



An den Grossen Rat

12.5090.02  
12.5123.02

GD/P125090/P125123

Basel, 21. Mai 2014

Regierungsratsbeschluss vom 20. Mai 2014

## **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 9. Mai 2012 den nachstehenden Anzug Beat Fischer und Konsorten dem Regierungsrat zum 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 Pflegepersonal-mangel, 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 6. Juni 2012 den nachstehenden Anzug Beatrice Alder und Konsorten dem Regierungsrat zum Bericht 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. Ausgangslage

Beide Anzüge nehmen Bezug auf das sich in der Stadt St. Gallen in Umsetzung befindliche Zeitvorsorgesystem.

## 2. Das Zeitversorgungssystem in der Stadt St. Gallen

Die Rahmenbedingungen, die dem Zeitvorsorgesystem der Stadt St. Gallen zugrunde liegen, gehen einerseits davon aus, dass die Betreuung und Pflege von betagten und hochbetagten Menschen für das Gemeinwesen in Anbetracht der demografischen Entwicklung zu einer grossen Herausforderung wird. Andererseits würden die älter werdende Bevölkerung, die Auflösung traditioneller sozialer Netze, die Kostenentwicklung im Gesundheitswesen und die drohende Personalknappheit in der Alterspflege nahelegen, nach neuen Lösungen zu suchen. Mit dem bisherigen Versorgungskonzept sei der bestehende Versorgungsauftrag mittelfristig nur noch eingeschränkt erfüllbar. Ein Zeitvorsorgesystem könne diese Situation etwas entschärfen, da es brachliegendes Potenzial mobilisiere und durch eine weniger zeitsensitive Begleitung und Betreuung die Lebensqualität der älteren Menschen verbessere.

Zeitvorsorge unterscheidet sich gemäss dem St. Galler-Modell von Freiwilligenarbeit dadurch, dass Freiwilligenarbeit ohne Abgeltung erfolgt und allenfalls Spesen entschädigt werden. In der Zeitvorsorge fliesse auch kein Geld, die Einsätze würden aber durch Zeitgutschriften auf einem persönlichen Konto abgegolten. Damit falle ein Engagement in der Zeitvorsorge nicht unter den Begriff Freiwilligenarbeit.

Durch die Zeitvorsorge sollen professionelle Anbieter in die Lage versetzt werden, sich – angesichts der steigenden Nachfrage nach ihren Dienstleistungen (Hilfe und Pflege zu Hause, Betreuung und Pflege im Heim) und den absehbaren personellen Engpässen im Gesundheitswesen – stärker als bisher auf ihre professionellen Kernkompetenzen in der Pflege zu konzentrieren, um den gesetzlichen Versorgungsauftrag sicherzustellen.

Deshalb sollen als aktive Zeitvorsorgende schwerpunktmässig die so genannten „rüstigen Seniorinnen und Senioren“ (sog. „Drittes Alter“) anvisiert werden, die über ausreichend Zeit verfügen

und körperlich und geistig fit sind. Zeitvorsorgende bringen ihre Lebenserfahrung ein und leisten nach einer Grundschulung ihre Dienste während insgesamt maximal 750 Stunden. Diese Stunden können sie nach Jahren oder Jahrzehnten bei eigenem Bedarf wieder einlösen. Leistungsbeziehende sind einerseits betagte und hochbetagte Personen, die weiterhin zuhause leben möchten und dazu unterstützende Leistungen benötigen, aber auch Bewohnerinnen und Bewohner von Alters- und Pflegeheimen. Etablierte Organisationen (Spitex, Pro Senectute, stationäre Einrichtungen usw.) sollen die Koordination der Zeitvorsorgenden, die Bedürfnisabklärung und viele weitere Aufgaben übernehmen.

Die Leistungen der Zeitvorsorge sind in einem eigenen Leistungskatalog definiert. Sie umfassen Leistungen zur Unterstützung in der Alltagsbewältigung für betagte und hochbetagte Personen, die von Laien erbracht werden können. Innerfamiliäre Hilfeleistungen sind von der Zeitvorsorge ausgeschlossen. Die Zeitvorsorge soll nicht bisheriges Engagement ersetzen, sondern dort helfen, wo Lücken bestehen. Als Gegenleistung erhalten die im System der Zeitvorsorge Aktiven eine Zeitgutschrift im zeitlichen Umfang der Leistungserbringung. Die von den Zeitvorsorgenden erworbenen Zeitgutschriften sind persönliche Guthaben. Sie sind aus steuerrechtlichen Gründen nicht übertragbar und können weder verschenkt noch vererbt werden. Zur Verwaltung des Systems werden Online-Verrechnungskonten eingesetzt. Ergänzend werden auch papierene Zeitgutscheine eingesetzt, um auch für Personen ohne Zugang zum Internet eine kundenfreundliche Abwicklung sicherzustellen.

Eine Trägerschaft (Verein, Stiftung usw.) ist verantwortlich für das organisatorische, rechtliche, wirtschaftliche und technische Wissen sowie für die Weiterentwicklung der Zeitvorsorge. Sie setzt für den Betrieb der Zeitvorsorge eine Zentrale ein und führt diese. Die Trägerschaft stellt auch die Öffentlichkeitsarbeit und Weiterentwicklung des Zeitvorsorgesystems sicher. Ausserdem stellt sie, in Zusammenarbeit mit den Leistungserbringern, Bildungsangebote für Zeitvorsorgende zur Verfügung (Einführungskurse in die Zeitvorsorge, Grundschulung von Laien für den Einsatz bei Betagten usw.).

Die Stadt St. Gallen als Initiatorin des Zeitvorsorgesystems finanziert die Trägerschaft und deren Zentrale durch jährliche Subventionen und garantiert die Einlösung der Zeitgutschriften. Finanziert wird das Modell, indem die Stadt eine jährliche Subvention von 150'000 Franken an die Trägerschaft für den Betrieb der Zeitvorsorge-Zentrale sowie einen einmaligen Beitrag von 200'000 Franken für den Systemaufbau leistet. Gleichzeitig stützt sich das System auf eine Garantieleistung der Stadt in Höhe von 3.4 Mio. Franken, um dem System das nötige Vertrauen zu verleihen. Diese bürgt für die langfristige Einlösbarkeit der Zeitgutschriften durch Betreuungsleistungen. Sollte das Projekt vorzeitig scheitern und in einigen Jahren niemand mehr da sein, der sich in Zeit entgelten lässt, würde die Stadt den Leuten, die Zeit angespart haben, die benötigten Dienstleistungen mit Geld aus dem Garantietopf bezahlen.

Für die Umsetzung des Zeitvorsorgesystems verantwortlich ist die Trägerschaft, in welche die bestehenden Leistungserbringer in geeigneter Form involviert sind. Die Trägerschaft ist für die strategische Ausrichtung und die Etablierung der Zeitvorsorge verantwortlich. Die Zentrale bildet die operative Geschäftsstelle der Trägerschaft. Die Zentrale ist Serviceeinrichtung für alle beteiligten Gruppen und sorgt für die Sicherstellung der Abläufe und der Kommunikation im Zeitvorsorgesystem.

Als Alternative zu einem der Nachfrage entsprechenden Ausbau der aktuellen professionellen Leistungserbringung wird das Zeitvorsorgesystem für die Leistungsbeziehenden als deutlich günstiger und für die Stadt zumindest nicht teurer angesehen.

### **3. Die Alterspflegepolitik des Kantons Basel-Stadt**

Das Prinzip der ergänzenden Hilfe und Pflege, das der ganzen Alterspflegepolitik des Kantons Basel-Stadt zugrunde liegt, zielt auf die Gewährleistung einer möglichst guten Wohn- und Lebensqualität ab. Bei der Gestaltung von Hilfsangeboten stehen die Förderung und die Aufrechterhaltung der Selbstständigkeit im Vordergrund. Noch vorhandene Fähigkeiten sollen erhalten und gefördert und dadurch die noch mögliche Autonomie gewährleistet werden. Betagte sollen – mit Unterstützung durch Angehörige und Spitex-Dienste – so lange wie möglich zu Hause leben können.

Spitex-Dienste bilden oft die Grundlage für das Verbleiben in der eigenen Wohnung. Sie bieten Grundpflege, Behandlungspflege und Haushalthilfe an. Die Grundpflege deckt alle Belange der häuslichen Gesundheits- und Krankenpflege ab. Die Behandlungspflege bezieht sich auf ärztliche Verordnungen wie zum Beispiel Wundversorgung oder Verabreichung von Medikamenten. Sowohl Grund- wie Behandlungspflege sind kassenpflichtig. Die Haushalthilfe bietet Entlastung beim Einkaufen, Kochen, Waschen usw. und ist nicht kassenpflichtig. Spezielle Spitex-Dienste gibt es für die Betreuung von dementen Menschen und für Nachteinsätze.

Ergänzende Unterstützung erfolgt durch Mahlzeitendienste, Mittagstische in Kirchgemeinden, Alterssiedlungen und Pflegeheimen, Tagespflegeheime und Entlastungsaufenthalte in Alters- und Pflegeheimen. Gemeinnützige Organisationen haben in Basel-Stadt ein breites Angebot an unterschiedlichsten Dienstleistungen aufgebaut. Eine kantonale Besonderheit ist die finanzielle Unterstützung, die Angehörige oder Nachbarn für regelmässige Hilfeleistungen erhalten können. Auch die Freiwilligenarbeit leistet einen massgeblichen Beitrag zur Aufrechterhaltung der Selbstständigkeit von betagten und hochbetagten Menschen.

Schliesslich nimmt das Angebot an Wohnungen mit Serviceangeboten jährlich zu. Alterssiedlungen und Pflegeheime erkennen in diesem Angebot eine gute Ergänzung zum bestehenden Angebot.

Erst wenn alle diese Möglichkeiten ausgeschöpft sind, wird der Eintritt in ein Pflegeheim in Betracht gezogen. Dieser erfolgt erst, wenn die Möglichkeiten der Hilfe und Pflege zu Hause ausgeschöpft sind, eine Bedarfsabklärung stattgefunden hat, der Bedarf für einen Pflegeplatz nachgewiesen ist und die oder der Betroffene bereit sind, in ein Heim einzutreten.

### **4. Fazit**

Das im Kanton Basel-Stadt funktionierende System der Betagtenpflege zu Hause einerseits und die Ausgestaltung des Zeitvorsorgesystems andererseits sprechen gegen die kantonale Einführung eines Zeitvorsorgesystems im geschilderten Sinne. Da zudem der Aufbau und ein anschliessend fünfjähriger Betrieb rund eine Million Franken kostet, müssten diese Mittel an anderem Ort eingespart oder zusätzlich gesprochen werden und dies unter Berücksichtigung der Möglichkeit eines vorzeitigen Scheiterns des Projekts mit zusätzlichen Garantieleistungen des Kantons. Schliesslich werden einfache Pflege und vor allem Haushaltsarbeiten heute schon von Spitex-Angestellten, gemeinnützigen Organisationen, pflegenden Angehörigen und Nachbarn oder ehrenamtlich Tätigen erbracht. Die heutigen Leistungserbringer der kantonalen Betagtenpflege sind untereinander eingespielt und koordiniert und unterliegen einer Qualitätskontrolle. Durch eine zusätzliche Leistungsebene müsste diese neue Ebene in das bestehende System integriert und mit den anderen Leistungen koordiniert werden, was – neben der Frage, wer diese Aufgabe übernimmt – zusätzliche Aufwände generieren würde.

## 5. Antrag

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

Im Namen des Regierungsrates des Kantons Basel-Stadt



Dr. Guy Morin  
Präsident



Barbara Schüpbach-Guggenbühl  
Staatsschreiberin