



**Stadt
Luzern**

Stadtrat

Bericht

an den Grossen Stadtrat von Luzern
vom 29. August 2018 (StB 477)

B 16/2018

Alterspolitik der Stadt Luzern

**Mediensperfrist
25. September 2018
11.00 Uhr**

Bezug zur Gesamtplanung 2018–2022

Leitsatz Gesellschaft

Die Stadt Luzern zeichnet sich durch eine solidarische Gemeinschaft aus dank

- lebendiger und sicherer Quartiere mit starken Freiwilligenstrukturen und hoher Lebensqualität,
- attraktiver öffentlicher Räume und eines vielfältigen Wohnraumangebots,
- eines qualitativ hochstehenden und vielfältigen Bildungs-, Kultur-, Sport- und Freizeitangebots,
- flexibler und effizienter Beratungs-, Unterstützungs- und Betreuungsangebote,
- der Förderung der Integration aller Bevölkerungsgruppen.

Städtische Ressourcen

Die Stadt Luzern verfügt über

- einen mittelfristig ausgeglichenen Finanzhaushalt,
- einen fairen Ausgleich der Zentrumslasten,
- eine kundenfreundliche und effiziente Verwaltung,
- qualifizierte und engagierte Mitarbeitende sowie motivierende Führungskräfte,
- eine wertstabile und zeitgemässe Infrastruktur.

Gesundheit

Fünfjahresziel 4.1 Mit einem Planungsbericht ist aufgezeigt, in welcher Form und mit welchen Massnahmen die Pflegeversorgung langfristig sichergestellt wird. Dazu gehört auch die Gestaltung der Schnittstellen zwischen ambulanter, Akut- und Langzeitpflege. Es sind Controllingmechanismen entwickelt und eingeführt, die eine bessere Steuerung der Leistungen und deren Finanzierbarkeit ermöglichen.

Projektplan

L41520 Pflegeversorgung

Übersicht

Der vorliegende Bericht bietet einerseits einen Überblick über Tendenzen und Trends in der aktuellen Alterspolitik der Stadt Luzern, die als Verbundaufgabe von privaten und staatlichen Organisationen verstanden wird. Andererseits bietet er eine Grundlage für die Klärung von strategischen Weichenstellungen bei der Gestaltung und Steuerung der Alterspolitik. Vor allem die sinkende Nachfrage nach stationären Plätzen und damit einhergehend die steigende Nachfrage nach individualisierten Angeboten in den Bereichen Wohnen und Dienstleistungen machen eine Kalibrierung der städtischen Alterspolitik notwendig. Zudem sind dem Grossen Stadtrat in den letzten sechs Jahren sechs Berichte und Anträge zu alterspolitischen Themen vorgelegt worden. Mit diesem Bericht kommt deshalb der Stadtrat auch dem vielfachen Wunsch nach einer übersichtlichen Darstellung der strategischen Ausrichtung der Alterspolitik der Stadt Luzern nach.

An der Erarbeitung dieses Berichts haben einige der wichtigsten Akteure im Altersbereich mitgewirkt, wofür der Stadtrat an dieser Stelle seinen Dank aussprechen möchte. Vertretungen des Forums Luzern60plus, der Spitex Stadt Luzern, der Viva Luzern AG und der Pro Senectute des Kantons Luzern haben ihr Wissen und ihre Erfahrung einfließen lassen. Die Zusammenarbeit mit diesen und vielen weiteren Akteuren ist und bleibt ein Schwerpunkt der Alterspolitik des Stadtrates. Dieser Wunsch nach vermehrter Zusammenarbeit und Koordination stösst bei den Akteuren auf ein grosses Echo, so sind der Einladung der Stadt Luzern zur Auftaktveranstaltung des Netzwerks Alter Luzern von Anfang Juli 2018 nicht weniger als 27 Institutionen, Organisationen und Behörden aus dem Altersbereich gefolgt.

Gleichzeitig mit diesem Bericht legt der Stadtrat einen Planungsbericht zur Pflegeversorgung vor. Der zukünftige Pflege- und Betreuungsbedarf wie auch die Versorgungssteuerung werden in diesem separaten und eigenständigen Bericht abgebildet.

Der vorliegende Bericht gliedert sich in zwei Teile. Im ersten Teil werden Ausgangslage und Herausforderungen der Alterspolitik reflektiert. Dies geschieht entlang der ordnenden Stichworte «Gesundheit und soziale Sicherung», «Wohnen und Nachbarschaft» sowie «Vielfalt und Mitwirkung». Allgemein gilt, dass ältere und pflegebedürftige Menschen aufgrund der besseren ambulanten Versorgung immer später in eine Pflegeinstitution eintreten. In wenigen Jahren kommt zudem die Babyboomer-Generation ins hohe Alter, eine Generation, die möglichst lange ein selbstbestimmtes Leben weiterführen möchte. Der demografische und gesellschaftliche Wandel und die Dynamik des Alterns haben die Alterspolitik der Stadt Luzern verändert. In den letzten Jahren kamen verstärkt zwei neue Bereiche in den Fokus, einerseits der Bereich Zusammenleben und Mitwirkung und andererseits der Bereich des selbstständigen und selbstbestimmten Wohnens im vertrauten Umfeld.

Im zweiten Teil wird dargelegt, welche Strategie die Stadt Luzern verfolgt, damit die Menschen ein erfülltes Leben bis ins hohe Alter führen können. Das Ziel der städtischen Alterspolitik ist weiterhin, den älteren Einwohnerinnen und Einwohnern der Stadt Luzern sowohl ein eigenständiges und

selbstbestimmtes Leben als auch soziale Teilhabe zu ermöglichen. Um dieses übergreifende Ziel der städtischen Alterspolitik zu erreichen, hat der Stadtrat fünf Schwerpunkte gesetzt:

1. Die Grundversorgung sichern
2. Das selbstbestimmte Wohnen fördern
3. Die Quartiere und Nachbarschaften stärken
4. Die soziale Teilhabe ermöglichen
5. Die Zusammenarbeit zwischen den Akteuren weiterentwickeln

Auf der Grundlage dieser Schwerpunkte und der zugeordneten Haltungen und Rahmenbedingungen kann in den nächsten Jahren die städtische Alterspolitik in Zusammenarbeit mit privaten und öffentlichen Leistungserbringern partnerschaftlich weiterentwickelt werden.

Inhaltsverzeichnis	Seite
1 Ausgangslage und Herausforderungen	6
1.1 Demografische Entwicklung	6
1.2 Gesundheit und soziale Sicherung	7
1.3 Wohnen und Nachbarschaft	8
1.4 Vielfalt und Mitwirkung	9
2 Strategie	10
2.1 Schwerpunkt 1: Die Grundversorgung sichern	11
2.2 Schwerpunkt 2: Das selbstbestimmte Wohnen fördern	12
2.2.1 Anlaufstelle Alter	12
2.2.2 Ausbau der Hauswirtschaft und anderer vorgelagerter Dienstleistungen	13
2.2.3 Gesundheitsförderung und Prävention im Alter	14
2.2.4 Gutscheine für selbstbestimmtes Wohnen	14
2.2.5 Wohnraumpolitik und städtische Alterswohnungen	15
2.2.6 Wohnen mit Dienstleistungen	15
2.3 Schwerpunkt 3: Die Quartiere und Nachbarschaften stärken	16
2.3.1 Nachbarschaftshilfe und Quartierarbeit: Vicino Luzern	17
2.3.2 Quartiersversorgung	18
2.4 Schwerpunkt 4: Die soziale Teilhabe ermöglichen	18
2.4.1 Wertschätzung	18
2.4.2 Partizipation	18
2.4.3 Freiwilligenarbeit	19
2.4.4 Care-Arbeit	19
2.5 Schwerpunkt 5: Die Zusammenarbeit zwischen den Akteuren weiterentwickeln	20
3 Antrag	21

Der Stadtrat von Luzern an den Grossen Stadtrat von Luzern

Sehr geehrter Herr Präsident

Sehr geehrte Damen und Herren

1 Ausgangslage und Herausforderungen

1.1 Demografische Entwicklung

Ältere Menschen werden künftig unsere Gesellschaft mehr und mehr prägen. Dazu tragen diverse Faktoren bei: Neben der gestiegenen Lebenserwartung, die sich seit dem 19. Jahrhundert verdoppelt hat¹, erreichen die geburtenstarken Jahrgänge der Babyboomer der 1960er-Jahre bald das AHV-Alter. Die Stadt Luzern ist besonders gefordert, denn sie gehört mit Basel und Schaffhausen zu den Schweizer Städten mit dem grössten Anteil an älteren Menschen: Ende 2016 lebten in Luzern 15'884 über 65-jährige Personen, 5'254 davon waren 80-jährig oder älter.² Im Jahr 2025 – dem Endjahr der aktuellen kantonalen Versorgungsplanung³ – werden es 17'910 Personen über 65 bzw. 5'739 über 80 Jahre sein. Das entspricht einer Zunahme von 12,8 (Altersgruppe 65+) bzw. 9,2 Prozent (Altersgruppe 80+) gegenüber 2016. Die Zunahme bei den über 80-Jährigen wird sich danach weiter akzentuieren. Erwartet wird, dass im Jahr 2045 in der Stadt Luzern 9'150 Personen im Alter von 80 Jahren und mehr leben. Dies entspricht gegenüber 2016 einer Zunahme von fast 3'900 Personen oder 74,2 Prozent. Wie stark sich diese Entwicklung auf die Bereiche der Pflege und Betreuung älterer Menschen auswirken wird, kann noch nicht abgeschätzt werden. Für den Kanton und die Gemeinden bedeutet dies, dass die Versorgungsplanung, welche aktuell bis ins Jahr 2025 reicht, in den nächsten Jahren in kleineren Zeitabständen nachgeführt werden muss.

Die meisten älteren Menschen der Altersgruppe 65+, vor allem jene in den gesunden und aktiven Jahren nach der Pensionierung – dem «dritten Lebensalter» –, fühlen sich gesundheitlich wohl. Erst im «vierten Lebensalter» ab rund 80 Jahren steigt der Pflege- und Unterstützungsbedarf. Noch 74 Prozent der Menschen zwischen 85 und 94 Jahren leben in der Stadt Luzern im eigenen Haushalt.⁴ Bei den über 94-Jährigen sinkt dieser Anteil auf 49 Prozent. Angesichts dieser Fakten und Entwicklungen ist es für den Stadtrat entscheidend, dass die Menschen ein erfülltes Leben bis ins hohe Alter führen können. Die Stadt Luzern muss ihre Alterspolitik darauf ausrichten, dass ein eigenständiges und selbstbestimmtes Leben ermöglicht sowie soziale Teilhabe gesichert und gefördert werden. Es gilt auch immer wieder zu prüfen, inwiefern sich die demografische Entwicklung auch auf andere Lebensbereiche auswirkt, wie zum Beispiel auf den Verkehr oder auf die Gestaltung des öffentlichen Raums. Der Stadtrat hat dies bei der Erarbeitung der Mobilitätsstrate-

¹ Im Jahr 1876 lag die durchschnittliche Lebenserwartung bei Geburt bei den Männern bei 39,1 und bei den Frauen bei 42,4 Jahren. Kinder, die im Jahr 2016 geboren worden sind, können mit einer Lebenserwartung von 81,5 (Männer) bzw. 85,3 Jahren (Frauen) rechnen. Quelle: Bundesamt für Statistik, Bern.

² Quelle: LUSTAT Statistik Luzern, Bevölkerungsszenarien.

³ Kanton Luzern (2017): Bericht Versorgungsplanung Langzeitpflege Kanton Luzern 2018–2025. Vgl. auch den parallel zum vorliegenden Bericht erarbeiteten Bericht und Antrag 17/2018 vom 29. August 2018: «Planungsbericht Pflegeversorgung»

⁴ Quelle: Bundesamt für Statistik, Bern.

gie oder des Raumentwicklungskonzepts berücksichtigt, und es wird eine Daueraufgabe bleiben, bei übergeordneten Konzepten und Strategien die demografischen Veränderungen und die Bedürfnisse vulnerabler Gruppen im Auge zu behalten.

1.2 Gesundheit und soziale Sicherung

Für die Lebensqualität im Alter sind Gesundheit und soziale Sicherung grundlegend und prioritär. Entsprechend waren und sind für den Stadtrat stationäre und ambulante Pflege und Hilfe sowie Massnahmen zur sozialen Sicherung und Vermeidung von Altersarmut zentral. Ambulante Pflege und Hilfe, die auch eine Schnittstelle zum selbstbestimmten Wohnen darstellen, sind weiter zu fördern. Die professionelle Grundversorgung wird weiter gestärkt und eine stabile Zusammenarbeit mit Spitex-Organisationen, Heimen und Betagtenzentren sichergestellt. Pflegeformen für Menschen mit besonderen Bedürfnissen werden bedarfsgerecht weiterentwickelt, etwa für Schwerstpflege, Übergangspflege und Demenz. Dabei kommt der Viva Luzern und der Spitex Stadt Luzern eine besondere Bedeutung zu, da sie im städtischen Auftrag neben dem Grundangebot auch spezialisierte Angebote entwickeln und anbieten.

Anders als in den Agglomerationsgemeinden und in ländlichen Regionen verfügt die Stadt Luzern bereits heute über einen hohen Anteil an 65-Jährigen, sodass die Angebote im pflegerischen Bereich bereits gut ausgebaut sind. Da die Abdeckungsrate mit stationären Pflegeplätzen in der Stadt Luzern bereits heute sehr hoch ist, ist ein Ausbau nicht angezeigt. Vermutlich nimmt der Bedarf an solchen Angeboten in den nächsten Jahren sogar ab, weil im Bereich der nicht stationären Pflege und Betreuung mit strukturellen Veränderungen, insbesondere mit der Zunahme der ambulanten und der intermediären Angebote, zu rechnen ist.

Zwar sind viele der heute älteren Menschen gesünder, besser ausgebildet und auch materiell stärker abgesichert als frühere Generationen, etwa durch die Ergänzungsleistungen (EL) zur AHV/IV oder die obligatorische berufliche Vorsorge, doch bleibt die soziale Sicherung im Alter eine Herausforderung für die Gesellschaft. Vor allem Frauen sind aufgrund anderer Erwerbsbiografien und entsprechend niedrigerer Renten stärker mit Problemen der Existenzsicherung konfrontiert. Zwar wurden vor mehr als 60 Jahren bedarfsabhängige Ergänzungsleistungen eingerichtet, und rund ein Drittel der über 65-Jährigen in Privathaushalten und rund zwei Drittel in Betagtenzentren in der Stadt Luzern beziehen EL.⁵ Doch weil diese Beiträge nicht genügen und weil die Lebenshaltungskosten in der Stadt höher als in ländlichen Gemeinden sind, richtet die Stadt spezifische Mietzuschüsse für ältere Personen als Zusatzleistungen zur AHV/IV (AHIZ) aus.⁶ Hinzu kommen von der Pro Senectute vermittelte Unterstützungsleistungen.⁷

⁵ Die Stadt Luzern hat im Jahr 2017 EL-Kosten in der Höhe von 23 Mio. Franken getragen. Der Kanton übernimmt aktuell 30 Prozent der kantonalen EL-Gesamtsumme. Die verbleibenden 70 Prozent werden jeweils im Verhältnis zur Gesamtbevölkerung auf die Gemeinden aufgeteilt. Die Belastung für die städtischen Finanzen lässt also keinen Rückschluss darüber zu, wie gross der Unterstützungsbeitrag ist, den die städtischen EL-Bezügerinnen und Bezüger im gleichen Zeitraum erhalten haben.

⁶ Ende 2017 haben 435 Haushalte und 586 Personen, die in einem Heim wohnen, AHIZ im Umfang von total 6,3 Mio. Franken erhalten.

⁷ Insbesondere die von der Pro Senectute verwalteten «Individuellen Finanzhilfen» des Bundes (2017: Fr. 504'586.–). Die Pro Senectute selbst hat darüber hinaus 2017 etwa Fr. 154'000.– an Stiftungsgeldern und Fondsmitteln vermittelt.

Die demografische Entwicklung stellt auch die städtische Finanzpolitik vor grosse Herausforderungen. Im Jahr 2017 hat die Stadt Luzern für die Bereiche Pflege und Alter Kosten in der Höhe von insgesamt 68,4 Mio. Franken getragen. Mit etwa 37,1 Mio. Franken macht die Pflegefinanzierung etwas mehr als die Hälfte dieser Kosten aus, ein weiterer grosser Teil entfällt mit 29,3 Mio. Franken auf die finanzielle Unterstützung mittels EL und AHIZ. Diese Kosten haben in den letzten Jahren aufgrund der demografischen Entwicklung zugenommen. Die Herausforderung der Alterspolitik besteht auf der einen Seite darin, die Kostenentwicklung durch wirksame Prävention und verbesserte betriebswirtschaftliche Steuerung und Kontrolle zu dämpfen. Auf der anderen Seite müssen ausreichend Mittel zur Verfügung stehen, um älteren Menschen in der Stadt Luzern eine möglichst selbstständige, selbst gewählte und würdige Wohnsituation zu ermöglichen und den erforderlichen Pflegebedarf in guter Qualität zu sichern.⁸

1.3 Wohnen und Nachbarschaft

Die Lebensqualität im Alter hängt unter anderem von der Ausgestaltung des direkten Lebensumfelds und der Einbindung in die Gemeinschaft des Quartiers ab. Dazu gehören gute Rahmenbedingungen wie die dezentrale Versorgung, eine gute Anbindung an den öffentlichen Verkehr, lebendige Nachbarschaften, Freiwilligenstrukturen und Angebote für soziales Miteinander. Es ist daher wichtig, die Qualität der Quartiere durch geeignete Massnahmen zu erhalten und zu fördern, wie dies im städtischen Raumentwicklungskonzept bereits aufgezeigt worden ist. Dazu gehört auch der Einbezug von Nachbarschaft und freiwillig Engagierten, wie dies etwa beim Verein Vicino Luzern geschieht.

Die Anliegen der älteren Generationen fliessen auch in die städtische Mobilitätspolitik ein. Mobil zu sein ist eine Voraussetzung, um den Alltag selbstständig zu gestalten, sich an verschiedensten gesellschaftlichen Aktivitäten zu beteiligen und Verwandte oder Freunde zu besuchen. Ein möglichst langer Erhalt der Mobilität ist deshalb wichtig. Im Verlaufe des Älterwerdens und je nach Gesundheitszustand verändern sich die Mobilitätsmöglichkeiten. Einfache, hindernisfreie Wege im Wohnumfeld und der Zugang zu Bus und Bahn gewinnen an Bedeutung.

Auch der Klimawandel hat Einfluss auf die Lebensqualität im Alter. Studien des Bundes weisen darauf hin, dass die weiter steigenden Temperaturen und innerstädtische Hitzeinseln zu den grössten Herausforderungen für die Städte zählen. Diese Thematik wird in der Klimaanpassungsstrategie, welche aktuell in Ausarbeitung ist, berücksichtigt.⁹

Insgesamt haben 1'100 Personen aus der Stadt Luzern von diesen Unterstützungsleistungen profitiert, die in erster Linie für einmalige und ausserordentliche Auslagen gewährt werden.

⁸ Vgl. Artikel 3a und insbesondere Art. 3d lit. c des städtischen Reglements über die Gestaltung und Steuerung der Versorgung in den Bereichen Pflege und Wohnen (sRSL 4.2.1.1.1).

⁹ Der Bericht Klimaanpassungsstrategie erfolgt aufgrund der überwiesenen Motion 89, Korintha Bärtsch namens der G/JG-Fraktion vom 17. Mai 2017: «Mit mehr Grün gegen die Hitze». Im Rahmen der Grundlagenarbeiten wurden vier Gesprächsrunden mit Expertinnen und Experten zu verschiedenen Themen durchgeführt. Die Expertinnenrunde «Gesundheit und Alter» bestätigt, dass eine altersgerechte Stadtgestaltung vor dem Hintergrund der zu erwartenden höheren Temperaturen an Bedeutung gewinnen wird.

Das Wohnen zu Hause entspricht dem Wunsch der grossen Mehrheit der älteren Menschen. Dies wird in Befragungen explizit gesagt und äussert sich implizit darin, dass ältere Menschen sich meist erst dann über einen Wechsel zum betreuten Wohnen Gedanken machen, wenn eine Veränderung der Lebenslage sie dazu zwingt.¹⁰ Es überrascht daher nicht, dass eine 2014 durchgeführte Analyse der Alterspolitik in Schweizer Städten ergeben hat, dass ein ausreichendes Angebot an bezahlbarem, altersgerechtem Wohnraum für ältere Menschen zu den grössten Herausforderungen städtischer Alterspolitik gehört.¹¹ Was für die Gesamtheit der Schweizer Städte gilt, gilt auch für die Stadt Luzern: Auch Luzern muss dem Angebot an genügend bezahlbarem, altersgerechtem Wohnraum für ältere Menschen hohe Aufmerksamkeit zukommen lassen.

1.4 Vielfalt und Mitwirkung

Die Vielfalt der Bedürfnisse der Bevölkerungsgruppe der älteren Frauen und Männer wächst. Wohlstand und veränderte Werthaltungen haben zum einen dazu geführt, dass ältere Menschen heute stärker nach einem selbstbestimmten Leben und nach Selbstverwirklichung streben als frühere Generationen. Zum anderen prägt die kulturelle Vielfalt zunehmend auch die älteren Generationen. Insgesamt ist daher davon auszugehen, dass der Anspruch der städtischen Bevölkerung an die Alterspolitik vielfältiger wird, was eine breite Palette von flexiblen und individuellen Unterstützungsformen erfordert. Die Herausforderung für die Stadt Luzern besteht darin, auf diese vielfältigen Bedürfnisse angemessen zu reagieren.

Es muss der Stadt Luzern gelingen, das Potenzial und das Erfahrungswissen der älteren Menschen gleichgewichtig wie jenes der anderen Generationen in das politische, gesellschaftliche und kulturelle Leben einzubeziehen. Bereits heute fördert die Stadt Luzern daher die Mitwirkung von Seniorinnen und Senioren in verschiedensten Gremien, Organisationen, Vereinen und Projekten. Wichtige Elemente dieser generationenübergreifenden Alterspolitik sind das Forum Luzern60plus und die Projekte und Veranstaltungen der städtischen Dienstabteilung Alter und Gesundheit. Die Stadt Luzern verfolgt eine ressourcenorientierte Alterspolitik, welche die aktive Teilhabe der Generation 60+ fördert. Mit verschiedenen, oft quartierbezogenen Projekten (zum Beispiel Lesementoren, Querbeet, Generationenpark, Erzählcafé, Spielplatzcafé, Bücherschrank), Kursangeboten zur Gesundheitsförderung, Veranstaltungsreihen, Informationsanlässen und einer engen Zusammenarbeit mit dem Forum Luzern60plus wird die Mitwirkung älterer Menschen und das Miteinander der Generationen gefördert. Hinzu kommen zahlreiche Bildungs- und Kulturangebote sowie sich regelmässig treffende Sportgruppen und weitere Freizeitaktivitäten der Pro Senectute.

Weiter unterstützt die Stadt Luzern Freiwilligenarbeit und das Engagement pflegender Angehöriger. Gerade aktive Seniorinnen und Senioren leisten heute durch Freiwilligenarbeit und Care-Arbeit einen grossen Beitrag für Gesellschaft und Familie, Wirtschaft und Politik. Informell durch Kinderbetreuung, Nachbarschaftshilfe sowie Betreuungs- und Pflegeleistungen und organisiert in Vereinen, karitativen, religiösen und politischen Institutionen. Für das Funktionieren der Stadt Luzern ist Freiwilligenarbeit von Frauen und Männern jeglichen Alters unverzichtbar und von grosser Bedeutung.

¹⁰ Höpflinger, François (2009): Einblicke und Ausblicke zum Wohnen im Alter. Zusammenfassung der Buchpublikation.

¹¹ Ecoplan 2014: Alterspolitik in Schweizer Städten.

2 Strategie

Vor dem Hintergrund der vorgängig skizzierten Entwicklungen und der daraus abgeleiteten Herausforderungen ist es für den Stadtrat entscheidend, dass die Menschen bis ins hohe Alter ein erfülltes Leben führen können. Die Entscheidungsfreiheit der Betroffenen, wo sie ihre letzte Lebenszeit verbringen, muss gewährleistet bleiben. Bereits im Grundlagenbericht zur Gestaltung und Steuerung der Pflegeversorgung in der Stadt Luzern von 2013 bekannte sich der Stadtrat dazu, dass ältere Menschen über eine möglichst selbstständige und intakte Wohn- und Lebenssituation verfügen sollen.¹² Diese generelle Zielsetzung wurde mit den B+A 6/2016 vom 16. März 2016: «Selbstbestimmtes Wohnen im Alter» und B+A 11/2017 vom 5. April 2017: «Selbstbestimmtes Wohnen im Alter II» bekräftigt.

Das Ziel der städtischen Alterspolitik ist es weiterhin, den älteren Einwohnerinnen und Einwohnern der Stadt Luzern sowohl ein eigenständiges und selbstbestimmtes Leben als auch soziale Teilhabe zu ermöglichen.

Selbstbestimmtes Wohnen und Leben zu Hause, auch wenn Unterstützung, Betreuung und Pflege notwendig werden, gilt nicht nur als zentrale Wunschvorstellung der heute älteren Menschen in der Schweiz.¹³ Selbstbestimmtes Wohnen und Leben zu Hause kann für die Betroffenen und für die öffentliche Hand auch finanzielle Vorteile haben, wenn es durch Heimverzögerung (Verzögerung von Übertritten, Vermeidung von vorzeitigen Eintritten) gelingt, Kosten einzusparen.¹⁴ Allerdings hat die Lebensform Heim jetzt und auch in Zukunft ihren festen Platz. Es gibt nämlich gute Gründe für einen Heimeintritt, zum Beispiel dann, wenn ein Heimeintritt für die Lebensqualität der Betroffenen besser ist, dies etwa im Fall von Vereinsamung, Verwahrlosung, Überforderung des Umfelds, bei eingeschränkter Mobilität oder Demenz.

Um das übergreifende Ziel der städtischen Alterspolitik zu erreichen, setzt der Stadtrat nachfolgende fünf Schwerpunkte:

1. Die Grundversorgung sichern
2. Das selbstbestimmte Wohnen fördern
3. Die Quartiere und Nachbarschaften stärken
4. Die soziale Teilhabe ermöglichen
5. Die Zusammenarbeit zwischen den Akteuren weiterentwickeln

¹² B+A 20/2013 vom 16. Oktober 2013: «Grundlagenbericht zur Gestaltung und Steuerung der Pflegeversorgung in der Stadt Luzern», S. 9.

¹³ Höpflinger, François, Van Wezemael, Joris (Hrsg.): Wohnen im höheren Lebensalter. Grundlagen und Trends, Age Report III, Zürich 2014, Seismo (www.age-report.ch), S. 147.

¹⁴ Balthasar A., Bieri O., Gebhardt M., Ramsden A. (2017): Machbarkeitsstudie Gutscheine für selbstbestimmtes Wohnen. Grundlagen und konzeptionelle Überlegungen zuhanden der Sozialdirektion der Stadt Luzern. Interface Institut für Politikstudien, Luzern, S. 4.

2.1 Schwerpunkt 1: Die Grundversorgung sichern

Die Stadt will, dass sich ältere Menschen unabhängig von ihrem Einkommen in der Stadt Luzern aufgehoben fühlen. Grundvoraussetzung dafür ist die Sicherung der Grundversorgung für alle Einwohnerinnen und Einwohner, insbesondere für Personen in bescheidenen wirtschaftlichen Verhältnissen sowie für Menschen mit speziellen Bedürfnissen. Die Finanzierung dieser strategischen Zielsetzung ist anspruchsvoll. Wirtschaftliche und demografische Entwicklungen, neue Aufgaben, die auf die Stadt zukommen, sowie die hohe Belastung durch die Pflegefinanzierung erfordern einen effizienten Einsatz der vorhandenen Mittel, eine sorgfältige Finanzplanung, politische Einflussnahme sowie Kooperationen mit den Agglomerationsgemeinden, dem Kanton und anderen Städten.

Seit 1. Januar 2011 ist die Neuordnung der Pflegefinanzierung in Kraft. Für die Stadt hat diese zur Konsequenz, dass sie die Restfinanzierung der ambulanten und stationären Pflegeleistungen für ihre Einwohnerinnen und Einwohner übernehmen muss. Hierfür schliesst sie mit den Leistungsanbietern Leistungsverträge ab, in denen der Umfang der Restfinanzierung und die mit der Abgeltung verbundenen Auflagen geregelt werden.¹⁵

Da die Lebenshaltungskosten in der Stadt im Vergleich zu ländlichen Gegenden höher sind, richtet die Stadt Mietzinszuschüsse für ältere Personen als Zusatzleistungen zur AHV/IV (AHIZ) aus. Aufgrund der höheren Mietkosten in der Stadt Luzern wird der maximale Abzug für Miet- und Nebenkosten einer Mietwohnung für die Berechnung der EL bei den AHIZ höher angesetzt und in Form spezifischer Mietzinszuschüsse für ältere Personen als Zusatzleistungen übernommen. Pro Haushalt betragen die städtischen Zusatzleistungen an die Wohnungsmiete jährlich maximal Fr. 2'000.–. Bei Personen, die im Heim leben, errechnet sich der Anspruch aus der Differenz zwischen der maximal von der Ergänzungsleistung anerkannten Grund- und Betreuungstaxe und der im jeweiligen Heim anfallenden Taxe. Per 31. Dezember 2017 haben 435 Haushalte und 586 Personen, die in einem Heim wohnen, AHIZ erhalten. Die AHIZ sind ein wichtiges Element der städtischen Alters- und Sozialpolitik. Die nachhaltige Sicherung und – falls notwendig – der Ausbau der AHIZ sind wichtige Ziele städtischer Alterspolitik.

Heute ist es für ältere Menschen mit EL oftmals günstiger, in einem Heim als eigenständig zu Hause zu leben. Dies liegt daran, dass die Leistungen der EL für Personen, die zu Hause wohnen, nur einen Teil der Betreuungs- und Hauswirtschaftsleistungen decken. Gemeinsam mit anderen Gemeinden des Kantons strebt die Stadt hier Anpassungen im Leistungssystem der EL an, von welchem sowohl die älteren Menschen als auch die EL und die Stadt profitieren könnten. Einen Lösungsansatz dazu hat der Kanton Graubünden im Rahmen der Teilrevision des kantonalen Krankenpflegegesetzes per 1. Januar 2017 umgesetzt. Durch die neuen gesetzlichen Grundlagen können die im betreuten Wohnen anfallenden Kosten den Bezügerinnen und Bezüglern von Ergänzungsleistungen als Krankheits- und Behinderungskosten vergütet werden.¹⁶ Dies kann zu einer Entlastung bei den EL führen, weil weniger Personen in einer teuren stationären Einrichtung unter-

¹⁵ Siehe B+A 17/2011 vom 31. August 2011: «Finanzierung der ambulanten und stationären Pflege in der Stadt Luzern».

¹⁶ Gesetz des Kantons Graubünden über die Förderung der Krankenpflege und der Betreuung von betagten und pflegebedürftigen Personen (Krankenpflegegesetz).

stützt werden müssen. Denkbar ist es, die entsprechenden Möglichkeiten gemeinsam mit den zuständigen Stellen der Ausgleichkasse des Kantons Luzern in einem Pilotversuch zu erproben.

Die stationäre Grundversorgung in der Alterspflege und -betreuung sichert die Stadt Luzern mit den fünf Betagtenzentren und den Pflegewohnungen der Viva Luzern sowie mit den acht privaten Pflegeheimen. Bei Letzteren besteht im Gegensatz zur Viva Luzern keine Aufnahmespflicht. Die Kernaufgaben der Viva Luzern bleiben Pflege und Gesundheit sowie Hotellerie und Wohnen in ihren Einrichtungen. Dabei orientiert sich die Viva Luzern in erster Linie an den Bedürfnissen der stationären Versorgung der städtischen Einwohnerinnen und Einwohner.

Schliesslich unterstützt die Stadt Luzern Organisationen bei Projekten und Studien, sei es finanziell oder mit Know-how, oder lanciert bei Bedarf eigene innovative Projekte, die die Lebensqualität älterer Menschen in der Stadt Luzern fördern. Dabei kooperiert die Stadt Luzern oft mit privaten Organisationen und Stiftungen. Ein Beispiel dafür ist das Pilotprojekt zu den Gutscheinen für selbstbestimmtes Wohnen. Die Entwicklung des Gutscheinsystems wurde durch die Albert Koechlin Stiftung (AKS) unterstützt, welche die Machbarkeitsstudie «Gutscheine für selbstbestimmtes Wohnen» mitfinanziert hat. Die Kosten für die Evaluation des Projekts werden durch die Age-Stiftung und die Beisheim Stiftung übernommen. Beim Pilotprojekt «Gutscheine für selbstbestimmtes Wohnen» geht es darum, mit einem einfachen, subjektfinanzierenden System ältere Menschen dabei zu unterstützen, länger selbstbestimmt in ihrer gewohnten Umgebung wohnen zu können. Im Rahmen eines vierjährigen Pilotversuchs werden die genauen Kriterien entwickelt, Vor- und Nachteile evaluiert und die Ausgestaltung eines allfälligen späteren Normalbetriebs konkretisiert werden. Mit diesem Pilotprojekt nimmt die Stadt Luzern schweizweit eine Pionierrolle ein.

2.2 Schwerpunkt 2: Das selbstbestimmte Wohnen fördern

Im Zentrum des Schwerpunkts 2 stehen Massnahmen der Stadt Luzern, welche die Option, möglichst lange selbstständig zu wohnen, direkt fördern. Es sind dies

- die Anlaufstelle Alter,
- der Ausbau der Unterstützung hauswirtschaftlicher Leistungen und anderer vorgelagerter Dienstleistungen,
- die Förderung von Gesundheitsförderung und Prävention im Alter,
- die Gutscheine für selbstbestimmtes Wohnen sowie
- das Engagement für eine altersgerechte Wohnraumpolitik.

2.2.1 Anlaufstelle Alter

Selbstbestimmtes Wohnen setzt gute, zielgruppengerechte und unabhängige Informationen voraus. In der Gewährleistung solcher Informationen und Beratungen rund um Wohnen im Alter, Gesundheit, Wohlbefinden und Finanzen liegt daher eine der Kernaufgaben der Anlaufstelle Alter, die im Januar 2018 ihren Betrieb aufgenommen hat.¹⁷ Die Anlaufstelle soll ältere Menschen sowie deren Angehörige bei der Förderung und dem Erhalt der Selbstständigkeit sowie beim selbstbestimmten Wohnen im Alter unterstützen. Zu diesem Zweck berät sie ältere Menschen und ihre

¹⁷ B+A 11/2017: «Selbstbestimmtes Wohnen im Alter II».

Angehörigen in Fragen zur Gesundheit, zum Wohlbefinden, zu den Finanzen, zum Wohnen in der eigenen Wohnung mit ambulanten Dienstleistungen und zum Wohnen in städtischen und privaten Institutionen. In Ergänzung zu vergleichbaren Anlaufstellen werden zusätzlich präventive Hausbesuche durchgeführt. Durch frühzeitige Kontakte werden die Lebensqualität und die Selbstwirksamkeit erhöht und damit der Eintritt in eine stationäre Einrichtung verzögert oder sogar verhindert. Die Anlaufstelle arbeitet eng mit bestehenden Institutionen zusammen, die im Bereich Alter aktiv sind.

Mittelfristig soll die Anlaufstelle Alter zu einer Triagestelle weiterentwickelt werden. Durch eine unabhängige und neutrale Triage kann der betriebswirtschaftliche Steuerungseffekt auf den Pflegebereich ausgeweitet werden. Aufgrund einer Bedarfsabklärung werden konkrete Vorschläge für ambulante oder stationäre Leistungen unterbreitet. Dazu gehört auch eine grobe Einschätzung der Kosten. Ist der Bedarf für einen Pflegeplatz nachgewiesen, vermittelt die Triagestelle einen Platz in einem Pflegeheim. In diesem Entwicklungsschritt macht die Triagestelle Empfehlungen und steuert über die Information – damit Betroffene und Angehörige über alle nötigen Grundlagen verfügen, um einen selbstbestimmten Entscheid fällen zu können.

2.2.2 Ausbau der Hauswirtschaft und anderer vorgelagerter Dienstleistungen

Die Stadt Luzern hat in den letzten Jahren zur Förderung des selbstbestimmten Wohnens, mithin zur Aufrechterhaltung der Selbstständigkeit und der bestehenden Wohnsituation, bereits grosse Anstrengungen unternommen. Ein ganz wichtiger Teil dieser Anstrengungen betrifft den Ausbau vorgelagerter Dienstleistungen zur Pflege, Betreuung und Hauswirtschaft. Die Stadt Luzern leistet heute Beiträge an hauswirtschaftliche und betreuerische Leistungen der Spitex sowie an vorgelagerte Dienstleistungen. Zu erwähnen sind folgende Leistungsvereinbarungen:

- Spitex Stadt Luzern für pflegerische und hauswirtschaftliche Dienstleistungen
- Verein Haushilfe für hauswirtschaftliche Dienstleistungen
- Schweizerisches Rotes Kreuz Kanton Luzern für den Entlastungsdienst betreuender und pflegender Angehöriger
- Pro Senectute Kanton Luzern für den Mahlzeitendienst
- Pro Senectute Kanton Luzern für die Sozialberatung
- Pro Senectute Kanton Luzern für den Treuhanddienst
- Stiftung «Der rote Faden» für Pflegerestkosten bei Demenzkranken
- Viva Luzern für Betreuungsleistungen in den Alterssiedlungen

Die Stadt Luzern strebt eine bedarfsorientierte Weiterentwicklung dieser Dienstleistungen an. Dabei steht die Subjektfinanzierung im Vordergrund, d. h., in erster Linie sollen die Einwohnerinnen und Einwohner in Abhängigkeit ihrer Einkommens- und Vermögensverhältnisse so unterstützt werden, dass sie die notwendigen Dienstleistungen auf dem Markt einkaufen können. Dabei unterstützt die Stadt nur den Einkauf qualitativ guter Angebote.

Die Grundversorgung mit ambulanten Dienstleistungen zur Pflege, Betreuung und Hauswirtschaft will die Stadt Luzern weiterhin mit der **Spitex der Stadt Luzern** sicherstellen. Auch für spezialisierte ambulante Angebote, wie jene von demenz- oder psychisch kranken Menschen, sowie spezialisierte Palliativpflege (Brückendienst) soll die Spitex der Stadt Luzern als Dienstleistungsorganisation im Vordergrund stehen. Ergänzend dazu bestehen aktuell neun Leistungsvereinbarun-

gen betreffend Pflegerestkosten mit privaten Spitex-Organisationen sowie eine Leistungsvereinbarung mit dem Verband der freiberuflichen Pflegefachpersonen SBK Zentralschweiz.

Im stationären Bereich ist **Viva Luzern** die wichtigste Partnerin für stationäre Angebote mit klarer Ausrichtung auf die Bedürfnisse von Einwohnerinnen und Einwohnern der Stadt Luzern. Ambulante Dienstleistungen von Viva Luzern sollen sich in erster Linie an der Nachfrage in den von ihr betreuten städtischen Wohnangeboten ausrichten. Die Grundversorgung mit ambulanten Dienstleistungen zur Pflege, Betreuung und Hauswirtschaft in den umliegenden Quartieren soll weiterhin durch die Spitex der Stadt Luzern erfolgen. Eine Konkurrenzierung der Spitex der Stadt Luzern durch die Viva Luzern im ambulanten Pflegebereich erachtet der Stadtrat nicht als effizienzfördernd. Im Interesse der Kundinnen und Kunden können Viva Luzern und die Spitex Stadt Luzern auch zusammenarbeiten.

Die Stadt Luzern will Verbundlösungen, welche die gesamte Versorgungskette umfassen und die aus der Zusammenarbeit von Viva Luzern und Spitex Stadt Luzern hervorgehen, fördern und unterstützen. Ein wichtiges Anliegen der Stadt ist auch eine stärkere Durchlässigkeit der Institutionen. Bei der Entwicklung von Verbundlösungen hat die Stadt die Aufgabe, die Akteure auf Augenhöhe einzubinden und eine kooperative Zusammenbeitskultur zu fördern. Der pflegebedürftige Mensch und seine Bedürfnisse müssen bei der Weiterentwicklung der Grund- und Spezialversorgung sowie der Betreuung im Zentrum stehen.

2.2.3 Gesundheitsförderung und Prävention im Alter

Um autonomes Handeln der älteren Generationen möglichst lange zu erhalten, verfügt die Stadt Luzern – teilweise in Verbund mit dem Kanton, der Pro Senectute und anderen privaten Organisationen – über Angebote, welche der Gesundheitsförderung und der Prävention im Alter dienen.

Gesundheitsförderung und Prävention im Alter kommen nicht nur dem Wunsch älterer Menschen entgegen, möglichst lange selbstständig leben zu können, sie unterstützen auch die Zielsetzung der städtischen Alterspolitik, dass die Einwohnerinnen und Einwohner möglichst lange eigenständig und selbstbestimmt leben können. Zudem dämpfen Gesundheitsförderung und Prävention im Alter die Kosten im Sozial- und Gesundheitswesen, die aufgrund der demografischen Entwicklung entstehen. Der Stadtrat erachtet die Angebote in diesem Bereich aktuell zwar als gut. Vor dem Hintergrund der wachsenden Bedeutung der Thematik prüft er jedoch eine Weiterentwicklung zusammen mit den kantonal zuständigen Stellen und den Fachorganisationen, die in Luzern aktiv sind.

2.2.4 Gutscheine für selbstbestimmtes Wohnen

Als ergänzende Massnahme zur Förderung des selbstbestimmten Wohnens zu Hause hat die Stadt Luzern 2018 ein Pilotprojekt mit einem System von Gutscheinen gestartet, welches nach einer individuellen Bedarfsklärung Kostengutsprachen für verschiedene Massnahmen zur Verfügung stellt. Dabei geht es darum, mit einem einfachen, subjektfinanzierenden System ältere Menschen zu unterstützen, länger selbstbestimmt in ihrer gewohnten Umgebung wohnen zu können. Mit Gutscheinen können etwa auch einfache Wohnungsanpassungen finanziert werden, wodurch die Alterstauglichkeit der in der Stadt Luzern überdurchschnittlich zahlreichen älteren Wohnungen gesteigert werden kann. Die Pilotierung eines Gutscheinsystems ist ein wichtiges Element der

Strategie zur Förderung des selbstbestimmten Wohnens, welche im B+A 11/2017: «Selbstbestimmtes Wohnen im Alter II» ausgeführt wird. Eine Machbarkeitsstudie hat zwei Bereiche identifiziert, bei denen der Einsatz von Gutscheinen für selbstbestimmtes Wohnen sinnvoll ist. Einerseits bei jenen Personen, welche knapp über der Einkommensgrenze für die Ergänzungsleistungen (EL) zur AHV/IV liegen, andererseits geht es auch um einen Bereich von Leistungen, welche durch die EL nicht abgedeckt werden. Das heisst, dass die Gutscheine subsidiär zu anderen Unterstützungsleistungen gesprochen werden, also möglichst erst dann, wenn keine anderen Finanzierungsmöglichkeiten bestehen. Mit dem Gutscheinsystem sollen drei Ziele erreicht werden: Erstens soll die Lebensqualität der betroffenen Personen erhöht und damit der Eintritt in eine stationäre Einrichtung verzögert werden. Zweitens wird verhindert, dass Personen nur aufgrund mangelnder finanzieller Ressourcen in eine stationäre Einrichtung eintreten müssen. Und drittens sollen betreuende und pflegende Angehörige besser entlastet werden.

2.2.5 Wohnraumpolitik und städtische Alterswohnungen

Schliesslich nimmt die Stadt Luzern die Anliegen der älteren Generationen auch in ihre Wohnraumpolitik auf. Die zentralen Anliegen in diesem Zusammenhang sind insbesondere kleinere, preisgünstige Wohnungen, Berücksichtigung baulicher Vorkehrungen wie Barrierefreiheit und ausreichende Bewegungsflächen in Bad, Flur und in der Küche – was vor dem Hintergrund des hohen Anteils an älterer Bausubstanz in der Stadt Luzern von Bedeutung ist – sowie die Förderung von Wohnungen mit Dienstleistungen. Günstiger Wohnraum für ältere Personen könnte auch dazu beitragen, den Wohnflächenverbrauch zu reduzieren, wenn grössere Altbauwohnungen an Familien vermietet oder verkauft werden könnten, die heute von Einzelpersonen oder Paaren genutzt werden.

Der Bestand an rund 230 Alterswohnungen in vier Alterssiedlungen, die im Besitz der Stadt Luzern sind, steht langfristig im Dienst der sozialpolitischen Ziele der städtischen Alterspolitik. Die Stadt verfügt damit über einen Bestand an bezahlbarem Wohnraum, den sie nutzt, um sozioökonomisch schwächeren älteren Luzernerinnen und Luzernern Wohnmöglichkeiten anzubieten. Die städtischen Alterssiedlungen sind somit ein wichtiges Glied in der Versorgungskette und tragen zum selbstbestimmten Wohnen im Alter bei, wie dies im B+A 19/2011 vom 31. August 2011: «Entwicklung der städtischen Alterssiedlungen» dargelegt wurde. Die Alterssiedlungen sollen von der Stadt Luzern aber auch genutzt werden können, um eigenständig Innovationen im Bereich Wohnen im Alter zu erproben und im Erfolgsfall voranzutreiben.

2.2.6 Wohnen mit Dienstleistungen

Nach dem Grundsatz der Subjektfinanzierung fördert die Stadt Luzern das selbstbestimmte Wohnen in erster Linie durch Beiträge an Personen sowie durch den Ausbau der nicht pflegerischen Dienstleistungen. Mit Ausnahme der städtischen Alterssiedlungen soll der Bereich Wohnen mit Dienstleistungen schwergewichtig privaten Initiativen und insbesondere Genossenschaften, Pensionskassen oder Vereinen vorbehalten bleiben. So betreibt zum Beispiel der Gemeinnützige Frauenverein an der Luegetenstrasse seit über 30 Jahren ein Alterswohnen mit Dienstleistungen, das laufend weiterentwickelt wird.

Als Basis für selbstbestimmtes, sozial vernetztes und sicheres Wohnen im Alter gelten heute barrierefreie Wohnungen mit im Mietzins inkludierten Grundleistungen wie zum Beispiel ein Not-

rufsystem. In diesem Sinne begleitet und unterstützt die Stadt Luzern auch den Aufbau von Wohnen mit Dienstleistungen bei der Spitex Stadt Luzern und bei Vicino Luzern, wo derzeit eine Leistungsvereinbarung mit der Allgemeinen Baugenossenschaft Luzern abl vorbereitet wird.

Institutionen, die spezialisierte Wohnangebote bereitstellen für Menschen mit eingeschränkter Wohnkompetenz und Zugangsproblemen zum Wohnungsmarkt, sei es aus finanziellen, aus psychosozialen oder aus medizinischen Gründen, haben sich in den letzten Jahren vermehrt älteren Generationen geöffnet. Als Beispiele seien das Wohnhuus II des Vereins Jobdach im ehemaligen Angestelltenwohnhaus des Pflegezentrums Rosenberg genannt oder die Pension Volta der Genossenschaft Liberales Heim. Das Angebot der Organisation Die Pension am Zihlmattweg stellt eine Neugründung dar, die eine wichtige Lücke füllt. Überlegungen, Angebote auch bewusst älteren Generationen zugänglich zu machen, sind auch bei der Gemeinnützigen Stiftung für preisgünstigen Wohnraum Luzern (GSW) im Gang. Die Stadt Luzern unterstützt wo nötig entsprechende Anstrengungen mit finanziellen Aufbauhilfen aus dem Sozialfonds oder hilft, wo dies möglich ist, mit dem Bereitstellen geeigneter Liegenschaften wie beim Wohnhuus II.

Viva Luzern hat die Stärkung des Bereichs Wohnen mit Dienstleistungen als eine ihrer strategischen Stossrichtungen zur Vernetzung ambulanter und stationärer Angebote in Richtung einer integrierten Versorgung in ihre Unternehmensstrategie aufgenommen. Dies deckt sich mit der Eigentümerstrategie der Stadt Luzern gegenüber Viva Luzern, welche beinhaltet, dass die Angebote von Viva Luzern in der Versorgungskette gut vernetzt sein sollen und neue, innovative Angebote die Versorgungsziele sicherstellen sollen. Die Stadt Luzern anerkennt auch einen gewissen wohnpolitischen Vorteil in einem Angebot Wohnen im Alter mit Dienstleistungen, da damit grössere Wohnungen in der Stadt wieder für Familien frei werden. Dies setzt allerdings voraus, dass solche Angebote auf die Stadtbevölkerung ausgerichtet werden. Die Stadt wird deshalb der Viva Luzern entsprechende Vorgaben machen und diese Rahmenbedingungen durch geeignete Instrumente wie Eignerstrategie, Leistungsvereinbarungen, Vermietungsrichtlinien und dergleichen sicherstellen. Der Aufbau von zusätzlichen Angeboten bei Viva Luzern ist auf den städtischen Bedarf auszurichten, beispielsweise auf dem Areal Eichhof, wo neben dem Pflegeheim städtische Alterswohnungen bestehen und neue gebaut werden, oder an der Taubenhausstrasse in der städtischen Wohnsiedlung, die neu gebaut wird. Unterstützend begleitet die Stadt auch die Anstrengungen der Spitex Stadt Luzern beim Aufbau von Wohnen mit Dienstleistungen, etwa im Neuhushof in Littau bei der Wohnbaugenossenschaft Littau WGL.

2.3 Schwerpunkt 3: Die Quartiere und Nachbarschaften stärken

Quartirnähe war bereits im 2012 gestarteten Entwicklungskonzept «Altern in Luzern» ein zentrales Element, weil sich das Leben in der Stadt vorwiegend im eigenen Wohnumfeld abspielt und die soziale Teilhabe und das zivilgesellschaftliche Engagement hier am stärksten gefragt sind.¹⁸ Dadurch werden insbesondere in der Quartier- und Stadtteilpolitik neue Akzente gesetzt. Die Stadt Luzern will die Quartiere altersgerecht entwickeln und stärken, da das Leben im Quartier für ältere Menschen eine sehr wichtige Funktion hat. Das gewohnte Lebensumfeld erhöht die Wahrschein-

¹⁸ B+A 5/2016 vom 16. März 2016: «Evaluation «Altern in Luzern»».

lichkeit, sich auch im hohen Alter mit möglichst viel Autonomie eine gute Lebensqualität erhalten zu können. Wichtige Grundvoraussetzungen hierfür sind hindernisfrei gestaltete Räume sowie eine barrierefreie Nutzung des öffentlichen Verkehrs. Mit den im Rahmen der Umsetzung des Behindertengleichstellungsgesetzes geplanten Anpassungen der Bushaltekanten wird beispielsweise der Zugang zum öffentlichen Verkehr für in ihrer Mobilität eingeschränkte Personen gewährleistet, wodurch zusätzliche Autonomie erreicht werden kann. Zudem sind dezentrale Dienstleistungsangebote notwendig. Ebenso wichtig sind Impulse, welche die Gemeinschaft stärken und den Zusammenhalt der Generationen fördern. Eine wichtige Bedeutung kommt auch der Freiwilligenarbeit und der Quartierarbeit für ältere Menschen zu.¹⁹ Vereine, Gruppen oder Genossenschaften engagieren sich für ein solidarisches Zusammenleben.²⁰ Es ist klar, dass die Nachbarschaftshilfe und die Freiwilligenarbeit die professionelle Pflege- und Betreuungsarbeit nicht ersetzen können. Sie können sie aber in einigen Bereichen durchaus wirksam unterstützen.

2.3.1 Nachbarschaftshilfe und Quartierarbeit: Vicino Luzern

Der Verein Vicino Luzern unterstützt seit 2014 – zunächst im Rahmen eines Pilotprojekts, seit 2018 als reguläres Angebot – ältere Menschen im Luzerner Neustadtquartier, damit sie möglichst lange in ihrem vertrauten Wohnumfeld sicher und selbstbestimmt leben können. Unterstützt werden sie durch Nachbarinnen und Nachbarn, mit denen sie reden können und die ihnen mit kleinen Hilfeleistungen den Alltag erleichtern. Neben der informellen Hilfe durch Verwandte oder durch die Nachbarschaft bietet eine grosse Zahl von Organisationen professionelle Hilfe zum Wohnen im Alter an. Vicino Luzern bietet eine Plattform im Quartier, die ältere Menschen, Nachbarinnen und Nachbarn sowie Organisationen miteinander verbindet. Derzeit nutzen sowohl Ältere als auch Jüngere Vicino Luzern als Plattform, um den Bedürfnissen entsprechende Angebote gemeinsam zu entwickeln. Es ist Vicino Luzern gelungen, viele professionelle Organisationen als Mitglieder zu gewinnen. Die gute Vernetzung der verschiedenen Akteure durch Vicino Luzern führte zu einer breiten Abstützung. Vicino Luzern hat der Vielfalt der Zivilgesellschaft einen Rahmen gegeben. Dass Kooperation statt Konkurrenz im Vordergrund steht, darf als Erfolg gewertet werden. Die vermittelte Unterstützung im Alltag ist derzeit allerdings noch gering. Der Pavillon im Bleichergärtli hat sich als Treffpunkt etabliert.

Die Stadt Luzern hat Vicino Luzern in der Projektphase mit Fr. 200'000.– unterstützt. Hinzu kommen namhafte Beiträge verschiedener Stiftungen. Die Sozial- und Sicherheitsdirektion wird dem Parlament 2019 einen Bericht und Antrag zur Weiterentwicklung der Quartierarbeit im Alter unterbreiten.²¹ Im Bericht wird eine Leistungsvereinbarung mit Vicino vorgeschlagen werden, um einerseits eine dauerhafte Grundfinanzierung zu sichern und andererseits drei bis vier weitere Standorte aufbauen zu können. Nach der Pilotphase soll damit eine Aufbauphase folgen. Um die Zielgruppe besser erreichen zu können, soll Vicino Luzern sein Dienstleistungsangebot ausschliesslich auf betagte und hochbetagte Personen ausrichten. Zudem soll das Erreichen von älteren Personen,

¹⁹ Diese Thematik wird in der Motion 50, Sandra Felder-Estermann und Peter Krummenacher, Noëlle Bucher namens der G/JG-Fraktion sowie Judith Dörflinger Muff namens der SP/JUSO-Fraktion vom 17. Februar 2017: «Quartierarbeit für alle Generationen bedarfsgerecht weiterentwickeln», aufgegriffen.

²⁰ Vgl. dazu das Szenario «Care-Society» im Bericht «Take Care» des GDI Gottlieb Duttweiler Instituts, Rüschlikon 2018, S. 38.

²¹ Umsetzung der Mitte März 2018 überwiesenen Motion 50 2016/2020: «Quartierarbeit für alle Generationen bedarfsgerecht weiterentwickeln».

die sehr zurückgezogen leben, angestrebt werden. Auch sollen gemeinsam mit der Wohnungswirtschaft weitere Erfahrungen gesammelt werden.

2.3.2 Quartiersversorgung

Der Fokus des Raumentwicklungskonzepts 2018 (REK) liegt auf der Stärkung der Quartierzentren. Ziele des REK wie vielfältiger Wohnraum, attraktive Freiräume, kurze Wege und gute Versorgungsstrukturen kommen auch den Bedürfnissen der älteren Generation sehr entgegen. Denn neben der unmittelbaren Wohnsituation ist für das Wohlergehen der älteren Menschen die Infrastruktur in der Umgebung besonders wichtig. Sichere Wege, gut erreichbare Läden, ein gut ausgebauter öffentlicher Verkehr und Quartierzentren als Treffpunkte tragen dazu bei, dass man sich auch im Alter gut aufgehoben fühlt und eine hohe Lebensqualität wahren kann. Die Stärkung der Quartiere und Nachbarschaften hat also nicht nur soziale, sondern auch handfeste Aspekte, die gewahrt und weiterentwickelt werden müssen.

2.4 Schwerpunkt 4: Die soziale Teilhabe ermöglichen

Gemäss Gesundheitsförderung Schweiz bezeichnet soziale Teilhabe «die Integration von älteren Menschen in die Gemeinschaft von Familien und Freunden sowie in die Gesellschaft als Ganzes. Insbesondere aufgrund kritischer Ereignisse wie Trennungen, Todesfällen oder der Pensionierung sind ältere Menschen besonders gefährdet, in die soziale Isolation zu geraten und zu vereinsamen.»²² Es ist ein wichtiges Anliegen der städtischen Alterspolitik, älteren Menschen soziale Teilhabe zu ermöglichen.

2.4.1 Wertschätzung

Die Stadt Luzern pflegt in verschiedensten Bereichen eine freundliche, respektvolle und fördernde Wertschätzungs- und Willkommenskultur. Wer willkommen ist und geschätzt wird, fühlt sich schneller wohl und übernimmt auch Mitverantwortung für sein Lebensumfeld. Mit besonderen Anlässen wie der Willkommensfeier für Neuzugezogene, der Jungbürger/innenfeier oder dem «Zwischhalt» für Neupensionierte geht die Stadt Luzern in Übergangssituationen auf ihre Bevölkerung zu, ist Gastgeberin, informiert, lädt zur Mitwirkung und Mitgestaltung ein. Darüber hinaus bietet die Stadt Luzern der älteren Bevölkerung im Rahmen von kleineren Projekten und Veranstaltungen immer wieder die Gelegenheit, sich zu informieren, sich zu engagieren und am gesellschaftlichen Leben teilzuhaben. Angebote wie «Bewegen und Begegnen» (Tanzkurse für betagte Personen), «Tai Chi und Qi Gong» im Inseli, die Veranstaltungsreihe «Lebensreise» oder auch intergenerative Projekte wie «Querbeet», das «Erzählcafé» oder die «Lesementoren» haben nicht nur präventiven Charakter, sondern sind auch eine Form der Wertschätzung gegenüber der älteren Generation.

2.4.2 Partizipation

Die Stadt Luzern will das Potenzial und das Erfahrungswissen der älteren Menschen gleichgewichtig wie jenes der anderen Generationen in das politische, gesellschaftliche und kulturelle Leben einbeziehen. Die aktive Teilnahme älterer Menschen am sozialen, wirtschaftlichen, kulturellen und politischen Leben ist eng verknüpft mit den Möglichkeiten von Partizipation. Die Stadt

²² Gesundheitsförderung Schweiz, Definition Fokusthema «Soziale Teilhabe», vgl. www.gesundheitsfoerderung.ch › Kantonale Aktionsprogramme › Psychische Gesundheit › Ältere Menschen, Aufruf vom 15. Juni 2018.

Luzern fördert darum die Mitwirkung und das Miteinander von Seniorinnen und Senioren in verschiedensten Formen, insbesondere durch das Forum Luzern60plus, das Netzwerk 80plus, Aktives Alter Littau, Aktives Alter Reussbühl und die Senioren-Drehscheibe Littau-Reussbühl.

Das Forum Luzern60plus nimmt dabei eine besondere Stellung ein, da es als ständige Fachkommission eine gesetzlich verankerte Partizipationsfunktion für die ältere Generation übernimmt.²³ Das Forum Luzern60plus ist in die Erarbeitung von alterspolitischen Berichten und Projekten eingebunden und kann auch zu anderen Themen Stellung nehmen, welche aus dem Blickwinkel der älteren Generation eine besondere Sichtweise aufweisen (z. B. Verkehrspolitik, Gestaltung des öffentlichen Raums usw.).

2.4.3 Freiwilligenarbeit

Für das Funktionieren der Stadt Luzern ist Freiwilligenarbeit von Frauen und Männern jeglichen Alters unverzichtbar und von grosser Bedeutung. Aktive Seniorinnen und Senioren leisten durch Freiwilligenarbeit einen grossen Beitrag an die Lebensqualität in der Stadt Luzern, oft auch generationenübergreifend. Sie engagieren sich im Forum Luzern60plus, bei Projekten (beim Lesementoring, als Seniorinnen und Senioren im Klassenzimmer), sie leisten Nachbarschaftshilfe und Besuchsdienste und wirken aktiv in Projekten, Vereinen, karitativen, religiösen und politischen Institutionen mit. Mehrere hundert Freiwillige im Pensionsalter werden von der Stadt Luzern oder von zivilgesellschaftlichen Organisationen wie Zeitgut, Win60plus, den Kirchgemeinden oder der Pro Senectute koordiniert, gefördert und unterstützt. Dieser Bedeutung trägt die Alterspolitik der Stadt Luzern Rechnung. Am vom Forum Luzern60plus organisierten Marktplatz 60plus beteiligen sich jährlich um die 30 Organisationen und stellen ihre Dienstleistungen und ihre Freiwilligenangebote vor, in welchen sich ältere Menschen engagieren können.

2.4.4 Care-Arbeit

Weiter will die Stadt Luzern im Care-Bereich²⁴ das Engagement pflegender Angehöriger in Zukunft stärker als bisher unterstützen. Die ältere Generation übernimmt unzählige Stunden an Care-Arbeit, sei es in der Betreuung von Enkelkindern, bei der Pflege der eigenen Eltern oder des Partners bzw. der Partnerin. Die bestehenden Unterstützungsmöglichkeiten in diesem Bereich sollen weiter ausgebaut und attraktiviert werden, da nach wie vor viele betreuende und pflegende Angehörige Hilfe von Dritten nicht oder kaum in Anspruch nehmen. Unter anderem ist im erwähnten Gutscheiprojekt (vgl. Kapitel 2.2.4, Seite 14) vorgesehen, die betreuenden und pflegenden Angehörigen besonders zu unterstützen und zu entlasten.

²³ Vgl. Verordnung über das Forum Luzern60plus vom 26. November 2014 (sRSL 5.3.1.1.1).

²⁴ Zur Anerkennung der Care-Arbeit vgl. www.ebg.admin.ch › Themen › Arbeit › Care – die Sorge um Menschen.

2.5 **Schwerpunkt 5: Die Zusammenarbeit zwischen den Akteuren weiterentwickeln**

Die Stadt Luzern verfügt über ein vielfältiges Angebot von privaten Dienstleistungserbringern, welche zum Beispiel Gesundheitsförderung und Prävention im Alter und das individuelle Wohnen älterer Menschen unterstützen oder spezialisierte ambulante und stationäre Pflegeangebote bereitstellen. Das Engagement dieser Institutionen ist für die Stadt Luzern unverzichtbar. Angesichts der Tatsache, dass die Stadt die Verantwortung für das Gemeinwohl trägt und im Alters- und Pflegebereich jährliche Kosten von über 67 Mio. Franken finanziert, ist es jedoch unbestritten, dass sie in der Alterspolitik eine Führungs- und Steuerungsfunktion übernimmt. Diese Führungs- und Steuerungsfunktion hat im Auftrag und nach den Vorgaben des Parlaments und des Stadtrates die Sozial- und Sicherheitsdirektion bzw. deren Dienstabteilung Alter und Gesundheit (AGES) inne. Aufgabe der städtischen Dienstabteilung Alter und Gesundheit ist es, die städtische Alterspolitik umzusetzen, aber auch Bindeglied zwischen der alternden Gesellschaft und der Politik zu sein. AGES hat den Auftrag, die nötigen Planungsgrundlagen für eine angemessene Versorgung zu erarbeiten, auf dieser Grundlage das Leistungsangebot zu steuern und gemeinsam mit anderen Gemeinden, Fachinstitutionen und Leistungsanbietern Innovation zu ermöglichen.

Eine wichtige Basis für die Wahrnehmung der Führungs- und Steuerungsfunktion ist die Planung der Pflegeversorgung. In Planungsberichten wird aufgezeigt, in welcher Form und mit welchen Massnahmen die Pflegeversorgung langfristig sichergestellt wird.²⁵ Dazu gehört auch die Gestaltung der Schnittstellen zwischen stationären, intermediären und ambulanten Angeboten sowie bei der Akut- und Langzeitversorgung. Zusätzlich gilt es den unterschiedlichen Bedarf, wie etwa jener von demenz- oder psychisch kranken Menschen, adäquat abzudecken und pflegende Angehörige sowie das professionelle Pflegepersonal zu unterstützen. In Bezug auf die Steuerung einer zielorientierten Alterspolitik der Stadt Luzern muss die Aufgabenteilung zwischen Bund, Kantonen und Gemeinden, welche die Zuständigkeiten und Finanzierungsmechanismen im Sozial- und Gesundheitsbereich regelt, berücksichtigt werden.

Die Stadt betreibt die Alterspolitik aber nicht im Alleingang, sondern treibt diese gemeinsam mit den wichtigsten Akteuren voran. Als Gefäss für diesen Austausch wurde das Netzwerk Alter Luzern geschaffen, das alle wichtigen Akteure im Altersbereich umfasst. Dazu gehören unter anderem Spitex Stadt Luzern, Viva Luzern, Katholische Kirchgemeinde Luzern, Pro Senectute Kanton Luzern und das Forum Luzern60plus. Beigezogen werden auch Vertretungen der Verbände Curaviva Luzern (insbesondere die IG Private Heime Stadt Luzern) und ASPS. Der ASPS (Association Spitex privée Suisse) ist der Verband der privaten Spitex-Organisationen. Die Zusammenarbeit zwischen der Stadt und den privaten Leistungserbringern erfolgt sowohl auf der strategischen als auch auf der operativen Ebene. Die Stadt Luzern übernimmt im Netzwerk die Rolle der Leaderin und stellt sowohl die vertikale als auch die horizontale Vernetzung sicher. Durch die Intensivierung der Zusammenarbeit der Akteure wird ein Mehrwert für die ältere Bevölkerung und ihre Angehörigen geschaffen: erleichterter Zugang zu Informationen und Dienstleistungen,

²⁵ B+A 11/2012 vom 30. März 2012: «Entwicklungsbericht zur (teil-)stationären Pflege und Betreuung» und B+A 20/2013 vom 16. Oktober 2013: «Grundlagenbericht zur Gestaltung und Steuerung der Pflegeversorgung in der Stadt Luzern». Ein aktualisierter «Planungsbericht Pflegeversorgung» (B+A 17/2018) wird parallel zu diesem Bericht dem Parlament unterbreitet.

bessere Ausschöpfung der bestehenden Unterstützungs- und Fördermittel, Vermeidung von Doppelspurigkeiten und Vermittlung bei unklaren Zuständigkeiten.

3 Antrag

Aufgrund der vorstehenden Ausführungen beantragt Ihnen der Stadtrat, den Bericht «Alterspolitik der Stadt Luzern» zustimmend zur Kenntnis zu nehmen. Er unterbreitet Ihnen einen entsprechenden Beschlussvorschlag.

Luzern, 29. August 2018


Beat Züsli
Stadtpräsident




Dr. Urs Achermann
Stadtschreiber

Der Grosse Stadtrat von Luzern,

nach Kenntnisnahme vom Bericht 16 vom 29. August 2018 betreffend

Alterspolitik der Stadt Luzern,

gestützt auf den Bericht der Sozialkommission,

in Anwendung von Art. 27 Abs. 2 und 3 der Gemeindeordnung der Stadt Luzern vom 7. Februar 1999 und Art. 52 des Geschäftsreglements des Grossen Stadtrates vom 11. Mai 2000,

beschliesst:

Der Bericht «Alterspolitik der Stadt Luzern» wird zustimmend zur Kenntnis genommen.