

Luzern, 26. Mai 2026

ANTWORT AUF ANFRAGE**A 671**

Nummer: A 671
Protokoll-Nr.: 681
Eröffnet: 26.01.2026 / Gesundheits- und Sozialdepartement

Anfrage Schärli Stephan und Mit. über explodierende Kosten bei der Angehörigenpflege – Aufsicht, Fehlanreize und Missbrauch im Kanton Luzern

Zu Frage 1a zu Kosten und Wachstum: Wie haben sich die Kosten der ambulanten Pflege im Kanton Luzern seit 2020 entwickelt, insgesamt sowie spezifisch im Bereich der über private Spitexorganisationen vergüteten Angehörigenpflege?

Im Kanton Luzern ist die Zahl der Leistungserbringer in der ambulanten Hilfe und Pflege im Jahr 2024 erneut gestiegen, auf insgesamt 117 Spitex-Organisationen und selbständige Pflegefachpersonen. Der Grossteil der neu hinzugekommenen Leistungserbringer sind Spitex-Organisationen ohne Versorgungspflicht. Der Gesamtaufwand der Kerndienste der Spitex-Organisationen ist von 111,4 (2020) auf 137,6 Millionen Franken (2024) gestiegen (+24%). Davon entfielen 17,5 Millionen Franken (18%) respektive 31,3 Millionen Franken (23%) auf Spitex-Organisationen ohne Versorgungsauftrag. Das Wachstum bei diesen Organisationen war damit deutlich grösser als bei Spitex-Organisationen mit Versorgungsauftrag. Die Angehörigenpflege wird erst mit dem Finanzmanual von Spitex Schweiz 2026 separat ausgewiesen.

Zu Frage 1b zu Kosten und Wachstum: Wie hoch ist das jährliche Wachstum der abgerechneten Pflegestunden in diesem Segment?

Die heutige Datengrundlage erlaubt noch keine trennscharfe Auswertung der Angehörigenpflege. Mit der Einführung des neuen Finanzmanuals von Spitex Schweiz ab 2026 wird die Transparenz deutlich verbessert. (vgl. auch Antwort auf Frage 1a).

Zu Frage 1c zu Kosten und Wachstum: Wie hoch ist der Anteil dieser Kosten, der von den Gemeinden, den Krankenversicherern und den Leistungsbezügern getragen wird?

Aufgrund der derzeit verfügbaren Daten ist eine präzise Aufschlüsselung der Kostendaten in der Angehörigenpflege nicht möglich. Mit der Implementierung des neuen Finanzmanuals von Spitex Schweiz ab dem Jahr 2026 wird eine deutliche Verbesserung der Transparenz erzielt. (vgl. auch Antwort auf Frage 1a).

Zu Frage 2a zu Marktstruktur und Gewinne: Welchen Anteil haben private, gewinnorientierte Spitexorganisationen an den gesamten ambulanten Pflegeleistungen im Kanton Luzern?

Gemäss kantonaler Spitex-Statistik wurden im Jahr 2024 knapp drei Viertel der gut 14'500 Luzerner Klientinnen und Klienten von 30 [Spitex-Organisationen mit Versorgungspflicht](#) betreut (74,3%); rund 2'800 Klienten/-innen von 41 Spitex-Organisationen ohne Versorgungspflicht und 36 selbständigen Pflegefachpersonen (19,4%). Weitere rund 900 Klientinnen und Klienten (6,2%) erhielten Unterstützung von 10 Anbietern der [Inhouse-Pflege](#) oder im Rahmen von [Tages- oder Nachtstrukturen](#).

Bei den Spitex-Organisationen ohne Versorgungspflicht stieg die Zahl der pflegerisch unterstützten Klientinnen und Klienten von 2023 auf 2024 um 40,3 Prozent, die erbrachten Leistungsstunden nahmen um 23,7 Prozent zu. Damit haben Spitex-Organisationen ohne Versorgungsauftrag im Kanton Luzern insgesamt einen Anteil von 32,4 Prozent am Leistungsvolumen in der Pflege erbracht.

Zu Frage 2b zu Marktstruktur und Gewinne: Welche Kenntnisse hat der Regierungsrat über Gewinnmargen, Managementlöhne, Bonuszahlungen oder Dividendenausschüttungen in diesem Bereich?

Im Kanton Luzern sind die Gemeinden für die Bewilligung, Aufsicht und Finanzierung der Spitex-Angebote zuständig. Unserem Rat liegen deshalb keine systematischen Daten zu Gewinnmargen, Bonuszahlungen oder Dividendenausschüttungen einzelner Organisationen vor. Unser Rat geht jedoch davon aus, dass sich die Situation im Kanton Luzern nicht grundsätzlich von jener in anderen Kantonen unterscheidet. Die damit verbundenen Fragestellungen und möglichen Fehlanreize wurden insbesondere im Bericht des Bundesrates zu den Pflegeleistungen von Angehörigen im Rahmen der obligatorischen Krankenpflegeversicherung vom Oktober 2025 aufgearbeitet.

Unser Rat verfolgt diese Entwicklungen aufmerksam. Insbesondere Geschäftsmodelle, bei denen mit vergleichsweise tiefen Strukturkosten hohe Vergütungen erzielt werden können, werfen gesundheits- und finanzpolitische Fragen auf.

Zu Frage 2c zu Marktstruktur und Gewinne: Inwiefern verfügt der Kanton über Einsichts- oder Kontrollmöglichkeiten in die finanzielle Mittelverwendung solcher Organisationen?

Die operative Aufsicht der Spitex-Organisationen liegt im Kanton Luzern bei den Gemeinden. Der Regierungsrat verfolgt die Entwicklungen jedoch aufmerksam und bringt sich insbesondere über die laufende Revision des Betreuungs- und Pflegegesetzes aktiv in die Weiterentwicklung der Rahmenbedingungen ein.

Zu Frage 3a zu Kontrolle der tatsächlichen Pflegeleistung: Wie stellt der Kanton Luzern konkret sicher, dass nur effektiv erbrachte und medizinisch notwendige Pflegeleistungen vergütet werden?

Pflegeleistungen werden durch die obligatorische Krankenpflegeversicherung (OKP), die versicherten Personen selbst sowie die öffentliche Hand finanziert. Dies gilt auch für Pflegeleistungen, die durch pflegende Angehörige erbracht werden, sofern diese als kassenpflichtige Leistungen anerkannt sind.

Im Kanton Luzern übernehmen die Gemeinden gemäss § 6 des Betreuungs- und Pflegegesetzes (BPG; SRL Nr. 867) die Restfinanzierung der Pflegeleistungen. Im Rahmen dieser Finanzierung können die Gemeinden die in Rechnung gestellten Leistungen und Kosten überprüfen sowie entsprechende Unterlagen und Kostenrechnungen einfordern.

Die Krankenversicherer prüfen zudem die medizinische Notwendigkeit und den Umfang der verrechneten Leistungen.

Zu Frage 3b zu Kontrolle der tatsächlichen Pflegeleistung: Wie häufig werden Abrechnungen überprüft, und mit welchen Instrumenten (z. B. Stichproben, Kontrollen vor Ort, Dokumentationspflichten)?

Unserem Rat liegen diesbezüglich keine Informationen vor, da dies in die Zuständigkeit der Krankenversicherer und der Gemeinden fällt (vgl. auch Antwort auf Frage 3c).

Zu Frage 3c zu Kontrolle der tatsächlichen Pflegeleistung: Welche Rolle spielen dabei die Gemeinden, die Krankenversicherer und kantonale Aufsichtsbehörden?

Die Gemeinden prüfen im Rahmen der Pflegefinanzierung die ihnen als Restkosten in Rechnung gestellten Beträge. Das Betreuungs- und Pflegegesetz ([BPG](#); SRL Nr. 867) sieht hierfür Einsichts- und Herausgaberechte vor, insbesondere betreffend Kostenrechnungen, Leistungsstatistiken und weitere Unterlagen der Leistungserbringer.

Die Krankenversicherer prüfen die medizinische Notwendigkeit sowie Art und Umfang der verrechneten Leistungen.

Die operative Aufsicht über die Leistungserbringung liegt im Kanton Luzern primär bei den Gemeinden und den Krankenversicherern. Der Kanton verfolgt die Entwicklungen jedoch aufmerksam, insbesondere im Rahmen der laufenden Arbeiten zur Weiterentwicklung des Betreuungs- und Pflegegesetzes.

Zu Frage 4a zu Missbrauch und Fehlanreize: Sind dem Regierungsrat Fälle bekannt, in denen Personen über Spitexorganisationen als pflegende Angehörige entschädigt wurden, obwohl sie faktisch keine oder nur marginale Pflegeleistungen erbracht haben?

Dem Regierungsrat liegen derzeit keine konkreten Hinweise auf Fälle im Kanton Luzern vor, in denen Personen über Spitex-Organisationen als pflegende Angehörige entschädigt wurden, obwohl faktisch keine oder nur marginale Pflegeleistungen erbracht wurden.

Aufgrund der Entwicklungen in anderen Kantonen sowie der starken Wachstumsdynamik im Bereich der Angehörigenpflege nimmt unser Rat die Diskussion über mögliche Fehlanreize

und problematische Geschäftsmodelle jedoch ernst. Das Gesundheits- und Sozialdepartement steht sowohl auf operativer wie auch auf strategischer Ebene in regelmässigem Austausch mit den Branchenverbänden (Spitex Kantonalverband Luzern (SKL) und Association Spitex privée Suisse (ASPS)) und dem Verband Luzerner Gemeinden (VLG). Um diese Zusammenarbeit zu intensivieren, wurde in diesem Jahr von den eben genannten Akteurinnen einen Letter of Intent unterzeichnet.

Zu Frage 4b zu Missbrauch und Fehlanreize: Falls nein, wie kann der Regierungsrat ausschliessen, dass solche Fälle existieren?

Ein missbräuchliches Verhalten kann im Einzelfall nie vollständig ausgeschlossen werden. Konkrete Hinweise auf systematischen Missbrauch im Kanton Luzern liegen unserem Rat derzeit jedoch nicht vor.

Die Kontrolle der Leistungserbringung erfolgt durch verschiedene Akteure: Die Krankenversicherer prüfen die medizinische Notwendigkeit und den Umfang der verrechneten Leistungen, während die Gemeinden die ihnen in Rechnung gestellten Restkosten kontrollieren können. Zudem gelten für Spitex-Organisationen gesetzliche Anforderungen an Qualität, Organisation und fachliche Aufsicht.

Unser Rat nimmt die Diskussion über mögliche Fehlanreize und die Entwicklungen in anderen Kantonen ernst. Im Rahmen der laufenden Revision des Betreuungs- und Pflegegesetzes werden deshalb auch Fragen der Qualitätssicherung, Transparenz und Aufsicht geprüft.

Zu Frage 4c zu Missbrauch und Fehlanreize: Falls ja, wie viele Fälle wurden festgestellt, und welche rechtlichen, finanziellen oder organisatorischen Konsequenzen wurden gezogen?

Vgl. Antwort zu 4a.

Zu Frage 4d zu Missbrauch und Fehlanreize: Sieht der Regierungsrat strukturelle Fehlanreize, welche zu einer Ausweitung von Pflegeleistungen führen können, die primär abrechnungs- statt bedarfsgetrieben sind?

Pflegende Angehörige leisten auch im Kanton Luzern einen wichtigen und unverzichtbaren Beitrag zur Gesundheitsversorgung. Sie ermöglichen häufig eine längere Betreuung zu Hause und können damit stationäre Aufenthalte vermeiden oder verzögern.

Gleichzeitig sieht unser Rat das Risiko, dass einzelne Vergütungsmodelle strukturelle Fehlanreize setzen können, insbesondere wenn finanzielle Anreize stärker auf die Ausweitung abrechenbarer Leistungen als auf den tatsächlichen Pflegebedarf ausgerichtet sind.

Pflegeleistungen zulasten der obligatorischen Krankenpflegeversicherung dürfen jedoch ausschliesslich im gesetzlich vorgesehenen Rahmen und auf ärztliche Verordnung erbracht werden. Art und Umfang der Leistungen werden durch die Krankenversicherer überprüft.

Zu Frage 5a zu Rolle der Organisationen: Wie beurteilt der Regierungsrat das Risiko, dass ein wesentlicher Teil der Mittel nicht den pflegenden Angehörigen, sondern den Träger oder Managementstrukturen der Organisationen zufließt?

Unser Rat teilt die Haltung der Konferenz der kantonalen Gesundheitsdirektorinnen und Gesundheitsdirektoren (GDK), die es als stossend bezeichnet, dass Leistungserbringende, deren einziges Geschäftsmodell die Anstellung und Begleitung pflegender Angehörige ist, von gleich hohen Beiträgen der Krankenversicherer und der öffentlichen Hand profitieren können, wie «herkömmliche» Spitex-Organisationen, obschon ihre Gestehungskosten deutlich tiefer sind.

Zu Frage 5b zu Rolle der Organisationen: Sieht der Regierungsrat die Gefahr, dass Angehörigenpflege zunehmend als Geschäftsmodell genutzt wird, anstatt als gezielte Unterstützung für tatsächlich pflegebedürftige Personen?

Ja. Unser Rat teilt die Einschätzung der Konferenz der kantonalen Gesundheitsdirektorinnen und -direktoren (GDK), wonach das Risiko besteht, dass Angehörigenpflege teilweise zunehmend als Geschäftsmodell genutzt wird.

Besonders kritisch können dabei Konstellationen sein, in denen finanzielle Anreize stärker auf die Ausweitung abrechenbarer Leistungen als auf den tatsächlichen Pflegebedarf ausgerichtet sind. Gleichzeitig ist festzuhalten, dass pflegende Angehörige einen wichtigen Beitrag zur Gesundheitsversorgung leisten und Angehörigenpflege grundsätzlich sinnvoll und erwünscht ist.

Zu Frage 5b zu Rolle der Organisationen: Wer ist im Kanton Luzern berechtigt, pflegende Angehörige anzustellen, und nach welchen Kriterien erfolgt diese Bewilligung?

Der Kanton Luzern kennt derzeit keine spezialgesetzliche Regelung ausschliesslich für Organisationen, die pflegende Angehörige anstellen. Pflegende Angehörige können im Kanton Luzern auch nicht selbständig zulasten der obligatorischen Krankenpflegeversicherung (OKP) abrechnen. Eine Anstellung von pflegenden Angehörigen erfolgt vielmehr über Organisationen der Krankenpflege und Hilfe zu Hause (Spitex-Organisationen). Voraussetzung hierfür ist, dass die betreffende Organisation über eine kommunale Betriebsbewilligung gemäss § 37 Absatz 1 lit. d des Luzerner Gesundheitsgesetzes ([GesG](#); SRL Nr. 800) verfügt. Diese Betriebsbewilligung erteilt die Gemeinde, in der sie ihren Sitz haben. Aufgrund des Binnenmarktgesetzes ist dabei grundsätzlich die in einem anderen Kanton erteilte Bewilligung zu berücksichtigen. Zudem benötigen die Organisationen eine kantonale Zulassung, um zulasten der obligatorischen Krankenpflegeversicherung abrechnen zu können. Die Zulassung richtet sich nach den bundesrechtlichen Vorgaben des Krankenversicherungsgesetzes (insbesondere Art. 35 ff. [KVG](#)) und der Verordnung über die Krankenversicherung ([KVV](#)) und umfasst insbesondere Anforderungen an Qualität, Organisation und fachliche Aufsicht.

Zu Frage 6a zu Rechtliche und ethische Grenzen: Wo sieht der Regierungsrat die rechtlichen und ethischen Grenzen bei der Vergütung von Angehörigenpflege?

Gesellschaftliche Entwicklungen wie ein verändertes Erwerbsverhalten (steigende Arbeitsmarktbeteiligung insbesondere der Frauen), eine zunehmende räumliche Distanz zwischen

Wohnorten von Familienmitgliedern und sich wandelnde Erwartungen, Werthaltungen und Rollenmuster dürften dazu führen, dass das informelle Pflegepotenzial bzw. die Bedeutung der informell, d.h. unbezahlt geleisteten Pflege von Angehörigen tendenziell abnimmt. Die demografische Entwicklung führt gleichzeitig tendenziell dazu, dass mehr Personen pflegebedürftig werden. Aus Sicht unseres Rates ist es deshalb wichtig, sich der Bedeutung der von Angehörigen geleisteten Pflege bewusst zu sein und die richtigen Anreize zu setzen, damit die Angehörigen auch künftig bereit sind, diese anspruchsvolle und wichtige Arbeit zu leisten. Gleichzeitig muss eine Abgeltung nach einheitlichen Standards (u.a. Anforderungen an Aus- und Weiterbildung, fachliche Aufsicht) erfolgen, damit die Pflegequalität sichergestellt ist.

Zu Frage 6b zu Rechtliche und ethische Grenzen: Welche bestehenden kantonalen Regelungen greifen bereits in diesem Bereich, und wo bestehen aus Sicht des Regierungsrates allfällige Lücken?

Im Kanton Luzern fehlen aktuell einheitliche Qualitäts- und Tarifvorgaben. Unser Rat erarbeitet hierzu zusammen mit Gemeinden und Leistungserbringenden derzeit eine Gesetzesbotschaft zur Teilrevision des Betreuungs- und Pflegegesetzes ([BPG](#)). Mit dieser Revision sollen Rahmenbedingungen für Gemeinden geschaffen werden, um den fehlenden einheitlichen Qualitäts- und Tarifvorgaben entgegenzuwirken. Die Vernehmlassung startet anfangs Juni 2026. Die Vorlage soll im Jahr 2028 in Kraft treten.

Zu Frage 6c zu Rechtliche und ethische Grenzen: Wie wird sichergestellt, dass notwendige und wertvolle Pflegearbeit anerkannt wird, ohne die familiäre Solidarität zu kommerzialisieren?

Die Anerkennung erfolgt sowohl materiell als auch immateriell. Im Kanton Luzern erhalten betreuende Angehörige seit 2024 eine Anerkennungszulage von jährlich 800 Franken sowie einen Gutschein zur Nutzung von Entlastungsangeboten. Es handelt sich nicht um eine marktübliche Entlohnung. Dadurch wird vermieden, dass die familiäre Solidarität kommerzialisiert wird.

Zu Frage 7a zu Handlungsbedarf und Ausblick: Sieht der Regierungsrat angesichts der Kostenentwicklung sowie der bekannten Entwicklungen in anderen Kantonen Handlungsbedarf im Kanton Luzern?

Vgl. Antwort auf die Frage 6b.

Zu Frage 7b zu Handlungsbedarf und Ausblick: Plant der Regierungsrat Anpassungen bei den Bewilligungen, der Aufsicht, beim Vergütungssystemen oder bei den Restkostenregelungen?

Vgl. Antwort auf die Frage 6b.

Zu Frage 7c zu Handlungsbedarf und Ausblick: Wie positioniert sich der Regierungsrat zu den aktuellen parlamentarischen Vorstössen auf Bundesebene, welche eine Einschränkung der Vergütung von Angehörigenpflege verlangen?

Unser Rat begrüsst die Harmonisierung von rechtlichen Bestimmungen auf Bundesebene und unterstützt die parlamentarischen Vorstösse grundsätzlich. Die Höhe der Vergütung steht in einem engen Verhältnis zu den fachlichen Anforderungen. Höhere Qualitätsstandards führen zu höheren Kosten respektive Abgeltungen von pflegenden Angehörigen und umgekehrt. Unser Rat sieht einen grösseren Handlungsbedarf bei der Beschränkung der Gewinnmargen als bei der Reduktion der Vergütung.

Zu Frage 7c zu Handlungsbedarf und Ausblick: Welche konkreten Massnahmen setzt der Kanton Luzern heute bereits um, um Missbrauch zu verhindern und gleichzeitig notwendige Pflegeleistungen angemessen zu würdigen?

Im Kanton Luzern hat sich Caritas Care mit Unterstützung der Stadt Luzern als nicht-gewinnorientiertes Unternehmen auf die Angehörigenpflege spezialisiert. Caritas Care ist Teil des [Netzwerkes](#) «Entlastung von pflegenden Angehörigen» zusammen mit dem Spitex Kantonalverband Luzern (Spitex-Organisationen mit Versorgungsauftrag), Pro Senectute Kanton Luzern, Schweizerisches Rotes Kreuz Kanton Luzern, Alzheimer Luzern und Curaviva Luzern, welches im Sinne der integrierten Gesundheitsversorgung zusammenarbeitet. Diese Erfahrungen möchte unser Rat nutzen, um in einer Teilrevision des Betreuungs- und Pflegegesetzes ([BPG](#)) die Anforderungen an faire Anstellungsbedingungen respektive Abgeltungen zu konkretisieren. Die Vorlage soll im Jahr 2028 in Kraft treten.