesondere das verlangte Konzept partizipativ und unter Einbezug aller relevanten Akteure erstellt werden soll. Dies wird im Verlaufe des Jahres 2025 durch die neue Stelle «Projektleitung AGES» in Angriff genommen. Die im vorliegenden Bericht und Antrag aufgeführten Massnahmen im Demenzbereich betreffen die weiteren Forderungen des Postulats, die als erfüllt betrachtet werden können.

8 Antrag

Der Stadtrat beantragt Ihnen, für die Umsetzung der Massnahmen zugunsten einer «Guten Betreuung im Alter» einen Sonderkredit von 3,6 Mio. Franken und einen Nachtragskredit zum Budget 2025 von Fr. 820'000.– zu bewilligen sowie das [Postulat 143](#), Marco Müller namens der G/JG-Fraktion vom 12. November 2021: «Intermediäre Betreuung und Entlastung für Angehörige», als erledigt abzuschreiben. Er unterbreitet Ihnen einen entsprechenden Beschlussvorschlag.

Luzern, 16. Oktober 2024



Beat Züsli
Stadtpräsident



Michèle Bucher
Stadtschreiberin

Der Grosse Stadtrat von Luzern,

nach Kenntnisnahme des Berichtes und Antrages 42 vom 16. Oktober 2024 betreffend

Gute Betreuung im Alter Stadt Luzern

- Pilotprojekt «Individuelle Betreuungs- und Entlastungsbeiträge»
- Weitere Massnahmen in den Bereichen Betreuung und Demenz
- Sonder- und Nachtragskredit,

gestützt auf den Bericht der Sozialkommission,

in Anwendung von § 14 Abs. 1 und § 34 Abs. 2 lit. a des Gesetzes über den Finanzhaushalt der Gemeinden vom 20. Juni 2016, Art. 13 Abs. 1 Ziff. 2, Art. 29 Abs. 1 lit. b, Art. 68 lit. b Ziff. 1 und Art. 69 lit. a Ziff. 2 und lit. b Ziff. 1 der Gemeindeordnung der Stadt Luzern vom 7. Februar 1999 sowie Art. 55i des Geschäftsreglements des Grossen Stadtrates vom 11. Mai 2000,

beschliesst:

- I. Für die Umsetzung der Massnahmen zugunsten einer «Guten Betreuung im Alter» wird ein Sonderkredit von 3,6 Mio. Franken bewilligt.
- II. Für die Umsetzung der Massnahmen zugunsten einer «Guten Betreuung im Alter» wird ein Nachtragskredit zum Budget 2025 von Fr. 820'000.– bewilligt.
- III. Das Postulat 143, Marco Müller namens der G/JG-Fraktion vom 12. November 2021: «Intermediäre Betreuung und Entlastung für Angehörige», wird als erledigt abgeschrieben.
- IV. Der Beschluss gemäss Ziffer I unterliegt dem fakultativen Referendum.

Luzern, 19. Dezember 2024

Namens des Grossen Stadtrates von Luzern



Simon Roth
Ratspräsident



Michèle Bucher
Stadtschreiberin

Anhang 1: Glossar

Im Glossar werden für das bessere Verständnis der Materie diverse Begriffe erläutert, deren genaue Bedeutung vermutlich nur in Fachkreisen bekannt sein dürfte.

Care-Arbeit

Mit Care-Arbeit (vom Englischen «to care», sich kümmern) wird die Betreuung von Kindern und betreuungsbedürftigen Jugendlichen und Erwachsenen umschrieben (zum erweiterten Betreuungsbegriff vgl. Kapitel 1.3, Seite 8). Der Hauptteil der Care-Arbeit wird überwiegend von Frauen im familiären Umfeld geleistet und ist unbezahlt.⁴⁵ Ein grosser Teil der Care-Arbeit wird von Erwachsenen im Erwerbsalter geleistet. Es gibt aber auch Minderjährige («Young Carers», siehe www.young-carers.ch) und ältere Menschen im Pensionsalter, die Betreuungsaufgaben übernehmen. Entlastungs- und Unterstützungsangebote tragen dazu bei, dass der durch Betreuungsaufgaben zusätzlich entstandene zeitliche, körperliche und emotionale Druck für die Angehörigen dank regelmässigen Erholungsphasen erträglich bleibt. Dies hat wiederum zur Folge, dass einerseits weiter gehende Massnahmen, wie eine stationäre Unterbringung der betreuungsbedürftigen Person, verhindert oder zumindest hinausgezögert werden können. Andererseits tragen die Entlastungsmassnahmen auch dazu bei, dass die Gesundheit der betreuenden Person geschützt und eine Überforderungssituation vermieden werden kann.

Grundpflege

Unter Grundpflege werden die pflegerischen Leistungen nach Art. 7 Abs. 2 lit. c [KLV](#) verstanden. Sie beinhalten grösstenteils einfachere Unterstützungsleistungen, die auch von Laien ausgeführt werden können. Entsprechend hat das Bundesgericht in mehreren Urteilen⁴⁶ bestätigt, dass auch Familienangehörige zulasten der Krankenkasse Pflegeleistungen erbringen dürfen, wenn sie bei einer Spitex-Organisation angestellt sind. Eine spezifische Ausbildung brauche es dazu nicht, es genüge «ein gewisses Anlernen».

Grundversorgungsauftrag

Bei den Anbietenden von Pflegeleistungen in der Langzeitpflege wird zwischen «öffentlichen» Heimen bzw. «öffentlichen» Spitex-Organisationen mit und «privaten» Heimen und «privaten» Spitex-Organisationen ohne einen Grundversorgungsauftrag unterschieden. In der Stadt Luzern sind Viva Luzern und Spitex Stadt Luzern mit einem solchen Grundversorgungsauftrag ausgestattet. Dieser Auftrag hat zur Folge, dass Patientinnen und Patienten unabhängig von der wirtschaftlichen Rentabilität des Auftrags aufgenommen werden müssen. Institutionen und Organisationen ohne einen solchen Auftrag können die Aufträge frei wählen und davon abhängig machen, ob sich die Aufnahme lohnt. Die Aufnahmespflicht spiegelt sich insbesondere bei der ambulanten Pflege in deutlich höheren Vollkosten und Tarifen. Die Begriffe «öffentlich» und «privat» haben sich zu Zeiten etabliert, als die meisten Heime und Spitex-Organisationen mit Grundversorgungsauftrag noch als Teil der öffentlichen Verwaltung tätig waren.

Inhouse-Spitex

Eine «Inhouse-Spitex» bietet Spitex-Dienstleistungen in einer Wohneinheit an, die an eine stationäre Einrichtung der Langzeitpflege angegliedert ist (Alterswohnung, Residenz usw.). Im Unterschied zum stationären Angebot mit den Pflegebetten werden die Pflegeleistungen der «Inhouse-Spitex» nicht nach den stationären Tarifen und Regelungen abgerechnet, sondern nach den ambulanten. Im Vergleich zu den Tarifen einer herkömmlichen Spitex-Organisation ohne [Grundversorgungsauftrag](#) liegen die Vollkosten und Tarife einer «Inhouse-Spitex» tiefer, da das Angebot von Synergien mit dem stationären Bereich der Institution profitieren kann und die Wege kürzer sind.

⁴⁵ Eine gute Übersicht zur unbezahlten Arbeit und zur Abgrenzung zur Freiwilligenarbeit ist auf der Website [«Vereinbarkeit von Beruf und Familie, unbezahlte Arbeit»](#) des Bundesamts für Statistik zu finden.

⁴⁶ Zum Beispiel im [Bundesgerichtsentscheid 145 V 161](#).

Integrierte Versorgung

Der Schweizerische Gemeindeverband, der Schweizerische Städteverband und verschiedene Fachverbände aus dem Gesundheitswesen definieren die integrierte Versorgung wie folgt: «*Unter integrierter Versorgung werden Massnahmen und Prozesse verstanden, die zu einer besseren interprofessionellen Vernetzung und Zusammenarbeit aller Akteure im Gesundheitswesen beitragen und die Behandlung und Betreuung von Patienten über den ganzen Behandlungspfad optimal koordinieren*»⁴⁷. Der Stadtrat hat den Prozess zur Weiterentwicklung der Vernetzung und Zusammenarbeit in der Langzeitpflege mit dem Projekt «Alterswohnen integriert» angestossen, zu welchem dem Stadtparlament inzwischen mehrere Berichte und Anträge mit unterschiedlichen Schwerpunkten vorgelegt worden sind.⁴⁸

Intermediär

Im Bereich der Langzeitpflege werden unter intermediären (lateinisch für dazwischenliegende) Strukturen jene Strukturen verstanden, die zwischen ambulanten (Spitex-Organisationen) und stationären (Alters- und Pflegeheime) Angeboten anzusiedeln sind. Im Zusammenhang mit dem vorliegenden Bericht sind einerseits die spezialisierten «Tages- und/oder Nachtstrukturen im Bereich Alter» gemäss § 1a des Betreuungs- und Pflegegesetzes vom 13. September 2010 ([BPG; SRL Nr. 867](#)) gemeint (vgl. Kapitel 3.3.1, Seite 17), andererseits intermediäre Entlastungsangebote, die von Alters- und Pflegeheimen in Form von Tages- oder Nachtplätzen, Ferienbetten oder Kurzaufenthalten angeboten werden (vgl. Kapitel 3.3.2, Seite 18). Einige dieser Angebote sind auf Menschen mit Demenz spezialisiert, wobei die Eignung der Einrichtung für die zu betreuende Person im Einzelfall geklärt werden muss.

Jungbetroffene Menschen mit Demenz

Von jung- oder frühbetroffenen Menschen mit Demenz spricht man, wenn die Krankheit bereits im Erwerbsalter diagnostiziert wird.⁴⁹ Schweizweit sind dies etwa fünf Prozent aller Menschen mit Demenz. Viele Betroffene im jüngeren Alter haben noch viel mehr Ressourcen und Energie als Hochaltrige und weisen keinen körperlichen [Pflegebedarf](#) auf, weshalb eine andere Form von Betreuung erforderlich ist. Die meisten Angebote sind aber auf Menschen über 80 Jahre ausgerichtet und können auf die spezifischen Bedürfnisse der Jungbetroffenen meist nicht im erforderlichen Masse eingehen. Eines der wenigen intermediären Angebote, das ausschliesslich auf jüngere Menschen mit Demenz ausgerichtet ist, ist die Tagesstruktur «[Atrium jung](#)» der [Stiftung Basler Wirtgarten](#) im [Gemeindehaus Oekolampad](#) in Basel. Im Kanton Luzern verfügt die [Stiftung «Hof Rickenbach»](#) über 22 Plätze in der Langzeitpflege, die gemäss [Pflegeheimliste](#) auf jüngere Menschen mit Demenz spezialisiert sind. Die tatsächliche Belegung ist aber aufgrund der Nachfrage altersmässig durchmischt.

Pflegebedarf

Der Pflegebedarf richtet sich nach dem täglichen erforderlichen Zeitaufwand, um die Pflege sicherzustellen. Im ambulanten Bereich wird zwischen drei verschiedenen Leistungsarten und Tarifen unterschieden:

- Massnahmen der Abklärung, Beratung und Koordination (Art. 7 Abs. 2 lit. a KLV);
- Massnahmen der Untersuchung und Behandlung (Art. 7 Abs. 2 lit. b KLV);
- Massnahmen der [Grundpflege](#) (Art. 7 Abs. 2 lit. c KLV).

Im stationären Bereich wird der Pflegebedarf nach Art. 7a Abs. 3 [KLV](#) vergütet. Die Beiträge werden in zwölf Pflegestufen unterteilt, abgestuft nach einem Pflegeaufwand von 20 Minuten (Pflegestufe 1: 0–20 Minuten, Pflegestufe 11: 201–220 Minuten, Pflegestufe 12: über 220 Minuten). Gemäss Art. 7a

⁴⁷ Vgl. Zeitschrift: [Erfolgsfaktoren für den Aufbau integrierter Versorgungsmodelle](#), Hrsg. Schweizerischer Gemeindeverband, Bern, Mai 2009.

⁴⁸ [B+A 21 vom 23. Juni 2021](#): «Projekt 'Alterswohnen integriert'. Bericht zum Projektstart», [B+A 14 vom 26. April 2023](#): «Versorgungskonzept Alterswohnen integriert» und [B+A 36 vom 20. September 2023](#): «Alterswohnen integriert: Integrierte Organisation. Rechtsform. Ziele und Prozess. Städtische Alterssiedlungen».

⁴⁹ Es ist davon auszugehen, dass die Krankheit bei jüngeren Menschen und bei Personen mit einer auffälligeren Form wie der [frontotemporalen Demenz](#) mit einer hohen Quote diagnostiziert wird. Im Unterschied dazu dürften bei hochaltrigen Menschen Demenzerkrankungen häufiger nicht als solche erkannt und diagnostiziert werden, da die zunehmende Vergesslichkeit bis zu einem gewissen Grad auch eine unvermeidliche Alterserscheinung darstellt.

Abs. 4 richten sich die Beiträge an die Pflegekosten von *intermediären* Strukturen nach den Regeln für stationäre Einrichtungen.

Die Ermittlung des Pflegebedarfs erfolgt durch eine Pflegefachfrau oder einen Pflegefachmann, wobei das Ergebnis der Bedarfsermittlung umgehend der Ärztin oder dem Arzt zur Kenntnisnahme zuzustellen ist, welche oder welcher die Anordnung oder den Auftrag erteilt hat (Art. 8a KLV). Für den stationären und *intermediären* Bereich gelten bezüglich Erhebungsinstrumente weitere Auflagen (Art. 8b KLV). Die erforderlichen Pflegeleistungen werden durch die OKP überprüft (Art. 8c KLV).

Zugehende Beratung

Die zugehende Beratung für Menschen mit Demenz beinhaltet eine prozessorientierte und längerfristige Begleitung und Unterstützung der Familiensysteme. Zentral ist dabei die *regelmässige proaktive Kontaktaufnahme* (deshalb «zugehend»), die nach Möglichkeit stets durch die gleiche Fachperson erfolgt. Das hauptsächliche Wirkungsziel der Beratung und der Aktivitäten für demenzerkrankte Personen und deren Angehörige ist der Erhalt und die Stärkung der Ressourcen sowie die Teilhabe in ihrem Umfeld. Ein zweites Wirkungsziel der Aktivitäten der zugehenden Beratung ist die Entlastung und die Begleitung im Alltag der demenzerkrankten Personen und ihren Angehörigen. Dieses Vorgehen hilft, potenzielle Erschöpfungszustände rechtzeitig zu erkennen, zu verhindern und verfrühte Heimeintritte hinauszuzögern. Ein drittes Wirkungsziel der Aktivitäten besteht in der materiellen Absicherung der Erkrankten und ihrer Angehörigen in schwierigen Lebenssituationen.⁵⁰

⁵⁰ Definition gemäss Beschrieb auf der Website des [Zweckverbands für institutionelle Sozialhilfe und Gesundheitsförderung \(ZiSG\)](#).

Anhang 2: Kennzahlenvergleich Betreuungsangebote

Die nachfolgende Tabelle gibt einen groben Überblick über die vier in Kapitel 3.2 (Seite 16) beschriebenen Betreuungsangebote. Ein Vergleich ist nur bedingt möglich, da sich die Organisationen in ihrem Angebot, ihrer Struktur, ihrer Geschichte und der finanziellen Unterstützung durch Dritte stark unterscheiden.

Kennzahlen 2022*		Verein Haushilfe	SOS-Dienst	Entlastungs- dienst SRK	Zeitgut Luzern	Mahlzeiten- dienst PS
Mitarbeitende Betreuung		31	29	65 ^E	178 ^H	— ^M
Stellenprozent		1'010	595	— ^F	— ^I	— ^M
Anzahl betreuter Personen		396	234	45	178 ^H	431 ^N
Einsatzstunden		16'036	10'049	5'389	6'000 ^J	(52'859) ^O
Beiträge Stadt Luzern gemäss LV gerundet auf Fr. 1'000.—	2021	116'000	—	80'000	60'000 ^K	181'000 ^P
	2022	128'000	—	100'000	60'000 ^K	148'000 ^P
	2023	184'000 ^A	20'000 ^C	95'000	82'000 ^L	132'000
	2024	300'000 ^B	30'000 ^D	120'000 ^G	80'000	150'000 ^Q
Beiträge 2025 gem. Budget		180'000	—	120'000	80'000	140'000 ^R
Beiträge 2025 gem. B+A		350'000	60'000	120'000	100'000	190'000 ^S
Mehrkosten B+A		170'000	60'000	—	20'000	50'000

Tab. 9: Kennzahlen der subventionierten Organisationen im Bereich Entlastung und Unterstützung

Hinweise

* Je nach Kennzahl handelt es sich um Angaben per 31.12. (Mitarbeitende, Stellenprozente) oder um die Summe im Referenzjahr (Anzahl betreuter Personen, Einsatzstunden, Beiträge). Die Zahlen für den Mahlzeitendienst von Pro Senectute (PS) Kanton Luzern beziehen sich auf das Jahr 2023.

^A Inkl. Defizitübernahme von etwa Fr. 56'200.—, die bei der Stadt Luzern erst im Jahr 2024 verbucht wurde.

^B Regulärer Beitrag gemäss LV: Fr. 160'000.—; Überbrückungsbeitrag: Fr. 140'000.—.

^C Anteil an Defizit (Defizitbeitrag Kirchen: Fr. 47'000.—).

^D Überbrückungsbeitrag.

^E Zahlen für den ganzen Kanton.

^F Keine Angaben, da ausschliesslich Rahmenverträge im Stundenlohn.

^G Erhöhung des Kostendachs der Leistungsvereinbarung im Zusammenhang mit der Neugestaltung der Tarifstruktur.

^H Anzahl aktive Tandems.

^I Die Dienstleistungen werden von Freiwilligen erbracht. Die Genossenschaft beschäftigte per 31.12.2022 vier Mitarbeitende mit einem Pensum von insgesamt 110 Stellenprozent, davon wurden 60 Stellenprozent für die Koordination der Tandems eingesetzt.

^J Einsatzstunden 2022. Da von den Tandems nicht alle Stunden gemeldet werden, handelt es sich dabei um eine Schätzung.

^K Kostendach LV 2021–2023: Fr. 50'000.—; in den Jahren 2020 und 2021 wurden für die Mehraufwendungen im Zusammenhang mit der Coronapandemie zusätzlich je Fr. 10'000.— ausgerichtet.

^L Überschreitung Kostendach LV infolge höherer Anzahl Tandems und Mitglieder.

^M Nicht erhoben, da Kuriere und administrative Mitarbeitende für diverse Gemeinden zuständig sind.

^N Total Kundinnen und Kunden im Jahr 2023.

^O Angegeben sind die Anzahl Mahlzeiten, nicht die Einsatzstunden.

^P Während der Coronapandemie verzeichnete der Mahlzeitendienst eine deutlich höhere Nachfrage nach Mahlzeitenlieferungen (2020: 71'013, 2021: 72'409), die dann aber im Jahr 2022 (59'116) wieder auf das Niveau des Jahres 2019 (59'057) sank.

^Q Kostendach gemäss Leistungsvereinbarung.

^R Im Vergleich zum Kostendach 2024 wurde eine Reduktion aufgrund rückläufiger Nachfrage budgetiert.

^S Durch den Wechsel des Caterings ist eine Anpassung des Subventionsbeitrags von Fr. 2.50 auf Fr. 3.50 pro Mahlzeit erforderlich. Das für das Jahr 2025 vorgesehene Kostendach orientiert sich an der Anzahl bezogener Mahlzeiten im Jahr 2023.

Anhang 3: Detailübersicht Mehrkosten und Kontierung

Hinweise

- Alle Beiträge in Franken.
- Kontennummern mit einem «x» müssen neu eröffnet werden.
- Bei den befristeten Projekten (M1 und M3a) werden die Kosten pro Jahr dargestellt, bei wiederkehrenden Kosten (M2, M3b, M3 und M5) handelt es sich um jährliche Kosten. Für die Berechnung der kreditrechtlichen Zuständigkeit und für den Sonderkredit ist der zehnfache Betrag einer Jahresausgabe massgebend.

1) Massnahme M1: Pilotprojekt «Individuelle Betreuungs- und Entlastungsbeiträge» (IBE)

Konto		2025	2026	2027	2028	Total
3130.01	Dienstleistungen, Honorare an Dritte (Evaluation)	50'000	50'000	50'000	-	150'000
3637.00x	Individuelle Betreuungs- und Entlastungsbeiträge	150'000	300'000	300'000	300'000	1'050'000
Total Massnahme M1 zulasten KTR 213.8206		200'000	350'000	350'000	300'000	1'200'000

2) Massnahme M2: Konsolidierung und Weiterentwicklung der Betreuungsangebote

Konto		Erforderliche Anpassung	Zuständigkeit	pro Jahr
3636.004	Beitrag an Verein Haushilfe	Erhöhung Kostendach	Stadtrat	170'000
3636.0xx	Beitrag an SOS-Dienst	Neue Leistungsvereinbarung	Dienstabteilung	60'000
3636.074	Beitrag an Genossenschaft Zeitgut Luzern	Erhöhung Kostendach	Dienstabteilung	20'000
3636.013	Beitrag an Pro Senectute (Mahlzeitendienst)	Erhöhung Kostendach	Dienstabteilung	50'000
Total Massnahme M2 zulasten KTR 213.8206				300'000

3) Massnahme M3a: Ausbau der Tages- und Nachtstrukturen im Bereich Demenz

Kosten noch nicht bezifferbar.

4) Massnahme M3b: Zusätzliche Kapazitäten für die «zugehende Beratung»

Konto		pro Jahr
3636.0xx	Beitrag an Infostelle Demenz	80'000
Total Massnahme M3b zulasten KTR 213.8206		80'000

5) Massnahme M4: Förderpool «Gute Betreuung im Alter»

Konto		pro Jahr
3636.0xx	Beitrag an Infostelle Demenz	90'000
Total Massnahme M2 zulasten KTR 213.8206		90'000

6) Massnahme M5: Sensibilisierung, Kommunikation und Digitalisierung

Anpassungen Pensen

Stelle	Pensum	Bemerkungen
Kommunikation und Support ⁵¹	+20 %	Neue Richtfunktion «Kaufm. Fachbearbeiterin 2»
Leiter/in Fachstelle Altersfragen	+10 %	
Mitarbeiter/in Fachstelle Altersfragen	+10 %	
Total Erhöhung Stellenplan	+40 %	
Mitarbeiter/in Anlaufstelle Alter	+30 %	Ausschöpfung Reserve bestehender Stellenplan
Total Pensenanpassungen	+70 %	

⁵¹ Neue Bezeichnung für die bisherige Stelle «Assistenz Leitung AGES»

Personalaufwand

Konto		pro Jahr
3010.01	Löhne des Verwaltungs- und Betriebspersonals	65'330
3040.01	Kinder-, Ausbildungs- und Familienzulagen	1'120
3050.01	AG-Beiträge AHV, IV, EO, ALV, Verwaltungskosten	5'100
3052.01	AG-Beiträge an Pensionskassen	7'800
3053.01	AG-Beiträge an Unfallversicherungen	650
Total zusätzliche Personalkosten Massnahme M5 zulasten KST 213.1001 (gerundet)		80'000

Sach- und übriger Betriebsaufwand

Zweck	Konto		pro Jahr
Kampagnen	3102.05	Öffentlichkeitsarbeit	40'000
Erhöhung Projektbudget Fachstelle	3130.05	Projekte	30'000
Total zusätzlicher Sach- und übriger Betriebsaufwand M5 zulasten KTR 213.8206			70'000