



An den Grossen Rat

12.5090.04

12.5123.04

GD/P125090/P125123

Basel, 29. Mai 2019

Regierungsratsbeschluss vom 28. Mai 2019

## **Anzug Beat Fischer und Konsorten betreffend „Zeitgutschriften für ehrenamtliche Betreuende“**

### **Anzug Beatrice Alder und Konsorten betreffend „Zeitgutschriften“**

Der Grosse Rat hat an seiner Sitzung vom 7. Dezember 2016 vom Schreiben des Regierungsrates 12.5090.03 Kenntnis genommen, den nachstehenden Anzug Beat Fischer und Konsorten dem Antrag des Regierungsrates folgend stehen lassen und ihn dem Regierungsrat zum erneuten Bericht überwiesen:

„Im Kanton Basel-Stadt wohnen sehr viele betagte Menschen ohne festes Beziehungsnetz, welches Verantwortung in der Betreuung übernehmen könnte. Diese Menschen müssen deshalb oftmals die Dienste des Gesundheitswesens in Anspruch nehmen. Dies zeigt sich beispielsweise bei den Aufenthaltsdauern in einem Geriatriespital. So ist bei denselben Diagnosen die Aufenthaltsdauer der Patientinnen und Patienten im Adullamspital in Riehen deutlich kürzer als in jenem in Basel. Als Grund dafür wird das starke soziale Netz in den Landgemeinden angegeben, wo Verwandte und Freunde einen früheren Spitalaustritt unterstützen.

Schon Bundesrat Couchepin sah in der Betreuung von Betagten durch rüstige Rentner eine Massnahme gegen den Pflegepersonalmangel, eine Entlastung des Gesundheitswesens und eine Einbindung der Ressourcen rüstiger Senioren. Die Idee ist einfach: Rüstige Senioren helfen bei der Betreuung von Menschen, die alters- oder krankheitsbedingt eingeschränkt sind. Für ihren Einsatz erhalten sie statt eines Lohnes Gutschriften im Umfang der geleisteten Stunden. Diese Gutschriften können sie später, wenn sie ihrerseits auf Unterstützung angewiesen sind, einlösen und so selbst Hilfe beanspruchen. Diese Idee wird auch in den Leitlinien für eine umfassende Alterspolitik des Kantons Basel-Stadt als Massnahme vorgeschlagen.

Solche "Zeitbanken" sind in den USA, Grossbritannien, Deutschland, Japan (mit 3 Millionen Mitgliedern) und weiteren Ländern verbreitet. Evaluationen zeigen, dass durch ein solches Zeitgutschriftensystem vermehrt jüngere Pensionierte angeworben werden konnten. Rund die Hälfte der neuen Helfenden hatten vorher keine Freiwilligenarbeit geleistet.

Erstmals will nun mit St. Gallen eine Schweizer Stadt mit einem Zeitgutschriftensystem einen Anreiz zur Nachbarschaftshilfe schaffen. Das St. Galler Parlament soll CHF 150'000 als Betriebsbeitrag für ein Pilotprojekt bewilligen. In Baden-Württemberg ist dieses Konzept so erfolgreich, dass das Bundesland die Planung von weiteren neuen Pflegebetten stoppte.

Die Unterzeichnenden bitten den Regierungsrat zu prüfen und zu berichten, ob ein Pilotprojekt mit dem Prinzip der Zeitgutschriften auch in Basel lanciert werden kann. Dies allenfalls in Zusammenarbeit mit Organisationen wie Benevol, dem Roten Kreuz, Kirchgemeinden oder anderen geeigneten Organisationen.

Beat Fischer, Annemarie Pfeifer, Christoph Wydler, Urs Müller-Walz, Oswald Inglin, Peter Bochsler, Tobit Schäfer, Helen Schai-Zigerlig, Mustafa Atici, Kerstin Wenk, Christian Egeler, Andreas Zappalà“

Ferner hat der Grosse Rat an seiner Sitzung vom 7. Dezember 2016 vom Schreiben des Regierungsrates 12.5123.03 Kenntnis genommen, den nachstehenden Anzug Beatrice Alder und Konsorten dem Antrag des Regierungsrates folgend stehen lassen und ihn dem Regierungsrat zur erneuten Berichterstattung überwiesen:

„Das Modell "Zeitvorsorge" sieht vor, dass, wer sich privat mit Hilfeleistungen jeglicher Art um alte Menschen kümmert, Zeit ansparen kann, die er/sie dannzumal für selber benötigte Dienstleistungen einlösen kann.

Das Bundesamt für Sozialversicherungen hat dazu vom Büro BASS eine umfangreiche Studie herstellen lassen, welche die einschlägigen Fragen beantwortet.

Die Unterzeichnenden bitten den Regierungsrat um Prüfung und Berichterstattung darüber, was er von dieser Möglichkeit hält und wie sie in Basel umzusetzen wäre. Die Stadt St. Gallen hat dafür eine Stiftung mit öffentlicher Beteiligung gegründet. Denkbar wäre auch eine Art kantonaler Zeitbank als Clearingstelle. Weitere Ideen sind der genannten Studie zu entnehmen.

Beatrice Alder, Elisabeth Ackermann, Markus Benz, Jürg Meyer, Helen Schai-Zigerlig, Heinrich Ueberwasser, Urs Müller-Walz, Christine Wirz-von Planta, Bruno Jagher, Roland Lindner, Mehmet Turan, Christoph Wydler, Eveline Rommerskirchen, Heidi Mück, Tobit Schäfer, Franziska Reinhard, Patrizia Bernasconi, David Wüest-Rudin, Thomas Mury, Roland Vögtli, Ursula Kissling-Rebholz“

Wir berichten zu diesen Anzügen wie folgt:

## 1. Vorbemerkung

Die vorgenannten Anzüge beziehen sich beide auf den Themenkreis der Zeitgutschriften für Personen, die sich ehrenamtlich in der Betreuung betagter Menschen engagieren. Da sich die darin aufgeworfenen Fragestellungen überschneiden und sich bezüglich ihrer Beantwortung teilweise ergänzen, werden diese beiden Anzüge in einer einzigen Vorlage gemeinsam beantwortet.

Ferner nehmen beide Anzüge Bezug auf das im Dezember 2012 gegründete und seit Juni 2014 in der Stadt St. Gallen in Umsetzung befindliche Zeitvorsorgesystem. Im Rahmen der im Oktober 2016 erfolgten letzten Berichterstattung an den Grossen Rat zu den beiden Anzügen Beat Fischer und Konsorten sowie Beatrice Alder und Konsorten hat der Regierungsrat in seinem Schreiben 12.5090.03 bzw. 12.5123.03 auf die im Herbst 2016 im Gang befindliche externe Evaluation des St. Galler Zeitvorsorgesystems hingewiesen. Gleiches galt für das seit 2014 in Umsetzung befindliche Zeitvorsorgesystem „Zeitgut“ der Stadt Luzern und das im April 2013 gegründete Zeitvorsorgesystem der KISS<sup>1</sup>-Genossenschaft Obwalden, für welche im Zeitpunkt der letzten Berichterstattung an den Grossen Rat ebenfalls entsprechende Evaluationen geplant waren. Vor diesem Hintergrund hat daher der Regierungsrat dem Grossen Rat beantragt, die beiden Anzüge Beat Fischer und Konsorten sowie Beatrice Alder und Konsorten stehen zu lassen. Mittlerweile liegen die entsprechenden Evaluationsberichte vor.

## 2. Ausgangslage

Die demografische und gesellschaftliche Entwicklung stellt Kantone und Gemeinden vor grosse Herausforderungen. Zum einen wird der Anteil der Personen, die auf Betreuung und Pflege angewiesen sind, in den nächsten Jahren ansteigen. Zum andern lässt sich die entsprechende Zunahme pflegender und betreuender Angehöriger oder der Nachbarschaftshilfe nicht mit Sicherheit prognostizieren. Ein Zeitvorsorgesystem kann unter gewissen Voraussetzungen dazu beitragen,

---

<sup>1</sup> KISS steht für „keep it small and simple“.

die Folgen dieser Entwicklungen zu dämpfen, und mithelfen, dass ältere Menschen sozial integriert bleiben und länger selbständig zu Hause leben können.

Das Grundprinzip von Zeitvorsorgesystemen besteht darin, dass leistungsfähige aktive Zeitvorsorgende, meist die so genannten „rüstigen Seniorinnen und Senioren“ (sog. „Drittes Alter“), hilfsbedürftige Menschen (Leistungsbeziehende) in der praktischen Alltagsbewältigung unterstützen und dafür auf einem individuellen Konto zwar nicht Geld, dafür aber Zeitgutschriften im gleichen zeitlichen Umfang wie die Leistungserbringung erhalten, welche sie bei Bedarf bereits heute, nach Jahren oder auch erst nach Jahrzehnten gegen Leistungen anderer Zeitvorsorgender selber wieder einlösen können. Zeitvorsorgesysteme beinhalten somit eine Verlagerung des Austauschs vom Medium Geld zum Medium Zeit. Leistungsbeziehende sind einerseits betagte und hochbetagte Menschen, die weiterhin zuhause leben möchten und dazu unterstützende Leistungen benötigen, können je nach Ausgestaltung des Modells aber auch Bewohnende von Alterspflegeheimen sein. Im Rahmen eines Zeitvorsorgesystems sollen ausschliesslich betreuende Leistungen erbracht werden, pflegerische Tätigkeiten bleiben nach wie vor den professionellen Leistungserbringenden vorbehalten. Gleiches gilt für innerfamiliäre Hilfeleistungen. Die Zeitvorsorge soll nicht bisheriges Engagement ersetzen, sondern dort helfen, wo Lücken bestehen.

### **3. Das Zeitvorsorgesystem der Stadt St. Gallen**

#### **3.1 Struktur, Organisation und Finanzierung**

Als Trägerschaft ist die Stiftung Zeitvorsorge, in welcher auch verschiedene Leistungserbringer involviert sind, verantwortlich für die strategische Ausrichtung, die Etablierung der Zeitvorsorge, das organisatorische, rechtliche, wirtschaftliche und technische Wissen sowie für die Weiterentwicklung des Systems. Sie ist für die Öffentlichkeitsarbeit verantwortlich und stellt in Zusammenarbeit mit den Leistungserbringern Bildungsangebote für Zeitvorsorgende zur Verfügung (Einführungskurse in die Zeitvorsorge, Grundschulung von Laien für den Einsatz bei Betagten usw.).

Für den Betrieb der Zeitvorsorge hat die Trägerschaft eine Zentrale eingesetzt und führt diese. Sie bildet die operative Geschäftsstelle der Trägerschaft, ist Serviceeinrichtung für alle beteiligten Gruppen und sorgt für die Sicherstellung der Abläufe und Kommunikation im Zeitvorsorgesystem.

Wichtige Akteure sind die Einsatzorganisationen (z.B. Pro Senectute Stadt St. Gallen oder einzelne Spitex-Organisationen), die als lokale Leistungserbringer eine wesentliche Rolle in der Betreuung älterer Menschen übernehmen. Sie rekrutieren Leistungsbeziehende, bringen diese mit den Zeitvorsorgenden zusammen und vermitteln und begleiten die Einsätze.

Primäre Zielgruppe des Zeitvorsorgesystems sind rüstige Seniorinnen und Senioren ab 60 Jahren, die finanziell abgesichert sind und als aktive Zeitvorsorgende ihre Zeit und Fähigkeiten zu Gunsten von leistungsbeziehenden älteren Menschen einsetzen möchten.

Als Hauptzielgruppe auf Seiten der Leistungsbeziehenden steht die Altersgruppe der über 80-Jährigen im Fokus, die zu Hause leben und Unterstützung bei der Alltagsbewältigung benötigen. Diese Zielgruppe ist zugleich auch Hauptzielgruppe der ambulanten Hilfe und Pflege. Während der Startphase der Zeitvorsorge erhalten Leistungsbeziehende, die selbst noch kein Zeitguthaben angespart haben, so genannte Zeitgutscheine. Gemäss der Fachstelle für Statistik des Kantons St. Gallen lebten im Jahr 2015 4'322 Personen über 80 Jahre in der Stadt St. Gallen (inkl. Personen in Pflegeheimen<sup>2</sup>).

<sup>2</sup> Gemäss Auskunft der Abteilung Gesellschaftsfragen der Direktion Soziales und Sicherheit der Stadt St. Gallen konnte die Anzahl Personen in Pflegeheimen retrospektiv per Ende 2015 nicht aus dem Einwohnerregister der Stadt St. Gallen eruiert werden. Per Ende Februar 2019 waren 836 Personen (rund 19.4% der über 80-jährigen bzw. rund 1% der Wohnbevölkerung der Stadt St. Gallen) in einem Pflegeheim untergebracht. Die Verhältnisse dürften sich zwischenzeitlich aber nicht massgeblich verändert haben.

Von 2011 (Lancierung Machbarkeitsstudie) bis Ende 2016 (Abschluss Evaluation) hat die Stadt St. Gallen insgesamt rund 761'600 Franken für den Systemaufbau und den Betrieb aufgewendet. Rund die Hälfte (386'600 Franke) entfielen auf Investitionen für den Systemaufbau, rund 375'000 Franken wurden für den Betrieb des Zeitvorsorgesystem seit Mitte 2014 aufgewendet.

Zusätzlich zu den genannten Investitions- und Betriebskosten hat die Stadt St. Gallen eine Besicherung (Garantieleistung) des Zeitvorsorgesystems in Höhe von gesamthaft 3.4 Mio. Franken zur Absicherung der langfristigen Einlösbarkeit der Zeitgutschriften durch Betreuungsleistungen bereitgestellt. Für den Fall, dass das Projekt scheitern und in einigen Jahren niemand mehr da sein sollte, der sich in Zeit entgelten lässt, würde die Stadt denjenigen, die Zeit angespart haben, die benötigten Dienstleistungen mit Geld aus dem Garantietopf bezahlen.

### 3.2 Evaluationsergebnisse

Im November 2017 hat der St. Galler Stadtrat dem Stadtparlament seinen Bericht „Stiftung Zeitvorsorge: Berichterstattung über den Aufbau und den operativen Betrieb bis Ende 2016“<sup>3</sup> vorgelegt. Der Bericht hält die ersten Zwischenergebnisse der Evaluation über die Zeit der letzten fünf Jahre seit der Gründung bzw. der letzten zweieinhalb Jahre seit der operativen Umsetzung fest.

#### 3.2.1 Leistungsangebot

Der Hauptteil der bis Ende 2016 geleisteten Stunden erfolgte mit 58% in den Bereichen Freizeit und Geselliges, gefolgt von der Hilfe im Haushalt (15%; wegen der Überschneidung der z.Z. auch subventionierten hauswirtschaftlichen Leistungen der Spitex-Organisationen wird hier grosse Zurückhaltung geübt), dem Bereich Fahrdienst/Begleitung und der Entlastung pflegender Angehöriger (beides 9%). In den Bereichen administrative und handwerkliche Hilfe sowie Hilfe beim Kochen und Essen wurden zusammen 9% des gesamten Zeitaufwands geleistet.

#### 3.2.2 Quantitative Entwicklung der Beteiligung und des Leistungsvolumens

Die quantitative Entwicklung der Zeitvorsorge in den zweieinhalb Jahren des bisherigen operativen Betriebs wird zum einen aus der Anzahl der am Zeitvorsorgesystem Beteiligten und zum anderen aus der Entwicklung des Volumens der geleisteten Stunden ersichtlich. Beides gibt die nachstehende Tabelle wieder.

	Ende 2014	Ende 2015	Ende 2016
Anzahl Einsatzorganisationen	8	8	10
Anzahl aktiver Zeitvorsorgende	33	81	119
Anzahl Leistungsbeziehende	15	53	81
Geleistete Einsatzstunden	1'302	6'317	6'963

Ende 2016 lag das kumulierte Leistungsvolumen bei insgesamt 14'582 Stunden. Aus der Gegenüberstellung dieser Stundenzahl und des seit Mitte 2014 geleisteten finanziellen Betriebsaufwands von rund 375'000 Franken resultiert ein verhältnismässig hoher Betrag von durchschnittlich 25.70 Franken pro geleisteter Zeitvorsorgestunde.

#### 3.2.3 Qualitative Beurteilung

Als positiv beleuchtet der Evaluationsbericht insbesondere die folgenden Gesichtspunkte: Die externe Evaluation zieht ein grundsätzlich positives Fazit und stellt den Mitwirkenden ein gutes

<sup>3</sup> Einsehbar unter [www.zeitvorsorge.ch/pdf/1512732671466-vorlage-stadtparlament-berichterstattung-stiftung-zeitvorsorge-ueber-aufbau-und-betrieb-per-ende.pdf](http://www.zeitvorsorge.ch/pdf/1512732671466-vorlage-stadtparlament-berichterstattung-stiftung-zeitvorsorge-ueber-aufbau-und-betrieb-per-ende.pdf). Der Bericht basiert auf der externen Evaluation der INFRAS AG, Zürich, vom 3. Mai 2017 (nachfolgend INFRAS-Bericht), einsehbar unter [www.zeitvorsorge.ch/pdf/1507216177017-evaluationsbericht-zeitvorsorge-infra.pdf](http://www.zeitvorsorge.ch/pdf/1507216177017-evaluationsbericht-zeitvorsorge-infra.pdf).

Zeugnis aus. Aus Sicht des Evaluationsteams entspricht das Zeitvorsorgemodell einem Bedürfnis der Anspruchsgruppen. Bei den Leistungsbeziehenden und deren Angehörigen wurde hinsichtlich Lebensqualität eine deutliche Wirkung verzeichnet, indem die Zeitvorsorge z.B. das Leben zu Hause erleichtert, der Vereinsamung entgegenwirkt und die Angehörigen entlastet. Für die Angehörigen selber stellt das Angebot der Zeitvorsorge v.a. eine emotionale, hingegen seltener eine körperliche, finanzielle oder administrative Entlastung dar. Die Evaluation zeigt auf, dass mit der Zeitvorsorge zum einen zusätzliche Freiwilligenarbeit generiert sowie neue, sich in der Freiwilligenarbeit bereits engagierende Personen (rund ein Drittel) gewonnen werden und zum anderen vermehrt Leistungsbeziehende (rund ein Fünftel) erreicht werden konnten, die vorher ausschliesslich von Angehörigen betreut wurden. Aus Sicht der Evaluatoren kann das Modell einen Beitrag zur Dämpfung der Kosten des Gemeinwesens im Pflegebereich leisten, indem in einzelnen Fällen die Erleichterung des Zuhauselebens, die Verminderung von Vereinsamungsrisiken und die mögliche Entlastung von Angehörigen zur Vermeidung bzw. Verzögerung von Heimeintritten führen dürfte. Eine klare Evidenz im System der Zeitvorsorge der Stadt St. Gallen hierfür ist jedoch (noch) nicht ersichtlich<sup>4</sup>.

Als kritisch hebt der Evaluationsbericht die mit durchschnittlich 25.70 Franken verhältnismässig hohen Kosten pro geleistete Einsatzstunde hervor, welche noch nicht auf der mittel- bis langfristig optimalen Höhe liegen. Sodann ist im Vergleich zu den Angaben der Machbarkeitsstudie<sup>5</sup>, die mit einer Beteiligung von 500 – 600 aktiven Zeitvorsorgenden im Vollausbau rechnet, die Beteiligung von 119 aktiven Zeitvorsorgenden Ende 2016 knapp zweieinhalb Jahre nach dem operativen Start noch deutlich zu tief. Mit Blick auf ungenutztes Potenzial an aktiven Zeitvorsorgenden und Einsatzgelegenheiten bestehen Hinweise, dass die Zeitvorsorge noch nicht flächendeckend und in aller Klarheit bei den Anspruchsgruppen bekannt ist und insbesondere die Verknüpfung der Zeitvorsorge mit lokalen Nachbarschaftsstrukturen (z.B. besonders gut vernetzte Personen im Quartier oder bedeutsame lokale Gruppierungen) noch ungenügend ist. Schliesslich zeigen die Zahlen des letzten Quartals 2016 bezüglich des Abwerbens bereits freiwillig Engagierter von ihrer bisherigen Tätigkeit zur Zeitvorsorge, dass von den 119 aktiven Zeitvorsorgenden 55 Personen (rund 46%) von der formellen Freiwilligenarbeit<sup>6</sup> in einer Organisation sowie 17 Personen (rund 14.5%) von der informellen Freiwilligenarbeit, insgesamt also rund 60% der Ende 2016 aktiven Zeitvorsorgenden, zur Zeitvorsorge abwanderten. Einzelne Einsatzorganisationen weisen darauf hin, dass die Ausgabe von Zeitgutschriften z.T. Widerstand weckt, da viele bereits in der unbezahlten Freiwilligenarbeit Engagierte keine Gegenleistung, auch keine Zeitgutschriften, wollen.

## 4. Das „Zeitgut“-Modell der Stadt Luzern und die KISS-Genossenschaft Obwalden

### 4.1 Allgemeines zu KISS

Der Verein KISS-Schweiz bezweckt die Gründung, den Aufbau sowie den Betrieb von Genossenschaften in möglichst vielen Kantonen und Gemeinden der Schweiz und damit ein nicht-monetäres und langfristig angelegtes Zeitvorsorgesystem in der Schweiz. Die Stärke von KISS

<sup>4</sup> Vgl. hierzu den Versuch einer Quantifizierung des ökonomischen Nutzens des KISS-Modells der Genossenschaften Obwalden und Stadt Luzern bei K. Künzi, Th. Oesch, J. Jäggi: Quantifizierung des Nutzens der Zeitvorsorge KISS, Bern, 19. April 2016. Demnach ergeben sich für die beteiligten Gemeinden Kosteneinsparungen von rund 63'000 Franken pro Jahr, sofern der Pflegeheimeintritt bei 2% der KISS-Mitglieder (7.2 Personen) um ein Jahr verzögert werden kann. Erfolgt lediglich eine sechsmonatige Verzögerung, ist die Bilanz für die Gemeinden mit rund 6'000 Franken lediglich noch knapp positiv.

<sup>5</sup> Jochum Müller: Zeitvorsorge – Solidarität zwischen dem dritten und vierten Lebensalter, Machbarkeit für ein Zeitvorsorgesystem in der Stadt St. Gallen, April 2011.

<sup>6</sup> In Fachkreisen wird zwischen formeller und informeller Freiwilligenarbeit unterschieden. Als *formelle* (auch *institutionalisierte*) Freiwilligenarbeit wird die unbezahlte Arbeit innerhalb von Vereins- und Organisationsstrukturen bezeichnet, zur *informellen* unbezahlten Freiwilligenarbeit werden persönliche Hilfeleistungen und Tätigkeiten für Personen gezählt, die nicht im selben Haushalt leben, wie z.B. Nachbarschaftshilfe, Kinderbetreuung, Dienstleistungen oder Pflege und Betreuung von Verwandten und Bekannten.

liegt im Aufbau eines Netzwerks zur Nachbarschaftshilfe auf der Basis von Zeitgutschriften. Diese Nachbarschaftshilfe ist generationenübergreifend und wird genossenschaftlich oder vereinsmässig organisiert. Menschen jeden Alters können anderen Menschen jeden Alters aus ihrer unmittelbaren Nachbarschaft in Zeiten unterstützen, in denen diese in ihrer Handlungs- oder Bewegungsautonomie eingeschränkt sind. Gebende und Nehmende sind Genossenschaftsmitglieder oder Mitglieder einer affilierten Organisation (Organisationen, die unter anderem Namen die gleichen Dienstleistungen mit Zeitvorsorge anbieten wie die KISS-Genossenschaften) und leisten eine Einlage von 100 Franken pro Person.

Der Aufbau neuer Genossenschaften geschieht in der Regel durch die Initiative einer Gruppe von Personen, einer Organisation oder Gemeinde. Diese suchen den Kontakt zur Bevölkerung sowie zu lokalen und regionalen, im ähnlichen Bereich tätigen Organisationen und Institutionen. Anschliessend bauen sie – ausgehend von den ortsspezifischen Voraussetzungen und Besonderheiten – in Zusammenarbeit mit dem Verein KISS Schweiz eine eigene Genossenschaft auf. KISS verfolgt eine nationale Expansionsstrategie und ist dezentral organisiert. Aktuell bestehen 14 KISS-Genossenschaften und Vereine, darunter „Zeitgut“ Luzern und die KISS-Genossenschaft Obwalden.

Im Gegensatz zum St. Galler Modell ist der Zeittausch im KISS-Modell nicht auf den Altersbereich beschränkt, d.h. es können auch andere Segmente und Zielgruppen (z.B. Familien, Menschen mit Behinderung, Asylbereich, Arbeitslose) einbezogen werden.

## 4.2 Struktur, Organisation und Finanzierung<sup>7</sup>

Die KISS-Genossenschaften und affilierte Organisationen bilden eine Gemeinschaft, in welcher eine ehrenamtlich tätige Genossenschaftsverwaltung auf operativer Ebene mit der fest angestellten oder im Mandat beschäftigten geschäftsführenden Fachperson (Geschäftsstelle) zusammenarbeitet. Diese Fachperson vermittelt gebende und annehmende Genossenschaftsmitglieder zu so genannten Tandems, begleitet diese und organisiert die Tandem-Einsätze. KISS geht davon aus, dass viele Mitglieder gleichermaßen Gebende wie auch Annehmende sind. Die Genossenschaften sollen überschaubar sein, sodass sich ihre Mitglieder kennen und einander vertraut sind. Die angesparten Zeitguthaben werden nicht besichert, d.h. es besteht keine formell oder finanziell hinterlegte Garantie für die spätere Einlösbarkeit des angesparten Zeitguthabens. Angaben zur Finanzierung der einzelnen KISS-Genossenschaften weist der vorliegende Evaluationsbericht nicht aus.

Die institutionelle Verankerung der KISS-Genossenschaften ist schwächer als diejenige des St. Galler Modells, d.h. die Stabilität der einzelnen Genossenschaften hängt unmittelbar vom persönlichen Engagement der jeweiligen Mitglieder ab.

## 4.3 Evaluationsergebnisse

Im Juni 2017 wurde der im Auftrag von KISS Schweiz erarbeitete Evaluationsbericht „KISS Schweiz: Zeitvergütete, organisierte Nachbarschaftshilfe – Ein Evaluationsbericht“<sup>8</sup> vorgelegt, der die Entwicklung des Vereins KISS Schweiz sowie der KISS Genossenschaften wiedergibt. Die Evaluation umfasst den Zeitraum von März 2015 bis April 2017 und basiert auf zwei zeitlich um ein Jahr versetzte Befragungen. Bei der ersten Befragung (Dezember 2015 bis Januar 2016) nahmen die Mitglieder der seinerzeit bestehenden drei KISS-Genossenschaften Luzern (208 Mitglieder), Obwalden (175 Mitglieder) und Cham (80 Mitglieder) teil. An der zweiten, ein Jahr später durchgeführten Befragung nahmen insgesamt fünf KISS-Genossenschaften – neben den drei

<sup>7</sup> Zu Gründung und allfälligen Spezifika von „Zeitgut“ Luzern und der KISS-Genossenschaft Obwalden siehe Schreiben des Regierungsrates an den Grossen Rat 12.5090.03 und 12.5123.03 vom 16. November 2016 zur Beantwortung der beiden Anzüge Beat Fischer und Konsorten betreffend „Zeitgutschriften für ehrenamtliche Betreuende“ und Beatrice Alder und Konsorten betreffend „Zeitgutschriften“.

<sup>8</sup> Einsehbar unter [https://www.npg-rsp.ch/fileadmin/npg-rsp/Themen/ETHZ\\_2017\\_KISS\\_Schlussbericht\\_def.pdf](https://www.npg-rsp.ch/fileadmin/npg-rsp/Themen/ETHZ_2017_KISS_Schlussbericht_def.pdf).

vorgenannten (Luzern: 254 Mitglieder, Obwalden: 209 Mitglieder, Cham: 158 Mitglieder) auch die Genossenschaften Zug (62 Mitglieder) und Oberfreiamt (100 Mitglieder) – teil.

#### 4.3.1 Leistungsangebot

Das Leistungsangebot umfasst in der Regel Alltagstätigkeiten, die in einer so genannten Dienstleistungsliste festgehalten werden<sup>9</sup>, und reicht von Geselliges über Unterstützung jeglicher Art bis zu Begleit- und Fahrdiensten. Wie auch im St. Galler Modell sind Pflegeleistungen vom Leistungsangebot ausgenommen. Zur Verhinderung der gewerblichen Leistungserbringung ist das Sammeln von Stunden auf maximal 700 Stunden begrenzt. Das Vererben von Zeitgutschriften ist ausgeschlossen, ungebrauchte Stunden fallen an die Genossenschaft zurück.

#### 4.3.2 Quantitative Entwicklung der Beteiligung

Die nachstehende Tabelle gibt die Entwicklung der Anzahl der im Zeitvorsorgesystem Engagierten aller Genossenschaften aus den beiden Befragungen und deren Alter wieder (die Differenz zwischen den n-Werten und der Summe der Einzelwerte ergibt sich daraus, dass einige Personen verschiedene Antworten ausgelassen haben).

	Erste Befragung (3 Genossenschaften, n = 139)*	Zweite Befragung (5 Genossenschaften, n = 166)**
<b>Statusgruppe</b>		
Gebend	71	93
Nehmend	13	5
Beides	21	21
Ideell ohne Einsätze	32	41

\* Verteilung der Teilnehmenden auf die drei Genossenschaften: Luzern 57 Personen, Obwalden 52 Personen, Cham 28 Personen; zwei Personen konnten nicht zugeteilt werden.

\*\* Verteilung der Teilnehmenden auf die fünf Genossenschaften: Luzern 41 Personen, Obwalden 41 Personen, Cham 23 Personen, Zug 15 Personen, Oberfreiamt 24 Personen; 22 Personen machten hierzu keine Angaben.

Über beide Befragungen betrachtet waren 20% der Antwortenden bereits früher freiwillig engagiert, 44% gaben an, neben ihrer KISS-Mitgliedschaft auch zusätzlich freiwillig aktiv zu sein und 36% waren vor ihrem Engagement bei KISS nicht in der Freiwilligenarbeit engagiert. Dies zeigt, dass der überwiegende Teil derer, die zur Zeitvorsorge gefunden haben, bereits engagiert ist bzw. war.

Der Evaluationsbericht zeigt keine quantitative Entwicklung des Volumens der verschiedenen erbrachten bzw. in Anspruch genommenen Leistungen auf.

#### 4.3.3 Qualitative Beurteilung

Von den Mitgliedern als besonders positiv wird beurteilt, dass die Erbringung und der Bezug von Leistungen auf Augenhöhe erfolgen und beide Rollen erfahren werden können. Ferner weisen die Genossenschafterinnen und Genossenschafter eine hohe Übereinstimmung ihrer Werte mit denjenigen der KISS-Genossenschaft auf. Zudem beurteilen es die Befragten als positiv, dass in bestimmten Fällen Zeitgutschriften verschenkt und die geleisteten Stunden von jeder anderen KISS-Organisation anerkannt werden können.

Kritisch beurteilt wird hingegen, dass keine genauen und detaillierten Angaben zur Zahl neu gewonnener, zivilgesellschaftlich zuvor nicht engagierter Personen vorliegen und deshalb nicht bekannt ist, ob Abwanderungen von der unbezahlten Nachbarschaftshilfe zur vorsorgeorientierten KISS-Genossenschaft stattgefunden haben. Der Evaluationsbericht weist ferner darauf hin, dass der Spielraum für Tätigkeitsarrangements jenseits der Tandem-Struktur z.B. für Gruppenaufga-

<sup>9</sup> Vgl. hierzu Evaluationsbericht KISS Schweiz, Anhang D (Liste der Dienstleistungen).

ben oder Projekte ausgeweitet werden sollte. Zudem wird im KISS-Modell im Vergleich zu anderen freiwilligen Tätigkeiten ein zusätzliches Entwicklungspotenzial in der Erweiterung der Gestaltung der Aufgaben und bei möglichen Ideen zur motivationsfördernden Arbeitsgestaltung und somit zur Weiterentwicklung von KISS erkannt. Schliesslich hält der Evaluationsbericht klar fest, dass sowohl die Anzahl Genossenschaften als auch der Anteil der in KISS aktiv engagierten Einwohnerinnen und Einwohner eines Einzugsgebiets wachsen muss, um das Ziel von KISS Schweiz, den Aufbau eines schweizweiten Zeitvorsorgesystems, zu erreichen.

## **5. Die Betreuung älterer Menschen im Kanton Basel-Stadt**

Die beiden Anzüge Beat Fischer und Konsorten betreffend Zeitgutschriften für ehrenamtlich Betreuende und Beatrice Alder und Konsorten betreffend Zeitgutschriften beziehen sich beide auf das Zeitgutschriftenmodell der Stadt St. Gallen. Dieses wie auch das Zeitvorsorgesystem der KISS-Genossenschaften fokussieren ausschliesslich auf die Betreuung (älterer Menschen) und nehmen Leistungen der Pflege Betagter explizit aus. Daher soll bei den nachfolgenden Ausführungen auf den Bereich der Betagtenpflege im Sinn des Krankenversicherungsgesetzes nicht eingegangen werden.

### **5.1 Die regierungsrätlichen Leitlinien der kantonalen Alterspolitik – Basel 55+**

Für die Seniorenpolitik des Regierungsrates „Basel 55+“ gilt der Grundsatz der Subsidiarität staatlichen Handelns, der Selbstbestimmung und Selbstverantwortung respektiert. Staatliche Institutionen sollen nur dort eingreifen, wo die Möglichkeiten der Einzelnen bzw. kleiner Gruppe nicht ausreichen, notwendige Herausforderungen und Aufgaben anzugehen. Die Hilfe zur Selbsthilfe hat dabei immer den Vorrang vor einer unmittelbaren Aufgabenübernahme durch den Staat.

Wesentliche Vision von „Basel 55+“ ist, dass ältere Menschen im Kanton Basel-Stadt nach ihren individuellen Möglichkeiten und Bedürfnissen in Selbstständigkeit leben. Mit „Basel 55+“ und den dazugehörigen regierungsrätlichen Leitlinien (LL) zur Seniorenpolitik „Basel 55+“ wird unter anderem das strategische Ziel verfolgt, dass die ältere Bevölkerung im Kanton, unabhängig von Einkommen, Nationalität oder sozialem Status, möglichst lange ein selbstbestimmtes Leben bei guter Gesundheit führen kann.

Die 8. LL „Potentiale und Fähigkeiten“ sieht die Förderung der gemeinnützigen Arbeit vor, freiwilliges Engagement im Alltag soll anerkannt und unterstützt werden. Damit werden die Wichtigkeit und Bedeutung von Nachbarschaftshilfe und Freiwilligenarbeit als Tätigkeitsfelder für die ältere Bevölkerung, insbesondere für die im Übergang zwischen Erwerbstätigkeit und Rentenalter, aber auch im frühen Rentenalter stehende Generation 55+, hervorgehoben. Unter anderem deshalb verleiht der Kanton Basel-Stadt bereits seit 2004 zweimal jährlich den „Prix schappo“ an Gruppen und Vereine, die sich freiwillig für andere engagieren. Der „Prix schappo“ wurde bereits diverse Male an Organisationen, die mehrheitlich oder auch mit älteren Freiwilligen zusammenarbeiten, verliehen, so z.B. an die Schweizer Tafel, die Frauengemeinschaften, das Seniorentheater Riehen-Basel oder die Grauen Panther.

Mit der Freiwilligenarbeit (und der Nachbarschaftshilfe als eine von verschiedenen Formen der Freiwilligenarbeit) kann ein Beitrag zur Erreichung der generellen Zielsetzung der Alterspolitik geleistet werden, nämlich dass ältere Menschen – unter anderem dank der Leistung von Freiwilligenarbeit als Ergänzung zu bestehenden Angeboten für Ältere – möglichst lange ein selbstbestimmtes Leben in ihrer gewohnten Umgebung zu Hause in möglichst grosser Autonomie führen können. Die Leistung von Freiwilligenarbeit und die damit verbundene Zielsetzung trägt nicht nur zum Wohlbefinden derjenigen Personen bei, die diese Leistungen erbringen oder in Anspruch nehmen, sondern kann auch ermöglichen, dass ein Eintritt in eine Pflegeeinrichtung und ein kostenintensiver Aufenthalt in einer Pflegeinstitution hinausgezögert oder gar vermieden werden kann.



Vor dem Hintergrund der Bedeutung der Freiwilligenarbeit und deren positiver Aspekte sowohl für das Gemeinwohl wie auch für den oder die Einzelnen – sei dies durch die Leistung oder die Inanspruchnahme von Freiwilligenarbeit – steht für den Regierungsrat nicht zuletzt auch mit Blick auf den gesellschaftlichen Zusammenhalt schwergewichtig die Förderung des freiwilligen Engagements vor der Einrichtung aufwändig zu etablierender und mit öffentlichen Geldern zu finanzierender weiterer Versorgungssysteme wie z.B. der Zeitvorsorge im Vordergrund.

Nachdem die regierungsrätlichen LL „Basel 55+“ letztmals im Jahr 2013 aktualisiert wurden und aufgrund der seither eingetretenen bzw. absehbaren Entwicklungen sowie der Ergebnisse der im Jahr 2015 nach 2011 zum zweiten Mal durchgeführten Befragung der über 55-jährigen baselstädtischen Bevölkerung (Bevölkerungsbefragung 55plus) wird derzeit eine öffentliche Vernehmlassung der überarbeiteten und aktualisierten LL „Basel 55+“ durchgeführt. Eine Veränderung der 8. LL „Potentiale und Fähigkeiten“ ist in diesem Rahmen bisher nicht vorgesehen.

## **5.2 Bestehende Angebote im Kanton Basel-Stadt**

### **5.2.1 Die zentrale Informationsstelle für Altersfragen „Info älter werden“ und die Homepage [aelterbasel.ch](http://www.aelterbasel.ch)**

Nicht zuletzt aufgrund der Erkenntnisse aus der letzten Bevölkerungsbefragung 55plus von 2015 hat das Gesundheitsdepartement im Rahmen der kantonalen Seniorenpolitik – Basel 55+ gemeinsam mit der GGG Basel und mit Unterstützung der Age-Stiftung im Rahmen ihres Förderprogramms „Socius – Wenn älter werden Hilfe braucht“ das Projekt einer spezialisierten zentralen Informationsstelle für Altersfragen im Kanton Basel-Stadt lanciert. Neben der Verstärkung der Bekanntheit des umfangreichen Angebots zu Fragen rund ums Thema Älterwerden sollte damit auch die Orientierung in der Angebotsvielfalt und der Zugang für Interessierte zu den zahlreichen Anbietenden entsprechender Leistungen erleichtert werden.

Am 15. November 2017 hat die Informationsstelle für Altersfragen mit dem Namen „Info älter werden“ ihren Betrieb aufgenommen. Dieses neue Angebot, welches vom GGG Wegweiser betrieben wird und diesen um den spezifischen Bereich Altersfragen erweitert, hilft interessierten Personen und Institutionen, mittels professioneller Triage den Überblick im Sozialen Basel über die bestehenden Angebote für Menschen ab 55 Jahren zu behalten. Die Mitarbeitenden der Informationsstelle erbringen die gewünschte Dienstleistung nicht selbst, sondern wissen, wer beim Älterwerden hilft und Unterstützung bei Fragen zu den letzten Berufsjahren, zu Gesundheit, Finanzen, Pflege und Betreuung, Freiwilligenarbeit, Wohnen im Alter und vielem mehr leisten kann. „Info Älter werden“ richtet sich an interessierte ältere Menschen, deren Angehörige, hilfsbereite Nachbarn und alle im Kanton im Altersbereich tätigen Dienstleistungserbringer. Die Informationsstelle gibt jedoch nicht nur Auskunft, wo welche Unterstützungsangebote in Anspruch genommen werden können, sondern vermittelt auch Informationen an Personen, die sich freiwillig engagieren oder an einer solchen Tätigkeit interessiert sind. Sie ist sowohl telefonisch, per E-Mail oder auch über das Internet unter [www.infoaelterwerden.ch](http://www.infoaelterwerden.ch) erreichbar und kann für ein persönliches Gespräch auch vor Ort im Schmiedenhof besucht werden.

Neben der zentralen Informationsstelle „Info älter werden“ betreibt das Forum 55+, eine Partnerschaft von sechs im Verein 55+ Basler Seniorenkonferenz zusammengeschlossenen Seniorenorganisationen und der kantonalen Verwaltung, die Homepage [www.aelterbasel.ch](http://www.aelterbasel.ch), welche als Informationsplattform für die interessierte Bevölkerung dient und zahlreiche Angebote u.a. in den Bereichen Freizeitgestaltung, Mobilität, Wohnen aber auch Betreuung und Pflege präsentiert.

### **5.2.2 In der Freiwilligenarbeit und Nachbarschaftshilfe engagierte private Organisationen im Kanton**

Hauptansprechpartnerin im Kanton Basel-Stadt in Fragen der Freiwilligenarbeit ist vor allem das Zentrum für Freiwilligenarbeit von GGG Benevol Basel. Neben der Vernetzungsarbeit liegen die Hauptaufgaben von GGG Benevol in der Beratung von Freiwilligen und Institutionen, die Freiwillige einsetzen, sowie in der Vermittlung von Freiwilligarbeitenden an gemeinnützige Organisationen. Die zentral gelegene Geschäftsstelle von GGG Benevol steht allen Freiwilligarbeitenden und Institutionen in allen Fragen rund um die Freiwilligenarbeit zur Verfügung. Das operativ tätige Zentrum von GGG Benevol bildet somit eine sinnvolle und notwendige Ergänzung zur strategisch ausgerichteten Koordinationsstelle Freiwilligenarbeit der Abteilung Kantons- und Stadtentwicklung im Präsidentialdepartement. Gemeinsam mit dieser wird die weitere Entwicklung der Freiwilligenarbeit im Kanton Basel-Stadt gefördert.

Neben dem Zentrum für Freiwilligenarbeit von GGG Benevol gibt es in verschiedenen Kontexten eine Vielzahl von Institutionen mit Freiwilligarbeitenden, deren Tätigkeiten von kantonaler Seite nicht koordiniert werden. Hierzu zählen zum Beispiel die Quartierorganisationen, die Kirchen und zahlreiche Organisationen wie die Stiftung Pro Senectute beider Basel – für das Alter, die zum Teil in erheblichem Umfang auch Seniorenarbeit leisten. Als weitere Organisationen oder Plattformen im Kanton Basel-Stadt bzw. der Region, die sich in der Freiwilligenarbeit engagieren bzw. für Freiwilligarbeitende zur Verfügung stehen oder freiwillig erbrachte Leistungen vermitteln, sei hier neben Innovage Nordwestschweiz auch das Schweizerische Rote Kreuz Basel-Stadt und das Forum Freiwilligenarbeit des Schweizerischen Roten Kreuzes erwähnt. Die Koordinationsstelle Freiwilligenarbeit der Kantons- und Stadtentwicklung des Präsidentialdepartements leitet eine Austauschgruppe, die sich zweimal jährlich zu relevanten Themen bezüglich Freiwilligenarbeit trifft. Nebst einer Vertretung von GGG Benevol, sind unter anderen auch die erwähnten Organisationen Pro Senectute und das Schweizerische Rote Kreuz Basel-Stadt vertreten.

Im Bereich der Nachbarschaftshilfe ist sodann auf die hierfür spezialisierte Organisation NachbarNet Basel hinzuweisen, die den Austausch nachbarschaftlicher Hilfe und Zusammenarbeit im Quartier fördert. Sie betreibt eine Vermittlungsplattform, bietet persönliche Unterstützung und Beratung und fördert soziale Aktivitäten. Auf der Homepage [www.nachbarnet.net](http://www.nachbarnet.net) sind die aktuellen Angebote und Nachfragen jederzeit ersichtlich. Der Bereich Alter steht als Auswahloption an erster Stelle. Personen mit geringem Einkommen haben zudem die Möglichkeit, bei NachbarNet Gutscheine, so genannte NachbarChecks, zu beantragen, mit welchen allfällige Hilfeleistungen innerhalb von NachbarNet bezahlt werden können.

### **5.2.3 Tageseinrichtungen und Wohnen mit Serviceangebot**

Tageseinrichtungen unterstützen die häusliche Pflege und Betreuung durch pflegende Angehörige. 2017 standen dafür insgesamt 175 Plätze zur Verfügung, verteilt auf nahezu alle Quartiere der Stadt Basel und der Gemeinde Riehen. Das wichtigste Leistungselement bildet die Grundpflege mit Massnahmen z.B. zur Mobilisierung, der Körperpflege oder beim Essen. Daneben profitieren die betagten Gäste, die diese Angebote in Anspruch nehmen, auch von Betreuungsleistungen wie z.B. Aktivierungsprogrammen. Der Kanton unterstützt Tageseinrichtungen finanziell.

Ein weiteres Angebot für betagte Menschen stellen die Wohnungen mit Serviceangebot dar. Serviceangebote ermöglichen ein weitgehend selbstständiges Leben in den eigenen vier Wänden. Hervorzuheben sind hier insbesondere rund 260 Wohnungen mit Serviceangebot, die an eine stationäre Pflegeeinrichtung mit einer kantonalen Leistungsvereinbarung angegliedert sind. Diese Wohnungen richten sich in erster Linie an einkommensschwache ältere Menschen. Der Leistungsauftrag umschreibt das minimale Grundangebot an Dienstleistungen, welche vom Pflegeheim für die Mieterinnen und Mieter der Wohnungen angeboten werden. Dieses umfasst eine 24-Stunden-Notrufbereitschaft, eine Grundbetreuung sowie, falls von der Mieterschaft gewünscht, einen täglichen Kurzkontakt. Der Leistungsauftrag legt zudem die maximale Monatstaxe fest.

#### **5.2.4 Hauswirtschaftliche Spitex**

Die Gesundheits- und Alterspflegepolitik des Kantons Basel-Stadt richtet sich nach dem Prinzip „ambulant vor stationär“. Mit der Vermeidung oder Verzögerung von stationären Aufenthalten können nicht nur Kosten reduziert werden, da ambulante Angebote meist kostengünstiger sind als äquivalente stationäre Angebote, sondern es kann auch dem vielfachen Wunsch der Bevölkerung entsprochen werden, so lange wie möglich zu Hause wohnen zu können. Zentral dabei sind die Spitex-Dienste. Neben der pflegerischen Spitex gibt es eine Vielzahl von Leistungen, welche ein Pflegearrangement in den eigenen vier Wänden erst ermöglichen. Dazu gehören die Leistungen im hauswirtschaftlichen Bereich, welche z.B. im St. Galler Zeitvorsorgemodell bislang aus dem Leistungskatalog ausgeklammert wurden.

Vor diesem Hintergrund ist auf § 26 Abs. 3 der Kantonsverfassung hinzuweisen, gemäss dem der Staat die Selbsthilfe sowie die Hilfe und Pflege zu Hause fördert. Konkretisierend sieht § 9 Abs. 2 des kantonalen Gesundheitsgesetzes vor, dass der Kanton insbesondere spitalexterne Angebote u.a. pflegerischer, betreuender und hauswirtschaftlicher Natur zugunsten von Personen mit Wohnsitz im Kanton Basel-Stadt fördert, die aus gesundheitlichen oder altersbedingten Gründen die angebotenen Tätigkeiten nicht selbst verrichten können.

Seit 2012 besteht ein Leistungsauftrag des Kantons mit Spitex Basel, Stiftung für Hilfe und Pflege zu Hause, für die Erbringung hauswirtschaftlicher Spitex-Leistungen. Da hauswirtschaftliche Spitex durch die Krankenversicherer ausser z.T. im Zusatzversicherungsbereich nicht finanziert wird und damit diese Leistungen bei Bedarf auch von einkommensschwachen Personen bezogen werden können, wurde bei der kantonalen Unterstützung per Mitte 2018 ein einkommensabhängiges System eingeführt. Mit der neuen Leistungsperiode wurde zudem eine Verschreibungspflicht eingeführt, d.h. Leistungen werden durch den Leistungsauftrag unterstützt, wenn sie ärztlich verordnet sind.

Mit geeigneten Leistungen der hauswirtschaftlichen Spitex können, je nach Situation in Kombination mit pflegerischer Spitex, Aufenthalte in stationären Einrichtungen verzögert oder vermieden sowie eine sichere und gegebenenfalls frühzeitige Rückkehr aus stationären Einrichtungen ermöglicht werden. Ebenso können signifikante Veränderungen von Mobilität, kognitiver Leistung und psychischem Zustand erkannt und die notwendigen Massnahmen zur Prävention und Verbesserung oder Stabilisierung frühzeitig eingeleitet werden. Diese Aspekte entsprechen wie bereits erwähnt einem Bedürfnis der Bevölkerung, insbesondere von betagten Personen, und ermöglichen gleichzeitig eine Reduktion der Gesundheitskosten. Ferner können dank der hauswirtschaftlichen Spitex auch die Angehörigen als wichtige unterstützende Ressource erhalten werden, indem Überlastungssituationen, gesundheitliche Probleme oder soziale Isolierung von betreuenden und pflegenden Angehörigen verhindert werden.

## **6. Zu den Anliegen der Anzugstellenden**

Zeitvorsorgesysteme, wie sie sich aktuell in der Stadt St. Gallen oder verschiedenen Deutschschweizer Gemeinden als KISS-Genossenschaften in Umsetzung befinden, stellen eine innovative Massnahme dar, die grundsätzlich dazu beizutragen kann, dass ältere Menschen sozial integriert bleiben und länger selbständig zu Hause leben können. Sie leisten einen Beitrag dazu, den Herausforderungen der demografischen und gesellschaftlichen Entwicklung zu begegnen. Zeitvorsorgesysteme per se können grundsätzlich auch zur Dämpfung des Wachstums der Gesundheits- und Sozialkosten beitragen, wobei sich gemäss heutigem Stand der Umsetzung der in der Schweiz bestehenden Modelle keine konkreten Aussagen zu allfälligen Einsparungen treffen lassen.

Neben positiven Wirkungen müssen aber auch Risiken und Probleme der Zeitvorsorge berücksichtigt werden. So hängt im Einzelnen die Zielerreichung eines Zeitvorsorgesystems massgeblich von der konkreten Ausgestaltung und Umsetzung ab, was die Ausführungen zu den Evalua-

tionen der verschiedenen Modelle in den vorstehenden Kapiteln 3.2 und 4.3 zeigen. Insbesondere typisch für die aktuell in Umsetzung befindlichen Zeitvorsorgesysteme ist ihre kleinräumige und kommunal ausgerichtete Organisation, um deren Funktionieren sicherzustellen. Neben diesem übersichtlichen Wirkungsraum ist für den Erfolg dieser Modelle wesentlich, dass sich die Beteiligten (Gebende, Nehmende, Institutionen, Genossenschaft) gegenseitig kennen, dass dadurch Vertrauen entsteht und somit ein tragfähiges enges Netzwerk in einer Gemeinde aufgebaut wird.

Vor dem Hintergrund der Einwohnerzahlen der Gemeinden mit einem Zeitvorsorgesystem wie z.B. der Stadt St. Gallen und mit Blick auf eine Etablierung eines Zeitvorsorgesystems im Kanton Basel-Stadt ist hervorzuheben, dass der Kanton Ende 2018 200'256 Einwohnerinnen und Einwohner zählte. Dem gegenüber waren Ende 2018 79'551 Personen in der Stadt St. Gallen wohnhaft<sup>10</sup>. Im Kanton Basel-Stadt lebten im gleichen Zeitpunkt somit rund zweieinhalb Mal so viele Menschen wie in der Stadt St. Gallen. Stellt man der Einwohnerzahl der Stadt St. Gallen und dem finanziellen Aufwand der Stadt St. Gallen für die Einrichtung und den Betrieb des Zeitvorsorgesystems von 2012 bis zum ersten vollständigen Betriebsjahr 2015 von rund 600'000 Franken sowie für die Besicherung für den Fall des Systemausfalls von 3.4 Mio. Franken (insgesamt 4 Mio. Franken) die Einwohnerzahl des Kantons Basel-Stadt gegenüber, würde daraus für die Einrichtung und den Betrieb eines analogen Systems im Kanton ein durch die öffentliche Hand zu finanzierender Aufwand von insgesamt rund 10 Mio. Franken resultieren. Insofern erscheint die Übertragbarkeit der Installation und des Betriebs eines solchen Zeitvorsorgesystems auf den Kanton Basel-Stadt und insbesondere die Tragbarkeit eines entsprechenden finanziellen Aufwands für den Kanton als sehr fraglich.

Was die Etablierung der bestehenden Zeitvorsorgesysteme in der Schweiz anbelangt, ist hervorzuheben, dass – abgesehen vom Spezialfall der Stadt St. Gallen (Lancierung als Pilotprojekt aufgrund einer Initiative des Bundesamtes für Sozialversicherungen) – sämtliche KISS-Genossenschaften aufgrund privaten zivilgesellschaftlichen Engagements gegründet, organisiert und aufgebaut wurden. Sollte auch im Kanton Basel-Stadt oder den Quartieren der Stadt Basel oder den Landgemeinden die Einrichtung eines Zeitvorsorgesystems ein Thema werden, wäre auch hier primär ein zivilgesellschaftliches Engagement, gegebenenfalls mit geeigneter Unterstützung durch das Gemeinwesen, ins Auge zu fassen. Insofern wird auch auf die Seniorenpolitik des Regierungsrates und die regierungsrätlichen Leitlinien zur Seniorenpolitik – Basel 55+ verwiesen, welche den Grundsatz der Subsidiarität staatlichen Handelns und die Hilfe zur Selbsthilfe stipulieren.

Der Gedanke der Zeitvorsorge bzw. des Zeittauschs geniesst angesichts der demografischen Entwicklung und der damit einhergehenden gesellschaftlichen, sozial- und finanzpolitischen Herausforderungen viel Aufmerksamkeit, weil er eine Verlagerung des Austauschs vom Medium Geld zum Medium Zeit ermöglicht und so eine alternative Form der Vorsorge für das eigene Alter anbietet. Ob dabei aber das Medium Geld oder das Medium Zeit im Vordergrund steht, ist insofern von untergeordneter Bedeutung, als es in solchen Systemen per se um die Abgeltung von Leistungen geht, die in den meisten Fällen üblicherweise freiwillig und unentgeltlich erbracht werden. Der Regierungsrat nimmt jedoch gegenüber einer Abgeltung von Freiwilligenarbeit – ob mit Geld oder wie in einem Zeitvorsorgemodell mit dem Gut „Zeit“ – und einer damit einhergehenden „Ökonomisierung“ eines Lebensbereichs wie der Betreuung älterer Menschen eine kritische Haltung ein. Eine Abgeltung von Betreuungsleistungen läuft insofern dem Grundgedanken der Unentgeltlichkeit von in der Regel freiwillig erbrachter Betreuung zuwider und birgt das Risiko der Entsolidarisierung zwischen denjenigen, die Betreuungsleistungen freiwillig und unentgeltlich erbringen und denjenigen, die diese in Anspruch nehmen wollen. Zudem begründen Tauschsysteme wie die Zeitvorsorge die u.U. unrealistische Erwartung, dass Betreuungsleistungen gegebenenfalls auch erst zehn oder zwanzig Jahren nach deren Erbringung im gleichen Umfang wieder bezogen werden können. Solche Tauschsysteme können zudem eine allenfalls erhebliche Drucksituation für die Betroffenen schaffen, weil bei diesen der Eindruck entstehen kann, dass

<sup>10</sup> Vgl. hierzu <https://www.stadt.sg.ch/news/14/2019/01/bevoelkerungszunahme>

Betreuungsleistungen nur dann und im gleichen Umfang in Anspruch genommen werden dürfen, als sie zuvor von ihnen selber erbracht wurden, was der Grundidee der Freiwilligkeit und der Solidarität zwischen Nehmenden und Gebenden ebenfalls diametral entgegentläuft. Mit Blick auf das i.d.R. nach oben begrenzte Volumen an Zeitgutschriften wird es schliesslich auf Unverständnis stossen, wenn im Bedarfsfall allfällige Betreuungsleistungen nach vollständigem Bezug der selbst erarbeiteten Zeitgutschriften dennoch selber bezahlt werden müssen.

Ferner ist auch auf den Effekt der Konkurrenzierung der bisherigen Freiwilligenarbeit durch Zeitvorsorgesysteme bzw. der Abwanderung von freiwillig Engagierten von der freiwilligen Tätigkeit zu einem Zeitvorsorgesystem hinzuweisen, die nicht zuletzt auch im Evaluationsberichten zur St. Galler Zeitvorsorge manifest wird (vgl. Kap. 3.2.3). Aus Sicht des Regierungsrates schwächen solche Konkurrenzsituationen und entsprechende Abwanderungsbewegungen das System der Freiwilligenarbeit als solches und die damit verbundene freiwillige unentgeltliche Erbringung von Leistungen in der Betreuung älterer Menschen. Zudem ist aufgrund der vorliegenden Evaluationsergebnissen zu den Zeitvorsorgemodellen der Stadt St. Gallen und der verschiedenen KISS-Genossenschaften fraglich, ob Zeitgutschriften ausreichend Anreize bieten, um das zivilgesellschaftliche Engagement insgesamt und substanziell zu erweitern. Wenn sich mit der Zeitvorsorge mehrheitlich nur Personen gewinnen lassen, die ohnehin freiwillig tätig wären oder sind, kann das angestrebte Ziel der namhaften Ausweitung von Betreuungsleistungen für ältere Menschen nicht erreicht werden.

Im Kanton Basel-Stadt besteht ein dichtes und gut ausgebautes Netz von Institutionen, die in der Freiwilligenarbeit tätig sind und Betreuungsleistungen zu Gunsten älterer Menschen erbringen, bzw. solche vermitteln. Insbesondere mit dem Zentrum für Freiwilligenarbeit von GGG Benevol besteht im Kanton ein operativ tätiges Kompetenzzentrum im Bereich der Freiwilligenarbeit. Daneben gibt es in verschiedenen Kontexten eine Vielzahl von privaten Organisationen im Kanton, die sich in der Freiwilligenarbeit und Nachbarschaftshilfe engagierten (vgl. hierzu Kap. 5.2.2). Zudem besteht seit November 2017 die vom GGG Wegweiser betriebene zentrale Informationsstelle für Altersfragen „Info älter werden“, bei welcher Personen, die Freiwilligenarbeit leisten oder Betreuungs- und Unterstützungsleistungen in Anspruch nehmen möchten, Informationen zu den umfangreichen Angeboten im Kanton erhalten können (vgl. hierzu Kap. 5.2.1). Ergänzend zu den privaten in der Freiwilligenarbeit engagierten Institutionen, ist mit der Koordinationsstelle Freiwilligenarbeit in der Abteilung Kantons- und Stadtentwicklung des Präsidialdepartements der Bereich der Freiwilligenarbeit auf strategisch sinnvolle Weise auch auf kantonaler Ebene verankert. Aufgabe der Koordinationsstelle Freiwilligenarbeit ist es, die Rahmenbedingungen für die Freiwilligenarbeit zu verbessern sowie freiwilliges Engagement zu fördern, zu erschliessen und anzuerkennen. All diese Institutionen und Organisationen leisten einen massgeblichen Beitrag dazu, dass die Freiwilligenarbeit auch im Bereich der Betreuung älterer Menschen im Kanton Basel-Stadt verhältnismässig gut positioniert ist und die Werte der Beteiligung der Bevölkerung an der Freiwilligenarbeit im Kanton Basel Stadt eher und z.T. deutlich über diejenigen anderer Kantone oder der Gesamtschweiz liegen<sup>11</sup>. Der Regierungsrat ist daher der Auffassung, dass der eingeschlagene Weg der Förderung und Unterstützung der Freiwilligenarbeit durch den Kanton weiterverfolgt werden soll. Er sieht keine Notwendigkeit, dass die öffentliche Hand wie in der Stadt St. Gallen mit verhältnismässig hohem organisatorischem Aufwand ergänzend zu den bereits bestehenden zahlreichen und gut ausgebauten Angeboten für die Betreuung älterer Menschen eine zusätzliche parallele Versorgungsstruktur aufbaut.

Ferner ist auch auf die Ergebnisse der im Mai/Juni bzw. November 2017 vorgelegten Evaluationen des St. Galler Zeitvorsorgemodells und der bestehenden KISS-Genossenschaften hinzuwei-

---

<sup>11</sup> Für detaillierte Ausführungen zur Freiwilligenarbeit im Kanton Basel-Stadt, die Beteiligungsquoten, die Entwicklung etc. wird auf das Schreibend des Regierungsrates an den Grosse Rat 15.5440.02 vom 21. November 2018 zur Beantwortung des Anzugs André Auderset und Konsorten betreffend Förderung und Unterstützung des Einsatzes von Freiwilligen im Bereich der Assistenz, Betreuung und Pflege von betagten, pflegebedürftigen Menschen und von Menschen mit einer Behinderung verwiesen; der Anzug wurde mit GRB 19/3/30G vom 16. Januar 2019 als erledigt abgeschlossen.

sen, auf deren Grundlage der Nutzen des Aufbaus eines baselstädtischen Zeitvorsorgesystems durch den Kanton angesichts des sehr kurzen Evaluationszeitraums und der in Relation zur massgeblichen Bevölkerungsgruppe verhältnismässig tiefen Beteiligungsquote als fraglich erscheint.

Schliesslich ist der Regierungsrat der Meinung, dass ein finanzieller Aufwand für die Einrichtung und den Betrieb eines Zeitvorsorgesystems im Kanton entsprechend dem St. Galler Modell von rund 10 Mio. Franken alleine schon für dessen Einrichtung und das erste Betriebsjahr in keinem Verhältnis zu einem allfälligen Nutzen für einen letztlich beschränkten Personenkreis steht. Ein solcher finanzieller Aufwand zulasten der öffentlichen Hand ist aus Sicht des Regierungsrates für den Kanton nicht tragbar.

## 7. Antrag

Aufgrund dieses Berichts beantragen wir, die beiden Anzüge Beat Fischer und Konsorten betreffend „Zeitgutschriften für ehrenamtliche Betreuende“ sowie Beatrice Alder und Konsorten betreffend „Zeitgutschriften“ abzuschreiben.

Im Namen des Regierungsrates des Kantons Basel-Stadt



Elisabeth Ackermann  
Präsidentin



Barbara Schüpbach-Guggenbühl  
Staatsschreiberin