

Vorlage Stadtparlament

Datum	7. November 2017
Beschluss Nr.	1068
Aktenplan	329.10 Gemeinnützige Gesellschaften und allgemeine Hilfsvereine

Stiftung Zeitvorsorge: Berichterstattung über den Aufbau und den operativen Betrieb bis Ende 2016

Antrag

Wir beantragen Ihnen, folgenden Beschluss zu fassen:

Vom Bericht wird Kenntnis genommen.

1 Zusammenfassung

Die Stiftung Zeitvorsorge wurde von der Stadt sowie fünf weiteren Organisationen im Dezember 2012 gegründet, mit dem Zweck, ein lokales Zeitvorsorgesystem für die gegenseitige Unterstützung zwischen der dritten und vierten Generation aufzubauen und zu betreiben. Das Stadtparlament hat dem Vorhaben im Mai 2012 mit grosser Mehrheit zugestimmt. Nach fünf Jahren wird dem Stadtparlament nun über den Aufbau und den Start der St.Galler Zeitvorsorge Bericht erstattet. Grundlage der Berichterstattung ist eine externe Evaluation durch die INFRAS AG, Zürich.

Nach fünf Jahren ergibt sich bei einer Einrichtung, die auf Zyklen von 15 bis 20 Jahren ausgerichtet ist, noch kein abschliessendes Bild. Der Stadtrat legt mit diesem Bericht eine erste Bestandesaufnahme vor, die jedoch bereits fundierte Erkenntnisse zum Aufbau und zur Startphase sowie wertvolle Hinweise für die weitere Umsetzung liefert. Sie zeigt, welche konzeptionellen Elemente aus der Machbarkeitsstudie funktioniert haben, aber auch, wo aufgrund der Erfahrungen in der Praxis und der effektiven Rahmenbedingungen Anpassungen nötig waren bzw. noch anstehen.

Die externe Evaluation zieht ein positives Fazit und stellt den Mitwirkenden in Stiftungsrat, Geschäftsführung und Einsatzorganisationen sowie – ganz wichtig – den engagierten Zeitvorsorgenden und den Leistungsbeziehenden ein gutes Zeugnis aus. Sie alle haben sich auf Neuland gewagt und sich mit Offenheit auf dieses innovative Vorhaben eingelassen. Dies ist nicht selbstverständlich – aber es ist auch nötig, um den Herausforderungen, die sich dem Gemeinwesen im Zusammenhang mit der demografischen Entwicklung der kommenden Jahrzehnte stellen, mit Tatkraft, Kreativität und Ausdauer zu begegnen. Der Stadtrat bedankt sich bei dieser Gelegenheit bei allen, die in den vergangenen fünf Jahren dazu beigetragen haben, dieses Modellvorhaben in die Tat umzusetzen. Sie haben mit Herzblut und Freude mit angepackt und dürfen stolz sein auf das Erreichte.

Der Zeitvorsorge kommt im Rahmen der städtischen Sozialpolitik strategische Bedeutung zu. Sieht man von den Sozialversicherungen (AHV, IV, EL, KVG) und der beruflichen Vorsorge (BVG) sowie von Zulassungsfragen (Betriebs- und Berufsausübungsbewilligungen, Pflegeheimliste) ab, liegt der Altersbereich weitgehend in der Zuständigkeit der kommunalen Ebene. Es liegt an den politischen Gemeinden, die nötigen Dienste und Infrastrukturen bereitzustellen, zu beaufsichtigen und entsprechend den gesetzlichen Vorgaben mitzufinanzieren (z.B. Pflegefinanzierung). Die Bereiche der ambulanten Dienste (Spitex, Hilfe und Pflege zu Hause), der stationären Langzeitpflege (Alters- und Pflegeheime) und der Sozialberatung im Alter sind gut etabliert und bewährt. Darüber hinaus ist jedoch eine durchgehende Versorgungskette nötig, um den älteren und hochaltrigen Menschen und ihren Angehörigen ein bedarfsgerechtes Leistungsangebot bereit zu stellen, das ihnen unter Wahrung grösstmöglicher Autonomie erlaubt, ein würdevolles Alter zu erleben.

Viele Betroffene finden sich in den vorhandenen Angeboten nur unzureichend zurecht, in ihrer Suche nach der passenden Lösung für die aktuelle Lebenssituation fühlen sie sich überfordert und alleingelassen. Die Koordination und Kommunikation zwischen verschiedenen Diensten ist oft mangelhaft. Dies kann zu Frustration führen, aber auch zu unerwünschten Ergebnissen wie vorzeitigen Heimeintritten von nicht oder nur wenig pflegebedürftigen Menschen, die mit der nötigen Unterstützung durchaus noch autonom im eigenen Haushalt leben könnten. Dies ist unerwünscht für das Individuum, aber auch für die Gesellschaft, da mit hohen Kosten verbunden.

Die Zeitvorsorge löst nicht alle diese Probleme, doch sie leistet einen wichtigen Beitrag, um vorzeitige Heimeintritte zu vermeiden. Zeitvorsorge schafft Beziehung, sie hilft gegen Vereinsamung und Isolation im Alter, sie kann bei alltäglichen Handreichungen Unterstützung geben, wenn mit zunehmender Gebrechlichkeit frühere Selbstverständlichkeiten schwinden. Dabei hilft sie nicht nur den Leistungsbeziehenden, sondern auch den aktiven Zeitvorsorgenden selbst. Ihnen ermöglicht sie den Aufbau eines persönlichen Zeitkontos im Sinne einer „Vierten Säule“¹, doch noch bedeutsamer ist die soziale und psychologische Rückwirkung auf die Engagierten selbst: Sie bauen in der nachberuflichen Phase ihr soziales Netzwerk aus, indem sie neue Kontakte knüpfen, sich aktiv Neuem und Ungewohntem aussetzen, sich als sinnhaft tätig erfahren, indem sie helfen. Damit gestalten sie ihr „Drittes Alter“ als spannenden, positiv aufgeladenen Lebensabschnitt, in dem sie persönlich wachsen, sie betreiben beste Prävention und Gesundheitsförderung für sich selbst.

Die Zeitvorsorge wirkt auch zurück in die Einsatzorganisation (z.B. Spitex): Die Rückmeldungen der von ihr betreuten Zeitvorsorgenden helfen dabei, die professionellen Leistungen zu optimieren und ihre Qualität zu steigern, es können Missverständnisse vermieden oder ausgeräumt werden, die dem Zeitdruck, unter dem die abzurechnenden Leistungen erbracht werden, geschuldet sind. Die Ausführungen zu den finanziellen Aspekten verschweigen nicht, dass die Zeitvorsorge auch etwas kostet und dass diese Kosten pro geleistete Einsatzstunde noch nicht auf der mittel- bis langfristig optimalen Höhe liegen. Heute, knapp dreieinhalb Jahre nach dem operativen Start im Juni 2014, ist das für den Endausbau angestrebte Volumen noch nicht erreicht. Das Erreichte ist beachtlich, doch es gilt noch weiter zuzulegen. Der Stiftungsrat hat mit der in Zusammenarbeit mit der Pro Senectute auf-geleisteten Ausweitung der Leistungen auf den hauswirtschaftlichen Bereich bereits einen wichtigen

¹ Der Begriff „Vierte Säule“ im Zusammenhang mit der Zeitvorsorge wurde erstmals von Cécile Schefer, Geschäftsführerin der Spitex Centrum - Stadt Spitex, verwendet, die mit ihrer Masterarbeit von 2008 mit dem Titel „Die vierte Säule“ wichtige Grundlagen lieferte für die Umsetzung des Modellvorhabens in der Stadt St.Gallen.

Schritt getan. Beim zweiten wichtigen Ansatzpunkt, um die Zeitvorsorge flächendeckend in der ganzen Stadt auszurollen, ist die Unterstützung der Stadt gefragt: Die strategische Bedeutung der Zeitvorsorge für die städtische Alters- und Generationenpolitik muss auch in den städtischen Leistungsvereinbarungen mit Anbietern der Hilfe und Pflege zu Hause ihren Niederschlag finden, indem die Öffnung der einschlägigen Organisationen für die Zeitvorsorge und deren aktive Beteiligung in die Leistungsvereinbarung aufgenommen werden.

Eine weitere wichtige Erkenntnis aus der Evaluation, aber auch aus den zahlreichen Fallbeispielen von Zeitvorsorge-Tandems, die seit Beginn in verschiedenen Medienportraits zum Ausdruck kamen: Bei der Zeitvorsorge geht es zwar auch um handfeste Hilfe und Unterstützung, vor allem aber geht es um Beziehung. Zwischen zwei Personen, die zu einem „Tandem“ zusammengebracht werden, zwischen dem/der Zeitvorsorgenden und der zuständigen Person in der Einsatzorganisation, zwischen den Interessentinnen und Interessenten, die sich auf der Geschäftsstelle melden, zwischen Angehörigen und Geschäftsführerin, die sich nach einem möglichen Zeitvorsorgeeinsatz zu Gunsten eines Familienmitglieds oder zur eigenen Entlastung erkundigen. Zeitvorsorge ist wegen der Zeitgutschrift als Gegenleistung für eine Einsatzstunde nicht Freiwilligenarbeit im klassischen Sinn einer unentgeltlichen Leistung, doch wer in der Zeitvorsorge mitmacht, tut es freiwillig und aus innerer Motivation. Diese Beziehungen zu initiieren, ihnen eine Grundlage und einen Rahmen zu geben, damit sie wachsen, gedeihen und Früchte tragen können, das ist die Aufgabe der Geschäftsstelle und der Einsatzorganisationen.

Die Befragungen im Rahmen der Evaluation zeigen, dass diese professionelle Beziehungsarbeit hochgeschätzt wird. Es ist keine gewagte Behauptung, dass ohne sie die Zahnrädchen der Zeitvorsorge bald einmal stillstehen würden. Dem Stadtrat ist die Bedeutung des zivilgesellschaftlichen Engagements und der Freiwilligenarbeit sehr bewusst. Indem er sich hinter die Zeitvorsorge stellt, geht er einen Schritt weiter und bekennt Farbe: Freiwilligenarbeit braucht Hege und Pflege und die Mittel dafür stellen eine Werte schaffende Investition in unser Sozialkapital als Gemeinschaft dar. Das St.Galler Zeitvorsorge-Vorhaben ist gut gestartet und konnte Wurzeln schlagen. Die kommenden Jahre gelten dem Wachstum und der weiteren Entwicklung, die es zu ermöglichen gilt.

2 Inhaltsverzeichnis

1	Zusammenfassung	1
2	Inhaltsverzeichnis	4
3	Ausgangslage	4
4	Bestellung einer externen Evaluation	5
5	Meilensteine der Zeitvorsorge St.Gallen.....	5
6	Evaluationsfragen	7
7	Methodisches Vorgehen	7
8	Die wichtigsten Fakten und Zahlen aus dem Evaluationsbericht	8
9	Beurteilung durch das Evaluationsteam	11
9.1	Ebene Konzept	11
9.2	Ebene Umsetzung/Leistungen.....	12
9.3	Ebene Outcome	13
9.4	Ebene Impact.....	14
10	Empfehlungen aus der Evaluation.....	15
11	Öffentliche Aufmerksamkeit.....	18
12	Zusammenarbeit mit dem Verein KISS	19
13	Sozialpolitischer Hintergrund der Schaffung der Zeitvorsorge	19
14	Finanzielle Aspekte.....	21

3 Ausgangslage

Am 12. Juni 2012 hat das Stadtparlament mit grosser Mehrheit der Gründung einer Stiftung zur Zeitvorsorge zugestimmt. Hierfür wurde ein Beitrag von CHF 30'000 an das Stiftungskapital, ein wiederkehrender Betriebsbeitrag von jährlich CHF 150'000 ab 2013 sowie für die ersten zwei Jahre ein zusätzlicher Aufbaubeitrag von je CHF 75'000 gewährt. Für die mit dem Zeitvorsorgesystem verbundene Garantie (Besicherung) wurde ein Verpflichtungskredit in der Höhe von CHF 3.4 Mio. erteilt.² Die Besicherung kommt nur zum Tragen, falls angesparte Zeitguthaben zu einem späteren Zeitpunkt nicht gegen Leistungen eingetauscht werden können, weil keine oder zu wenige neue Zeitvorsorgende für Einsätze zur Verfügung sehen. Ausserdem wurde beschlossen, dass dem Stadtparlament nach Ablauf von fünf Jahren über das Zeitvorsorge-Vorhaben Bericht zu erstatten sei.

Mit dieser Vorlage kommt der Stadtrat diesem Auftrag zur Berichterstattung nach. Das St.Galler Zeitvorsorge-Vorhaben hat seit seiner Lancierung hohes Interesse in der Öffentlichkeit geweckt. Dies nicht nur in der Stadt St.Gallen selbst, sondern auch überregional, national und sogar international.

² Bei der Besicherungssumme von CHF 3.4 Mio. handelt es sich um eine latente Eventualverpflichtung. Sie ist im Jahresbericht der Stadt St.Gallen jeweils im Zahlenteil ausgewiesen, im JB 2016 findet sich die Angabe in der Bestandesrechnung unter „Bürgschaften und Garantien“ (S. 181 des Zahlenteils).

Die Anfragen von Medien, anderen Gemeinden und Kantonen, von parlamentarischen Kommissionen, von Forschenden, Fachorganisationen und Vereinen waren zahlreich und gaben Gelegenheit, die Thematik des Zeittauschs im Dienste der Generationensolidarität in die öffentliche Diskussion zu bringen und die Menschen mit konkreten Beispielen von „Zeitvorsorge-Tandems“ auf einer persönlichen Ebene anzusprechen.

Der Zeittausch-Gedanke geniesst angesichts der demografischen Entwicklung und der damit einhergehenden gesellschaftlichen, sozial- und finanzpolitischen Herausforderungen viel Aufmerksamkeit, weil er eine Verlagerung des Austausches vom Medium Geld ins Medium Zeit ermöglicht. Damit eröffnen sich neue Lösungsansätze, die es den Menschen erlauben, auf alternative Weise Vorsorge für ihr eigenes Alter zu betreiben und gleichzeitig ihr soziales Netzwerk zu erweitern und zu verstärken. Gerade Letzteres trägt in einem nicht zu unterschätzenden Mass ebenfalls zur persönlichen Vorsorge bei. Dies insbesondere in einer Zeit, in der die ältere Bevölkerung nicht mehr selbstverständlich auf ein tragfähiges familiäres Netz in Wohnortnähe zurückgreifen kann.

Aufgrund des hohen öffentlichen Interesses und des innovativen Ansatzes hat sich der Stiftungsrat der Zeitvorsorge dafür entschieden, im Hinblick auf die Berichterstattung ans Parlament eine externe Evaluation im Sinne einer wissenschaftlichen Begleitung vornehmen zu lassen, damit Wirkungen und Zielerreichung von neutraler Seite begutachtet werden.

4 Bestellung einer externen Evaluation

Zu diesem Zweck wurden im Winter 2015 fünf Anbieter zur Offertstellung eingeladen. Die Evaluation sollte klären, inwiefern die mit dem Vorhaben Zeitvorsorge angestrebten Ziele erreicht werden bzw. wo auf dem Weg dorthin man sich befindet. Es wurden Aussagen erwartet, ob und in welchen Bereichen die Evaluator/innen Anpassungsbedarf orten und welche Massnahmen sie gegebenenfalls empfehlen. Den Zuschlag erhielt das Beratungs- und Planungsunternehmen INFRAS mit Sitz in Zürich, in Zusammenarbeit mit Careum Forschung. Die Begleitgruppe bestand aus dem Ausschuss des Stiftungsrates und der Geschäftsführerin der Stiftung. Die Arbeiten starteten Ende Mai 2016, einen Zwischenbericht legte das Evaluationsteam im September 2016 vor. Am 30. März 2017 fand unter Beteiligung verschiedener Anspruchsgruppen ein Schlussworkshop statt, an dem mit Prof. Dr. em. François Höpflinger und Prof. Dr. Ulrich Otto (Careum Forschung) auch zwei renommierte Experten für Gerontologie bzw. bürgerschaftliches Engagement und kommunale Versorgungsplanung teilnahmen. An diesem Anlass wurden die Erkenntnisse und Schlussfolgerungen der Evaluation validiert und diskutiert. Den Schlussbericht³ legte die Auftragnehmerin Anfang Mai 2017 vor. Er kann auf der Website der Stiftung Zeitvorsorge unter <http://www.zeitvorsorge.ch/pdf/1507216177017-evaluationsbericht-zeitvorsorge-infra.pdf> heruntergeladen werden.

5 Meilensteine der Zeitvorsorge St.Gallen

Bevor inhaltlich auf die externe Evaluation und die darin gewonnenen Erkenntnisse eingegangen wird, sei die Entwicklung des St.Galler Zeitvorsorge-Vorhabens samt Vorgeschichte kurz wiedergegeben:

³ Trageser J. et al. (2017): Evaluation des St.Galler Zeitvorsorgemodells. Schlussbericht, INFRAS Forschung und Beratung, Zürich, 3. Mai 2017.

Juli 2007	BR Pascal Couchepin lanciert die Idee einer Art Zeitbörse, in der Pensionierte durch einfache Betreuungs- und Unterstützungsleistungen für betagte und pflegebedürftige Menschen Zeitguthaben ansparen und sich dadurch das Anrecht auf spätere Hilfeleistung erwerben können.
Dezember 2008	Die Literaturstudie „Zeitgutschriften für die Begleitung, Betreuung und/oder Pflege älterer Menschen“ des Büros für arbeits- und sozialpolitische Studien BASS AG, erstellt im Auftrag des Bundesamtes für Sozialversicherungen (BSV), liegt vor.
September 2008	Anfrage des BSV bei der Stadt St.Gallen bezüglich des Interesses an einer Machbarkeitsstudie für ein Zeitvorsorgesystem auf kommunaler Ebene im Rahmen eines Pilotprojekts.
Juni 2009	Der Stadtrat beauftragt die Jochum-Müller OG aus Dornbirn (A) mit der Erstellung einer lokalen Machbarkeitsstudie für ein Zeitvorsorgesystem. Die Projektleitung liegt beim Amt für Gesellschaftsfragen. Das BSV unterstützt das Projekt ideell, fachlich und finanziell.
April 2011	Die Machbarkeitsstudie liegt vor. Sie beinhaltet das Konzept für ein generationenübergreifendes Zeitvorsorgesystem in der Stadt St.Gallen. Darin sind die technischen, rechtlichen, organisatorischen und finanziellen Rahmenbedingungen abgesteckt, und das Verhältnis von Zeitvorsorgeleistungen zur formellen und informellen Freiwilligenarbeit sowie zur bezahlten Arbeit ist geklärt.
Juni 2012	Das Stadtparlament stimmt der Gründung der Stiftung Zeitvorsorge zu. Es garantiert durch einen Verpflichtungskredit von maximal CHF 3.4 Mio. die Besicherung der geleisteten Stunden und gewährt der Stiftung ab 2013 einen wiederkehrenden Betriebsbeitrag sowie eine Starthilfe für die Aufbauphase.
August – Dezember 2012	Gewinnung von Mitstiftern und Vorbereitung der Stiftungsgründung.
Dezember 2012	Eintrag der Stiftung Zeitvorsorge St.Gallen ins Handelsregister, Konstituierung des Stiftungsrates unter dem Vorsitz von Reinhold Harringer.
Frühjahr 2013	Ausschreibung und Wahl der Geschäftsführung.
August 2013	Geschäftsführerin Priska Muggli nimmt ihre Arbeit auf. Die Geschäftsstelle bezieht einen Büroraum bei Benevol St.Gallen am Marktplatz 24.
August – Dezember 2013	Aufbau der Geschäftsstelle, Vorbereitung der Umsetzung im Hinblick auf die Testphase und den offiziellen Start der Zeitvorsorge.
Januar – April 2014	Testphase mit vier Einsatzorganisationen.
Juni 2014	Offizieller Start des St.Galler Zeitvorsorgesystems mit Medienorientierung.
Ende 2014	Bilanz am Jahresende: 33 aktive Zeitvorsorgende in 8 Einsatzorganisationen haben bereits rund 1'500 Einsatzstunden für 15 Leistungsbezügerinnen und -bezüger geleistet.
November 2015	Gewinn der Gesamtwertung des „Prix Excellence Publique“ am nationalen Innovationswettbewerb der Schweizerischen Gesellschaft für Verwaltungswissenschaften (SGVW) sowie Auszeichnung als bestes Projekt in der Kategorie „Bürgerorientierung“.
Dezember 2015	Ausschreibung des Mandates für die externe Wirkungsevaluation der Zeitvorsorge St.Gallen.
Ende 2015	Bilanz am Jahresende: Im Jahr 2015 waren 81 aktive Zeitvorsorgende mehr als 6'300 Stunden für 53 Leistungsbeziehende im Einsatz. Die Anzahl der Einsatzorganisationen liegt unverändert bei 8.
Mai 2016	Kick-off der externen Evaluation mit Auftragnehmerin INFRAS Forschung und Beratung, Zürich.

Ende 2016	Bilanz am Jahresende: 119 aktive Zeitvorsorgende, knapp 7'500 Leistungsstunden zugunsten von 80 Leistungsbeziehenden, 10 Einsatzorganisationen.
März 2017	Evaluation INFRAS: Ergebnis-Workshop für Stiftungsrat und Vertretungen der Einsatzorganisationen mit Prof. Dr. François Höpflinger und Prof. Dr. Ulrich Otto als Experten.
Mai 2017	Schlussbericht der externen Evaluation von INFRAS liegt vor.

Für die Evaluation standen Daten und Erfahrungen aus lediglich zweieinhalb Jahren operativer Tätigkeit zur Verfügung (Juni 2014 bis Ende 2016). Angesichts eines Vorhabens wie der Zeitvorsorge, das langfristig ausgelegt ist und mit einem Zeitraum von durchschnittlich 8 bis 15 Jahren zwischen aktiver Mitwirkung und Beginn des Eintauschs angesparter Zeitguthaben rechnet, ist dies sehr kurz. Entsprechend können die nun vorliegenden Erkenntnisse nur einen Zwischenstand abbilden, mit Fokus auf die Start- und Aufbauphase und die damit zusammenhängenden Prozesse und Herausforderungen. Die Zeitvorsorge ist ein Generationenprojekt und es braucht entsprechend Zeit, bis eine umfassende Würdigung dieser sozialpolitischen Innovation möglich ist.

6 Evaluationsfragen

Die Hauptfragen, denen die Evaluation nachging, sind im Folgenden entlang der verschiedenen Evaluationsebenen aufgeführt:

Ebene Konzept: Entspricht das Zeitvorsorgesystem einem Bedürfnis der Anspruchsgruppen in der Stadt St.Gallen? Inwiefern eignet sich das Modell der Zeitvorsorge, die anvisierten Ziele zu erreichen? Inwiefern liesse sich das Modell der Zeitvorsorge geografisch, inhaltlich und in Bezug auf die Zielgruppen ausweiten?

Ebene Umsetzung/Leistungen: Wie bewährt sich die Umsetzungsorganisation? Sind die bisherigen Leistungen (Beteiligung der Einsatzorganisationen; Art, Umfang und Qualität der Leistungen der Zeitvorsorgenden) angemessen und entsprechen sie den Erwartungen? Was sind Stärken und Schwächen der bisherigen Umsetzung?

Ebene Outcome: Inwieweit werden die intendierten (beabsichtigten) Wirkungen bei den Leistungsbeziehenden, Zeitvorsorgenden und Einsatzorganisationen erreicht? Lassen sich auch nicht-intendierte Wirkungen feststellen?

Ebene Impact: Welche Wirkungen hat die Zeitvorsorge auf das Versorgungssystem in der Stadt St.Gallen? Gelingt es damit, die Versorgungssicherheit zu erhöhen und die Kosten zu reduzieren?

7 Methodisches Vorgehen

Um ein umfassendes, breit abgestütztes Bild zu erhalten, hat sich das Evaluationsteam einer Reihe verschiedener quantitativer und qualitativer Forschungsmethoden bedient. Entsprechend den Erkenntniszielen und abgestimmt auf die jeweiligen Zielgruppen kamen folgende Methoden zur Anwendung:

- Dokumentenanalyse (konzeptionelle Dokumente, Dokumente zur Umsetzung, Protokolle, etc.)
- Experteninterviews (zwei Gründungsmitglieder, ein Stiftungsratsmitglied, Geschäftsführerin)

- Auswertung der statistischen Daten aus dem Zeiterfassungs-System Cyclos
- Befragung der beteiligten Akteure:
 - Interviews mit Einsatzorganisationen (zehn qualitative telefonische Interviews)
 - Zwei Fokusgruppen mit aktiven Zeitvorsorgenden (Stichprobe mit 15 von total 119 Personen)
 - standardisierte schriftliche Befragung der Leistungsbeziehenden (Fragebogen, Rücklauf von 90 Prozent)
 - standardisierte schriftliche Befragung eines Teils der Angehörigen (Fragebogen, 14 Personen)
 - zusätzlich persönliche Interviews mit 13 Leistungsbeziehenden.

8 Die wichtigsten Fakten und Zahlen aus dem Evaluationsbericht

Die quantitative Entwicklung der Zeitvorsorge kann an der Anzahl aktiver Zeitvorsorgender einerseits und Leistungsbeziehender andererseits abgelesen werden:

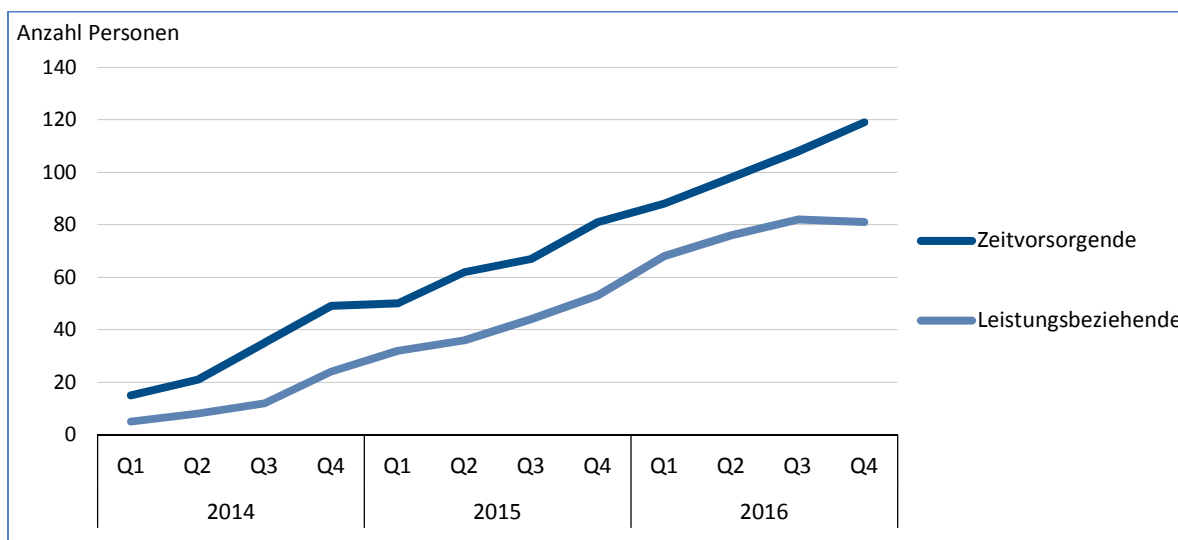


Abbildung 1: Entwicklung aktive Zeitvorsorgende und Leistungsbeziehende
(Grafik: INFRAS; Quelle: Cyclos Statistik Zeitvorsorge 2014-16)

Sie zeigt sich aber auch deutlich am Leistungsvolumen:

2014 (Juni - Dez.)	2015	2016	Total (2.5 Jahre)
1'302 Std.	6'317 Std.	6'963 Std.	14'582 Std.

Tabelle 1: Entwicklung Leistungsstunden im Beobachtungszeitraum
(Quelle: Stiftung Zeitvorsorge, Jahresbericht 2016, S. 5)

Die Zeitvorsorgenden werden von den Einsatzorganisationen an unterstützungsbedürftige Betagte vermittelt. Die folgende Grafik zeigt die Verteilung von Zeitvorsorgenden einerseits und Leistungsbeziehenden andererseits auf die zehn angeschlossenen Einsatzorganisationen per Ende 2016:

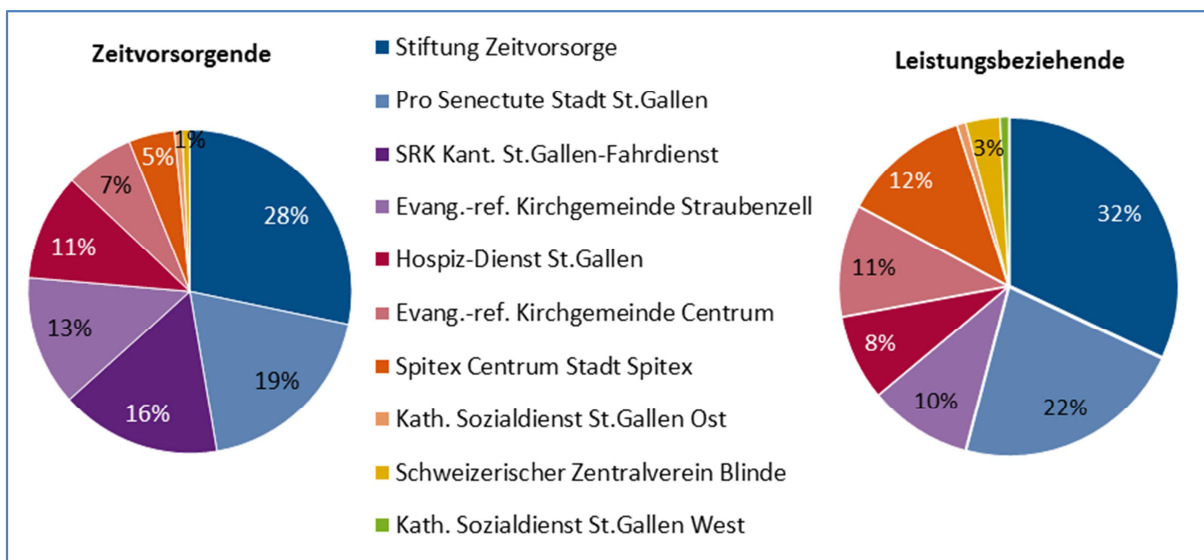


Abbildung 2: Zeitvorsorgende und Leistungsbeziehende je Einsatzorganisation

(Grafik: INFRAS; Quelle: Cyclos Statistik Zeitvorsorge, 4. Quartal 2016, n=119 Zeitvorsorgende, 81 Leistungsbeziehende)⁴

Aufschlussreich ist auch die Zusammensetzung der aktiven Zeitvorsorgenden nach Alter. Das sogenannte „dritte Lebensalter“, das sich aktiv in der Zeitvorsorge engagiert, rekrutiert sich zu zwei Dritteln aus den 61- bis 70-Jährigen und zu gut 30 Prozent aus den 71- bis 80-Jährigen. Nur ganz wenige Mitwirkende sind über 80 bzw. maximal 60 Jahre alt:

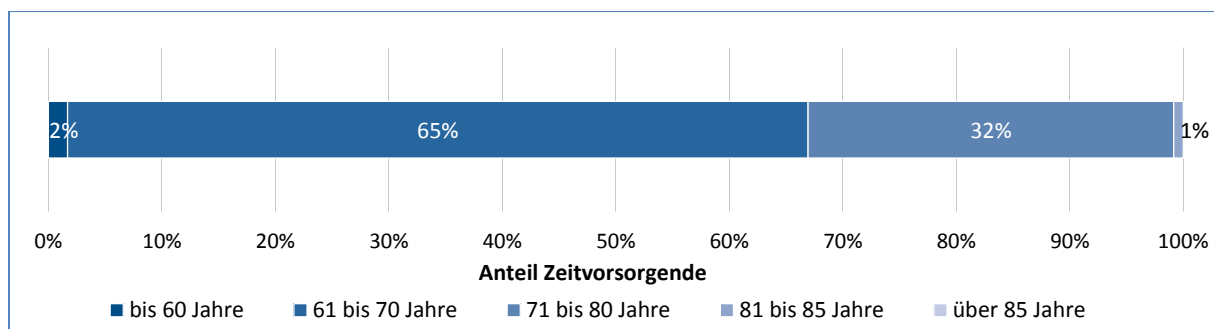


Abbildung 3: Zeitvorsorgende nach Alter 2016

(Grafik: INFRAS; Quelle: Cyclos Statistik Zeitvorsorge Zahlen 4. Quartal 2016, n = 119 Zeitvorsorgende)⁵

Das sogenannte „vierte Lebensalter“, also die fragilen alten Menschen, die zunehmend auf Hilfe und Unterstützung angewiesen sind, weist eine stark rechtslastige Verteilung auf, d.h. die Hälfte der Leistungsbeziehenden sind älter als 85 Jahre. Je ein Sechstel stammt aus der Altersgruppe 81 bis 85 Jahre bzw. 71 bis 80 Jahre und ein weiteres Sechstel ist maximal 70 Jahre alt:

⁴ Entspricht Abb. 5 im INFRAS-Schlussbericht auf S. 30.

⁵ Entspricht Abb. 6 im INFRAS-Schlussbericht auf S. 31.

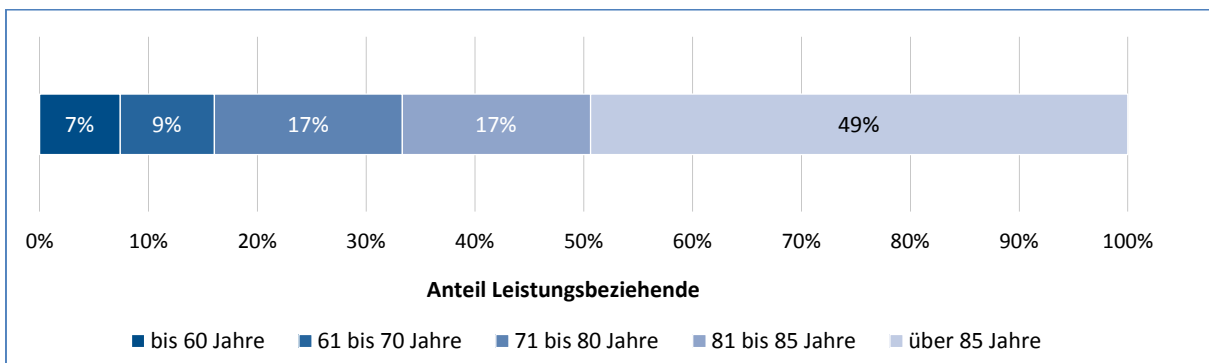


Abbildung 4: Altersstruktur Leistungsbeziehende 2016

(Grafik: INFRAS; Quelle: Cyclos Statistik Zeitvorsorge, Zahlen 4. Quartal 2016, n = 81 Leistungsbeziehende)⁶

In der politischen Diskussion waren im Vorfeld die folgenden Fragen ein Thema: Inwieweit hat die Zeitvorsorge das Potenzial, neue Gruppen für ein gemeinnütziges Engagement zu gewinnen? Birgt sie das Risiko, bereits Tätige aus ihrem angestammten Wirkungskreis abzuwerben und damit bestehende Freiwilligenarbeit zu verdrängen? Die Evaluation gibt nun Aufschluss über allfällige solche Effekte.

Nimmt man die aktuellsten Zahlen (4. Quartal 2016), so konnte die Zeitvorsorge insgesamt 47 Personen rekrutieren (39 %), die sich vorher überhaupt noch nicht in der Freiwilligenarbeit engagiert haben, sowie 17, die bereits informell aktiv waren (erweiterter Familien- und Freundeskreis, Nachbarschaft). Von den 56 Mitwirkenden, die sich bereits früher in der formellen Freiwilligenarbeit engagiert haben, haben lediglich 18 bereits eine vergleichbare Aufgabe (1:1-Betreuung) wahrgenommen. Die echten „Wechsler“ gibt es, doch ihr Anteil ist mit 15 Prozent relativ gering.

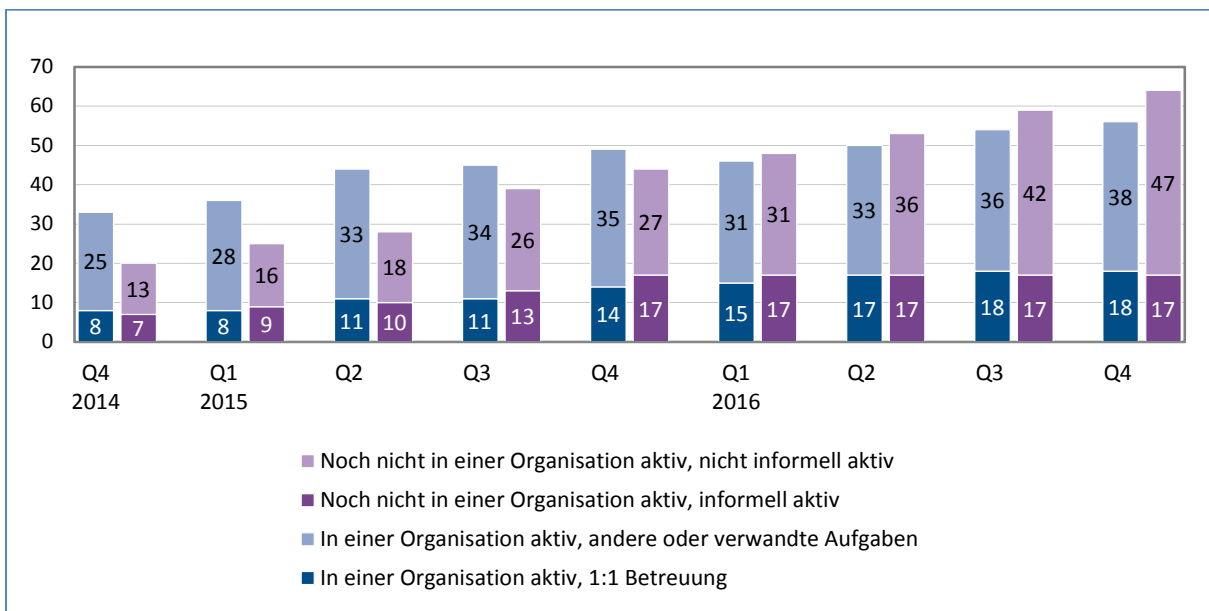


Abbildung 5: Zusammensetzung der aktiven Zeitvorsorgenden, nach vorgängiger Tätigkeit als Freiwillige gefragt

(Grafik: INFRAS; Quelle: Cyclos Statistik Zeitvorsorge, 2014-2016)⁷

⁶ Entspricht Abb. 8 im INFRAS-Schlussbericht auf S. 32.

Schliesslich interessiert, welche Art von Leistungen im Rahmen der Zeitvorsorge nachgefragt und erbracht wurden und wie sich diese Zusammensetzung im Verlauf der Beobachtungsperiode verändert hat:

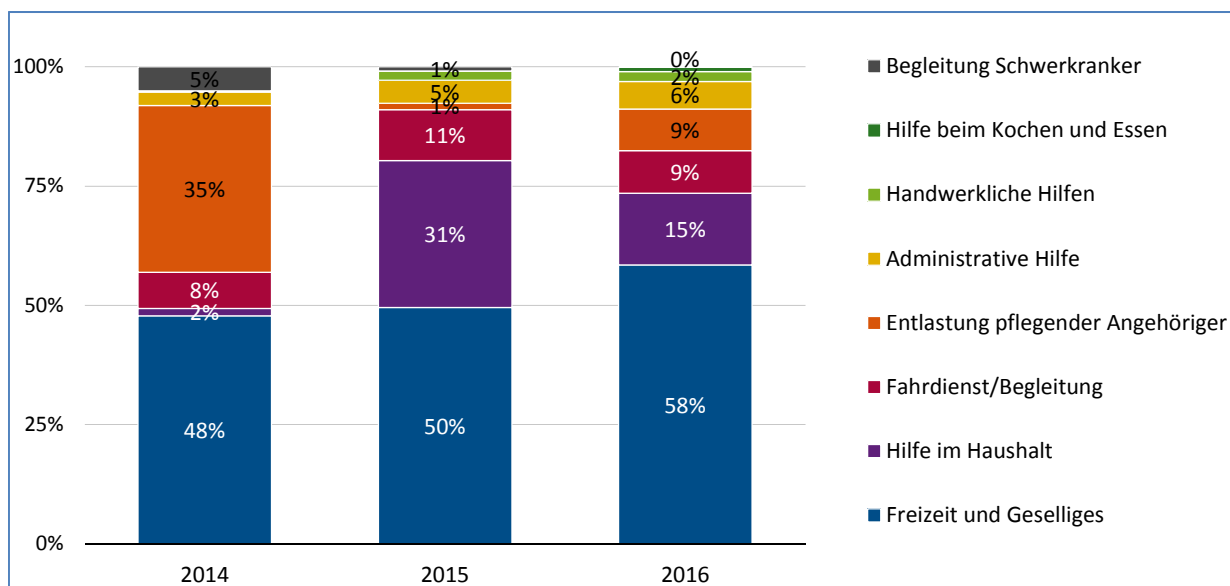


Abbildung 6: Entwicklung der Aktivitäten der Zeitvorsorgenden – ohne Gemeinschaftsaktivitäten

Die Abbildung zeigt den Anteil geleisteter Stunden der Zeitvorsorgenden je Aktivität. (Grafik: INFRAS; Quelle: Cyclos Statistik Zeitvorsorge, Juni 2014 - Ende 2016)

Für eine einlässlichere Beschreibung und Interpretation der hier wiedergegebenen Grafiken und Daten sei auf den Schlussbericht von INFRAS⁸ verwiesen.

9 Beurteilung durch das Evaluationsteam

Ausgehend von den übergeordneten Evaluationsfragen (vgl. Kap. 6) hat das Team von INFRAS die Wirkung, den Nutzen und den Erfolg der Start- und Aufbauphase des St.Galler Zeitvorsorgevorhabens beurteilt. Im Folgenden sind die Antworten auf die gestellten Fragen aus Sicht von INFRAS in Kurzform wiedergegeben.

9.1 Ebene Konzept

Entspricht das Zeitvorsorgesystem einem Bedürfnis der Anspruchsgruppen in der Stadt St.Gallen?

Dies wird mit einem Ja beantwortet, einerseits mit Verweis auf das Bedürfnis vieler älterer Personen im dritten Lebensalter, die sich engagieren, andererseits mit Verweis auf den Wunsch vieler Betagter im vierten Lebensalter nach sozialer Teilhabe und nach einem Verbleib im gewohnten Umfeld. Das Spezifikum der Zeitvorsorge, nämlich eine Zeitgutschrift für seinen Einsatz zu erhalten, vermag insbesondere Männer und alleinstehende Frauen zusätzlich zu motivieren. Auch der berechenbare

⁷ Entspricht Abb. 7 im INFRAS-Schlussbericht auf S. 32.

⁸ Download auf der Website der Stiftung Zeitvorsorge unter <http://www.zeitvorsorge.ch/pdf/1507216177017-evaluationsbericht-zeitvorsorge-infra.pdf>.

Zeitaufwand und die Möglichkeit eines zeitlich limitierten Engagements, die das Zeitvorsorgesystem von anderen Gelegenheiten für Freiwilligenarbeit abheben, werden als attraktiv wahrgenommen. Bei der Nachfrage nach Zeitvorsorge-Leistungen fällt es dank der Zeitgutschrift für die unterstützende Person leichter, Hilfe in Anspruch zu nehmen.

Inwiefern eignet sich das Modell der Zeitvorsorge, die anvisierten Ziele zu erreichen?

Das Konzept ist zweckmässig, weist aber einzelne hemmende Rahmenbedingungen auf [siehe Ausführungen zur nächsten Frage]. Obwohl in der Stadt St.Gallen bereits ein breites Angebot besteht für Personen, die sich freiwillig engagieren wollen, bietet die Zeitvorsorge mit dem Element des Zeit-tausches eine sinnvolle Erweiterung und kann einerseits neue Freiwillige gewinnen, andererseits können mit diesem Element auch bisher nicht betreute hilfsbedürftige Personen abgeholt werden.

Die Besicherung der angesparten Guthaben durch die Stadt scheint kein entscheidender Faktor für die aktive Mitwirkung zu sein. Für eine abschliessende Beurteilung dieses Aspekts ist es jedoch zu früh, zumal die Besicherung auch eine positive Anerkennung des Zeitvorsorgegedankens durch die Gesellschaft beinhaltet.

Inwiefern liesse sich das Modell der Zeitvorsorge geografisch, inhaltlich und in Bezug auf die Zielgruppen ausweiten?

Für den Erfolg der Zeitvorsorge ist der Lokalbezug wichtig, gleichzeitig muss aber auch genügend Volumen erreicht werden. St.Gallen hat hierfür zwar eine gute Grösse, doch wirken sich verschiedene Rahmenbedingungen wachstumshemmend aus (geografische Beschränkung auf die Stadt St.Gallen, Restriktionen bezüglich Alter, Ausschluss von Alters- und Pflegeheimen als Einsatzorganisationen, Zurückhaltung bei hauswirtschaftlichen Leistungen).

9.2 Ebene Umsetzung/Leistungen

Wie bewährt sich die Umsetzungsorganisation?

Die bisherige Umsetzung wird positiv gewürdigt, die erreichten Zahlen (rund 120 aktive Zeitvorsorgende und 80 Leistungsbeziehende in der 1:1-Betreuung), weitere nicht-registrierte Nutzniessende an Mittagstischen und beim Fahrdienst, bei denen ebenfalls Zeitvorsorgende im Einsatz sind, sind erfreulich. Die Einbindung von Einsatzorganisationen hat sich hingegen als „harziger“ erwiesen als erwartet.

Auf diese Herausforderung haben Geschäftsführung und Stiftungsratsausschuss mit der nötigen Flexibilität und mit Pragmatismus reagiert und aus Sicht des Evaluationsteams die richtigen Massnahmen getroffen, indem sie die Geschäftsstelle selbst zur Einsatzorganisation machten. Dies hat sich bewährt. Als wichtigen Erfolgsfaktor nennt der Schlussbericht die von vielen Seiten positiv hervorgehobene professionelle und engagierte Arbeit der Geschäftsführerin.

Die Betreuungsverhältnisse werden sowohl von den Zeitvorsorgenden als auch von den Leistungsbeziehenden sehr positiv bewertet. Zentral für das gute Funktionieren habe sich die Einbindung der Einsatzorganisationen gemäss Machbarkeitsstudie erwiesen: Sie geben den Zeitvorsorgenden den

nötigen Rückhalt und persönlichen Kontakt. Den Verantwortlichen in den Einsatzorganisationen und insbesondere der Geschäftsführerin wird ein gutes Gespür für das Zusammenführen passender Zeitvorsorge-Tandems attestiert.

Sind die bisherigen Leistungen (Beteiligung der Einsatzorganisationen; Art, Umfang und Qualität der Leistungen der Zeitvorsorgenden) angemessen und entsprechen sie den Erwartungen? Was sind Stärken und Schwächen der bisherigen Umsetzung?

Die bisher erreichte Beteiligung liegt im Rahmen der Erwartungen, insbesondere weil auch andere Beispiele zeigen, dass Zeitvorsorgemodelle keine Selbstläufer sind.

Trotz der geleisteten intensiven Netzwerk- und Öffentlichkeitsarbeit dürfte gemäss Einschätzung des Evaluationsteams das Potenzial an aktiven Zeitvorsorgenden und Einsatzgelegenheiten noch nicht ausgeschöpft sein. Es gibt Hinweise darauf, dass die Zeitvorsorge noch nicht flächendeckend und in aller Klarheit bei den Anspruchsgruppen bekannt ist.

Bei den Einsatzgelegenheiten wird noch brachliegendes Potenzial vermutet. Die Spitex-Organisationen haben aus ihrer täglichen Arbeit einen direkten Draht zur Zielgruppe der älteren Personen mit Unterstützungsbedarf und deren Angehörigen. Für eine flächendeckende Teilnahme am Zeitvorsorgesystem als Einsatzorganisationen konnten sie sich nicht durchringen.

9.3 Ebene Outcome

Inwieweit werden die intendierten Wirkungen bei den Leistungsbeziehenden, Zeitvorsorgenden und Leistungserbringern erreicht?

Es wurden hohe Wirkungen bezüglich Lebensqualität bei den Leistungsbeziehenden und deren Angehörigen deutlich. Die Befragungen zeigten klar, dass die Leistungsbeziehenden stark von der Zeitvorsorge profitieren, insbesondere im sozialen und emotionalen Bereich: Sie fühlen sich weniger einsam, insgesamt zufriedener und können gewohnten Aktivitäten dank Unterstützung weiter nachgehen, bewegen sich entsprechend mehr und fühlen sich körperlich besser. Somit werden wichtige Ressourcen der Leistungsbeziehenden für den Erhalt der funktionalen und physischen Gesundheit gestärkt, was die Inanspruchnahme von bezahlten Pflegeleistungen hinauszögern dürfte.

Die Ergebnisse deuten auch auf eine Entlastung der Angehörigen hin. Bereits bei Besuchen von wenigen Stunden pro Woche oder Monat zeigt sich deutlich, dass die Angehörigen sich insbesondere emotional durch die Zeitvorsorge entlastet und bereichert fühlen.

Zeitvorsorgende führen aus, dass das Engagement ihnen etwas zurückgibt, sie sich wertgeschätzt fühlen und sich persönlich weiterentwickeln können. Für einen Teil von ihnen scheint das Zeitgut-schriftensystem bzw. das Gefühl der persönlichen Absicherung ebenfalls eine wichtige Rolle zu spielen. Vorteilhaft gegenüber der klassischen Freiwilligenarbeit wird wahrgenommen, dass der zeitliche Rahmen und der Inhalt der Verpflichtung klar definiert sind. Auch der gegenseitige Erfahrungsaustausch wird sehr geschätzt.

Die Einsatzorganisationen beurteilen den Nutzen, den ihnen die Mitwirkung in der Zeitvorsorge bringt, unterschiedlich. Ein Teil von ihnen schätzt die Erweiterung ihres Angebots, die ihnen so möglich wird, und den damit verbundenen Imagegewinn bei der Kundschaft. Einige geben auch an, von der Vernetzung im Rahmen des Stiftungsrates bzw. der Austauschtreffen zu profitieren. Organisati-

onen, die bereits vorher mit Freiwilligen gearbeitet haben, sehen ihren Nutzen primär in der Erweiterung ihres Freiwilligenstammes.

9.4 Ebene Impact

Welche Wirkungen hat die Zeitvorsorge auf das Versorgungssystem in der Stadt?

Die Evaluation liefert verschiedene Hinweise, dass die Zeitvorsorge die Versorgungssicherheit in der Stadt zu erhöhen vermag:

1. Sie dürfte einen bisher nicht gedeckten Bedarf erreicht haben, was in der Zukunft an Bedeutung gewinnen wird, weil die Anzahl fragiler alter Menschen demografisch bedingt zunimmt.
2. Die Zeitvorsorge leistet einen Beitrag, dass das Versorgungsangebot (insbesondere Heime) später in Anspruch genommen werden muss.
3. Dem professionellen, bezahlten Personal in der Spitex bleibt mehr Zeit, sich auf sein Kerngeschäft in der Pflege und der qualifizierten häuslichen Unterstützung zu konzentrieren. Dies gewinnt angesichts des bereits heute spürbaren Fachkräftemangels weiter an Bedeutung.
4. Wer heute als Zeitvorsorgende/r aktiv ist, erarbeitet sich bereits Teile seiner/ihrer Versorgung von morgen. Dies wird insbesondere dann die Versorgungssicherheit erhöhen, wenn, wie angedacht, die Zeitvorsorge künftig vermehrt hauswirtschaftliche Leistungen einbezieht, für die ein grosser Bedarf besteht.
5. Die Zeitvorsorge kann den Zugang zu bisher gegen Bezahlung erbrachten hauswirtschaftlichen Leistungen für Personen mit geringem Einkommen verbessern, indem sich diese durch Zeitvorsorge Zeitgutschriften verdienen.

Gelingt es damit, die Kosten für die Allgemeinheit zu reduzieren?

Gemäss Evaluationsteam zeigt die Studie mit guter Evidenz, dass die Zeitvorsorge einen Beitrag zur Kostendämpfung leistet:

- Sie konnte zusätzliche Freiwilligenarbeit generieren. Die Statistik zeigt, dass rund ein Drittel der aktiven Zeitvorsorgenden zuvor weder informelle noch formelle Freiwilligenarbeit geleistet haben. Zudem konnte ein Fünftel Leistungsbeziehende erreicht werden, die zuvor „nur“ von Angehörigen betreut wurden.
- Sie kann dazu beitragen, städtisch subventionierte kostenpflichtige Leistungen zu reduzieren, d.h. insbesondere Heimeintritte zu verzögern oder zu vermeiden. Die Befragungen von Leistungsbeziehenden und Angehörigen zeigen klar auf, dass die Zeitvorsorge das Leben zu Hause erleichtert, der Vereinsamung entgegenwirkt und die Angehörigen entlastet.
- Zukunft: Durch einen Einbezug hauswirtschaftlicher Leistungen (eine entsprechende Kooperation mit der Pro Senectute ist geplant) könnten bisher durch die Stadt subventionierte Leistungen im Bereich der Haushilfe in Zeitvorsorge erbracht werden, was den Subventionsbedarf dieser Leistungen reduziert. Entsprechend besteht noch zusätzliches Potenzial, das demografisch bedingte Kostenwachstum im Sozialbereich weiter zu dämpfen und das Gemeinwesen entsprechend zu entlasten.

Lassen sich auch nicht-intendierte Wirkungen feststellen?

Es hat vermutlich wenig Verdrängung von unbezahlter Freiwilligenarbeit und von bezahlter Arbeit stattgefunden. Im Modell der Zeitvorsorge können bestehende Freiwillige im Rahmen ihres bisherigen Engagements wählen, ob sie dieses neu unter Zeitvorsorge erbringen wollen. Sie werden somit nicht von der Zeitvorsorge in andere Engagements „abgezogen“. Vielmehr zeigt die Statistik, dass es gelungen ist, zusätzliche Freiwillige zu gewinnen, die sich bisher noch nicht engagiert haben.

Zukunft: Wenn sich die Zeitvorsorge wie geplant mehr in Richtung hauswirtschaftliche Leistungen orientiert und eine entsprechende Kooperation mit Pro Senectute eingeht, ist es theoretisch möglich, dass dadurch bezahlte hauswirtschaftliche Arbeit verdrängt wird. Allerdings ist zu berücksichtigen, dass diese Konkurrenz in Form des Sozialzeit-Engagement-Modells der Pro Senectute bereits heute besteht.

10 Empfehlungen aus der Evaluation

Das Evaluationsteam hat aus den gewonnenen Erkenntnissen fünf Empfehlungen abgeleitet und zuhanden des Stiftungsrates formuliert. Sie sind nachstehend wiedergegeben und mit einem Kommentar des Stiftungsrates ergänzt.

Ein Teil der Empfehlungen deckt sich mit Massnahmen und Entwicklungsschritten, die seit dem Start der Evaluation im Sommer 2016 vom Stiftungsrat bereits geprüft und in die Umsetzung geschickt wurden. Mit anderen Aspekten hat sich der Stiftungsrat bisher noch nicht vertieft auseinandergesetzt. Grundsätzlich strebt das Steuerungsgremium der Zeitvorsorge eine stetige und besonnene Entwicklung an.

Empfehlung 1	Das Potenzial der Leistungsbeziehenden besser ausschöpfen.
Erläuterung / Präzisierung INFRAS	Wichtige Massnahmen dazu sind <ol style="list-style-type: none">1. Weitere Spitexorganisationen an Bord holen.2. Öffentlichkeitsarbeit weiter vorantreiben.3. Alters- und Pflegeheime einbinden.
Kommentar Stiftungsrat	Die flächendeckende Einbindung aller Spitex-Organisationen im städtischen Leistungsauftrag hat weiterhin höchste Priorität – sie ist unerlässlich, wenn die Zeitvorsorge entsprechend der städtischen Strategie ihren vollen Nutzen entfalten soll, denn das Hauptklientel der Spitex ist identisch mit der Zielgruppe für Leistungsbeziehende der Zeitvorsorge (4. Lebensalter / fragiles Alter), d.h. über die Spitex können diejenigen Haushalte erreicht werden, die am ehesten von Zeitvorsorge-Leistungen profitieren. ⁹ Die Öffentlichkeitsarbeit hatte bisher einen sehr hohen Stellenwert, um die Zeit-

⁹ Im Jahr 2015 gehörten 55 % der Klientinnen und Klienten der Spitex im Kanton St.Gallen der Altersgruppe 80plus an (Quelle: Bundesamt für Statistik).

	<p>vorsorge zu Beginn überhaupt bekannt zu machen. Sie wird auch weiterhin intensiv betrieben werden müssen, damit das Angebot im Bewusstsein der St.Galler Öffentlichkeit bleibt und um die anvisierten Zielgruppen möglichst vollständig zu erreichen.</p> <p>Die Einbindung der Alters- und Pflegeheime hat für den Stiftungsrat hingegen tiefe Priorität: Einerseits liegt der Fokus der Zeitvorsorge auf der Ermöglichung des möglichst autonomen Daheimlebens (also im vorstationären Bereich), und zweitens ist die Basisbetreuung in stationären Einrichtungen Teil des Angebotes und damit gewährleistet. Einsätze in Heimen sind nicht a priori ausgeschlossen, entsprechend der Zielsetzung der Stiftung sollten sie jedoch vorzugsweise bei der 1:1-Betreuung einzelner Bewohner/innen liegen.</p> <p>Zeitvorsorgeeinsätze zu Gunsten von Gruppenaktivitäten (in diesem Bereich werden Freiwillige in Heimen üblicherweise eingesetzt) kommen hingegen eher nicht in Betracht.</p>
Empfehlung 2	Das Potenzial der Zeitvorsorgenden verbreitern und besser ausschöpfen
Erläuterung / Präzisierung INFRAS	<p>Dazu könnte die Zeitvorsorge folgende Massnahmen ergreifen:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Altersbegrenzung aufweichen • Teamgefühl stärken • Verknüpfung mit lokalen Nachbarschaftsstrukturen
Kommentar Stiftungsrat	<p>Die in der Machbarkeitsstudie gezogenen Abgrenzungen (Alter, Wohnort) sind nicht sakrosankt und wurden in der Umsetzung bisher auch pragmatisch gehandhabt, so lange die Ausrichtung mit dem übergeordneten Auftrag, den die Stiftung vom Stadtparlament erhalten hat («Solidarität zwischen dem dritten und vierten Lebensalter»), in Übereinstimmung bleibt. Insofern kann eine Lockerung der (unteren) Altersgrenze durchaus sinnvoll sein und wird geprüft werden.</p> <p>Massnahmen zur Stärkung des sozialen Austauschs zwischen den Zeitvorsorgenden sind bereits in der Machbarkeitsstudie angedacht und werden in der weiteren Entwicklung intensiviert. Ein gutes Teamgefühl ist die beste Basis für Mund-zu-Mund-Propaganda und daher ein Schlüssel zum weiteren Wachstum. Bisherige Erfahrungen mit der sozialen Vernetzung zwischen den aktiven Zeitvorsorgenden und allenfalls auch den Leistungsbeziehenden, z.B. mit Treffen zum Erfahrungsaustausch oder einem Weihnachtsapéro, haben sehr positives Echo erhalten. Auf diesem Feld gibt es noch verschiedene ungenutzte Möglichkeiten, die es auszuprobieren gilt, z.B. auch im Bereich freiwilliger Fortbildungsangebote.</p> <p>Die Verknüpfung mit lokalen Nachbarschaftsstrukturen, sei es über Personen, die im Quartier besonders gut vernetzt sind, oder über bedeutsame lokale Gruppierungen, findet (beispielsweise via Quartiervereine) bereits heute statt, wenn auch nicht flächendeckend. Diese Kontakte werden weiter gepflegt und sich bietende Gelegenheiten konsequent genutzt.</p>

Empfehlung 3	Zeitvorsorge geografisch auf benachbarte Gemeinden des Kantons ausweiten.
Erläuterung / Präzisierung INFRAS	Die Zeitvorsorge sollte gemäss INFRAS zumindest auf die benachbarten Gemeinden im Kanton ausgedehnt werden, um auch langfristig einen genügend grossen Pool an Zeitvorsorgenden bereitstellen zu können. Bei der geografischen Ausweitung soll die Zeitvorsorge jedoch in den lokalen Hilfe- und Unterstützungsnetzwerken verankert bleiben.
Kommentar Stiftungsrat	<p>INFRAS empfiehlt eine moderate regionale Ausdehnung, weist aber gleichzeitig auf den Zielkonflikt zwischen geografischer Expansion und der für das Gelingen erforderlichen lokalen Verankerung hin. Die Expansionsthematik ist im Stiftungsrat in den vergangenen Jahren immer wieder diskutiert worden, aufgrund des kommunalen Auftrages und der engen Anbindung an die Stadt St.Gallen wurde zu Gunsten eines seriösen und erfolgreichen Aufbaus der Fokus zunächst bewusst lokal gehalten. Die räumliche Ausdehnung ist ein wichtiges Entwicklungsthema für die nächste Etappe. Es melden sich regelmässig Interessierte von ausserhalb der Stadt, denen bisher kein zufriedenstellendes Angebot gemacht werden konnte.</p> <p>Umliegende Gemeinden sollen die Möglichkeit erhalten, sich auf unkomplizierte Art und Weise anzuschliessen. Es wird zentral sein, auch eine unbesicherte Variante anzubieten, um die politischen Hürden für einen Beitritt möglichst tief zu halten. Gleichzeitig muss klar sein, dass die verursachten Betriebskosten von neu hinzukommenden Gemeinden von diesen selbst zu übernehmen sind.</p>

Empfehlung 4	Nachhaltige Finanzierbarkeit sicherstellen.
Erläuterung / Präzisierung INFRAS	Geeignete Massnahmen hierzu sind die bereits geplante Ausdehnung der Zeitvorsorgeleistungen auf den hauswirtschaftlichen Bereich in Kooperation mit der Pro Senectute. Zudem könnten flexiblere Möglichkeiten des Verschenkens und Weitergebens von Zeitgutschriften in Erwägung gezogen werden.
Kommentar Stiftungsrat	<p>Die Kosten pro geleistete Zeitvorsorgestunde sind momentan noch relativ hoch.¹⁰ Die von INFRAS angesprochene Kooperation mit der Pro Senectute im Bereich der Haushilfe bietet tatsächlich gewisse Möglichkeiten zur Selbstfinanzierung, was die Abhängigkeit vom städtischen Betriebsbeitrag mindern könnte. Hier gilt es nun erste Erfahrungen zu sammeln.</p> <p>INFRAS regt u.a. auch die Schaffung eines Solidaritätsfonds an, der durch verschenkte Zeitgutschriften geäufnet wird, um Hilfeleistungen nicht wegen Ausschöpfung angesparter Zeitguthaben abbuchen zu müssen. Ein solcher Fonds besteht unter der Bezeichnung „Sozialfonds“ de facto bereits. Auf ihn werden</p>

¹⁰ Vgl. dazu Schlussbericht INFRAS, S. 75 und die Ausführungen zu den finanziellen Aspekten der Zeitvorsorge im Kapitel 14 dieses Dokuments.

	auch Zeitguthaben weggezogener und verstorbener Mitglieder übertragen, und er ermöglicht es, Personen durch Zeitvorsorge-Einsätze zu unterstützen, die nicht über selbst erarbeitete Zeitguthaben verfügen.
--	---

Empfehlung 5	Synergien mit dem Zeitgutschriftenmodell KISS ¹¹ suchen.
Erläuterung / Präzisierung INFRAS	Erstens sollte eine mögliche gegenseitige Konkurrenz ausgeschlossen werden. Zweitens könnten einzelne Modellelemente von KISS auch für die Zeitvorsorge interessant sein.
Kommentar Stiftungsrat	Beide Organisationen, sowohl KISS als auch die Stiftung Zeitvorsorge St.Gallen, engagieren sich pionierhaft und mit grosser Leidenschaft für den Zeittausch im sozialen Nahbereich und sehen darin ein grosses sozialpolitisches Potenzial im Hinblick auf die demografische Entwicklung. Dabei bedienen sie sich unterschiedlicher Strategien und agieren in unterschiedlichen Rahmenbedingungen. Sie stehen seit Beginn miteinander im Dialog und sind einander angesichts der gemeinsamen Werte und Ziele wohlwollend gesinnt. Die kürzlich abgeschlossene Freizügigkeitsvereinbarung (vgl. Kap. 12) entspricht der Empfehlung. In Bezug auf eine mögliche geografische Expansion der St.Galler Zeitvorsorge kann das KISS-Modell Inspiration bieten.

11 Öffentliche Aufmerksamkeit

Seit Beginn geniesst das St.Galler Zeitvorsorge-Vorhaben nicht nur lokale und regionale, sondern auch grosse nationale und beachtliche internationale Aufmerksamkeit. Bereits die Literaturstudie des Büros BASS, die das BSV nach der prominenten Lancierung des Zeittausch-Themas in der Schweiz durch den damaligen Bundesrat Couchepin in Auftrag gegeben hatte, löste 2009 diverse Berichte aus, damals noch vornehmlich in Fachzeitschriften. Richtig in Fahrt kam die Medienberichterstattung mit einem ganzseitigen Artikel in der „NZZ am Sonntag“ vom 1. Januar 2012, noch bevor die Parlamentsvorlage geschrieben war. Dieser löste eine grosse Anzahl Anfragen anderer Zeitungen sowie vielfältige Radio- und Fernsehbeiträge aus – etwas, das sich im Nachgang zu den Medienorientierungen vor der Behandlung der Vorlage im Stadtparlament (Mai 2012) und anlässlich des offiziellen Starts (Juni 2014) wiederholte.¹² Ausserdem gingen in den vergangenen Jahren zahlreiche Anfragen verschiedenster Organisationen ein, das St.Galler Modell bei ihnen vorzustellen, ebenso Einladungen zu Fachveranstaltungen und wissenschaftlichen Foren im In- und Ausland. Die Stadt St.Gallen und die Stiftung Zeitvorsorge erhielten oft Gelegenheit, eigene Artikel zu publizieren, sei es in Quartier- und Vereinsblättern, Publikums- und Special-Interest-Zeitschriften, Fachzeitschriften oder in wissenschaftlichen Publikationen. Es gab auch Einladungen zu Podiumsdiskussionen, wobei der TV-Auftritt von Geschäftsführerin Priska Muggli im „Club“ vom 18. August 2015 unter dem Titel „Rentner an die Arbeit?“ die grösste Reichweite hatte.¹³

¹¹ Mehr zu KISS vgl. Kap. 12.

¹² Zusammenstellung resp. Verlinkung der wichtigsten Beiträge unter <http://www.zeitvorsorge.ch/#!/DE/24/Medien.htm>.

¹³ Vgl. <https://www.srf.ch/sendungen/club/rentner-an-die-arbeit>.

Auch auf politischer Ebene löste das St.Galler Zeitvorsorge-System Aktivitäten aus: Es gab Anstoss für parlamentarische Vorstösse in diversen Kantonen und Städten, in denen die entsprechenden Behörden um Prüfung gebeten wurden, ob und wie etwas Ähnliches bei ihnen etabliert werden könnte. Der prominenteste Vorstoss verlangte die Ergänzung der Sozialziele in der Bundesverfassung, um die rechtliche Grundlage für den Zeittausch im Zusammenhang mit einer Dienstleistung an der Allgemeinheit zu schaffen.¹⁴

12 Zusammenarbeit mit dem Verein KISS

Die St.Galler Zeitvorsorge ist nicht das einzige Pilotvorhaben in der Schweiz, das auf den Zeittausch mit Vorsorgeaspekt setzt: Parallel zum hiesigen Projekt formierte sich mit dem Verein KISS¹⁵ eine zweite Trägerschaft, die sich ebenfalls pionierhaft der Verbreitung des generationenübergreifenden Zeittauschs verschrieben hat. Im Unterschied zum St.Galler Modell verfolgt KISS eine nationale Expansionsstrategie und konnte als Dachorganisation bereits knapp zehn Genossenschaften in der ganzen Deutschschweiz gründen, weitere befinden sich im Aufbau. Die KISS-Genossenschaften unterscheiden sich konzeptionell von der St.Galler Zeitvorsorge hauptsächlich in drei Punkten:

1. Die angesparten Zeitguthaben werden nicht besichert, d.h. es besteht keine formelle und finanziell hinterlegte Garantie für eine spätere Einlösbarkeit der angesparten Stunden.
2. Die institutionelle Verankerung ist schwächer: Während die St.Galler Zeitvorsorge als städtisch initiiertes Projekt auf ideelle, personelle und finanzielle Unterstützung der öffentlichen Hand zurückgreifen kann, hängt die Stabilität der einzelnen Genossenschaften unmittelbar vom persönlichen Engagement der jeweiligen Mitglieder ab.
3. Der Zeittausch ist nicht auf den Altersbereich beschränkt, d.h. bei KISS können auch andere Segmente/Zielgruppen (Familien, Menschen mit Behinderung, Asylbereich, Arbeitslose) einbezogen werden.

Die Stiftung Zeitvorsorge St.Gallen und der Verein KISS stehen im regelmässigen Austausch, pflegen eine gute Zusammenarbeit und engagieren sich gemeinsam für die weitere Verbreitung und Förderung des intergenerationellen Zeittauschs. Im Frühjahr 2017 haben beide eine Freizügigkeitsvereinbarung abgeschlossen, so dass die angesparten Stunden aller Zeitvorsorgenden bei einem Umzug in das Einzugsgebiet einer KISS-Genossenschaft bzw. nach St.Gallen auch an den neuen Ort transferiert und dort eingelöst werden können.

13 Sozialpolitischer Hintergrund der Schaffung der Zeitvorsorge

Auslöser für die Bereitschaft der Stadt St.Gallen, auf die Anfrage des BSV für ein Pilotprojekt auf kommunaler Ebene einzugehen, war die Einsicht, dass die demografische Entwicklung in den kommenden 20 Jahren für die Stadt St.Gallen grosse Herausforderungen bereithält, die frühzeitig erkannt und angenommen werden müssen, um passende sozialpolitische Antworten zu finden und gestaltend

¹⁴ Parlamentarische Initiative 15.484 „Zeitvorsorgesystem als Antwort auf eine der wichtigsten demografischen Herausforderungen“ vom 23.09.2015 (Landolt, Fraktion BDP), vgl. <https://www.parlament.ch/de/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaeft?AffairId=20150484>.

¹⁵ www.kiss-zeit.ch.

zu wirken. Im Zusammenhang mit der periodischen Bedarfsplanung für stationäre Betagtereinrichtungen setzt sich die Verwaltung regelmässig mit den aktuellsten Bevölkerungsprognosen auseinander. Eines der hervorstechendsten Merkmale der künftigen Entwicklung ist das enorme Wachstum der Altersgruppe 80plus: Auf der Basis neuester Bevölkerungsszenarien des Bundesamts für Statistik für den Zeitraum 2015-2045 hat die kantonale Fachstelle für Statistik regionalisierte Szenarien gerechnet. Heruntergebrochen auf die Altersgruppe 80plus in der Stadt St.Gallen wird nach dem Referenzszenario „Trend“ folgende Entwicklung prognostiziert:

Stadt St.Gallen	2015	2020	2025	2030	2035	2040	2045
Altersgruppe 80 plus	4'322	4'906	5'811	6'724	7'504	8'429	9'434
Veränderung gegenüber 2015	0 %	+14 %	+34 %	+56 %	+74 %	+95 %	+118 %

Tabelle 2: Entwicklung 2015 bis 2045 der Altersgruppe 80plus in der Stadt St.Gallen gemäss dem BFS-Referenzszenario „Trend“

(Quelle: Fachstelle für Statistik des Kantons St.Gallen, eigene Berechnungen)

Die Altersgruppe 80plus stellt eine statistische Annäherung an das „vierte Lebensalter“ oder an das „fragile Alter“ dar, und dies wiederum ist die Hauptzielgruppe der ambulanten Hilfe und Pflege, der Alters- und Pflegeheime und damit auch Leistungsbeziehenden in der Zeitvorsorge.

Im Strategiepapier zur städtischen Alters- und Generationenpolitik aus dem Jahr 2010¹⁶ wurde erstmals der Grundsatz „ambulant vor stationär“ statuiert. Dies kam nicht von ungefähr, denn bereits damals zeigte sich, dass eine verhältnismässig grosse Zahl der Bewohnerinnen und Bewohner von Alters- und Pflegeheimen in der Stadt St.Gallen gar nicht oder nur sehr beschränkt auf Pflegeleistungen angewiesen ist. Ein Teil der Heimeintritte findet aus Sicht der Versorgungsplanung also vorzeitig statt, in einer Phase, in der diese Personen mit entsprechender ambulanter Unterstützung durchaus länger selbstständig im eigenen Haushalt leben könnten. Diese aus städtischer Sicht nicht adäquat genutzten Heimplätze wurden als eine Art „stille Reserve“ betrachtet, die im Zeitverlauf der wachsenden Anzahl älterer Personen mit ausgewiesenem Pflegebedarf zur Verfügung gestellt werden können. Gegenüber den Trägerschaften der Heime wurde die Erwartung formuliert, dass sie ihre Bewohnendenstruktur schrittweise so anpassen, dass frei werdende Plätze entsprechend dem Pflegebedarf neu zu besetzen sind und sich sämtliche Heime künftig als Pflegeheime (und nicht mehr als Altersheime) positionieren.¹⁷

Rückmeldungen der Heime und der Sozialberatungsstellen lassen darauf schliessen, dass die Bedürfnisse von Menschen im zunehmend fragilen Alter mit den Angeboten „Spitex/Pro Senectute“ einerseits und „Alters- und Pflegeheim“ andererseits erst teilweise abgedeckt sind. Angesichts der grossen Mobilität, der Zunahme von Einpersonenhaushalten und der tendenziell schwächeren Abstützung auf innerfamiliäre Hilfeleistungen musste nach ergänzenden und überbrückenden Elementen gesucht werden, um Vereinsamungs- und Vereinzelungstendenzen entgegenzuwirken. Alte Menschen, die aufgrund abnehmender Mobilität und angesichts schwindender Sozialkontakte zu vereinsamen drohen, denen die Tagesstruktur abhanden kommt und deren Angehörige die Lebenssituation der Betroffenen in der Folge als kritisch einschätzen, sollten alternative und/oder zusätzliche Angebote erhal-

¹⁶ Download von der städtischen Website www.stadt.sg.ch/home/gesellschaft-sicherheit/aeltere-menschen.html unter dem Stichwort „Alters- und Generationenpolitik“ oder unter goo.gl/YMfR3R.

¹⁷ In der Zwischenzeit hat sich gezeigt, dass der Anmahnung noch keine Anpassungsleistung der Heime gefolgt ist: Der Anteil der Bewohnenden mit maximal 40 Minuten Pflegebedarf pro Tag lag auch Ende 2016 noch bei über 32 Prozent (414 Plätze), bei einem Pflegebedarf von maximal einer Stunde pro Tag waren es sogar 41 Prozent (529 Plätze). Damit hat sich in den letzten zehn Jahren in diesem Bereich wenig bewegt.

ten, damit vorzeitige Heimeintritte künftig seltener werden bzw. vermieden werden können. Das Zeit-tausch-Konzept der Zeitvorsorge knüpft hier an: Einerseits an die nach wie vor leistungsfähigen Men-schen im dritten Lebensalter, die nach Abschluss der Erwerbsphase über grosse Zeitsouveränität und gleichzeitig einen bestens gefüllten Rucksack mit verschiedensten professionellen Kompetenzen und Lebenserfahrung verfügen. Ihnen bietet die Zeitvorsorge eine strukturierte, begleitete Möglichkeit zur Selbstvorsorge für ihr eigenes fragiles Alter und die Vermittlung in ein sinnhaftes Tätigwerden nach der Pensionierung. Andererseits an die Menschen im vierten, fragilen Alter, die etwas Hilfe und Betreu-ung benötigen, damit sie länger autonom in der gewohnten Umgebung leben können. Die Zeitvorsor-ge bringt Ressourcen und Bedürfnisse beider zusammen und schafft damit die Grundlage für eine Win-Win-Situation nicht nur für die beteiligten Personen, sondern auch für die Gesellschaft als Gan-zes, die durch diese Form gelebter Generationensolidarität auch finanziell entlastet wird.

14 Finanzielle Aspekte

Die bisherigen Ausgaben, welche die Stadt für die Abklärung der Machbarkeit sowie für den Aufbau und die ersten Betriebsjahre getätigt hat, sind nachfolgend zusammengestellt:

2011	Machbarkeitsstudie Anteil Stadt St.Gallen (20 %)	CHF	10'000
2012	Auslagen für Vorarbeiten, Stiftungsgründung und Handelsregistereintrag Einlage ins Stiftungskapital (Anteil Stadt St.Gallen)	CHF	46'603
		CHF	30'000
2013	Betriebsbeitrag, Verzicht auf CHF 75'000 Starthilfebeitrag, da Geschäfts- stelle erst ab August besetzt	CHF	150'000
2014	Betriebsbeitrag, Starthilfebeitrag	CHF	225'000
2015	Betriebsbeitrag	CHF	150'000
2016	Betriebsbeitrag	CHF	150'000
	TOTAL seit 2011	CHF	761'603

Tabelle 3: Zusammenstellung Ausgaben Stadt St.Gallen für die Zeitvorsorge, 2011 bis 2016

Im Hinblick auf die externe Evaluation für die Berichterstattung ans Parlament hat die Stiftung Zeitvor-sorge Rücklagen gemacht, so dass diese vollumfänglich von der Stiftung finanziert werden konnte. Die Stiftungsratsmitglieder sind ehrenamtlich tätig bzw. im Rahmen ihrer Arbeitszeit bei der delegie-renden Organisation.

Für die Besicherung ist die Stadt St.Gallen eine latente Eventualverbindlichkeit von maximal CHF 3.4 Mio. eingegangen.¹⁸ Diese wird seit 2013 im Jahresbericht ausgewiesen. Sie kommt zum Tragen, falls es in der Zukunft mangels aktiver Zeitvorsorgender nicht mehr möglich sein sollte, dass frühere Zeit-vorsorgende ihre angesparten Zeitgutschriften gegen Leistungen einlösen können. Die Besicherung

¹⁸ Die Höhe der Besicherung von CHF 3.4 Mio. bezieht sich auf das Ausfallrisiko, das innerhalb von 20 Betriebsjahren in Form parallel zum Volumen der angesparten Zeitgutschriften anwächst. Zur Kalkulation des Besicherungsbedarfs siehe Machbar-keitsstudie S. 80 f. und S. 107 ebd. Ende 2016 lag der Besicherungsbedarf bei rund 14'600 Stunden, was rund CHF 336'000 entspricht, also etwa einem Zehntel der maximalen Besicherungssumme.

musste bisher nicht in Anspruch genommen werden und sie kommt auch erst zum Tragen, wenn die Auffangmöglichkeiten der Stiftung ausgeschöpft sind.¹⁹

Von den rund CHF 760'000, welche die Stadt St.Gallen bisher in die Zeitvorsorge hat fliessen lassen, dürfen gut CHF 386'000 davon als reine Investition in den Aufbau²⁰ gerechnet werden. Den zwischen Mitte 2014 (offizieller Start) und Ende 2016 geleisteten 14'600 Stunden steht ein Aufwand von ca. CHF 375'000 gegenüber. Das ergibt im Durchschnitt einen Betrag von rund CHF 25.70 pro geleistete Zeitvorsorgestunde. Dieser Wert ist noch relativ hoch, doch es gilt zu berücksichtigen, dass sich die Stiftung nach wie vor im Steigflug befindet.²¹ Gleichzeitig ist ein Vergleich mit den Kosten einer Stunde bezahlter Haushilfe / Hauswirtschaft durch eine städtisch beauftragte Organisation aufschlussreich:

Bei der Pro Senectute belaufen sich die Vollkosten für eine Leistungsstunde Haushilfe auf CHF 46.15, bei direkten Personalkosten von CHF 26.75. Für eine Stunde hauswirtschaftlicher Unterstützung durch eine städtische Spitex-Organisation muss mit Vollkosten von etwas über CHF 61.23 pro Stunde gerechnet werden, wovon CHF 41.74 davon direkte Personalkosten sind.²² Dies zeigt, dass die Gemeinkosten, die nötig sind, um die Leistungserbringung überhaupt zu organisieren, um CHF 20 pro geleistete Stunde herum liegen. Dieser Wert kann auch als Referenz oder Zielgrösse für die Stiftung Zeitvorsorge dienen.

Betrachtet man nur die aktuellsten Werte aus dem letzten Jahr (2016), liegt die Gesamtleistung bei rund 7'000 Einsatzstunden. Dafür stand ein Jahresbudget von CHF 150'000 zur Verfügung. Es kann konstatiert werden, dass die oben erwähnte Zielgrösse von CHF 20.00 pro Einsatzstunde schon fast erreicht ist. Die Perspektiven für eine weitere Verbesserung sind gut, wenn die Stiftung es schafft, noch weiter zu wachsen und das Potenzial an aktiven Zeitvorsorgenden, Einsatzgelegenheiten und engagierten Einsatzorganisationen in der Stadt St.Gallen und allenfalls darüber hinaus noch besser auszuschöpfen.

Die Stiftung Zeitvorsorge mit ihrem ehrenamtlichen Stiftungsrat arbeitet sehr kostenbewusst und vorausschauend. Dort wo sie betrieblich nicht erforderlich sind, hat sie auf die Inanspruchnahme bereits zugesprochener Subventionen verzichtet. Ohne die Geschäftsstelle als Dreh- und Angelpunkt aller Aktivitäten und Austauschbeziehungen ist ein funktionierender Betrieb jedoch nicht möglich. Der städtische Beitrag in der Höhe von jährlich CHF 150'000 ist daher auch in den kommenden Jahren nötig, um den Betrieb des Zeitvorsorgesystems sicherzustellen, das weitere Wachstum zu ermöglichen und die bereits getätigten Investitionen in den Aufbau des Systems zu sichern.

¹⁹ Die Stiftung Zeitvorsorge verfügt über ein Ausgleichskonto, das durch Rückstellungen geäuft wird, um kurzfristig und ohne Rückgriff auf die städtische Besicherung Betreuungsleistungen einzukaufen, falls Zeitguthaben nicht eingelöst werden können. Per Ende 2016 belief sich der zurückgestellte Betrag auf dem Ausgleichskonto auf CHF 40'000. Es musste bisher nicht beansprucht werden.

²⁰ Sämtliche Ausgaben, die bis Mitte 2014 angefallen sind sowie die CHF 75'000 Starthilfebeitrag im Jahr 2014, vgl. Tabelle 3.

²¹ In der Machbarkeitsstudie wurde mit einer Beteiligung von 500 bis 600 aktiven Zeitvorsorgenden im Vollausbau kalkuliert. Ende 2016 zählte die Zeitvorsorge 119 Aktive.

²² Die Zahlen stammen aus der Kostenrechnung 2015 der Pro Senectute Regionalstelle St.Gallen bzw. aus der Kostenrechnung 2016 der städtischen Spitex-Organisationen (Durchschnitt).

Der Stadtpräsident:
Scheitlin

Der Stadtschreiber:
Linke

Konto: 4091.36511