

Der Regierungsrat des Kantons Thurgau an den Grossen Rat

Frauenfeld, 28. Mai 2019

472

GRG Nr.	16	IN 37	284
---------	----	-------	-----

Interpellation von Alban Imeri, Hanspeter Heeb, Sabina Peter Köstli und Jakob Auer vom 24. Oktober 2018 "Zeitvorsorge im Kanton TG"

Beantwortung

Sehr geehrter Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Die Interpellanten sowie 52 Mitunterzeichnerinnen und Mitunterzeichner thematisieren in ihrem Vorstoss das Modell der Zeitvorsorge. Sie sehen darin eine mögliche Antwort auf die von ihnen formulierte Fragestellung, wie ältere Menschen in der Zukunft betreut werden sollen, um ihnen auch im Alter eine hohe Lebensqualität zu garantieren, während gleichzeitig die steigenden Pflege- und Gesundheitskosten gedämpft würden.

Der Regierungsrat beantwortet den Vorstoss wie folgt:

I. Vorbemerkungen

Der demographische Wandel fordert neue Formen der Begleitung und Unterstützung von älteren Menschen. Verschiedene Gemeinden, Vereine und auch der Kanton Thurgau setzen sich mit dieser Herausforderung auseinander. Diverse Massnahmen wurden bereits diskutiert und werden gemeindenah umgesetzt, wobei der Kanton teilweise eine koordinierende Rolle übernimmt. So wurde 2016 beispielsweise im Rahmen einer Zukunftstagung, welche die Regio Frauenfeld organisierte, zum Thema Zeitvorsorge eine Projektgruppe ins Leben gerufen. Diese führte im Raum Stettfurt erste Machbarkeitsabklärungen zu Projekten zur Zeitvorsorge durch. Die Gemeinde Stettfurt entschied sich in der Folge für die Umsetzung eines Projekts gemäss dem Konzept des Vereins KISS (keep it small and simple, vgl. unten) und hat damit gute Erfahrungen gemacht. Ein regionales Projekt in der Region Frauenfeld ist in einer ersten Abklärung, wozu sich im Herbst 2018 eine Spurguppe gebildet hat. Einleitend werden daher das KISS-Konzept, die in der Interpellation angesprochene Zeitvorsorge der Stadt St.Gallen sowie die im Kanton Thurgau bereits vorhandene Zeitbörse von benevol vorgestellt und die Zeitvorsorge der Stadt St.Gallen mit der entsprechenden Freiwilligenarbeit im Kanton Thurgau verglichen. Die drei Modelle sind kantonsweit umsetzbare Beispiele für die zivilgesell-

schaftliche Unterstützung der älteren Bevölkerung. Dies darf aber nicht darüber hinwegtäuschen, dass im ländlich geprägten Kanton Thurgau die traditionelle Nachbarschaftshilfe, wenn auch wenig sichtbar, sehr gut funktioniert und einen wichtigen Stellenwert hat. Die verbreitete Vereinskultur im Kanton Thurgau trägt das Ihre dazu bei, dass niederschwellige Leistungen in verschiedenen Bereichen erbracht und vor allem leichter angenommen werden, weil sich die Menschen in kleinräumigen sozialen Strukturen persönlich kennen.

a. Zeitvorsorge der Stadt St.Gallen

Die Zeitvorsorge der Stadt St.Gallen wurde 2014/2015 aufgebaut. Die Tandems der Freiwilligen (Zeitvorsorgenden) und der Leistungsbeziehenden werden über die zentrale Anlaufstelle der Stiftung Zeitvorsorge (24.4 % der Stunden 2018) und mehrheitlich über die angeschlossenen Organisationen (75.6 % der Stunden 2018) vermittelt. Über die angeschlossenen Organisationen (Pro Senectute, Schweizerisches Rotes Kreuz [SRK], Hospizdienst etc.) werden in der Stadt St.Gallen Tätigkeiten in die Zeitvorsorge einbezogen, die im Kanton Thurgau durch Freiwillige und bezahlte Laien, teilweise in denselben Organisationen, erbracht werden. Die Stunden und Tätigkeiten der Zeitvorsorgenden werden auf einer zentralen Plattform erhoben und für einen späteren Bezug aufgezeichnet. Der Bezug in einem Zeitraum von 20-30 Jahren wird finanziell mit einer Garantie der Stadt St.Gallen abgesichert.

Vergleicht man die Einsatzstunden, die im Rahmen der Zeitvorsorge der Stadt St.Gallen von der Stiftung Zeitvorsorge oder angeschlossenen Organisationen geleistet wurden mit den in den Jahresberichten ausgewiesenen Leistungen der entsprechenden Organisationen des Kantons Thurgau, zeigt sich folgendes Bild:

Organisation	Stadt St. Gallen 2018 Zeitvorsorge 2018 ¹⁾		Kanton Thurgau Jahresberichte 2017 ²⁾	
	Stunden	Anteil in %	Stunden	Anteil in %
Hospiz-Dienst St.Gallen / Verein Hospizdienst Thurgau	1'379	13.9%	1'841	1.7%
Pro Senectute	1'715	17.2%	19'000	17.2%
Spitex Centrum Stadt Spitex	282	2.8%	k.A.	k.A.
SRK Besuchs- und Begleitdienst	35	0.3%	376	0.3%
SRK / Pro Infirmis Entlastungsdienst ³⁾	k.A.	k.A.	27'342	24.8%
SRK Fahrdienst	2'143	21.5%	58'246	52.8%
Evang.-ref. Kirchgemeinden, Offenes Haus kath. Kirche, kath Sozialdienste St. Gallen	1'661	16.6%	k.A.	k.A.
Wohnen im Seniorenalter, Obvita Schweizer Zentralverein Blinde / Thurgau: Oase Amriswil, Romanshorn	312	3.1%	3'522	3.2%
Freiwilligenarbeit in Tages- und Nachtheimen und in Pflegeheimen			k.A.	k.A.
Vermittelt über Stiftung Zeitvorsorge	2'430	24.4%	-	-
Total	9'956	100%	110'327	100%

¹⁾ Dritte und vierte Generation. ²⁾ Alle Stunden aus Jahresberichten der Organisationen

³⁾ Pro Infirmis Daten 2016

Der Vergleich zeigt, dass im Rahmen der Zeitvorsorge der Stadt St.Gallen zu einem grossen Teil Leistungen erbracht werden, die im Kanton Thurgau von Freiwilligen und bezahlten Laien durch oft dieselben Non-Profit-Organisationen (NPO) geleistet werden. Es werden also dieselben Bedürfnisse abgedeckt, wenn auch unterschiedlich organisiert resp. durch teilweise andere Organisationen. Der Hauptunterschied besteht darin, dass in der Stadt St.Gallen verschiedene Organisationen ihre Tätigkeiten u. a. unter dem Dach der Zeitvorsorge erbringen.

b. KISS-Genossenschaft

Der Verein KISS setzt sich unter dem Motto "KISS - die 4. geldfreie Vorsorgesäule" schweizweit für die Stärkung von Eigenverantwortung und Gemeinsinn ein. Menschen aller Generationen unterstützen sich gegenseitig, vor allem in Notfällen und im Alter. Auf Initiative einer oder mehrerer Personen, einer Organisation oder Gemeinde bildet sich eine Interessengruppe für die Lancierung der Idee der KISS-Nachbarschaftshilfe mit Zeitvorsorge. Der Verein KISS stellt den regional zu gründenden Genossenschaften für die ganze Schweiz die rechtlichen Umsetzungsgrundlagen zur Verfügung. Zentral ist, dass die Unterstützenden und jene, die Unterstützung benötigen, von einer in einem Anstellungsverhältnis stehenden Fachperson vermittelt und begleitet werden. Anders als im Zeitvorsorge-Konzept der Stadt St.Gallen geht KISS davon aus, dass viele Mitglieder sowohl Unterstützende als auch Unterstützte sind. Die Genossenschaften sollten überschaubar sein, so dass sich ihre Mitglieder kennen und einander vertraut sind. Zeitgutschriften nach KISS werden über ein gemeinsames EDV-System verrechnet. Eine Umrechnung der Stunden in Geld gibt es ebenso wenig wie eine finanzielle Absicherung der geleisteten Zeit. (vgl. www.KISS-zeit.ch)

c. Zeitbörse benevol

Während im Modell der Zeitvorsorge die Vorsorgenden über ihre heutige Tätigkeit als Freiwillige (in der Stadt St.Gallen bis zu 750 Stunden) für einen späteren Bezug sammeln können, sollen sich in der Zeitbörse Tandems für einen direkten zeitnahen Zeit- aber auch Geräte- oder Warenaustausch treffen. Über 800 Angebote stehen zur Auswahl (Fahrdienst, bügeln, Computerhilfe, Wildkräuterführung, Xylophonleihe, Yoga, Zopfbacken etc.). Im Vordergrund steht der Tauschgedanke und nicht das Ansparen eines Zeitguthabens. Entsprechend darf das Guthaben +/-20 Stunden nicht über- oder unterschreiten. Die Zeittauschenden des Kantons Thurgau können die Plattform der benevol St.Gallen nutzen, da sich ein eigener Aufbau und Betrieb der Plattform für den Kanton Thurgau nicht lohnt. Die Zeitvorsorge St.Gallen und die Zeitbörse benevol kooperieren miteinander, weswegen Zeitguthaben gegenseitig verwendet werden können. (vgl. www.benevol.ch)

II. Zu den einzelnen Fragen

Frage 1

Die Grundidee der Zeitvorsorge, Zeit gegen Zeit und nicht Zeit resp. Leistung gegen Geld zu tauschen, hat den Vorteil, dass die soziale Teilhabe gefördert wird. Demgegenüber bestehen einige Nachteile:

- Freiwilligenarbeit und Laienengagement werden im Konzept der Zeitvorsorge nicht nur aus altruistischen Motiven erbracht, sondern auch um einen zukünftigen Eigenanspruch zu erarbeiten. Dass dieser Anspruch für zukünftigen Leistungsbezug typisch ist, zeigt sich gerade in der Zeitvorsorge der Stadt St.Gallen darin, dass diese den zukünftigen Bezug finanziell absichert. Zwar regen die Interpellantinnen und Interpellanten davon abweichend ein Modell im Sinne eines Generationenvertrags analog zur AHV an (Umlageverfahren im Vertrauen auf den langfristigen Fortbestand). In einem solchen Modell gäbe es keine rechtliche finanzielle Absicherung. Gleichwohl stünde konzeptionell auch in einem solchen Modell der selbstbezogenen motivierte Bezug zukünftiger Leistungen im Vordergrund. Darin liegt der Hauptnachteil des Zeitvorsorgemodells.
- Weiter ist fraglich, ob die erbrachten Leistungen zu einem späteren Zeitpunkt effektiv bezogen werden können, da zwischen Leistungserbringung und Leistungsbezug regelmässig mehrere Jahre oder gar Jahrzehnte liegen. Bei der Neulancierung solcher Projekte ist der Fortbestand über Jahrzehnte ungewiss. Zudem stehen im Umlageverfahren längerfristig viele alte Menschen immer weniger Jüngeren gegenüber, die Zeitvorsorge leisten könnten.
- Auch ist unklar, wie ehrenamtliche und freiwillige Arbeit sowie innerfamiliäre Arbeit von Zeitvorsorge-Arbeit abgegrenzt werden soll. Ist die Pflege eines Angehörigen nicht anrechenbar, jene zugunsten eines Nachbarn aber schon?
- Schliesslich führt die geografische Begrenzung einzelner Projekte zu Herausforderungen. Wie würde die Inanspruchnahme des Stundenguthabens garantiert, wenn eine Person nach einem Umzug in einer Gemeinde wohnt, welche eine andere Form der Zeitvorsorge oder gar keine Zeitvorsorge kennt? Zumindest das letzte Problem löst das Modell KISS-zeit, indem im schweizweiten Netzwerk der KISS-Genossenschaften eine Freizügigkeit mit einem gemeinsamen EDV-System ermöglicht wird.

Insgesamt erachtet der Regierungsrat das Modell der Zeitvorsorge als interessant, jedoch risikobehaftet. Er beurteilt den zeitnahen, intergenerationellen, gegenseitigen Tausch von Zeit gegen Zeit im Vergleich zur Zeitvorsorge als vielversprechender. Zum einen partizipieren die älteren Menschen aktiver und können auch Sinnvolles beitragen, was die soziale Isolation reduziert und den Selbstwert fördert. Zudem müssen geleistete Stunden nicht über Jahre hinweg versichert, sondern zeitnah eingelöst werden. Diese Form der aktiven und koordinierten Nachbarschafts- und Bevölkerungshilfe hat grosses Potenzial und den Vorteil, dass sie durch ihre zeitnahe Interaktion für die Beteiligten spürbar wird. Sie distanziert sich damit bewusst von der Idee einer vierten Säule im Sinne eines Zeitguthabens. Im Vordergrund steht ein zeitnahe, reziproker Tauschgedanke zwischen gleichberechtigten Teilnehmerinnen und Teilnehmern.

Wie die einleitend dargestellte Tabelle aufzeigt, vermag das Konzept der Zeitvorsorge im Thurgau keine grosse Kostensenkung herbeizuführen, weil viele Leistungen, die in der Stadt St.Gallen unter dem Dach der Zeitvorsorge stattfinden, im Kanton Thurgau von (teilweise denselben) NPO eigenständig erbracht werden (Substitutionseffekt). Zu

berücksichtigen sind zudem die relativ hohen Kosten für den Aufbau und Betrieb einer Koordinationsstelle im Sinne der Zeitbörse der Stadt St.Gallen. Diese betragen bei der Zeitbörse St.Gallen Fr. 15.-- je geleistete Stunde. Die im Thurgau kantonsweit bestehenden Unterstützungsangebote durch Freiwillige und bezahlte Laien für ältere Menschen werden weitgehend über Spenden und Beiträge der Nutzer getragen. Die finanziellen Auswirkungen für die Gemeinden präsentieren sich wie folgt:

- Der Mindestanteil der Gemeinden für den Entlastungsdienst des SRK und der pro infirmis beträgt im Kanton Thurgau im Durchschnitt Fr. 12.-- je Betreuungsstunde.
- Die Pro Senectute bietet Hilfe im und ums Haus an, für deren Administration sie den Gemeinden einen Beitrag von Fr. 4.-- je Stunde verrechnet.
- Aus dem Fahrdienst des SRK entstehen den Gemeinden keine Kosten.
- Der ambulante Hospizdienst, der am Lebensende Begleitung durch Freiwillige anbietet, wird über einen Leistungsauftrag des Kantons mitfinanziert.
- Weiter sind Freiwillige in vielfältigen lokal organisierten Angeboten unterstützend zugunsten älterer Menschen tätig (in Tagesheimen, Besuchsdienste zu Hause und in Pflegeheimen, Mensch und Spital etc.), ohne dass der öffentlichen Hand Kosten entstehen.

Zieht man den erfahrungsbasierten Ansatz der Zeitvorsorge der Stadt St.Gallen von Fr. 15.-- je geleistete Stunde heran, würde die Finanzierung der administrativen Leistungen der in der Tabelle entsprechend den Angeboten der Zeitvorsorge der Stadt St.Gallen ausgewiesenen jährlich 110'000 geleisteten Stunden für den Kanton Thurgau jährlich rund 1.6 Mio. Franken betragen. Sollte, analog der Stadt St.Gallen, die öffentliche Hand die geleisteten Stunden zusätzlich finanziell garantieren, kämen jährlich rund 2.5 Mio. Franken hinzu. Sowohl aus kantonaler als auch als kommunaler Sicht ist in finanzieller Hinsicht das gegenwärtige, auf Freiwilligenarbeit und bezahlter Laienarbeit basierende System im Kanton Thurgau dem teureren System einer koordinierten Zeitvorsorge vorzuziehen. Dass Pflege- und Gesundheitskosten durch zivilgesellschaftliches Engagement gesenkt werden können, sieht der Regierungsrat als erwiesen an. Er hält das Thurgauer System gegenüber der Zeitvorsorge der Stadt St.Gallen aber für sachlich vorteilhaft und finanziell günstiger. Dass ein Zeitvorsorgeprojekt lokal, etwa in einer Thurgauer Stadt, sinnvoll sein kann, ist damit nicht a priori ausgeschlossen.

Frage 2

Der Regierungsrat zieht lokale Initiativen, etwa organisiert als Nachbarschaftshilfe oder als KISS-Genossenschaft, einem kantonalen Zeitvorsorgeprojekt vor. Zeittauschbörsen wie jene von benevol leisten einen Beitrag. Insgesamt können die Herausforderungen mit einer Kultur der "Sorgenden Gesellschaft" (Care Community) nachhaltiger und wirksamer bewältigt werden als mit der simplen Schaffung einer Plattform für Zeitvorsorge.

Zur Förderung einer Care Community könnten folgende Massnahmen ergriffen werden:

- Für die Wichtigkeit sozialer Kontakte für das allgemeine Wohlbefinden sensibilisieren.
- Mehrwert des generationenübergreifenden Austausches aufzeigen.
- Informationen zu Tabuthemen wie Trauer, Verlust, Demenz, Überforderung und Einsamkeit vermitteln.
- Hemmschwellen reduzieren, um mit dem Umfeld in Kontakt zu treten und so das Anbieten von Unterstützung oder auch das Annehmen von Hilfe erleichtern.

Gemeinden könnten eine Care Community mit den folgenden Massnahmen ermöglichen:

- Unterstützung im Aufbau von Quartiervereinen.
- Professionelle Begleitung der Nachbarschafts- und Bevölkerungshilfe.
- Regelmässige Veranstaltungen mit Wertschätzung des sozialen und freiwilligen Engagements.

Der Sinn einer Care Community besteht allerdings nicht darin, die Betreuungs- und Entlastungsthematik komplett an die Bevölkerung auszulagern. Vielmehr sind der Bevölkerung professionelle Entlastungs- und Unterstützungsangebote bekannt und zugänglich zu machen. Damit die in der Nachbarschaftshilfe engagierten Menschen nicht überlastet und die Kosten für Gemeinden und Kanton tragbar bleiben, müssen NPO und Freiwillige gezielt begleitet und punktuell gefördert werden. Der Kanton und NPO stellen in den letzten Jahren einen Trend fest, dass vermehrt Menschen als Freiwillige oder bezahlte Laien einer sinngebenden Tätigkeit nachgehen möchten. Die Voraussetzungen für eine Care Community sind daher vorhanden. Alternativ zu Zeitvorsorgeprojekten sind lokal diesbezüglich die Nachbarschaftshilfe sowie KISS-Genossenschaften wichtig und wirksam.

Frage 3

Das Konzept der Zeitvorsorge enthält, wie oben aufgezeigt, einige Risiken und ist daher als kantonale Massnahme nur bedingt geeignet, die Lebensqualität älterer Menschen nachhaltig zu erhöhen. Die Pflege- und Gesundheitskosten können wegen des Substitutionseffekts nur begrenzt gedämpft werden. Es sollten demzufolge vor allem die erwähnten, alternativen Formen von generationenübergreifenden Projekten in Betracht gezogen werden. Insbesondere folgende Fördermassnahmen wären denkbar:

- Gezielte Sensibilisierungsmassnahmen zur zentralen Bedeutung der generationsübergreifenden Unterstützung durch die Gemeinden und den Kanton können den Boden für solche Projekte ebnen.

- Der Kanton könnte musterhafte lokale Projekte als Best Practice Beispiele bekanntmachen und so die Chance erhöhen, dass diese in anderen Gemeinden realisiert werden.
- Der Kanton könnte das kantonale Alterskonzept um Empfehlungen für solche Projekte als Grundlage für die Alterskonzepte der Gemeinden ergänzen. Die Umsetzung würde den Gemeinden freistehen.
- Die Förderung einer Care Community könnte in geeigneter Form in die Regierungsrichtlinien 2020-2024 einfließen und in den kommenden Jahren konkretisiert werden. In diesem Rahmen könnte beispielsweise das Geriatrie- und Demenzkonzept in einer zweiten Etappe Massnahmen definieren und gemeinsam mit zivilgesellschaftlichen Partnern umsetzen.

Frage 4

Aufgrund des unerlässlichen hohen lokalen Engagements und des ungünstigen Kosten-Nutzen-Verhältnisses ist ein *Zeitvorsorgemodell* für eine kantonsweite Umsetzung nicht geeignet. Der Regierungsrat erachtet es aber als sinnvoll, eine begleitende Rolle für lokale Projekte zu übernehmen beziehungsweise dazu einer bestehenden Organisation einen Leistungsauftrag zu erteilen. Dabei erachtet er andere Modelle als Zeitvorsorgeprojekte als wirkungsvoll, etwa KISS-Genossenschaften, Zeittauschbörsen und Nachbarschaftshilfe. Die Förderung und vor allem die Umsetzung muss dabei in Zusammenarbeit mit den Gemeinden, verschiedenen Organisationen und der Zivilgesellschaft erfolgen.

Die Präsidentin des Regierungsrates

Cornelia Komposch

Der Staatsschreiber

i.V. Walter Hofstetter