

**Postulat Lilian Studer, EVP, Wettingen, vom 16. März 2010 betreffend Erarbeitung eines Berichts zur Nutzung der Freiwilligenarbeit im Zusammenhang mit der demografischen Entwicklung; Entgegennahme mit Erklärung**

---

Aarau, 30. Juni 2010

10.80

I.

Text und Begründung des Postulats wurden den Mitgliedern des Grossen Rats unmittelbar nach der Einreichung zugestellt.

II.

Der Regierungsrat nimmt das Postulat mit folgender Erklärung entgegen:

**1. Ausgangslage**

Das Postulat setzt eine Reihe parlamentarischer Vorstösse zum Thema Freiwilligenarbeit fort.

Ende 2004 forderte die SP-Fraktion mit einer (04.327) Motion einen gesetzlichen Steuerabzug für Freiwilligenarbeit. Sie begründete ihr Anliegen damit, dass die Wichtigkeit von Freiwilligenarbeit für die Gesellschaft nur mit ungenügender Wertschätzung gegenüber freiwillig Arbeitender einhergehe. Obwohl der Regierungsrat in seiner Antwort den Wert von Freiwilligenarbeit hervorhob, lehnte er das Anliegen ab. Er wies in seiner Begründung darauf hin, dass die Motivation Freiwilligenarbeit Leistender nicht von finanziellen Erleichterungen abhängig sei. Im Gegenteil: Eine Monetarisierung der Freiwilligenarbeit könne gar abschreckend wirken. Zudem könne ein Abzug – wie von den Motionären gefordert – angesichts des geltenden und übergeordneten Rechts auf kantonaler Ebene nicht umgesetzt werden. Die Leistung von Freiwilligenarbeit bewirke auch nie eine Schmälerung des Gesamteinkommens oder einen Vermögensabgang und dürfe deswegen nicht für die Bemessung der Steuern herangezogen werden. Der Regierungsrat sprach sich vielmehr für eine bessere öffentliche Anerkennung und Würdigung von Freiwilligenarbeit aus.

2007 wies eine (07.225) Interpellation auf die schwierige Umsetzung des neuen Lohnausweises in Bezug auf die Freiwilligenarbeit hin. Bemängelt wurde vor allem, dass Organisationen, die auf Freiwillige angewiesen sind, auch kleinste Spesenvergütungen auf dem neuen Lohnausweis deklarieren müssten. Dies bürde diesen Organisationen einen grossen Mehraufwand auf und widerspreche der gesellschaftlichen Notwendigkeit von Freiwilligenarbeit. Der Regierungsrat wollte verhindern, dass mit der Einführung des neuen Lohnausweises die

Freiwilligenarbeit belastet wird. Die kantonale Steuerverwaltung hatte mit Steuerverwaltungen anderer Kantone einen Freibetrag für Spesen von Freiwilligenarbeit abgesprochen. Gemäss dieser Praxis muss für Unkostenentschädigungen, Sitzungsgelder und Spesenpauschalen bis maximal Fr. 1'000.– pro Jahr kein Lohnausweis ausgestellt werden.

2008 forderte Grossrätin Lilian Studer mit einer Motion eine gesetzliche Grundlage für Freiwilligenarbeit. Der Regierungsrat unterstützte grundsätzlich die Stossrichtung der Motionärin und wies auf die Verankerung von Freiwilligenarbeit im Pflegegesetz (§ 10) hin. Zudem wies er auf den Bericht Freiwilligenarbeit hin, welcher drei Stossrichtungen vorsieht: Die Bildung einer Vermittlungsstelle, die Förderung von Angeboten zur Angehörigenentlastung und die Förderung der Nachbarschaftshilfe. Eine darauf hin gebildete Trägerschaft setzt nun diese Projekte um.

## **2. Übersicht**

Freiwilligenarbeit betrifft auf kantonaler Ebene mehrere staatliche Aufgabenbereiche. In den folgenden Bereichen laufen Aktivitäten, in weiteren Bereichen laufen Vorabklärungen:

Die Freiwilligenarbeit

- ist im Entwicklungsleitbild des Kantons Aargau enthalten und mit der demografischen Entwicklung verknüpft;
- ist im Pflegegesetz verankert;
- ist in der Gesundheitspolitischen Gesamtplanung in einem Leitsatz angesprochen;
- ist mit dem Pilotprojekt "Drehscheibe Freiwilligenarbeit" (zusammen mit Benevol Aargau) operationalisiert;
- wird im Museum Aargau erfolgreich eingesetzt;
- wird unter dem Aspekt der demografischen Entwicklung in der interdepartementalen Arbeitsgruppe Demografie im Hinblick auf Herausforderungen und Chancen für den Kanton Aargau untersucht.

Diese Vielfalt an Ansätzen wird im Folgenden kurz ausgeführt.

## **3. Freiwilligenarbeit in der Gesundheitspolitik**

### **3.1 Verankerung der Freiwilligenarbeit im Pflegegesetz**

Die Freiwilligenarbeit ist im Pflegegesetz verankert. Grundsätzlich wird Freiwilligenarbeit in zwei Bereichen geleistet: Ein Teil der Freiwilligenarbeit wird im Rahmen von Institutionen angeboten (Besuchen, Vorlesen, Transportieren etc.), ein anderer Teil im Rahmen des privaten Umfelds (Betreuung von Betagten und Pflegebedürftigen zu Hause). Schätzungen gehen davon aus, dass so schweizweit jährlich unentgeltliche Leistungen im Wert von rund 1 Milliarde Franken erbracht werden. Gemäss den Erhebungen des Kantonalen Steueramts wird jährlich für rund 1'000 Personen der Betreuungsabzug gemäss § 42 Abs. 1 lit. d des Steuergesetzes geltend gemacht. Das bedeutet, dass in dieser Grössenordnung pflegebe-

dürftige Personen von Angehörigen im gemeinsamen Haushalt betreut werden. Dies führt zu Entlastungen der üblichen Kostenträger von rund 36 Millionen Franken (Annahme: 3 Std./Tag à Fr. 35.–).

### **3.2 Mehr ältere Menschen und Notstand in Pflege und Betreuung**

Für die Umsetzung des Prinzips "ambulant vor stationär" ist die Freiwilligenarbeit und Angehörigenpflege ein zentraler Wert. Sie ist deshalb gezielt zu fördern, indem neue Ressourcen erschlossen werden. Dies vor dem Hintergrund, dass im Aargau aufgrund der demografischen Entwicklung der Gesellschaft die Zahl der Menschen, die über 80 Jahre alt sind, von heute rund 23'000 auf über 40'000 im Jahr 2025 steigen wird. Die Tatsache ist von grosser Bedeutung für die Sicherstellung der notwendigen Potenziale in der Freiwilligenarbeit. Dabei ist besonders zu berücksichtigen, dass beim freiwilligen Engagement in der Schweiz generell eine rückläufige Tendenz zu beobachten ist. Gemäss Bundesamt für Statistik ging das freiwillige Engagement für Vereine und Organisationen zwischen 1997 und 2007 von 27 % auf 24 % zurück, dasjenige für unbezahlte Hilfeleistungen im privaten Umfeld von 23 % auf 21 %. Zudem zeichnet sich im Gleichschritt mit der demografischen Entwicklung ein Notstand in der Pflege und Betreuung ab, der nur mit gezielten Massnahmen in allen Bereichen der professionellen und freiwilligen Arbeit behoben werden kann.

### **3.3 Ältere Menschen als Chance**

Im Zentrum steht dabei eine patientennahe Versorgung, in der die freiwilligen Helferinnen und Helfer durch das Wahrnehmen der Eigenverantwortung nicht nur einen Beitrag zur Gesundheitsvorsorge, sondern durch ihr Engagement in der Pflege von Familienangehörigen und Bekannten auch einen wesentlichen Beitrag zum gesellschaftlichen Zusammenhalt über die Generationen hinweg leisten. Dabei gilt es im Licht der demografischen Entwicklung auch das wachsende Potenzial von pensionierten Menschen im Sinn von "Ältere Menschen helfen hilfebedürftigen älteren Menschen" zu nutzen. Studien zeigen zwar, dass Senioren nicht häufiger als andere Altersgruppen freiwillig arbeiten. Trotzdem liegt aufgrund des Wachstums dieser Altersgruppe grosses Potenzial brach. Die Förderung der Wertschätzung und das Schaffen von Anreizen für soziales Engagement sind vor diesem Hintergrund zentral und in den kommenden Jahren weiter zu entwickeln.

### **3.4 Gesundheitspolitische Gesamtplanung**

Die Gesundheitspolitische Gesamtplanung (GGpl) versteht sich als Ausgangspunkt und Drehscheibe im Gesundheitswesen des Kantons Aargau. Aus diesem Grund ist eine der Strategien vom 3. Juni 2010 eigens der Freiwilligenarbeit gewidmet:

Strategie 18: Freiwilligenarbeit und Angehörigenpflege

Der Kanton anerkennt und fördert die Freiwilligenhilfe und schafft dazu die nötigen Anreize.

Die darin skizzierten Handlungsfelder und Ideen haben das Ziel, im Rahmen der Rechtssetzung sowie von Konzeptionen konkretisiert und umgesetzt zu werden. Beim Aufbau und der Förderung der Freiwilligenarbeit sollen die bestehenden, aktiven Organisationen zusammen-

arbeiten, um gemeinsam neue Möglichkeiten auszuschöpfen. Ein wichtiges Element ist namentlich der Verein Benevol Aargau, der Fach-, Koordinations- und Vermittlungstätigkeiten im Bereich der Freiwilligenarbeit wahrnimmt. Der Verein führt das kantonale Pilotprojekt "Drehscheibe Freiwilligenarbeit" mit den drei Teilprojekten Vermittlungsstelle, Nachbarschaftshilfe und Angehörigenbetreuung. Das erste Teilprojekt Vermittlungsstelle hat im Jahr 2010 begonnen. Das gesamte Pilotprojekt ist bis Ende 2012 angesetzt.

#### **4. Das Freiwilligenprogramm im Museum Aargau**

Das Freiwilligenprogramm im Museum Aargau hat der Regierungsrat im Jahr 2008 bewilligt. In einer Pilotphase von 2009–2012 wird ein Programm mit rund 80 Freiwilligen realisiert. Nach der internen Aufbauphase wurden ab Juni 2009 kontinuierlich Museumsfreiwillige rekrutiert und in ihre neuen Aufgaben als Gastgeber, historische Darsteller, Helfer bei Grossanlässen etc. eingeführt. Bis Ende Saison standen bereits 29 Freiwillige (9 Männer, 20 Frauen; Alter zwischen 26 und 75 Jahre) zur Verfügung. Insgesamt wurden in drei Monaten rund 1'000 freiwillige Arbeitsstunden für das Museum Aargau geleistet. Hinzu kamen Kurzeinsätze von 18 Freiwilligen. Einige Freiwillige kamen auch in den Wintermonaten zum Einsatz (Sammlung, Vorbereitung Theaterprojekte).

Alle Freiwilligen evaluierten mittels Fragebogen ihre Einsatz-Erfahrungen. Die Rückmeldungen fielen durchwegs positiv aus. Die Freiwilligen erlebten ihre Aufgaben als sinnvoll, interessant und bereichernd, schätzten die neuen Kontakte im Freiwilligen-Team und im Museum und gaben der Betreuung durch das Freiwilligen-Management sehr guten Noten. Ausnahmslos alle wollten in der neuen Saison wieder dabei sein. Auch beim Publikum und den Museums-Angestellten fiel die Bilanz positiv aus. Die Besucherinnen und Besucher nahmen die durch Namensschilder kommunizierten Einsätze erfreut zur Kenntnis. Die Echos in Öffentlichkeit und Presse waren ebenfalls durchwegs positiv.

#### **5. Freiwilligenarbeit in der Strategie des Regierungsrats**

Freiwilligenarbeit ist nicht nur im Bereich der Pflege wichtig, sondern hat unter dem Aspekt der demografischen Entwicklung eine weitaus breitere Bedeutung: Einerseits bedeutet der demografische Wandel für den Kanton Aargau ein Wachstum der Gesamtbevölkerung, andererseits eine Zunahme der höheren Altersschichten. Diese Entwicklung bringt nicht nur grosse Herausforderungen mit sich, sondern auch Chancen. Der Regierungsrat will Freiwilligenarbeit denn auch als Chance wahrnehmen und das künftige Potenzial nutzen.

##### **5.1 Entwicklungsleitbild 2009–2018**

Der Regierungsrat hält in seinem Entwicklungsleitbild fest, dass die höhere Lebenserwartung und der bessere Gesundheitszustand zu einer Aktivierung des Ruhestands geführt haben. Darunter fällt auch die Beobachtung, wonach häufiger ein bestehender Lebensstil fortgesetzt wird. Es ist anzunehmen, dass in Zukunft der Freiwilligenarbeit auch ausserhalb der Pflege und Betreuung eine grössere Bedeutung zukommt als bisher. Im Folgenden wird aufgezeigt,

inwiefern der Kanton Aargau im Bereich der Chancen von Freiwilligenarbeit in Bezug auf die demografische Entwicklung bereits aktiv ist.

## **5.2 Interdepartementale Arbeitsgruppe Demografie**

Um den Auswirkungen der demografischen Entwicklung auf den Kanton Aargau zu begegnen, hat der Regierungsrat Ende 2006 eine interdepartementale Arbeitsgruppe Demografie unter der Leitung der Staatskanzlei eingesetzt. Diese setzt sich aus Fachleuten aller Departemente zusammen. Sie vertiefte in den vergangenen Jahren die einzelnen Themen – darunter auch die Freiwilligenarbeit – und erstattete dem Regierungsrat Bericht. Grundlage der Arbeiten rund um die demografische Entwicklung bilden die Bevölkerungsprognosen des Statistischen Amtes des Kantons Aargau. Die Arbeitsgruppe hat die Auswirkungen der neusten Bevölkerungsprognosen (2009) eingehend diskutiert und die Departemente beauftragt, die Auswirkungen dieser neusten Prognosen auf ihre Aufgabenbereiche zu untersuchen. Wie sich zeigte, sind alle Departemente von der demografischen Entwicklung betroffen. Bedeutende Auswirkungen und Mehrkosten sind jedoch vor allem im Bereich Gesundheit/Pflege sowie bei den Sozialversicherungen (Zunahme der AHV-Bezüger) zu erwarten.

Der Regierungsrat beschäftigt sich eingehend mit der Bevölkerungsprognose 2009, den Auswirkungen der demografischen Entwicklung sowie mit den damit verbundenen Steuerungsmöglichkeiten.

## **5.3 Soziale Bedeutung der Freiwilligenarbeit**

Freiwilligenarbeit ist heute im Pflegegesetz verankert. Die Chancen der Freiwilligenarbeit sind aber nicht bloss in diesem Bereich wahrzunehmen, sondern auf alle anderen Gebiete auszudehnen, etwa in Bereichen der Bildung, Kultur, Betreuung oder der Umwelt.

Der Freiwilligenarbeit kommt hierbei nicht nur eine volkswirtschaftliche, sondern auch eine soziale Bedeutung zu. Denn Freiwillige übernehmen gegenüber der Gesellschaft Verantwortung und Freiwilligenarbeit dürfte die Solidarität zwischen und in den Generationen erhalten und weiter fördern.

## **5.4 Konsequenzen des demografischen Wandels auf die Freiwilligenarbeit**

Aktuelle Analysen, die seitens der interdepartementalen Arbeitsgruppe kontinuierlich ausgewertet werden, zeigen auf, dass der Freiwilligenarbeit im demografischen Wandel ein besonderes Gewicht zukommt.

### **5.4.1 Trends in den Bereichen Gesundheit und Pflege**

Weil mit der demografischen Entwicklung vor allem der Anteil älterer Altersgruppen stark zunimmt, kommt der Freiwilligenarbeit im Gesundheitswesen zweierlei Bedeutung zu: Einerseits können die älteren (nicht mehr berufstätigen) Personen ein grosses Potenzial für freiwillige Tätigkeiten darstellen, andererseits werden durch diese Entwicklung auch die Gesundheitskosten ansteigen. Freiwilligenarbeit kann dabei eine Kosten dämpfende Wirkung übernehmen.

So werden im Bereich der Pflege viele der nachgefragten Betreuungsdienstleistungen keine klassische Pflegeausbildung mehr erfordern, womit die Bedeutung von Freiwilligenarbeit steigt. Dies zeigen empirische Untersuchungen über die praktische Unterstützung im Alltag der älteren Personen durch Verwandte. Verwandte spielen nämlich in der Betreuung eine wichtige Rolle. Da sich aber mit der höheren Erwerbstätigkeit der Frauen einerseits und der zunehmenden räumlichen Distanz der Verwandtschaft andererseits die Pflege von Verwandten vermindert, wird diese teilweise durch Pflege aus dem Freundeskreis oder dem nachbarschaftlichen Umfeld ersetzt. Auch dieser Trend betont die Wichtigkeit von Freiwilligenarbeit.

#### **5.4.2 Trends in den Bereichen Arbeit und Bildung**

Neben der Weiterführung einer beruflichen Beschäftigung wird auch das informelle Engagement markant ansteigen, insbesondere im jüngeren Rentenalter. Bei der Freiwilligenarbeit zeichnet sich im Kanton Aargau denn auch ein deutlicher Trend bei jener Bevölkerungsgruppe ab, die in zwanzig Jahren das Pensionsalter erreichen wird.

So ist denn auch bei Vereinsmitgliedschaften in den letzten Jahren ein Anstieg der heute über 60-Jährigen zu verzeichnen. Generell sind bei der spontanen Freiwilligenarbeit Frauen überproportional stark vertreten, bei ehrenamtlichen hingegen die Männer. Die Bereitschaft, sich verbindlich und regelmässig zu verpflichten nimmt aber tendenziell ab. Erschwerend kommt hinzu, dass Freiwilligenarbeit sich in einem Prozess der Professionalisierung befindet, was einem unverbindlichen Engagement entgegenläuft. Unentgeltliches Engagement wird zudem in Konkurrenz mit bezahlter Arbeit treten.

### **6. Ausblick**

Die Freiwilligenarbeit ist im Entwicklungsleitbild, im Aufgaben- und Finanzplan und in zahlreichen Projekten fest verankert. Die Chancen und Herausforderungen der demografischen Entwicklung, unter die auch der Bereich der Freiwilligenarbeit gehört, werden im Kanton Aargau breit und unter den verschiedensten Gesichtspunkten analysiert. Nach Abschluss der verschiedenen laufenden Abklärungen werden nebst dem Gesundheitswesen weitere kantonale Schwerpunkte zur Freiwilligenarbeit spezifiziert werden können. Über das Ergebnis dieser Abklärungen wird die Öffentlichkeit informiert werden.

Die Kosten für die Beantwortung dieses Vorstosses betragen Fr. 3'759.–.

REGIERUNGSRAT AARGAU