



DV 11/11 AF II
10. März 2011

Stellungnahme des Deutschen Vereins zum Referentenentwurf des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend für ein Gesetz zur Vereinbarkeit von Pflege und Beruf (Familienpflegezeitgesetz – FamPflegeZG)¹

Vorbemerkung

Der Referentenentwurf für ein Gesetz zur Vereinbarkeit von Pflege und Beruf, der nun vorgelegt worden ist, sieht die Einführung einer Familienpflegezeit zum 1. Januar 2012 vor. Die Familienpflegezeit ist die für die Pflege eines pflegebedürftigen nahen Angehörigen erfolgende Verringerung der wöchentlichen Arbeitszeit bis zu einem Mindestumfang von 15 Stunden für die Dauer von maximal zwei Jahren bei gleichzeitiger Aufstockung des Arbeitsentgelts um die Hälfte der Differenz durch die Arbeitgeber/innen. Die Entgeltaufstockung muss dabei zulasten eines Wertguthabens erfolgen, das die Beschäftigten in der anschließenden Nachpflegephase wieder ausgleichen. Die Familienpflegezeit orientiert sich am Modell der Altersteilzeit, sodass kein Rechtsanspruch auf Familienpflegezeit vorgesehen ist. Die Belastungen für Arbeitgeber/innen sollen durch eine zinslose Refinanzierung der im Zusammenhang mit der Aufstockung des Arbeitsentgelts eventuell entstehenden Lohnvorauszahlungen durch den Bund begrenzt werden. Arbeitnehmer/innen oder Arbeitgeber/innen haben zudem die Pflicht, die Nutzer/innen der Familienpflegezeit gegen ein Ausfallrisiko im Todesfall oder der Berufsunfähigkeit zu versichern, um Belastungen für die Arbeitgeberseite dadurch ebenfalls zu reduzieren. Es werden keine zusätzlichen Kosten für Länder und

¹ Verantwortliche Referentin im Deutschen Verein: Johanna Possinger. Die Stellungnahme wurde in der Geschäftsstelle des Deutschen Vereins erarbeitet und vom Präsidialausschuss des Deutschen Vereins am 9. März 2011 verabschiedet.

Gemeinden erwartet. Der Vollzugsaufwand soll mit den Ressourcen des derzeitigen Bundesamts für Zivildienst – künftig Bundesamt für Familie und zivilgesellschaftliche Aufgaben – geleistet werden.

Mit dem Gesetz wird das Ziel verfolgt, Beschäftigte, die häusliche Pflege für Angehörige mit ihrer Erwerbstätigkeit vereinbaren, sowohl in materieller als auch zeitlicher Hinsicht besser zu unterstützen. Daneben soll das Gesetz einen wertvollen Beitrag zur Gleichstellungspolitik leisten, indem bei Frauen die Kontinuität der Erwerbstätigkeit gefördert und Männern ein Anreiz zur Inanspruchnahme der Familienpflegezeit gesetzt werden soll.

Der Deutsche Verein begrüßt grundsätzlich das Vorhaben, Rahmenbedingungen dafür zu schaffen, dass Männer und Frauen die Pflege von Angehörigen besser mit ihrer Erwerbstätigkeit vereinbaren können. Er hat in der Vergangenheit wiederholt darauf hingewiesen, dass gerade hier dringender politischer Nachholbedarf besteht.² Das 2008 eingeführte Pflege-Weiterentwicklungsgesetz führte zwar bereits einen Anspruch auf eine Pflegezeit (§ 44 a SGB XI) für die Dauer von bis zu sechs Monaten ein, allerdings erfolgt bei dieser Freistellung keine Abfederung durch eine Lohnvorauszahlung, weshalb sie in der Praxis keine Wirkung entfaltet, da sie an den Bedarfslagen von Familien, die zunehmend auf zwei Einkommen angewiesen sind, vorbeigeht. Hinzu kommt, dass angesichts des demografischen Wandels ein steigender Bedarf an häuslicher Pflege prognostiziert wird, während gleichzeitig die Zahl derjenigen, die diese Pflege überhaupt leisten könnten, abnimmt. Nicht nur für Familien selbst, sondern auch für den Staat sowie die Wirtschaft ist eine simultane Vereinbarkeit von Erwerbstätigkeit und Sorgeverantwortung für Ältere zur Vermeidung bzw. Verminderung von Familien- und Altersarmut, einer Stärkung der gleichberechtigten Teilhabe von Frauen und Männern am Arbeitsmarkt sowie als Reaktion auf einen steigenden gesellschaftlichen Bedarf an Pflege unerlässlich. Die familien- und pflegepolitische Zielsetzung einer Familienpflegezeit, die Menschen mit Sorgeverantwortung eine Option zu mehr Zeit für Pflege zur Verfügung stellt und zwar ohne dass damit ein bislang oft nicht hinnehmbarer

² Vgl. Empfehlungen des Deutschen Vereins zur Vereinbarkeit von Familien- und Erwerbsleben, NDV 2009, 513 ff. sowie „Selbstbestimmung und soziale Teilhabe vor Ort sichern! Empfehlungen des Deutschen Vereins zur Gestaltung einer wohnortnahen Pflegeinfrastruktur“, NDV 2011, 14 ff.

Einkommensverlust einhergeht, hält der Deutsche Verein deshalb für sinnvoll und einen ersten Schritt in die richtige Richtung.

Allerdings hat der Deutsche Verein grundlegende Bedenken, ob diese Ziele mit dem nun vorgelegten Ansatz erreicht werden. Die Familienpflegezeit ist alleine nicht ausreichend, um die Vereinbarkeit von Erwerbstätigkeit und Pflege für Familien nachhaltig zu verbessern. Sie kann nur ein Teil des unterstützenden Instrumentariums sein. Pflegende und Pflegebedürftige benötigen wohnortnahe und niedrigschwellig gestaltete infrastrukturelle Angebote der Beratung, Bildung und Betreuung. Um Familien mit Pflegeverantwortung zu entlasten, ist eine verbesserte Koordination von informellen und professionellen Angeboten, die Stärkung von Pflege- und Unterstützungsnetzwerken sowie die Stärkung von Prävention und Rehabilitation durch rechtzeitige zugehende Angebote notwendig.³ Auch der Ausbau innovativer Wohn- und Betreuungsformen, wie z.B. Altenwohngemeinschaften, sollte gefördert werden.⁴ Zugleich besteht bei Pflegenden ein großer Bedarf an familienunterstützenden haushaltsnahen Dienstleistungen, um z.B. bei Einkäufen, Reinigungstätigkeiten oder Besorgungen, entlastet zu werden. Der Deutsche Verein empfiehlt deshalb, familienunterstützende haushaltsnahe Dienstleistungen unabhängig vom Einkommen für Familien verfügbar zu machen. Ein abgestimmtes Zusammenwirken beruflicher, nebenamtlicher und ehrenamtlicher Service- und Hilfsstrukturen ist hier erforderlich.⁵ Will man die Situation von pflegenden Erwerbstätigen verbessern, sind über die Familienpflegezeit hinaus Veränderungen bei Arbeitgeber/innen in die Wege zu leiten. Eine familienorientierte Gestaltung der Arbeitszeiten und der Arbeitsorganisation kann Beschäftigten die für Pflege oft erforderliche zeitliche und räumliche Flexibilität im Alltag bereitstellen. Ebenso entscheidend ist jedoch ein Betriebsklima, das Männer und Frauen dabei unterstützt, ihren familiären Verpflichtungen ohne berufliche Sackgasseneffekte nachzukommen.⁶

³ „Selbstbestimmung und soziale Teilhabe vor Ort sichern! Empfehlungen des Deutschen Vereins zur Gestaltung einer wohnortnahen Pflegeinfrastruktur“, NDV 2011, S. 17.

⁴ Empfehlungen des Deutschen Vereins zur Vereinbarkeit von Familien- und Erwerbsleben, NDV 2009, S. 513 ff.

⁵ Eckpunkte des Deutschen Vereins zum sozialen bürgerschaftlichen Engagement im Gemeinwesen, NDV 2009, S. 533 ff.

⁶ Vgl. Empfehlungen des Deutschen Vereins zur Vereinbarkeit von Familien- und Erwerbsleben, NDV 2009, S. 513 ff.

Auch hat der Deutsche Verein Bedenken, inwieweit Pflegende tatsächlich Entlastung erfahren, solange – wie es der Referentenentwurf vorsieht – kein gesetzlicher Anspruch von Beschäftigten auf Familienpflegezeit bestehen soll. Dadurch wird die Familienpflegezeit in die Dispositionsfreiheit der Arbeitgeber/innen gestellt, was einer deutlichen Einschränkung hinsichtlich der Zahl der Nutzungsberechtigten gleich kommt, wenn sich Arbeitgeber/innen nicht zu einer solchen Vereinbarung bereit erklären. Das Bundesfamilienministerium selbst rechnet damit, dass im ersten Jahr lediglich 5 % bzw. im zweiten Jahr sukzessive 10 % der Unternehmen ihren Beschäftigten die Möglichkeit der Familienpflegezeit einräumen werden. Schon jetzt haben Arbeitgeber/innen in Deutschland die Möglichkeit, ihren Beschäftigten bedarfsgerechte Arbeitszeitmodelle auf der Basis gemeinsamer Absprachen anzubieten. Angesichts des dringlichen familienpolitischen Handlungsbedarfs, Arbeitnehmer/innen mit Pflegeaufgaben für ältere Angehörige besser zu unterstützen, hält der Deutsche Verein die geplante Ausgestaltung auf der Basis einer bloßen Empfehlung an die Arbeitgeberseite für nicht hinnehmbar und fordert stattdessen einen gesetzlichen Anspruch auf Familienpflegezeit.

Ebenfalls kritisch bewertet der Deutsche Verein die Tatsache, dass die Kosten der Familienpflegezeit fast ausschließlich von den Pflegenden selbst getragen werden müssen. Häusliche Pflege entspricht zwar zu einem großen Teil den Wünschen von Pflegenden und Pflegebedürftigen, zugleich wird aber damit die Verantwortung, die eine Gesellschaft für ihre Älteren hat, einseitig in den Zuständigkeitsbereich der Familie verwiesen. Dies hält der Deutsche Verein für nicht ausgewogen. Zudem muss vermieden werden, dass sich die Familienpflegezeit zu einer Option entwickelt, die gesellschaftlich in erster Linie Frauen nahegelegt wird. Schon jetzt wird die Übernahme von Pflegeverantwortung durch die meist weiblichen Angehörigen oftmals nicht aus einer freien Entscheidung, sondern aus einer moralischen Verpflichtung heraus getroffen.

Aufgrund der Kürze der zur Verfügung stehenden Zeit konnten beim vorliegenden Referentenentwurf nicht alle Auswirkungen der Vorschläge in der gebotenen Tiefe geprüft und bewertet werden. Die folgenden Ausführungen sind daher als erste Einschätzung zu sehen, die im weiteren Verfahren ggf. noch ergänzt wird.

Im Einzelnen nimmt der Deutsche Verein zum Referentenentwurf wie folgt Stellung:

1. Zu Artikel 1 – Gesetz über die Familienpflegezeit

1.1 § 2 FamPflegeZG-E – Begriffsbestimmungen

Die Pflege eines nahen Angehörigen zählt zu den erwartbaren Lebensereignissen, mit denen sich vor allem Menschen zwischen 45 und 60 konfrontiert sehen, d.h. in einem Alter, wenn sie selbst noch im Erwerbsleben stehen und teilweise noch Kinder zu versorgen haben.⁷ Bereits jeder/jede sechste Arbeitnehmer/in pflegt heute neben seiner Berufstätigkeit einen unterstützungsbedürftigen Menschen. Die Mehrheit dieser Angehörigen leistet die Pflege dabei ohne die Unterstützung von ambulanten Pflegediensten, denn von den 1,62 Mio. Pflegebedürftigen, die zuhause versorgt werden, bezieht die Mehrheit ausschließlich Pflegegeld.⁸ Dabei ist Pflege eine Aufgabe, die die mehrheitlich weiblichen Hauptpflegepersonen nicht selten an die Grenzen ihrer eigenen Belastbarkeit bringt. Dennoch ist es für Pflegende selbst meist sehr wichtig, ihre Erwerbstätigkeit aufrecht zu erhalten, da diese durch berufliche Anerkennung und soziale Kontakte jenseits des Pflegesettings einen wichtigen Ausgleich zur Pflegetätigkeit darstellt.

Die vorgesehene Reduzierung der Arbeitszeit auf mindestens 15 Stunden pro Woche stellt für Menschen eine Zeitoption dar, die ihnen die Vereinbarkeit von Erwerbstätigkeit und Pflege erleichtern kann. Die Kontinuität von Erwerbsbiografien, die auch für die eigene Absicherung von Beschäftigten im Alter erforderlich ist, kann dadurch unterstützt werden. Durch die gleichzeitige Aufstockung des Arbeitsentgelts können die mit einer regulären Teilzeitbeschäftigung einhergehenden Einkommenseinbußen sowie Nachteile für die Ansammlung von Rentenanwartschaften abgeschwächt werden. Auch der Deutsche Verein hat bereits 2009 die Prüfung einer verbesserten Teilzeitmöglichkeit für Menschen mit Sorgearbeiten angeregt.⁹

⁷ Barkholdt, C./Lasch, V.: Vereinbarkeit von Pflege und Erwerbstätigkeit. Expertise für die Sachverständigenkommission für den 5. Altenbericht der Bundesregierung, Dortmund/Kassel 2004.

⁸ Statistisches Bundesamt: Pflegestatistik 2009, Wiesbaden, 2011.

⁹ Empfehlungen des Deutschen Vereins zur Vereinbarkeit von Familien- und Erwerbsleben, NDV 2009, 513 ff.

Als für viele Betroffene zu kurz sieht der Deutsche Verein allerdings die Dauer der Familienpflegezeit in Höhe von max. 24 Monaten an (§ 1 Abs. 1 Satz 1 sowie § 4 Abs. 1 Satz 1 FamPflegeZG-E). Zwar beruft sich der Referentenentwurf in seiner Begründung auf einen Pflegezeitraum von zwei Jahren, innerhalb dessen ca. 50 % der Pflegebedürftigen versterben bzw. nicht mehr zu Hause gepflegt werden,¹⁰ allerdings beruhen diese Daten nur auf Zahlen der Pflegekassen und legen damit eine sozialrechtliche Definition von Pflegebedürftigkeit zugrunde.¹¹ Der Deutsche Verein weist jedoch darauf hin, dass nicht alleine Menschen, die nach §§ 14 und 15 SGB XI pflegebedürftig sind, die Unterstützung ihrer Angehörigen benötigen, sondern dass Pflege meist schon vor der Feststellung der Pflegebedürftigkeit beginnt. Insbesondere Menschen mit kognitiven Beeinträchtigungen, wie z.B. Demenz, fallen hierbei durch das Raster, obgleich ihre Angehörigen ebenfalls mit hohem Pflegeaufwand konfrontiert sind. Die Pflege von bedürftigen Familienmitgliedern erstreckt sich häufig über eine lange Lebensphase und dauert anderen Erhebungen zufolge ab den ersten Beeinträchtigungen an im Schnitt 8,2 Jahre.¹² Insbesondere Frauen sind über längere Zeiträume auf häusliche Pflegeleistungen ihrer Angehörigen angewiesen. Die Familienpflegezeit kann deshalb nur einem Teil der pflegenden Berufstätigen eine angemessene Unterstützung bieten.

Neben dem Begriff der „Pflegebedürftigkeit“ nach §§ 14 und 15 SGB XI ist auch die Definition dessen, wer als „naher Angehöriger“ im Sinne des Referentenentwurfs gelten soll, an § 7 des bestehenden Pflegezeitgesetzes angelehnt. Hierbei erinnert der Deutsche Verein die Bundesregierung jedoch an ihren eigenen Anspruch, eine „neue Kultur des Helfens und der mitmenschlichen Zuwendung“ zu fördern (§ 8 Abs. 2 SGB XI) und empfiehlt, nicht nur nahen Verwandten, sondern auch den Pflegebedürftigen nahestehende Personen außerhalb der Familie, wie z.B. Freunde oder Nachbarn, die Möglichkeit auf Inanspruchnahme von Familienpflegezeit im Gesetz einzuräumen. Knapp 10 % der Pflegebedürftigen werden heute bereits von Nachbarn, Freunden und

¹⁰ Rothgang, H./Iwansky, S./Müller, R./Sauer, S./Unger, R.: Barmer/GEK Pflegereport 2010. Schwerpunktthema Demenz und Pflege, Schwäbisch Gmünd, November 2010, S. 33.

¹¹ Rothgang u.a. (Fußn. 10), S. 132.

¹² Vgl. Schneekloth, U./Wahl, H.W.: Möglichkeiten und Grenzen selbständiger Lebensführung in privaten Haushalten (MuG III), Repräsentativbefunde und Vertiefungsstudien zu häuslichen Pflegearrangements, Demenz und professionellen Versorgungsangeboten, integrierter Abschlussbericht im Auftrag der Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend, München, März 2005, S. 73.

Bekannten gepflegt¹³ – eine Zahl, die angesichts der zunehmenden Multilokalität von Familien¹⁴ perspektivisch zunehmen wird.

1.2 § 3 FamPflegeZG-E – Förderung

Laut § 3 Abs. 1 Nr. 1 Buchstabe a FamPflegeZG-E sollen Beschäftigte nach Ablauf der Familienpflegezeit einen Anspruch darauf haben, zur vorherigen Wochenarbeitszeit zurückzukehren. Um den Nutzer/innen der Familienpflegezeit jedoch über diese Regelung hinaus Planungssicherheit zu ermöglichen, empfiehlt der Deutsche Verein, Beschäftigten zudem ein Rückkehrrecht auf ihren früheren bzw. mindestens einen gleichwertigen Arbeitsplatz zu gewährleisten.

1.3 § 4 FamPflegeZG-E – Familienpflegezeitversicherung

Für Beschäftigte soll für die Dauer der Familienpflegezeit und der Nachpflegephase eine sogenannte Familienpflegezeitversicherung gegen das Risiko von Tod oder Berufsunfähigkeit abgeschlossen werden, die einspringt, wenn das negative Wertguthaben nicht ausgeglichen werden kann. Der Deutsche Verein empfiehlt, dass klar gestellt wird, wer genau der Versicherungsnehmer sein soll und plädiert für eine Übernahme der Versicherungsprämien durch die Arbeitgeberseite. Für den Fall, dass die Beschäftigten selbst eine solche Familienpflegezeitversicherung abschließen müssten, könnte dies gerade für Familien mit niedrigem Einkommen wie ein negativer Anreiz zur Nutzung der Familienpflegezeit wirken. Das Ziel, auch Geringverdienern die Möglichkeit zu eröffnen, Pflege mit einer Teilzeitbeschäftigung zu verbinden, könnte so konterkariert werden. Er empfiehlt außerdem, den Zeitpunkt des Versicherungsabschlusses zu konkretisieren.

Darüber hinaus ergeben sich insbesondere hinsichtlich der Festsetzung der erforderlichen Prämienzahlungen noch offene Fragen. So sollte vermieden werden, dass der Prämienbemessung eine Gesundheitsprüfung durch die Versicherer zugrunde liegt, die bei bestimmten Personengruppen, wie zum Beispiel Beschäftigten mit Vorerkrankungen, zu höheren Beiträgen führt. Außerdem sollten die Versicherungsprämien in Anlehnung an das aktuelle Urteil des Europäischen

¹³ Vgl. Schneekloth u.a. (Fußn. 12), S. 77.

¹⁴ BMFSFJ: Altern im Wandel, Zentrale Ergebnisse des Deutschen Alterssurvey, 2010, S. 44.

Gerichtshofs geschlechterneutral gestaltet werden, um negative Anreize für Männer bzw. Frauen zu verhindern.

Die Relevanz der in § 4 Abs. 2 FamPflegerZG-E benannten Krankheiten, die zu Leistungsbeschränkungen führen – dies sind Krankheiten im Zuge eines begangenen Verbrechens, ästhetischer Operationen sowie Tätowierungen und Piercings – hält der Deutsche Verein mit Blick auf die Familienpflegezeit und die Nachpflegephase für irrelevant und die Bezugnahme auf das Fünfte Buch Sozialgesetzbuch daher für verzichtbar.

1.4 § 9 FamPflegerZG-E – Arbeitsrechtliche Regelungen

Der Deutsche Verein begrüßt nachdrücklich die in § 9 Abs. 3 FamPflegerZG-E genannte Absicht des Referentenentwurfs, Nutzer/innen der Familienpflegezeit unter Kündigungsschutz zu stellen. Um sich ohne Angst vor Sanktionen durch ihre/n Arbeitgeber/in für die Pflege von Angehörigen zu entscheiden, brauchen Männer und Frauen berufliche Planungssicherheit.

2. Zu Artikel 2 – Änderung des Pflegezeitgesetzes

Der Referentenentwurf sieht vor, dass die bestehenden Regelungen zur Pflegezeit im Anschluss an die Familienpflegezeit erst dann in Anspruch genommen werden können, wenn der Ausgleich des Wertguthabens in der Nachpflegephase erfolgt ist. Dies geht jedoch an der Realität vieler Familien vorbei, die häusliche Pflege über einen Zeitraum von zwei Jahren hinaus für ihre Angehörigen leisten. Der Deutsche Verein empfiehlt deswegen eine flexiblere Handhabung, die es erlaubt, Pflegezeit auch direkt im Anschluss an die Familienpflegezeit zu nehmen und den Ausgleich des negativen Wertguthabens somit bis zum Ende der Pflegezeit zu stunden.