

Deutscher Bundestag  
Ausschuss f. Familie,  
Senioren, Frauen u. Jugend  
  
Ausschussdrucksache  
17(13)118j



TECHNISCHE  
UNIVERSITÄT  
DARMSTADT

**Prof. em. Dr. Dr. h.c. Bert Rürup**  
**Fachgebiet Finanz- und**  
**Wirtschaftspolitik**

15. September 2011

Vorabstellungnahme zur öffentlichen Anhörung des Ausschusses für  
Familie, Senioren, Frauen und Jugend zum Thema „Familienpflegezeit“  
am 19. September 2011

Alle Bevölkerungsprojektionen weisen darauf hin, dass die irreversible Alterung der deutschen Bevölkerung zu einer steigenden Zahl von Menschen führen wird, die Leistungen aus der Pflegeversicherung in Anspruch nehmen werden. Aufgrund der bei der Ausgestaltung der sozialen Pflegeversicherung zugrunde gelegten Grundsätze, dass

- Prävention und Rehabilitation Vorrang vor der Pflege haben sollen,
- eine häusliche Familienpflege vor der stationären Unterbringung stehen sollte,
- pauschalierte Geld- und Sachleistungen lediglich einen Zuschuss zu den Kosten ausmachen sollen (Teilkasko-Charakter) sowie
- Ehepartner und weitere Familienangehörige verstärkt in die Pflege eingebunden werden sollen

und auch angesichts des durch zahlreiche empirische Untersuchungen belegten Befunds, dass sowohl viele Pflegebedürftige wie deren

Familienangehörigen die häusliche Pflege als bevorzugtes Arrangement erachten, wird der Bedarf an Pflege durch Angehörige zunehmen. Gleichzeitig lassen mehrere – ebenfalls empirisch beobachtbare – Entwicklungen erkennen, dass es künftig zunehmend schwieriger werden wird, die pflegerische Versorgung insbesondere älterer Menschen durch Angehörige in einem ausreichenden Umfang zu gewährleisten: So führt die demografische Entwicklung für sich genommen bereits dazu, dass die Bevölkerung im Erwerbsalter besonders deutlich – nach dem Jahr 2020 mit noch größerer Dynamik – im Vergleich zur Entwicklung der Gesamtbevölkerung abnehmen wird. Zu diesem demografiegetriebenen Rückgang des gesellschaftlichen Pflegepotentials – der Personen im Erwerbsalter – kommen eine die Ausschöpfung des demografischen Potentials an Pflegekräften hemmende Faktoren hinzu wie eine Erosion traditioneller Familienstrukturen, zurückgehende Kinderzahlen, instabilere Partnerschaftsbeziehungen, eine – glücklicherweise – gestiegene und längere Erwerbsbeteiligung von Frauen, weiterhin oder sogar noch stärker durch Individualisierung geprägte Lebensentwürfe, zunehmend an Bedeutung gewinnende berufliche Flexibilitäts- und Mobilitätsanforderungen und – besonders relevant für Personen im Erwerbsalter – hohe oder gar steigenden (monetären) Opportunitätskosten infolge der Entscheidung einer Übernahme von Pflegeaufgaben im familiären Umfeld.

Ein zentraler Ansatzpunkt, um den insbesondere durch den demografischen Entwicklung bedingten Anstieg des Bedarfs einer familiären, häuslichen Pflege aufzufangen, ist es daher, durch institutionelle Innovationen und Weiterentwicklungen der bestehenden gesetzlichen Regelungen die Bereitschaft zur Übernahme von Pflegeaufgaben besonders bei den Personen im Erwerbsalter nachhaltig zu erhöhen aber auch die Einsicht und Akzeptanz der Unternehmen für diese gesamtgesellschaftliche

Aufgabe – ohne zu sehr in die unternehmerische Freiheit eingreifen – zu stärken.

Das Gesetz über die Pflegezeit (PflegeZG), das am 1.7.2008 in Kraft getreten ist und die Rahmenbedingungen für die Vereinbarkeit von Beruf und Pflege verbessern soll, ist mit Blick auf die beschriebenen Herausforderungen bei „Angebot und Nachfrage“ nach häuslicher, familiärer Pflege leider nur gut gemeint, aber auch das ist ein Gegenteil von gut. Als Kompromiss, der auf der einen Seite die angemessene Berücksichtigung unternehmensspezifischer Gegebenheiten und Belastungen und auf der anderen Seite individuelle Bedürfnisse der Arbeitnehmer mit Pflegeverantwortung gewährleisten soll, reicht dieses Gesetz nicht aus, um die Opportunitätskosten einer teilweisen oder gar vollständigen Erwerbsunterbrechung infolge einer – nicht selten unvorhersehbar auftretenden – familiären Pflegeaufgabe in dem Maße zu verringern, dass dadurch „die Nachfrage nach einer Pflege von Angehörigen“ und insbesondere die Erwerbsbeteiligung von Frauen nachhaltig erhöht wird. Hauptgründe für die mangelnde Inanspruchnahme sind:

- Die Möglichkeit der Inanspruchnahme einer Pflegezeit ist abhängig von der Betriebsgröße des Arbeitnehmers. Mehreren Millionen Arbeitnehmern, die in kleineren Unternehmen beschäftigt sind, wird dadurch der Zugang zu einer Pflegezeit im Sinne §§ 3ff. PflegeZG versperrt. Diese ArbeitnehmerInnen müssen – sofern sie aus berechtigten Gründen eine familiäre Pflegeaufgabe übernehmen wollen oder müssen – in Ermangelung eines Rechtsanspruchs für Beschäftigte in Unternehmen mit weniger als 15 MitarbeiterInnen stattdessen mit ihrem Arbeitgeber eine Freistellung unter Lohnverzicht vereinbaren oder gar aus dem Erwerbsleben ausscheiden.

- Die Begrenzung der Freistellung für einen Zeitraum von bis zu maximal sechs Monaten ist in vielen Fällen unzureichend. Es besteht somit das Risiko, dass Arbeitnehmer sich deswegen gegen die Übernahme einer Pflegeaufgabe entscheiden oder – sofern die Gesamtdauer der Pflegephase über die Freistellungsphase hinausgeht – sich unter Inkaufnahme hoher Einkommensverlust freistellen lassen oder sogar aus dem Erwerbsleben ausscheiden müssen mit fatalen Konsequenzen für das weitere Erwerbsleben – Stichwort Verlust an betriebsspezifischen und marktverwertbaren Humankapital – und die Alterssicherung.
- Die derzeitigen Regelungen zur sechsmonatigen Freistellung im Rahmen des Pflegezeitgesetzes sehen keinerlei Entgeltersatzleistungen vor. Arbeitnehmer müssen daher für den Zeitraum der vom Gesetzgeber eingeräumten Pflegezeit deutliche Einkommenseinbußen hinnehmen, so dass bei Erwerbstätigen – sofern sie überhaupt aufgrund der Betriebsgröße ihren Anspruch auf Freistellung geltend machen können – allein unter monetären Gesichtspunkten die Übernahme einer häuslichen, familiären Pflegeaufgabe deutlich an Attraktivität verliert.

Die von der Bundesregierung vorgeschlagene Familienpflegezeit (BT-Drucksache 17/6000) setzt bei einer Reihe der Schwachstellen des Pflegezeitgesetzes an. Bei diesem geplanten Gesetz werden die Interessen der Unternehmen einerseits und die Belange und Bedürfnisse der Arbeitnehmer und Pflegebedürftigen für den Fall, dass eine häusliche, familiäre Pflegeaufgabe ansteht, vielleicht nicht „gut“, auf jeden Fall aber besser austariert.

Aus Sicht der ArbeitnehmerInnen ist positiv zu werten, dass durch die deutliche Ausweitung der möglichen Freistellungsphase den Belangen und

Wünschen der (potentiell) Pflegenden aber auch der zu Pflegenden besser entsprochen wird. Das Risiko, dass Erwerbstätige aufgrund einer zu kurzen Freistellungsphase die Erwerbstätigkeit aufgeben müssen, eine unbezahlte Freistellung beantragen müssen oder die familiäre Pflege abbrechen müssen, obwohl weiterhin Pflegebedürftigkeit besteht, wird deutlich gemindert. Positiv hervorzuheben ist bei dem Konzept der Familienpflegezeit zudem, dass keine vollständige Freistellung vorgesehen ist. Da Arbeitnehmer erwerbstätig bleiben, verringert sich die Gefahr einer Entwertung von betriebsspezifischem Humankapital. Mit Blick auf das Lebensarbeitseinkommen werden durch die Ausweitung des maximal möglichen Freistellungszeitraums und die damit einhergehende Flexibilität für die ArbeitnehmerInnen in Verbindung mit der nur teilweisen Freistellung von der zu erbringenden Arbeitsleistung negative Folgen etwa durch eine Dequalifikation oder auch Unterbrechungen der Erwerbsbiografien für das weitere Berufsleben reduziert. Die Bereitschaft zur Übernahme einer häuslichen familiären Pflegeaufgabe dürfte aber auch deshalb zunehmen, da neben ausreichenden Kündigungsschutzregelungen die unmittelbaren monetären Opportunitätskosten bei denjenigen Erwerbstätigen, die infolge der Übernahme eine häusliche familiären Pflegeaufgabe wahrnehmen wollen oder müssen, im Vergleich zum Status quo sinken. Aufgrund der Verringerung der Arbeitsleistung sinkt zwar das Arbeitseinkommen. Allerdings führt der Lohnvorschuss seitens des Arbeitgebers – das zentrale und innovative Element des Regierungsentwurfs – dazu, dass diese unmittelbar eintretenden Einbußen deutlich reduziert werden, was gerade für die Beteiligung von Vollzeitbeschäftigten von besonderer Bedeutung ist. Von daher bietet die Familienpflegezeit auch einen Beitrag, dass erwerbstätige Männer mehr als bislang – die häusliche, familiäre Pflege wird derzeit zum ganz überwiegenden Teil von Frauen geleistet – in die Pflege von Angehörigen

eingebunden werden können. An dieser positiven Einschätzung ändert auch nichts, dass Mitarbeiter, die eine Familienpflegezeit in Anspruch nehmen wollen oder müssen, verpflichtet werden, eine privatwirtschaftliche Versicherung abzuschließen, um den Arbeitgeber von dem Risiko zu befreien, dass der/die teilweise freigestellte Mitarbeiter/in den erhaltenen Lohnvorschuss infolge von Erwerbsunfähigkeit oder Tod nicht mehr zurückzahlen kann.

Es sollte zudem nicht übersehen werden, dass bei dem reduzierten Erwerbseinkommen weiterhin Steuern entrichtet und Sozialversicherungsbeiträge geleistet werden. Insofern steht die Familienpflegezeit nicht im Konflikt zu den fiskalischen Zielen und Konsolidierungsbemühungen des Staates. Mit Blick auf die Alterssicherung und dem derzeit viel diskutierten Thema einer drohenden Altersarmut trägt die Familienpflegezeit dazu bei, dass aus der Übernahme einer Pflegeaufgabe in der Erwerbsphase kein zusätzliches Risiko einer Altersarmut erwächst, da weiterhin Anwartschaften in der gesetzlichen Rentenversicherung in relevantem Maße erworben werden können. Schon aufgrund dieser positiven Effekte auf die Leistungen aus dem obligatorischen Alterssicherungssystem verringert sich für den Staat, sprich die Gesellschaft, das finanzielle Risiko, in der Zukunft Fürsorgeleistungen zahlen zu müssen.

Auch aus Sicht der Unternehmen bietet die Familienpflegezeit – in einer Gesamtschau – mehr Vorteile als Nachteile. Unstrittig ist, dass Unternehmen infolge der teilweisen Freistellung von Mitarbeitern belastet werden, weil etwa die Betriebsorganisation umgestellt werden muss, Kosten für die Einarbeitung von Vertretungen entstehen oder eventuell Überstundenzuschläge für andere Mitarbeiter anfallen. Diese Kosten würden aber auch dann anfallen, wenn unter dem derzeitigen Rechtsrahmen Mitarbeiter in eine unbezahlte Freistellung wechseln oder

gar das Unternehmen verlassen. Insofern vermag der Hinweis auf diese „Freistellungskosten“ nur sehr begrenzt zu überzeugen. Es ist sogar zu bedauern, dass der Gesetzesentwurf den ArbeitnehmerInnen keinen Rechtsanspruch auf Familienpflegezeit einräumt, sondern auf die Freiwilligkeit und das Wohlwollen der Unternehmen setzt. Damit entlässt der Gesetzgeber die Unternehmen aus einer gesellschaftlichen Verantwortung, denn Unternehmen können somit immer mit dem Hinweis auf Besonderheiten des Unternehmens ihren MitarbeiterInnen die Familienpflegezeit vorenthalten. Im Übrigen ist der administrative Aufwand im Rahmen der im Entwurf dargestellten Förderbedingungen überschaubar und sieht ein „schlankes“ Verfahren für die Beantragung der Förderung vor.

Völlig unbegründet sind auch Befürchtungen der Unternehmen, dass ihnen finanzielle Nachteile entstehen, wenn sie sich auf die Gewährung einer Familienpflegezeit einlassen. Der Gesetzgeber verzichtet auf eine Entgeltfortzahlung. Und der Lohnvorschuss – den Arbeitgeber aus von der KfW dem Bundesamt für Familie und zivilgesellschaftliche Aufgaben bereitgestellten Mitteln zinslos refinanzieren können – muss von den ArbeitnehmerInnen nach Beendigung der Pflegephase durch Lohnverzicht bei ursprünglicher Arbeitszeit zurückzahlt werden. Auf die Unternehmen kommt mithin keine unzumutbare Belastung zu. Und auch das finanzielle Risiko, dass die teilweise freigestellten MitarbeiterInnen während der Familienpflegezeit arbeitsunfähig werden oder versterben und der Lohnvorschuss nicht mehr zurückgezahlt werden kann, ist über die vorgesehene Verpflichtung, bei Inanspruchnahme eine Versicherung abzuschließen, ausgeschlossen. Insofern haben die Unternehmen wenig sachliche Argumente, im Rahmen ihrer betrieblichen Möglichkeiten Mitarbeitern eine Familienpflegezeit zu verweigern. Im Gegenteil: Unternehmen sollten trotz anfallender „Freistellungskosten“ angesichts der

sich bietenden Vorteile ein betriebswirtschaftliches Interesse an dem Einsatz des Instruments „Familienpflegezeit“ haben. Die Unternehmen haben, wenn auch im reduzierten Umfang, Zugriff auf das betriebsspezifische Humankapital des Mitarbeiters. Darüber hinaus bietet eine Personalpolitik der Unternehmen, in der die Familienpflegezeit ebenso wie familienfreundliche (kindergerechte) Arbeitszeiten keine Tabuthemen sind, einen Wettbewerbsvorteil bei der Rekrutierung und dem Erhalt qualifizierter Belegschaften in Zeiten eines irreversiblen Rückgangs des Erwerbspersonenpotenzials.

Abschließend bleibt anzumerken, dass die vorgelegte Familienpflegezeit trotz ihrer Schwächen weit mehr ist als nur eine familienpolitische Maßnahme. Für Deutschland als ein rohstoffarmes Land mit einer schrumpfenden und alternden Bevölkerung hängen die wirtschaftlichen Perspektiven wesentlich von den Kenntnissen, Fähigkeiten und Fertigkeiten seiner Erwerbsbevölkerung ab. Denn die Stärke der deutschen Wirtschaft im globalen Wettbewerb resultiert aus dem technologischen Können der Unternehmen mit ihren flexiblen und innovativen mittelständischen Unternehmen und ihrer qualifizierten und motivierten Arbeitnehmerschaft. In Deutschland hat jedoch bereits seit einigen Jahren ausweislich der Bevölkerungsprojektionen und der hinlänglich bekannten Mängel im Bildungswesen – die positiven Wirkungen von vorgenommenen Reformen im Bildungswesen treten erst nach Jahren ein – ein Zeitalter begonnen, in dem für die wissensbasierte und ansonsten rohstoffarme deutsche Ökonomie die quantitative und qualitative Verknappung von Fachkräften zu einem echten Wachstumshemmnis werden kann. Daran ändert auch die Erweiterung der Lebensarbeitszeit infolge der „Rente mit 67“ nur wenig, denn nach aktuellen Berechnungen des IAB wird es zu einem Rückgang des Erwerbspersonenpotentials von 2010 bis 2020 um 1,8 Mio. Personen und

danach bis zum Jahr 2025 um weitere 1,8 Mio. Personen geben. Familienpolitische Maßnahmen, die mit dazu beitragen das Erwerbspersonenpotential bestmöglich auszuschöpfen, sind daher nicht nur willkommen, sondern auch dringend geboten.