

Stellungnahme

Berlin, 19. September 2014

Stellungnahme der eaf zum Referentenentwurf des BMFSFJ eines Gesetzes zur besseren Vereinbarkeit von Familie, Pflege und Beruf (Stand 9.9.2014)

Politischer Handlungsbedarf für ein Gesetz, das zur besseren Vereinbarkeit von Familien-, Pflege- und Berufstätigkeit beiträgt, besteht in hohem Umfang, denn die meisten Menschen möchten auch bei Pflegebedürftigkeit in ihren eigenen vier Wänden bleiben und die Mehrzahl der Menschen möchte ihre Angehörigen auch dabei unterstützen, selbst wenn sie dabei – teilweise durchaus umfangreich – berufstätig sind. Insofern ist es sehr erfreulich, dass das aktuell geltende Familienpflegezeitgesetz seitens des BMFSFJ evaluiert wurde und Maßnahmen zur Verbesserung in Angriff genommen werden.

Derzeit beziehen ca. 70 Prozent der pflegebedürftigen Menschen Pflegegeld und die Pflege wird durch pflegende Angehörige übernommen, z. T. in Zusammenarbeit mit ambulanter Pflegeunterstützung. Die Pflege in den Privathaushalten geht allerdings teilweise mit großen Belastungen einher, so dass pflegende Berufstätige, häufig den Wunsch haben, ihre Arbeitszeit zu reduzieren.

Die bisherigen gesetzlichen Regelungen bieten hierfür keine adäquate Lösung:

Entweder gewähren sie keinen Rechtsanspruch gegenüber dem Arbeitgeber auf bezahlte oder unbezahlte Pflegezeit, so dass die Pflegeperson auf die Zustimmung des Arbeitgebers und auf eine Vereinbarung zur Stundenreduzierung angewiesen ist. Oder sie gehen bei Arbeitszeitreduzierung mit einer Einkommensbuße einher, die von Menschen mit Durchschnittseinkommen, erst recht mit weniger als dem Durchschnittseinkommen oft nur mit größeren finanziellen Engpässen oder gar nicht zu tragen ist.

Wie unzureichend die aktuellen Regelungen des Familienpflegezeitgesetzes sind (24 Monate mit förderfähiger Verringerung der Arbeitszeit – mind. 15 Std. wöchentl. – bei gleichzeitiger Aufstockung des Gehaltes durch Arbeitgeber und Wertguthabenvereinbarung) zeigt die vernachlässigbare außerordentlich niedrige Zahl der Inanspruchnahme (so gab es 2012 nur knapp 140 Anträge).

Die eaf ist seit längerem der Auffassung, dass es auch während der Pflegezeit eine dem Elterngeld vergleichbare Sozialleistung geben sollte.

Die Gesamtlage zeigt also einen hohen Handlungsbedarf auf. Hieran muss sich der Gesetzentwurf messen lassen.

I. Pflegezeitgesetz

(1) Anspruch auf eine Lohnersatzleistung (Pflegeunterstützungsgeld) bei einer kurzzeitigen Arbeitsverhinderung wegen der Betreuung eines akut eingetretenen Pflegefalls (§ 2 PflegeZG i. Entwurf).

(2) Höhe der Ersatzleistung entsprechend den Regelungen für das Kinderkrankengeld

(§ 2 Abs. 3 S. 2 PflegeZG i. Entw. i. V. m. § 44 a SGB XI i. Entw.; § 45 Abs. 2 SGB V).

zu (2) Die eaf begrüßt, das nunmehr nicht mehr das *vor* der Freistellung von der Arbeit erzielte Arbeitsentgelt, sondern das *während* der Freistellung ausgefallene Arbeitsentgelt herangezogen wird (§ 45 SGB V). Damit werden auch eventuelle Gehaltssteigerungen und Lohnerhöhungen erfasst.

Es ist positiv, dass mit dem Anspruch auf Pflegeunterstützungsgeld die Möglichkeit geschaffen wird, ohne finanzielle Nachteile im akuten Fall einer Pflegesituation, schnell handeln und organisieren zu können.

Zudem stellt dies auch ein Signal an Arbeitgeber dar, dass sie sich auf die Problematik der Familienpflegebelastung bei ihren Angestellten einstellen sollten.

Das Pflegeunterstützungsgeld könnte ein Anreiz sein, die Hemmschwelle für Männer, in die Pflegesituation unterstützend einzusteigen, zu senken. Der Rechtsanspruch auf 10 Tage Freistellung mit Lohnersatzleistung macht die Bedeutung des Pflegeengagements deutlich. Die Inanspruchnahme des Anspruchs bei dem akuten Eintritt des Pflegefalls stellt oft die erste Verbindung der potentiell länger Pflegenden zur Problematik dar, der dann ggf. weiterer Pflegeeinsatz folgt.

Es bestehen begründete Zweifel hinsichtlich der Annahme im Entwurf (Begründung S. 2), dass die Lohnersatzleistung in Form des Pflegeunterstützungsgeldes durchschnittlich weniger als 10 Tage in Anspruch genommen wird: Denn es handelt sich um den Zeitpunkt des gerade akut eingetretenen Pflegefalls, wo in der Regel umfängliche Vorkehrungen (Heimsuche, behindertengerechte Wohnungs-

gestaltung, Organisation von Pflegedienst etc.) nötig sind, die oftmals kaum in den zur Verfügung stehenden 10 Tagen zu bewältigen sind. Vielmehr ist dieser Zeitraum als erster wesentlicher Teil der Organisation zu sehen.

II. Familienpflegezeitgesetz

(1) Rechtsanspruch auf Familienpflegezeit

(2) mit einem zinslosen Darlehen bei längerfristiger Betreuung eines Pflegefalls

(3) mit einem Freistellungsanspruch bis zu 24 Monaten; Beschäftigungsumfang mindestens 15 Stunden.

(4) Die Regelung gilt nur in Betrieben mit mehr als 15 Beschäftigten.

zu (1) Der fehlende Rechtsanspruch wurde seitens der eaf als ein großes Manko des Familienpflegezeitgesetzes vom 6. Dezember 2012 im Gesetzgebungsverfahren bemängelt. Daher begrüßt die eaf die Korrektur durch den numehr vorgesehenen Anspruch auf Familienpflegezeit sehr. Das momentane Angewiesen-sein auf eine Einzelvereinbarung mit dem Arbeitgeber ist gewiss einer der Gründe für die bislang geringe Inanspruchnahme der Familienpflegezeit. Daran konnte auch der zurzeit schon geltende besondere Kündigungsschutz offensichtlich nichts ändern.

zu (2) Die geplante Einführung eines Anspruches auf ein zinsloses Darlehen (statt der bisherigen Versicherungspflicht) zur Aufstockung des Arbeitsentgelts während der Familienpflegezeit für bis zu 24 Monate scheint auf den ersten Blick eine finanzielle Erleichterung zu sein, die die Entscheidung, die Pflege eines Angehörigen zu übernehmen, unterstützen könnte. Auf den zweiten Blick allerdings drängt sich die Tatsache in den Vordergrund, dass eine Vielzahl von Pflégewilligen dies in einen dennoch belastenden finanziellen Engpass bringen könnte. Diese Zweischneidigkeit wird auch in der Begründung des Gesetzentwurfes angesprochen.

In der Regel sind es Frauen, die familiäre Pflege übernehmen und die – gleichzeitig oftmals als Mütter in der Erziehungsphase und als Berufstätige – mit der Pflege von Angehörigen einer Mehrfachbelastung mit hohen Herausforderungen unterliegen. Und es sind – über die Gesetzesbegründung hinaus – nicht nur ihre Väter und Mütter, sondern auch Schwiegerväter und Schwiegermütter und andere Verwandte, um die sich Frauen bereits jetzt oftmals pflegerisch-betreuend kümmern. Insofern ist auch die beabsichtigte Ausweitung des Begriffs „naher Angehöriger“ folgerichtig und wichtig.

Die Mehrzahl der Frauen arbeitet in klein- und mittelständischen Unternehmen, die mit über 99 Prozent in Deutschland überwiegen. 40 Prozent aller Beschäftigten insgesamt waren dabei in Kleinst- und kleinen Betrieben tätig¹

Erwerbstätige Frauen arbeiten oft mit reduzierter Stundenzahl und geringem Arbeitseinkommen, die im Durchschnitt um einiges niedriger sind als die der männlichen Beschäftigten.

Eine (weitere) Reduzierung ihres Einkommens führt dann schnell in prekäre Finanzengpässe. Zudem kumulieren insbesondere bei erwerbstätigen Müttern diese Risiken dadurch, dass sie in der Regel auch den überwiegenden Teil der Betreuungs- und Erziehungsarbeit bei den Kindern übernehmen und aus diesem Grund ebenfalls vorangehend ihre Erwerbstätigkeit eingeschränkt haben. Dies hat i. d. R. erhebliche Folgen für die Höhe der Rentenansprüche:

Zwar erfolgen Beitragszahlungen an die Rentenkasse aus dem geminderten Gehalt sowie auch aus den Leistungen der Pflegeversicherung; damit entsprechen die Rentenansprüche *annähernd* dem Niveau der Beschäftigung vor der Familienpflegezeit. Selbst wenn also die Rentenansprüche aus der Zeit der Familienpflege weitgehend dem Niveau der vorangegangenen Tätigkeit entsprechen, so bleibt doch eine Lücke. Dazu kommen weitere rentenbiographische Nachteile, die für viele Frauen bestehen:

Zwar werden bei der Rentenberechnung Entgeltpunkte für Kindererziehung und Pflege anerkannt. Doch kompensieren sie in ihrem Umfang nur teilweise den Erwerb möglicher Anwartschaften durch Erwerbsarbeit. Zudem erhöht derzeit eine Pflegezeit die Rente in geringerem Umfang als eine entsprechende Zeit der Kindererziehung.

Die Erwerbsarbeitsstunden-Reduktion oder sogar zeitweilige völlige Unterbrechung der Berufstätigkeit birgt eine deutliche Einbuße von Karriere-Chancen (gegenüber anderen Angestellten ohne Pflegeaufgaben) und bewirkt damit auf längere Sicht auch niedrigere Einkommen und folglich insgesamt niedrigere Rentenansprüche (gegenüber denen der Männer).

Menschen, die sich eine Reduzierung ihres Einkommens über einen Zeitraum von vier Jahren leisten können (auch im Blick auf Rentenanswartschaften), werden per se oftmals nicht auf ein Darlehen angewiesen sein bzw. nicht darauf zurückgreifen wollen oder überhaupt andere Lösungen privat organi-

1

https://www.destatis.de/DE/ZahlenFakten/GesamtwirtschaftUmwelt/UnternehmenHandwerk/KleineMittlereUnternehmenMittelstand/Aktuell_.html, Aufruf am 17.9.2014

Kleinstunternehmen haben bis neun, kleine Unternehmen bis 49 Angestellte. Die Kategorie, Unternehmen mit 15 und weniger Angestellten, wird seitens der amtlichen Statistik nicht erhoben.

sierter Natur verfolgen. So können sie (zusätzliche) Pflegeleistungen neben ihrem persönlichen Engagement eher finanzieren als Menschen mit einem niedrigem Einkommen. Letztere verkraften Einkommenseinbußen meist nur sehr schwer, weil sie über zu wenig finanziellen Spielraum verfügen. Zudem können sie in der Regel kaum Zusatzhilfen finanzieren, was wiederum dazu führt, dass sie umfangreicher Pflegeleistungen selbst erbringen, oft mit Einbußen auch für ihre eigene Gesundheit. Die Erwerbstätigkeit wird stärker als gewollt und als gut tragbar eingeschränkt.

Leider ist immer noch davon auszugehen, dass jede Privilegierung (wie Mutterschutz, Elternzeit, Familienpflegezeit etc.) auch zu Einstellungshindernissen bei Frauen führen kann, solange nicht in einem deutlich wahrnehmbaren Umfang sich auch Männer an den sogenannten Care-Aufgaben gleichermaßen beteiligen. Zurecht weist die Begründung darauf hin, dass sich „Väter, Partner und Söhne stärker einbringen müssen“ – allerdings bleiben Vorschläge aus, wie diese dazu animiert werden könnten. Auf diese Gender-Problematik ist also auch im Kontext Pflege ein besonderes Augenmerk zu richten, wie es bereits bei dem Regelungsbereich zum Elterngeld und Elternzeit (BEEG) der Fall ist.

zu (3) Es ist eine nachvollziehbare Entscheidung, das Pflegezeit- und das Familienpflegezeitgesetz nebeneinander bestehen zu lassen und an die Voraussetzung der unmittelbaren zeitlichen Folge zu knüpfen. Allerdings sieht die eaf eine Verschlechterung für die pflegenden Angehörigen darin, dass bei Kombination der beiden Ansprüche – auf Pflegezeit und Familienpflegezeit – die Höchstdauer auf 24 Monate begrenzt wird (§§ 2 Abs. 2; 2 a i. Entw.).

zu (4) Wie schon 2011 hält die eaf die Einschränkung des Anspruches auf Arbeitnehmer /innen, die in Betrieben mit mehr als 15 Beschäftigten arbeiten, für sehr bedenklich: Damit wird der Kreis der potentiellen Anspruchsberechtigten in zu hohem Maß eingeschränkt.

III. Dauer der Pflegezeit

Die eaf gibt zu bedenken, dass auch die Folgezeit nach der Familienpflegezeit von höchstens 24 Monaten zu bedenken ist: Viele Pflegefälle bestehen dann noch weiter. Dem Angehörigen, der sich weiter in der Pflege persönlich engagieren will, bleibt dann nicht einmal mehr der bisherige Anspruch auf weitere Pflegezeit bis zu sechs Monaten; er ist ohne Rechtsanspruch und Kündigungsschutz auf Individualvereinbarungen angewiesen. Zudem ist es für die Betroffenen (neben der grundsätzlich schwierigen Situation) vor allem auch problematisch, dass – wegen Wegfalls des Vergütungsanspruchs – der Kranken- und Pflegeversicherungsschutz dann mangels Beschäftigtenstatus wegfällt. Allenfalls besteht eine Familienversicherung oder der Beschäftigte versichert sich freiwillig in der Krankenversicherung (in

diesem Fall würde er einen Beitragszuschuss von der Pflegekasse erhalten, welcher dem Mindestbeitrag zur Kranken- und Pflegeversicherung entspricht). Damit hat die pflegende Person bei Wegfall des Einkommens zudem auch noch Krankenversicherungsbeiträge u. U. zusätzlich zu tragen. (Allerdings ist die Renten- und Arbeitslosenversicherung während der Pflegezeit durch die Pflegekasse stets gesichert.) Hier ist über Abhilfe nachzudenken.

IV. Begriff des „nahen Angehörigen“

Erweiterung auf Stiefeltern, lebenspartnerschaftliche Gemeinschaften, Schwägerinnen und Schwager
Grundsätzlich ist die Ausdehnung des Kreises der Angehörigen zu begrüßen, denn sie entspricht der Lebensrealität, wenn man die (Verwandtschafts-)Verhältnisse der Pflegenden und der Betreuten betrachtet.

Allerdings ist zu fragen, warum der Entwurf auf halben Wege stehen bleibt:

Alle Betreuungsverhältnisse, in denen Cousinen, Onkel, Tanten, enge Freunde oder andere sehr nahe Bezugspersonen gepflegt werden, sind unterstützungswürdig. Es ist kein naheliegender Grund für die aktuell vorgenommene Eingrenzung zu erkennen, denn – unabhängig vom Verwandtschaftsgrad – ist jeder mitmenschliche Einsatz im vom Gesetz unterstellten Umfang unterstützungswert. Über Kriterien der Abgrenzung/Kentlichmachung des Näheverhältnisses kann nachgedacht werden.

V. Betreuung und Sterbebegleitung von pflegebedürftigen Kindern

Es ist positiv, dass auch für die Sterbebegleitung von Kindern in *stationären* Einrichtungen ein Anspruch besteht. Allerdings sollte dieser nicht auf drei Monate begrenzt sein, sondern die für die Begleitung erforderliche Zeitdauer umfassen.

VI. Kündigungsschutz

Eine Regelung zum Kündigungsschutz ist unabdingbarer Bestandteil des Regelungskomplexes, ohne den die Zielrichtung der geplanten Neuregelungen obsolet wäre. Allerdings ist es aus Sicht der eaf nicht konsequent und zu kurz gegriffen, dass nur ein Anspruch auf Rückkehr zum gleichen Beschäftigungsumfang wie vor der pflegebedingten Teilzeit geplant ist. Hier ist ein Kündigungsschutz notwendig, der die Rückkehr auf den bisherigen oder zumindest einen gleichwertigen Arbeitsplatz gewährt.

VII. Beirat

Die eaf begrüßt die Einsetzung eines unabhängigen Beirats durch das BMFSFJ, um die Vereinbarkeit von Pflege und Beruf unter dem Aspekt der Neuregelungen zu überprüfen. Der Zeitraum (ein Bericht während einer Legislaturperiode, d. h. naheliegender Weise alle vier Jahre) erscheint sachgerecht. Hier begrüßt die eaf die besondere Berücksichtigung des Gender-Aspekts und die Einbeziehung von Betroffenen (s. o. II., Seite 3).

VIII. Rechts- und Verwaltungsvereinfachung

Nachdem das Verfahren mit einer Familienpflegezeitversicherung bei den Unternehmen zu einem erhöhten Verwaltungsaufwand geführt hat, erscheint es zwar sinnvoll, nun auf eine Darlehensvergabe umzustellen:

Einerseits kann durch Wegfall des Bürokratie-Aufwandes die Akzeptanz bei Arbeitgebern erhöht und Vorbehalte gegenüber Antragsstellenden gemindert werden.

Andererseits wird nunmehr die Pflegeperson durch die Notwendigkeit der Darlehensbeantragung zusätzlich belastet – dies zu einem Zeitpunkt, wo durch die Angehörigen-Pflege bereits die Beanspruchung im Alltag um ein Vielfaches gestiegen ist. Hier drängt die eaf entschieden darauf, das bürokratische Verfahren für die Anspruchsstellenden so einfach und wenig zeitaufwendig wie möglich zu gestalten.

Fazit

Insgesamt ist es begrüßenswert, dass die häusliche Pflege mit den geplanten Neuregelungen, insbesondere mit dem Rechtsanspruch, unterstützt wird und die Bereitschaft von Angehörigen, sich um die Betreuung pflegebedürftiger Angehöriger zu kümmern, damit gefördert werden soll. Es kann jedoch nur eine Maßnahme von mehreren sein. Viele werden sich die Familienpflegezeit einfach „nicht leisten“ können.

Dem Anspruch, dass mit dem Gesetz „- insbesondere auch vor dem Hintergrund des demografischen Wandels – durch die Stabilisierung der häuslichen Pflegesituation“ ein Beitrag „zur Sicherstellung einer zukunfts-festen pflegerischen Versorgung der Bevölkerung“ erfolgen soll, kann das Gesetz nicht gerecht werden.

Hier wird sehr deutlich, dass die Lösung dieser demografisch bedingten gesellschaftlichen Herausforderung v. a. durch den Einsatz von Frauen gesehen wird, den es zu fördern gilt, um nicht vor massiven Problemen bei den Pflegekassen zu stehen. So macht der Gesetzentwurf keine Aussagen dazu, wie die Männer für die gleichen Aufgaben zu gewinnen sind (ggf. Lohnersatzleistung analog zur Elternzeit). Dies ist dringend erforderlich, um nicht den Lösungswegen diametral entgegen zu wirken, die politisch im Problemkontext von

Kindererziehung und Müttererwerbstätigkeit beschränkt werden, um die Erwerbstätigkeit von Müttern zu fördern.

Eine „Sicherstellung“ (s. Zitat oben) der Versorgung der zunehmenden Pflegefälle kann durch das familiäre Engagement allein keinesfalls erreicht werden. Die eaf warnt eindringlich vor einer schleichenden Privatisierung der Pflegeproblematik und hält es daher für unerlässlich, dass der geplante Entwurf in einem Kontext von Maßnahmen gedacht und hineingesetzt wird, was aber derzeit nur unzulänglich der Fall ist: Neben den bereits vorhandenen und meist durchschnittlich ausgestatteten stationären Pflegeeinrichtungen müssen Alternativen ambulanter Wohnformen in ausreichendem Umfang geschaffen werden, die den Bedarfen der Pflegebedürftigen nach individueller Betreuung gerecht werden. Hier sind gute Ansätze vorhanden, diese müssen dringend weiter verfolgt und ausgebaut werden.

Zurecht sagt der Gesetzgeber daher in der Begründung, dass neben der Einführung eines Rechtsanspruchs und den vielfältigen Änderungen im SGB XI zur Unterstützung und Entlastung pflegenden Angehörigen, „mit weiteren Maßnahmen zur zeitlichen Entlastung von Pflegenden, die zugleich berufstätig sind, verknüpft werden müssen“. Hier fordert die eaf, dass – im Sinne der zügigen Weiterentwicklung eines stimmigen Gesamtkonzeptes – die überfällige Änderung des Pflegebedürftigkeitsgesetzes mit der zweiten Stufe der Pflegereform nun tatsächlich umgehend erfolgen sollte und diejenigen Personen, die an *Demenz* erkrankt sind, in den Kreis der pflegebedürftigen Angehörigen aufzunehmen sind.

Angesichts der momentan ausgesprochen niedrigen Inanspruchnahme der Familienpflegezeit in seiner derzeit geltenden Ausgestaltung ist sehr genau zu beobachten, ob die Veränderungen tatsächlich von den Betroffenen als positiv wahrgenommen und erfahren werden und damit eine echte Unterstützung in der Pflegesituation von Angehörigen durch die Neuregelungen bewirkt wird.

Die evangelische arbeitsgemeinschaft familie e.V. (eaf) ist der familienpolitische Dachverband in der Evangelischen Kirche Deutschlands.