Deutscher Bundestag
Ausschuss f. Familie,
Senioren, Frauen u. Jugend

Ausschussdrucksache
18(13)30e

Beantwortung des Fragenkataloges für die öffentliche Anhörung des Ausschusses für Familie, Senioren, Frauen und Jugend zum Entwurf eines Gesetzes zur besseren Vereinbarkeit von Familie, Pflege und Beruf am 24. November 2014

19.11.2014

Deutscher Gewerkschaftsbund
Bundesvorstand
Frauen-, Gleichstellungs- und Familienpolitik

Anja Weusthoff

anja.weusthoff@dgb.de

Telefon: 030 - 2 40 60 728
Telefax: 030 - 2 40 60 761

Henriette-Herz-Platz 2
10178 Berlin

www.frauen.dgb.de

0. Vorbemerkung

Der DGB und seine Mitgliedgewerkschaften begrüßen grundsätzlich die mit dem Gesetzentwurf verbundene Intention, durch eine Weiterentwicklung des Pflegezeit- sowie des Familienpflegezeitgesetzes einen Beitrag zur Verbesserung der Vereinbarkeit von Beruf und Pflege zu leisten.

Es ist wichtig Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer die Vereinbarkeit von Beruf und Familienpflichten zu erleichtern. Dies befördert entsprechende Entwicklungen in der Arbeitswelt und garantiert vielen Beschäftigten, deren Arbeitsverhältnisse nicht durch bessere tarifvertragliche Regelungen flankiert sind, gesetzliche Mindeststandards. Gleichzeitig können gesetzliche Vorgaben für die Tarifvertragsparteien Anlass sein zur Vereinbarung von Leistungen, die über die gesetzlichen Mindeststandards hinausgehen. Daher müssen die gesetzlichen Regulierungen Ansätze für eine Einbeziehung bestehender oder zukünftiger tarifvertraglicher Regelungen. sein. Im Zusammenhang mit der Weiterentwicklung der Pflegezeit und der Familienpflegezeit auf tariflicher Ebene ist es z. B. denkbar, dass der Entgeltausfall durch das Einbringen angesparter Zeit- oder Wertguthaben durch den Beschäftigten oder durch zusätzliche Leistungen des Arbeitgebers kompensiert werden. Es müsste sichergestellt werden, dass sich solche tarifvertraglichen Möglichkeiten nicht negativ auf die Berechnung des Darlehens nach § 3 auswirken. Denkbar ist außerdem der Fall, dass Zeit- oder Wertguthaben für eine weitere Absenkung der Mindestarbeitszeit von 15 Stunden genutzt werden.

Insofern sollte der Gesetzentwurf im Hinblick auf die Anschlussfähigkeit tarifvertraglicher Lösungen angepasst werden.

1. Wird der Rechtsanspruch Ihrer Meinung nach dazu beitragen, dass eine quantitative Veränderung der Inanspruchnahme von Familienpflegezeit (bei der vollständigen bzw. teilweisen Freistellung) erfolgt und sich ggf. auch mehr Männer an der Pflege beteiligen werden und welchen Stellenwert hat dabei die 10 tägige Lohnersatzleistung (Pflegeunterstützungsgeld)?

Die Einführung eines Rechtsanspruchs auf Familienpflegezeit war überfällig. Der komplette Ausstieg aus dem Erwerbsleben zugunsten von zeitweiliger Pflege kann damit vermieden werden, die Vereinbarkeit von Pflege und Beruf wird nachhaltig gestärkt. Diese Regelung bedarf zur Erhöhung ihrer Wirksamkeit zweier Ergänzungen:

Zum einen muss ein Rückkehrrecht auf den bisherigen Arbeitsplatz in demselben Arbeitsumfang wie vor der Inanspruchnahme der Familienpflegezeit geregelt sein. Die Stellung der pflegenden Beschäftigten während der Familienpflegezeit muss ausreichend gesichert werden.

Ähnlich wie es häufig nach der Rückkehr aus Elternzeit der Fall ist, besteht auf für pflegende Angehörige die Gefahr, nach einer längeren Familienpflegezeit mit arbeitgeberseitigen Umorganisationsmaßnahmen konfrontiert zu werden, welche zum faktischen Wegfall ihres Arbeitsplatzes bzw. des Tätigkeitsbereiches im bisherigen Umfang führen. Der Gesetzgeber steht daher in der Pflicht, diesen Gefahren durch eine unmissverständliche gesetzliche Regelung entgegenzuwirken. Sonst wird die Entscheidung für die Inanspruchnahme der Familienpflegezeit und der Pflegezeit den Anspruchsberechtigten noch schwerer fallen, als es bereits jetzt schon aufgrund der finanziellen Einbußen und des bürokratischen Aufwands der Fall ist.

Zum anderen ist die Beschränkung des Anspruchs auf Familienpflegezeit auf Arbeitgeber mit mehr als 15 Beschäftigten nicht sachgerecht und muss aufgehoben werden. Sie lässt außer Acht, dass eine große Zahl von Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer – ca. fünf Millionen Beschäftigte – dadurch der Möglichkeit beraubt wird, die Betreuung ihrer Angehörigen zu übernehmen. Statt diese in kleinen und kleinsten Unternehmen Beschäftigten ohne jeden Sachgrund einfach von dem Anspruch auf Familienpflegezeit und Pflegezeit auszunehmen, sollte gerade für diese ohnehin in vielfacher Hinsicht benachteiligte Beschäftigtengruppe ein Schwerpunkt staatlicher Regulierung gesetzt und eine passgenaue, auf die betrieblichen Verhältnisse zugeschnittene, unbürokratische Regelung im Dialog mit den Sozialpartnern entwickelt und umgesetzt werden.

Die soeben formulierten Kritikpunkte gelten auch für den Anspruch auf die Pflegezeit. Sowohl die betrieblichen Anspruchsvoraussetzungen (Arbeitgeber mit mehr als 15 Beschäftigten) als auch das fehlende Rückkehrrecht sind als Schwachstellen der Regelung zu bewerten.

Auch wenn das Modell von Familienpflegezeiten sich auf den ersten Blick an gut bezahlte Vollzeitkräfte zu wenden scheint und dadurch auch Männer ansprechen könnte, fehlt im

Gesetzesentwurf jeder Anreiz, damit sich das Geschlechterverhältnis hinsichtlich der Bereitschaft zur Aufnahme einer Pflegetätigkeit ändert. Derzeit sind 75% der Pflegenden weiblich. Dass der Gesetzesentwurf das Potential hat, auf egalitäre Geschlechterverhältnisse bei der Verteilung von privaten Pflegeaufgaben hinzuwirken, ist stark zu bezweifeln. Aus gleichstellungspolitischer Perspektive sind deshalb zusätzliche Anreize für eine geschlechtergerechte Inanspruchnahme der Pflegezeiten und der Familienpflegezeit zu schaffen. Diese könnten insbesondere durch einen angemessenen Ausgleich der finanziellen Einbußen in Form einer Entgeltersatzleistung entstehen.

2. Wird dieses Gesetz den Problemen der Vereinbarkeit von Pflege, Familie und Beruf für Angehörige gerecht bzw. gerechter als bisher? Falls ja, warum? Falls nein, warum nicht?

Insgesamt geht der vorliegende Entwurf in die richtige Richtung; den Anforderungen an eine moderne, zukunftsorientierte und geschlechtergerechte Pflegepolitik genügen die vorgeschlagenen Gesetzesänderungen jedoch nicht. Der Entwurf ist ein weiterer Schritt zur besseren Vereinbarkeit von Beruf und Pflege; aber er bleibt hinter den DGB-Forderungen zurück. Indem er keine Entgeltersatzleistung für Familienpflegezeit und Pflegezeit vorsieht, bleiben die finanziellen Belastungen und Risiken bei den Beschäftigten. Dabei handelt es sich vorrangig um Frauen, die ihre Erwerbstätigkeit reduzieren oder aufgeben – zu Lasten ihrer wirtschaftlichen Unabhängigkeit und ihrer eigenen Alterssicherung.

Die Pflege von Angehörigen ist eine gesamtgesellschaftliche Aufgabe, deren Lasten nicht dem einzelnen Pflegenden aufgebürdet werden dürfen - gerade auch deshalb, weil diese durch die Übernahme der Pflegetätigkeiten selbst schon einen wichtigen Beitrag zu dieser gesamtgesellschaftlichen Aufgabe leisten. Daher dürfen sie nicht zusätzlich durch finanzielle Einbußen und durch die Folgen der Unwägbarkeiten der Pflegesituation belastet werden. Diese Lasten müssen solidarisch und gesamtgesellschaftlich getragen werden.

Der Entwurf weist keinerlei Wege zur Vereinbarung von Beruf und Pflege für die Beschäftigten in kleinen und kleinsten Unternehmen. Die Beschränkung des Anspruchs auf Familienpflege- und Pflegezeit auf Arbeitgeber mit mehr als 15 Beschäftigten ist nicht sachgerecht und muss aufgehoben werden.

Die Begrenzung der Gesamtdauer von Pflege und Familienpflegezeit auf insgesamt 24 Monate bedeutet eine Verschlechterung im Vergleich zu der augenblicklichen Rechtslage und ist inakzeptabel. Zudem verschlechtert sich der besondere Kündigungsschutz, da dieser im Gegensatz zur bisherigen Regelung (§ 9 Abs. 3 FamPflegeZG) nun für die Zeit der Darlehensrückzahlung nicht mehr besteht.

3. Ist dieses Gesetz insgesamt in der Lage, für eine deutliche Entlastung (erwerbstätiger) pflegender Angehöriger zu sorgen? Falls ja, warum? Falls nein, warum nicht, und welche weiteren Maßnahmen wären dazu erforderlich?

Für viele Beschäftigte sieht der DGB in dem geplanten Gesetzesvorhaben eine Weiterentwicklung der Rechtsgrundlagen zur besseren Vereinbarkeit von Beruf und Pflege. Es regelt einige notwendige Verbesserungen im Sinne der Beschäftigten; vor allem den Rechtsanspruch auf Familienpflegezeit, die Zahlung eines Pflegeunterstützungsgeldes analog Kinderkrankengeld für die zehntägige kurzfristige Auszeit für Angehörige (gemäß § 2 Pflegezeitgesetz) und die Ersetzung der Lohnaufstockung über Wertguthaben beim Arbeitgeber während der Familienpflegezeit durch den Anspruch der Beschäftigten auf arbeitgeberunabhängige Förderung durch ein zinsloses Darlehen. Damit erhalten Beschäftigte einen deutlichen Zugewinn an zeitlichen Spielräumen zur Vereinbarkeit von Beruf und Pflege – sofern sie die finanziellen Einschränkungen, die sich durch die Arbeitszeit- und die damit verbundene Entgeltreduzierung bzw. die Belastung durch Rückzahlung eines Darlehens tragen können.

Langfristig ist es erforderlich, für pflegende Angehörige, die (Familien-)Pflegezeit in Anspruch nehmen, eine (zeitlich begrenzte) **Entgeltersatzleistung analog zum Elterngeld** zu schaffen. Ihre rentenversicherungsrechtliche Stellung ist ebenfalls in Anlehnung an die Regelung des BEEG zu verbessern. Wer eine längere Zeit für die Pflege von Angehörigen seine Erwerbstätigkeit einschränkt, darf in Bezug auf die **Höhe der Rentenanwartschaften** keine Nachteile erleiden. Die Grundlage der Berechnung der Anwartschaften darf nicht der Grad der Pflegebedürftigkeit der zu pflegenden Person sein. Die Zeiten der Pflege müssen sich – analog zur Elternzeit – rentenbegründend und rentensteigernd auswirken. Als Berechnungsgrundlage müsste daher – ähnlich wie beim Elterngeld - der Durchschnittsverdienst aller Versicherten herangezogen werden. Denn die Pflege von Angehörigen ist eine gesamtgesellschaftliche Aufgabe, deren Lasten nicht dem Einzelnen aufgebürdet werden dürfen, die vielmehr solidarisch und gesamtgesellschaftlich getragen werden müssen.

Die Übernahme der Regelung des Sonderkündigungsschutzes nach § 5 PfZG in das Familienpflegezeitgesetz (Verweis in § 2 Abs. 3 FamPflegeZG) genügt den Anforderungen an einen **angemessenen Kündigungsschutz für pflegende Angehörige** nicht. Zwar ist es begrüßenswert, dass nun auch im Zeitraum zwischen der Ankündigung der Inanspruchnahme von Familienpflegezeit und dem Beginn der Pflegephase der/die Beschäftigte vor eventuellen Kündigungsabsichten seitens des Arbeitgebers geschützt ist. Allerdings bringt die geplante Regelung im Vergleich zur bisherigen Regelung (§ 9 Abs. 3 FamPflegeZG) eine Verschlechterung des besonderen Kündigungsschutzes dahingehend, da dieser nun für die Zeit der Darlehensrückzahlung nicht mehr besteht. Das ist inakzeptabel. Gerade in dieser Phase sind die Beschäftigten auf das Fortbestehen ihres Beschäftigungsverhältnisses besonders angewiesen, um ihre Darlehensschulden bedienen zu können.

Bei der Freistellung zur Pflege von Angehörigen handelt es sich keineswegs um eine Auszeit, während der das Erholungsziel realisiert werden kann sondern um die Wahrnehmung einer gesellschaftlich notwendigen und strapazierenden Aufgabe. Deswegen steht der DGB dem unter Ziffer 4 der Stellungnahme des Bundesrates formulierten Forderung nach anteiliger Kürzung des Jahresurlaubs für die Dauer der Freistellung innerhalb der Pflegezeit kritisch gegenüber. Arbeitnehmer und Arbeitnehmerinnen, welche ihre Angehörigen gepflegt haben, haben den gleichen, wenn nicht größeren Erholungsbedarf wie ihre erwerbstätigen Kolleginnen und Kollegen. Die finanzielle Belastung der Arbeitgeber durch den bezahlten Jahresurlaub ist - angesichts der zeitlichen Begrenzung der Freistellung nach dem Pflegezeitgesetz auf nur sechs Monate - überschaubar und kann diesen in Sinne eines gesellschaftlichen Mindestbeitrags zugemutet werden.

Neben den Beschäftigten in den Betrieben mit weniger als 15 Beschäftigten lässt die Weiterentwicklung von Pflegezeit und Familienpflegezeit allerdings eine weitere, große Gruppe erwerbstätiger pflegender Angehöriger außen vor: Die Beamtinnen und Beamten, Richterinnen und Richter sowie Soldatinnen und Soldaten (im „Grundbetrieb").

Dies gilt zum einen für das Pflegeunterstützungsgeld. Während die Beihilfeträger durchaus zur Finanzierung des Pflegegeldes für die eine/n Beamtin/en pflegende/n Arbeitnehmer/in herangezogen werden sollen, ist die umgekehrte Konstellation nicht vorgesehen: Pflegende Beamtinnen und Beamten von Bund, Länder und Kommunen sollen schlicht keinen Anspruch auf „Pflegeunterstützungsgeld" haben. Für diese Ausnahme gibt es keinen sachlichen Grund. Auch der Verweis der Bundesregierung auf die Regelungshoheit der Länder im Beamtenrecht geht fehl. Denn es geht hier um die Anspruchsvoraussetzung für eine Entgeltersatzleistung, die von der Pflegekasse oder dem Versicherungsunternehmen der zu pflegenden Person getragen werden soll. Die Länder werden nicht in ihrer Dienstherrneigenschaft tangiert, wenn diese Leistung grundsätzlich auch ihren Beamtinnen und Beamten zu Teil wird. Zum anderen ist der Rechtsanspruch auf Familienpflegezeit zumindest auch auf Bundesbeamtinnen und –beamte zu erstrecken. Dass der Bund allen übrigen Arbeitgebern unmittelbare Vorgaben machen, sich in seiner eigenen Dienstgeberrolle aber noch eine „Prüfung der Übertragung" ausbedingt, erscheint höchst fragwürdig. Das Bundesbeamtenrecht stellt die Familienpflegezeit derzeit ins Ermessen des Dienstherrn („kann") und unter den Vorbehalt, dass „dringende dienstliche Gründe" nicht entgegenstehen (§92a BBG). Hier brächte ein unbedingter Anspruch eine Entlastung pflegender Beamtinnen und Beamter.

4. Wie wirken sich das Darlehensmodell und die Härtefallregelungen für pflegende Angehörige aus vor dem Hintergrund einer existierenden sozialen Ungleichheit und der geschlechtsspezifischen Segmentierung der Erwerbsstruktur?

Das zinslose Darlehen für die Familienpflegezeit ist ein Schritt in die richtige Richtung. Der DGB begrüßt die geplante Regelung insofern, als dass sie die bisherige Konstruktion des Wertguthabenkontos nach § 3 Abs. 1 Ziff. 1 b FamPflegeZG aufhebt und Arbeitnehmer/innen aus der Rolle als Darlehensschuldner des Arbeitgebers mit der daraus resultierenden, über die gegenseitigen Verpflichtungen aus dem Arbeitsverhältnis hinausgehenden Abhängigkeit befreit. Zudem entfällt die zusätzliche Belastung für Arbeitnehmer/innen durch die Pflicht einer Familienpflegezeitversicherung.

Die vorgesehene Lösung für die Finanzierung der Familienpflegezeit sowie die Beibehaltung einer unbezahlten Freistellung während der Pflegezeit gem. § 3 PfZG kombiniert mit der Möglichkeit der Inanspruchnahme des Darlehens während der vollständigen Freistellung genügen jedoch den Anforderungen an Maßnahmen zur Sicherung der Vereinbarkeit von Beruf und Pflege nicht und müssen weiterentwickelt werden. Ein Anspruch auf Freistellung zur Pflege von Angehörigen, ob in der Pflege- oder Familienpflegezeit begründet, erfüllt nur dann seine Funktion, wenn sich der/die Anspruchsberechtigte diese Auszeit bzw. die Verringerung seiner/ihrer Erwerbstätigkeit tatsächlich leisten kann.

Eine unbezahlte Freistellung kann nur von denjenigen Beschäftigten in Erwägung gezogen werden, welche auf eine anderweitige Absicherung des Lebensunterhalts – durch Partner/Partnerin, aus Ersparnissen etc. – zurückgreifen können. Gleiches gilt für ein zinsfreies Darlehen zur Finanzierung der Familienpflegezeit, da dieses im Anschluss an die Pflegephase zurückgezahlt werden muss. Beschäftigte müssen es sich leisten können, über mehrere Monate von ihrem Einkommen einen nicht unerheblichen Betrag an Rückzahlung zu leisten. Die neu eingeführte Möglichkeit der Teilfinanzierung der vollständigen Freistellung während der Pflegezeit mit einem Darlehen ist lückenhaft, weil es sich dabei nicht um eine Aufstockung des bestehenden Einkommens handelt.
Für die große Mehrheit der Beschäftigten stellt daher sowohl die Pflege- als auch die Familienpflegezeit trotz des zinslosen Darlehens keine ernstzunehmende Alternative dar und eignet sich deshalb nicht als Lösung des gesellschaftlichen Problems der Versorgung und Betreuung der zunehmenden Zahl pflegebedürftiger Menschen in Deutschland. Der Verdienstausfall muss durch eine steuerfinanzierte Entgeltersatzleistung ausgeglichen werden, die ggf. über die Pflegekassen auszuzahlen wäre. Dazu bietet sich das Modell des Elterngeldes als Beispiel an. Eine Entgeltersatzleistung würde zudem einen deutlichen gleichstellungspolitischen Anreiz setzen, den der vorliegende Gesetzentwurf leider vermissen lässt. Die Bereitschaft beider Geschlechter, private Pflegeaufgaben in gleichem Umfang zu übernehmen, könnte durch eine Entgeltersatzleistung langfristig deutlich erhöht werden.

Für den DGB gilt: Die Kosten der gesamtgesellschaftlich zu bewältigenden Aufgabe der Betreuung älterer Menschen dürfen nicht auf die Betroffenen abgewälzt werden. In diesem Sinne sind die für die Familienpflegezeit vorgesehenen Maßnahmen zur Milderung der Belastungen bei der Rückzahlung des Darlehens (Härtefallregelung des § 7 FamPflegeZG) nicht als systematische Lösung des Problems zu bewerten, aber trotzdem in ihrer Funktion als Härtefallregelung zu begrüßen.

5. Ist die Erweiterung des Angehörigenbegriffs auf Stiefeltern, Schwäger/innen und gleichgeschlechtliche Beziehungen weit genug gefasst, und ist mit einem Anstieg bei der Inanspruchnahme der Familienpflegezeit zu rechnen?

Der DGB begrüßt die Begriffserweiterung des „nahen Angehörigen"(indem nun auch Stiefeltern, lebenspartnerschaftsähnliche Gemeinschaften, Schwägerinnen und Schwager einbezogen werden), weil er mehr Menschen die Übernahme von Pflegeverantwortung ermöglicht. Dadurch wird diese auf mehrere Schultern verteilt und entlastet die Pflegenden. Es ist also davon auszugehen, dass mit Erweiterung des Angehörigenbegriffs auch mit einem Anstieg der Inanspruchnahme der Familienpflegezeit zu rechnen ist; so sich die Beschäftigten die damit verbundenen finanziellen Einbußen leisten können.

6. Entspricht die Regelung für die Betreuung von pflegebedürftigen minderjährigen Kindern, wenn sie stationär untergebracht sind, den Erfordernissen der betroffenen Eltern und wie bewerten Sie diese Regelung?

Der DGB befürwortet die Ausweitung der Freistellung zur Betreuung pflegebedürftiger minderjähriger Kinder im eigenen Zuhause oder in einer stationären Einrichtung und zur Begleitung in der letzten Lebensphase.

7. Wie bewerten Sie die Regelung, dass der Rechtsanspruch auf Familienpflegezeit und Pflegezeit nicht für Unternehmen mit 15 oder weniger Beschäftigten gelten soll und wie viele Beschäftigte betrifft dieser Ausschluss?

Die Beschränkung des Anspruchs auf Familienpflegezeit auf Arbeitgeber mit mehr als 15 Beschäftigten ist nicht sachgerecht und muss aufgehoben werden. Sie lässt außer Acht, dass eine große Zahl von Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern – nach Angaben des Instituts für Mittelstandsforschung ca. fünf Millionen Beschäftigte – dadurch der Möglichkeit beraubt wird, die Betreuung ihrer Angehörigen zu übernehmen. Statt diese in kleinen und kleinsten Unternehmen Beschäftigten ohne jeden Sachgrund einfach von dem Anspruch auf Familienpflegezeit und Pflegezeit auszunehmen, sollte gerade für diese ohnehin in vielfacher Hinsicht benachteiligte Beschäftigtengruppe ein Schwerpunkt staatlicher Regulierung gesetzt werden und ein passgenaue, auf die betrieblichen Verhältnisse zugeschnittene, unbürokratische Regelung im Dialog mit den Sozialpartnern entwickelt und umgesetzt werden.

8. Halten Sie die Begrenzung des Anspruchs auf Familienpflegezeit und Pflegegezeit auf insgesamt 24 Monate sowie die Vorgabe einer Mindestarbeitszeit von 15 Wochenstunden pro Woche für sachgerecht und entspricht dies den Erfordernissen der pflegerischen Praxis? Bitte begründen Sie Ihre Einschätzung.

Durch die Begrenzung der Maximaldauer von Familienpflege- und Pflegezeit auf insgesamt 24 Monate
(§ 2 Abs. 2 S. 2 FamPflegeZG), was eine Verkürzung um 6 Monate im Vergleich zur bestehenden Regelung bedeutet, werden Rechte der pflegenden Angehörigen abgebaut und deren Handlungsspielraum beschränkt. Gerade wenn die familiäre Pflege befürwortet und erleichtert werden soll, darf den Menschen, die sich hierzu bereitfinden, keine weitere Hürde in den Weg gelegt werden.

Die Regelung, wonach das Recht, Pflegezeit oder Familienpflegezeit in Anspruch zu nehmen auch dann verbraucht ist, wenn der Arbeitnehmer Pflegezeit oder Familienpflegezeit für einen kürzeren als den gesetzlich genannten Höchstzeitraum in Anspruch genommen hat, bewerten wir kritisch. Hier wurde in Bezug auf § 3 PflegeZG keine Änderung vorgenommen. Vielmehr wurde diese Regelung auf die Familienpflegezeit übertragen (§ 2 a des Entwurfs FamPflegeZG). Danach kann im o.g. Fall die Pflegezeit oder Familienpflegezeit nur verlängert werden, wenn der Arbeitgeber zustimmt. Dabei wird nicht berücksichtigt, dass die Vereinbarkeit von Beruf und Pflege, wie bereits ausgeführt, eine besondere Herausforderung ist. Die Dauer der Pflege ist kaum planbar. Für den Arbeitnehmer muss eine flexiblere Inanspruchnahme der Pflegezeit und Familienpflegezeit, entsprechend den Regelungen im BEEG zur Elternzeit, z.B. durch Verteilung auf verschiedene Zeitabschnitte, ermöglicht werden – auch um sich die Aufgabe mir weiteren Angehörigen (zeitvesetzt) teilen zu können.

Die Kopplung des Anspruchs auf Familienpflegezeit an die Voraussetzung der wöchentlichen Arbeitszeit von mindestens 15 Stunden dient den Interessen der berufstätigen Vollzeitbeschäftigten und verhindert deren vollständigen Ausstieg aus dem Berufsleben, was im Sinne der Stärkung kontinuierlicher Erwerbsbiographie auch von Frauen zu begrüßen ist. Allerdings benachteiligt diese Regelung Teilzeitbeschäftigte mit geringer Stundenzahl, da diese faktisch von der Möglichkeit der Inanspruchnahme der Familienpflegezeit und damit auch des Darlehens ausgeschlossen sind. Das weckt europarechtliche Bedenken. Hier bedarf es einer Lösung, welche die Interessen der Teilzeitbeschäftigten besser berücksichtigt.

9. Wie beurteilen Sie die Entlastungen der Unternehmen von betrieblichen Folgekosten dadurch, dass Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter Pflege von Angehörigen und Erwerbsarbeit zukünftig besser vereinbaren können - zum Beispiel im Hinblick auf die Reduzierung von stressintensiven Doppelbelastungen für Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer?

Unternehmen müssen sich zukünftig auf eine wachsende Zahl pflegender Beschäftigter einstellen. Aus einer mangelnden Vereinbarkeit von Beruf und Pflege resultieren beträchtliche betrieblichen Folgekosten für Unternehmen. Diese sind in erster Linie auf Fehlzeiten, (temporäre) Fluktuation und Reduzierung der Stundenanzahl sowie erhöhten Supervisionsaufwand von Führungskräften zurückzuführen.
Laut der aktuellen Studie „Lebensphasenorientierte Personalpolitik" des Institut der deutschen Wirtschaft (IW-Analysen Nr. 97/2014) zeichnet sich eine lebensphasenorientierte Personalpolitik dadurch aus, dass sich Arbeitgeber gezielt bemühen, auf sich im Laufe eines Arbeitslebens ändernde Bedürfnisse der einzelnen Beschäftigten einzugehen. Diese Messlatte erreichen aber laut Studie nur 7 Prozent der kleinen Unternehmen und auch nur 22 Prozent der großen. Laut IW-Studie sind Unternehmen mit lebensphasenorientierter Personalpolitik nicht nur ertragsstärker und innovativer als der Durchschnitt sondern sie haben auch geringere Krankenstände und die Fehlzeiten je Beschäftigtem sind durchschnittlich um zwei Tage kürzer.

10. Wie beurteilen Sie vor dem Hintergrund der demographischen Herausforderung die Möglichkeit, durch das Gesetz dazu beizutragen, Fachkräfte für die Unternehmen zu sichern, die ohne dieses Gesetz für die Pflege naher Angehöriger ihre Erwerbsarbeit aufgeben wollen bzw. müssten?

Es ist grundsätzlich vorteilhaft für die Arbeitnehmer, dass sie im Pflegefall aus ihrem Beruf nicht vollständig aussteigen müssen und an den Entwicklungen im Unternehmen weiterhin beteiligt bleiben. Dadurch profitieren auch die Arbeitgeber von qualifizierten und eingearbeiteten Beschäftigten. Einen Beitrag zur Sicherung des Fachkräftebedarfs kann dieses Gesetz jedoch nur begrenzt leisten. Denn eine unbezahlte Freistellung kann nur von denjenigen Beschäftigten in Erwägung gezogen werden, welche auf eine anderweitige Absicherung des Lebensunterhalts – durch Partner/Partnerin, aus Ersparnissen etc. – zurückgreifen können. Gleiches gilt für das zinslose Darlehen zur Finanzierung der Familienpflegezeit, da dieses im Anschluss an die Pflegephase zurückgezahlt werden muss. Beschäftigte müssen es sich leisten können, über mehrere Monate aus ihrem Einkommen einen nicht unerheblichen Betrag für die Rückzahlung des Darlehens aufzubringen. Die neu eingeführte Möglichkeit der Teilfinanzierung der vollständigen Freistellung während der Pflegezeit mit einem Darlehen kann daher nur begrenzte Wirkung entfalten, weil es sich nicht um eine Aufstockung des bestehenden Einkommens handelt. Sie bietet keine finanzielle Grundlage für eine Absicherung während der Pflegezeit.

11. Wird das im Gesetzentwurf explizit formulierte Ziel, auch Geringverdiener für die Pflegezeit zu gewinnen, erreicht? Wenn ja, warum und wodurch? Wenn nein, warum nicht, und an welche Personenkreise richtet sich das Gesetz stattdessen?

Geringverdiener werden trotz der Weiterentwicklung der beiden Gesetze weder von der Pflegezeit noch von der Familienpflegezeit Gebrauch machen können. Der Kreis derjenigen, die Familienpflegezeit potenziell nutzen könnten, ist insbesondere durch das ungelöste Problem der Finanzierung deutlich eingeschränkt. . Der Konstruktion der Familienpflegezeit liegt das Modell eines unbefristeten Arbeitsverhältnisses in Vollzeit zugrunde. Derartige Arbeitsverhältnisse sind jedoch – gerade unter den Geringverdienern - rückläufig. Heute verfügen nur noch 60% aller Beschäftigten über ein solches Arbeitsverhältnis, der überwiegende Teil sind Männer. So baut das Konstrukt der Familienpflegezeit weiterhin auf einem (männlich geprägten) Arbeitsmodell auf, dessen mögliche Inanspruchnahme durch die zunehmende Prekarisierung der Arbeitswelt immer weiter eingeschränkt wird. Für befristet Beschäftigte und/oder LeiharbeitnehmerInnen ist die Inanspruchnahme von Familienpflegezeiten kaum möglich, für freie MitarbeiterInnen, ProjektmitarbeiterInnen oder MInijobberInnen unmöglich. An der Lebensrealität von in der Mehrheit teilzeitbeschäftigten Frauen läuft dieses Gesetz ebenso vorbei. Hinzu kommen vermehrt Familienkonstellationen, für die unter dem Begriff der Multilokalität von Familienangehörigen ein derartiges Modell völlig ungeeignet sein dürfte.

(Zum Zusammenhang von Einkommen und Nutzung der Pflegezeit bzw. Familienpflegezeit siehe auch Antwort auf Frage 10.)

Deutscher Bundestag
Ausschuss f. Familie,
Senioren, Frauen u. Jugend

Ausschussdrucksache
18(13)31

AWO Bundesverband e.V.

Stellungnahme des AWO Bundesverbandes zum Entwurf eines Gesetzes zur besseren Vereinbarkeit von Familie, Pflege und Beruf

September 2014

Der Arbeiterwohlfahrt (AWO) Bundesverband e. V. bedankt sich für die Möglichkeit, zum Entwurf eines Gesetztes zur besseren Vereinbarkeit von Familie, Pflege und Beruf Stellung nehmen zu können.

Die AWO als Spitzenverband der Freien Wohlfahrtspflege mit rund 800 teil- und vollstationären Einrichtungen, in denen täglich mehr als 70.000 pflegebedürftige Menschen betreut werden, sowie 600 ambulanten Diensten und Sozialstationen hat sich in den vergangenen Jahren immer wieder intensiv für die Entlastung pflegender Angehöriger auf unterschiedlichsten Ebenen eingesetzt.

Das Thema Vereinbarkeit von Familie und Beruf wurde lange mit dem Fokus der Vereinbarkeit von Kinderbetreuung und Beruf diskutiert. Angesichts der demografischen Entwicklungen in Deutschland wird die Vereinbarkeit von Pflegeaufgaben mit einer beruflichen Tätigkeit in den nächsten Jahren für einen zunehmenden Teil der Erwerbstätigen an Bedeutung gewinnen.

Laut den Daten des Statistischen Bundesamtes sind 2,63 Millionen Menschen pflegebedürftig im Sinne des SGB XI. Ca. 70 Prozent dieser Pflegebedürftigen werden zu Hause versorgt, ein großer Teil davon allein durch Familienangehörige. Viele dieser Familienangehörigen sind parallel zu ihrer Pflegetätigkeit auch berufstätig. Die Kombination von Beruf, Familie und Pflege ist für die Erwerbstätigen oft mit hohen Belastungen verbunden. Andererseits aber stellt der Beruf auch einen wichtigen Ausgleich zur Pflegetätigkeit dar. Soziale Kontakte werden aufrechterhalten, die Erwerbstätigen erleben sich nicht ausschließlich als Pfleger oder als Pflegerin und sie erfahren Bestätigung und Ablenkung. Für diese Personen Möglichkeiten zu finden und auszubauen, die die Pflege von Angehörigen bei gleichzeitiger Berufstätigkeit vereinfachen, unterstützen und ein Stück weit auch fördern, ist eine wichtige und sehr aktuelle gesellschaftliche, wirtschaftliche und politische Aufgabe.

Auch aus arbeitsmarktpolitischer und unternehmerischer Sicht ist es wenig sinnvoll, pflegende Erwerbstätige bzw. die negativen Auswirkungen einer mangelnden Vereinbarkeit von Erwerbstätigkeit und Pflege zu ignorieren und zwar zum einen im Hinblick auf die betriebs- und volkswirtschaftlichen Kosten, die durch Fehlzeiten oder pflegebedingte Berufsaufgabe von qualifiziertem Personal entstehen und zum anderen auch im Hinblick auf den bereits vorhandenen Personal/ Fachkräftemangel.

Der Gesetzgeber hat in den vergangenen Jahren mit der Einführung des Pflegezeitgesetzes und der nachfolgenden Familienpflegezeit unterstrichen, dass ihm eine Entlastung pflegender Angehöriger, die beruflich eingebunden sind, wichtig ist. Die geringe Inanspruchnahme der beiden Freistellungsmöglichkeiten hat jedoch offensichtlich werden lassen, dass hier dringender Nachbesserungsbedarf besteht. Insofern begrüßen wir die Intention des nun vorgelegten Gesetzentwurfes beide Freistellungsarten stärker an den Bedarfslagen pflegender Angehöriger zu orientieren.

Vorbemerkung zum Referentenentwurf

Auch wenn die AWO die mit dem Gesetzentwurf verfolgten Ziele grundsätzlich begrüßt, möchten wir darauf verweisen, dass die Potenziale der Familienpflege schon heute weitestgehend ausgeschöpft sind und ihren Hochstand erreicht haben. Noch immer sind es in der Mehrheit die Töchter und Ehefrauen, die Pflegeaufgeben in den Familien übernehmen. In den kommenden Jahren werden - auch bei weiteren Entlastungsangeboten für pflegende Angehörige - Familienangehörige immer seltener Pflegeaufgaben übernehmen können oder wollen. Die bekannten Ursachen hierfür sind Kinderlosigkeit und/ oder die häufige räumliche Distanz zwischen den Haushalten der Familienmitglieder v.a. der Kinder- und Elterngeneration. Auch hinsichtlich der Bereitschaft zur Übernahme von Pflegeaufgaben werden Veränderungen zunehmend sichtbar. Hierbei sind zentrale Gründe in der eigenen beruflichen Entfaltung potenziell Pflegender zu sehen, die finanziell bedingte Notwendigkeit zur vollen Erwerbsarbeit der Kindergeneration oder der Wunsch bei immer mehr Menschen, nicht von Familienangehörigen gepflegt zu werden.

Zudem kann eine Familienpflegezeit oder eine Pflegezeit nur dann eine entlastende Wirkung entfalten, wenn den pflegenden Angehörigen eine Pflegeinfrastruktur und pflegerische Dienstleistungen zur Verfügung stehen, die ein individuell passendes und bezahlbares Pflegearrangement ermöglichen. Da dies oft nicht der Fall ist, kommt es vielfach zu hohen finanziellen, psychischen und körperlichen Belastungen. Hier ist der Gesetzgeber gefragt die Grundlagen sowohl für eine bessere ambulante pflegerische Infrastruktur zu sorgen als auch eine Quartiersentwicklung weiter im Sinne der Menschen zu befördern.

In der vorliegenden Stellungnahme werden wir auf folgende Inhalte und Ziele des Gesetzentwurfes eingehen:

1. Fortbestand und Verkopplung der beiden bisherigen Freistellungsregelungen
2. Rechtsanspruch auf Familienpflegezeit
3. Inanspruchnahme der Familienpflegezeit
4. Möglichkeit der Inanspruchnahme eines zinslosen Darlehens
5. Einführung einer neuen Lohnersatzleistung (Pflegeunterstützungsgeld)
6. Erweiterung des Familienbegriffs
7. Übernahme von Pflegeaufgaben durch Väter, Partner und Söhne
8. Einsetzung eines unabhängigen Beirats für Vereinbarkeit von Pflege und Beruf

Ausgewählte Regelungen und Ziele und ihre Bewertung

1. Fortbestand und Verkopplung der beiden bisherigen Freistellungsregelungen

Referentenentwurf

Pflegezeit- und Familienpflegezeit sollen nebeneinander stehen bleiben, werden aber enger aufeinander bezogen. Bei der Kombination beider Ansprüche muss es jeweils einen nahtlosen Übergang geben. Die Dauer der Reduzierung der Arbeitszeit kann (auch bei Kombination beider Ansprüche) insgesamt maximal 24 Monate betragen.

Bewertung

Die AWO begrüßt eine engere Verzahnung der beiden Freistellungsmöglichkeiten. Da beide Leistungsarten bezüglich ihrer zeitlichen Ausgestaltung unterschiedlich ausfallen, ermöglichen sie eine individuelle Freistellungsgestaltung im Sinne der pflegenden Angehörigen. Auch ihre Kombinationsfähigkeit eröffnet für pflegende Angehörige mehr Spielräume, um die Pflegesituation nach Bedarf zu gestalten.

Die weitere Gültigkeit beider Freistellungsarten und ihre Kombinationsmöglichkeit erhöhen aber gleichzeitig den Beratungsbedarf auf Seiten der pflegenden Angehörigen. Wenn der Gesetzgeber erreichen möchte, dass die Inanspruchnahme der Freistellungszeiten zukünftig höher als in der Vergangenheit ausfällt, bedarf es einer intensiven Öffentlichkeitsarbeit zur Bekanntmachung der Angebote und einer besseren Aufklärung über die Differenzen und Kombinationsmöglichkeiten.

Skeptisch betrachten wir die Absicht des Gesetzgebers, dass eine Pflegezeit automatisch dann gilt, wenn der/ die Beschäftigte Anspruch auf beide Freistellungarten hätte, diese aber nicht explizit im Rahmen seiner Ankündigung benennt (§ 2a Abs.1a FPfZG). Hier sollte der/ die Beschäftigte über die unterschiedlichen Freistellungszeiten, deren Inhalte und Bedingungen sowie darüber, was im jeweiligen Einzelfall am zielführendsten ist, aufgeklärt werden. Diese Aufklärung und Beratung sollte unabhängig erfolgen. Die regionalen Pflegestützpunkte könnten diese Aufgabe zusätzlich übernehmen. Das Personal müsste für diese Aufgabe entsprechend zusätzlich qualifiziert werden und in ausreichender Zahl vorgehalten werden. Die Mittel dafür sind bereit zu stellen.

Da für viele pflegende Angehörige eine Wochenarbeitszeit von 15 Stunden bei einer intensiven Betreuungssituation nicht organisierbar ist, wird die Zahl derjenigen, die diese Möglichkeit in Anspruch nehmen, ebenfalls weiter begrenzt bleiben.
Auch die Doppelbelastung durch Arbeitssituation und Pflegesituation wird für viele Menschen ein Entscheidungskriterium gegen die Familienpflegezeit sein. Hier bedarf es einer anderen Pflegeinfrastruktur, anderer Leistungsarten und einer besseren finanziellen Absicherung der Pflege, damit solche Freistellungsmodelle auch wirken können.

2. Rechtsanspruch auf Familienpflegezeit

Referentenentwurf

Es wird ein Rechtsanspruch auf die Familienpflegezeit eingeführt. Beschäftigte haben einen Anspruch auf teilweise Freistellung von bis zu 24 Monaten bei einem Beschäftigungsumfang von mindestens 15 Stunden, wenn sie einen pflegebedürftigen nahen Angehörigen in häuslicher Umgebung pflegen. Die Regelung gilt nicht in Betrieben mit in der Regel 15 oder weniger Beschäftigten.

Bewertung

Die AWO begrüßt ausdrücklich, dass mit dem vorliegenden Gesetzentwurf erstmals ein Rechtsanspruch auf Familienpflegezeit geschaffen werden soll. Die AWO hatte in der Vergangenheit immer wieder das Fehlen eines solchen Rechtsanspruchs

kritisiert. Er war und ist einer der Gründe dafür, dass die Familienpflegezeit bis dato in so geringem Maße in Anspruch genommen wurde. Durch die rechtliche Klarstellung erfolgt eine deutliche Stärkung der Position der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer und sie sind nicht mehr allein verwiesen auf die Bereitschaft des Arbeitgebers eine solche Auszeit zu gewähren.

Als nach wie vor kritisch betrachten wir die Beibehaltung der Kleinbetriebsklausel (15 oder weniger Beschäftigte). Die Familienpflegezeit sollte unabhängig von der Betriebsgröße gewährt werden, auch um Ungerechtigkeiten hinsichtlich der Leistungsansprüche zwischen Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern zu verhindern.

3. Inanspruchnahme der Familienpflegezeit

Referentenentwurf

Mit § 2a Familienpflegezeitgesetz wird die Inanspruchnahme der Familienpflegezeit geregelt.

Bewertung

Die Einführung dieser Regelung der administrativen Voraussetzungen der Inanspruchnahme der Familienpflegezeit ist zu begrüßen. Durch die Neuregelung wird nicht nur zur Planungssicherheit bezogen auf das jeweilige Arbeitsverhältnis beigetragen, sondern auch Streitigkeiten über die rechtzeitige Ankündigung der Inanspruchnahme in diesem Zusammenhang vorgebeugt, was letztlich dem Abbau administrativer Hürden, sowohl auf Arbeitgeber/innen- als auch auf Arbeitnehmer/innenseite, zu Gute kommt. Es gilt eine Frist von acht Wochen zur Ankündigung der Inanspruchnahme. Allerdings ist anzunehmen, dass die Übernahme von Pflegeaufgaben nicht so exakt vorherseh- und planbar ist, so dass auch in Kombination mit der zehntägigen Auszeit mit Lohnersatzleistung eine problematische Übergangssituation für die pflegenden Angehörigen entstehen kann.

Die verpflichtende Angabe, in welchem Umfang die Freistellung erfolgen soll und die Mitteilung, wie die gewünschte Verteilung der Arbeitszeit aussehen soll, erscheint sinnvoll, um einerseits den Bedürfnissen und Interessen der Arbeitnehmer/innen gerecht zu werden, aber auch eine Kompensation der personellen Ressourcen auf Arbeitgeber/innenseite zu ermöglichen.

4. Möglichkeit der Inanspruchnahme eines zinslosen Darlehens

Referentenentwurf

Zur Aufstockung des Arbeitsentgelts während der Familienpflegezeit wird ein Anspruch der Beschäftigten auf Förderung durch ein zinsloses Darlehen eingeführt. Die Möglichkeit, eine Entgeltaufstockung unter Verwendung eines Wertguthabens zu vereinbaren, bleibt unberührt. Beschäftigte, die die Pflegezeit (vollständige oder teilweise Freistellung von bis zu sechs Monaten) in Anspruch nehmen, erhalten ebenfalls während der Freistellungszeit einen Anspruch auf Förderung durch ein zinsloses Darlehen.

Bewertung

Die Gewährung eines zinslosen Darlehens mag in Einzelfällen eine zielführende Unterstützung während der Dauer der Pflegezeit oder der Familienpflegezeit sein, die mit einer Gehaltsreduzierung verbunden ist. Die AWO will an dieser Stelle aber auch auf die Gefahren und Risiken einer solchen Regelung hinweisen:
Die Inanspruchnahme der Familienpflegezeit oder Pflegezeit führt zu Einbußen beim Haushaltseinkommen. Diese Einbußen werden häufig noch verstärkt durch erhöhte Kosten und Ausgaben der Pflegehaushalte im Verlauf der Pflegesituation. Diese finanziellen Mehrbelastungen sind oft nicht zu Beginn der Pflegsituation in ihrem Ausmaß und Umfang abschätzbar. Wenn zu diesen Belastungen am Ende der Auszeit noch die Rückzahlung eines Darlehens hinzukommt, verstärkt sich die Gefahr der Verschuldung privater Pflegehaushalte.

Hinzu kommt, dass die Pflegesituation deutlich über die mit dem Gesetzentwurf geschaffene zeitliche Begrenzung der Förderfähigkeit der Familienpflegezeit (§§ 2, 3, 5) sowie den Beginn der Rückzahlungspflicht (§ 6) hinaus bestehen kann, was die Möglichkeit der Rückzahlung eines Darlehens durch die dann weiterhin pflegenden Angehörigen erheblich in Frage stellt, damit zu einer erhöhten psychischen und physischen Belastung werden kann und auch mit der Härtefallregelung (§ 7) nur begrenzt aufgefangen wird. In diesem Kontext ist bedeutsam, dass die Bereitschaft zur Übernahme von Pflegeaufgaben v.a. in Haushalten mit geringem Einkommen und geringeren Bildungsstatus besonders ausgeprägt ist.

Personen mit ausreichendem Einkommen werden in der Regel auf ein solches Darlehen nicht zurückgreifen müssen. Es werden vor allem Personen mit einem mittleren oder niedrigeren Einkommen eine solche finanzielle Unterstützung in Anspruch nehmen. Die Kombination von Darlehen und Familienpflegezeit schafft Anreize zur Übernahme von Pflegearbeit, sie schürt aber gleichzeitig v.a. bei Personen mit geringem Einkommen das Risiko einer Verschuldung. Um die Gefahren einer solchen Anreizsystematik zur Übernahme von Pflegeaufgaben einzudämmen, bedarf es einer intensiven Aufklärung zur Risikoabschätzung in jedem Einzelfall. Auch deshalb halten wir eine umfassende und unabhängige Beratung für unumgänglich.

5. Einführung einer neuen Lohnersatzleistung (Pflegeunterstützungsgeld)

Referentenentwurf

Die bis zu zehntägige Auszeit für Angehörige, die kurzfristig Zeit für die Organisation einer akut aufgetretenen Pflegesituation benötigen (Arbeitsverhinderung gemäß § 2 Pflegezeitgesetz), wird aufbauend auf der geltenden gesetzlichen Regelung mit einem Pflegeunterstützungsgeld als einer Lohnersatzleistung analog Kinderkrankengeld gekoppelt. Die Finanzierung wird im Entwurf eines Fünften Gesetzes zur Änderung des Elften Buches Sozialgesetzbuch ausgewiesen. In diesem Zusammenhang wird die Berechnung des Kinderkrankengeldes nach § 45 Fünftes Buch Sozialgesetzbuch transparenter, gerechter und unbürokratischer gestaltet, indem als Grundlage nicht mehr das vor der Freistellung von der Arbeit

erzielte Arbeitsentgelt, sondern das während der Freistellung ausgefallene Arbeitsentgelt herangezogen wird.

Bewertung

Die AWO begrüßt die Einführung einer neuen Lohnersatzleistung. Hiermit würde eine Forderung unseres Verbandes eingelöst, die wir bereits so schon bei der damaligen Einführung der Familienpflegezeit angeregt hatten. Das Pflegeunterstützungsgeld analog der Regelungen zum Kinderkrankengeld für eine bis zehntägige Auszeit ist eine gleichwertige Anerkennung der Betreuungsleistung der Angehörigen unabhängig davon, ob sie ein Kind oder einen pflegebedürftigen Angehörigen versorgen. Ebenso begrüßt die AWO die gerechtere und unbürokratische Ausgestaltung des Berechnungsverfahrens. Anzumerken bleibt in diesem Zusammenhang jedoch noch, dass diese Lohnersatzleistung analog der Regelungen zum Kinderkrankengeld mit finanziellen Einbußen für die pflegenden Angehörigen verbunden ist, was insbesondere für Menschen mit geringem Einkommen ein Problem darstellen dürfte, das im Kontext der Kosten und Aufgaben im Pflegefall insgesamt (s.o.) zu bewerten ist.

6. Erweiterung des Familienbegriffs

Referentenentwurf

Der Begriff des „nahen Angehörigen“ wird erweitert, indem auch die Stiefeltern, lebenspartnerschaftsähnliche Gemeinschaften, Schwägerinnen und Schwager aufgenommen werden.

Bewertung

Die Erweiterung des zur Inanspruchnahme berechtigten Kreises einer Familienpflegezeit oder der Leistungen der Pflegezeit durch eine Erweiterung des „Familien- oder Angehörigenbegriffs“ halten wir für notwendig und zeitgemäß. Eine abschließende Auflistung des Personenkreises bewerten wir jedoch in einer Zeit, in der sich Lebensformen und –verbünde immer weiter ausdifferenzieren und pluralisieren, in der “Wahlverwandtschaften“ eine immer größere Rolle im Leben von Menschen spielen, als nicht weitgehend genug. Im Sinne des Familienbegriffs der AWO würden wir es begrüßen, wenn der Kreis der Inanspruchnahmeberechtigten auf Menschen ausweitet würde, die dauerhaft füreinander Verantwortung übernehmen und Sorge tragen. Diese Verantwortung ließe sich mit Blick auf die leistungsrechtliche Inanspruchnahme bspw. durch eine Erklärung an Eidesstatt fixieren.

7. Übernahme von Pflegeaufgaben durch Väter, Partner und Söhne

Unverändert übernehmen vorrangig Frauen die familiäre Pflege von Angehörigen. Das Durchschnittsalter pflegender Frauen liegt zwischen 50 und 60 Jahren und damit noch im erwerbsfähigen Alter. 60 Prozent aller weiblichen Pflegenden sind jedoch nicht erwerbstätig, 27 Prozent gaben ihre Erwerbstätigkeit für die Pflege auf. Die Beschäftigungsstruktur aller Frauen in diesem Alter zeigt, dass Frauen selbst bei

einer Vollzeittätigkeit 27 - 29 Prozent weniger verdienen als Männer ihrer Altersgruppe und dass sie eher Teilzeit im Niedriglohnsektor und/ oder in Kleinstbetrieben arbeiten.

Mit dem Referentenentwurf wird das Ziel verfolgt, die Männer stärker in die Pflegeaufgaben innerhalb der Familien einzubinden. Die AWO begrüßt dieses Ziel, das durch die mit dem Gesetzentwurf verbundene höhere Wertschätzung der Pflegetätigkeiten und damit einhergehend einer höheren gesellschaftlichen Akzeptanz erreicht werden soll. Aus Sicht der AWO sind jedoch darüber hinaus analog der Elternzeit- und Elterngeld(Plus)-Regelungen Maßnahmen besonders wichtig, die eine finanzielle Unterstützung an gleichstellungspolitische Ziele knüpft.

8. Einsetzung eines unabhängigen Beirats für Vereinbarkeit von Pflege und Beruf

Referentenentwurf

Das Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend setzt einen unabhängigen Beirat für die Vereinbarkeit von Pflege und Beruf ein.

Bewertung

Die AWO begrüßt ausdrücklich die Einrichtung eines unabhängigen Beirates für die Vereinbarkeit von Pflege und Beruf sowie dessen vielseitige Besetzung mit allen relevanten Akteuren aus Praxis, Politik, Selbsthilfe, Seniorenverbänden, Wissenschaft, Gewerkschaften und Wohlfahrtsverbänden usw. Hierdurch bündelt die Bundesregierung die Fachexpertise zum Thema aus unterschiedlicher Perspektive. Gleichzeitig aber schafft sie hierdurch auch die Möglichkeiten für konzertierte Zielvereinbarungen, die Entwicklung von Handlungsleitlinien, Strategien und Innovationen zum Themenfeld der Vereinbarkeit von Pflege und Beruf.

Die Bundesregierung sollte die Potenziale eines solchen unabhängigen Beirates nutzen und das Thema weitreichender angehen als mit dem Referentenentwurf verfolgt. Hier begrenzt sich der Arbeitsauftrag an den Beirat weitestgehend auf die Beratung der Auswirkungen der im Gesetzentwurf getroffenen Regelungen. Die Arbeit des Beirates sollte zudem eng verzahnt werden mit der Weiterentwicklung der Pflegeversicherung, der Pflegeinfrastruktur wie auch mit einer patientenorientierten Gesundheitsversorgung. Sie sollte die Entwicklungen auf dem Arbeitsmarkt und in der Arbeitsmarktpolitik in den Blick nehmen und Aspekte sozialer und gesundheitlicher Ungleichheit bedenken. Nur vernetzt gedacht und organisiert können Maßnahmen zur besseren Vereinbarkeit von Pflege und Beruf zu einer tatsächlichen Entlastung für pflegende Angehörige und Pflegebedürftige führen.

Gesamtbewertung und Weiterentwicklung

Vor dem Hintergrund der demografischen Entwicklung mit steigender Anzahl an Pflegebedürftigen, der Mobilitäts- und Flexibilitätsanforderungen an Erwerbstätige sowie der zunehmenden Erwerbstätigkeit von Frauen, die bisher überwiegend die familiäre Pflege geleistet haben, geht der Gesetzentwurf in die richtige Richtung, bleibt jedoch mit den geplanten Maßnahmen teilweise sowohl hinter den Notwendigkeiten als auch hinter den deklarierten Zielen zurück.

Wir befinden uns in einer Care-Krise und es ist aus Sicht der AWO an der Zeit, über den Gesetzentwurf hinaus, hierzu eine gesamtgesellschaftliche Debatte zu führen. Notwendig sind Konzepte und Maßnahmen, die sich an der Realität von Care orientieren, der Individualisierung der mit der Pflege von Angehörigen verbundenen Risiken entgegenwirken und eine geschlechtergerechte Verteilung von Fürsorge und Pflege fördern.

Berlin, den 19.09.2014

AWO Bundesverband e.V.

Ansprechpartnerinnen:

Dr. Anja Ludwig, Tel.: 030 26 309 160, Mail: anja.ludwig@awo.org
Jana Teske, Tel.: 030 26 309 149, Mail: jana.teske@awo.org

caritas

Deutscher Bundestag
Ausschuss f. Familie, Senioren, Frauen u. Jugend
Ausschussdrucksache
18(13)30a

Deutscher
Caritasverband e.V.

Prof. Dr. Georg Cremer
Generalsekretär
Vorstand für Sozial- und Fachpolitik

Postfach 4 20, 79004 Freiburg
Karlstraße 40, 79104 Freiburg
Telefon-Zentrale 0761 200-0

Ihre Ansprechpartner
Dr. Elisabeth Fix
Telefon-Durchwahl 030 284 447- 46
Email elisabeth.fix@caritas.de

Dr. Franz Fink
Telefon-Durchwahl. 0761 200 366
Email franz.fink@caritas.de
www.caritas.de

Datum 17.11.2014

Stellungnahme

zum Entwurf eines Gesetzes zur besseren Vereinbarkeit von Familie, Pflege und Beruf (BT-Drs. 18/3124) anlässlich der öffentlichen Anhörung im Bundestagsausschuss für Familie, Senioren, Frauen und Jugend am 24. November 2014

A. Grundsätzliche Bewertung

Der Deutsche Caritasverband bedankt sich für die Möglichkeit, im Rahmen der öffentlichen Anhörung zum Gesetzesentwurf zur besseren Vereinbarkeit von Familie, Pflege und Beruf Stellung nehmen zu können und beantwortet im Teil B den Fragekatalog.

Der Deutsche Caritasverband begrüßt die Zielsetzung des Gesetzentwurfs, die Vereinbarkeit von Familie, Pflege und Beruf zu fördern. Dafür bedarf es einer Möglichkeit, auch phasenweise den Beschäftigungsumfang zu reduzieren, um einen Angehörigen zu pflegen oder zu betreuen.

Der Gesetzentwurf sieht zahlreiche Änderungen im Familienpflegezeitgesetz vor, die der Deutsche Caritasverband bei seiner Stellungnahme zur Einführung dieses Gesetzes im Jahre 2011 bzw. in seiner Stellungnahme zum Pflege-Weiterentwicklungsgesetz gefordert hatte:

- Mit dem Gesetzentwurf wird ein Rechtsanspruch auf Familienpflegezeit eingeführt, sodass die Beschäftigten zumindest in Betrieben mit mehr als 15 Mitarbeitern nicht mehr auf das Entgegenkommen des Arbeitgebers angewiesen sind.

Herausgegeben von
Deutscher Caritasverband e.V.
Vorstandsbereich Sozial- und Fachpolitik
Prof. Dr. Georg Cremer
Generalsekretär

- Das komplizierte Modell der Entgeltaufstockung durch den Arbeitgeber bei einer teilweisen Reduzierung der Arbeitszeit wird durch eine einfache, schlanke Darlehenslösung im direkten Vertragsverhältnis zwischen Darlehensnehmer/in und Bundesamt für Familie und zivilgesellschaftliche Aufgaben ersetzt.
- Pflegezeit und Familienpflegezeit können nun miteinander kombiniert werden.
- Für die Rückzahlung des Darlehens werden Härtefallregelungen eingeführt, z.B. bei langandauernder Erkrankung oder Langzeitarbeitslosigkeit.
- Die 10tägige kurzzeitige Arbeitsverhinderung wird nun mit einer Lohnersatzleistung in Gestalt des neu eingeführten Pflegeunterstützungsgeldes unterlegt.
- Das Ende der Förderfähigkeit durch Darlehen bei Inanspruchnahme der Familienpflegezeit berücksichtigt jetzt auch Konstellationen, in denen es aufgrund kollektivvertraglicher oder gesetzlicher Regelungen zu einer Unterschreitung der wöchentlichen Arbeitszeit kommt, die sich auf das Arbeitsentgelt in der Nachpflegephase auswirken.

Wir gehen davon aus, dass sich aufgrund dieser Änderungen die Inanspruchnahme der Familienpflegezeit und Pflegezeit deutlich verbessert.

Darüber hinaus begrüßen wir nachdrücklich, dass der Gesetzgeber die Betreuung und Begleitung schwerst kranker Kinder und Jugendlicher, beispielswese für die Begleitung eines Krankenhausaufenthalts und in vergleichbaren Situationen, im Rahmen der Familienpflegezeit und Pflegezeit ermöglicht.

Außerordentlich zu begrüßen ist auch die Einführung einer Sterbebegleitung, für die sich Angehörige ganz oder teilweise für bis zu drei Monaten von der Arbeit freistellen lassen können. Auch dafür setzt sich der Deutsche Caritasverband seit längerem ein.

Nachbesserungsbedarfe sehen wir zusammenfassend in folgenden Punkten:

- Die Höchstdauer von insgesamt 24 Monaten für die Inanspruchnahme von Familienpflegezeit und Pflegezeit sollte voll ausgeschöpft werden können, um pflegenden Angehörigen ein Höchstmaß an Flexibilität zu gewährleisten. Daher soll es nicht nur möglich sein, eine Verlängerung der Familienpflegezeit bis zur Höchstdauer zu beantragen, sondern es soll auch die Möglichkeit geben, eine weitere Phase der Familienpflegezeit in Anspruch zu nehmen, z.B. im Anschluss an die Pflegezeit oder nach Unterbrechung aufgrund von vollständiger Rückkehr an den Arbeitsplatz.
- Die Begrenzung der Höhe des Darlehens bei Inanspruchnahme von Pflegezeit auf die maximale Höhe bei Inanspruchnahme der Familienpflegezeit soll aufgehoben werden. Die Höhe des Darlehens soll vom Darlehensnehmer auch bei vollständiger Freistellung von Arbeitsleistung individuell und souverän bestimmbar sein.
- Der Kreis der nahen Angehörigen soll um andere Verwandte ersten Grades, wie Nichten und Neffen, und Cousins und Cousinen sowie Onkel und Tanten erweitert werden.

- Im Gesetz soll ausdrücklich geregelt werden, dass die 10tägige kurzzeitige Arbeitsverhinderung ganz flexibel in Anspruch genommen werden kann, d.h. auch tageweise oder über mehrere Zeiträume verteilt. Der Anspruch soll kalenderjährlich gelten.
- Die Inanspruchnahme von Pflegezeit und Familienpflegezeit soll auch für zu pflegende Angehörige gelten, die heute aufgrund ihrer eingeschränkten Alltagskompetenz und einem erheblichen allgemeinen Betreuungsbedarf nach § 45a SGB XI nur die Pflegestufe 0 erreichen. Dazu zählen viele demenzkranke Menschen. Gerade sie brauchen häufig viel Zeit und Zuwendung durch ihre Angehörigen. Die Leistungsempfänger der Pflegestufe 0 wurden im Zuge des am 1. Januar 2015 in Kraft tretenden 1. Pflegestärkungsgesetzes zu einer ganzen Reihe von Leistungen nach dem SGB XI erstmals berechtigt. Daher besteht kein Grund, diesen Personenkreis nicht bereits in den vorliegenden Gesetzentwurf miteinzubeziehen.

B. Fragekatalog

1. Wird der Rechtsanspruch Ihrer Meinung nach dazu beitragen, dass eine quantitative Veränderung der Inanspruchnahme von Familienpflegezeit (bei der vollständigen bzw. teilweisen Freistellung) erfolgt und sich ggf. auch mehr Männer an der Pflege beteiligen werden und welchen Stellenwert hat dabei die 10tätige Lohnersatzleistung (Pflegeunterstützungsgeld)?

Der Deutsche Caritasverband hatte sich stets für einen Rechtsanspruch auf Familienpflegezeit ausgesprochen, damit die Beschäftigen nicht auf das Entgegenkommen des Arbeitgebers oder auf einzeltarifliche Vereinbarungen angewiesen sind. Daher begrüßen wir die Einführung eines Rechtsanspruchs auf Familienpflegezeit nachdrücklich.

Da die Beschäftigten bei Inanspruchnahme der Familienpflegezeit weiterhin im Umfang von mindestens 15 Stunden erwerbstätig bleiben, bietet die Familienpflegezeit die Möglichkeit, im Beruf zu verbleiben und sich dennoch für eine begrenzte Zeit der Pflege von Angehörigen zu widmen. Hier schafft die Familienpflegezeit gezielt eine neue Option, Beruf und Pflege besser miteinander vereinbaren zu können. Generell gehen wir davon aus, dass die Familienpflegezeit durch die Statuierung des Rechtsanspruchs quantitativ stärker in Anspruch genommen werden wird als gegenwärtig.

Das hinter der Familienpflegezeit stehende Konzept ist das einer Vollzeitstelle, die dann für die Pflege eines Angehörigen auf bis zu 15 Stunden reduziert wird. Für gut verdienende Beschäftigte mit unbefristeten Arbeitsverträgen kann die Familienpflegezeit einen Anreiz darstellen, für eine Weile die Arbeitszeit zu reduzieren, um sich der Pflege eines Angehörigen zu widmen. Obwohl mehr Männer als Frauen über ein solches Beschäftigungsverhältnis verfügen, ist zu bezweifeln, dass sich Männer in stärkerem Umfang als bisher an der Sorgearbeit der Pflege von Angehörigen beteiligen. Die ungleiche Einkommensverteilung zwischen Männern und Frauen führt dazu, dass Männer in Paar-Haushalten immer noch stärker zum Familieneinkommen beitragen. Dies zeigt sich auch in der geschlechtsspezifischen Inanspruchnahme der Elternzeit. Denkbar ist jedoch, dass gut verdienende Frauen, die mit gut verdienenden Männern in einem Paar-Haushalt zusammenleben, die Familienpflegezeit stärker in Anspruch nehmen.

Bei Teilzeitbeschäftigten wird der Anreiz zur Inanspruchnahme geringer ausgeprägt sein, da sie durch eine Reduktion auf 15 Arbeitsstunden pro Woche nur wenig zusätzliche Zeit für die Pflege von Angehörigen gewinnen, dafür jedoch Gehaltseinbußen hinzunehmen haben, die auch durch das in seiner Höhe begrenzte Darlehen nicht aufgefangen werden können. Für befristet Beschäftigte wird die Familienpflegezeit gleichfalls keinen Anreiz bieten, denn für sie bedeutet die Inanspruchnahme der Familienpflegezeit ein doppeltes Risiko. Zum einen laufen sie Gefahr, das Darlehen nach Ablauf der Familienpflegephase aufgrund möglicherweise fehlenden Anschlussvertrags nicht zurückzahlen zu können. Zum anderen riskieren sie eine eventuelle Verlängerung ihres befristeten Arbeitsverhältnisses, wenn sie eine teilweise Auszeit in Anspruch nehmen.

Uneingeschränkt positiv bewertet der Deutsche Caritasverband die Einführung einer Lohnersatzleistung für die 10tätige kurzzeitige Arbeitsverhinderung in Form eines Pflegeunterstützungsgeldes. Für diese Lohnersatzleistung hatte sich der Deutsche Caritasverband seit langem eingesetzt. Diese Leistung, die analog dem Kinderkrankengeld ausgestaltet ist, ermöglicht es pflegenden Angehörigen, in akut auftretenden Pflegesituationen, wie z.B. nach Krankenhausaufenthalt, eine Auszeit zu nehmen, um ein Pflegearrangement zu treffen. Der Gesetzestext lässt jedoch Interpretationsspielraum, in welchen Zeiträumen der Anspruch auf 10tätige Freistellung besteht. Müssen die 10 Tage am Stück genommen werden oder können sie flexibel über einen gewissen Zeitraum beim Auftreten einer akuten Pflegesituation genommen werden? So kann es z.B. erforderlich sein, bei einer akut nach Krankenhausaufenthalt auftretenden Pflegesituation zunächst Kurzzeitpflege zu arrangieren, aber zu einem späteren Zeitpunkt einen Pflegedienst zu organisieren. Diese und andere typische Situationen zeigen, dass die 10 Tage der kurzzeitigen Freistellung möglichst flexibel einsetzbar sein sollen. Der Anspruch auf die 10 Tage der Freistellung soll zudem kalenderjährlich erfolgen und analog zum Kinderkrankengeld auch pro „Pflegefall“ in der Familie einsetzbar sein. Der Deutsche Caritasverband fordert des Weiteren, dass das Pflegeunterstützungsgeld aus den Mitteln der Pflegekassen auch für Beschäftigte in Betrieben, die heute schon eine Lohnersatzleistung nach tarifvertraglichen oder tariflich vereinbarten Bestimmungen vorsehen, gezahlt wird. Es kann nicht sein, dass Unternehmen, die seit Jahren bereits vorbildlich für diesen Fall Lohnersatz geleistet haben, gegenüber anderen Unternehmen, die sich noch nicht um die Frage der Vereinbarkeit von Familie, Pflege und Beruf gekümmert haben, benachteiligt werden.

2. Wird dieses Gesetz den Problemen der Vereinbarkeit von Pflege, Familie und Beruf für Angehörige gerecht bzw. gerechter als bisher? Falls ja, warum? Falls nein, warum nicht?

Das Gesetz verbessert die Situation von pflegenden Angehörigen, da nun ein Rechtsanspruch auf die Familienpflegezeit statuiert wird. Damit sind die Beschäftigten nicht mehr auf das Entgegenkommen ihres Arbeitgebers angewiesen, wenn sie eine Auszeit für die bessere Vereinbarkeit von Pflege und Beruf nehmen wollen. Des Weiteren wurde das komplizierte Modell der Entgeltaufstockung durch den Arbeitgeber durch eine einfache, schlanke Darlehenslösung im direkten Vertragsverhältnis zwischen Arbeitnehmern und dem Bundesamt für Familie und zivilgesellschaftliche Aufgaben ersetzt. Damit erübrigt sich der Abschluss einer Versicherung gegen das Ausfallrisiko der Rückzahlung des Darlehens. Viele damit verbundene Probleme, wie zum Beispiel die Höhe der Versicherungsprämie bei Geringverdienern, entfallen dadurch. Diese Gesetzesänderungen machen die Regelungen zur Familienpflegezeit arbeitnehmerfreundlicher und erleichtern die Inanspruchnahme dieser Möglichkeit zur besseren Vereinbarkeit von Pflege und Beruf.

Es ist eine gemeinsame Aufgabe von Staat, Wirtschaft und Gesellschaft, dafür Sorge zu tragen, das familiäre Unterstützungspotenzial zu fördern, ohne den Angehörigen zuzumuten, ihren Beruf oder ihren Arbeitsplatz aufzugeben. Daher ist der Ansatz, die Arbeitszeit für die Pflege

von Angehörigen nicht vollständig, sondern nur teilweise zu reduzieren, richtig gewählt. Zentraler Ansatzpunkt für die Lösung des Problems der besseren Vereinbarkeit von Pflege und Beruf ist jedoch die Entlastung pflegender Angehöriger. Dazu leistet die Pflegeversicherung einen wichtigen Beitrag. Wesentliche Elemente der Entlastung stellen die Tagespflege und niedrigschwellige Betreuungs- und Entlastungsleistungen dar, die Angehörigen noch in weitaus höherem Umfang als heute flexibel zur Verfügung stehen müssen. Das Pflegestärkungsgesetz hat diese beiden Instrumente ausgebaut. Dieser Weg muss jedoch noch weiter beschritten werden. Der Deutsche Caritasverband setzt sich für einen jährlich zur Verfügung stehenden, flexibel einzusetzenden Entlastungsbetrag ein, der sich aus den Budgets der Verhinderungspflege, Kurzzeitpflege und der niedrigschwelligen Betreuungs- und Entlastungsleistungen zusammensetzen soll.

Aber auch die Arbeitgeber können die Rahmenbedingungen für die bessere Vereinbarkeit von Pflege und Beruf stärken, z.B. durch die Vermittlung oder gar das Angebot einer eigenen Tagespflege oder durch flexiblere Arbeitszeitmodelle wie Gleitzeit, Lebensarbeitszeitkonten oder Heimarbeit.

Um den Beitrag der Familienpflegezeit zur besseren Vereinbarkeit von Pflege und Beruf messen zu können, schlagen wir eine Evaluation vor, die die Antragszahlen nach Alter, Geschlecht und Einkommen einem Monitoring unterzieht, über das dem Bundestag zu berichten ist. Dies soll Gegenstand der Befassungen und des Berichts des Beirats nach § 14 Absätze 2 und 3 sein.

Des Weiteren sollte im Rahmen eines Modellprojektes in Kooperation mit den Betrieben untersucht werden, welches die hemmenden und die fördernden Faktoren für die Inanspruchnahme der Familienpflegezeit sind.

3. Ist dieses Gesetz insgesamt in der Lage, für eine deutliche Entlastung (erwerbstätiger) pflegender Angehöriger zu sorgen? Falls ja, warum? Falls nein, warum nicht und welche weiteren Maßnahmen wären erforderlich?

Das Gesetz leistet einen Beitrag zur Entlastung pflegender Angehöriger, indem es für die begrenzte Zeit von 24 Monate die Reduzierung der Arbeitszeit und die Freistellung für die Pflege von Angehörigen ermöglicht. Das kann die Doppelbelastung von Beruf und Arbeit reduzieren. Das Darlehen kann den dadurch entstehenden Lohnausfall in Teilen kompensieren. Eine deutliche Entlastung pflegender Angehöriger ergibt sich jedoch erst in Kombination mit weiteren Entlastungsmöglichkeiten, wie die Tagespflege oder niedrigschwellige Betreuungsdienste. Wir verweisen hierzu auf die Ausführungen zu Frage 2.

Die im Gesetz vorgesehen Maximaldauer der Familienpflegezeit von bis zu 2 Jahren scheint durchaus angemessen. Der Barmer GEK-Pflegereport von 2010 weist aus, dass die Pflegedauer zwar durchschnittlich 8 Jahre beträgt, jedoch immerhin 50 Prozent der Männer und 61

Prozent der Frauen nach zwei Jahren nicht mehr zuhause gepflegt werden. Bei länger andauernder Pflegebedürftigkeit können dann aber auch weitere Angehörigen die Pflege übernehmen und dafür eine Freistellung beantragen. Vor diesem Hintergrund ist es sehr positiv zu bewerten, dass der Kreis der antragsberechtigten Familienangehörigen mit dem vorliegenden Gesetzentwurf ausgeweitet wurde.

Pflegeverläufe sind höchst unterschiedlich und die jeweiligen Unterstützungsbedarfe sind entsprechend heterogen. Daher muss die Familienpflegezeit im vorgesehenen zeitlichen Rahmen ein Höchstmaß an Flexibilität gewähren Denkbar ist aus unserer Sicht eine Erweiterung von Familienpflegezeit und Pflegezeit auf insgesamt 30 Monate. Wenn es beim Höchstumfang der vorgesehenen 24 Monate bleibt, muss es möglich sein, diese Zeitspanne vollumfänglich auszuschöpfen. Dabei muss es beispielsweise möglich sein, eine zweite Phase der Familienpflegezeit direkt im Anschluss bzw. mit Unterbrechung durch Inanspruchnahme von Pflegezeit zu nehmen oder eine weitere Phase der Familienpflegezeit bis zur Höchstdauer von 24 Monaten auch nach einer Unterbrechung durch Rückkehr an den Arbeitsplatz in Anspruch zu nehmen.

4. Wie wirken sich das Darlehensmodell und die Härtefallregelungen für pflegende Angehörige aus vor dem Hintergrund einer existierenden sozialen Ungleichheit und der geschlechtsspezifischen Segmentierung der Erwerbsstruktur?

Die Möglichkeit eines zinslosen Darlehens zur Aufstockung der Elemente des Gehalts, die durch die Reduzierung der Arbeitszeit im Rahmen von Familienpflegezeit verloren gehen, kann den Lohnausfall in der aktiven Phase der Familienpflegezeit teilweise kompensieren. Der Deutsche Caritasverband hatte sich bei Einführung der Familienpflegezeit dafür eingesetzt, dass das Darlehen im direkten Vertragsverhältnis zwischen Beschäftigtem und Bundesamt für Familien und zivilgesellschaftliche Aufgaben gewährt wird und begrüßt daher die Umstellung des Entgeltaufstockungsmodells durch den Arbeitgeber auf die Variante der direkten Darlehensgewährung nachdrücklich. Für Menschen mit niedrigem Einkommen, Geringverdiener oder Aufstocker ist das Darlehen jedoch nicht attraktiv, denn diese Personengruppen wären bei Rückzahlung des Darlehens nach Beendigung der Familienpflegezeit auf ein Einkommen verwiesen, von dem sie ihren Unterhalt nicht bestreiten können. Durch die bestehenden Einkommensdifferenzen in der Entlohnung von Männern und Frauen benachteiligt das Darlehensmodell Frauen zudem stärker als Männer.

Die Härtefallregelungen erachten wir als sachgerecht. Das Darlehen wird gestundet, wenn der Darlehensnehmer Entgeltersatzleistungen nach dem SGB III oder SGB V oder Leistungen zur Sicherung des Lebensunterhalts nach dem SGB II oder SGB XII bezieht oder langzeiterkrankt ist. Personen, die länger als 2 Jahre im ALG II oder für Sozialhilfebezug sind, wird die Darlehensschuld ganz erlassen.

5. Ist die Erweiterung des Angehörigenbegriffs auf Stiefeltern, Schwäger/innen und gleichgeschlechtliche Beziehungen weit genug gefasst und ist mit einem Anstieg bei der Inanspruchnahme der Familienpflegezeit zu rechnen?

Die vorgeschlagene Erweiterung des Personenkreises ist zu begrüßen. Dadurch dass die Familienpflegezeit von einem größeren Personenkreis in Anspruch genommen werden kann ist damit zu rechnen, dass es leichter fällt, die Pflege eines nahestehenden Menschen in zeitlicher Abfolge auf mehrere Personen zu verteilen und das Pflegearrangement flexibler zu planen. Infolgedessen ist mit einem Anstieg der Inanspruchnahme zu rechnen. In den Personenkreis sollten darüber hinaus mindestens noch Verwandte des ersten Grades wie Neffen und Nichten, Cousins und Cousinen, Onkel und Tanten einbezogen werden.

Es gibt keinen sachlichen Grund, warum neben verwandtschaftsbezogenen Angehörigen nicht auch Zugehörige wie Freunde oder Nachbarn in den Kreis der Anspruchsberechtigten einbezogen werden können. Heute sind es oft Freunde oder Nachbarn, die pflegebedürftige Menschen unterstützen und eng begleiten, wenn deren Angehörige aufgrund beruflicher Mobilität für die Betreuung nicht zur Verfügung stehen können. Der Gesetzgeber sollte diese Möglichkeit prüfen.

6. Entspricht die Regelung für die Betreuung von pflegebedürftigen minderjährigen Kindern, wenn sie stationär untergebracht sind, den Erfordernisse der betroffenen Eltern und wie bewerten Sie diese Regelung?

Es ist sehr zu begrüßen, dass die Familienpflegezeit auch für die Betreuung eines minderjährigen Kindes oder Jugendlichen in Anspruch genommen werden kann, auch für eine Phase, in der das Kind oder der Jugendliche nicht zuhause gepflegt wird. Für Eltern ist es wichtig, verlässlich auf eine Freistellung von der Arbeitszeit zurückgreifen zu können, wenn sie ihre Kinder für die Dauer eines stationären Krankenhausaufenthalts oder einer stationären Rehabilitation begleiten wollen. Die Regelung wird daher nachdrücklich begrüßt.

Der Gesetzesentwurf sieht vor, dass die Beschäftigten sich bei der Betreuung und Pflege eines pflegebedürftigen Kindes oder Jugendlichen entscheiden müssen, ob sie die Freistellung für die außerhäusliche Betreuung nach § 2 Absatz 5 FPZG oder aber für die häusliche Pflege ihres Kindes auswählen. Eine Kombination von beiden Formen der Betreuung und Begleitung ist nicht möglich. Das entspricht nicht der Lebenssituation dieser Familien. So kann es erforderlich sein, ein Kind für ein paar Wochen zu einem Krankenhausaufenthalt zu begleiten und nach der Rückkehr in die Häuslichkeit das schwerkranke Kind zuhause zu pflegen. Diese Möglichkeit sollte das Gesetz unbedingt eröffnen. Daher sind in § 2a Absatz 5 FPfZ Satz 3 und in § 3 Absatz 5 PfZG Satz 3 zu streichen. Daher ist gesetzlich klarzustellen, dass nur ein Antrag auf Familienpflegezeit bzw. Pflegezeit eines minderjährigen Kindes zu stellen ist. Ob das Kind in dieser beantragten Zeit zuhause gepflegt oder während eines stationären Aufenthalts betreut

wird, ist unerheblich. Bei einem Wechsel des Settings soll nicht ein erneuter Antrag gestellt werden müssen.

7. Wie bewerten Sie die Regelung, dass der Rechtsanspruch auf Familienpflegezeit und Pflegezeit nicht für Unternehmen mit 15 oder weniger Beschäftigten gelten soll und wie viele Arbeitnehmer/innen betrifft dieser Ausschluss?

Der Deutsche Caritasverband erachtet es für Kleinbetriebe durchaus als schwierig, den Ausfall eines Mitarbeiters oder gar mehrerer Mitarbeiter in Folge der Freistellung während der Familienpflegezeit oder Pflegezeit zu kompensieren. Betriebe mit einer kleinen Stammbelegschaft können, anders als mittelständische Unternehmen, anfallende Arbeit nicht ohne weiteres auf andere Mitarbeiter umschichten, wenn sie innerhalb der Ankündigungsfristen für die Freistellung keinen Ersatzmitarbeiter finden. Wir gehen davon aus, dass Kleinstbetriebe mit weniger als 15 Beschäftigten ihren Angestellten vielfach auf freiwilliger Basis Regelungen zur Freistellung für die Pflege ihrer Angehörigen anbieten werden, schon um im Wettbewerb um Fachkräfte ein attraktiver Arbeitgeber zu sein. Auch bei der Elternzeit, auf die Beschäftigte in Betrieben mit weniger als 15 Mitarbeitern ebenfalls keinen Rechtsanspruch haben, hat sich gezeigt, dass Betriebe auf freiwilliger Grundlage Elternzeitregelungen vereinbart haben.

In den Statistiken finden sich keine Angaben, wie viele Beschäftigte in Betrieben mit weniger als 15 Mitarbeiter/innen arbeiten. Kleinstunternehmen sind in Deutschland als Unternehmen mit bis zu 9 tätigen Personen klassifiziert. Sie beschäftigten 17 Prozent aller Arbeitnehmer/innen in Deutschland. Als Kleinunternehmen sind in der Statistik Betriebe klassifiziert, die zwischen 10 und 49 Mitarbeitern beschäftigen. Sie beschäftigen 18 Prozent der 26 Mio. Beschäftigten in Deutschland. Wie viele dieser Unternehmen weniger als 15 Personen beschäftigen, ist den Statistiken nicht zu entnehmen. Man kann aus den vorliegenden Daten jedoch ableiten, dass mindestens 20 Prozent der Beschäftigten durch die Begrenzung der Betriebsgröße keinen Rechtsanspruch auf Familienpflegezeit und Pflegezeit geltend machen können.

Vor diesem Hintergrund muss zumindest sichergestellt sein, dass Mitarbeiter in Kleinbetrieben Anspruch auf die Fördermöglichkeiten haben, die das Familienpflegezeitgesetz und das Pflegezeitgesetz vorsehen. Wir begrüßen daher, dass das Darlehen gemäß § 3 Absatz 1 Satz 2 FPfZG auch in Kleinbetrieben mit weniger als 15 Arbeitnehmer/innen und Arbeitnehmern förderfähig ist, wenn das Unternehmen die Freistellung auf freiwilliger Grundlage anbietet.

8. Halten Sie die Begrenzung des Anspruchs auf Familienpflegezeit und Pflegezeit auf insgesamt 24 Monate sowie die Vorgabe einer Mindestarbeitszeit von 15 Wochenstunden pro Woche für sachgerecht und entspricht dies den Erfordernissen der pflegerischen Praxis? Bitte begründen Sie Ihre Einschätzung.

Da Pflegeverläufe zum Teil bis zu acht Jahren betragen, kann eine auf maximal zwei Jahre ausgerichtete Familienpflegezeit inklusive der Phase der Pflegezeit natürlich als zu gering erscheinen. Es ist jedoch nicht wünschenswert, dass Personen im erwerbsfähigen Alter für eine längere Zeit ganz oder überwiegend aus dem Beruf aussteigen, um ihre Angehörigen zu pflegen. Daher erachten wir es durchaus als sachgerecht, die Phase der Freistellung zu begrenzen. Wünschenswert wäre allerdings die Rückkehr zum bisherigen Rechtszustand, nach welchem die – bisher auf freiwilliger Basis zu gewährende – Familienpflegezeit von bis zu 24 Monaten mit einer vorangehenden oder nachfolgenden Pflegezeit von bis zu 6 Monaten kombiniert werden kann. Das gewährt mehr Flexibilität. Auf diese Weise wäre es z.B. möglich, nach der Freistellung aufgrund von Pflegezeit wieder in den Beruf zurückzukehren und bei Änderung der Pflegesituation die Familienpflegezeit in Anspruch zu nehmen. Insgesamt sollte die Kombinierbarkeit von Familienpflegezeit und Pflegezeit im Umfang von dann 30 Monaten so gestaltet werden, dass diese Monate auch voll ausgeschöpft werden können. Die starren Regelungen des § 2a Absatz 3 FPfZG sind daher zu flexibilisieren. So soll es auch möglich sein, an eine im Anschluss an die Familienpflegezeit in Anspruch genommene Pflegezeit eine nochmalige Phase der Familienpflegezeit anzuschließen. In diesem sequentiellen Modell soll auch eine Phase der Unterbrechung durch Rückkehr auf den Umfang der vormaligen Arbeitszeit möglich sein.

Darüber hinaus ist klarzustellen, dass die Inanspruchnahme von Verhinderungs- oder Kurzzeitpflege nicht als Beendigungsgrund für die Familienpflegezeit gilt.

9. Wie beurteilen sie die Entlastungen der Unternehmen von betrieblichen Folgekosten dadurch, dass Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter Pflege von Angehörigen zukünftig besser vereinbaren können, z.B. im Hinblick auf die Reduzierung von stressintensiver Doppelbelastung für Arbeitnehmerinnnen und Arbeitnehmer?

Für Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer in Betrieben mit mehr als 15 Mitarbeiter/innen ist es ein Vorteil, wenn sie zur Reduzierung von als stresshaft empfundenen Doppelbelastungen von Pflege und Beruf ihre Arbeitszeit reduzieren können und einen Rechtsanspruch auf Rückkehr zu ihrer vormaligen Arbeitszeit haben. Doppelbelastungen, wie die von Pflege und Beruf können zu Erkrankungen führen, die für den Betrieb Folgekosten nach sich ziehen, sei es durch Ausfall der Arbeitskraft und eine entsprechende Lohnfortzahlung im Krankheitsfall. Dem Deutschen Caritasverband liegen jedoch keine gesicherten Erkenntnisse vor, in welchem Umfang Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer gesundheitsbedingt in Folge der Doppelbelastung von Familie und Pflege ausgefallen sind.

Pflege ist am Arbeitsplatz vielfach noch ein Tabuthema. Mit Einführung des Rechtsanspruchs auf Familienpflegezeit ist zu erwarten, dass es pflegenden Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern leichter fällt, dieses Tabu zu brechen und über ihre Situation offener zu reden. Diese Offenheit kann sehr entlastend sein und einen stressfreieren und gelasseneren Umgang mit der Situation ermöglichen. Eine Auszeit in Anspruch zu nehmen, fällt pflegenden Angehörigen zudem erfahrungsgemäß leichter, wenn sie offiziell legitimiert ist.

10. Wie beurteilen Sie vor dem Hintergrund der demographischen Herausforderung die Möglichkeit, durch das Gesetz dazu beizutragen, Fachkräfte für die Unternehmen zu sichern, die ohne dieses Gesetz für die Pflege naher Angehöriger ihre Erwerbsarbeit aufgeben wollen bzw. müssen?

Das Gesetz leistet einen sinnvollen Beitrag zur besseren Vereinbarkeit von Familie und Beruf, indem es eine Reduzierung der Arbeitszeit im Rahmen der Familienpflegezeit bzw. sogar eine vollständige Auszeit im Rahmen der Pflegezeit bei garantierter Rückkehr auf den Arbeitsplatz nach einer selbst gewählten Zeit ermöglicht. Das kann einen Beitrag leisten, gerade auch Fachkräfte im Unternehmen zu halten. Im Rahmen der vom Deutschen Caritasverband vorgeschlagenen Studie zur Evaluation der fördernden und hemmenden Faktoren für die Inanspruchnahme der Freistellung sollte auch die Frage der Fachkräftegewinnung und –erhaltung erörtert werden.

11. Wird das im Gesetzentwurf explizit formulierte Ziel, auch Geringverdiener für die Pflegezeit zu gewinnen, erreicht? Wenn ja, warum und wodurch? Wenn nein, warum nicht und an welche Personenkreise richtet sich das Gesetz stattdessen?

Geringverdiener werden es sich nicht leisten können, ihre Arbeitszeit auf den Umfang von 15 Wochenstunden zu reduzieren, auch nicht unter Inanspruchnahme des Darlehens. Dieses ist abhängig vom Nettoverdienst und muss zudem in der Nachpflegephase zurückgezahlt werden. Dies wurde weiter oben bereits ausgeführt. Die Frage richtet sich jedoch auf den Anreiz, Pflegezeit in Anspruch zu nehmen. Da die Pflegezeit für eine wesentlich kürzere Phase in Anspruch genommen werden kann und dazu dient, Pflegearrangements zu organisieren, ist durchaus vorstellbar, dass auch Geringverdienern diese Freistellung in Anspruch nehmen. Sie werden den verfügbaren Zeitrahmen dann voraussichtlich auf einen möglichst kurzen Zeitraum begrenzen.

C. Zu den Änderungen im Einzelnen:

Artikel 1: Änderung des Gesetzes über die Familienpflegezeit

§ 2: Familienpflegezeit

Gesetzentwurf

Beschäftigte in Betrieben mit mehr als 15 Beschäftigten erhalten nun einen Rechtsanspruch auf Familienpflegezeit. Sie können sich für bis zu 24 Monate für die Pflege eines nahen Angehörigen in häuslicher Umgebung freistellen lassen und dafür die wöchentliche Arbeitszeit auf bis zu 15 Stunden reduzieren. Familienpflegezeit kann auch für die Betreuung eines minderjährigen pflegebedürftigen nahen Angehörigen in Anspruch genommen werden, z.B. für die Begleitung während eines längeren Krankenhausaufenthalts. In diesem Fall muss der Beschäftigte allerdings zwischen der Inanspruchnahme dieser Freistellung und der Freistellung infolge von Familienpflegezeit nach Absatz 1 wählen. Während der Familienpflegezeit besteht Kündigungsschutz. Zur Vertretung des freigestellten Beschäftigten können auch befristete Verträge geschlossen werden. Die §§ 5-8 des Pflegezeitgesetzes gelten entsprechend.

Bewertung

Der Deutsche Caritasverband hat sich seit langem dafür eingesetzt, dass die Familienpflegezeit als Rechtsanspruch ausgestaltet wird und begrüßt daher nachdrücklich diese Neuregelung. Sie kann einen Beitrag zur Stärkung des familiären Pflegepotenzials leisten, indem Beruf und die Pflege von Angehörigen besser miteinander vereinbart werden können. Ausdrücklich positiv zu bewerten ist, dass Familienpflegezeit auch für die phasenweise Begleitung schwerst kranker Kinder genutzt werden kann, z.B. während eines längeren Aufenthalts in einem Krankenhaus, einer Rehaklinik oder im Hospiz. Der Deutsche Caritasverband hatte sich zudem im Rahmen der Beratungen zum FamilienpflegeZG dafür eingesetzt, dass für die Vertretung der Teilzeit freigestellten Beschäftigten auch befristete Verträge analog den Regelungen zum PflegeZG und zum BEEB geschlossen werden können. Diesem Petitum ist der Gesetzentwurf nachgekommen, was begrüßt wird.

Der Gesetzesentwurf sieht vor, dass die Beschäftigten sich bei der Betreuung und Pflege eines pflegebedürftigen Kindes oder Jugendlichen entscheiden müssen, ob sie die Freistellung für die außerhäusliche Betreuung nach § 2 Absatz 5 FPZG oder aber für die häusliche Pflege ihres Kindes auswählen. Eine Kombination von beiden Formen der Betreuung und Begleitung ist nicht möglich. Das entspricht nicht der Lebenssituation dieser Familien. So kann es erforderlich sein, ein Kind für ein paar Wochen zu einem Krankenhausaufenthalt zu begleiten und nach der Rückkehr in die Häuslichkeit das schwerkranke Kind zuhause zu pflegen. Diese Möglichkeit sollte das Gesetz unbedingt eröffnen. Daher sind in § 2a Absatz 5 FPfZ Satz 3 und in § 3 Absatz 5 PfZG Satz 3 zu streichen.

Lösungsvorschlag

In § 2 Absatz 5 ist Satz 3 zu streichen.

§ 2a: Inanspruchnahme der Familienpflegezeit

Gesetzentwurf

Die Inanspruchnahme der Familienpflegezeit muss nach § 2a Absatz 1 acht Wochen vor dem gewünschten Beginn gegenüber dem Arbeitgeber unter Angabe von Dauer, Reduzierung des Arbeitszeitumfangs und der gewünschten künftigen Verteilung der Arbeitsleistung angekündigt werden. Pflegezeit und Familienpflegezeit können dabei miteinander kombiniert werden, wobei insgesamt ein Zeitraum von 24 Freistellungsmonaten nicht überschritten werden darf. Gibt ein Arbeitnehmer nicht an oder ist seine Erklärung nicht eindeutig, ob er im Rahmen der Pflegezeit oder im Rahmen der Familienpflegezeit freigestellt werden will, gilt die Erklärung als Freistellung von der Pflegezeit. Wird die Familienpflegezeit im unmittelbaren Anschluss an die bis zu sechs Monate mögliche Pflegezeit in Anspruch genommen, muss der Beschäftigte dies innerhalb von drei Monaten nach Beginn der Pflegezeit, jedoch spätestens acht Wochen vor Beginn der Familienpflegezeit ankündigen. Wird die Pflegezeit nach der Familienpflegezeit in Anspruch genommen, gilt die Acht-Wochen-Frist für die Ankündigung. Die Ankündigung hat jeweils schriftlich zu erfolgen. Über den Umfang der Verringerung der Arbeitszeit sowie deren Verteilung ist zwischen Arbeitgeber und Beschäftigtem eine schriftliche Vereinbarung zu schließen.

Die Familienpflegezeit kann nur einmal in Anspruch genommen werden. Nach § 2a Absatz 3 kann jedoch eine nicht bis zur Höchstdauer ausgeschöpfte Familienpflegezeit bis zur Gesamtdauer verlängert werden, sofern der Arbeitgeber zustimmt. Der Arbeitnehmer kann eine solche Verlängerung auch ohne Zustimmung erreichen. Voraussetzung hierfür ist, dass ein vorgesehener Wechsel in der Person des Pflegenden aus wichtigem Grund nicht erfolgen kann. Sofern der nahe Angehörige nicht mehr pflegebedürftig ist oder die häusliche Pflege unmöglich oder unzumutbar geworden ist, endet die Familienpflegezeit vier Wochen nach Eintritt der veränderten Umstände. Der Arbeitgeber ist darüber unverzüglich zu unterrichten. Im Übrigen kann die Familienpflegezeit auch beendet werden, sofern der Arbeitgeber zustimmt.

Bewertung

Es ist positiv zu bewerten, dass Pflegezeit und Familienpflegezeit miteinander kombiniert werden können. Der Deutsche Caritasverband hatte sich schon im Rahmen seiner Stellungnahme zur Einführung des FamilienpflegeZG für die Möglichkeit einer Kombination von Pflegezeit und Familienpflegezeit eingesetzt. Auf diese Weise können Beschäftigte flexibel zwischen einer Reduzierung der Arbeitszeit und einer vollständigen Freistellung zumindest für die Dauer von sechs Monaten wählen und je nach Pflegesituation entscheiden, welches Modell für sie in welcher Phase attraktiv ist. Zudem ermöglicht das Modell der Pflegezeit neben der vollständigen Freistellung von der Arbeit auch eine Reduzierung des wöchentlichen Stundenumfangs auf weniger als 15 Stunden.

Die im Gesetzentwurf vorgesehenen Ankündigungsfristen erachten wir sowohl aus der Perspektive der Arbeitnehmer wie der Arbeitgeber als sachgerecht. Arbeitnehmer können sich bis zu 6 Monate im Rahmen der Pflegezeit von der Arbeit vollständig oder teilweise mit einer sehr kurzen Ankündigungsfrist von 10 Tagen freistellen lassen. Zusammen mit der 10tägigen kurzzeitigen Arbeitsverhinderung nach § 2 PflegeZG bei akut auftretenden Pflegesituationen ist

somit gewährleistet, dass die Arbeitnehmer sich vom ersten Tag des Eintritts von Pflegebedürftigkeit für die Pflege ganz oder teilweise von der Arbeit freistellen lassen können. Im Anschluss kann dann Familienpflegezeit beantragt werden. Umgekehrt kann auch die Familienpflegezeit der Pflegegezeit vorgeschaltet werden. Für die Arbeitgeber eröffnet die im Gesetzentwurf vorgesehene achtwöchige Ankündigungsfrist für die Inanspruchnahme der Familienpflegezeit hinreichend Spielraum, um eine Vertretung des Arbeitnehmers zu suchen. Da der Nachweis des Eintritts von Pflegebedürftigkeit sowohl bei Inanspruchnahme der Familienpflegezeit als auch der Pflegezeit durch Vorlage einer Bescheinigung der Pflegekasse oder des Medizinischen Dienstes der Krankenversicherung zu erfolgen hat (vgl. § 2a Abs. 4 FamilienpflegeZG und § 3 § Abs. 2 PflegeZG), muss die reguläre Begutachtungsfrist des Medizinischen Dienstes der Krankenversicherung verkürzt werden. § 18 Absatz 2 Satz 5 SGB XI sieht für diese beiden Fallkonstellationen vor, dass der MDK spätestens innerhalb von zwei Wochen nach Eingang des Antrags das Begutachtungsverfahren durchführen muss, sofern sich der zu Pflegende in häuslicher Umgebung befindet und nicht palliativ versorgt wird. Wenn der zu Pflegende sich hingegen im Krankenhaus oder einer Rehabilitationseinrichtung befindet, ist eine Verkürzung der Begutachtungsfrist auf eine Woche vorgesehen (§ 18 Absatz 2 Satz 4 SGB XI). Bei beiden Fristen muss noch in Betracht gezogen werden, dass der Betroffene über das Ergebnis der Begutachtung zu informieren ist, wofür ggf. auch noch ein Postweg anfällt. In Anbetracht der Tatsache, dass eine Ankündigung der Pflegezeit innerhalb von 10 Tagen vor Antritt der Pflegezeit erfolgen kann und hierfür bereits die Bescheinigung über das Vorliegen von Pflegebedürftigkeit dem Arbeitgeber vorlegen muss, muss diese Frist grundsätzlich auf eine Woche verkürzt werden.

Zu kritisieren ist die Regelung, dass, wenn der Arbeitnehmer sich nicht eindeutig für eine Familienpflegezeit oder eine Pflegezeit ausspricht, seine Erklärung als Ankündigung von Pflegezeit gilt. Dies ist deswegen abzulehnen, weil der Beschäftigte mit anderen Rechtsfolgen konfrontiert ist (vgl. Begründung S.36), als er es eventuell beabsichtigt hatte. So könnte nach einer 6monatigen Reduzierung auf 15 Wochenstunden beispielsweise nicht mehr eine volle Freistellung von der Arbeitszeit beantragt werden, weil die Pflegezeit aufgebraucht ist. Diese und ähnliche Missverständnisse sind vorprogrammiert. Lösungsvorschlag: § 2a Absatz 1 Satz 3 neu ist ersatzlos zu streichen. Das Antragsverfahren darf keinen Interpretationsspielraum lassen; es muss klar und eindeutig für den Antragsteller sein, ob er Familien- oder Pflegezeit beantragt und er sollte auch auf die jeweiligen Rechtsfolgen hingewiesen werden. Eine intensive Beratung z.B. durch Pflegedienste und den Arbeitgeber – dieser ist über die Gesetzesreform umfassend aufzuklären – ist unbedingt notwendig.

Der Gesetzentwurf sieht nun auch einen Anspruch auf vorzeitige Beendigung der Familienpflegezeit vor, etwa, wenn der zu pflegende Angehörige verstorben ist oder die Pflege zuhause nicht mehr möglich ist und ein Einzug ins Pflegeheim erforderlich wird. Für diese Regelung hatte sich der Deutsche Caritasverband im Rahmen seiner Stellungnahme bei der Einführung des Familienpflegezeitgesetzes im Jahr 2011 bereits eingesetzt. Wir begrüßen daher diese ergänzende Regelung ausdrücklich. Allerdings ist darüber hinaus eine Klarstellung dahingehend erforderlich, dass als Beendigungsgrund nicht gilt, wenn die Pflege nur vorübergehend nicht mög-

lich ist, z.B. bei Erkrankung oder sonstiger Verhinderung der Pflegeperson im Rahmen der Verhinderungspflege und/oder bei Kurzzeitpflege des Pflegebedürftigen.

Des Weiteren sollte geregelt werden, wie mit der Gesamtdauer bei krankheitsbedingter Unterbrechung der Familienpflege- oder Pflegezeit von bis zu einem halben Jahr zu verfahren ist. Wir schlagen vor, dass Zeiten, in denen die Pflegeperson erkrankt ist und sie deshalb die Familienpflegezeit oder Pflegezeit, unterbrechen muss, nicht auf die Gesamtdauer anzurechnen sind. Dies soll aber nur den Erkrankungszeitraum für mehr als vier Wochen bis zu einem halben Jahr betreffen.

Positiv zu bewerten ist, dass darüber hinaus in weiteren Fällen eine vorzeitige Beendigung der Familienpflegezeit möglich ist, sofern der Arbeitgeber zustimmt. Dies sichert dem Arbeitnehmer eine hohe Flexibilität bei der Rückkehr in das alte Arbeitsverhältnis. Da befristete Arbeitsverhältnisse zur Vertretung des freigestellten Beschäftigten gemäß § 2 Abs. 3 FamilienpflegeZG und § 6 Abs. 3 PflegeZG mit einer Kündigungsfrist von zwei Wochen gekündigt werden können, sofern die Anwendung dieser Regelung nicht vertraglich ausgeschlossen wurde, hat auch der Arbeitgeber bei der vierwöchigen Ankündigungsfrist für die Beendigung der Familienpflegezeit die für ihn erforderliche Planungssicherheit.

Die nach § 2a Abs. 3 FamilienpflegeZG gegebene Möglichkeit zur Verlängerung der Familienpflegezeit über den ursprünglich beantragten Zeitraum hinaus ist im Grundsatz ebenfalls positiv zu bewerten, denn die Entwicklung von Pflegesituationen ist für pflegende Angehörige nicht vorhersehbar und daher mit großen Unsicherheiten behaftet. Aus Sicht der Pflegepersonen ist es von hoher Bedeutung, dass eine Verlängerung der teilweisen Freistellung verlangt werden kann, sofern ein Wechsel der Pflegeperson aus einem wichtigen Grund nicht möglich ist. Um ein Höchstmaß an Flexibilität für den pflegenden Angehörigen zu ermöglichen, wäre es sinnvoll, nicht nur eine Verlängerung der Familienpflegezeit bis zur Höchstdauer zu ermöglichen, sondern auch Regelungen für den Fall zu treffen, dass an die Familienpflegezeit Pflegezeit angeschlossen wird und im Anschluss jedoch nochmals ein weiterer Zeitraum für die Familienpflegezeit benötigt wird. Dieser Fall ist im Gesetzentwurf noch nicht geregelt. Aus Sicht des Deutschen Caritasverbandes soll auch ermöglicht werden, an eine erstmalige Familienpflegezeit Pflegezeit anzuschließen und dann - ggf. auch mit einer Unterbrechung durch vollständige Rückkehr auf den Umfang der vormaligen Arbeitszeit - die noch nicht ausgeschöpften Monate der 24monatigen Gesamthöchstdauer durch eine weitere Phase der Familienpflegezeit auszuschöpfen.

Lösungsvorschlag

§ 2a Abs. 3 soll lauten:

„Für einen kürzeren Zeitraum in Anspruch genommene Familienpflegezeit kann bis zur Gesamtdauer nach § 2 Absatz 2 Satz 2 verlängert werden, wenn der Arbeitgeber zustimmt. **Wenn im Anschluss an die Familienpflegezeit Pflegezeit bis zur Höchstdauer nach § 4 Absatz 1 Satz 1 des Pflegezeitgesetzes in Anspruch genommen wurde und die Gesamtdauer nach**

§ 2 Absatz 2 noch nicht erreicht worden ist, kann Familienpflegezeit bis zur Erreichung der Gesamtdauer nach § 2 Absatz 2 zur Pflege und Betreuung desselben pflegebedürftigen Angehörigen erneut in Anspruch genommen werden. Eine Verlängerung **nach Satz 1** und **die erneute Inanspruchnahme der Familienpflegezeit nach Satz 2** bis zur Gesamtdauer kann verlangt werden, wenn ein vorgesehener Wechsel in der Person der oder des Pflegenden aus wichtigem Grund nicht erfolgen kann. Eine krankheitsbedingte Unterbrechung der Familienpflegezeit oder Pflegezeit von vier Wochen bis zu 180 Tagen bleibt bei der Zugrundelegung der Gesamtdauer nach § 2 Absatz 2 Satz 2 unberücksichtigt.

In § 2a Abs. 4 ist nach Satz 2 anzufügen:

„Liegt die Bescheinigung nach Satz 1 bei Antragstellung noch nicht vor, ist zum vorläufigen Nachweis der Pflegebedürftigkeit eine ärztliche Bescheinigung ausreichend. Die Bescheinigung nach Satz 1 ist unverzüglich nachzureichen“

§ 18 Abs. 3 Satz 5 SGB XI, ist wie folgt zu formulieren:

„Befindet sich der Antragsteller in häuslicher Umgebung, ohne palliativ versorgt zu werden, und wurde die Inanspruchnahme von Pflegezeit nach dem Pflegezeitgesetz gegenüber dem Arbeitgeber angekündigt, **ist die Begutachtung spätestens innerhalb einer Woche nach Eingang des Antrags bei der zuständigen Pflegekasse durchzuführen** und der Antragsteller seitens des Medizinischen Dienstes oder der von der Pflegekasse beauftragten Gutachter unverzüglich darüber zu informieren, welche Empfehlung der Medizinische Dienst oder der von der Pflegekasse beauftragten Gutachter an die Pflegekasse weiterleitet. Ist beim Arbeitgeber der pflegenden Person eine Familienpflegezeit **angekündigt,** ist eine Begutachtung durch den Medizinischen Dienst der Krankenversicherung oder die von der Pflegekasse beauftragten Gutachter spätestens innerhalb von zwei Wochen nach Eingang des Antrags bei der zuständigen Pflegekasse durchzuführen und der Antragsteller seitens des Medizinischen Dienstes oder der von der Pflegekasse beauftragten Gutachter unverzüglich darüber zu informieren, welche Empfehlung der Medizinische Dienst oder der von der Pflegekasse beauftragten Gutachter an die Pflegekasse weiterleitet.“

In § 2a Abs. 5 ist nach Satz 1 einzufügen:

„Als veränderter Umstand gilt nicht, wenn die Familienpflege nur vorübergehend für die Dauer der Kurzzeitpflege oder Verhinderungspflege nicht möglich ist. Der Arbeitgeber ist über den Eintritt der veränderten Umstände nach Satz 1 unverzüglich zu unterrichten.“

§ 3: Förderung der pflegebedingten Freistellung von der Arbeitsleistung

Gesetzentwurf

Der Gesetzentwurf sieht vor, dass das Bundesamt für Familie und zivilgesellschaftliche Aufgaben für die Freistellungen nach FamilienpflegeZG sowie nach PflegeZG dem Beschäftigten ein in monatlichen Raten zu zahlendes zinsloses Darlehen gewährt. Die Darlehensraten werden in Höhe der Hälfte der Differenz zwischen den pauschalierten monatlichen Nettoentgelten vor und während der Familienpflegezeit bzw. Pflegezeit gewährt. In den Fällen der Pflegezeit, bei der auch eine vollständige Freistellung von der Arbeitsleistung möglich ist, darf die höchstmögliche Darlehensrate den Betrag nicht überschreiten, der sich aus der höchstmöglichen Reduzierung der Arbeitszeit auf mindestens 15 Wochenstunden bei der Familienpflegezeit ergibt. Im Übrigen kann die monatliche Darlehensrate grundsätzlich flexibel ausgestaltet werden. Sie muss allerdings nach § 3 Absatz 5 FamilienpflegeZG mindestens 50 Euro pro Monat betragen. In § 3 Absatz 6 FamilienpflegeZG ist geregelt, dass der Bezug von bedürftigkeitsabhängigen Sozialleistungen grundsätzlich gegenüber dem Darlehen nachrangig ist.

Bewertung

Der Deutsche Caritasverband hatte sich bei der Einführung des FamilienpflegeZG im Jahr 2011 nachdrücklich dafür eingesetzt, die komplexen Regelungen zur Aufstockung des Arbeitsentgeltes durch die Arbeitgeber nach § 3 FamilienpflegeZG alt durch ein einfaches und schlankes Modell der direkten Darlehensgewährung an den Beschäftigten durch das Bundesamt für Familie und zivilgesellschaftliche Aufgaben zu ersetzen. Diesem Vorschlag ist der Gesetzentwurf nun gefolgt. Die Neuregelung macht transparent, dass es sich bei der Gewährung des Darlehens letztlich um eine individuelle Kreditaufnahme handelt. Zudem eröffnet es den Beschäftigten bessere Möglichkeiten für einen eventuellen Arbeitgeberwechsel nach Beendigung der Familienpflegezeit bzw. Pflegezeit. Die Darlehensgewährung im Dreiecksverhältnis zwischen Arbeitgeber, Beschäftigtem und Bundesamt, war für Arbeitgeber und Beschäftigte jeweils mit einigen Risiken versehen. So mussten sich die Beschäftigten gegen den Ausfall der Möglichkeit zur Rückzahlung des Darlehens durch den Abschluss einer Familienpflegezeitversicherung versichern. Der Arbeitgeber sollte hierfür einen Gruppenvertrag abschließen und seinen Beschäftigten anbieten können. Der Arbeitgeber hatte darüber hinaus einen hohen bürokratischen Verwaltungsaufwand für die Ausgestaltung der zu vereinbarenden Entgeltaufstockung, sowohl bei einem negativen als auch einem positiven Wertguthaben nach § 7b SGB IV. Durch den Wegfall dieser komplexen Regelungen erwartet der Deutsche Caritasverband einen deutlichen Anstieg der Inanspruchnahme der Familienpflegezeit.

Die Darlehensgewährung auf der Grundlage der pauschalierten Nettoentgelte ist ebenfalls zu begrüßen. Aufgrund ihrer Berechnung in Anlehnung an die pauschalierten Nettoentgelte zum Kurzarbeitergeld entsteht den Arbeitgebern bei der Bescheinigung der Arbeitsentgelte nur ein beschränkter zusätzlicher Verwaltungsaufwand.

Positiv zu bewerten ist, dass die Beschäftigten die Höhe des Darlehens im Grundsatz flexibel bestimmen können. Somit kann jeder Beschäftigte die Höhe des Ausfallrisikos des Darlehens nach seinen Vorstellungen gestalten. Sachlich nachvollziehbar ist, angesichts entstehender

Verwaltungskosten für ein zinsloses Darlehen auch eine Mindesthöhe für das Darlehen vorzusehen. Die Begrenzung der Höhe des Darlehens bei Inanspruchnahme der Pflegezeit auf die maximale Höhe bei Inanspruchnahme der Familienpflegezeit sollte hingegen aufgehoben werden. Da es sich bei dieser Darlehensform um eine individuelle Kreditaufnahme handelt, soll es jedem Beschäftigten freigestellt sein, die Höhe des Darlehens selbst zu bestimmen, auch bei einer vollständigen Freistellung von der Arbeitsleistung.

Lösungsvorschlag

§ 3 Absatz 4 ist aufzuheben.

§ 4: Mitwirkungspflicht des Arbeitgebers

Gesetzentwurf

Die Mitwirkungspflichten des Arbeitgebers bestehen in der Bescheinigung von Arbeitsumfang und Arbeitsentgelt des Beschäftigten vor und während der Familienpflegzeit oder Pflegezeit gegenüber dem Bundesamt für Familie und zivilgesellschaftliche Aufgaben.

Bewertung

Die Mitwirkungspflichten des Arbeitgebers reduzieren sich gegenüber dem alten FamilienpflegeZG auf ein Mindestmaß, das verlangt werden kann, um das gemeinsame Ziel einer Verbesserung der Vereinbarkeit von Beruf und Pflege zu stärken und zu erreichen.

§ 5: Ende der Förderfähigkeit

Gesetzentwurf

Die Förderfähigkeit endet mit dem Ende der Freistellung. Dies gilt auch dann, wenn der Beschäftigte die vorgesehene Mindestarbeitszeit von 15 Stunden aufgrund gesetzlicher oder kollektivvertraglicher Bestimmungen sowie aufgrund von Kurzarbeit oder eines Beschäftigungsverbotes unterschreitet.

Bewertung

Die Regelungen des bisherigen § 9 Abs. 1 FamilienpflegeZG führten zu einseitigen Nachteilen auf Seiten der Beschäftigten, beispielsweise, wenn kollektivvertragliche Kürzungen des monatlichen Arbeitsentgelts während der Nachpflegephase erfolgten oder sich kollektivvertraglich die wöchentliche Arbeitszeit und damit einhergehend zugleich auch das Gehalt in der Nachpflegephase verringerte. In diesen Fällen blieb der Anspruch des Arbeitgebers auf Rückzahlung des Aufstockungsbeitrags in voller Höhe erhalten. Eine ähnliche Konstellation war in der bisher geltenden Fassung des FamilienpflegeZG vorgesehen, wenn sich beispielsweise das Gehalt in der Nachpflegephase aufgrund „anderer gesetzlicher Bestimmungen“ verringerte. Das ist der Fall, wenn sich Sozialversicherungsbeiträge erhöhen und dadurch der Nettoverdienst geringer wird. Der Deutsche Caritasverband hatte sich daher dafür eingesetzt, dass die Höhe der Rückzahlungen des Darlehens in der Nachpflegephase bei einer Unterschreitung der Mindestar-

beitszeit aufgrund von gesetzlichen oder kollektivvertraglichen Regelungen durch eine entsprechende Verlängerung der Nachpflegephase anzupassen ist. Aufgrund der Umstellung von der Entgeltaufstockung zu einem direkten Darlehen zwischen Beschäftigtem und Bundesamt lassen sich diese Fallkonstellationen einfach gestalten, denn die Höhe des Darlehens orientiert sich an den vom Arbeitgeber zu übersendenden Entgeltbescheinigungen. Wir begrüßen, dass der Gesetzentwurf die genannten Fallkonstellationen in die Neuregelung aufgenommen hat. Damit auch das Arbeitsrecht der Kirchen, das im Dritten Weg keine kollektivvertraglichen Regelungen vorsieht, vom Gesetz erfasst wird, ist in § 5 Absatz 1 Satz 2 eine entsprechende Ergänzung vorzunehmen.

Lösungsvorschlag

§ 5 Absatz 1 Satz 2 ist neu wie folgt zu fassen:

Satz 1 gilt auch dann, wenn die oder der Beschäftigte während der Familienpflegezeit den Mindestumfang der wöchentlichen Arbeitszeit aufgrund gesetzlicher oder kollektivvertraglicher Bestimmungen oder aufgrund von Bestimmungen, die in Arbeitsrechtsregelungen der Kirchen enthalten sind, unterschreitet.

§ 6: Rückzahlung des Darlehens

Gesetzentwurf

Die Rückzahlung des Darlehens beginnt mit dem Ende der Familienpflegezeit oder Pflegezeit. Da die Familienpflegezeit an die Pflegezeit anschließen kann und vice versa, ist eine Rückzahlungsfrist von bis zu 48 Monaten ab Beginn der Familienpflegezeit oder der Pflegezeit vorgesehen. Befindet sich die Darlehensnehmerin/der Darlehensnehmer bei Beginn des Rückzahlungsraums in Familienpflegezeit bzw. Pflegezeit kann er oder sie beim Bundesamt für Familie und zivilgesellschaftliche Aufgaben beantragen, dass die Rückzahlung erst mit Beendigung der Freistellungsphase erfolgt.

Bewertung

Die Neuregelungen sind sachgerecht.

§ 7: Härtefallregelung

Gesetzentwurf

Der Gesetzentwurf regelt mehrere Konstellationen, in denen es bei der Rückzahlung des Darlehens zu einem Härtefall kommen kann. § 7 Absatz 1 sieht eine Stundung bei Bezug von Entgeltersatzleistungen nach dem Dritten und Fünften Buch Sozialgesetzbuch vor sowie bei Leistungen zur Sicherung des Lebensunterhalts nach dem SGB II, Leistungen nach dem Dritten und Vierten Kapitel des SGB XII und bei einer mehr als 180 Tage ununterbrochenen Arbeitsunfähigkeit. Ein Härtefall und damit die Möglichkeit der Stundung ist auch gegeben bei unverschuldeten finanziellen Belastungen, die zu ernsthaften Zahlungsschwierigkeiten geführt haben

oder durch die Rückzahlung des Darlehens führen werden. In § 7 Absatz 2 wird geregelt, dass bei einer Freistellung des Beschäftigten, die wegen der fortbestehenden Pflegebedürftigkeit desselben Angehörigen über die Gesamtdauer der Familienpflegezeit und/oder Pflegezeit hinausgeht, die Rückzahlungsraten für das Darlehen um ein Viertel erlassen werden und die restliche Darlehensschuld gestundet wird. Soweit die Darlehensschuld noch nicht fällig ist, wird sie ganz erlassen, wenn jemand seit mindestens zwei Jahren seit Ende der Freistellung Arbeitslosengeld II oder Sozialhilfe nach dem SGB XII bezieht sowie bei Tod des Darlehensnehmers oder der Darlehensnehmerin (§ 7 Absatz 3).

Bewertung

Der Deutsche Caritasverband hatte sich in seiner Stellungnahme zur Einführung des FamilienpflegeZG bereits für Härtefallregelungen eingesetzt. Das betrifft insbesondere die Konstellationen, in denen vormals Beschäftigte entweder aufgrund von schwerer Erkrankung arbeitsunfähig sind, aufgrund von Langzeitarbeitslosigkeit auf den Bezug von SGB II-Leistungen angewiesen sind oder Leistungen zum Lebensunterhalt bzw. zur Grundsicherung bei Erwerbsminderung nach dem SGB XII erhalten. Wir erachten die Regelungen als sachgerecht.

§ 8: Antrag auf Förderung

Gesetzentwurf

Der Antrag auf Förderung kann auch noch innerhalb von drei Monaten nach Beginn der Familienpflegezeit oder der Pflegezeit rückwirkend zum Beginn der Freistellung gestellt werden. Andernfalls wirkt er von Beginn des Monats der Antragstellung.

Bewertung

Die Regelung ist praxisorientiert, denn pflegende Angehörige sind oftmals bei Eintritt einer Pflegesituation nicht sofort in der Lage, all ihre Ansprüche zu überschauen und geltend zu machen. Daher ist es sachgerecht, dass der Antrag auf Förderung auch rückwirkend innerhalb von drei Monaten nach Inanspruchnahme der Familienpflegezeit oder Pflegezeit gestellt werden kann.

Zu den § 9 (Darlehensbescheid), § 10 Antrag und Nachweis in weiteren Fällen, § 11 (Allgemeine Verwaltungsvorschriften) sowie § 12 (Bußgeldvorschriften) und § 13 (Aufbringung der Mittel) hat der Deutsche Caritasverband keine Anmerkungen. Daher wird nicht im Einzelnen dazu Stellung genommen.

§ 14: Beirat

Gesetzentwurf

Das BMFSFJ setzt einen Beirat ein, der die Umsetzung dieses Gesetzes begleitet und über die Auswirkungen berät. Der Beirat legt dem Deutschen Bundestag in jeder Legislaturperiode einen Bericht vor und kann hierin Handlungsempfehlungen aussprechen. Der Beirat besteht aus

21 Mitgliedern, die vom BMFSFJ berufen werden. Er setzt sich zusammen aus Vertreter/innen von Betroffenenorganisationen, Gewerkschaften, Arbeitgebern, Wohlfahrtsverbänden, Seniorenorganisationen und Interessensvertretungen pflegender Angehöriger sowie aus je einem Vertreter der Sozialen Pflegeversicherung und der privaten Pflege-Pflichtversicherung. Des Weiteren sollen ihm Wissenschaftler/innen, die kommunalen Spitzenverbände und Vertreter/innen Konferenz der Ministerinnen und Minister, Senatorinnen und Senatoren für Jugend und Familie sowie für Arbeit und Soziales angehören. Die Besetzung des Beirats muss geschlechterparitätisch erfolgen.

Bewertung

Der Deutsche Caritasverband erwartet, dass von den Neuregelungen im Familienpflegezeitgesetz Impulse für eine bessere Inanspruchnahme der Familienpflegezeit ausgehen. Er begrüßt, dass ein Beirat eingesetzt wird, der die Umsetzung des Gesetzes begleitet und jährlich einen Bericht an den Gesetzgeber erstellt, der auch Handlungsempfehlungen der für das Thema der Vereinbarkeit von Pflege, Familie und Beruf relevanten zivilgesellschaftlichen Akteure enthalten kann und soll. Die Zusammensetzung des Beirats erachten wir weitestgehend als sachgerecht. Ergänzt werden sollte die Mitgliedschaft einer/s Vertreter/in der Arbeitsgemeinschaft der Familienorganisationen.

Artikel 2 Änderung des Gesetzes über die Pflegezeit

Die neuen § 2 und § 3 Absätze 3, 5 bis 7 folgen den Regelungen zu § 2a des Familienpflegezeitgesetzes. Für die Bewertung verweisen wir auf die entsprechenden Ausführungen dort.

§ 3 Abs. 6 und 7 i.V. mit § 4 Abs. 3 und § 7 Abs. 5: Sterbebegleitung

Gesetzentwurf

Der Gesetzentwurf sieht die Einführung einer Sterbebegleitung eines nahen Angehörigen im Rahmen des Pflegezeitgesetzes vor Für die Sterbebegleitung gilt nach § 4 Absatz 3 Satz 2 eine Höchstdauer von 3 Monaten. Die Beschäftigten können für diese Phase ebenfalls ein Darlehen analog zur Familienpflegezeit oder Pflegezeit beanspruchen. Die Legaldefinition von Sterbebegleitung erfolgt in § 7 Absatz 5: Sterbebegleitung liegt vor, wenn ein naher Angehöriger an einer Erkrankung leidet, die progredient verläuft und bereits ein weit fortgeschrittenes Stadium erreicht hat und bei der eine Heilung ausgeschlossen ist sowie eine palliativmedizinische Behandlung erforderlich ist. Die Lebenserwartung muss auf Wochen oder wenige Monate begrenzt sein. Die Angehörigen haben das Vorliegen einer solchen Erkrankung nach § 3 Abs. 6 Satz 2 durch ein ärztliches Zeugnis nachzuweisen.

Aus § 4 Abs. 3 Satz 2 geht hervor, dass die bis zu dreimonatige Sterbebegleitung zusätzlich zur Pflegezeit beansprucht werden kann. In der Gesetzesbegründung zu § 4 Absatz 3 heißt es allerdings, dass die Inanspruchnahme aller Freistellungsansprüche nach dem Pflegezeitgesetz und nach dem Familienpflegezeitgesetz eine Gesamtdauer von 24 Monaten nicht überschreiten darf. Dieser Satz könnte dahingehend interpretiert werden, dass auch die Begleitung in der

letzten Lebensphase in die Gesamtdauer von 24 Monaten subsummiert ist. Die Gesetzesbegründung ist daher dahingehend klarzustellen, dass letzteres nicht der Fall ist.

Die Vorschriften zur Reduzierung der Arbeitszeit, zur Ankündigungsfrist von bis zu 10 Tagen vor Inanspruchnahme der Leistung sowie die Vereinbarung über die Verringerung und Verteilung der wöchentlichen Arbeitszeit während der Sterbebegleitung folgen den Regeln des § 3 PflegezeitG.

Bewertung

Der Deutsche Caritasverband hat sich schon seit langem für die Einführung einer Sterbebegleitung eingesetzt. Sterbende Angehörige sollen in dieser letzten Phase ihres Lebens eng begleitet werden können. Dazu bedarf es eines Rechtsanspruchs auf teilweise oder vollständige Freistellung von der Arbeitsleistung. Wir begrüßen daher nachdrücklich die Einführung dieser Vorschrift. Von zentraler Bedeutung ist, dass die Sterbebegleitung nicht auf die Höchstdauer der Pflegezeit oder Familienpflegezeit angerechnet wird, denn es wird in der Praxis nicht selten Konstellationen geben, wonach der Pflegende die Gesamtdauer von Pflegezeit und Familienpflegezeit ausgeschöpft hat und der nahe Angehörige danach oder zu einem viel späteren Zeitpunkt in die Phase des Sterbens eintritt.

§§ 5 und 6: Kündigungsschutz und befristete Verträge

Gesetzentwurf

Die Regelungen des Pflegezeitgesetzes zum Kündigungsschutz und zur Vertretung der freigestellten Beschäftigten durch befristete Arbeitsverhältnisse sollen nicht nur für die Pflegezeit, sondern auch für die außerhäusliche Betreuung pflegebedürftiger Minderjähriger sowie für die Sterbebegleitung gelten.

Bewertung

Die Regelungen sind uneingeschränkt zu begrüßen.

§ 7: Nahe Angehörige

Gesetzentwurf

In § 7 Absatz 3 der Begriffsbestimmungen ist geregelt, was unter „nahen Angehörigen“ zu verstehen ist. Der bisherige Personenkreis wird erweitert um Stiefeltern, Schwägerinnen und Schwäger sowie lebenspartnerschaftsähnliche Gemeinschaften.

Bewertung

Die vorgeschlagene Erweiterung des Personenkreises ist uneingeschränkt zu begrüßen. Der Personenkreis sollte jedoch aus Sicht des Deutschen Caritasverbands noch weiter gefasst werden. So sollten Verwandte ersten Grades die Pflegezeit, Familienpflegezeit, Betreuung

minderjähriger pflegebedürftiger naher Angehöriger oder die Sterbebegleitung in Anspruch nehmen können.

Lösungsvorschlag

§ 7 Abs. 3 wird um folgende Ziffer 4 ergänzt:

„Weitere Verwandte ersten Grades wie Neffen und Nichten, Cousins und Cousinen, Onkel und Tanten“.

Artikel 5: Änderung des Fünften Buches Sozialgesetzbuch

§ 45: Neuregelung des Krankengelds bei Erkrankung des Kindes

Gesetzentwurf

Das Kinderkrankengeld wird auf eine neue Berechnungsgrundlage gestellt. Bezugsgröße ist jetzt nicht mehr das vor der Freistellung erzielte Arbeitsentgelt, sondern das während der Freistellung ausgefallene Nettoarbeitsentgelt. Als Krankengeld werden 90 Prozent des ausgefallenen Nettoarbeitsentgelts gezahlt. Dabei darf das kalendertägliche Brutto-Krankengeld bei Erkrankung des Kindes 70 Prozent des erzielten regelmäßigen Arbeitsentgelts nicht überschreiten, soweit es der Beitragsberechnung innerhalb der Beitragsbemessungsgrenze unterliegt.

Bewertung

Den Unternehmen entsteht ein erhöhter Verwaltungsaufwand. Bisher konnte der Arbeitgeber für die notwendigen Bescheinigungen die Berechnungen heranziehen, die er auch für das Krankengeld nach § 44 SGB V genutzt hat. Nun muss der Arbeitgeber für die Berechnung des Kinderkrankengeldes sowie des Pflegeunterstützungsgeldes gesonderte Berechnungsgrundlagen vorhalten.

Artikel 8: Änderungen des Elften Buches Sozialgesetzbuch

§ 44a: Zusätzliche Leistungen bei Pflegezeit und kurzzeitiger Arbeitsverhinderung

Gesetzentwurf

Die kurzzeitige Arbeitsverhinderung nach § 2 PflegezeitG wird jetzt mit einer Lohnersatzleistung für die Dauer von bis zu 10 Tagen unterlegt. Dieses sog. Pflegeunterstützungsgeld wird als Ausgleich für entgangenes Arbeitsgeld ausgestaltet; seine Höhe richtet sich nach dem Kinderkrankengeld nach § 45 SGB V. Ein Anspruch besteht nicht, sofern und solange ein Anspruch auf Fortzahlung der Vergütung gegenüber dem Arbeitgeber besteht. Das Pflegeunterstützungsgeld wird nur auf Antrag gewährt. Der Antrag muss unverzüglich gegenüber der Pflegekasse unter Vorlage eines ärztlichen Attests gestellt werden. Zusammen mit der Leistungsbewilligung stellt die Pflegekasse dem Leistungsbezieher eine Bescheinigung aus, aus der Zeitraum und Höhe der Leistungsbewilligung hervorgehen. Diese Bescheinigung ist dem Arbeitgeber unverzüglich vorzulegen.

In Absatz 5 wird zudem geregelt, dass Beschäftigte während der kurzzeitigen Arbeitsverhinderung auf Antrag Zuschüsse zur Krankenversicherung aus der Pflegeversicherung erhalten können.

Aus dem Pflegeunterstützungsgeld sind, wie bei allen Lohnersatzleistungen, Beiträge zu den Sozialversicherungen zu leisten. In diesem Fall betrifft dies die Beiträge zur Renten- und Krankenversicherung sowie zur Arbeitsförderung. Die Beiträge zur Rentenversicherung werden in Artikel 7 dieses Gesetzentwurfs geregelt, die Beiträge zur Arbeitslosenversicherung in Artikel 4. Es handelt sich insofern um Folgeregelungen zur Einführung des Pflegeunterstützungsgeldes.

Bewertung

Der Deutsche Caritasverband hat sich stets für ein Pflegeunterstützungsgeld als bezahlte Lohnersatzleistung für die kurzzeitige Arbeitsverhinderung infolge einer akut auftretenden Pflegesituation eines nahen Angehörigen ausgesprochen. Dieser Forderung hat der Gesetzgeber nun Rechnung getragen, was wir nachdrücklich begrüßen. Allerdings muss das Pflegeunterstützungsgeld für alle Versicherten aus der Pflegeversicherung bezahlt werden. Die gegenwärtige Regelung, dass das Pflegeunterstützungsgeld zu Lasten der Pflegekasse nur geleistet wird, sofern und solange der Arbeitgeber keine entsprechende Leistung nach tarifvertraglichen oder tariflich vereinbarten Bestimmungen vorsieht, ist aufzuheben, da sie Unternehmen benachteiligt, die eine solche Leistung bereits heute vorsehen.

Des Weiteren soll im Gesetzestext klargestellt werden, dass zwar der Antrag an die Pflegekasse zur Gewährung von Pflegeunterstützungsgeld unverzüglich gestellt werden muss. Es soll möglich sein, die mit Übersendung des Antrags geforderte ärztliche Bescheinigung zeitnah nachzureichen, denn pflegebedürftige Angehörige haben in einer plötzlich auftretenden Pflegesituation wahrscheinlich vorrangig die Belange ihrer Angehörigen im Blick. Ein Arztbesuch am selben Tag zur Erlangung der Bescheinigung ist kaum zu leisten.

Aus dem Gesetzestext zu § 2 PflegeZG, der die Anspruchsgrundlage für die kurzzeitige Arbeitsverhinderung darstellt, lässt sich außerdem nicht eindeutig entnehmen, in welchen Zeiträumen und für welchen Personenkreis der Anspruch auf 10tägige Freistellung besteht. Es stellt sich die Frage, ob 10 Arbeitstage am Stück genommen oder flexibel genutzt werden können oder ob sich der Anspruch pro auftretenden „Pflegefall“ einmal in der gesamten Beschäftigungszeit bezieht oder als jährlicher Anspruch gilt. Aus Sicht des Deutschen Caritasverbandes soll eine flexible Verwendung der 10 Tage der Freistellung zugelassen werden. Der Anspruch soll jährlich gelten.

Lösungsvorschlag

In § 44a Absatz 3 Satz 1, 2. Halbsatz sind die Worte „keine Entgeltfortzahlung von ihrem Arbeitgeber“ zu streichen.

§ 44a Absatz 3 ist nach Satz 3 folgender Satz einzufügen:

„Die ärztliche Bescheinigung kann auch zeitnah nachgereicht werden.“

§ 2 Absatz 1 PflegeZG ist, wie folgt, zu fassen:

„Beschäftigte haben das Recht, bis zu zehn Arbeitstage **kalenderjährlich** der Arbeit fernzubleiben, sofern dies erforderlich ist, um für einen pflegebedürftigen nahen Angehörigen in einer akut aufgetretenen Pflegesituation eine bedarfsgerechte Pflege zu organisieren oder eine pflegerische Versorgung in dieser Zeit sicherzustellen. **Die 10 Arbeitstage können einzeln oder verteilt über mehrere Zeiträume in Anspruch genommen werden**.“

Freiburg, 17.11.2014

Vorstandsbereich Sozial- und Fachpolitik

Prof. Dr. Georg Cremer

Generalsekretär

Kontakt

Dr. Elisabeth Fix, Referentin für Rehabilitation, Alten- und Gesundheitspolitik,
Deutscher Caritasverband, Berliner Büro, Tel. 030 284447-46, elisabeth.fix@caritas.de

Caroline von Kries, Leiterin Arbeitsstelle Sozialrecht,
Deutscher Caritasverband, Tel. 0761 200 224; caroline.von.kries@caritas.de

Dr. Franz Fink, Leiter des Referats Alter, Pflege, Behinderung,
Deutscher Caritasverband, Tel. 0761 200 366; franz.fink@caritas.de

Deutscher Bundestag
Ausschuss f. Familie, Senioren, Frauen u. Jugend
Ausschussdrucksache
18(13)30b

DIHK Deutscher Industrie- und Handelskammertag

17.11.2014

Stellungnahme des DIHK

zum Fragenkatalog für die öffentliche Anhörung zum Entwurf eines Gesetzes zur besseren Vereinbarkeit von Familie, Pflege und Beruf

im Ausschuss für Familie, Senioren, Frauen und Jugend am 24. November 2014

1. **Wird der Rechtsanspruch Ihrer Meinung nach dazu beitragen, dass eine quantitative Veränderung der Inanspruchnahme von Familienpflegezeit (bei der vollständigen bzw. teilweisen Freistellung) erfolgt und sich ggf. auch mehr Männer an der Pflege beteiligen werden und welchen Stellenwert hat dabei die 10-tägige Lohnersatzleistung (Pflegeunterstützungsgeld)?**

   Die geringe Inanspruchnahme der Familienpflegezeit liegt nicht an einer etwaigen Verweigerungshaltung von Seiten der Unternehmen. Die Familienpflegezeit wurde nach unseren Erfahrungen von Seiten der Beschäftigten nur selten nachgefragt – selbst wenn Betriebe diese Möglichkeit offensiv beworben haben. Insofern ist zu erwarten, dass auch ein Rechtsanspruch hier wenig bewirken wird.

   Dennoch: Ein neuer Rechtsanspruch auf teilweise Freistellung, verbunden mit einem Rückkehrrecht, kann dem einzelnen betroffenen Unternehmen erhebliche zusätzliche Belastungen aufbürden. Gerade kleine und mittlere Betriebe werden hier vor zusätzliche Herausforderungen gestellt und ihre Personalplanung weiter erschwert. Neben der Familienpflegezeit gibt es eine Reihe von alternativen Wegen, mit denen Betriebe ihre Beschäftigten bereits heute – freiwillig – bei der Vereinbarkeit von Pflege und Beruf unterstützen. Dabei werden in den Unternehmen vielfältige alternative Lösungen gefunden, die auf die Bedürfnisse des pflegenden Beschäftigten und die betrieblichen Möglichkeiten abgestimmt sind. Mit der Einführung eines Rechtsanspruchs auf ein bestimmtes Modell wird das gemeinsame Bemühen um kreative Lösungen im Betrieb untergraben.

   Die kurzfristige Freistellung von bis zu 10 Tagen wurde dagegen in der Vergangenheit bereits gut angenommen. Das Pflegeunterstützungsgeld dürfte zu einer noch höheren Inanspruchnahme führen. Das Anliegen, die betroffenen Angehörigen bei einer kurzfristigen Freistellung finanziell zu unterstützen, ist sozialpolitisch nachvollziehbar. Auf die Unternehmen kommen damit allerdings zusätzliche organisatorische und finanzielle Belastungen zu. Außerdem führt dieser Anspruch auf Lohnersatzleistung zu einer zusätzlichen Belastung der Pflegekassen und damit letztlich auch zu einem Druck auf die Lohnzusatzkosten, die von Beschäftigten und Arbeitgebern zu tragen sind. Gleichzeitig sind auch Unternehmen zur Entgeltfortzahlung verpflichtet, wenn entsprechende Regelungen, z. B. in Tarifverträgen oder Betriebsvereinbarungen, bestehen. In diesem Fall soll kein Pflegeunterstützungsgeld gewährt werden. Dadurch entsteht eine Doppelbelastung der Unternehmen durch erhöhte Lohnzusatzkosten und eigene Aufwendungen für die Entgeltfortzahlung. Diese bestraft gerade jene Betriebe, die sich angesichts der bisherigen Rechtslage bereits freiwillig engagieren.

2. **Wird dieses Gesetz den Problemen der Vereinbarkeit von Pflege, Familie und Beruf für Angehörige gerecht bzw. gerechter als bisher? Falls ja, warum? Falls nein, warum nicht?**

   Diese Frage wird zusammen mit Frage 3 beantwortet.

3. Ist dieses Gesetz insgesamt in der Lage, für eine deutliche Entlastung (erwerbstätiger) pflegender Angehöriger zu sorgen? Falls ja, warum? Falls nein, warum nicht, und welche weiteren Maßnahmen wären dazu erforderlich?

Angesichts des demografischen Wandels ist die Zielsetzung des vorliegenden Gesetzentwurfs grundsätzlich richtig, die Vereinbarkeit von Familie, Pflege und Beruf zu verbessern. Längere Freistellungen oder Arbeitszeitreduktionen sind dabei ein mögliches Instrument. Priorität sollte aber auf Lösungen liegen, die tatsächlich die Erwerbstätigkeit pflegender Beschäftigter in möglichst großem Umfang unterstützen. Dies ist insbesondere vor dem Hintergrund zunehmender Fachkräfteengpässe in den Betrieben wichtig.

Dabei kommt es darauf an, dass die Bedürfnisse pflegender Beschäftigter mit den betrieblichen Anforderungen in Ausgleich gebracht werden. Insgesamt ist das Bemühen um abgewogene Regelungen, die beide Seiten im Blick hat, im Gesetzentwurf zwar erkennbar. Insbesondere der vorgesehene Rechtsanspruch auf Familienpflegezeit berücksichtigt die betrieblichen Belange jedoch unzureichend. Dieser Ansatz verkennt, dass freiwillige, individuell abgestimmte Vereinbarungen zwischen Betrieben und Beschäftigten der bessere Ansatz sind, um die Vereinbarkeit von Berufstätigkeit und Pflegeaufgaben für beide Seiten gewinnbringend zu erreichen.

Um die Berufstätigkeit pflegender Angehöriger langfristig sicherzustellen, braucht es anstelle unflexibler gesetzlicher Freistellungsansprüche einerseits individuelle Lösungen in den Betrieben – vor allem auch abseits der reinen Gestaltung von Wochenstundenumfängen. Andererseits kommt es auf ein bedarfsgerechtes Angebot professioneller Beratung und Unterstützung an. Bislang fehlt es an einer ausreichenden Beratungs- und Unterstützungsinfrastruktur für die Pflegenden. Es bedarf zum Beispiel ausreichender (Tages-)Pflegeplätze, damit die Beschäftigen auf Wunsch ihre Angehörigen dort kurzfristig gut versorgt wissen. Einige Betriebe bieten in Zusammenarbeit mit IHKs bereits Pflege-Kompetenztrainings für ihre Beschäftigten an. Doch insgesamt fehlt es bislang an Transparenz über die richtigen Anlaufstellen im Pflegefall, über Beratungsangebote und Unterstützungsleistungen für pflegende Angehörige.

4. Wie wirken sich das Darlehensmodell und die Härtefallregelungen für pflegende Angehörige aus vor dem Hintergrund einer existierenden sozialen Ungleichheit und der geschlechtsspezifischen Segmentierung der Erwerbsstruktur?

Mit der neuen Regelung verändert sich der Charakter der Aufstockung deutlich. Statt eines Gehaltsvorschusses wird ein Darlehen gewährt. Damit entfällt die strikte Bindung des Pflegenden an eine anschließende mindestens 24-monatige Vollzeittätigkeit in der Nachpflegephase, um das Zeitwertkonto auszugleichen. Das erhöht die Flexibilität für den Beschäftigten und ist eine entscheidende Verbesserung gegenüber der bisherigen, eher praxisfernen Regelung.

5. Ist die Erweiterung des Angehörigenbegriffs auf Stiefeltern, Schwäger/innen und gleichgeschlechtliche Beziehungen weit genug gefasst, und ist mit einem Anstieg bei der Inanspruchnahme der Familienpflegezeit zu rechnen?

Die Ausweitung des Angehörigenbegriffs erweitert den Kreis der Anspruchsberechtigten erheblich. Ein größerer Kreis der Anspruchsberechtigten könnte durchaus zu einer ver-

mehrten Inanspruchnahme führen und belastet damit zusätzlich die Pflegeversicherung und die Unternehmen. Die „Aktualisierung“ und damit verbundene Ausweitung des Angehörigenbegriffs ist grundsätzlich nachvollziehbar. Insbesondere bei der Einbeziehung von entfernteren Verwandtschaftsverhältnissen wie Schwägern und Schwägerinnen raten wir aber zu besonderer Vorsicht.

6. Entspricht die Regelung für die Betreuung von pflegebedürftigen minderjährigen Kindern, wenn sie stationär untergebracht sind, den Erfordernissen der betroffenen Eltern und wie bewerten Sie diese Regelung?

k. A.

7. Wie bewerten Sie die Regelung, dass der Rechtsanspruch auf Familienpflegezeit und Pflegezeit nicht für Unternehmen mit 15 oder weniger Beschäftigten gelten soll und wie viele Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer betrifft dieser Ausschluss?

Ein Rechtsanspruch auf eine bis zu zweijährige Arbeitszeitreduzierung pro pflegebedürftigem Angehörigen bürdet Unternehmen zusätzliche organisatorische Belastungen auf und schränkt ihre Flexibilität bei der Personalplanung weiter ein. Der mit der zeitlichen Begrenzung der Familienpflegezeit verbundene Anspruch auf Rückkehr in das ursprüngliche Arbeitsvolumen nach zwei Jahren stellt die Personalplanung im Unternehmen vor zusätzliche Hürden. Um den vorübergehenden Arbeitsausfall zu kompensieren, werden Unternehmen gezwungen sein, verstärkt auf befristete Beschäftigung oder Zeitarbeit zurückzugreifen. Berücksichtigt man außerdem, dass durch die bereits beschlossene Ausweitung der Elternzeit sowie den außerdem geplanten Rechtsanspruch auf befristete Teilzeit die Gestaltungsspielräume von Beschäftigten bei der Arbeitszeit noch weiter einseitig ausgebaut werden sollen, so wird eine vorausschauende Personalpolitik erheblich erschwert.

Die vorgesehene Ausnahme für Betriebe mit bis zu 15 Mitarbeitern ist daher im Prinzip richtig. Damit können immerhin noch 79 Prozent der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten einen Rechtsanspruch auf teilweise Freistellung geltend machen. Sie ist aber nicht ausreichend. Denn insbesondere kleine und mittlere Unternehmen begegnen hier erheblichen betriebsorganisatorischen Herausforderungen. Schon heute berichten uns kleine Betriebe, die über der 15-Mitarbeiter-Grenze liegen, von erheblichen Schwierigkeiten angesichts der Freistellungs- und Teilzeitansprüche im Rahmen der Elternzeit. Insbesondere in Ostdeutschland könnte ein Freistellungsanspruch im Pflegefall kleine und mittlere Unternehmen vor erhebliche Probleme stellen. Denn infolge des demografischen Wandels und der Abwanderung nach der Wiedervereinigung ist die Gesellschaft in den neuen Bundesländern stärker gealtert als in den alten Bundesländern. Da mit zunehmendem Alter das Risiko der Pflegebedürftigkeit steigt und zugleich der Anspruchskreis für die Pflegezeit ausgeweitet werden soll, laufen die Unternehmen Gefahr, durch teilweise Freistellungen die Aufträge nicht mehr annehmen oder erfüllen zu können. Es sollten daher zumindest alle Betriebe mit weniger als 50 Mitarbeitern von der Regelung ausgenommen werden. Damit würden immer noch fast zwei Drittel aller sozialversicherungspflichtig Beschäftigten davon profitieren. Um außerdem sicherzustellen, dass Betriebe, die sich mit familienbewussten Arbeitszeiten bereits stark für die Vereinbarkeit

von Familie, Pflege und Beruf engagieren und daher viele Teilzeitbeschäftigte haben, nicht benachteiligt werden, sollte statt auf die Zahl der Mitarbeiter auf Vollzeitäquivalente (pro rata temporis) abgestellt werden. Außerdem sollte geprüft werden, ob eine Obergrenze in Prozent der Belegschaft für die Inanspruchnahme der Freistellung eingeführt werden kann.

8. Halten Sie die Begrenzung des Anspruchs auf Familienpflegezeit und Pflegegezeit auf insgesamt 24 Monate sowie die Vorgabe einer Mindestarbeitszeit von 15 Wochenstunden pro Woche für sachgerecht und entspricht dies den Erfordernissen der pflegerischen Praxis? Bitte begründen Sie Ihre Einschätzung.

Angesichts zunehmender Fachkräfteengpässe kommt es darauf an, die bestehenden Erwerbspotenziale zu nutzen. Teilzeitarbeit ist daher vollen Freistellungen grundsätzlich vorzuziehen. Für die Betriebe ist es wichtig, dass Zeiten der Erwerbsunterbrechung möglichst kurz bleiben, da andernfalls außerdem Kompetenzen verloren gehen. Individuelle Vereinbarungen, die die betrieblichen Belange und die Bedürfnisse pflegender Beschäftigter in Ausgleich bringen, können erwerbstätige Pflegende allerdings wirkungsvoller unterstützen als das relativ starre Konzept der Familienpflegezeit.

9. Wie beurteilen Sie die Entlastungen der Unternehmen von betrieblichen Folgekosten dadurch, dass Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter Pflege von Angehörigen und Erwerbsarbeit zukünftig besser vereinbaren können - zum Beispiel im Hinblick auf die Reduzierung von stressintensiven Doppelbelastungen für Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer?

Diese Frage wird zusammen mit Frage 10 beantwortet.

10. Wie beurteilen Sie vor dem Hintergrund der demographischen Herausforderung die Möglichkeit, durch das Gesetz dazu beizutragen, Fachkräfte für die Unternehmen zu sichern, die ohne dieses Gesetz für die Pflege naher Angehöriger ihre Erwerbsarbeit aufgeben wollen bzw. müssten?

Der vorliegende Gesetzentwurf entlastet die Unternehmen nur insoweit, als pflegende Beschäftigte im Rahmen der Familienpflegezeit künftig einen direkten Darlehensanspruch gegenüber dem BAfzA erhalten. Die direkte Darlehensvergabe durch das BAFzA ist der richtige Ansatz. Denn insbesondere für KMU stellt die Notwendigkeit langfristiger Wertguthabenkonten für die Verrechnung der als Vorschuss gewährten Gehaltsaufstockung eine enorme Hürde dar. Die direkte Darlehensvergabe durch das BAFzA an den Beschäftigten ist daher eine notwendige Bedingung, damit die Familienpflegezeit in kleinen und mittleren Unternehmen umgesetzt werden kann. Darüber hinaus entlastet sie die Unternehmen von nicht unerheblicher Bürokratie.

Der Rechtsanspruch auf eine bis zu 24-monatige Teilzeit mit Rückkehranspruch der Beschäftigten stellt dagegen eine erhebliche zusätzliche Belastung der Unternehmen dar. Insbesondere an KMU werden damit enorme Flexibilitätsanforderungen gestellt. Stattdessen werden Beschäftigte und Betriebe entlastet, wenn sie gemeinsam individuell angepasste Lösungen finden. Die flexible und lebensphasenorientierte Gestaltung der Arbeitsbedingungen spielt in der Personalpolitik der Unternehmen eine immer größere Rolle. 89 Prozent der Unternehmen bieten bereits flexible und familienfreundliche Arbeits-

zeitmodelle an und jedes zweite unterstützt seine Beschäftigten gezielt bei der Vereinbarkeit von Pflege und Beruf (IHK-Unternehmensbarometer 2014, 2012). Neben oder anstelle einer verringerten Wochenstundenzahl kann z. B. auch die Möglichkeit, von zu Hause aus zu arbeiten oder flexibel Überstunden auf- und abbauen zu können, sehr entlastend wirken. Unternehmen unterstützen ihre Mitarbeiter in schwierigen Situationen wie einer akut aufgetretenen Pflegesituation mit passgenauen Arrangements wie flexiblen Arbeitszeitmodellen oder der Option der Telearbeit.

11. Wird das im Gesetzentwurf explizit formulierte Ziel, auch Geringverdiener für die Pflegezeit zu gewinnen, erreicht? Wenn ja, warum und wodurch? Wenn nein, warum nicht, und an welche Personenkreise richtet sich das Gesetz stattdessen?

k. A.

Deutscher Bundestag
Ausschuss f. Familie,
Senioren, Frauen u. Jugend

Ausschussdrucksache
18(13)30d neu

Sozialverband Deutschland e.V. Stralauer Straße 63 10179 Berlin

Abteilung Sozialpolitik
Tel.: 030 / 72 62 22 – 199
Fax: 030 / 72 62 22 – 328
E-Mail: kontakt@sovd.de

Stellungnahme

zum Entwurf eines Gesetzes zur besseren Vereinbarkeit von Familie, Pflege und Beruf – BT-Drucksache 18/3124, 18/3157

I. Gesamtbewertung

Mit zunehmendem Alter benötigen Menschen mehr Hilfe, Betreuung und vor allem Pflege. Die überwiegend gewünschte, individuell und bedarfsgerecht ausgerichtete Pflege ist die Pflege in der häuslichen Umgebung – eine institutionelle Unterbringung in einer vollstationären Pflegeeinrichtung wird von der Mehrheit der Menschen abgelehnt. Tatsächlich entspricht auch die häusliche Pflege der häufigsten Form pflegerischer Versorgung; mehr als zwei Drittel aller Menschen werden im eigenen oder im Haushalt ihrer Pflegeperson(en) gepflegt und betreut. Häusliche Pflege erfordert vor allem auch die Bereitschaft von Menschen, diese Pflege ehrenamtlich zu übernehmen – teilweise zusätzlich zu einer bestehenden Erwerbstätigkeit und der Versorgung einer eigenen Familie. Der vorliegende Gesetzentwurf soll die bisher bestehenden gesetzlichen Möglichkeiten zu einer besseren Vereinbarkeit von Pflege und Erwerbstätigkeit – Pflegezeit nach dem Pflegezeitgesetz und Familienpflegezeit nach dem Familienpflegezeitgesetz – weiterentwickeln und besser miteinander verzahnen. Dies ist vor dem Hintergrund der Schwierigkeiten, die mit dem Arrangement von Pflege und Beruf verbunden sind, sehr zu begrüßen. Insbesondere die Einführung eines Rechtsanspruchs auf Familienpflegezeit als auch die Einführung des Pflegeunterstützungsgeldes sind wichtige Bausteine, die dem Ziel einer besseren Vereinbarkeit von Familie und Berufstätigkeit entgegenkommen. Darüber hinaus ist die Freistellung von der Arbeitszeit oder die Möglichkeit der Reduzierung der Arbeitszeit für die Betreuung minderjähriger Kinder auch außerhalb des häuslichen Umfelds und zur Sterbebegleitung naher Angehöriger ein wichtiger Schritt, pflegende und betreuende Eltern oder Angehörige zu unterstützen.

Es erschließt sich dagegen nicht, warum das Pflegezeit- und das Familienpflegezeitgesetz mit dem vorgestellten Entwurf nicht in einem Gesetz zusammengefasst wurden. Durch die ständigen Querverweise zwischen den Gesetzen und die unterschiedlichen Ansprüche, die sich jeweils in den Gesetzen allein oder in Zusammenschau von Regelungen aus beiden Gesetzen ergeben, wird das Verständnis über diese Ansprüche und deren Voraussetzungen erheblich erschwert. Dies wird die Schwelle zur Inanspruchnahme der Leistungen mit großer Wahrscheinlichkeit erhöhen; ohne umfassende Informationen und eine qualifizierte Beratung wird es Menschen, die Leistungen nach dem Pflegezeit- oder dem neuen Familienpflegezeitgesetz in Anspruch nehmen wollen, kaum möglich sein, von ihren Rechten Gebrauch zu machen.

Zu bedauern ist auch, dass sich – abgesehen vom Pflegeunterstützungsgeld – keine Lohnersatzleistung für die Inanspruchnahme der Pflegezeit oder Familienpflegezeit wiederfindet – das zinslose Darlehen ist zwar eine Möglichkeit, Verdienstausfälle, die im Falle der Pflege und Betreuung pflegebedürftiger Menschen entstehen, zu kompensieren, allerdings wird dieses für Teilzeit- und geringfügig beschäftigte Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer keine echte Alternative sein. Zudem sind die Regelungen über Höhe des Darlehens sowie die Aus- und Rückzahlungsmodalitäten schwer verständlich und überaus komplex formuliert. Es steht zu befürchten, dass dies eine faktische Hemmschwelle für die Inanspruchnahme der Leistungen darstellen wird.

Auch wenn das geplante Gesetz die Situation pflegender, erwerbstätiger Angehöriger verbessern wird, kann gleichwohl nicht unberücksichtigt bleiben, dass der Anteil der ehrenamtlichen Pflege trotz allem zukünftig abnehmen wird. Dies ist im Wandel familiärer Strukturen und demografischer Entwicklungen begründet.[1] Insofern kann dieses Gesetz zur besseren Vereinbarkeit von Familie, Pflege und Beruf nur ein Baustein zur Lösung der Vielzahl von Fragen sein, die sich im Gesamtkomplex Pflege und der Zunahme des Anteils pflegebedürftiger Menschen stellen.

II. Zu dem Fragenkatalog im Einzelnen

1. Die Inanspruchnahme der Familienpflegezeit im Jahre 2013 war marginal.[2] Ursache war dafür sicher auch der fehlende Rechtsanspruch auf diese Leistung. Allerdings waren auch die Regelungen über die Reduzierung der Arbeitszeit und des Entgelts mit Arbeitgeberdarlehen komplex und schwer verständlich aufgebaut und für Menschen mit geringem Einkommen kaum annehmbar; auch die zwingend abzuschließende Familienpflegezeitversicherung stellte eine wesentliche Hürde dar. Die Einführung des Rechtsanspruchs verbessert grundsätzlich die Position der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer und erleichtert auf diese Weise die Inanspruchnahme der Familienpflegezeit.

2. Ob damit die Beteiligung der Männer an der Pflege gesteigert wird, bleibt abzuwarten. Die Übernahme von Pflegetätigkeiten durch Männer hat in den letzten Jahren zwar

[1] Vgl. Rothgang/Staber, Pflege durch Angehörige – aktueller Stand und Reformdiskussion, FPR 2012, 48 (52).
[2] S. Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Fraktion Bündnis90/Die Grünen, Drs. 17/12330 – 147 Personen.

zugenommen[3], allerdings pflegen Männer vor allem ihre Frauen oder Partnerinnen und wenig andere Angehörige. Hinzu kommt, dass das Einkommen der Männer in der Regel immer noch höher als das ihrer Partnerinnen ist, sodass eine Reduzierung der Arbeitszeit wahrscheinlich eher für diese in Frage kommt.

3. Allerdings ist anzunehmen, dass die kurzzeitige Arbeitsverhinderung unter Inanspruchnahme des Pflegeunterstützungsgeldes ansteigen wird, da diese Leistung das bisherige Problem der fehlenden Entgeltfortzahlung wirksam entschärft.

4. Das Gesetz wird den Problemen der Vereinbarkeit von Pflege, Familie und Beruf für Angehörige besser gerecht als bisher, stellt allerdings noch keine optimale Lösung dar. Positiv sind auf jeden Fall das Pflegeunterstützungsgeld, der Rechtsanspruch auf die Familienpflegezeit, die Möglichkeit der Finanzierung der Pflegezeit und Familienpflegezeit durch ein zinsloses Darlehen und die Erweiterung der Voraussetzung auf die Betreuung minderjähriger Kinder außerhalb des eigenen Haushalts sowie die Sterbebegleitung. Die Schwierigkeiten ergeben sich aus der Begrenzung des Rechtsanspruchs auf Unternehmen mit mehr als 15 Beschäftigten und der Komplexität der Regelungen in zwei Gesetzen

5. Das Gesetz ermöglicht eine größere Flexibilität bei der Inanspruchnahme einer (teilweisen) Freistellung von der Erwerbstätigkeit und schafft durch die Möglichkeit der Gewährung eines zinslosen Darlehens eine Erleichterung hinsichtlich bestehender Sorgen um die wirtschaftliche Existenz während der Pflege. Damit werden pflegende erwerbstätige Angehörige auf jeden Fall entlastet. Eine größere Entlastung würde allerdings mit einer echten Entgeltersatzleistung während der Pflegezeit – analog dem Elterngeld – geschaffen, da anzunehmen ist, dass Menschen Hemmungen vor einer Verschuldung aus diesen Gründen haben.

6. Die Darlehensregelung nach den §§ 3 ff. Familienpflegezeitgesetzes ist schwer verständlich. Es erschließt sich für Betroffene auf den ersten Blick nicht und im Übrigen sehr schwer, welche Leistungen in welcher Höhe ihnen zustehen und mit welchem Darlehensbetrag sie ihre Pflegezeit/ Familienpflegezeit überbrücken können, wann genau und in welcher Höhe die Rückzahlung zu erfolgen hat und welche Modalitäten damit verbunden sind. Für Menschen mit geringem Einkommen wird das Darlehen nicht ausreichen und aufgrund der Furcht vor weiterer Verschuldung wohl auch weniger in Anspruch genommen werden. Es ist zudem zu erwarten, dass – ähnlich wie es auch bei der Inanspruchnahme der Elternzeit zu sehen ist – vor allem diejenigen ihre Arbeitszeit reduzieren und das Darlehen in Anspruch nehmen werden, die weniger verdienen und das sind in der Regel die Frauen. Die Pflege wird damit weiter „Frauensache“ bleiben. Die Härtefallregelung stellt eine Erleichterung für die Fälle dar, in denen die pflegende Person in wirtschaftliche Not gerät und ist zu befürworten.

7. Die Erweiterung des Begriffs „naher Angehöriger“ ist zu begrüßen. Allerdings geht sie angesichts sich verändernder Familienstrukturen noch nicht weit genug. Indem die Familienpflegezeit ausnahmslos auf nahe Angehörige zielt und enge Freundinnen und Freunde oder langjährige Nachbarinnen und Nachbarn nicht einbezieht, wird der

[3] Vgl. Hansen, Mit Listen, Stundenplan und Liebe, chrismon 07/2013, 12 (16) – dort geht man von einem Anteil von 35 Prozent pflegender Männer aus, in der Gruppe der über 60-Jährigen sogar über 50 Prozent.

Wirkkreis des Gesetzes eingeschränkt. Längst deckt ein so eng gefasster Begriff des pflegenden Angehörigen als Hauptpflegeperson nicht mehr die Lebenswirklichkeit vieler Menschen und existierender Pflegearrangements ab. Mit Blick auf den sozialen Wandel in unserer Gesellschaft, der sich u.a. in der Zunahme von Ein-Personen-Haushalten widerspiegelt, sollten enge Freundinnen und Freunde, Nachbarinnen und Nachbarn, die bereit sind, sich um pflegebedürftige Menschen zu kümmern, sie zu betreuen und zu pflegen, mit einbezogen werden. Auch das SGB XI selbst benennt in § 3 auch die Unterstützung der Pflegebereitschaft von Angehörigen und *Nachbarn.* Nicht erfasst werden auch die nicht leiblichen, Adoptiv- oder Pflegekinder von Partnerinnen und Partnern in ehe- oder partnerschaftsähnlichen Gemeinschaften, für die allerdings z.B. im Kontext des SGB II mit Einkommen und Vermögen eingestanden werden muss. Eine Erweiterung ist diesbezüglich noch notwendig.

8. Die Möglichkeit der Betreuung von pflegebedürftigen minderjährigen Kindern bei stationärer Unterbringung durch die Inanspruchnahme einer Pflegezeit nach § 3 Abs. 5 PflegeZG (neu) ist in jeder Hinsicht zu begrüßen und wird den Erfordernissen betroffener Eltern jedenfalls gerecht.

9. Die Beschränkung der Familienpflegezeit und Pflegezeit auf Unternehmen mit mehr als 15 Beschäftigten schließt viele Beschäftigte in kleineren und mittleren Unternehmen von den Ansprüchen aus und wird damit der Tatsache, dass eine Vielzahl von Menschen in solchen Unternehmen – dazu gehört auch die Mehrzahl von Dienstleistungsunternehmen, die eine hohe Frauenbeschäftigungsquote aufweisen – arbeiten, nicht gerecht. Auch hier drängt sich der Vergleich zur Elternzeit auf, bei der eine solche Kleinbetriebsklausel selbstverständlich nicht gilt. Es stellt sich die Frage, ob eine vergleichbare Organisation in einem Kleinbetrieb für eine Ersatzarbeitskraft – zumindest während der länger dauernden Familienpflegezeit – nicht ebenso möglich sein sollte, wie diese auch bei Mutterschutz und Elternzeit möglich ist. Pflege hat die gleiche gesamtgesellschaftliche Bedeutung wie die Betreuung und Erziehung von Kindern. Hier wäre ein entsprechendes Signal notwendig.

10. Zur tatsächlichen Dauer der Pflegebedürftigkeit von Menschen, die im häuslichen Bereich gepflegt werden, gibt es unterschiedliche Ergebnisse, die von 8,2 bis zu 2,0 bis 2,5 Jahren reichen.[4] Wenn man davon ausgeht, dass vorwiegend Frauen entsprechende Freistellungen in Anspruch nehmen, muss die Begrenzung des Anspruchs auf höchstens 24 Monate als ausreichend erachtet werden – je länger diesen Frauen ermöglicht wird, aus einer Erwerbstätigkeit auszusteigen desto größer ist die Gefahr einer nicht mehr möglichen Rückkehr in die Vollzeittätigkeit. In einer Studie von Schneekloth und Wahl von 2002 wird festgestellt, dass die zeitliche Beanspruchung für Pflege und Hilfe demenzkranker Angehöriger im Durchschnitt bei 42,5 Stunden pro Woche liegt – unter Berücksichtigung dessen ist die Mindestarbeitszeit wohl angemessen. Wie sich die Mindestarbeitszeit für die Personen ermittelt, die keine 40stündige Anwesenheitspflicht bei einer Vollzeittätigkeit haben (z.B. Lehrerinnen und Lehrer, Hochschullehrerinnen und -lehrer), ist noch klärungsbedürftig. Die Familienpflegezeit wird auch für diejenigen Menschen schwer in Anspruch zu nehmen sein,

[4] Vgl. Rothgang/Staber, Pflege durch Angehörige – aktueller Stand und Reformdiskussion, FPR 2012, 48 (51).

deren pflegebedürftige Angehörige räumlich weiter entfernt wohnen – ihnen bleibt im Zweifel nur die maximal sechsmonatige vollständige Freistellung während der Pflegezeit.

11. In Anbetracht des zunehmenden Fachkräftemangels und steigender Krankheitskosten für psychische Erkrankungen muss es auch zwingend im Interesse der Unternehmen liegen, dass ihre Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer bei ihrer Pflegetätigkeit entlastet werden. So kommt die LEANDER-Studie[5] zu dem Ergebnis, dass bei pflegenden Angehörigen demenziell erkrankter Menschen der Anteil an depressiven Störungen mindestens doppelt so hoch ist wie in der Normalbevölkerung. Pflegende Angehörige, die sich subjektiv belastet fühlen, weisen ein um 63% erhöhtes Mortalitätsrisiko auf.[6] Die berufliche Tätigkeit ist aber gleichzeitig für viele pflegende Angehörige auch die Möglichkeit „rauszukommen“ und soziale Kontakte aufrechtzuerhalten. Die Familienpflegezeit bietet die Möglichkeit, den Zwiespalt, in denen sich Pflegende befinden, zu mindern, wenn sie denn auf Verständnis und Unterstützung des Arbeitgebers treffen. Die Pflege an sich ist ein erheblicher psychisch und physisch belastender Faktor, kommen noch familiäre und berufliche Konflikte hinzu, sind die betroffenen pflegenden Menschen erheblich gesundheitsgefährdet.

12. Das Gesetz bietet die Möglichkeit, Erwerbstätigkeit und Pflege miteinander zu kombinieren – ob und inwiefern dies Fachkräfte für Unternehmen sichert, hängt gleichwohl nicht allein von der Freistellung oder Zustimmung zur Reduzierung der Arbeitszeit ab, sondern von weiterer Unterstützung der Arbeitgeber wie Beratung, flexible Arbeitszeiten, Jobsharing oder die Schaffung von Telearbeitsplätzen. Vor allem bedürfen pflegende Angehörige der Wertschätzung und einem Verständnis für ihre Situation – Pflege darf nicht mehr als „Tabu“ betrachtet werden.

13. Da das Darlehen nach § 3 Abs. 6 Familienpflegezeitgesetz (neu) vorrangig vor bedürftigkeitsabhängigen Sozialleistungen in Anspruch genommen werden soll und dieses als Einkommen angerechnet wird, scheint das Ziel, auch Geringverdiener (oder Empfänger von SGB II-Leistungen) für die Familienpflegezeit zu gewinnen, zweifelhaft. Da es sich um ein Darlehen handelt, das grundsätzlich zurückgezahlt werden muss, stellen sich Personen, die aufstockende oder vollständige Leistungen der Grundsicherung für Arbeitssuchende erhalten, schlechter, denn die Grundsicherungsleistungen sind als Zuschuss konzipiert. Das Darlehen wird vor allem von Menschen in Anspruch genommen, die es sich leisten können, mit reduziertem Gehalt zu leben und die auch die Rückzahlungsverpflichtung nicht fürchten.

III. Schlussbemerkung

Die Bemühungen um eine bessere Vereinbarkeit von Familie, Pflege und Beruf sind mit dem vorliegenden Gesetzentwurf jedenfalls zu begrüßen. Gleichwohl ist grundsätzlich darauf hinzuweisen, dass die familiäre Pflege als Garant einer häuslichen Pflege zukünftig immer weniger zur Verfügung stehen kann und wird. Die Rolle der professionellen und der ehrenamtlichen Pflege muss neu überdacht werden. Es braucht neue Pflege-Hilfe-Mixe. Quartiersbezogene Ansätze sind weiter zu entwickeln;

[5] Längsschnittstudie zur Belastung pflegender Angehöriger von demenziell Erkrankten (08/2001-07/2005) unter Leitung von PD Dr. Susanne Zank und Dr. Claudia Schacke.
[6] Schulz und Beach, 1999.

Kommunen müssen ihre Verpflichtung zu einer nachhaltigen Altenhilfeplanung ernst nehmen. Es bedarf insbesondere niedrigschwellig zugänglicher Informations- und Beratungsangebote, die auch zugehend sein müssen. Altenhilfe und Altenpflege sind gesamtgesellschaftliche Aufgabe. Um auf die Bedarfe und Bedürfnisse pflegebedürftiger Menschen umfassend einzugehen, müssen informelle und formelle Netzwerke geschaffen werden. Leistungsangebote sind zu vernetzen und Schnittstellenprobleme zu vermeiden.

Berlin, den 17.11.2014

Prof. Dr. Gabriele Kuhn-Zuber

Deutscher Bundestag

Ausschuss f. Familie,
Senioren, Frauen u. Jugend

Ausschussdrucksache
18(13)30c

Zukunftsforum Familie e.V.
Markgrafenstr. 11, 10969 Berlin
Telefon: 030 25 92 72 8-20, Telefax: -60
info@zukunftsforum-familie.de
www.zukunftsforum-familie.de

Antworten

des Zukunftsforums Familie e.V. (ZFF)
zum Fragenkatalog der öffentlichen Anhörung:

GESETZ ZUR BESSEREN VEREINBARKEIT VON FAMILIE, PFLEGE UND BERUF

17. NOVEMBER 2014

1. Wird der Rechtsanspruch Ihrer Meinung nach dazu beitragen, dass eine quantitative Veränderung der Inanspruchnahme von Familienpflegezeit (bei der vollständigen bzw. teilweisen Freistellung) erfolgt und sich ggf. auch mehr Männer an der Pflege beteiligen werden und welchen Stellenwert hat dabei die 10-tägige Lohnersatzleistung (Pflegeunterstützungsgeld)?

Der nun im Gesetzentwurf verankerte Rechtsanspruch auf Familienpflegezeit ist eine dringend notwendige Weiterentwicklung des seit 01.01.2012 geltenden Familienpflegezeitgesetzes. Das ZFF und viele andere Wohlfahrts- und Familienverbände haben den fehlenden Rechtsanspruch des Gesetzes scharf kritisiert, denn ohne den Rechtsanspruch bleibt das Gesetz zahnlos, was sich sehr deutlich an den Zahlen der Inanspruchnahme gezeigt hat. Im Jahr 2012 haben nur 147 Beschäftigte einen Antrag auf Familienpflegezeit gestellt (Drucksache 17/12330). Die nun geplante Einführung eines Rechtsanspruchs auf Familienpflegezeit und die Lohnersatzleistung (Pflegeunterstützungsgeld) für die kurzfristige Arbeitsverhinderung nach § 2 des Pflegezeitgesetzes setzen neue Impulse. Beschäftigte werden damit bei der individuellen Vereinbarkeit von Familie, Pflege und Beruf monetär aber auch zeitlich unterstützt. Dies wird sich sicher auch in einer höheren Inanspruchnahme widerspiegeln.
Nach wie vor gilt allerdings, dass die Beschäftigten über 10 Tage hinausgehende Pflegezeiten durch Gehaltsverzicht selbst finanzieren. Dass damit besondere Anreize gesetzt werden, damit auch (überwiegend in Vollzeit beschäftigte) Männer verstärkt Pflegeverantwortung übernehmen, darf aus unserer Sicht bezweifelt werden. Dies umso mehr, als zwar ein Anspruch auf die Rückkehr zur vorher gültigen Arbeitszeit festgehalten ist, nicht aber die Rückkehr auf den bisherigen oder einen gleichwertigen Arbeitsplatz. Das ZFF möchte ein solches Rückkehrrecht festgehalten wissen.
Darüber hinaus wäre die Schaffung einer pflegesensiblen Arbeitswelt mit dem Leitbild des fürsorgenden Beschäftigten für eine geschlechtergerechte Aufteilung der Sorgearbeit wünschenswert.

2. Wird dieses Gesetz den Problemen der Vereinbarkeit von Pflege, Familie und Beruf für Angehörige gerecht bzw. gerechter als bisher? Falls ja, warum? Falls nein, warum nicht?

Viele Menschen möchten die mit dem Solidarsystem Familie verbundenen Sorge- und Verantwortungsbeziehungen auch in Hinblick auf die Pflege älterer Angehöriger leben. Es ist daher ein wichtiges Anliegen, Menschen die Verantwortungsübernahme für ältere Angehörige zu ermöglichen, ohne dass sie deshalb ihren Beruf aufgeben (müssen). Die Weiterentwicklung des bisher geltenden Gesetzes wird aus Sicht des ZFF den Problemen der Vereinbarkeit von Pflege, Familie und Beruf besser gerecht als bisher. Hierzu zählt der nun geplante gesetzliche Anspruch auf die vorhergesehen Arbeitszeitreduktion (siehe Frage 1). Darüber hinaus ist die verpflichtende Familienpflegezeitversicherung, die das Risiko allein auf die pflegenden Angehörigen abgewälzt hat, weggefallen. Stattdessen werden zukünftig die Pflegepersonen durch einen Rechtsanspruch auf ein zinsloses Darlehen abgesichert. Schließlich wird nun die Auszeit für Angehörige zur kurzfristigen Organisation einer neuen Pflegesituation durch die Lohnfortzahlung analog zum Kinderkrankengeld gerechter geregelt.

3. Ist dieses Gesetz insgesamt in der Lage, für eine deutliche Entlastung (erwerbstätiger) pflegender Angehöriger zu sorgen? Falls ja, warum? Falls nein, warum nicht, und welche weiteren Maßnahmen wären dazu erforderlich?

Das Gesetz unterstützt Beschäftigte bei der individuellen Vereinbarkeit von Familie, Pflege und Beruf und setzt damit wichtige Meilensteine für eine geschlechtergerechtere Aufteilung von Sorgearbeit. Zu einer deutlichen Entlastung führt es aus unserer Sicht aber nicht, denn die vorgesehene weitere Stärkung der häuslichen Pflege setzt infrastrukturelle Bedingungen voraus, die pflegende Angehörige bei der Erfüllung ihrer psychisch wie physisch belastenden Aufgaben unterstützen: Dazu gehören aus unserer Sicht niedrigschwellige Informations- und Beratungsangebote, flexible Unterstützung durch qualitativ hochwertige, bezahlbare ambu-

lante Pflegedienste sowie entlastende Angebote wie Tages-, Nacht- und Kurzzeitpflege und ehrenamtliche Netzwerke, um den Pflegenden die so wichtige eigene Regeneration zu ermöglichen. Für diese Rahmenbedingungen für familiäre Pflege muss konkret - auch finanziell - Sorge getragen werden. Andernfalls ist eine Überlastung und Überforderung des Solidarsystems Familie zu befürchten. Aus unserer Sicht sollte es eher darum gehen, die zu pflegende Person in einer neuen Lebenssituation zu begleiten, als selbst und dauerhaft die gesamte (medizinische und körpernahe) Pflege zu übernehmen.

4. Wie wirken sich das Darlehensmodell und die Härtefallregelungen für pflegende Angehörige aus vor dem Hintergrund einer existierenden sozialen Ungleichheit und der geschlechtsspezifischen Segmentierung der Erwerbsstruktur?

Das ZFF begrüßt die Härtefallregelung in Bezug auf die Rückzahlung des Dahrlehens im Gesetzentwurf. Ängste und Unsicherheiten pflegender Angehöriger werden durch diese Regelung aufgegriffen, indem das Aufschieben der Rückzahlung in prekären Lebenssituationen möglich wird. Dauert der Bezug von Leistungen nach dem SGB II, SGB XII oder SGB III noch 2 Jahre nach Beendigung der Freistellung, erlischt die Darlehensschuld ganz. Dies wirkt der existierenden sozialen Ungleichheit nicht entgegen, kann sie aber abfedern.

Ebenfalls sinnvoll ist der Teildarlehenserlass bei einer über die Dauer der Freistellung hinausgehende Pflege, da die Dauer und Intensität von Pflegeverantwortung kaum planbar ist. Menschen, die die Pflegeverantwortung auch über den rechtlichen Anspruch von insgesamt 24 Monaten hinaus auf sich und damit ein finanzielles Risiko in Kauf nehmen, sollten entlastet werden. Es ist aus unserer Sicht jedoch nicht nachvollziehbar, warum dieser Teildahrlehenserlass nur unter der Voraussetzung unverschuldeter finanzieller Belastungen, die zu ernsthaften Zahlungsschwierigkeiten führen, auf Antrag gewährt werden kann. Dies stellt unter anderem eine Schlechterstellung gegenüber dem Referentenentwurf dar.

Zwar birgt der nun vorgesehene Rechtsanspruch auf ein zinsloses Darlehen eine Verbesserung zum alten Gesetz, indem er vor allem die privat abzuschließende Familienversicherung überflüssig macht. Darlehensmodelle sehen wir aber insgesamt als kritisch an. Sie schaffen für Beschäftigte finanzielle Belastungen über die unmittelbare Versorgungssituation pflegebedürftiger Angehöriger hinaus, verstärken soziale Ungleichheit und können der geschlechtsspezifischen Segmentierung am Arbeitsmarkt nicht entgegenwirken.

5. Ist die Erweiterung des Angehörigenbegriffs auf Stiefeltern, Schwäger/innen und gleichgeschlechtliche Beziehungen weit genug gefasst, und ist mit einem Anstieg bei der Inanspruchnahme der Familienpflegezeit zu rechnen?

Die Erweiterung des Begriffs des „nahen Angehörigen“ ist für das ZFF ein erster und wichtiger Schritt, um der gelebten Vielfalt von Familie Rechnung zu tragen. Wir plädieren jedoch dafür, den Begriff des „nahen Angehörigen“ zu weiten. Für das ZFF ist Familie überall dort, wo Menschen dauerhaft füreinander Verantwortung übernehmen, Sorge tragen und Zuwendung schenken. Diese auf Dauer angelegte Verantwortung und Sorge erstreckt sich in einer vielfältigen und pluralisierten Gesellschaft mittlerweile auch auf „Wahlverwandtschaften“ – also auch Freunde/innen oder Nachbarn/innen. Diese spielen eine immer größere Rolle im Leben vieler Menschen. Für die Übernahme von Pflegeverantwortung ist daher nicht ein Verwandtschaftsgrad entscheidend, sondern die Bereitschaft, dieser verlässlich nachzukommen.

Es ist aus unserer Sicht davon auszugehen, dass mit einer Erweiterung des Begriffs des „nahen Angehörigen“ auch mit einem Anstieg der Inanspruchnahme der Familienpflegezeit zu rechnen ist.

6. Entspricht die Regelung für die Betreuung von pflegebedürftigen minderjährigen Kindern, wenn sie stationär untergebracht sind, den Erfordernissen der betroffenen Eltern und wie bewerten Sie diese Regelung?

Eltern durch das Gesetz zur besseren Vereinbarkeit von Familie, Pflege und Beruf bei der Betreuung ihrer pflegebedürftigen zu entlasten, ist richtig und wichtig. Abweichend zur Betreuung pflegebedürftiger älterer Angehöriger kann diese Betreuung auch außerhalb der häuslichen Umgebung erfolgen. Es bleibt jedoch auch hier fraglich, ob die maximale Dauer der Pflegezeiten von zwei Jahren ausreicht, um die Phase der Pflegebedürftigkeit minderjähriger Kinder abzudecken (siehe Frage 8). Darüber hinaus ist aus dem Gesetzentwurf nicht ersichtlich, ob ein Wechsel von stationärer Betreuung zu häuslicher Betreuung und wieder zurück überhaupt möglich ist. Gerade dies sollte aber für die Betreuung minderjähriger pflegebedürftiger Kinder möglich sein, weil die Krankheitsbilder differenzierter sind.

7. Wie bewerten Sie die Regelung, dass der Rechtsanspruch auf Familienpflegezeit und Pflegezeit nicht für Unternehmen mit 15 oder weniger Beschäftigten gelten soll und wie viele Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer betrifft dieser Ausschluss?

Aus Sicht des ZFF gilt es zu prüfen, ob und inwieweit eine Ausweitung auf kleine und mittlere Betriebe möglich ist. Vor allem Frauen arbeiten größtenteils in kleinen und mittleren Unternehmen (KMU), insgesamt betrifft dieser Ausschluss ca. fünf Millionen Beschäftigte. Um die Pflege eines nahen Angehörigen zu übernehmen, könnte es hier folglich zu einer vollständigen Aufgabe der Berufstätigkeit kommen. Dies wiederspricht dem Ziel des Gesetzes, eine dauerhafte Teilzeit oder gar ein Aufgeben der Berufstätigkeit zu Gunsten von Pflege zu vermeiden.

Statt KMU komplett aus deren Verantwortung zu entlassen, sollte die Bundesregierung gemeinsam mit den Sozialpartnern einfallsreiche Lösungen entwickeln. Hier könnte ein staatliches Modellprogramm sinnvoll sein.

8. Halten Sie die Begrenzung des Anspruchs auf Familienpflegezeit und Pflegegezeit auf insgesamt 24 Monate sowie die Vorgabe einer Mindestarbeitszeit von 15 Wochenstunden pro Woche für sachgerecht und entspricht dies den Erfordernissen der pflegerischen Praxis? Bitte begründen Sie Ihre Einschätzung.

Das ZFF bezweifelt, dass die vorgesehene maximale Dauer der Kombination von Pflegezeit und Familienpflegezeit von zwei Jahren ausreicht, um die Phase der Pflegebedürftigkeit abzudecken. Aktuell dauert die Pflege im Durchschnitt acht Jahre, auch wenn die Einzelfälle stets unterschiedlich sind. Menschen benötigen vielfach bereits Hilfe und Unterstützung lange bevor sie als pflegebedürftig im Sinne der gesetzlichen Bestimmungen eingestuft werden. Darüber hinaus kann die Pflegesituation plötzlich eintreten und aus nicht vorhersehbaren kritischen Situationen bestehen. Erschwerend kommt hinzu, dass die Pflegebedürftigen oft gar nicht am selben Ort leben wie die Angehörigen, die Pflegeverantwortung übernehmen wollen. Ähnliches gilt auch für die Freistellung zur Sterbebegleitung. Eine Freistellung kann nur in einem Zeitraum von bis zu drei Monaten verlangt werden und ist darüber hinaus an enge medizinische Kriterien geknüpft. Der Sterbebegleitung einen starren zeitlichen Rahmen zu geben, geht aus unserer Sicht an den individuellen Bedürfnissen der Sterbenden wie der Angehörigen vorbei. Hinzu kommt oft eine Phase der Trauerbewältigung, die in einigen Fällen auch über den Tod des nahen Angehörigen hinaus eine Freistellung notwendig macht.

Für das ZFF stellt die Mindestarbeitszeit von 15 Wochenstunden eine machbare Zielgröße dar, um Pflege und Beruf zu vereinbaren. Zusätzlich muss auch die Erzielung eines existenzsichernden Einkommens in den Blick genommen werden.

9. Wie beurteilen Sie die Entlastungen der Unternehmen von betrieblichen Folgekosten dadurch, dass Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter Pflege von Angehörigen und Erwerbsarbeit zukünftig besser vereinbaren können - zum Beispiel im Hinblick auf die Reduzierung von stressintensiven Doppelbelastungen für Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer?

Die Weiterentwicklung des Familienpflegezeit- und Pflegezeitgesetzes führt zu einer Reduzierung der stressintensiven Doppelbelastung für pflegende Angehörige und damit auch zu einer Entlastung von Unternehmen.
Viele Studien weisen nach, dass familienfreundliche Konzepte sowohl die Arbeitszufriedenheit und Produktivität der Arbeitnehmer/innen erhöhen wie auch betriebliche Reibungsverluste minimieren. Deshalb stehen vor allem die Unternehmen selbst in der Pflicht und müssen dafür Sorge tragen, dass ihre Beschäftigten für die Vereinbarkeit von Familie, Pflege und Beruf gute Rahmenbedingungen und flexible Arbeitszeitkonzepte vorfinden. Hierzu gehören auch eine Enttabuisierung des Pflegethemas in der Arbeitswelt und eine Abkehr vom Trend der Arbeitsverdichtung.

10. Wie beurteilen Sie vor dem Hintergrund der demographischen Herausforderung die Möglichkeit, durch das Gesetz dazu beizutragen, Fachkräfte für die Unternehmen zu sichern, die ohne dieses Gesetz für die Pflege naher Angehöriger ihre Erwerbsarbeit aufgeben wollen bzw. müssten?

Aus Sicht des ZFF sollte vorderstes Ziel des Gesetzentwurfs eine bessere Vereinbarkeit von Familie, Pflege und Beruf und eine Entlastung für pflegende Angehörige sein. Die Fachkräftesicherung für Unternehmen und die Wirtschaft ist dabei ein wichtiger, aber nachrangiger Effekt.

Die Sorge des Staates vor der Überalterung der Gesellschaft darf nicht dazu führen, Risiken bezüglich der Pflege alleine auf die Familie abzuwälzen. Ein solches Szenario würde alle Generationen überfordern und die Chance verstreichen lassen, den demografischen Wandel auch als Gewinn für die Gesellschaft und vielfältige Familienkonstellationen zu nutzen. Zudem wird es in Zukunft eine zunehmende Zahl älterer Menschen geben, die sich nicht auf die Solidaritätsleistungen ihrer Kinder verlassen können oder wollen.

11. Wird das im Gesetzentwurf explizit formulierte Ziel, auch Geringverdiener für die Pflegezeit zu gewinnen, erreicht? Wenn ja, warum und wodurch? Wenn nein, warum nicht, und an welche Personenkreise richtet sich das Gesetz stattdessen?

Aus Sicht des ZFF legt der Gesetzentwurf kein besonderes Augenmerk auf Geringverdienende. Es erscheint aber unabdingbar, für eine bessere finanzielle und sozialrechtliche Absicherung von pflegebedingten Erwerbsverkürzungen oder temporären beruflichen Auszeiten zu sorgen. Die Pflege älterer Menschen ist eine gesamtgesellschaftlich ähnlich wichtige Aufgabe wie die Betreuung und Erziehung kleiner Kinder und sollte daher auch in gesamtgesellschaftlicher Verantwortung abgesichert werden. Das ZFF fordert daher, die Pflegezeit und (Teile der) Familienpflegezeit als steuerfinanzierte Lohnersatzleistungen analog zum Elterngeld auszugestalten. Beispielsweise könnte die Idee eines Rechtsanspruchs auf ein bezahltes 1.000-Stunden-Zeit-Budget weitergedacht werden. Dieses Budget könnte flexibel und in frei wählbaren Einheiten über mehrere Jahre verteilt in Anspruch genommen werden. Die Pflegeperson müsste so nicht aus dem Beruf aussteigen, sie könnte auf akute Bedarfe des zu Pflegenden reagieren und sie hätte keine finanziellen Einbußen durch die Pflegeverantwortung. So könnten auch Teilzeitbeschäftigte den Anspruch auf Familienpflegezeit geltend machen. Schließlich müssen Pflegezeiten unabhängig vom Erwerbstatus der Pflegeperson ähnlich wie Kindererziehungszeiten in der gesetzlichen Rente über steuerfinanzierte Zuschüsse höher bewertet werden.

Berlin, 17.November 2014

Deutscher Bundestag
Ausschuss f. Familie,
Senioren, Frauen u. Jugend

Ausschussdrucksache
18(13)30f

Prof. Dr. Gregor Thüsing, LL.M. (Harvard)

Der Entwurf eines Gesetzes zur besseren Vereinbarkeit von Familie, Pflege und Beruf

I. Vereinbarkeit von Familie und Beruf: Eine gesamtgesellschaftliche Herausforderung[1]

1. Das Ziel ist klar

„Das weibliche Talent ist unentbehrlich in allen Ausdrucksformen des Gesellschaftslebens; aus diesem Grund muss die Gegenwart der Frauen auch im Bereich der Arbeit garantiert werden."[2] Man mag es anders formulieren, man mag andere Stimmen zitieren[3], aber diese Forderung ist richtig – und dies nicht nur aus ökonomischen Gründen. Die Familie ist Keimzelle gesellschaftlicher Organisation. Sie wird nicht aus Verpflichtung, sondern aus Wunsch gegründet und entspricht dabei einem urmenschlichen Bedürfnis: Der Mensch ist auf Gemeinschaft hingeordnet, er bedarf von klein auf der Zuwendung, wie er auch von klein auf das Bedürfnis hat, sich dem Gegenüber zuzuwenden. Keine Gesellschaft besteht daher ohne familiäre Bindungen. Familie ist aber nicht nur emotionale Gemeinschaft, sondern eben auch Verantwortungsgemeinschaft. Die wechselseitige Verbundenheit und Gemeinschaft führen zu Solidarität. Die Verantwortung in der Familie wird nicht nur persönlich empfunden; sie wird vielmehr auch gesellschaftlich eingefordert. Dem Recht zur Erziehung der Kinder entspricht die Verpflichtung zur elterlichen Sorge. Ehegatten sind wechselseitig zum Unterhalt berechtigt, aber auch verpflichtet (§ 1360 S. 1 BGB).

Die in der Familie gelebte Verantwortung entspricht damit zunächst dem Wunsch des Einzelnen. Sie ist aber auch Grundlage für gesellschaftliches Gelingen. Das gilt zunächst für die Bereitschaft, familiäre Verantwortung zu übernehmen: Eine Gesellschaft ohne Kinder überaltert und stirbt. Die demographische Entwicklung in Deutschland ist Ursache vielfältiger Herausforderungen. Das gilt dann auch in der gelebten Familie: Die Erziehung der Kinder erfordert elterliches Engagement. Sie kann und muss durch staatliches Handeln erleichtert und unterstützt werden, wobei sie jedoch auch dann unter elterlicher Verantwortung steht. Wie groß die Rolle der Möglichkeiten und des Einsatzes der Eltern in

[1] Dieser einleitende Abschnitt beruht teilweise auf dem 8. Familienbericht der Bundesregierung (BT-Drucks. 17/9000), der vom Autor *Thüsing* mit verfasst wurde.
[2] *Evangelii Gaudium*, Abschn. 103 unter Bezugnahme auf Päpstlicher Rat für Gerechtigkeit und Frieden, *Kompendium der Soziallehre der Kirche,* Abschn. 295.
[3] S. bereits *Emma Ihrer,* die im Jahre 1898 mit ihrer Schrift "Die Arbeiterinnen im Klassenkampf" einen damals wichtigen Beitrag zur sozialistischen Frauenbewegung leistete.

der Erziehung und Bildung ihrer Kinder ist, zeigt sich – es kann nicht laut genug beklagt werden – immer noch daran, wie stark der schulische Erfolg von Kindern vom Bildungsstand ihrer Eltern abhängt.[4]

Bei der Förderung der Vereinbarkeit von Familie und Beruf geht es also um deutlich mehr, als das Humankapital einer Volkswirtschaft auszuschöpfen. Es verwundert daher kaum, dass die Vereinbarkeit von Familie und Beruf stärker im Fokus der Politik steht als ehedem.

2. Der Weg muss noch gefestigt werden

Damit Familie gelingen kann, bedarf es ökonomischer, vor allem aber auch zeitlicher Ressourcen. Die erforderliche Zeit zu finden, ist heute schwieriger geworden als ehemals. Der Wandel der Zeitinstitutionen ist offensichtlich: Der Sonntagsschutz wird durch immer flexiblere Ladenöffnungszeiten in Frage gestellt, die Arbeitszeiten allgemein werden gleitender und fließend.

Dabei ist der Grundkonflikt evident: Arbeitnehmer sind am Arbeitsplatz ihrem Arbeitgeber arbeitsvertraglich verpflichtet, daneben sind sie aber auch Ehegatten, Lebenspartner, Familienväter und -mütter und selbst Kinder ihrer Eltern. Die Verpflichtungen sind nur vereinzelt verrechtlicht[5]; überwiegend sind sie dagegen emotionaler und ethisch-moralischer Natur. Pflichtenkollisionen sind vorprogrammiert: Samstag gehört Vati mir – oder muss er doch dem Arbeitgeber zur Verfügung stehen? In jüngerer Vergangenheit hat der Staat auf das gesamtgesellschaftliche Anliegen der Förderung der Vereinbarkeit von Beruf und Familie reagiert und rechtliche Rahmenbedingungen geschaffen, die familiäre Interessen gezielt berücksichtigen: Eine zentrale Maßnahme war sicherlich das Bundeselterngeld- und Elternzeitgesetz (BEEG), das berufstätigen Eltern einen Anspruch auf Elternzeit einräumt.

Kinder machen indes nicht den einzigen zu berücksichtigenden Betreuungsaufwand innerhalb der Familie aus. In einer alternden Gesellschaft nehmen auch die Aufgaben der Pflege von Angehörigen zu.[6] In Deutschland sind aktuell rund 2,63 Millionen Menschen pflegebedürftig – Tendenz steigend. Davon werden rund 1,85 Millionen ambulant versorgt und von diesen rund zwei Drittel ausschließlich

---

[4] Vgl. hierzu etwa jüngst die OECD-Studie „Bildung auf einen Blick 2014“, abrufbar unter: http://www.oecd.org/edu/Germany-EAG2014-Country-Note-german.pdf (Stand: Nov. 2014); s. auch PISA-Studie 2012, abrufbar unter: http://www.oecd.org/berlin/themen/PISA-2012-Zusammenfassung.pdf (Stand: Nov. 2014).

[5] So z.B. in § 1626 Abs. 1 BGB (Elterliche Sorge) oder in § 1353 Abs. 1 BGB (Eheliche Lebensgemeinschaft).

[6] *Klenner*, Erwartungen von Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern an einen familienfreundlichen Betrieb, in: Dilger/Gerlach/Schneider (Hrsg.), Betriebliche Familienpolitik. Potenziale und Instrumente aus multidisziplinärer Sicht, 2007, S. 159, 160.

durch Angehörige.[7] Auch diese Seite gelebter familiärer Verantwortung ist ebenso wie die Kindererziehung eine wichtige Stütze unserer Gesellschaft: Das System der Pflegeversicherung wäre nicht durchführbar ohne den großen Anteil familiärer Pflege. Das Sozialgesetzbuch (SGB) XI kann nicht ersetzen, was Millionen von Familienmitgliedern ohne und außerhalb rechtlicher Rahmenbedingungen leisten. Was im familiären Kontext persönlich empfundener Verantwortung und Verbundenheit entspricht, überträgt die Pflegeversicherung auf das Verhältnis der Generationen zueinander.

3. Ein erster Schritt: das Pflegezeitgesetz

Wollen Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer ihre Eltern oder andere nahe Angehörige pflegen, so erwachsen auch hieraus arbeitsrechtliche Konflikte. Hierauf hat der Gesetzgeber durch das Pflegezeitgesetz[8] bislang nur unzureichend reagiert: Dieses am 1.7.2008 in Kraft getretene Gesetz räumt Beschäftigten zunächst das Recht ein, bis zu zehn Arbeitstage der Arbeit fernzubleiben, wenn dies erforderlich ist, um für einen pflegebedürftigen nahen Angehörigen in einer akut aufgetretenen Pflegesituation eine bedarfsgerechte Pflege zu organisieren oder eine pflegerische Versorgung in dieser Zeit sicherzustellen (§ 2 PflegeZG). Weiterhin ist es dem Beschäftigten auch möglich, sich für bis zu sechs Monate vollständig oder teilweise von seinen arbeitsvertraglichen Pflichten freistellen zu lassen, wenn er einen pflegebedürftigen nahen Angehörigen in häuslicher Umgebung pflegt (= Pflegezeit, s. §§ 3, 4 PflegeZG).[9]

Ein Pendant zur Elternzeit nach dem Gesetz zum Elterngeld und zur Elternzeit fehlte jedoch zunächst. Eine „Auszeit“ von mehr als sechs Monaten ist dem Arbeitnehmer mit familiären Betreuungsverpflichtungen nach dem Pflegezeitgesetz nicht möglich.

[7] BT-Drucks. 18/3124, S. 1; BR-Drucks. 463/14, S. 1.
[8] Gesetz über die Pflegezeit vom 28. Mai 2008, BGBl. I S. 874, 896.
[9] Freilich nur bei einem Arbeitgeber mit regelmäßig mehr als 15 Beschäftigten, s. § 3 Abs. 1 S. 2 PflegeZG.

II. Familienpflegezeit als Fortschritt

Hier wurde ein erster Versuch der Abhilfe durch das Gesetz über die Familienpflegezeit[10] (FPfZG) geschaffen. Familienpflegezeit ist danach eine „förderfähige Verringerung der Arbeitszeit von Beschäftigten, die einen pflegebedürftigen nahen Angehörigen in häuslicher Umgebung pflegen, für die Dauer von längstens 24 Monaten bei gleichzeitiger Aufstockung des Arbeitsentgelts durch den Arbeitgeber“ (§ 2 Abs. 1 FPfZG).

Das FPfZG ist nunmehr seit 1.1.2012 in Kraft und eröffnet pflegenden Angehörigen die Möglichkeit, in einem Zeitraum von zwei Jahren mit reduzierter Stundenzahl (auf bis zu 15 Stunden, § 1 Abs. 1 S. 2 FPfZG) im Beruf weiter zu arbeiten. Es setzt für Arbeitgeber einen Anreiz, durch einen Entgeltvorschuss das Einkommen von Beschäftigten aufzustocken, die wegen der Pflege eines nahen Angehörigen für einen Zeitraum von maximal 24 Monaten ihre Arbeitszeit reduzieren. Dadurch wird das Einkommen nur halb so stark reduziert wie die Arbeitszeit. Wenn beispielsweise Vollzeitbeschäftigte ihre Arbeitszeit von 40 auf 20 Wochenstunden verringern, um Angehörige zu pflegen, erhalten sie ein Gehalt von 75 Prozent des letzten Bruttoeinkommens.[11] Die Aufstockung erfolgt entweder durch die Entnahme von Arbeitsentgelt aus einem Wertguthaben (§ 7b SGB IV) oder von Arbeitszeit aus einem Arbeitszeitguthaben (§ 116 SGB IV). Zum Ausgleich des Wert- oder Arbeitszeitguthabens muss der Arbeitnehmer nach Beendigung der Familienpflegezeit wieder Vollzeit arbeiten, erhält dann aber zunächst weiterhin nur 75 Prozent des Gehalts – so lange, bis die durch den Vorschuss vorab vergütete Arbeitszeit nachgearbeitet ist (sog. Nachpflegephase, § 3 Abs. 1 Nr. 1 lit. c FPfZG).

Der Arbeitgeber kann den Vorschuss durch ein zinsloses Darlehen des Bundesamts für Familie und zivilgesellschaftliche Aufgaben finanzieren (§ 3 Abs. 1 FPfZG). Das Ausfallrisiko, das durch Tod oder Erwerbsunfähigkeit der Pflegeperson entstehen kann, ist durch eine vom Bundesamt für Familie und zivilgesellschaftliche Aufgaben zertifizierte Familienpflegezeitversicherung abzudecken (§§ 4, 11 FPfZG). Flankiert wird diese Förderung durch einen Sonderkündigungsschutz: Gem. § 9 Abs. 3 S. 1 FPfZG darf der Arbeitgeber das Beschäftigungsverhältnis während der Inanspruchnahme der Familienpflegezeit und der Nachpflegephase grundsätzlich nicht kündigen.

---

[10] Gesetz über die Familienpflegezeit vom 6. Dezember 2011, BGBl. I S. 2564; vgl. hierzu zusammenfassend *Glatzel*, NJW 2012, 1175; *Barkow von Creytz*, DStR 2012, 191; *Göttling/Neumann*, NZA 2012, 119.

[11] http://www.bmfsfj.de/BMFSFJ/aeltere-menschen,did=183784.html (Stand: Nov. 2014).

III. Weitere Verbesserungen durch den Entwurf eines Gesetzes zur besseren Vereinbarkeit von Familie, Pflege und Beruf: das Reformvorhaben im Überblick

Freilich ist ein einklagbarer Rechtsanspruch auf Familienpflegezeit gegenüber dem Arbeitgeber bislang nicht gegeben.[12] Diese Einschränkung sowie die zahlreichen gesetzessystematischen Defizite und die Schwierigkeiten bei der Umsetzung der bürokratisch ausgestalteten Familienpflegezeit konnten aus familienpolitischer Sicht nicht befriedigen[13] – und so ist es gut, dass die Koalitionsparteien sich auf die Fortentwicklung zu einem echten einklagbaren Anspruch für die Beschäftigten geeinigt haben.[14]

Dieses Vorhaben soll nun umgesetzt werden. Der Entwurf eines Gesetzes zur besseren Vereinbarkeit von Familie, Pflege und Beruf[15] beseitigt eine Reihe von Defiziten des bisherigen FPfZG:

- Kern der Reform ist sicherlich die Einführung eines Rechtsanspruchs auf Familienpflegezeit. Nach § 2 Abs. 1 S. 1, 4 FPfZG-E sind Beschäftigte von Arbeitgebern mit in der Regel mehr als 15 Beschäftigten für längstens 24 Monate von der Arbeitsleistung teilweise freizustellen. PflegeZG und FPfZG bleiben dabei nebeneinander bestehen, werden aber miteinander verzahnt. Die Dauer der Reduzierung der Arbeitszeit kann (auch bei Kombination beider Ansprüche) insgesamt maximal 24 Monate betragen.[16]
- Die Geltendmachung des Anspruchs auf Familienpflegezeit muss dem Arbeitgeber lediglich acht Wochen vor dem gewünschten Beginn schriftlich angekündigt werden (§ 2a Abs. 1 S. 1 FPfZG-E). Das bisherige Vereinbarungserfordernis nach § 3 FPfZG entfällt zwar nicht vollständig, es beschränkt sich allerdings auf die Verringerung und Verteilung der Arbeitszeit (§ 2a Abs. 2 S. 1 FPfZG-E). Dabei muss der Arbeitgeber grundsätzlich den Wünschen des Beschäftigten entsprechen, es sei denn, dass dringende betriebliche Gründe entgegenstehen (§ 2a Abs. 2 S. 2 FPfZG-E).
- Beschäftigte, die Familienpflegezeit in Anspruch nehmen, haben zugleich einen Anspruch auf finanzielle Förderung durch ein zinsloses Darlehen, um so die mit der Teilzeitarbeit

---

[12] Vgl. *Göttling/Neumann*, NZA 2012, 119, 120: In dem am 20.10.2011 verabschiedeten Gesetzesentwurf der Bundesregierung (BT-Drucks. 17/6000) war der Anspruch auf Abschluss eines Vertrages nach dem Familienpflegezeitgesetz entfallen. In Anlehnung an das Altersteilzeitgesetz sollten die Arbeitgeber nicht zur Familienpflegezeit gezwungen werden können.
[13] Vgl. die treffende Kritik bei *Göttling/Neumann*, NZA 2012, 119, 126 f.; ferner *Glatzel*, NJW 2012, 1175, 1179 f.
[14] Deutschlands Zukunft gestalten – Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD, abrufbar unter http://www.cdu.de/koalitionsvertrag (Stand: Nov. 2014): „Wer einen anderen Menschen pflegt, braucht dafür Zeit und muss die Pflege mit dem Beruf vereinbaren können. Wir werden die Möglichkeiten des Pflegezeit- und Familienpflegezeitgesetzes unter einem Dach mit Rechtsanspruch zusammenführen und weiterentwickeln, um die Vereinbarkeit von Pflege und Beruf besser zu unterstützen“ (S. 84).
[15] BT-Drucks. 18/3124; BR-Drucks. 463/14.
[16] BT-Drucks. 18/3124, S. 29.

verbundene Gehaltsreduzierung abmildern zu können (§§ 3 ff. FPfZG-E). Die bisherige Regelung zu Wertguthaben und Arbeitszeitguthaben wird damit durch Direktdarlehen ergänzt[17], sodass eine weniger bürokratische Umsetzung der Familienpflegezeit möglich ist. Die Rückzahlung des Darlehens muss innerhalb von 48 Monaten nach Beginn der Freistellung erfolgen, wobei die erste Rate grundsätzlich im Monat nach Ende der Förderung der Freistellung zu leisten ist (§ 6 Abs. 1, 2 FPfZG-E).

- Nicht nur die Familienpflegezeit wird reformiert, sondern auch die Pflegezeit wird ausgebaut. Zunächst wird – für Familienpflegezeit und Pflegezeit gleichermaßen – der Kreis der nahen Angehörigen erweitert, indem nun auch Schwägerinnen und Schwager, Stiefeltern sowie Partner aus lebenspartnerschaftsähnlichen Gemeinschaften gepflegt werden können.[18] Außerdem ist eine Erweiterung des Anspruchs auf Pflegezeit zur Begleitung von nahen Angehörigen in der letzten Lebensphase vorgesehen (§ 3 Abs. 6 PflegeZG-E). Dieser Anspruch erfordert zudem keine Pflege in häuslicher Umgebung.
- Ferner soll eine Pflege in außerhäuslichen Einrichtungen künftig auch zur Betreuung pflegebedürftiger minderjähriger Kinder ermöglicht werden (§ 3 Abs. 5 PflegeZG-E sowie § 2 Abs. 5 FPfZG-E).
- Eine weitere wichtige Änderung des Gesetzesentwurfs liegt darin, dass ein Pflegeunterstützungsgeld nun auch als Lohnersatzleistung für die bis zu zehntägige Auszeit nach § 2 PflegeZG eingeführt werden soll (§ 44a Abs. 3-7 SGB XI-E). Dadurch wird der Anspruch auf kurzzeitige Arbeitsfreistellung nach § 2 PflegeZG wesentlich gestärkt, war dieser doch bislang nicht zwingend mit einer Entgeltfortzahlung verbunden.[19] Das Pflegeunterstützungsgeld folgt in seiner Leistungsbemessung dem Kinderkrankengeld gem. § 45 SGB V. Im Zuge der Neuregelung der Berechnung von Kinderkrankengeld wird für die Bemessung der Beiträge zur Arbeitsförderung auf das während der Freistellung ausgefallene, laufende Arbeitsentgelt abgestellt.
- Schließlich wird beim BMFSFJ ein unabhängiger „Beirat für die Vereinbarkeit von Pflege und Beruf“ mit 21 Mitgliedern geschaffen (§ 14 FPfZG-E). Dieses Gremium erfüllt eine beratende Funktion, Themen kann es selbst setzen oder aber durch das BMFSFJ vorgegeben bekommen. Alle vier Jahre muss der Beirat einen Bericht mit Handlungsempfehlungen vorlegen.

---

[17] BR-Drucks. 463/14, S. 25.

[18] Umgesetzt wird dies durch eine entsprechende Änderung von § 7 Abs. 3 PflegeZG, auf den im Familienpflegezeitgesetz verwiesen wird, § 2 Abs. 3 FPfZG-E.

[19] Nach § 2 Abs. 3 PflegeZG ist der Arbeitgeber nur zur Fortzahlung der Vergütung verpflichtet, „soweit sich eine solche Verpflichtung aus anderen gesetzlichen Vorschriften oder auf Grund einer Vereinbarung ergibt.“ Ein Anspruch auf Lohnfortzahlung kann insbesondere im Falle des § 616 BGB bestehen, der jedoch an engere Voraussetzungen geknüpft ist als der Anspruch nach § 2 Abs. 1 PflegeZG, vgl. *Joussen*, in: BeckOK ArbR, Stand: 01.09.2014, § 2 PflegeZG Rn. 15 ff.

IV. Offene Fragen und Nachbesserungsbedarf im Detail

Auch wenn somit die Reform viele wichtige Schritte in die richtige Richtung beinhaltet, so sollte doch an einigen Stellen noch einmal nachgebessert werden.

1. Gesetzesästhetik und -systematik

Schon zur bisherigen Fassung von PflegeZG und FPfZG kritisierten *Göttling* und *Neumann* zu Recht, man solle doch „die Paragraphen und Absätze so ordnen, dass erst die Begriffe und dann deren Anwendung erläutert werden; auch wären mehrere einfache Sätze statt eines verschlungenen Schachtel(ab)satzes (wie z. B. in § 9 Abs. 2 FPfZG) hilfreich." Man wird leider kaum sagen können, dass in dieser Hinsicht wesentliche Verbesserungen erzielt wurden. Im Gegenteil: Auch in den neuen Vorschriften findet sich schwer verdauliche Kost.[20]

Im Hinblick auf die Systematik bestehen handwerkliche Defizite, so etwa bei der Definition des Begriffs der nahen Angehörigen. Die aktuelle Fassung des § 7 Abs. 3 PflegeZG lautet:

„Nahe Angehörige im Sinne dieses Gesetzes sind

1. Großeltern, Eltern, Schwiegereltern,

2. Ehegatten, Lebenspartner, Partner einer eheähnlichen Gemeinschaft, Geschwister,

3. Kinder, Adoptiv- oder Pflegekinder, die Kinder, Adoptiv- oder Pflegekinder des Ehegatten oder Lebenspartners, Schwiegerkinder und Enkelkinder."

Abgesehen davon, dass es aus guten Gründen unüblich ist, eine für den Anwendungsbereich eines Gesetzes elementare Begriffsbestimmung eher am Ende des Gesetzes zu verstecken, so ist diese Regelung auch hinsichtlich der systematischen Stellung der Lebenspartner irreführend. Dadurch, dass diese in Nr. 2 und Nr. 3 jeweils aufgeführt werden, wird suggeriert, dass *e contrario* kein Anspruch auf Pflege der in Nr. 1 genannten nahen Angehörigen eines Lebenspartners besteht. Dies wird durch den Reformvorschlag nicht beseitigt, sondern durch Einfügen der „lebenspartnerschaftsähnlichen Gemeinschaft" in Nr. 2 verschlimmert. Dies scheint deutlich zu machen, dass bisher keine Gleichstellung von Lebenspartnerschaft und Ehe gewollt war und wirft weiterhin die Frage auf, ob auch für die Pflege der Schwiegereltern (Nr. 1) durch den jeweiligen Lebenspartner Pflegezeit beansprucht

[20] So etwa §§ 2a Abs. 1, 3 Abs. 3 FPfZG –E, 3 Abs. 3 PflegeZG-E.

werden kann. Dies sollte indes schon aufgrund einer verfassungskonformen Auslegung im Lichte von Art. 3 Abs. 1 GG gewährleistet sein. Außerdem spricht hierfür die Regelung des § 11 Abs. 1, Abs. 2 S. 1 LPartG. Gleichwohl verbleiben Restzweifel. Es empfiehlt sich daher eine Neuformulierung von § 7 Abs. 3 PflegeZG, bei der die geschützten verwandten und verschwägerten Personen aufgezählt werden und dann ein nachfolgender Satz angefügt wird: „Für Lebenspartner gilt der – *vorstehende Satz* – entsprechend." Diese Regelungstechnik hat sich in anderen Gesetzen bewährt. Sie hätte außerdem den Charme, dass man sich das Wort „lebenspartnerschaftsähnliche Gemeinschaft" sparen könnte.

Von solchen kleineren Monita abgesehen wäre es lohnenswert, noch einmal grundlegend über eine einheitliche Kodifikation nachzudenken, denn die strukturellen Unterschiede, die bislang zwischen Pflegezeit und Familienpflegezeit bestanden, werden durch die avisierte Reform weitestgehend beseitigt. Durch eine einheitliche Regelung von Pflegezeit und Familienpflegezeit könnte sich der Gesetzgeber die umständliche Verweisungstechnik (§ 2 Abs. 3 FPfZG-E) sparen.

2. Kombination und Aneinanderreihung von Pflegezeit und Familienpflegezeit

Die teils verwirrende Systematik sollte zudem nicht allein aus ästhetischen Gründen noch einmal entflochten werden, sondern auch zur Vermeidung von absehbaren Auslegungsschwierigkeiten. Problematisch ist etwa das Verhältnis der verschiedenen Ansprüche zueinander.

Im Ausgangspunkt ist der Entwurf zwar zunächst eindeutig: Es besteht ein Anspruch auf Pflegezeit für längstens 6 Monate (§ 4 Abs. 1 S. 1 PflegeZG); zusätzlich oder stattdessen besteht ein Anspruch auf Familienpflegezeit, insgesamt können aber nicht mehr als 24 Monate durch den Beschäftigten verlangt werden. Im Ergebnis besteht also ein kombinierter Anspruch: Jeder Beschäftigter hat ein Recht auf insgesamt 24 Monate Pflegezeit und Familienpflegezeit, davon jedoch nur maximal 6 Monate vollständige Befreiung, im Übrigen Teilzeit. Diese zeitliche Beschränkung ist umständlich in § 2 Abs. 1 S. 1 und Abs. 2 FPfZG-E sowie § 4 PflegeZG-E geregelt; Abs. 2 dürfte hier wohl ausreichen.

Sind manche Sätze eher redundant, so wäre andernorts die ein oder andere Klarstellung wünschenswert. Dem Wortlaut nach erfasst die Höchstgrenze in § 2 Abs. 2 FPfZG-E „Pflegezeit und Familienpflegezeit". Diese beiden Begriffe sind in § 3 Abs. 1 S. 1 PflegeZG und § 2 Abs. 1 S. 1 FPfZG-E legaldefiniert. Nicht erfasst sind damit auf den ersten Blick die kurzzeitige Arbeitsverhinderung (§ 2 Abs. 1 PflegeZG), der Anspruch auf außerhäusliche Pflege von Minderjährigen (§ 3 Abs. 5 PflegeZG-E, § 2 Abs. 5 FPfZG-E) sowie der Anspruch auf Begleitung in der letzten Lebensphase (§ 3 Abs. 6 PflegeZG-E). Im Hinblick auf die kurzzeitige Arbeitsverhinderung dürfte dies auch gewollt sein, nicht aber bei den

anderen Ansprüchen, denn nach der vorgeschlagenen Regelung soll eine entsprechende Klarstellung in einem neuen § 4 Abs. 3 PflegeZG erfolgen. Diese recht verwirrende Systematik macht erneut deutlich, dass vermutlich eine Regelung in einem einheitlichen Gesetz vielleicht sinnvoller wäre.

Außerdem stellt sich aus rechtspolitischer Sicht die Frage, ob eine Anrechnung beim Anspruch auf Begleitung in der letzten Lebensphase (§ 3 Abs. 6 PflegeZG-E) wirklich zumutbar ist. Dies würde bedeuten, dass nach längerer Pflege eines kranken Angehörigen über beispielsweise 23 Monate eine Begleitung im Sterbeprozess nach einem Monat abgebrochen werden müsste. Dies sollte geändert werden, denn die Ermöglichung einer Sterbebegleitung durch nahe Angehörige ist ein derart gewichtiges Anliegen, dass im Einzelfall auch eine – naturgemäß zeitlich nicht allzu lange – weitere Pflegezeit eingeräumt werden sollte.

Andererseits sollte überdacht werden, ob die zeitliche Begrenzung für jeden Pflegefall neu laufen soll, ob also beispielsweise erst der Vater für 24 Monate gepflegt werden darf und dann die Mutter. Dies wurde bereits zur aktuell geltenden Fassung des PflegeZG diskutiert. Die herrschende Lehre bejaht hier zu Recht die Möglichkeit einen „Ketten-Pflegezeit".[21] Falls eine solche Aneinanderreihung möglich ist – wofür auch bei der Neuregelung entscheidend das Telos des Gesetzes sowie der Wortlaut („*je* pflegebedürftigem Angehörigen") streiten –, kann dies bei der gleichzeitigen Erweiterung des Angehörigenkreises zu einer sehr starken Belastung des Arbeitgebers führen. Es sollte daher die Einführung absoluter Höchstgrenzen erwogen werden.

3. Der personelle Anwendungsbereich

Noch einmal erörtert werden sollte auch die Regelung zum personellen Anwendungsbereich. Nach § 7 Abs. 1 PflegeZG, auf den § 3 Abs. 3 FPfZG-E verweist, „sind Beschäftigte 1. Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer, 2. die zu ihrer Berufsbildung Beschäftigten, 3. Personen, die wegen ihrer wirtschaftlichen Unselbständigkeit als arbeitnehmerähnliche Personen anzusehen sind; zu diesen gehören auch die in Heimarbeit Beschäftigten und die ihnen Gleichgestellten." Dies wirft Fragen auf: Warum sind von dem Beschäftigtenbegriff nicht auch Beamte, Soldaten und Richter erfasst?[22] Können

[21] S. etwa *Göttling/Neumann*, NZA 2012, 119, 126; ebenso *Joussen*, in: BeckOK ArbR, Stand: 01.09.2014, § 3 FPfZG Rn. 4: „Zutreffenderweise wird man Abs. 6 in den Fällen teleologisch auszulegen haben, in denen eine zweite unmittelbar an die erste anschließende Familienpflegezeit gefördert wird, allerdings mit einer anderen Pflegeperson. Im Interesse des Pflegedürftigen steht daher Abs. 6 einer solchen zweiten Familienpflegezeit mit einer anderen Pflegeperson nicht entgegen […]."

[22] In der Gegenäußerung der Bundesregierung zu der Stellungnahme des Bundesrates wird zugesagt, eine Übertragung für Bundesbeamten sorgfältig zu prüfen, BT-Drucks. 18/3157. Hier sollte direkt ein mutiger Schritt getan werden und eine Erstreckung gesetzlich verankert werden. Es besteht aus teleologischer Sicht jedenfalls kein Grund, bei Beamten von einer Verbesserung der Vereinbarkeit von Familie, Pflege und Beruf abzusehen.

auch Führungskräfte wie etwa GmbH-Geschäftsführer Arbeitnehmer sein wie dies z.B. im Diskriminierungsrecht aus unionsrechtlichen Gründen der Fall ist? Auch bei ihnen besteht sicherlich ein gesellschaftliches Anliegen für eine verbesserte Vereinbarkeit von Familie, Pflege und Beruf. Nicht eindeutig ist ferner, ob Leiharbeitnehmer – wie dies auch bei § 23 KSchG nach neuerer Rechtsprechung der Fall ist[23] – bei der Berechnung der Schwellenwerte (§§ 3 Abs. 1 S. 2 PflegeZG, 2 Abs. 1 S. 3 FPfZG-E) mitzählen.

Was die Erweiterung des Begriffs der nahen Angehörigen auf sämtliche Schwägerinnen und Schwager betrifft, so stellt sich die Frage, warum nicht auch Onkel und Tanten gepflegt werden dürfen. Die Grenzziehungen sollten hier insgesamt überdacht werden, auch im Hinblick auf die denkbaren Belastungen für Arbeitgeber im Falle einer Aneinanderreihung mehrerer (Familien-) Pflegezeiten von jeweils 24 Monaten.

Die Sinnfrage sollte auch noch einmal bei der Erweiterung der (Familien-)Pflegezeit von minderjährigen Kindern gestellt werden, die nun auch in außerhäuslichen Einrichtungen sowie beim Pflegenden zu Hause ermöglicht wird.[24] Telos dieser Regelung ist ausweislich der Gesetzesbegründung: „Eltern wird es so ermöglicht, ihre minderjährigen Kinder insbesondere in zeitaufwändigen und Nähe bedürftigen Lebens- oder Behandlungsphasen eng zu betreuen.“[25] Dies ist zweifelsohne ein legitimes Anliegen. Es stellt sich aber die Frage, warum dies bei anderen nahen Angehörigen, insbesondere bei den besonders nahestehenden Eltern, nicht möglich sein soll. Hier ist eine außerhäusliche Betreuung nur in der letzten Lebensphase vorgesehen (§ 3 Abs. 6 PflegeZG-E).

Sowohl bei den Begrenzungen als auch bei den Erweiterungen ist also stets auf eine folgerichtige Umsetzung zu achten.

4. Kündigungsschutz: Negative Reflexwirkung vermeiden

Ein letzter diskussionswürdiger Punkt ist der Sonderkündigungsschutz. Dieser besteht bereits heute für Pflegezeit, Familienpflegezeit und Nachpflegephase(§ 5 PflegeZG und § 9 Abs. 3 FPfZG) und er soll auch nach der Neufassung des FPfZG aufrecht erhalten bleiben (§ 2 Abs. 3 FPfZG -E iVm. § 5 PflegeZG). Sollte eine hintereinandergeschaltete Pflegezeit von je 24 Monaten für unterschiedliche Angehörige möglich sein (s. oben), dann führt dies zu einer sehr starken Belastung der Arbeitgeber, zumal nach

[23] BAG, NZA 2013, 726.
[24] Dies folgt aus einem Umkehrschluss: § 2 Abs. 5 FPfZG-E (bzw. § 3 Abs. 5 PflegeZG-E) sieht anders als § 2 Abs. 1 FPfZG (bzw. § 3 Abs. 1 PflegeZG-E) keine Begrenzung auf die Pflege in häuslicher Umgebung vor.
[25] BR-Drucks. 463/14, S. 32 f.

der Neuregelung eben ein einseitiger Anspruch auf Familienpflegezeit besteht und somit mittelbar als Rechtsreflex auch der Sonderkündigungsschutz durch den Arbeitnehmer herbeigeführt werden kann. Will man an dieser Regelung nicht rütteln, so sollte die Bundesregierung möglichst zeitnah von der Verordnungsermächtigung des § 5 Abs. 2 S. 2 PflegeZG Gebrauch machen und rechtssichere Vorgaben machen, wann eine Kündigung im Ausnahmefall zulässig sein kann. Hierbei wird man gerade auch den Fall der Ketten-Pflegezeit berücksichtigen müssen.