

Zusammenfassung

Ausgangslage

Bundesrat Pascal Couchepin lancierte im Rahmen seines Treffens mit den Medien im Sommer 2007 die Diskussion zu einer auf nationaler Ebene einzuführenden, nicht-zeitgleichen Zeittauschbörse, bei der ältere Menschen freiwillig Betreuung, Begleitung und/oder Pflege im Altersbereich gegen die Abgabe von Zeitgutschriften leisten würden, welche sie in einem späteren Zeitpunkt gegen ähnliche Leistungen eintauschen könnten (Zeitgutschriftensystem). Gestützt auf diese Idee hat das Bundesamt für Sozialversicherungen (BSV) das Büro für arbeits- und sozialpolitische Studien (BASS) beauftragt, eine entsprechende Vorstudie zu erstellen.

Mit der Idee des Zeitgutschriftensystems sind drei hauptsächliche Ziele verknüpft, die in Zusammenhang mit der demografischen Entwicklung in den nächsten Jahrzehnten stehen:

- Deckung des erhöhten Bedarfs an Betreuungs- und Pflegeleistungen aufgrund der steigenden Anzahl betreuungs- und pflegebedürftiger Menschen
- Eindämmung der zu erwartenden Kostensteigerung bei der Betreuung und Pflege älterer Menschen
- Gesellschaftliche Wertschätzung und Nutzung des Zeitpotentials älterer Menschen resp. Aktivierung der Rentner/innen zu gesellschaftlichem Engagement

Vorgehen

Die Studie versucht anhand von **Literatur- und Dokumentenanalysen** sowie **Expertengesprächen** mit drei Personen, die praktische Erfahrungen mit Zeitgutschriftensystemen gesammelt haben, Fragen zur **Wirkung**, zu den **Voraussetzungen** und zur praktischen **Umsetzung** von **Zeitgutschriftensystemen** zu beantworten. Im Rahmen der Literatur- und Dokumentenanalyse wurden einerseits die theoretische Literatur in den Disziplinen Ökonomie und Sozialpsychologie auf verwertbare Konzepte durchsucht und andererseits Untersuchungen zu Tauschsystemen und der Freiwilligenarbeit im Alter ausgewertet.

Zeitgutschriftensysteme

Die Zeitgutschrift ist die fundamentale **Tausch- und Verrechnungseinheit** im Rahmen einer **Zeitbank** und entspricht dem Arbeitseinsatz einer Person von einer Stunde. In klassischen Zeitbanken wird eine Stunde Arbeit einer Person

gleich bewertet wie eine Stunde Arbeit einer anderen Person. Zeitgutschriften zeichnen sich im Gegensatz zu Geld dadurch aus, dass sie im Zeitverlauf keiner Auf- und Abwertung unterworfen sind. Es handelt sich um ein **zins- und inflationsfreie Alternativwährung**.

Die Idee der nicht-zeitgleichen Zeitgutschriftensysteme für die Betreuung und / oder Pflege älterer Menschen besteht darin, dass **leistungsfähige Rentner/innen** freiwillig häusliche **Unterstützungsdienste** für **betreuungsbedürftige Menschen** leisten und im Gegenzug **Zeitgutschriften** als **Entschädigung** erhalten, die sie zeitliche verzögert bei eigenem Betreuungsbedarf als Zahlungsmittel einsetzen können.

Neben den reinen Zeitgutschriftensystemen sind in der Praxis oft gemischte Tauschsysteme anzutreffen. Bei **gemischten Tauschsystemen** erfolgt die Bezahlung und Entlohnung von Dienstleistungen wahlweise mit Zeitgutschriften und / oder Geld. Aufgrund ihrer grossen Verbreitung (v.a. in Japan und Deutschland) sind auch diese Systeme Gegenstand der Analyse.

Wirkungsfragen

Die Studie versuchte auf fünf konkrete Wirkungsfragen Antworten zu finden:

- **Was sind die Wirkungen von Zeitgutschriften auf die Motivation der (potenziellen) Leistungserbringenden?** Aus theoretischer Sicht und laut Erfahrungen der befragten Experten sind Zeitgutschriftensysteme in der Lage, die Zielgruppe der Rentner/innen für ein Engagement im Bereich der sozialen Freiwilligenarbeit zu gewinnen. Gemäss den Mitgliederbefragungen von Zeitbanken in den USA und Deutschland spielen die Zeitgutschriften allerdings für die Mehrheit der Teilnehmenden eine **untergeordnete Bedeutung** für den Entscheid, sich freiwillig zu engagieren. Motive wie «sinnvolle Betätigung», «anderen helfen» oder «Geselligkeit» scheinen für den Entscheid, an einer Zeitbank für die Betreuung älterer Menschen teilzunehmen, ausschlaggebender zu sein als die Entschädigung mit Zeit oder Geld. Immerhin gaben bei einer deutschen Studie ein Viertel der Mitglieder einer Seniorengenossenschaft an, dass die Zeitgutschriften «eine Motivation» waren, in der Initiative Mitglied zu werden. Im Rahmen einer Evaluation von US-amerikanischen Zeitbanken konnte festgestellt werden, dass die Hälfte der Teilnehmenden ein Jahr vor Gründung der Zeitgutschriftensysteme keine Freiwilligenarbeit geleistet hat. Diese Resultate weisen darauf hin, dass mittels Zeitgutschriftensystemen **zusätzliche Leistungserbringende** gewonnen werden können. Ob dieser Effekt auf die Zeitgutschrift alleine zu-

rückzuführen ist und in welchem Umfang sich die Systeme auf das gesamte Angebot an freiwilligen Arbeitskräften auswirken, kann im Rahmen dieser Studie nicht beantwortet werden.

■ **Was sind die Wirkungen auf die bestehende Freiwilligenarbeit und die professionelle Pflege- und Betreuungsarbeit?** Die **professionelle Pflege** ist von den in Zeitgutschriftensystemen angebotenen Diensten grundsätzlich wenig betroffen, wobei dies von der jeweiligen Ausgestaltung der professionellen Pflege abhängt (Aufgabengebiete, gesetzl. Regelungen etc.). Erfahrungen der Experten und Berichte von Zeitbanken in den USA, in Japan und in Deutschland zeigen, dass die angebotenen Dienste als **pflegeunterstützend** eingestuft werden können. Die im Rahmen von Zeitbanken erbrachten Dienste dienen den älteren Menschen in erster Linie zur **Bewältigung des Alltags** in ihrer häuslichen Umgebung. In der Schweiz würden die Angebote solcher Systeme allerdings die Dienstleistungen der Spitex im Bereich der Hauswirtschaft und der (einfachen) Grundpflege tangieren. Die **bestehende organisierte Freiwilligenarbeit** wird durch das Angebot der Zeitgutschriftensysteme **teilweise konkurrenziert**. Einerseits konnten Zeitbanken für ältere Menschen vielerorts Lücken im lokalen Betreuungsangebot schliessen und andererseits konkurrenzierten die neuen Systeme partiell Dienstleistungen der bestehenden Strukturen. In Riedlingen konnte der Experte feststellen, dass Leistungsbezüger/innen nach der Gründung der Seniorengenossenschaft den Anbieter komplett gewechselt haben, weil die Seniorengenossenschaft eine umfassendere Betreuung garantieren konnte. Die Konkurrenzsituation zwischen Zeitgutschriftensystemen und bestehenden Strukturen der Freiwilligenarbeit wird vielerorts mit **Kooperationen** entschärft und für den Endnutzer gewinnbringend umgesetzt. Betreuungsleistungen innerhalb der Familie werden aufgrund der Erfahrungen der Experten durch Zeitbanken für ältere Menschen kaum tangiert. Ein Ersatz von familiärer Hilfe durch organisierte Freiwilligenarbeit im Rahmen von Zeitgutschriftensystemen liess sich nicht feststellen. Die Experten gehen davon aus, dass dafür die unterschiedliche Motivlage verantwortlich ist.

■ **Was sind die Wirkungen auf die Leistungsnachfrage(nenden)?** Verschiedene Studien zu Zeitgutschriftensystemen in Deutschland, den USA und Japan haben gezeigt, dass sich die Deckung der Bedürfnisse älterer Menschen durch Zeitgutschriftensysteme mit Unterstützungsleistungen in quantitativer und qualitativer Hinsicht verbessert hat. Als Beispiele für Dienste, die in der Regel ausschliesslich im Rahmen von Zeitgutschriftensystemen angeboten und nach-

gefragt werden, können kleinere Reparaturarbeiten im Haushalt, einfachere Pflege- resp. Betreuungsleistungen nach einem Spitalaufenthalt und Hospizdienste aufgeführt werden.

■ **Was wäre die Wirkung auf den prognostizierten Mehrbedarf an Betreuung älterer Menschen?** Die Deckung des demographisch bedingten Mehrbedarfs an Betreuung älterer Menschen ist durch Zeitgutschriftensysteme und vermehrte Freiwilligenarbeit alleine nicht zu bewältigen. Ein gleichzeitiger Ausbau der spitalexternen, professionellen Pflege und Betreuung scheint unumgänglich zu sein. Wie Erfahrungen aus Deutschland und den USA gezeigt haben, können **Zeitgutschriftensysteme** nur zusammen mit bestehenden Betreuungs- und Pflegestrukturen auf **kommunaler Ebene** den **Mehrbedarf an Betreuung** älterer Menschen **decken**. In Japan konnte das Fureai-Kippu-System (gemischtes Tauschsystem) in Verbindung mit einem Ausbau der professionellen Pflege und Betreuung vor Ort (z.B. mit dem Betrieb der lokalen Gesundheitszentren für Tagespflege und -betreuung älterer Menschen) den Mehrbedarf weitgehend abdecken.

■ **Was sind die Wirkungen auf die Kosten im Gesundheitswesen?** In Deutschland (Riedlingen und Offenbach) konnten durch Zeitgutschriftensysteme auf kommunaler und regionaler Ebene die **Eintritte** der älteren betreuungsbedürftigen Menschen in ein **Alters- oder Pflegeheim zeitlich verzögert** werden. Um die ökonomischen Wirkungen von Zeitgutschriftensystemen auf die Kosten im gesamten Gesundheitswesen bestimmen zu können, müssten jedoch neben den Einsparungen bei den Kosten der stationären Pflege auch die Mehrkosten bei der spitalexternen Pflege und die Ausgaben der öffentlichen Hand für die Finanzierung der Zeitgutschriftensysteme in Berechnungen einfließen.

Umsetzungs- und Kontextfragen

Im Rahmen der Umsetzung von Zeitgutschriftensystemen stellen sich viele Fragen zur Ausgestaltung und zur Einbettung des Systems in bestehende Strukturen. Nachfolgend werden verschiedene kritische Punkte angesprochen (ohne Anspruch auf Vollständigkeit):

■ **Systemwahl:** Gemischte Systeme werden von allen Experten den reinen Zeitgutschriftensystemen vorgezogen. Gemischte Tauschsysteme senden stärkere Partizipationsanreize aus und lassen sich nach erfolgreichem Start aus Eigenmitteln finanzieren. Mit Blick auf Japan, Deutschland (mit Ausnahme der Seniorengenossenschaft Dietzenbach) und auch den USA lässt sich festhalten, dass gemischte Systeme im Vergleich zu reinen Zeitgutschriftensystemen in der Regel erfolgreicher funktionieren.

■ **Systemträger:** Die Frage, ob ein öffentlicher Träger von Zeitgutschriftensystemen privaten Vereinen vorzuziehen ist, kann im Rahmen dieser Studie nicht beantwortet werden. Sogenannte «Grass-Roots-Organisationen» (z.B. die Senioren-genossenschaften in Deutschland) zeichnen sich durch ein starkes Engagement der Mitglieder und Initianten aus, was sicherlich in bedeutendem Masse zum Erfolg dieser Systeme beiträgt. Im Rahmen von Systemen der öffentlichen Hand, eingebettet in bereits bestehende Betreuungsstrukturen wie bei der Vorarlberger Zeitvorsorge, ist es schwieriger, bei den Teilnehmenden ein Engagement von vergleichbarem Ausmass zu erreichen. Dafür dürfte die Sicherheit bezüglich Einlösung der Ansprüche grösser sein.

■ **Systemdimension:** Die Erfahrungen aus Deutschland zeigen, dass der Aktionsradius von privaten Initiativen auf eine kommunale oder regionale Ausdehnung begrenzt ist. Japan ist als einziges Land bekannt, das Erfahrungen mit einem flächendeckenden Zeitgutschriftensystem gemacht hat. Grundsätzlich ist der Experte der Riedlinger Genossenschaft überzeugt, dass Zeitgutschriftensysteme immer lokal verankert und organisiert werden müssen, um den lokalen Bedürfnissen gerecht zu werden.

■ **Bestimmung des Leistungskatalogs:** Der Leistungskatalog von Zeitgutschriftensystemen für die Betreuung älterer Menschen umfasst in der Regel ausschliesslich pflegeunterstützende Dienste und Dienstleitungen für die Bewältigung des Alltags. Wie die Erfahrungen der Experten zeigen, ist eine Bedarfsanalyse im Vorfeld der Gründung eines Zeitgutschriftensystems notwendig, um den Leistungskatalog auf die regional bestehenden Strukturen abzustimmen.

■ **Finanzierung:** Alle betrachteten Systeme waren bei der Gründung auf eine Anstossfinanzierung der öffentlichen Hand angewiesen. Die Betriebskosten (inkl. Investitionskosten) werden je nach System durch Eigenmittel (Mitgliedsbeiträge, Zinserträge etc.) und / oder durch Zuschüsse der öffentlichen Hand gedeckt.

■ **Einführungsproblematik:** Ein reines Zeitgutschriftensystem kann nur gestartet werden, wenn zu Beginn Zeitgutschriften gratis an die betreuungsbedürftigen Personen abgegeben werden, da diese ja selber keine Betreuungsleistungen erbringen können. Ein gemischtes System kann ohne die Vergabe von Schöpfungsrechten (kostenlose Abgabe von Zeitgutschriften) gestartet werden, indem Leistungen bezahlt und dafür Zeitgutschriften vergeben werden.

■ **Einführungsdauer:** Gemäss den Erfahrungen der befragten Experten entwickeln sich alle Zeitaustauschprojekte zu Beginn langsam. Grundsätzlich können sich zeitgleiche Tauschprojekte, in denen die Leistungserbringung und der Leis-

tungsbezug in die gleiche Periode fallen, schneller etablieren. Die minimale Einführungsdauer für ein nicht-zeitgleiche Zeitgutschriftensystem für die Betreuung älterer Menschen schätzt der Vorsitzende der Riedlinger Genossenschaft auf 3 bis 5 Jahre.

■ **Einlösegarantie der Zeitgutschriften:** Alle befragten Experten sind einhellig der Meinung, dass die Sicherstellung der Einlösegarantie ein wichtiger Bestandteil für das einwandfreie Funktionieren von Zeitbanken darstellt. Die Sicherstellung dieser Garantie kann in der Praxis auf unterschiedliche Weise erfolgen. Bei der Vorarlberger Zeitvorsorge bürgte die Gemeinde für die Einlösung der Zeitgutschriften (Garantie der öffentlichen Hand). Die Senioren-genossenschaft in Riedlingen garantiert die Einlösung der Zeitguthaben mittels Gutschriften, die mit Geld hinterlegt werden (systemeigene Garantie). Im Rahmen der ZeitBank München hingegen besteht keine Garantie für die Einlösung der Zeitguthaben.

■ **Gesetzliche Rahmenbedingungen:** Die Steuerbefreiung der Zeitgutschriftensysteme von den Einkommens- und Umsatzsteuern wird von den Experten als wichtiges Element angesehen, um die Attraktivität solcher Systemen zu fördern. In Deutschland sind die Transaktionen im Rahmen einer Initiative im Gegensatz zu Österreich von der Umsatzsteuerpflicht befreit. In den USA und Grossbritannien wurden Grundsatzentscheide gefällt, welche Zeitguthaben und Transaktionen innerhalb von reinen Zeitgutschriftensystemen von der Steuerpflicht befreien.

Schlussfolgerung

Die eingangs formulierten **Ziele** sind mit einem nationalen nicht-zeitgleichen Zeitgutschriftensystem für die Betreuung und/oder Pflege älterer Menschen **nur teilweise zu erreichen**. Die Deckung des erhöhten Bedarfs an Betreuungs- und Pflegeleistungen kann alleine mit vermehrter Freiwilligenarbeit im sozialen Bereich nicht vollbracht werden. Es bedarf dazu zusätzlich des Ausbaus der spitalexternen, professionellen Pflege und Betreuung. Die Eindämmung der zu erwartenden Kostensteigerung in der Betreuung älterer Menschen wird sodann nur möglich sein, wenn es den Zeitgutschriftensystemen gelingt, durch eine umfangreichere Bedarfsdeckung der häuslichen Betreuungsbedürfnisse die Eintritte älterer Menschen in ein Alters- und Pflegeheim zu verzögern und gleichzeitig die administrativen Kosten der Systeme tief zu halten. Erfahrungen in Deutschland zeigen, dass im lokalen Rahmen entsprechende Systeme die Eintritte älterer Menschen in stationäre Einrichtungen zeitlich hinauszögern können. Das dritte Ziel, die vermehrte Aktivierung der Rentner/innen zu gesellschaftli-

chem Engagement, kann laut den befragten Experten, den Berichten zu Tauschsystemen im Ausland und den theoretischen Erkenntnissen mit der Implementierung eines Zeitgutschriften-systems erreicht werden, wenn auch nur in be-schränktem Umfang.

Die Wirkungen eines Zeitgutschriftensystems auf die Betreuung älterer Menschen in der **Schweiz** können alleine anhand von Dokumentenanaly-sen und drei Expertengesprächen **nicht ab-schliessend beurteilt** werden. Um fundiertere Erkenntnisse zu erhalten, wie und ob solche Systeme funktionieren, wären ein Versuch im Rahmen eines Pilotprojekts und dessen wissen-schaftliche Evaluation notwendig. Bisherige Stu-dienresultate sprechen dabei eher für die Instal-lation gemischter Systeme als für reine Zeitsys-teme. Im Rahmen eines Pilotprojekts würde sich zeigen, ob sich genügend Leistungserbringende für eine Teilnahme interessieren und ob eine gewisse Nachhaltigkeit erreicht werden kann. Ein ernsthaftes Problem bildet zudem der lange Zeithorizont, der bei einem nicht-zeitgleichen System zu berücksichtigen ist. Eine Implementie-rung müsste unter Einbezug sowohl der profes-sionellen Pflege- und Betreuungsangebote als auch der bestehenden, unentlohnten organisier-ten Freiwilligenarbeit geschehen, die gemäss Analysen am stärksten betroffen wäre. Allfällige Widerstände könnten durch Kooperationen verringert werden.