



Gemeinnützige Gesellschaften und allgemeine Hilfsvereine

Gründung einer Stiftung zur Zeitvorsorge

Antrag

Wir beantragen Ihnen, folgende Beschlüsse zu fassen:

1. Die Stadt St.Gallen wird Mitstifterin der Stiftung Zeitvorsorge und beteiligt sich mit CHF 30'000 am Stiftungskapital. Hierfür wird ein Verpflichtungskredit gewährt.
 2. Der Stiftung Zeitvorsorge wird ab 2013 ein jährlich wiederkehrender Beitrag von CHF 150'000 gewährt.
 3. Für die Aufbauphase werden in den Jahren 2013 und 2014 zusätzlich je maximal CHF 75'000 gewährt.
 4. Für die mit dem Zeitvorsorgesystem verbundene Garantie (Besicherung) wird ein Verpflichtungskredit von CHF 3'400'000 im Sinne einer Eventualverpflichtung erteilt.
 5. Die Beschlüsse 2 und 4 unterstehen nach Artikel 8 der Gemeindeordnung (sRS 111.1) gesamthaft dem fakultativen Referendum.
-

1 Zusammenfassung

Die anteilmässige Zunahme der Zahl älterer Menschen in unserer Gesellschaft, die Auflösung traditioneller sozialer Netze, die Kostensteigerungen in der Alterspflege und die sich abzeichnende Personalknappheit im Gesundheits- und Sozialwesen legen es nahe, zur Sicherstellung der ambulanten und stationären Hilfe und Pflege, die im Kanton St.Gallen den Gemeinden obliegt, nach neuen Lösungen zu suchen. Ein System der Zeitvorsorge kann zur Entschärfung dieser Probleme beitragen, indem brachliegende Arbeitskraft reaktiviert und die Lebensqualität der älteren Menschen durch eine intensivere Betreuung verbessert wird. Das Modell einer Zeitvorsorge basiert auf zentralen Werten unserer Gesellschaft, insbeson-



dere jenem der Solidarität: Eltern sorgen für ihre Kinder, Gesunde helfen den Kranken, die Starken unterstützen die Schwachen.

Zur Umsetzung dieses Grundgedankens errichtet die Stadt St.Gallen zusammen mit den wichtigsten Organisationen und Leistungserbringern im Sozialbereich eine Stiftung, welche Organisation und Betrieb des Zeitvorsorge-Modells übernimmt. Dieses besteht, kurz gesagt, darin, dass rüstige Seniorinnen und Senioren als so genannte „Zeitvorsorgende“ hilfsbedürftige alte Menschen in der praktischen Alltagsbewältigung unterstützen und dafür auf einem individuellen Konto zwar kein Geld, dafür aber Zeitgutschriften erhalten. Diese können sie später, bei eigenem Bedarf, gegen entsprechende Leistungen neuer Zeitvorsorgender einlösen. Die Einsätze werden, insbesondere in der Startphase, von professionellen Leistungserbringern (Pro Senectute, Spitexorganisationen, Alters- und Pflegeheime) vermittelt und begleitet, während eine Geschäftsstelle die administrative Abwicklung der Zeitvorsorge übernimmt. Die Geschäftsstelle wird von der Trägerschaft der Zeitvorsorge betrieben, gegebenenfalls angegliedert an eine bestehende Organisation. Die Rolle der Stadt ist jene der Garantin für die Einlösbarkeit der angesparten Zeitguthaben. Das bedeutet, die Stadt steht für den Fall, dass sich zu einem späteren Zeitpunkt keine oder nicht genügend neue Zeitvorsorgende engagieren wollen, dafür ein, dass die Besitzerinnen und Besitzer von Zeitguthaben diese gegen benötigte Leistungen eintauschen können. Die städtische Garantie schafft das nötige Systemvertrauen, dass wer sich engagiert, seine Zeitgutschriften später auch wieder gegen Leistungen einlösen kann.

Das Risiko, dass diese Garantie auch einmal in Anspruch genommen werden muss, ist indessen als gering einzuschätzen. Eine vorsichtige Kalkulation hat ergeben, dass die erforderliche maximale Garantiesumme, die im Falle eines Scheiterns verteilt auf einen Zeitraum von rund zwanzig Jahren benötigt würde, bei etwa CHF 3,4 Mio. liegt¹. Dieses Risiko wird zudem stark relativiert durch die Tatsache, dass die Sicherstellung einer bedarfsgerechten Grundversorgung mit Leistungen der Hilfe und Pflege zu Hause ohnehin eine Aufgabe der Stadt darstellt. Angesparte Zeitvorsorgeguthaben würden, im Falle zukünftig ausbleibender neuer Zeitvorsorgender, in Form von Leistungen der Hilfe zu Hause aus dem konventionellen Versorgungssystem erbracht und müssten entsprechend von der Stadt restfinanziert werden.

Die Betriebskosten eines solchen Systems liegen weit unter dem erzielbaren Nutzen: Die geschätzten CHF 150'000 pro Jahr sind bereits dann eingespart, wenn pro Jahr rund 60 Heimmonate vermieden werden können, weil die Betreuten länger in ihren eigenen vier

¹ Zum Vergleich: Für die Restfinanzierung der rund 85'000 Stunden Haushilfe (hauswirtschaftliche und sozialbetreuerische Leistungen, erbracht durch Spitex, Pro Senectute und Haushilfe- und Entlastungsdienst) gab die Stadt St.Gallen im Jahr 2011 CHF 1,585 Mio. aus.



Wänden wohnen können. Über die rein monetäre Betrachtung hinaus ist zu erwarten, dass alle Beteiligten aus diesem System einen grossen Nutzen ziehen werden:

- *Die Leistungsbezüger und -bezügerinnen profitieren von zusätzlichen Betreuungsleistungen, die dank stark reduzierter Stundenansätze erschwinglich werden. Sie genießen eine höhere Lebensqualität, nicht zuletzt auch durch die neu entstehenden regelmässigen Sozialkontakte.*
- *Zeitvorsorgeleistungen können einen Übertritt in eine stationäre Einrichtung hinauszögern oder sogar vermeiden helfen.*
- *Für Menschen im Alters- oder Pflegeheim können Zeitvorsorgeleistungen die Betreuung individuell ergänzen sowie den Heimaltag abwechslungsreicher und persönlicher gestalten.*
- *Pflegende und betreuende Angehörige können durch den Einsatz von Zeitvorsorgenden entlastet und damit in der Weiterführung ihrer wertvollen Aufgabe unterstützt werden.*
- *Die aktiven Zeitvorsorgenden übernehmen in ihrer Nacherwerbsphase eine sinnvolle Aufgabe, sind in ein soziales Netzwerk eingebunden und verbreitern gleichzeitig ihre persönliche Altersvorsorge durch wertbeständige Zeitgutschriften. Sie erhalten Gelegenheit, ihre persönlichen Kompetenzen und ihre Lebenserfahrung in den Dienst hilfsbedürftiger Mitmenschen zu stellen, Neues zu lernen und eigene Fähigkeiten zu entwickeln.*
- *Dem Engagement von Menschen im Pensionsalter wird Wertschätzung entgegengebracht.*
- *Die gemeinnützigen professionellen Leistungserbringer (Pro Senectute, Spitex, Alters- und Pflegeheime) können ihren Klientinnen und Klienten bedarfsgerechte, gesellschaftlich erwünschte Angebote machen, die im bisherigen System nicht finanzierbar waren. Ferner können sie sich angesichts des knappen Personals im Gesundheits- und Sozialwesen und der steigenden Nachfrage auf ihre professionellen Kernkompetenzen konzentrieren und sich nach der Marktöffnung durch die Pflegefinanzierung mittels ergänzender Zeitvorsorgeleistungen optimal positionieren.*
- *Karitative Organisationen (Kirchgemeinden, Hilfsvereine, Freiwilligennetzwerke) können ihren Mitgliedern attraktive Einsatzmöglichkeiten vermitteln und ihre Verankerung in der Bevölkerung stärken. Gleichzeitig erlaubt ihnen die Zeitvorsorge die gezielte Verfolgung ihrer gemeinnützigen Zweckbestimmung.*
- *Die Gesellschaft wird entlastet durch die Rückführung von Unterstützungsleistungen ins nicht-monetäre Laiensystem. Dies stärkt die Eigenverantwortung, die Solidarität zwischen den Generationen und ganz allgemein den gesellschaftlichen Zusammenhalt.*



Das Engagement des Bundes bei der Erarbeitung der Vorstudie² und der Machbarkeitsstudie³ ebenso wie das grosse Medieninteresse im Vorfeld⁴ haben gezeigt, dass die Zeit für ein derartiges Vorhaben reif ist.

Oft wird gefragt, ob ein Zeitvorsorgesystem nicht zur Verdrängung von Freiwilligenarbeit führe. Die Zeitvorsorge wirkt ergänzend, indem sie neben denjenigen, die sich bereits heute freiwillig betätigen, zusätzliche Personen für ein gesellschaftlich sinnvolles Engagement motivieren kann. Im Talente-Tauschkreis Vorarlberg hat man festgestellt, dass aufgrund der Beziehungen, die zwischen den Teilnehmenden wachsen, sogar das Gegenteil geschieht. Auch eine Verdrängung der innerfamiliären Unterstützung ist nicht zu erwarten, da Hilfeleistungen innerhalb der Familie anderen Gesetzmässigkeiten unterliegen.

Befürchtungen, die Zeitvorsorge könnte die etablierten Leistungserbringer im Bereich der ambulanten Altershilfe (Spitex, Pro Senectute) bedrängen, relativieren sich angesichts der Tatsache, dass die Alterspflege und -betreuung ein stark wachsender Sektor ist und das benötigte Berufspersonal dafür zusehends rarer wird. Zudem geht es nicht um pflegerische, sondern um hauswirtschaftliche und sozialbegleiterische Leistungen, die in der Stadt St.Gallen bereits heute mehrheitlich von Laien erbracht werden. Die Zeitvorsorge wird nicht zu einem Verteilungskampf führen, denn die Herausforderung liegt darin, die Leistungen angesichts der erwarteten zusätzlichen Nachfrage im benötigten Umfang, in guter Qualität und für Allgemeinheit und Betroffene finanzierbar bereitzustellen.

Letztlich gilt es festzuhalten und auch einzuräumen: Die konkrete Umsetzung wird im vorliegenden Papier zwar im Grundsatz, nicht aber bis ins Detail festgelegt. Da die Zeitvorsorge für alle neu ist und man sich kaum an bestehenden Modellen orientieren kann, muss die Realisierung zusammen mit den involvierten Organisationen konkretisiert und in der Praxis erprobt werden. Daraus ergibt sich jedoch kein unvertretbares Risiko. Angesichts der von der Demografie angetriebenen Nachfrage nach stationärer und ambulanter Langzeitpflege und Betreuung besteht das Risiko folglich nicht in der Einführung eines Zeitvorsorgesystems, sondern in der richtigen strategischen Entscheidung, auf welche Weise der steigende Bedarf personell und finanziell zu bewältigen sei.

² Oesch, Thomas; Künzi, Kilian (2008): Zeitgutschriften für die Begleitung, Betreuung und/oder Pflege älterer Menschen. Literaturübersicht und Einschätzungen von Experten aus der Praxis, Büro für arbeits- und sozialpolitische Studien BASS AG, Bern, im Auftrag des Bundesamts für Sozialversicherungen. Download unter www.bsv.admin.ch/.

³ Jochum-Müller, Gernot (2011): Zeitvorsorge – Solidarität zwischen dem dritten und vierten Lebensalter. Machbarkeitsstudie für ein Zeitvorsorgesystem in der Stadt St.Gallen, April 2011, im Auftrag der Stadt St.Gallen und des Bundesamts für Sozialversicherungen, Download unter www.gesellschaftsfragen.stadt.sg.ch.

⁴ U.a. NZZ am Sonntag 01.01.12, St.Galler Tagblatt 11.01.12, Süddeutsche Zeitung 03.02.12, www.swissinfo.ch 04.03.2012, diverse Fachzeitschriften und Radiostationen.



Erweist sich im schlimmsten Fall das Zeitvorsorgemodell als untauglich, entstehen Garantieleistungskosten lediglich in dem Masse, wie zum Zeitpunkt des Abbruchs bereits Zeitvorsorgeguthaben angespart wurden.



2 Inhaltsverzeichnis

1	<i>Zusammenfassung</i>	1
2	Inhaltsverzeichnis.....	6
3	Ausgangslage.....	7
3.1	Demografische Entwicklung.....	7
3.2	Rückläufige Tendenz beim freiwilligen Engagement	10
3.3	Versorgungsaufträge in der Altershilfe	10
3.4	Sicherung der künftigen Versorgung	11
4	Zielsetzungen und mögliche Konfliktfelder der Zeitvorsorge	14
4.1	Zielsetzungen	14
4.2	Konkurrenziert die Zeitvorsorge entlohnte Dienste?.....	16
4.3	Konkurrenziert die Zeitvorsorge die Freiwilligenarbeit?.....	18
5	Aufbau und Funktionsweise der Zeitvorsorge	20
5.1	Strukturen und Akteure	20
5.2	Prozesse: Die Zahlungs- und Leistungsflüsse.....	24
6	Umsetzung.....	27
6.1	Gründung einer Stiftung als Trägerschaft	27
6.2	Geschäftsstelle und Betriebskosten.....	28
6.3	Garantieleistung der Stadt	29
6.4	Zeitplan für die Einführung der Zeitvorsorge.....	31
7	Ausblick.....	32



3 Ausgangslage

3.1 Demografische Entwicklung

3.1.1 Generationenvertrag heute und in Zukunft

Verschiedene demografische Entwicklungen haben das Gesicht unserer Gesellschaft in den letzten Jahrzehnten stark verändert und werden dies, teilweise in noch stärkerem Mass, auch in den nächsten zwanzig bis dreissig Jahren tun. Dies betrifft insbesondere den stark wachsenden Anteil der Bevölkerung im Pensionsalter in Kombination mit einer steigenden Erwerbsbeteiligung der Frauen, grösserer Mobilität, der tendenziell späteren Familiengründung und der tiefen Geburtenzahl. Eine der grossen gesellschaftlichen Herausforderungen wird daher die Altershilfe sein, die sehr hohe finanzielle und personelle Ressourcen erfordern wird, wenn sie gleich verfügbar wie heute und unter den gegenwärtigen Rahmenbedingungen geleistet werden soll.

Ein zunehmender Anteil der Bevölkerung befindet sich dank gesteigener Lebenserwartung immer länger in der Nacherwerbsphase, dies sehr oft bei guter Gesundheit und daher durchaus in der Lage, Leistungen zugunsten der Allgemeinheit zu erbringen. Diese gewonnenen Lebensjahre sind eine gesellschaftliche Errungenschaft. Ihr Genuss fällt jedoch privat an und ihre Finanzierung muss, wenn sich am bestehenden Arrangement nichts ändert, zu einem grossen Teil (erste und teilweise zweite Säule) von der erwerbsfähigen Bevölkerung geleistet werden. Der Altersquotient (vgl. Abbildung 1) zeigt das zahlenmässige Verhältnis zwischen den Personen in der Nacherwerbsphase (65plus) und der erwerbstätigen Bevölkerung (Altersgruppe 20 bis 64 Jahre).

Heute kommen im Kanton St.Gallen auf hundert Personen im Erwerbsalter 27 AHV-Bezüger/innen, 2035 werden es 51 sein. Viele junge Menschen befürchten, dereinst nicht mehr auf die AHV zählen zu können, wenn sie selbst ins Pensionsalter kommen. Auch die Entwicklung des Umwandlungssatzes bei der beruflichen Vorsorge zeigt, dass die Generationensolidarität zu Lasten der Jungen stark strapaziert wird. Ausser bei den Renten findet auch aufgrund der obligatorischen Krankenversicherung eine markante Umverteilung von Jung zu Alt statt. Es sind daher Bausteine für einen neuen Generationenvertrag zu finden. Einer dieser Bausteine kann eine Altersvorsorge sein, die sich nicht auf die Dimension des Geldes beschränkt. Mit einem Zeitvorsorgesystem schafft die Stadt St.Gallen neue Spielräume für die soziale Sicherheit und kann gravierende Auswirkungen der demografischen Entwicklung entschärfen. Die Zeitvorsorge setzt – für den Start – auf einen neuen „kleinen Generationenvertrag“. Die frisch aus dem Erwerbsleben ausgeschiedene Generation verfügt über Zeit, hat wenig finanzielle Sorgen und ist im Durchschnitt mit guter Gesundheit geseg-



net⁵. Sie ist zu Unterstützungsleistungen für die Generation der Hochaltrigen⁶ motiviert, im Bewusstsein, dass sie in einigen Jahren mit hoher Wahrscheinlichkeit selbst auf Unterstützung in der Altersbewältigung angewiesen sein wird.

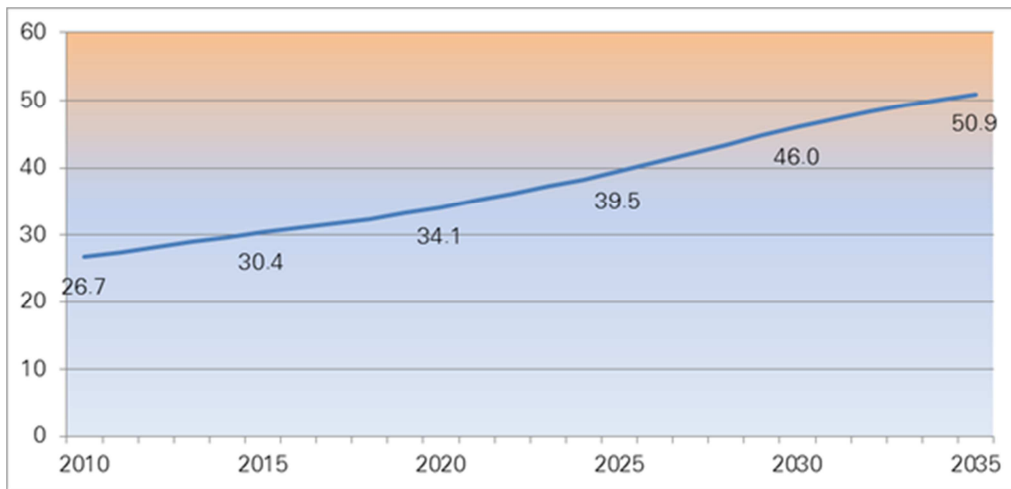


Abbildung 1: Altersquotient Kanton St.Gallen (Anzahl Personen 65plus pro 100 Personen zwischen 20 und 64 Jahren). Quelle: Statistik Kanton St.Gallen

3.1.2 Altersstruktur, Hochaltrigkeit und Lebenserwartung

Während der Anteil der unter 20-Jährigen seit 1970 von 31 auf 21 Prozent abgenommen hat, ist der Anteil der über 65-Jährigen von 11,5 auf und rund 17 Prozent im Jahr 2010 gestiegen. Und nun, wo die geburtenstarken Jahrgänge („Babyboomer“) nach und nach ins Rentenalter kommen, wird sich dieser letzte Wert nochmals deutlich erhöhen:

Jahr	Anteil 65plus an der Gesamtbevölkerung	Anteil 80plus an der Gruppe 65plus
1970	11,5 %	15,4 %
1980	13,9 %	19,2 %
1990	14,3 %	25,4 %
2000	15,4 %	26,3 %
2010	16,9 %	28,0 %
2020	20,1 %	28,9 %
2030	24,2 %	32,4 %
2040	26,9 %	36,1 %
2050	27,7 %	42,6 %
2060	28,3 %	42,1 %

Tabelle 1: Entwicklung des Anteils der Bevölkerungsgruppe 65plus an der Gesamtbevölkerung und der über 80-Jährigen innerhalb der Bevölkerungsgruppe 65plus (Quelle: BFD, Statistisches Lexikon der Schweiz, su-d-1.2.1.2.11)

⁵ Altersgruppe 65 bis 79 Jahre, auch als «Drittes Alter» oder «junges Alter» bezeichnet. Diese Lebenszeit wird im Durchschnitt weitgehend behinderungsfrei erlebt.

⁶ Altersgruppe 80plus, auch als «Viertes Alter» oder «fragiles Alter» bezeichnet. Diese Lebenszeit ist im Durchschnitt von zunehmenden funktionalen und gesundheitlichen Einschränkungen geprägt.



Die gesünderen Lebensumstände und der medizinische Fortschritt haben zu einer bemerkenswerten Zunahme der Hochaltrigkeit geführt: 1970 waren 15 von 100 AHV-Rentner/innen in der Schweiz 80 oder mehr Jahre alt. Heute sind es bereits 28, und wenn die im Jahr 1960 Geborenen im Jahr 2040 ihren achtzigsten Geburtstag feiern werden, sollen es gemäss Prognosen des Bundesamts für Statistik (BFS) bereits 36 sein.⁷

Zur Veranschaulichung: Ein Mann mit Jahrgang 1910 hatte 1975, zum Zeitpunkt der Pensionierung, noch eine Restlebenserwartung von 14 Jahren. Sein Enkel mit Jahrgang 1960 kann mit 21,5 Lebensjahren im Ruhestand rechnen. Bei den Frauen ist die Entwicklung ähnlich, nur dass sie damals wie heute etwa drei Jahre länger leben als die Männer.⁸

Neben der Finanzierung des Lebens in der Nacherwerbsphase durch die drei Säulen der Altersvorsorge und der mit zunehmendem Alter steigenden Gesundheitskosten müssen auch Lösungen gefunden werden, wie die Versorgung der alternden Bevölkerung mit Hilfe- und Pflegeleistungen und mit stationären Angeboten in Zukunft sichergestellt werden kann. Hier ist aufgrund ihrer Zuständigkeiten vor allem die kommunale Ebene gefordert.

Auch für die Stadt St.Gallen lassen sich quantitative Aussagen bezüglich der Entwicklung der mit der Zeitvorsorge besonders angesprochenen Bevölkerungsgruppen machen (vgl. Tabelle 2). Dem allgemeinen Trend folgend ist auch bei uns von einer markanten Zunahme der Personen im Rentenalter auszugehen. Sie zeigt sich besonders deutlich bei den Hochaltrigen: Bei der Gruppe der über 80-Jährigen wird innerhalb von zwanzig Jahren mit einem Zuwachs von 21 Prozent gerechnet, während die Gruppe der 65- bis 79-Jährigen in der gleichen Zeitspanne um 19,6 Prozent anwachsen soll. Der Anteil der Personen in der Nacherwerbsphase an der Gesamtbevölkerung wird bis 2028 von knapp 18 auf 21,5 Prozent ansteigen. In absoluten Zahlen werden die über 65-Jährigen um 2028 eine rund 15'000 Personen starke Gruppe bilden.

	2008		2015		2020		2025		2028	
	absolut	Anteil	absolut	Anteil	absolut	Anteil	absolut	Anteil	absolut	Anteil
65-79 Jahre	8'474	12,0 %	8'917	12,6 %	9'311	13,1 %	9'671	13,7 %	10'136	14,3 %
80 Jahre und älter	4'190	5,9 %	4'343	6,1 %	4'434	6,3 %	4'826	6,8 %	5'073	7,2 %
Total Bevölkerung Nacherwerbsphase (65 plus)	12'664	17,9 %	13'260	18,7 %	13'745	19,4 %	14'497	20,5 %	15'209	21,5 %

Tabelle 2: Entwicklung der Bevölkerung in der Nacherwerbsphase 2008-2028 in der Stadt St.Gallen, absolut und als Anteil der Gesamtbevölkerung

Für die Versorgungsplanung in der Altershilfe – eine gesetzliche Aufgabe der kommunalen Ebene – lässt sich unschwer erkennen, dass hier für die Zukunft mit einem grossen Ausga-

⁷ BFS, Statistisches Lexikon der Schweiz, Indikatoren der Bevölkerungsstruktur, su-d-1.2.1.2.11.

⁸ BFS, Statistisches Lexikon der Schweiz, Indikatoren der Sterblichkeit in der Schweiz 1970-2060, su-d-1.2.2.3.2.2.



benwachstum zu rechnen ist. Gleichzeitig stellt sich die Frage, ob und wie diese Aufgaben personell bewältigt werden können, da die entsprechenden Prognosen für den Arbeitsmarkt im Gesundheits- und Sozialwesen eine ernsthafte Personalknappheit insbesondere für die Spitex und die Alters- und Pflegeheime erwarten lassen (vgl. Abschnitt 3.4).

3.2 Rückläufige Tendenz beim freiwilligen Engagement

Obwohl in der Stadt St.Gallen noch sehr viele Aufgaben im Milizsystem bzw. über Freiwilligen- und Laienarbeit gelöst werden (z.B. Trägerschaft der Mehrzahl der Alters- und Pflegeheime, Haushilfe im Sozialzeitmodell der Pro Senectute usw.) und die Fachstelle Benevol grosse Anstrengungen unternimmt, die Freiwilligenarbeit zu fördern, ist festzustellen, dass es zunehmend schwieriger wird, Personen für derartige Tätigkeiten zu gewinnen. Schweizweit ist das formelle, im Rahmen einer Organisation erbrachte freiwillige Engagement von 1997 bis 2007 um 2,3 Prozent zurückgegangen. Das Engagement im informellen Bereich, d.h. Freiwilligenarbeit, die von einer Person auf rein privater Basis erbracht wird, ist um zwei Prozent zurückgegangen.⁹ Es sind deshalb neue Wege zu finden, um diesem Trend entgegenzuwirken.

3.3 Versorgungsaufträge in der Altershilfe

3.3.1 Grundsatz „ambulant vor stationär“

Die Stadt St.Gallen hat sich in ihrer Alters- und Generationenpolitik dem Grundsatz „ambulant vor stationär“ verpflichtet.¹⁰ Dies entspricht dem Wunsch vieler Menschen, so lange als möglich autonom im eigenen Haushalt zu leben. Es entstehen aber auch tiefere volkswirtschaftliche Kosten als bei einem entsprechenden Ausbau des Heimangebots. Folglich ist ein bedarfsgerechtes Angebot an ambulanten Diensten sowie an Gesundheitsförderungs- und Präventionsangeboten sicherzustellen, um den Verbleib in der eigenen Wohnung zu ermöglichen. Gleichzeitig braucht es für Menschen mit höherem Pflegebedarf oder mit entsprechenden sozialen Indikationen (Vereinsamung, Verwahrlosungstendenzen, erhöhtes Sicherheitsbedürfnis) auch weiterhin die stationären Angebote.

3.3.2 Ambulante und stationäre Angebote der Altershilfe heute

Im Bereich der Altershilfe im engeren Sinn hat die Gemeinde primär drei verschiedene Versorgungsaufträge zu erfüllen:

⁹ Bundesamt für Statistik (2008): Freiwilligenarbeit in der Schweiz, Neuchâtel.

¹⁰ Amt für Gesellschaftsfragen (2010): Alters- und Generationenpolitik der Stadt St.Gallen. Grundlagenpapier der Konferenz für Alters- und Behindertenfragen, St.Gallen.



- Bereitstellung eines bedarfsgerechten Angebots der Hilfe und Pflege zu Hause gemäss Gesundheitsgesetz und Gesetz über die Pflegefinanzierung (Art. 36quater GesG [sGS 311.1] sowie Art. 12 PFG [sGS 331.2]).
- Bereitstellung eines bedarfsgerechten Angebots an Pflegeheimplätzen gemäss Sozialhilfegesetz (Art. 28 SHG [sGS 381.11]).
- Bereitstellung von Sozialberatung für die Lebensphase Alter gemäss Sozialhilfegesetz (Art. 7f SHG).

Vor diesem Hintergrund haben die von der Stadt beauftragten Leistungserbringer der Hilfe und Pflege zu Hause (Spitex-Organisationen, Pro Senectute, Haushilfe- und Entlastungsdienst HED) im Jahr 2011 rund 73'000 Stunden ambulante Pflege und 95'000 Stunden Hilfe zu Hause¹¹ geleistet. Die Alters- und Pflegeheime in der Stadt St.Gallen bieten rund 1'300 betagten Menschen Geborgenheit in einem sicheren Zuhause mit der nötigen Pflege und Betreuung. Die Pro Senectute berät im städtischen Auftrag Menschen ab 60 Jahren und ihre Angehörigen zu Themen wie Wohnen, Finanzen, Gesundheit, Lebensgestaltung und Recht. Dieses Angebot wird jedes Jahr von rund 1'200 Personen genutzt. Bei allen drei Versorgungsaufträgen obliegt der kommunalen Ebene die Restfinanzierung der Leistungen und, im Fall der stationären Angebote, die Sicherstellung der nötigen Infrastruktur, soweit nicht andere Kostenträger (Sozialversicherungen, Bundesbeiträge, Eigenanteil der Leistungsbeziehenden) dafür zuständig sind.

3.4 Sicherung der künftigen Versorgung

3.4.1 Ausbildungsbeiträge zur Sicherung der pflegerischen Grundversorgung

Bereits heute zeichnet sich ab, dass das Personal in den Gesundheitsberufen in den kommenden Jahren knapp wird, erreichen doch zwei Drittel der Mitarbeitenden in Spitex und Heimen bis 2030 das Pensionsalter. Hinzu kommt ein zusätzlicher Personalbedarf von 40 Prozent, um die grössere Nachfrage infolge der demografischen Alterung abzudecken. Diese Entwicklung kann mit entschlossenen Massnahmen zur Gesundheitsförderung und Prävention sowie mit medizintechnischer Entwicklung und Optimierung von Prozessen gebremst werden. Damit könnte der demografisch bedingte zusätzliche Bedarf von 40 Prozent im optimistischsten Szenario auf 12,5 Prozent reduziert werden. Trotzdem ist klar, dass die personelle Knappheit in der Altershilfe bald deutlich zu Tage treten wird, zumal die Zahl der Schul-

¹¹ Zusammengesetzt aus 85'000 Stunden Haushilfe (einfache Dienstleistung) und 10'000 Stunden Hauspflege (komplexere Dienstleistung).



abgänger/innen laufend abnimmt.¹² Es bedarf daher neuer, kreativer Ansätze, um die skizzierten Herausforderungen personell zu bewältigen.

Diese Problemstellung wurde bereits erkannt: Als eine der ersten und immer noch wenigen Gemeinden in der Schweiz investiert die Stadt St.Gallen direkt in die Nachwuchsförderung im Gesundheitswesen, indem sie die Spitex-Organisationen schon seit 2008 durch namhafte pauschale Ausbildungsbeiträge für die Bereitstellung von Ausbildungsplätzen zur Fachperson Gesundheit und zur diplomierten Pflegefachperson unterstützt. Auf diese Weise konnten in städtischen Spitex-Organisationen innerhalb von vier Jahren 16 neue Lehrstellen bzw. Ausbildungsplätze geschaffen werden.

3.4.2 Laienarbeit in der Hilfe zu Hause

Die Stadt St.Gallen setzt sich seit Jahren konsequent und gegen teilweise starken Widerstand für die Beibehaltung und Förderung der professionell angeleiteten Laienarbeit in der (nicht-kassenpflichtigen) Hilfe und Betreuung zu Hause ein. Dies aus der Überzeugung, dass gerade in diesem Bereich die Qualität der Leistung nicht in erster Linie von der formellen Berufsqualifikation der Mitarbeitenden abhängt, sondern stark vom zwischenmenschlichen Element lebt. Der Marktanteil der im Laiensystem arbeitenden Leistungserbringer¹³ in der *Hilfe zu Hause* (hauswirtschaftliche und sozialbegleiterische Leistungen) liegt heute in der Stadt St.Gallen bei 75 Prozent, während die *Hilfe zu Hause* in anderen Schweizer Städten praktisch ausschliesslich von professionellem, fest angestelltem Spitex-Personal geleistet wird. Der Vergleich mit dem schweizerischen Durchschnitt zeigt, dass die in dieser Form angebotene *Hilfe zu Hause* inhaltlich wie preislich sehr gut ankommt. Während das Verhältnis der Leistungsstunden im schweizerischen Durchschnitt im Jahr 2010 bei 65 Prozent Pflege zu 35 Prozent Hilfe lag¹⁴, beziehen die Klienten und Klientinnen in der Stadt St.Gallen 44 Prozent Pflege und 56 Prozent Hilfe.

Dank der tieferen Kosten der Laienarbeit in der Haushilfe erzielt die öffentliche Hand mit weniger Subventionen deutlich mehr Wirkung als in einem stärker professionalisierten System. Zwar gilt es auch im Bereich der Hilfe zu Hause komplexe Betreuungssituationen zu bewältigen, die den Einsatz von professionellem Personal mit den entsprechenden formellen Qualifikationen nötig machen. Zahlreiche Handreichungen und Hilfeleistungen zur Alltagsbewältigung können jedoch durchaus von Laien erbracht werden, ein Teil davon nach einer Grundschulung und/oder praktischer Anleitung durch die professionellen Kräfte. Ein bedarfsgerechtes und erschwingliches Angebot hauswirtschaftlicher Unterstützung für Be-

¹² Vgl. Jaccard Ruedin, Hélène; Weaver, France (2009): Ageing Workforce in an Ageing Society. Wie viele Health Professionals braucht das Schweizer Gesundheitssystem bis 2030? Careum Working Paper 1, Schweizerisches Gesundheitsobservatorium, Neuchâtel.

¹³ Pro Senectute Regionalstelle St.Gallen, Haushilfe- und Entlastungsdienst der Frauenzentrale des Kantons St.Gallen.

¹⁴ Bundesamt für Statistik, Spitex-Statistik 2010.



tagte erleichtert den Verbleib im eigenen Haushalt und damit das Hinauszögern eines Übertritts in eine stationäre Einrichtung.

3.4.3 Entlastung pflegender Angehöriger

Eine wichtige Rolle in der Betreuung und Pflege von alten Menschen, die auf Pflege und Hilfe angewiesen sind, spielen die Familienangehörigen, seien es der Partner resp. die Partnerin oder Söhne und Töchter und deren Familien. Im Laufe der Zeit kann die physische und psychische Belastung der Betreuenden sehr hoch werden und diese selbst krank machen. Hier liegt es im Interesse der Allgemeinheit, Entlastungsmöglichkeiten zu schaffen, sei es in Form von teilstationären Angeboten (Tages- oder Nachtstätten, Ferienplätze im Heim etc.) oder aber in Form ambulanter Dienstleistungen. Die Angehörigenpflege ist mit Blick auf die demografische Entwicklung ebenfalls ein wichtiger Pfeiler, den es zu stärken gilt. Eine Untersuchung über die Situation pflegender Angehöriger in der Schweiz hat beispielsweise gezeigt, dass die tatsächlichen Bedürfnisse und die effektiv beanspruchte hauswirtschaftliche Unterstützung auseinanderklaffen, u.a. weil die Leistungen im benötigten Umfang für die Betroffenen nicht mehr erschwinglich oder zu wenig an den Bedürfnissen der pflegenden Angehörigen ausgerichtet seien.¹⁵ Auch hier sind bessere und/oder neue Antworten zu finden.

3.4.4 Senkung des Planungsrichtwertes für stationäre Einrichtungen

Die Präferenzen bezüglich Wohnform im Alter haben sich in den letzten Jahren deutlich verschoben: Die Menschen möchten in der Regel so lange als möglich im eigenen Haushalt wohnen und treten erst bei mittlerem bis hohem Pflegebedarf ins Heim ein. Der Übertritt in eine stationäre Einrichtung findet daher immer später statt. Die durchschnittliche Aufenthaltsdauer hat sich verkürzt, der Pflegebedarf der Heimbewohnenden ist entsprechend ihrem Alter und Gesundheitszustand gestiegen. Der Kanton hat, auch mit Blick auf die demografische Entwicklung, die Grundlagen für die Versorgungsplanung im Heimbereich überarbeitet und beschlossen, den bisher geltenden Richtwert von 30,2 Plätzen pro 100 Bewohner/innen über 80 Jahre schrittweise abzusenken.¹⁶

Jahr	bis 2011	2015	2020	2025	2030
Planungsrichtwert (Anteil 80-Jährige und Ältere, für die ein stationärer Pflege- und Betreuungsplatz bereitstehen soll)	30,2 %	29 %	28 %	27 %	25 %

¹⁵ Perrig-Chiello, Pasqualina; Höpflinger, François; Schnegg, Brigitte (2010): Pflegende Angehörige von älteren Menschen in der Schweiz. Schlussbericht zum Forschungsprojekt SwissAgeCare-2010 im Auftrag von Spitex-Schweiz, S. 78 f.

¹⁶ Kanton St.Gallen, Departement des Innern (2011): Planung des Platzangebots in Einrichtungen zur stationären Betreuung und Pflege von Betagten im Kanton St.Gallen vom 7. November 2011, S. 22.



Tabelle 3: Kantonale Planungsrichtwerte für die Bereitstellung stationärer Pflege- und Betreuungsplätze für Betagte

Für die Stadt St.Gallen, die Ende 2007¹⁷ 77 Plätze mehr bereithielt als gemäss Bedarfsrichtwert vorgegeben war (entspricht einer Versorgungsquote von 31,1 Prozent), und wo knapp 30 Prozent der Heimbewohnenden keinen oder nur geringen Pflegebedarf aufwiesen, gilt es daher, die ambulanten Angebote von Pflege-, Hilfe- und Betreuungsleistungen so auszubauen und zu erweitern, dass die nötige Verschiebung des Gewichts in den ambulanten Bereich auch gelingt. Beim quantitativen Ausbau des Heimplatzangebots hat die Stadt St.Gallen im Gegenzug deutlich weniger Aufholbedarf als andere Gemeinden – auch dies ist finanziell bedeutungsvoll, müssen doch für die Bereitstellung eines zusätzlichen Heimplatzes CHF 270'000 bis CHF 300'000 investiert werden.

3.4.5 Zeitvorsorge als weitere Stimulierung der Laienhilfe und der tätigen Vorsorge

Mit der Zeitvorsorge will der Stadtrat nun einen Schritt weitergehen und geeignete Rahmenbedingungen schaffen, um die Laienhilfe im Sinne einer persönlichen Vorsorge für Phasen künftiger eigener Hilfsbedürftigkeit zu fördern. Die Stadt St.Gallen mit ihrer traditionell starken Verankerung der Laienarbeit in der Altershilfe bietet dazu beste Voraussetzungen, an die mit der Etablierung der Zeitvorsorge als Ergänzung zu den entlohnten Diensten angeknüpft werden kann.

Es liegt auf der Hand, dass sich damit ein gewisses Spannungsfeld zur bezahlten Arbeit aufbaut. Wie im Abschnitt 4.2 dargelegt wird, darf dieser Aspekt jedoch nicht überbewertet werden: Er fällt quantitativ wenig ins Gewicht, da er im Kontext eines insgesamt stark wachsenden Marktes zu sehen ist.

4 Zielsetzungen und mögliche Konfliktfelder der Zeitvorsorge

4.1 Zielsetzungen

Zeitvorsorge ist eine neue Form, soziale Verantwortung wahrzunehmen und dabei in einem begrenzten Umfang für sich selbst vorzusorgen. Konkret werden Menschen zur Unterstützung anderer aktiv und erwerben sich so einen Anspruch, den sie später (im Alter) geltend machen können. Dazu werden Zeitgutschriften hinterlegt, welche später eingelöst werden können. Zur Veranschaulichung soll folgendes Beispiel dienen:

Markus ist 67 Jahre alt und rüstig. Er arbeitet fünf Stunden pro Woche bei der Pro Senectute mit und ist im Einsatz bei älteren, hilfsbedürftigen Personen. Bei etwa 40 Wochen Arbeitszeit im Jahr kann er sich jährlich 200 Stunden auf seinem Zeitvorsorgekonto gutschreiben lassen. Nach knapp vier Jahren hat er das maximal mögliche Zeitguthaben von 750 Stunden angespart. Er muss nun ent-

¹⁷ Referenzzeitpunkt der städtischen Bedarfsplanung 2010-2025.



scheiden, ob und in welcher Form er weiterhin aktiv bleiben möchte. Es ist gut möglich, dass sich Markus weiter engagieren wird und dabei in den Bereich der Freiwilligenarbeit wechselt.

Der Leistungskatalog der Zeitvorsorge ist auf die Alltagsbewältigung ausgerichtet. Die Leistungen sollen dort ansetzen, wo die hilfsbedürftige Person aufgrund gesundheitlicher oder funktionaler Einschränkungen nicht mehr in der Lage ist, gewisse Aufgaben ohne fremde Hilfe auszuführen, zum Beispiel in den Bereichen Wohnen und Haushalten, Verpflegung, Administratives, kleine Reparaturen, Begleitung ausser Haus etc.

Zeitvorsorgeleistungen können auch einen stark sozialen Charakter haben und der Vereinsamung aufgrund der abnehmenden Mobilität im Alter entgegen wirken, so z.B. vorlesen, zusammen spielen, Gespräche führen, religiöse/spirituelle Aktivitäten ermöglichen. Die involvierten Organisationen (Spitex, Pro Senectute, Alters- und Pflegeheime, Sozialdienste von Kirchgemeinden etc.) disponieren den Einsatz und die Aufgaben der eingesetzten Zeitvorsorgenden in Abstimmung mit ihren angestammten eigenen Tätigkeitsfeldern.

Das Modell einer Zeitvorsorge greift auf traditionelle Werte und Verhaltensmuster zurück: Gesunde sind für die Kranken da, die Starken setzen sich für die Schwachen ein. Auch wenn es sich nicht immer um offensichtliche beabsichtigte Tauschbeziehungen handelt, spielt der Tauschgedanke implizit dennoch eine Rolle: Wer heute hilft, hofft, dass ihm oder ihr später auch einmal geholfen wird. Dieser einfache Grundgedanke liegt auch der Zeitvorsorge zugrunde.

Mit der Zeitvorsorge verfolgt der Stadtrat sowohl übergeordnete gesellschaftliche als auch strategische Ziele im Zusammenhang mit den im Abschnitt 3.3 beschriebenen Versorgungsaufträgen:

Gesellschaftliche Ziele

- Entlastung der Gesellschaft durch Rückführung gewisser Unterstützungsleistungen aus dem entlohnten System zurück ins nicht-kommerzielle Laiensystem, vergleichbar mit der früher stärker vorhandenen innerfamiliären und nachbarschaftlichen Hilfe („das Dorf in die Stadt zurückholen“);
- Förderung und Aktivierung des nicht-monetär abgegoltene Engagements von Menschen im Pensionsalter zu Gunsten hilfe- und pflegebedürftiger alter und hochbetagter Personen unter Nutzung des Zeitvorsorgemodells (Leistung auf Gegenseitigkeit);
- Wertschätzung der Leistungen älterer Menschen sichtbar machen;
- Stärkung der sozialen Beziehungen zwischen Personen, die zu den Zielgruppen des Projekts gehören;
- Förderung der Selbstverantwortung und der praktischen Umsetzung des Vorsorgegedankens in der Bevölkerung.



Strategische Ziele

- Schaffung von Strukturen, die dem demografischen Wandel Rechnung tragen, um die Versorgungssicherheit sowie die Leistungsfähigkeit der Anbieterlandschaft sicherzustellen;
- Stärkung der Netzwerke der formellen und informellen Freiwilligenarbeit, mit Fokus auf die hilfe- und pflegebedürftigen älteren Personen;
- Sicherstellung der Versorgungsaufträge in der Langzeitpflege, indem den professionellen Leistungserbringern (Spitex, Pflegeheime) ermöglicht wird, sich auf ihre Kernkompetenzen zu konzentrieren und das knapper werdende Fachpersonal optimal einzusetzen;
- Dämpfung des Kostenwachstums in der ambulanten und stationären Betagtenpflege (kommunale Versorgungsaufträge), das aus der demografischen Entwicklung resultiert;
- Schaffung von Angeboten zur wirksamen Entlastung pflegender Angehöriger;
- Verzögerung und Vermeidung von Heimeintritten durch Ausbau der Angebote und Unterstützungsleistungen im ambulanten Bereich.

Diese Zielsetzungen zwingen zu einer Auseinandersetzung mit dem Spannungsfeld einerseits zwischen einem Zeitvorsorgemodell und professionellen Diensten, die gänzlich oder teilweise monetär abgegolten werden, und andererseits zwischen einem solchen Zeitvorsorgemodell sowie der informellen und formellen Freiwilligenarbeit. Die Zeitvorsorge ist so zu positionieren, dass sie die klassischen entlohnten Tätigkeiten im professionellen Bereich ergänzt und keine negativen Rückkoppelungen auf die Freiwilligenarbeit auslöst. Sie soll in erster Linie dazu beitragen, die Herausforderung der stark wachsenden Nachfrage quantitativ und finanziell zu bewältigen, ohne dass Abstriche bei der Qualität in Kauf zu nehmen sind.

4.2 Konkurrenziert die Zeitvorsorge entlohnte Dienste?

Im Bereich der Pflege gibt es keine Überschneidungen mit Tätigkeiten, die im Rahmen des Zeitvorsorgesystems durchgeführt werden, es handelt sich um komplementäre Leistungen. Hingegen finden sich im Bereich der entlohnten „pflegeunterstützenden“ Massnahmen zahlreiche Schnittstellen: Von der Hilfe beim Einkaufen über die Begleitung bei Spaziergängen bis zur Unterstützung bei der Körperpflege gibt es eine Vielzahl von Leistungen, die sowohl von ausgebildetem Personal als auch von professionell angeleiteten Laien und Zeitvorsorgenden erbracht werden können.

Konkret stellt sich die Frage, ob die Verdienstmöglichkeiten in den hauswirtschaftlichen Betreuungsdiensten durch die Zeitvorsorge „wegrationalisiert“ werden könnten, weil diese Arbeiten auch ins Leistungsspektrum der Zeitvorsorge gehören. Dies wird in der Anfangsphase, so lange noch niemand über selbst angesparte Zeitgutschriften verfügt, kaum der Fall sein, da die Vermittlung von Zeitvorsorge-Einsätzen in erster Linie den traditionellen Leis-



tungserbringern (Spitex, Pro Senectute) obliegt: Sie stellen bei ihren Klientinnen und Klienten einen Bedarf fest, der im Rahmen des bisherigen Leistungsangebots nicht gedeckt werden kann. Dabei handelt es sich grösstenteils um zeitintensive Leistungen, die im professionellen System zu teuer sind. Sie entscheiden in Zukunft selbst, ob sie für diese Aufgaben ihr angestammtes Personal oder aktive Zeitvorsorgende in den Einsatz schicken.

Eine Substitution von heute im kommerziellen System angebotenen Leistungen durch die Zeitvorsorge wird erst dann relevant, wenn eine grössere Gruppe von Zeitvorsorgenden beginnt, ihre Zeitguthaben gegen Leistungen neuer Zeitvorsorgender einzutauschen – und zwar soweit sie das in eigener Regie tun, ohne die Vermittlung durch einen Leistungserbringer.

Die nachgefragten Haushilfeleistungen werden in der Stadt St.Gallen heute zu 83 Prozent von stundenweise angestellten Laien (Pro Senectute, HED) erbracht. Ganze 70 Prozent werden von der Pro Senectute als grösster Anbieterin abgedeckt. Dort kommen rund 250 Haushelferinnen im so genannten „Sozialzeitengagement“ zum Einsatz, d.h. sie verzichten auf ein Viertel bis ein Drittel der marktüblichen Stundenentschädigung. Dafür ist ihr Wirken eingebettet in eine sozial orientierte Gemeinschaft, die ihnen über die Bezahlung hinaus auch Austauschmöglichkeiten, Fortbildung und gesellige Elemente bietet. Die Haushelferinnen (Männer hat es praktisch keine) sind meist lebenserfahrene Haus- und Familienfrauen in der Nach-Familienphase, die für ihre Tätigkeit nicht auf ein existenzsicherndes Einkommen angewiesen sind. Für diese Zielgruppe kann die Zeitvorsorge, die den Vorsorgeaspekt betont, eine Alternative zum Sozialzeitengagement darstellen, wo die monetäre Entschädigung für Konsumzwecke unmittelbar verfügbar ist.

Unter der Annahme, dass die Betreuungsintensität sich gegenüber heute nicht verändert, ist allein aufgrund der demografischen Entwicklung zu erwarten, dass der Bedarf an Haushilfeleistungen bis 2028 um etwa 20 Prozent zunimmt (vgl. Bevölkerungsprognose Gruppe 65plus in Tabelle 2 sowie Tabelle 4). Addiert man noch die aufgrund des herabgesetzten stationären Planungsrichtwerts zu erwartende Verschiebung in den ambulanten Bereich hinzu¹⁸, ist insgesamt mit einem Zuwachs der Nachfrage nach Haushilfeleistungen von rund 50 Prozent gegenüber heute zu rechnen. Das Potenzial der Zeitvorsorge wird auf 25'000 Stunden veranschlagt¹⁹. Wenn nur die Hälfte davon als zusätzliche Leistungen in Form von Betreuung (heute kaum angeboten bzw. finanzierbar) erbracht wird, liegt das Volumen, das sich von den bezahlten Diensten zur Zeitvorsorge verschieben könnte, bei maximal 12'500 Stunden pro Jahr. Diesen ist die selbst dann noch verbleibende Lücke von rund 30'000 Stunden Haushilfe pro Jahr gegenüberzustellen, für welche die Arbeitskräfte (entspricht etwa 15 Vollzeitstellen) erst noch gefunden werden müssen. Die Zeitvorsorge konkurrenziert die ent-

¹⁸ Vgl. Abschnitt 3.4.4.

¹⁹ 300 aktive Zeitvorsorgende, 2 Stunden wöchentlich während 42 Wochen pro Jahr.



lohten Dienste nicht, sondern sorgt für ein weniger starkes Wachstum der Leistungsmengen. Allfällige Befürchtungen, die Zeitvorsorge könnte Arbeitsplätze bei den bisherigen Leistungserbringern gefährden, sind daher sachlich nicht begründet.

Haushilfestunden 2011 Pro Senectute 70 % Spitex 17 % HED 13 %	Zusätzlicher Bedarf 2028 aufgrund des Wachstums der Altersgruppe 65plus (+20 %)	Zusätzlicher Bedarf 2028 wg. Wohnen daheim statt im Heim (Heimquote der Altersgruppe 80plus sinkt von 30,2 auf 27 %)	Gesamtbedarf Haushilfe 2028
85'000 Std.	+ 17'000 Std.	+ 25'000 Std.	= 127'000 Std. (+49 %)
Potenzial Zeitvorsorge insgesamt	davon zusätzliche Leis- tungen (Betreuung): 50 %	Potenzial für Substituti- on von Haushilfeleistun- gen (50 %)	Leistungslücke Haushilfe im 2028
25'000 Std.	- 12'500 Std.	= 12'500 Std.	£ rund 30'000 Std.

Tabelle 4: Gegenüberstellung der Nachfrageentwicklung in der Haushilfe bis 2028 und des Leistungspotenzials der Zeitvorsorge

4.3 Konkurrenziert die Zeitvorsorge die Freiwilligenarbeit?

Eine oft gestellte Frage lautet, ob ein Zeitvorsorgesystem nicht zur Verdrängung von Freiwilligenarbeit führe. Zunächst ist klarzustellen, dass Arbeit in der Zeitvorsorge *keine* Freiwilligenarbeit ist, da sie, wenn auch ausserhalb des Geldsystems, angemessen entschädigt wird (eine Stunde gegen eine Stunde). Insofern unterscheidet sich ihre Anreizwirkung von derjenigen der (stets unentgeltlichen) Freiwilligenarbeit. Die Zeitvorsorge wirkt ergänzend, indem sie neben denjenigen, die sich bereits heute freiwillig betätigen, zusätzliche Personen für ein gesellschaftlich sinnvolles Engagement motivieren kann. Eine Verdrängung der Freiwilligenarbeit tritt gemäss der BASS-Studie²⁰ kaum auf. Im Talente-Tauschkreis Vorarlberg hat man aufgrund der Beziehungen, die zwischen den Teilnehmenden wachsen, sogar das Gegenteil festgestellt: Mindestens ein Drittel aller Tauschgeschäfte sollen demnach auf freiwilligem Engagement basieren und gar nicht über das System abgewickelt und verrechnet werden. Auch eine Verdrängung der innerfamiliären Unterstützung ist nicht zu erwarten, da Hilfeleistungen innerhalb der Familie anderen Gesetzmässigkeiten unterliegen. Vielmehr können Zeitvorsorgeleistungen ergänzend zur innerfamiliären Pflege und Betreuung eingesetzt werden, mit dem Ziel der Entlastung pflegender Angehöriger.

Andererseits werden in der BASS-Studie auch empirische Untersuchungen und Expertenmeinungen zitiert, in welchen die Chancen, durch ein Zeitvorsorgemodell zusätzliche Freiwillige zu gewinnen, neutral bis eher skeptisch beurteilt werden. Für die meisten der in Zeitvorsorgemodellen engagierten Personen spiele die Frage der Entschädigung eine eher untergeordnete Rolle. Entscheidend seien die „sozialen Motive“ (helfen können, Freundschaften

²⁰ Vgl. Oesch, Thomas; Künzi, Kilian (2008): Zeitgutschriften für die Begleitung, Betreuung und/oder Pflege älterer Menschen. Literaturübersicht und Einschätzungen von Experten aus der Praxis, Büro für arbeits- und sozialpolitische Studien BASS AG, Bern, im Auftrag des Bundesamt für Sozialversicherungen, Dezember 2008, S. 27f.



aufbauen, Leute treffen etc.). Aber immerhin haben in einer breit angelegten Studie²¹ 25 bis 33 Prozent der Beteiligten angegeben, dass die Möglichkeit, ein Zeitkonto anzulegen, eine Motivation darstellt, sich zu engagieren.

Von einem falschen Anreizsystem geht zweifellos die Gefahr aus, dass motivierte Freiwillige negativ beeinflusst werden könnten. Dan Ariely²² weist jedoch zu Recht darauf hin, dass kaum Probleme entstehen, solange wir „die sozialen Normen und die Normen des Marktes getrennt halten“. Unter den Normen des Marktes versteht er in erster Linie monetäre Entschädigungen, während mit den sozialen Normen andere Formen der Anerkennung gemeint sind (Worte des Dankes, kleine Geschenke etc.).

Die entscheidende Frage in diesem Zusammenhang ist, ob eine Entschädigung in Form einer Zeitgutschrift als „marktkonform“ oder als „sozial“ empfunden wird. Um zu vermeiden, dass eine Zeitgutschrift als marktkonforme Entschädigung mit negativer Rückwirkung auf die freiwillige Tätigkeit wahrgenommen wird, können verschiedene Massnahmen getroffen werden:

- Die Ausrichtung des Leistungskataloges auf soziale Tätigkeiten als zentrales Steuerungselement.
- Keine Umtauschmöglichkeit der Zeitgutschriften in Geld, ein Handelsverbot und keine Übertragbarkeit der Zeitgutschriften. Eine solche „Brandmauer“ zum monetären System drängt sich auch aus steuerrechtlichen Gründen auf.
- Limitierung des Ansparvolumens, was aus inhaltlichen (Art der Leistungen) wie auch aus Steuerungsgründen (Menge der Leistungen) wesentlich ist. Nach Erreichen des Limits ist zu hoffen, dass viele Zeitvorsorgende – dann allerdings ohne weitere Zeitgutschriften – ihre Tätigkeit weiterführen und damit dem System der Freiwilligenarbeit erhalten bleiben.

Durch die beschriebenen Massnahmen sollte es möglich sein, negative Rückwirkungen auf die freiwilligen Tätigkeiten zu vermeiden. Je nach individueller Interessenlage macht es durchaus Sinn, wenn verschiedene Modelle (bezahlt / Zeitvorsorge / unentgeltlich) nebeneinander bestehen.

²¹ Oesch, Thomas; Künzi, Kilian (2008): Zeitgutschriften für die Begleitung, Betreuung und/oder Pflege älterer Menschen. Literaturübersicht und Einschätzungen von Experten aus der Praxis, Büro für arbeits- und sozialpolitische Studien BASS, im Auftrag des Bundesamt für Sozialversicherungen, Dezember 2008, S. 13.

²² Ariely, Dan (2008): Denken hilft zwar, nützt aber nichts. Warum wir immer wieder unvernünftige Entscheide treffen, Droemer Verlag, München, S. 94.



5 Aufbau und Funktionsweise der Zeitvorsorge

Einleitend ist festzuhalten, dass Aufbau und Funktionsweise der Zeitvorsorge modellhaft entwickelt worden sind. In der Praxis wird sich indessen zeigen, inwieweit das konkrete Zeitvorsorgemodell auch abweichend von den hier aufgezeigten Möglichkeiten auszugestaltet ist.

5.1 Strukturen und Akteure

Die Struktur der Zeitvorsorge ist gekennzeichnet von Abhängigkeitsbeziehungen, die nicht einer klassischen Linienorganisation entsprechen. Es handelt sich um ein System mit zahlreichen Akteurinnen und Akteuren (vgl. Abbildung 2).

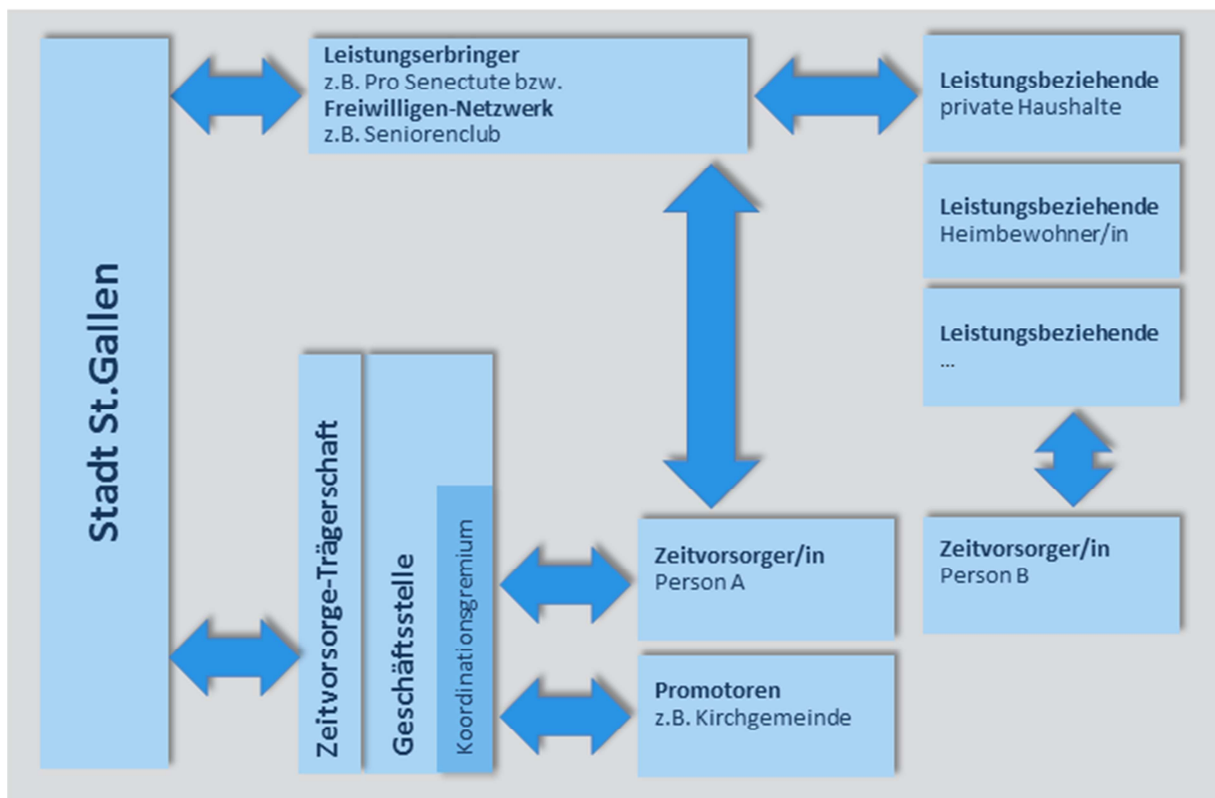


Abbildung 2: Akteure und Struktur der Zeitvorsorge

5.1.1 Zeitvorsorgende

Die primäre Zielgruppe des Zeitvorsorgemodells sind die rüstigen Seniorinnen und Senioren, welche finanziell abgesichert sind und über Zeit sowie die notwendigen Fähigkeiten verfügen.²³ Zu diesen persönlichen Fähigkeiten gehören ein angemessener Umgang mit älteren Personen, Zuverlässigkeit in der Leistungserbringung und eine hohe Selbständigkeit.

²³ Der Kreis sowohl der Zeitvorsorgenden als auch der Leistungsbeziehenden kann in einer späteren Phase u.U. ausgedehnt werden auf weitere Zielgruppen. Denkbar ist auch die Öffnung für die gesamte Bevölkerung.



Als formelle Anforderungen werden die Teilnahme an einer Grundschulung und an den Einsatzbesprechungen, eine ausreichende Mobilität und die Unterzeichnung einer Vereinbarung zur Mitwirkung in der Zeitvorsorge unabdingbar sein. Anleitungen im Einzelfall durch die Leistungserbringer sind ebenfalls vorgesehen.

Diese Einbindung in ein soziales Netzwerk wird – neben der sinnvollen Tätigkeit in der Betreuung der Leistungsbeziehenden und der Aussicht, später selbst Leistungen beziehen zu können – ein wesentliches Element für die Motivation der Zeitvorsorgenden bilden.

5.1.2 Leistungsbeziehende

Leistungsbeziehende sind die älteren bzw. alten Menschen, welche nach dem Grundsatz „ambulant vor stationär“ im gewohnten Wohnumfeld bleiben wollen, dazu aber Unterstützung bei der Alltagsbewältigung benötigen. Es können auch Personen sein, die stationär in Heimen und Spitälern untergebracht sind. Diese erhalten unterstützende Leistungen, die weder durch das bezahlte Personal in den Heimen noch durch die Angehörigen übernommen werden können.

Der wesentliche Vorteil für eine Beteiligung am Zeitvorsorgemodell liegt für die Leistungsbeziehenden darin, dass verschiedene, meist zusätzlich erbrachte Leistungen wesentlich kostengünstiger angeboten werden, da nur die Verwaltungskosten des vermittelnden Leistungserbringers anfallen. So können die heutigen Kosten von rund CHF 30 pro Stunde²⁴ auf höchstens die Hälfte reduziert werden. In Freiwilligen-Netzwerken, welche die Vermittlung ehrenamtlich abwickeln, entfallen auch diese Kosten. Dies ist auch dann der Fall, wenn sich jemand, der bereits eigene Stundenguthaben besitzt, den Einsatz einer zeitvorsorgenden Person selbst organisiert.

5.1.3 Leistungserbringer

Leistungserbringer sind diejenigen Einrichtungen, in deren Auftrag die Zeitvorsorgenden ihre Aufgabe versehen. Sie geben auch den überwiegenden Anteil der Zeit-Gutscheine²⁵ an Leistungsbeziehende aus. Leistungserbringer sind sowohl die grossen Einrichtungen im ambulanten Bereich (Spitex-Organisationen, Pro Senectute, HED) als auch die stationären Einrichtungen wie Heime, Spitäler etc. Ausserdem können auch zivilgesellschaftliche Organisationen (z.B. Seniorenclubs, Kirchgemeinden etc.) in ihrem Umfeld als Leistungserbringer aktiv werden. Den Leistungserbringern obliegen auch die Qualitätssicherung nach den Vorgaben der Stadt St.Gallen bzw. der Geschäftsstelle sowie die Bedarfsklärung im Einzelfall.

²⁴ Referenz ist hier der Tarif einer Stunde Haushilfe. Den Klientinnen und Klienten werden dafür zurzeit CHF 30 (Spitex, Berufssystem) resp. CHF 28 (Pro Senectute, HED) pro Stunde in Rechnung gestellt.

²⁵ Vgl. Abschnitt 5.2.



Es ist offensichtlich, dass das Engagement der Leistungserbringer für das Gelingen des Modells, insbesondere in der Startphase, von wesentlicher Bedeutung ist. Die Leistungserbringer sind wichtige Partner, um die Verrechnungskreisläufe zu schliessen. Die detaillierten Anforderungen und Abmachungen sind in einer Vereinbarung mit der Zeitvorsorge-Geschäftsstelle festzuhalten.

Gleichzeitig stehen Leistungserbringer vor der Herausforderung, Lenkungsmaßnahmen für die interne Organisation der Zeitvorsorge und die Wechselbeziehungen zwischen den angestammten Mitarbeitenden und den Zeitvorsorgenden zu schaffen, damit die Abläufe effizient und die Zeitkontingente gut eingesetzt sind. Auch die Auswahl der Personen, welche Zeitgutschriften erhalten, bedarf der Abklärung und einer gewissen Qualitätskontrolle.

Die wichtigsten Vorteile der Zeitvorsorge aus Sicht der Leistungserbringer:

- Unterstützung in besonders schwierigen Situationen: Auf einen von ihnen festgestellten Bedarf ihrer Klientschaft kann mit einem attraktiven, kostengünstigen Angebot reagiert werden, das sich im konventionellen Geschäftsmodell mangels Finanzierungsmöglichkeit nicht realisieren lässt.
- Kein finanzielles Risiko.
- Administrative und rechtliche Belange der Zeitvorsorge werden zentral für die ganze Stadt geregelt.
- Mehr aktive Personen: Über die gegenwärtig tätigen Freiwilligen und Sozialzeitengagierten hinaus können durch das Zeitvorsorgemodell weitere Personen angesprochen werden, die bereit sind, benötigte Leistungen zu erbringen.
- Die Marktstellung der gemeinnützigen Leistungserbringer, die seit Inkrafttreten der Pflegefinanzierung 2011 stärker als bisher in Konkurrenz mit kommerziellen Anbietern stehen, wird gestärkt. Gewisse Leistungen können nur dank der Zeitvorsorge überhaupt angeboten werden. Der Betreuungsbereich, vornehmlich für zahlungskräftige Klientinnen und Klienten, ist eine vor allem von kommerziellen Anbietern bewirtschaftete Nische, während entsprechende Leistungen für tiefe bis mittlere Einkommen auch bei ausgewiesenem Bedarf bisher schlicht nicht bezahlbar waren.

5.1.4 Zeitvorsorge-Trägerschaft (Stiftung)

Die Stadt tritt nicht selbst als Trägerin des Zeitvorsorgesystems auf, sondern gründet zusammen mit anderen lokal verankerten Institutionen²⁶, primär aus dem Sozialbereich, eine Stiftung, welche diese Aufgabe verwaltungsextern übernimmt. Die Stiftung wiederum baut

²⁶ Vgl. Abschnitt 6.1



eine Geschäftsstelle²⁷ auf, welche das operative Zeitvorsorgegeschäft betreibt. Dabei ist auch eine Angliederung der Geschäftsstelle an eine bestehende Organisation via Leistungsvereinbarung denkbar. Die Geschäftsstelle ist für die Umsetzung von Strategie und Politik der Zeitvorsorge zuständig und stellt die Zusammenarbeit mit dem Amt für Gesellschaftsfragen der Stadt St.Gallen sicher (Leistungsvereinbarung). Ausserdem kümmert sie sich um die Weiterentwicklung des rechtlichen Rahmens und um bedarfsgerechte Anpassungen bzw. eine allfällige Ausweitung von Tätigkeitsfeldern und Zielgruppen.

5.1.5 Zeitvorsorge-Zentrale (Geschäftsstelle)

Die Zeitvorsorge-Zentrale (Geschäftsstelle) ist mit dem Aufbau des organisatorischen, rechtlichen, wirtschaftlichen und technischen Wissens und mit dem operativen Betrieb des Zeitvorsorgesystems beauftragt. Ihre Aufgaben werden hier stichwortartig skizziert:

- Steuerung der Zeitvorsorge: Dokumentation, Statistik und Evaluierung; Zuteilen der Zeitmengen (Gutscheine) an die Leistungserbringer und deren Kontrolle; Vergabe der Schöpfungsrechte an die Leistungserbringer.
- Organisation: Definition und Pflege der Ablauforganisation; Standardisierung der Abläufe, der Unterlagen und des Berichtswesens; zentrale Erfassung von Stundenbuchungen bzw. Einrichtung dezentraler Stellen für die Stundenbuchungen; Bereitstellung von Technik und Tools zur Abwicklung der Zeitgutschriften, Datenverwaltung der Zeitvorsorgenden; Aufbau und Leitung der erforderlichen Gremien für die Koordination mit den Leistungserbringern; Verwaltung und Ausgabe von Zeit-Gutscheinen.
- Rechtliches: Gestaltung der Vertragsverhältnisse mit den Leistungserbringern und den Zeitvorsorgenden; Weiterentwicklung des Regelwerks; Versicherungsfragen.
- Finanzen / Zeitgutschriftensystem: Steuerung und Kontrolle der Abwicklung der Zeitgutschriften; Budgetierung und Mittelverwaltung für die Geschäftsstelle; Rücklagenmanagement in Abstimmung mit der Stadt St.Gallen.
- Qualitätssicherung: Planung und Kontrolle der Qualitätskriterien für die Leistungserbringer unter Berücksichtigung der verschiedenen Qualitätssysteme; Beschwerdestelle für Zeitvorsorgende und Leistungsbeziehende.
- Öffentlichkeitsarbeit und Netzwerkpflge: Öffentlichkeitsarbeit und Marketingplanung für die Zeitvorsorge inkl. Umsetzung; Entwicklung der Informations- und Werbeunterlagen; Erfassung von interessierten Personen als Zeitvorsorgende, netzwerkbildende und netzwerkunterstützende Massnahmen für die Zeitvorsorgenden; Anlaufstelle für Zeitvorsorgende; Statusverwaltung von Zeitvorsorgenden (aktiv, ruhend, beziehend etc.).

²⁷ In der Machbarkeitsstudie wird für die Geschäftsstelle der Begriff «Zentrale» oder «Zeitvorsorge-Zentrale» verwendet.



5.2 Prozesse: Die Zahlungs- und Leistungsflüsse

5.2.1 Übersicht

Das folgende Schaubild stellt die verschiedenen Abläufe zwischen den verschiedenen Gruppen und Akteuren dar:

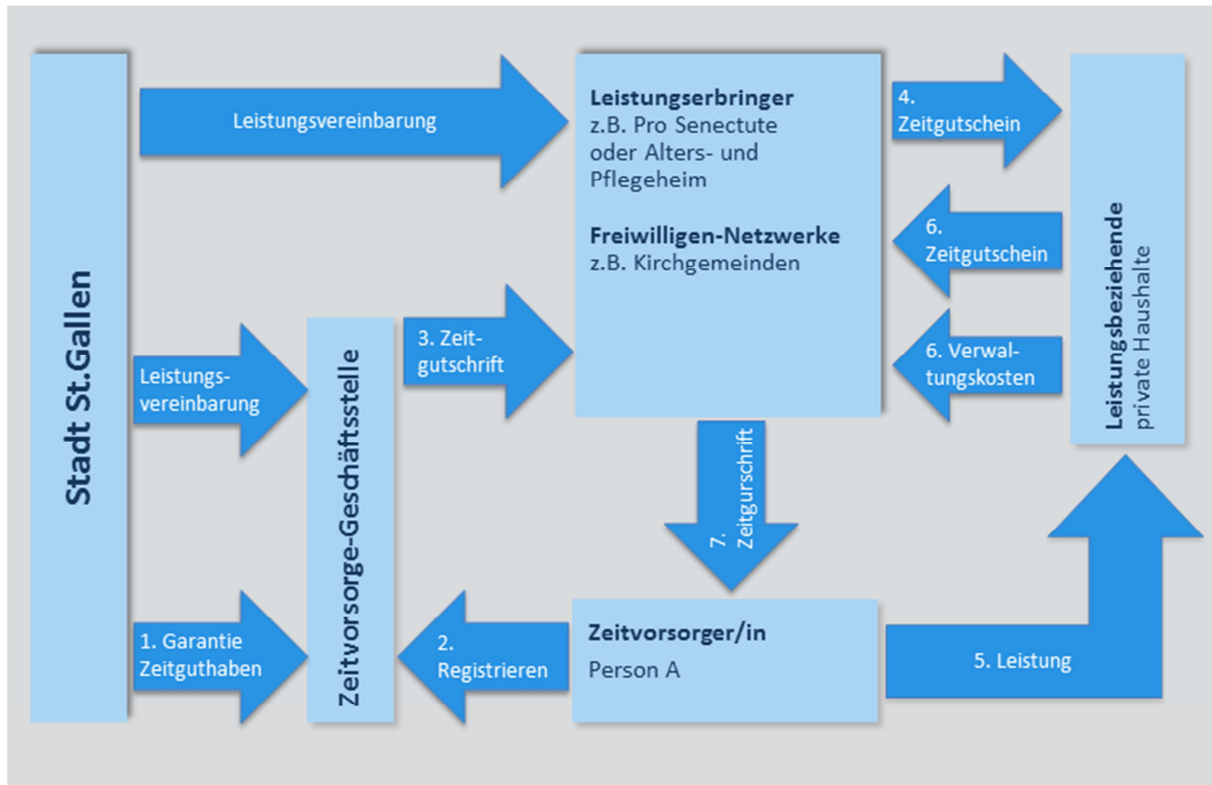


Abbildung 3: Modelldarstellung der Zahlungs- und Leistungsflüsse im Zeitvorsorgesystem

Die Nummern im Schaubild zeigen modellhaft die einzelnen Schritte, wobei diese in der Praxis auch zeitgleich denkbar sind.

1. Die Stadt St.Gallen garantiert die Einlösbarkeit der Zeitgutschrift gegenüber den Akteuren der Zeitvorsorge; dies stellt die Grundlage für die gewählte „Öffentliche Variante“ der Besicherung dar.
2. Zeitvorsorgende registrieren sich und geben die gewünschten Einsatzorte und ihr wöchentliches Leistungsausmass bekannt. Ihr Profil enthält auch Angaben zu bevorzugten Tätigkeiten. Alternativ kann die Registrierung auch durch die Leistungserbringer erfolgen.
3. Die Leistungserbringer erhalten die Informationen über die Registrierung von Zeitvorsorgenden und deren wöchentliches Leistungsausmass. In diesem Umfang können die Leistungserbringer Zeit-Gutscheine ausgeben.
4. Die Leistungserbringer geben Zeit-Gutscheine an ausgewählte Leistungsbeziehende aus und unterstützen so gezielt Personen, die mehr oder zusätzliche Leistungen benötigen.



5. Die zeitvorsorgende Person erbringt im Auftrag des Leistungserbringers Leistungen bei einer leistungsbeziehenden Person.
6. Die leistungsbeziehende Person übergibt die erhaltenen Zeit-Gutscheine dem Leistungserbringer und erstattet ihm die angefallenen Verwaltungskosten.
7. Die zeitvorsorgende Person erhält eine Zeitgutschrift auf ihr Zeit-Vorsorgekonto, welche sie später wieder 1:1 einlösen kann. Der Zeit-Gutschein wird vernichtet.

5.2.2 Leistungsspektrum im Rahmen der Zeitvorsorge

Die angebotenen Leistungen dienen der Unterstützung bei Alltagsverrichtungen, wie sie im familiären Bereich an der Tagesordnung sind. Im Mittelpunkt stehen Haushaltsführung, Wahrung und Pflege der sozialen Beziehungen und administrative Tätigkeiten. Im stationären Bereich stehen Leistungen im Vordergrund, welche die Teilhabe am gesellschaftlichen Leben unterstützen.

Der Leistungskatalog orientiert sich am alltäglichen Hilfe- und Unterstützungsbedarf im Alter und ist aus diesem Grund im Prinzip sehr weit gefasst, wobei es durchaus Überschneidungen zu Leistungen gibt, die heute von professionellen Diensten gegen Bezahlung erbracht werden.

Im konkreten Fall ist es Sache der vermittelnden Organisation, zu entscheiden, mit welchem Personal der Bedarf einer bestimmten Klientin oder eines bestimmten Klienten gedeckt werden soll. Sie kann daher den Leistungskatalog für die Zeitvorsorge auf Leistungen einschränken, welche im bisher üblichen Rahmen gar nicht erbracht werden konnten. Sie kann aber auch, unter Berücksichtigung der finanziellen Leistungsfähigkeit des Klienten / der Klientin, aus sozialer Indikation Zeitvorsorgende in den Einsatz schicken, wo bisher angestellte Mitarbeitende tätig waren. Dies gilt besonders in der Anfangsphase, in der die Leistungsempfänger, die ja noch nicht über eigene Zeitguthaben verfügen können, Leistungen auf der Basis von zugewiesenen Zeit-Gutscheinen beziehen.

Eine automatische Öffnung und Erweiterung wird sich ergeben, sobald die ersten aktiven Zeitvorsorgenden ihre Guthaben konsumieren. Soweit diese sich die Einsätze im Kreis der registrierten Zeitvorsorgenden selber organisieren, sind sie frei, die Leistungen in der Austauschbeziehung mit einer zeitvorsorgenden Person selbst zu definieren. Ab dann ist davon auszugehen, dass eine gewisse Substitution im hauswirtschaftlichen Bereich stattfinden wird und dass es zu einer Rückführung bisher bezahlter Leistungen aus dem professionellen System ins nicht-kommerzielle Laiensystem kommen wird. Dies ist angesichts der zu bewältigenden Nachfrage ein beabsichtigter und erwünschter Effekt.



5.2.3 Zeitgutschriften

Für eine geleistete Stunde erhalten die Zeitvorsorgenden eine Stunde Zeitgutschrift. Diese Gutschrift wird in der zentralen Datenbank verbucht. Für jeden Zeitvorsorgenden wird dort ein Verrechnungskonto geführt.

Die Zeiteinheiten werden in ganzen Stunden und Viertelstunden geführt. Die entsprechenden Tätigkeiten werden bei der Verbuchung aufgeführt und durch die Leistungsbeziehenden bestätigt. Die Leistungen müssen nicht an einem Stück oder innerhalb einer bestimmten Zeitspanne erbracht werden. Der Zeitraum der Leistungserbringung kann sich über mehrere Jahre erstrecken.

Die Teilnehmenden sammeln Zeitguthaben an, haben aber keine Möglichkeit, Zeitschulden zu machen. Ein Zeitverrechnungskonto kann keinen negativen Saldo aufweisen. Angesparte Zeitguthaben können weder verschenkt, vererbt noch für Dritte eingesetzt werden. Zeitguthaben sind personengebunden und verfallen, wenn sie nicht in Anspruch genommen werden. Dies ist eine Bedingung aus steuerrechtlicher Sicht.

Für den Fall von Ehe- oder Lebenspartnern, die sich beide aktiv in der Zeitvorsorge engagieren, ist die Führung eines Partnerkontos denkbar, was die Nicht-Übertragbarkeit innerhalb des gleichen Haushalts relativiert.

Der Umfang der Zeitgutschriften unterliegt einer zweifachen Begrenzung. Die erste Begrenzung und Steuerungsgrösse ist die Menge an garantierten Leistungsstunden durch die Stadt. Insoweit können die Grössenordnung des Systems und damit auch die Risiken für die Stadt limitiert werden.

Das zweite Element der Mengensteuerung besteht in der Begrenzung der Anzahl der Zeitvorsorgenden und ihres maximalen Stundenguthabens. Es ist zwingend, die Ansparhöhe des Zeitgutschriftenkontos zu limitieren, da eine Person später auch nur eine begrenzte Anzahl an Stunden in Anspruch nehmen kann und wird.²⁸

Haben Zeitvorsorgende die maximale Stundenanzahl angespart und wollen weiter im Netzwerk tätig bleiben (Aufgaben wahrnehmen, Kontakte behalten etc.), werden die Stunden nicht mehr verrechnet. Die Zeitvorsorgenden bleiben zwar aktiv, verzichten aber auf die Öffnung weiterer Zeitgutschriften.

5.2.4 Zeit-Gutscheine

Zusätzlich zu den Verrechnungskonten werden Zeit-Gutscheine verwendet. Über Gutscheine können Personen das System nutzen, die nicht über Zeitgutschriften verfügen, aber trotz-

²⁸ Die genaue Höhe wird sich in der Praxis ergeben. Für die Modellrechnung wurde von maximal 750 Stunden ausgegangen. Dies entspricht etwa zwei Stunden pro Tag innerhalb eines Jahres oder einer Stunde Leistungsbezug pro Tag während zwei Jahren.



dem Leistungen in Anspruch nehmen wollen. Dies wird in der Startphase auf alle Leistungsbeziehenden zutreffen. Im Laufe der Jahre nimmt der Anteil der Zeit-Gutscheine ab, es wird jedoch immer Leistungsbeziehende geben, denen aus sozialpolitischen Gründen der Zugang zu Zeitvorsorgeleistungen durch Zeit-Gutscheine ermöglicht wird.

Die Kriterien zur Ausgabe der Zeit-Gutscheine werden zu bestimmten Zeitpunkten von der Geschäftsstelle in Abstimmung mit der Stadt St.Gallen und den Leistungserbringern vereinbart und kommuniziert. In den ersten Jahren werden die Zeit-Gutscheine für Personen eingesetzt, die Bedarf an Leistungen haben, die im bisherigen Leistungsangebot fehlen oder deren finanzielle Möglichkeiten einen Leistungsbezug bislang unmöglich machten. Die Beurteilung dieses Bedarfs obliegt den jeweiligen Leistungserbringern.

Zeit-Gutscheine verlieren ihren Wert nach Ablauf von zwölf Monaten. In dieser Frist können sie durch die Inanspruchnahme von Leistungen eingelöst werden und sodann bei den Zeitvorsorgenden als Zeitgutschriften auf die Verrechnungskonten gebucht werden.

Die Leistungsbeziehenden erhalten die Abrechnung des Leistungserbringers und können die erhaltenen Zeit-Gutscheine als Zahlungsmittel einsetzen. Je nach Organisation fallen dabei Verwaltungskosten an, deren Höhe zwischen der Geschäftsstelle und den Leistungserbringern zu vereinbaren ist.

6 Umsetzung

6.1 Gründung einer Stiftung als Trägerschaft

Der Aufbau eines Zeitvorsorgesystems kann grundsätzlich verwaltungsintern oder verwaltungsextern gelöst werden. Eine verwaltungsexterne, privatrechtliche Lösung weist bedeutende Stärken auf:

- Sie ermöglicht die institutionelle Einbindung zahlreicher wichtiger Partner;
- Sie hat Potenzial für die Gewinnung von Sponsoringbeiträgen und Spenden;
- Sie verfügt über eine Geschäftsführung mit hoher Handlungsfreiheit und kann daher rasch und flexibel reagieren;
- Sie ermöglicht einen einfachen geografischen und thematischen Ausbau der Zeitvorsorge;
- Sie ist neutral gegenüber den Organisationen, die mit der Stadt über Leistungsvereinbarungen verbunden sind;
- Sie gestaltet ihre Öffentlichkeitsarbeit frei und gemäss ihren Bedürfnissen.

Mit der Rechtsform einer Stiftung wurden in der Vergangenheit u.a. bereits mit der Stiftung Suchthilfe und der Stiftung für Arbeit sehr gute Erfahrungen gemacht. Auch dort war die Stadt Mitstifterin und ist einerseits nach wie vor in den entsprechenden Organen vertreten,



hat den Stiftungen aber auch städtische Aufgaben durch Leistungsvereinbarung zur Erfüllung abgetreten.

Im Januar und Februar 2012 wurden mit potenziellen Mitstiftern Gespräche geführt, um die Zeitvorsorge gesellschaftspolitisch möglichst breit zu verankern. Positiv reagiert haben:

- die Stiftung Pro Senectute Kanton St.Gallen
- der Spitex Verband Kanton St.Gallen
- das Schweizerische Rote Kreuz Kanton St.Gallen
- die Frauenzentrale des Kantons St.Gallen
- die Evang.-reformierten Kirchgemeinden St.Gallen,
- die Kath. Kirchgemeinde St.Gallen
- das Amt für Soziales des Kantons St.Gallen.

Aus diesem Kreis sind verschiedene Zusicherungen für die Beteiligung als Mitstifter / Mitstifterin in einer zu gründenden Stiftung Zeitvorsorge gegeben worden, es wurden auch bereits Zusagen für finanzielle Beiträge zum Projektstart gemacht. Ausserdem sollen einschlägige Fonds und Stiftungen um Starthilfebeiträge angefragt werden. Im entsprechenden Umfang kann der im Antrag 4 festgelegte städtische Maximalbeitrag von CHF 75'000 reduziert werden.

Das Stiftungskapital muss im Falle der Zeitvorsorge nur in geringem Masse eine Sicherheitsfunktion erfüllen, da die Garantie der Zeitvorsorgeguthaben über eine Eventualverbindlichkeit der Stadt St.Gallen zugesichert wird. Es soll bei rund CHF 50'000 liegen. Die Stadt St.Gallen soll sich mit CHF 30'000 am Stiftungskapital beteiligen, weitere Organisationen können ab einem Beitrag von CHF 2'000 Mitstifter werden. Die Gründung soll im Sommer 2012 erfolgen.

6.2 Geschäftsstelle und Betriebskosten

Die zu errichtende Stiftung Zeitvorsorge übernimmt die operativen Aufgaben für den Aufbau und Betrieb des Zeitvorsorgesystems. Dazu schafft sie eine Geschäftsstelle und stellt einen Geschäftsführer oder eine Geschäftsführerin an und sorgt für die nötigen administrativen Kapazitäten. Die Geschäftsstelle kann auch an eine bestehende Organisation angegliedert werden. Die Stadt St.Gallen schliesst per 2013 mit der Stiftung Zeitvorsorge eine Leistungsvereinbarung zur Durchführung der Zeitvorsorge in der Stadt St.Gallen ab. Aufgrund des umfangreichen Aufgabenkatalogs (vgl. Abschnitt 5.1.5) werden die nötigen Mittel für die ersten drei Betriebsjahre wie folgt veranschlagt:



Geschäftsstelle	Laufender Betrieb, jährlich	zusätzlich für ersten beiden Jahre, jährlich
Personalkosten: – Geschäftsführung (ca. 50 Stellenprozent) – administrative Unterstützung (20 Stellenprozent)	CHF 100'000	CHF 20'000
Büromiete	CHF 10'000	
Büroausstattung und Büroaufwand	CHF 3'000	
Öffentlichkeitsarbeit	CHF 20'000	CHF 25'000
Projektbegleitung	CHF 10'000	CHF 15'000
Ausgleichskonto		CHF 15'000
Kollektivversicherungen für Zeitvorsorgende (Unfall, Rechtsschutz, Haftpflicht etc.)	CHF 5'000	
Gesamt	CHF 148'000	CHF 75'000

Tabelle 5: Kalkulation Budget laufender Betrieb und Zusatzkosten der Einführungsphase

Die wiederkehrenden Kosten von rund CHF 150'000 entsprechen etwa den durchschnittlichen Ergänzungsleistungen, die durch 60 Heimmonate ausgelöst werden. Gelingt es also, dank der Zeitvorsorge bei zehn Leistungsbeziehenden den Eintritt in ein Heim um ein halbes Jahr hinauszuzögern, sind die jährlichen Betriebskosten für die öffentliche Hand bereits wieder „eingespielt“. Oder aus einer anderen Perspektive: Bei 25'000 jährlich durch die Zeitvorsorge generierten Leistungsstunden gibt die Stadt pro Stunde CHF 6 aus. Müssten dieselben Leistungen im Laiensystem, z.B. durch die Pro Senectute, erbracht werden, kostet deren Restfinanzierung die Stadt rund CHF 15 pro Stunde.

6.3 Garantieleistung der Stadt

Für die Sicherstellung der langfristigen Einlösbarkeit angesparter Zeitguthaben ist die Besicherung durch die Stadt vorgesehen. Im Rahmen der Machbarkeitsstudie wurden neben der öffentlichen Besicherungsvariante, wie sie hier vorgeschlagen wird, noch weitere Modelle geprüft.²⁹ Grundsätzlich wäre ein System ohne öffentliche Garantie denkbar – so wie dies offenbar auch in Japan³⁰ funktioniert. In unserer auf Sicherheit bedachten Kultur spielt aber die Besicherung der Zeitguthaben für das Vertrauen in das Zeitvorsorgesystem eine zentrale Rolle. Selbstverständlich muss alles daran gesetzt werden, dass das System funktioniert und der schlimmste Fall eines Zusammenbruchs – falls sich zu einem späteren Zeitpunkt zu wenige oder keine neuen Zeitvorsorgenden mehr finden, die sich engagieren wollen – nicht eintritt. Dennoch muss auch diese Möglichkeit in die Überlegungen einbezogen werden. Eine Reihe von Parametern bestimmt die erforderliche Höhe der Besicherung, wobei ver-

²⁹ Vgl. Jochum-Müller, Gernot (2011): Zeitvorsorge – Solidarität zwischen dem dritten und vierten Lebensalter. Machbarkeitsstudie für ein Zeitvorsorgesystem in der Stadt St.Gallen, im Auftrag der Stadt St.Gallen und des Bundesamts für Sozialversicherungen, April 2011, SS.40-44.

³⁰ In Japan ist die Zeitvorsorge unter dem Begriff «Fureai Kippu» seit den 1990er-Jahren verbreitet. Aufgrund der anderen Mentalität wird dort aber keine Staatsgarantie benötigt.



schiedene Annahmen getroffen werden mussten und auch Risikobetrachtungen und Sensitivitätsanalysen vorgenommen wurden.

Um die mögliche Grössenordnung ermitteln zu können, wurde für die konkreten Verhältnisse in St.Gallen ein Modell entwickelt, das folgende Variablen enthält:

- Anzahl Zeitvorsorgende: Nach einem langsamen Anstieg stabilisiert sich die Teilnehmerzahl bei etwa 300 Personen pro Jahr, was etwa 2 Prozent der Bevölkerung über 65 Jahren entspricht.
- Umfang der Aktivitäten der Zeitvorsorgenden: Durchschnittlicher Einsatz von 2 Stunden pro Woche während 42 Wochen pro Jahr.
- Verhältnis von Zeit-Gutscheinen zu Zeitgutschriften: Zeit-Gutscheine werden vorwiegend zu Projektbeginn ausgegeben, um das System zum Laufen zu bringen. Ihr Anteil geht im Laufe der Jahre stark zurück und verharrt auf einem tiefen Niveau; sie haben dann nur noch eine sozialpolitische Funktion. Besichert werden müssen nur die ausgegebenen Zeit-Gutscheine, die auch eingelöst werden.
- Limitiertes Ansparvolumen: Im Durchschnitt werden etwa 350 Stunden angespart, jedoch darf das angesparte Volumen 750 Stunden pro Person nicht übersteigen.
- Nicht-Einlösequote der Zeitgutschriften: Wegen Todesfällen, Wegzug usw. wird angenommen, dass etwa ein Prozent der Zeitguthaben nicht eingelöst werden. Dieser Wert ist eine sehr vorsichtige Schätzung – auch zwei oder drei Prozent sind plausibel.
- Wert der besicherten Stunde: Besichert werden muss nur die Differenz zwischen den Gesamtkosten abzüglich der Beiträge der Leistungsbeziehenden sowie der städtischen Restfinanzierung für entsprechende Leistungen im entlohnten Bereich (Leistungsvereinbarungen zwischen Stadt und Leistungserbringern). Dies ergibt derzeit einen Betrag von CHF 15 pro Stunde, wobei mittelfristig noch die Teuerung zu berücksichtigen ist.

Ausgehend von diesen Parametern steigt das jährliche Leistungsvolumen innerhalb von wenigen Jahren auf etwa 25'000 Stunden pro Jahr an und verharrt dann auf dieser Höhe. Ein Umsatz von 25'000 Stunden entspricht etwa einem Viertel des bisherigen Volumens an hauswirtschaftlichen Leistungen, wäre also bereits ein beachtlicher Umsatz. Nach etwa zwanzig Jahren erreicht die maximale Besicherungssumme den Betrag von CHF 3,4 Mio. und stabilisiert sich dann auf diesem Niveau.

Aus Sicht der Stadt als Garantiegeberin ist entscheidend, dass

- a) die Eintretenswahrscheinlichkeit des Garantiefalls sehr klein ist, da vermutlich auch in zwanzig bis vierzig Jahren Menschen bereit sein werden, Betreuungsaufgaben zu übernehmen und



- b) die Garantiesumme relativ genau geschätzt und durch Steuerungsgrößen (Festlegen der Eckdaten wie Anzahl Zeitvorsorgende, maximales Ansparvolumen, Einsatzleistung pro Woche usw.) auch direkt beeinflusst werden kann.

Es wird Aufgabe der Stiftung sein, diese Entwicklung der Garantiesumme im Auge zu behalten und die Stadt über wichtige Veränderungen zu orientieren. Es ist durchaus vorstellbar, dass in zehn, zwanzig Jahren die Erkenntnis reift, dass aufgrund des gewachsenen Systemvertrauens auf eine formelle Garantie verzichtet werden kann, so wie nach Jahrzehnten auch auf die Golddeckung des Schweizer Frankens verzichtet werden konnte.

6.4 Zeitplan für die Einführung der Zeitvorsorge

Die Einführung gliedert sich in vier Phasen:

	2012 März bis Juni	2012 Juli bis Sept.	2012/13 Okt. bis Feb.	2013 März bis Mai	2013 Juni bis Dez.	2014	2015
<u>Phase 1</u> Politische Beschlussfassung							
Gründung Trägerschaft							
<u>Phase 2</u> Aufbau							
<u>Phase 3</u> Start							
<u>Phase 4</u> Betrieb							
Evaluierung							

Abbildung 4: Phasenplan Einführung Zeitvorsorge

Phase 1: Die Umsetzung der Zeitvorsorge ist an die politische Beschlussfassung gebunden. Zentrale Aspekte der Beschlussfassung sind die laufenden Kosten für den Betrieb der Zeitvorsorge und der Beschluss zur Besicherung. Für diese Beschlüsse ist das Stadtparlament zuständig. Der Parlamentsbeschluss untersteht dem fakultativen Referendum. Während dieser Phase wird parallel zur politischen Willensbildung die Gründung der Trägerschaft vorbereitet.



Phase 2: In der Aufbauphase werden Mitarbeitende eingestellt, die Raumfrage gelöst, die technischen Voraussetzungen für den Systemstart (Software, Gutscheine) entwickelt bzw. angepasst, administrative Abwicklungen festgelegt, das Werbematerial und die Startkampagne vorbereitet, das Netzwerk mit den Leistungserbringern gestärkt, erste Schulungsangebote für Zeitvorsorgende vorbereitet und die Ergänzungen der Leistungsvereinbarungen zwischen Stadt und Leistungserbringern detailliert.

Phase 3: Die Startphase ist geprägt von der Einführungskampagne sowie von Informations- und Bildungsveranstaltungen zum Projekt. Der Betrieb beginnt: In einem ersten Schritt registrieren sich Zeitvorsorgende für den Einsatz bei den Leistungserbringern ihrer Wahl, darauf folgt die erste Ausgabe von Zeit-Gutscheinen. Gestartet wird das Projekt mit den etablierten Leistungserbringern im ambulanten Bereich und interessierten Heimen. Mit dieser Einschränkung kann das Modell mit einigen wenigen Partnerinnen und Partnern gestartet und später, in Phase 4, ausgeweitet werden. Der schrittweise Aufbau ermöglicht eine gezielte Steuerung und Optimierung der Abläufe.

Phase 4: Die vierte Phase steht im Zeichen des Übergangs zwischen Startphase und laufendem Betrieb. Die Abläufe müssen gefestigt und auf die bis dahin gesammelten Erfahrungswerte abgestimmt werden. Das Schulungsangebot wird bedarfsgerecht ausgebaut. Zum Abschluss der Phase 4 wird eine Evaluation durchgeführt. Diese gliedert sich in zwei Bereiche: in eine quantitative Auswertung der vorhandenen Mengendaten (Anzahl Zeitvorsorgende, Anzahl ausgegebene Zeit-Gutscheine, eingelöste Zeit-Gutscheine, Kontobewegungen der Zeitguthaben etc.) sowie in eine qualitative Erhebung bei den verschiedenen Beteiligten bezüglich Erfahrungen, Nutzen und Auswirkungen der Zeitvorsorge.

7 Ausblick

Die Zeitvorsorge eignet sich nicht nur für die Altershilfe, auch andere Alters- und Zielgruppen (Behindertenbetreuung, Familienhilfe etc.) könnten von einem solchen System profitieren. Die geografische Beschränkung der Zeitvorsorge auf die Stadt St.Gallen kann sich allenfalls nachteilig auswirken, wenn es für wegziehende Zeitvorsorger/innen in der Praxis schwierig wird, ihre Zeitguthaben gegen Leistungen einzulösen.

Sowohl bezüglich Ausweitung der Zeitvorsorge auf andere Tätigkeitsfelder und Zielgruppen als auch für die Etablierung andernorts sind bereits verschiedene Interessensbekundungen beim Amt für Gesellschaftsfragen eingegangen. Die Ausgestaltung der Organisation soll daher Anschlussfähigkeit und Erweiterbarkeit berücksichtigen. Die Übertragbarkeit des Zeitvorsorge-Modells wurde in der Machbarkeitsstudie geprüft und als gegeben beurteilt, sofern engagierte Akteure vor Ort vorhanden sind. Soweit mit einer Ausweitung eine Erhöhung der Garantie verbunden ist, müssen entsprechende Ausbauschritte mit einem anteiligen Enga-



gement der jeweiligen Gebietskörperschaften an der Garantieleistung einhergehen und den zuständigen Organen vorgelegt werden. Von einer flächendeckenden Übernahme der Zeitvorsorge im ganzen Kanton oder schweizweit würden vor allem die Teilnehmerinnen und Teilnehmer profitieren, da so ein grösserer Geltungsbereich für Zeitguthaben entstünde.

Der Stadtpräsident:
Scheitlin

Der Stadtschreiber:
Linke

