

Der Regierungsrat des Kantons Thurgau an den Grossen Rat

GRG Nr.	20	AN 6	345
---------	----	------	-----

Frauenfeld, 20. Juni 2023

352

Antrag gemäss § 52 der Geschäftsordnung des Grossen Rates (GOGR; RB 171.1) von Cornelia Hasler-Roost, Martina Pfiffner Müller, Anders Stokholm, Sabina Peter Köstli, Cornelia Hauser, Stephan Tobler, Christina Pagnoncini und Turi Schalenberg vom 29. Juni 2022 „Freiwilligenarbeit sichtbarer machen oder fördern“

Beantwortung

Sehr geehrter Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

1. Ausgangslage

Die Bedeutung der Freiwilligenarbeit für die Schweizerische Gesellschaft ist gross. Sie ist Ausdruck der vielfältigen, heterogenen, staatstragenden Zivilgesellschaft der Schweiz. Das gesellschaftliche System der Schweiz baut in wesentlichen Teilen auf freiwilligen Leistungen vieler Bürgerinnen und Bürger. Insbesondere in den Bereichen Sport, Kultur und Unterhaltung, aber auch im Sozial- und Erziehungswesen ist Freiwilligenarbeit essenziell. Der so für die Gemeinschaft erbrachte Einsatz ist im wahrsten Wortsinn unbezahlbar. Eine Gesellschaft ohne Freiwilligenarbeit würde in ihrem sozialen Gefüge verarmen und letztlich zu Grunde gehen. Die in der Schweiz traditionell stark verankerte Freiwilligenarbeit stellt somit einen bedeutenden gesellschaftlichen Beitrag an Mitmenschen und Umwelt dar. Sie ergänzt und bereichert die bezahlte Arbeit. Gleichzeitig entfaltet sie auch für die engagierten Personen eine sinnstiftende Wirkung und trägt zur individuellen Lebensqualität bei.

Für ein korrektes Verständnis der Thematik ist es hilfreich, die Unterscheidung zwischen formeller und informeller Freiwilligenarbeit zu beachten: Freiwilligenarbeit ist definiert als unbezahlte Arbeit. Sitzungsgelder, Spesenvergütungen oder symbolische Beiträge gelten in diesem Zusammenhang nicht als Bezahlung. Die institutionalisierte (formelle) Freiwilligenarbeit umfasst unbezahlte Tätigkeiten für eine Organisation, einen Verein oder eine öffentliche Institution (z.B. sportlich-kulturelle Vereine, Interessenvereinigungen, kirchliche Institutionen, sozial-karitative Organisationen, Parteien oder politische Ämter sowie öffentliche Dienste). Die informelle Freiwilligenarbeit umfasst unbezahlte Hilfeleistungen aus persönlicher Initiative für Personen, die nicht im selben Haushalt leben (z.B. Nachbarschaftshilfe, verwandte oder bekannte Kinder beaufsichti-

gen, Dienstleistungen für andere Haushalte wie Hausarbeiten, Transportdienste, Gartenarbeiten etc.). Die Daten der vom Bundesamt für Statistik (BFS) erhobenen Schweizerischen Arbeitskräfteerhebung (SAKE) beruhen auf diesen Kategorien. Allerdings ist diese Definition nicht die einzig mögliche und so breit gefasst, dass unklar bleibt, was alles davon erfasst wird und was nicht. Eine generelle Definition von Freiwilligenarbeit wird kaum zu finden sein, erstreckt sich diese doch in praktisch alle Lebensbereiche. Der Regierungsrat des Kantons St. Gallen kommt in seiner Antwort auf das Postulat „Kantonales Konzept Freiwilligenarbeit“ vom 29. Oktober 2019 zum Schluss, dass die Förderung der Freiwilligenarbeit daher in sämtlichen Aspekten staatlichen Handelns berücksichtigt werden muss, ein staatliches Konzept aufgrund der von der Zivilgesellschaft getragenen Freiwilligenarbeit indes nicht zielführend sei.¹ Der Kantonsrat des Kantons St. Gallen hat am 27. November 2019 beschlossen, nicht auf das Geschäft einzutreten.

Weiter ist zu beachten, dass die informelle Freiwilligenarbeit vorwiegend auf privater, zwischenmenschlicher Ebene stattfindet und die institutionalisierte (formelle) Freiwilligenarbeit in Organisationen erbracht wird, die oft auf Gemeindeebene verankert sind. Die kantonale Ebene der Freiwilligenarbeit ist daher nur indirekt, über eine Aggregation der Daten auf individueller und kommunaler Ebene, fassbar.

2. Erläuterungen

2.1. Analyse der Bedeutung von Freiwilligenarbeit im Kanton Thurgau

Es liegen für keinen der im Antrag aufgeführten Bereiche gesicherte Zahlen für den Kanton Thurgau vor. Zu einzelnen Fragen geben die durch das BFS erhobenen Daten Auskunft. Diese liegen allerdings nur aggregiert für die gesamte Schweiz oder die Grossregion Ostschweiz vor. Mit einer erheblichen Unschärfe können die Trends auf den Kanton Thurgau übertragen werden. Es ist allerdings zu beachten, dass im Einzelnen grosse regionale oder lokale Differenzen vorliegen können. Insbesondere ist bei den gesamtschweizerischen Daten zu berücksichtigen, dass Zahlen aus der französischsprachigen und italienischsprachigen Schweiz enthalten sind und die mit der Sprachgrenze verbundenen zivilgesellschaftlichen Besonderheiten zu einer begrenzten Übertragbarkeit der Daten auf einen ländlichen Kanton in der Ostschweiz führen. Zudem spielt sich die institutionelle (formelle) Freiwilligenarbeit mehrheitlich in lokalen Organisationen ab. Daher wäre für eine zutreffende Analyse eine Datenerhebung auf kommunaler Ebene notwendig, was angesichts des zu erwartenden Aufwandes unrealistisch erscheint.

2.1.1. Geleistete Stunden nach Bereichen

Zur Freiwilligenarbeit in der Schweiz gibt es verschiedene Publikationen, etwa den Freiwilligenmonitor der Schweizerischen Gemeinnützigen Gesellschaft SGG² oder die thematischen Studien der Fachstelle vitamin B³. Durch das BFS werden im Rahmen der

¹ Vgl. https://www.ratsinfo.sg.ch/media/documents/published/15d04135-e185-4ea7-a878-d9efb5080127_xf6aAz.m.pdf (43.19.14).

² <https://sgg-ssup.ch/freiwilligenarbeit/freiwilligenmonitor/>.

³ <https://www.vitaminb.ch/publikationen/studien/>.

SAKE auch schweizweite Zahlen zur Freiwilligenarbeit erhoben. Gemäss dieser Erhebung leisteten im Jahr 2020 Personen ab 15 Jahren im Schnitt 2.9 Stunden pro Woche institutionalisierte Freiwilligenarbeit und 3.7 Stunden pro Woche informelle Freiwilligenarbeit.⁴ Für den Kanton Thurgau existieren keine Studien oder Erhebungen.

Für einzelne Bereiche können summarisch, ohne Quantifizierung der geleisteten Stunden, folgende Leistungen hervorgehoben werden: Im Bereich Musik sind im Kanton Thurgau rund 3'200 Musikerinnen und Musiker sowie Sängerinnen und Sänger in Vereinen engagiert. In Bibliotheken sowie deren Trägerschaften ist Freiwilligenarbeit breit verankert. Zahlreiche Anlässe in Bibliotheken für Kinder, Familien und Erwachsene können nur dank Freiwilligenarbeit durchgeführt werden. In den Thurgauer Sportvereinen und Schulen wurden im vergangenen Jahr über 6'800 Leitereinsätze in über 50 Sportarten geleistet. Diese Einsätze werden in Trainings, Lagerwochen und Wettkämpfen für Kinder und Jugendliche im Alter zwischen 5 bis 20 Jahren geleistet. Eine genauere Analyse wäre nur nach vorgängiger Datenerhebung für den Kanton Thurgau möglich, was einen unverhältnismässigen Aufwand erforderte.

2.1.2. Soziodemografische Merkmale

Auch für diesen Bereich können nur die schweizweiten Zahlen als Richtwert beigezogen werden. Am stärksten engagiert in der Freiwilligenarbeit (gemessen an der Anzahl Stunden) ist das Alterssegment der 65- bis 75-Jährigen. Frauen sind gesamthaft und in der informellen Freiwilligenarbeit stärker engagiert als Männer. Allerdings sind Männer in der institutionalisierten (formellen) Freiwilligenarbeit stärker engagiert als Frauen. Personen, die in Zweipersonenhaushalten leben, sind stärker engagiert als allein oder mit Kindern lebende Personen. Im Hinblick auf die Ausbildungsstufen leisten Personen mit einem Abschluss auf Sekundarstufe II mehr Stunden an Freiwilligenarbeit als Personen mit anderen Abschlüssen.⁵

2.1.3. Veränderungen der letzten Jahre

Für diesen Bereich liegen Daten für die aggregierte Region Ostschweiz vor. Die total geleisteten Stunden für Freiwilligenarbeit waren 2020 nahezu unverändert gegenüber dem Jahr 2000. Von 2000 bis 2010 war die Anzahl geleisteter Stunden rückläufig, bis 2016 stieg sie an und zwischen 2016 und 2020 ging die Anzahl Stunden wiederum zurück. In den beiden Teilbereichen der informellen und institutionalisierten (formellen) Freiwilligenarbeit war die Entwicklung gegenläufig. Die Anzahl geleisteter Stunden in der informellen Freiwilligenarbeit nahm zwischen 2000 und 2020 um fast 50 % zu, während die Anzahl geleisteter Stunden in der institutionalisierten (formellen) Freiwilligenar-

⁴ Für 2016 betragen die Durchschnittswerte 3.2 und 3.8 Stunden; vgl. BFS, Zeitaufwand für Freiwilligenarbeit nach Art der Organisation und Art der informellen Tätigkeit, <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/arbeit-erwerb/erwerbstaetigkeit-arbeitszeit/vereinbarkeit-unbezahlte-arbeit/freiwilligenarbeit.assetdetail.17124512.html>.

⁵ BFS, Zeitaufwand für Freiwilligenarbeit nach soziodemografischen Merkmalen: Durchschnittliche Stunden pro Woche, <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/arbeit-erwerb/erwerbstaetigkeit-arbeitszeit/vereinbarkeit-unbezahlte-arbeit/freiwilligenarbeit.assetdetail.17124516.html>.

beit um knapp 40 % abnahm.⁶ Ein genereller Trend zu weniger Freiwilligenarbeit ist schweizweit damit nicht feststellbar.

2.1.4. Beitrag zum Sozialwesen

Der Beitrag der Freiwilligenarbeit zum Gemeinwohl ist unbestritten. Durch die Freiwilligenarbeit werden Leistungen erbracht, die ohne Freiwilligenarbeit nicht, in geringerem Umfang oder nur gegen Entgelt erbracht würden. Spezifisch im Bereich Sozialwesen, verstanden als staatliche Aufgabe im sozialen Bereich, werden durch die Freiwilligenarbeit auch Leistungen erbracht. Diese werden beispielsweise im Bereich der Altenpflege, der Arbeit mit Menschen mit einer Beeinträchtigung oder der Nachbarschaftshilfe erbracht. Insbesondere in einer Situation des Fachkräftemangels und bei beschränkten finanziellen Budgets ist der Beitrag der Freiwilligenarbeit essenziell. Mangels Daten für den Kanton Thurgau kann der Beitrag zum Sozialwesen allerdings nicht quantifiziert werden.

2.1.5. Gesamtwirtschaftlicher Nutzen

Der gesamtwirtschaftliche Nutzen der Freiwilligenarbeit besteht darin, dass in einem bestimmten Sektor ein höherer Leistungsumfang oder der gleiche Leistungsumfang zu geringeren Kosten erbracht werden kann. Im Bereich der Nachbarschaftshilfe und Unterstützung im Alltag rechnen Fachorganisationen mit einem Verhältnis von ca. 60 bis 80 Freiwilligen, welche die Leistungen eines Vollzeitpensums erbringen können. Hierbei handelt es sich um einen nicht validierten Erfahrungswert, der über verschiedene Bereiche hinweg und unabhängig von der Anzahl Begleitstunden, der Einarbeitungszeit etc. geschätzt wurde. Mangels Daten für den Kanton Thurgau kann der gesamtwirtschaftliche Nutzen zum heutigen Zeitpunkt nicht quantifiziert werden.

2.2. Herausforderungen und Trends

Der Regierungsrat teilt die Beobachtung der Antragsteller und Antragstellerinnen, dass es für Organisationen, die auf Freiwilligenarbeit angewiesen sind, schwieriger sein kann, genügend freiwillige Helferinnen und Helfer zu finden. Folgende Beobachtungen machen die Amtsstellen der Kantonalen Verwaltung Thurgau (KVTG) in der Zusammenarbeit mit Vereinen in ihren jeweiligen Tätigkeitsbereichen: Eine zentrale Herausforderung ist die demografische Entwicklung. Die engagierten Freiwilligen werden immer älter. Viele Vereine stellen fest, dass sich Menschen im Kindes- oder Jugendalter in Vereinen engagieren, danach aussteigen und erst nach der Pensionierung wieder einsteigen. Dazwischen gibt es eine Lücke.

Gleichzeitig möchten sich Freiwillige vermehrt auf Projektbasis oder temporär engagieren und sich nicht mehr langfristig einem einzelnen Verein verpflichten. Dies spiegelt den generellen Megatrend der Individualisierung, der sich auf die Bereitschaft, langfris-

⁶ BFS, Freiwilligenarbeit, Beteiligung der Bevölkerung in %, <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/arbeit-erwerb/erwerbstaetigkeit-arbeitszeit/vereinbarkeit-unbezahlte-arbeit/freiwilligenarbeit.assetdetail.17124494.html>.

tige Verpflichtungen einzugehen, auswirkt. Zudem sind die Menschen, die das Pensionsalter erreichen, tendenziell weniger bereit, sich verbindlich in einem Verein zu engagieren, als dies bei früheren Generationen der Fall war.

Diese Beobachtungen decken sich mit der Berichterstattung über schweizweite Trends. Aus den statistisch verfügbaren Zahlen auf Ebene Gesamtschweiz ist zudem ersichtlich, dass die abnehmende Bereitschaft zur Freiwilligenarbeit den Bereich der institutionalisierten (formellen) Freiwilligenarbeit stärker betrifft als den Bereich der informellen Freiwilligenarbeit. Es ist anzunehmen, dass sich schweizweite Trends im Kanton Thurgau in ähnlicher Form niederschlagen.

2.3. Anreizmassnahmen

Die Motivation für die Erbringung von Freiwilligenarbeit ist grundsätzlich immaterieller Natur. In den meisten Fällen ist anzunehmen, dass ethische Überzeugungen, die Sinnhaftigkeit der Freiwilligenarbeit, der soziale Austausch, die erhaltene soziale Anerkennung und ähnliche Motive als Anreiz spielen. So nennt auch der Freiwilligenmonitor die „Freude an der Tätigkeit“ und das „Helfen“ als wichtigste Motive für die Freiwilligenarbeit.⁷ Gleichzeitig erbringen die Freiwilligen einen Einsatz, der durchaus materielle Kosten beinhalten kann – wenn z.B. aufgrund einer Pensumsreduktion im Hauptberuf auf einen Lohnanteil verzichtet wird oder wenn nicht erstattete Spesen und Aufwendungen für die Freiwilligenarbeit anfallen. Nicht zuletzt geht die für Freiwilligenarbeit eingesetzte Zeit immer zugunsten von möglichen anderen Aktivitäten oder der individuellen Erholung (Opportunitätskosten). Aus diesen Gründen ist es nachvollziehbar, dass der Wunsch nach Anreizmassnahmen besteht, die eine Anerkennung der Freiwilligenarbeit beinhalten und gleichzeitig Anreize schaffen, das individuelle Engagement beizubehalten oder zu erhöhen. So äusserte auch rund ein Drittel der befragten Freiwilligen im Freiwilligenmonitor den Wunsch nach Unterstützungsleistungen durch die Öffentlichkeit, Politik und Arbeitgeber.⁸

Allerdings ist auch zu beachten, dass neue extrinsische Motivationsfaktoren die wertvolle intrinsische Motivation verdrängen können, was den Kern der Zivilgesellschaft schwächen würde und zu verhindern ist. Dem Nachbarn soll man helfen, weil man dies aus einer Beziehung zum Nachbarn tut, und nicht, weil man dafür eine Steuergutschrift erhält. Im Vordergrund müssen daher immaterielle Anreize stehen, etwa durch das Sichtbarmachen und öffentliche Anerkennen von Freiwilligenarbeit. Weitere Anreize können durch das Unterstützen und Befähigen der Freiwilligen geschaffen werden, beispielsweise durch Weiterbildungs-, Vernetzungs-, Infrastruktur- und Unterstützungsleistungen. Auch die formelle Dokumentation oder Zertifizierung von geleisteter Freiwilligenarbeit kann eine unterstützende Wirkung entfalten, etwa durch die verbesserte Qualifikation für Tätigkeiten im bezahlten Hauptberuf. Der Regierungsrat erachtet es als zielführend, die wertvolle Arbeit von Fachorganisationen in diesem Bereich, wie etwa benevol Thurgau, weiter zu unterstützen und die Zusammenarbeit zu intensivieren.

⁷ Schweizerische Gemeinnützige Gesellschaft (SGG), Freiwilligen-Monitor Schweiz 2020, S. 95 und 101, https://www.seismoverlag.ch/site/assets/files/16190/oa_9783037777336.pdf.

⁸ Freiwilligen-Monitor Schweiz 2020, S. 110 ff.

Eine grundsätzliche Herausforderung liegt darin, dass einerseits die Anreize genügend gross sein müssen, damit eine Auswirkung auf das individuelle Verhalten zu erwarten ist. Andererseits sollten die Anreize nicht so hoch sein, dass der unentgeltliche, immateriell motivierte Charakter der Freiwilligenarbeit berührt wird. Insbesondere bei der Ausrichtung von materiellen Anreizen besteht zudem ein Spannungsfeld zwischen der pragmatischen, unbürokratischen Umsetzung und dem durchaus vorhandenen Missbrauchspotenzial. Bereits die Definition der unterstützungswürdigen Tätigkeiten und der Mindestanforderungen dürfte sich angesichts der Bandbreite ehrenamtlicher Tätigkeiten als anspruchsvoll erweisen. Insbesondere Steuergutschriften dürften eine realitätsferne Vorstellung der Wertschätzung von Freiwilligenarbeit sein: Nach der behördlichen Prüfung der Anspruchsvoraussetzungen müsste eine Meldung an die kantonale Steuerverwaltung oder an das Steueramt der Wohnsitzgemeinde erfolgen, damit die Steuergutschrift der entsprechenden Person zugewiesen werden kann. Ein automatisierter Prozess und die erforderlichen Schnittstellen zu den Steuerbezugsapplikationen würden Investitions- und Betriebskosten in Millionenhöhe verursachen.

Bevor begründete Vorschläge über kantonale Massnahmen entwickelt werden können, müsste evaluiert werden, welche Massnahmen die Gemeinden und privaten Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber bereits umgesetzt haben und welche Wirkung diese Massnahmen entfalten. Ebenfalls zu berücksichtigen sind die Massnahmen von benevol Schweiz zur Anerkennung der Freiwilligenarbeit⁹ sowie die diversen weiteren Massnahmen von benevol Thurgau, die vom Kanton Thurgau als Fachstelle für Freiwilligenarbeit bereits unterstützt wird.¹⁰

3. Schlussfolgerungen

Der Regierungsrat anerkennt die grosse Bedeutung der Freiwilligenarbeit und ist entschlossen, die vielfältige kantonale Förderung der Freiwilligenarbeit fortzuführen.¹¹ Staatliche Anreize werden allerdings nie die intrinsische Bereitschaft, etwas für die Zivilgesellschaft und die Schweiz zu tun, ersetzen können, und sie sollen es auch nicht. Da für den Kanton Thurgau keine Daten zum Ausmass und der Verteilung der Freiwilligenarbeit vorliegen, müsste ein spezialisiertes, externes Unternehmen beauftragt werden, um die im Antrag erwähnte, auf den Thurgau fokussierte Analyse durchzuführen und Trends erheben zu können. Die Erstellung eines solchen Berichts würde einige hunderttausend Franken kosten. Darüber hinaus müssten, soll die Analyse zu aussagekräftigen Ergebnissen gelangen, zwingend und ausnahmslos alle Gemeinden bei der Erstellung des Berichts aktiv mitwirken. Der Regierungsrat erachtet diesen Aufwand als unverhältnismässig hoch, zumal er von der Substituierung intrinsischer Motivationsfaktoren für Freiwilligenarbeit durch extrinsische nicht überzeugt ist. Auch würde das grundlegende Problem, dass Freiwilligenarbeit nicht exakt und einheitlich definiert werden kann, dadurch nicht gelöst werden. Insgesamt würde ein Bericht zur Freiwilligenarbeit nur bedingt Nutzen stiften können, wäre sehr aufwendig und teuer in der Erarbei-

⁹ Vgl. benevol Schweiz, Dossier freiwillig engagiert, <https://dossier-freiwillig-engagiert.ch/>.

¹⁰ Vgl. benevol Thurgau, <https://www.benevol.ch/de/thurgau/benevol-thurgau.html>.

¹¹ Vgl. Beantwortung der Einfachen Anfrage „Freiwillige Arbeit, wie lange noch freiwillig?“ vom 17. November 2015 (GR 12/EA 149/40) und Beantwortung der Interpellation betreffend steuerliche Erleichterung für ehrenamtliche Tätigkeiten vom 26. Februar 2002 (GR 00/IN 35/152).

tung und würde die im Antrag angedachten Massnahmen absehbar nicht nach sich ziehen.

4. Antrag

Aus den dargelegten Gründen beantragen wir Ihnen, sehr geehrter Herr Präsident, sehr geehrte Damen und Herren, den Antrag nicht erheblich zu erklären.

Der Präsident des Regierungsrates

Der Staatsschreiber