

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

Ausschussdrucksache
17(13)118i



Dr. Martin Albrecht

Stellungnahme für die öffentliche Anhörung "Familienpflegezeit"

Berlin, 19. September 2011

Zu Hause versorgt zu werden entspricht nach allgemeiner Auffassung nicht nur den Präferenzen der Pflegebedürftigen, sondern verursacht der Pflegeversicherung zudem deutlich geringere Kosten. Mit § 3 SGB XI ist der Vorrang der häuslichen Pflege gegenüber der vollstationären Pflege gesetzlich verankert.

Seit Einführung der sozialen Pflegeversicherung wurden immer wieder Befürchtungen geäußert, ein "Heimsog-Effekt" – also die Zunahme der relativen Inanspruchnahme von "teureren" stationären Pflegeleistungen –, werde die Pflegeversicherung finanziell unter Druck setzen. Gemäß der aktuellen Pflegestatistik (2009) bestätigt sich jedoch der "Heimsog-Effekt" bislang nicht. Gegenwärtig werden demnach mehr als zwei Drittel der Pflegebedürftigen zu Hause versorgt. Der Anteil der vollstationär in Heimen versorgten Pflegebedürftigen ist seit Ende der 1990er Jahre zunächst gestiegen, in den letzten Jahren jedoch wieder leicht gesunken und lag zuletzt bei 30,7 %. Entsprechend stellt das Statistische Bundesamt fest, dass sich im Vergleich der Jahre 2009 und 2007 kein Trend weg von der Pflege zu Hause und hin zu den vollstationären Pflegeheimen zeigt.

Ein Schwerpunkt der aktuellen sozialpolitischen Diskussion über die Pflegeversicherung liegt nun auf der Frage, ob und wie der hohe Anteil der Pflege zu Hause zukünftig beibehalten werden kann. Die Pflegebedürftigen werden zu Hause nach wie vor überwiegend allein durch Angehörige versorgt. Der Anteil dieser informellen (d. h. nicht erwerbsmäßigen) Pflege hat sich aber in den vergangenen Jahren verringert, während sich der Anteil der Pflege zu Hause durch – oder zumindest unter Beteiligung von – professionellen ambulanten Pflegediensten entsprechend von 28,8 % (1999) auf 34,3 % (2009) erhöht hat. Mehrere Entwicklungen tragen tendenziell zu einer Schwächung des informellen Pflegepotentials bei:

- die demographische Entwicklung (weniger Kinder insgesamt, geringere durchschnittliche Kinderzahl je Familie),

- die zunehmende Erwerbsbeteiligung von Frauen, die in der Vergangenheit zumeist die Angehörigenpflege übernahmen,
- die erhöhten Mobilitätsanforderungen auf dem Arbeitsmarkt, die dazu führen, dass Erwerbstätige häufiger räumlich entfernt von ihren pflegebedürftigen Angehörigen leben.

Gleichzeitig wird ein zunehmender Fachkräftemangel in der Pflege erwartet, so dass die Unterstützung der Angehörigenpflege zu Hause durch professionelle Dienste zukünftig erschwert werden dürfte.

Der Gesetzentwurf der Bundesregierung (BT-Drs. 17/6000) hat zum Ziel, durch die Verbesserung der Vereinbarkeit von Berufstätigkeit und Übernahme familiärer Pflegetätigkeit das informelle Pflegepotenzial zu stärken. Die Beurteilung des Gesetzentwurfs hängt entscheidend davon ab, an welcher Zielsetzung er gemessen wird. Dabei gibt es unterschiedliche Möglichkeiten, das übergeordnete Ziel der besseren Vereinbarkeit von Pflege und Beruf zu konkretisieren.

Mit Blick auf die Angehörigen, die pflegen wollen, bildet das wesentliche Ziel des Gesetzentwurfes, die finanzielle Abfederung einer Arbeitszeitreduzierung zu verbessern, deren Fehlen ein zentrales Problem der Angehörigenpflege darstellt. Daneben nennt die Bundesregierung als ein wichtiges Ziel ihres Gesetzentwurfes, Anreize für Betriebe zu schaffen, die Verbesserung der Rahmenbedingungen für die Vereinbarkeit von Pflege und Beruf für ihre Beschäftigten als ihre ureigene Aufgaben zu begreifen (vgl. BT-Drs. 17/6000, S. 29). Konkret sollen Arbeitgebern Anreize gesetzt werden, Beschäftigten für zwei Jahre die Pflege von nahen Angehörigen zu ermöglichen.

Aus diesen Konkretisierungen der Ziele lässt sich bereits der grundlegende Lösungsansatz ableiten: Eine verbesserte finanzielle Abfederung einer pflegebedingten Arbeitszeitreduzierung ist primär Aufgabe der Betriebe. Arbeitgeber sollen implizit die Funktion eines Kreditgebers bzw. eines Versicherers gegen Einkommensschwankungen übernehmen, um ihren Beschäftigten die Angehörigenpflege zu ermöglichen. Die Bundesregierung sieht die Rolle des Staates darin, den Betrieben Anreize zu setzen, diese Aufgabe stärker wahrzunehmen.

In diesem Sinne ist der Gesetzentwurf nach meiner Einschätzung zielführend.

- Mit der Verwendung von Wertguthaben zur Entgeltaufstockung können die Einkommenseinbußen der Beschäftigten während einer Pflegephase begrenzt werden. Der mit der vorgesehenen gesetzlichen Definition der Familienpflegezeit festgelegte Zeitraum von maximal

zwei Jahren ist für die Mehrzahl der Fälle von Angehörigenpflege angemessen.¹

- Die Bundesregierung unterstellt vor dem Hintergrund der demographischen Entwicklung und eines sich abzeichnenden zunehmenden Fachkräftemangels ein hohes Eigeninteresse der Betriebe daran, dass ihre qualifizierten Beschäftigten Angehörigenpflege und Beruf miteinander vereinbaren können. Diese Annahme ist plausibel.
- Der Sichtweise, dass die Verbesserung der Vereinbarkeit von Angehörigenpflege und Beruf eine Aufgabe ist, die primär innerhalb der Betriebe gelöst werden muss, entspricht der mit dem Gesetzentwurf gewählte Ansatz grundsätzlich freiwilliger Vereinbarungen zwischen Betrieben und ihren Beschäftigten. Die bestehenden gesetzlichen Rahmenbedingungen für die Absicherung flexibler Arbeitszeitregelungen bieten für solche Vereinbarungen eine geeignete Grundlage. Dieser Ansatz trägt der vermutlich sehr ausgeprägten Heterogenität der betrieblichen Bedürfnisse (je nach Unternehmensgröße, Branche, Exportorientierung, Qualifikationsstruktur der Mitarbeiter) Rechnung, aber auch der Heterogenität der individuellen Bedürfnisse der Beschäftigten hinsichtlich einer häuslichen Pflege von Angehörigen (räumliche Nähe, zeitliches Verhältnis eigener Pflege zur Unterstützung durch professionelle Dienste).
- Der zentrale Ansatzpunkt des Gesetzentwurfs ist es daher, diejenigen Betriebe zu unterstützen, die sich aufgrund von Liquiditäts- und Ausfallrisiken nicht in der Lage sehen, ihren Beschäftigten durch Lohnvorauszahlungen eine Angehörigenpflege zu ermöglichen. Zinslose Darlehen sowie Ausfallbürgschaften hinsichtlich des Versicherungsschutzes der Beschäftigten stellen adäquate Förderungsinstrumente für solche Fälle dar.

Eine wesentliche Kritik an dem Gesetzentwurf bezieht sich auf den fehlenden Rechtsanspruch der Beschäftigten auf eine Familienpflegezeit. Die in dem Gesetzentwurf enthaltenen Regelungen beziehen sich ausschließlich auf Betriebe, die für ihre freiwilligen Vereinbarungen mit den Beschäftigten eine Förderung in Form zinsloser Darlehen und einer Ausfallbürgschaft in Anspruch nehmen.

Angesichts der Dringlichkeit verbesserter Rahmenbedingungen für die Angehörigenpflege ist eine gewisse Skepsis nachzuvollziehen, ob die als notwendig erachteten Verbesserungen im Rahmen geförderter freiwilliger

¹ Vgl. Müller R, Unger R, Rothgang H (2010): Reicht eine zweijährige Familien-Pflegezeit für Arbeitnehmer? in: Soziale Sicherheit Nr. 6-7/2010, S. 230-237.

Vereinbarungen rechtzeitig erreicht werden können. Die Einführung eines Rechtsanspruchs könnte eine stärkere gesellschaftspolitische Signalwirkung entfalten, sie wäre allerdings voraussichtlich mit größeren Effizienzeinbußen verbunden. Der Betrachtungsweise der Vereinbarkeit von Pflege und Beruf als ureigene Aufgabe der Betriebe entspricht es, den Betrieben entsprechende Gestaltungsspielräume zu gewähren. Ein Rechtsanspruch ginge notgedrungen mit gesetzlichen Normierungen und Typisierungen einher, die diese Spielräume teilweise deutlich beschränken würden. Damit könnte den sich in der Praxis häufig unterschiedlich gestaltenden Vereinbarkeitsproblemen sowie der Vielgestaltigkeit betrieblicher Rahmenbedingungen weniger entsprochen werden.

Unabhängig von diesem grundsätzlichen Argument dürfte ein Rechtsanspruch auch in einen systematischen Widerspruch dazu stehen, die betrieblichen Zeitwertkonten als zentralen Baustein der finanziellen Abfederung von Einkommensverlusten während der Pflegephase zu nutzen.

Die Verwendung von Wertguthaben zur finanziellen Flankierung von Pflegezeiten basiert gegenwärtig auf einer Kann-Bestimmung, von der die Vertragsparteien abweichen können (§ 7c SGB IV). Dass überhaupt die Pflegezeit neben anderen als möglicher Zweck der Verwendung angesparter Wertguthaben im SGB IV gesetzlich normiert wird, ist allein auf die Stundung der Sozialversicherungsbeiträge für die angesammelte Arbeitszeit zurückzuführen. Gemäß Absatz 2 des § 7c SGB IV können die Vertragsparteien die Zwecke, für die Wertguthaben in Anspruch genommen werden können, abweichend von den im Gesetz aufgeführten Zwecken "auf bestimmte Zwecke beschränken". In der Gesetzesbegründung zum "Flexi II"-Gesetz (BT-Drs. 16/10289, S. 15) heißt es ausdrücklich: "Grundsätzlich sind die Vertragsparteien in der Vereinbarung der Verwendung des Wertguthabens frei und können auch von den 'Insbesondere-Vorgaben' beliebig abweichen...Die Regelung in Absatz 2 stellt klar, dass die individuelle Vereinbarung wie auch bisher in die Verfügungsmacht der Vertragsparteien gestellt wird und damit jede Form der Arbeitszeitflexibilisierung bei Wertguthaben weiterhin zulässig ist."

Die dadurch beschriebene Flexibilität entspricht dem Ziel des Gesetzgebers, gesetzliche Rahmenbedingungen für vielfältigste Modelle der Flexibilisierung von Arbeitszeit zu schaffen und damit den teilweise ganz unterschiedlichen Zielsetzungen entsprechender Vereinbarungen Rechnung zu tragen (vgl. BT-Drs. 16/10289, S. 10). Mit einem Rechtsanspruch auf Familienpflegezeit würde sowohl die Pflegezeit als möglicher Verwendungszweck (§ 7c Abs. 1 Nr. 1 a) SGB IV) als auch der Zeitraum der für ein vereinbartes Wertguthaben zu erbringenden Arbeitsleistung (gem. § 7b Nr. 4 SGB IV "vor oder nach") der Entscheidungsfreiheit der Vertragsparteien entzogen.

Zu bedenken sind vor diesem Hintergrund mögliche Bestandsschutzregelungen bei Einführung eines Rechtsanspruchs. Es dürfte rechtlich problematisch sein, bestehende Wertguthabenvereinbarungen, die freiwillig und unter Nutzung der gegenwärtigen Gestaltungsflexibilität getroffen wurden, im Nachhinein einem Rechtsanspruch hinsichtlich der Pflegezeit als Verwendungszweck zu unterwerfen. Der Rechtsanspruch dürfte sich somit problemlos nur für zukünftige Wertguthabenvereinbarungen einführen lassen, wobei die grundsätzliche Entscheidung für eine solche Vereinbarung weiterhin freiwillig bliebe. Außerdem ist davon auszugehen, dass dann zukünftige Wertguthaben nicht mehr die bisher aufgrund der langfristigen Festlegung erzielbaren Verzinsungen erreichen können.

Auch angesichts des nach wie vor sehr lückenhaften Wissens über die Auswirkungen der bisherigen gesetzlichen Maßnahmen zur Förderung der Vereinbarkeit von Beruf, Familie und Pflege sowie über die gegenwärtige Verbreitung und Umsetzung freiwilliger Wertguthabenvereinbarungen gemäß § 7b SGB IV lässt sich ein Rechtsanspruch gegenwärtig nur schwer begründen.

Eine Voraussetzung der Förderung von Arbeitgebern durch zinslose Darlehen ist der Abschluss einer Familienpflegezeitversicherung durch die Beschäftigten, die ihre Angehörigen pflegen wollen. Diese Versicherung deckt das Ausfallrisiko, dass Beschäftigte infolge von Tod oder Berufsunfähigkeit die Lohnvorauszahlungen (negative Wertguthaben) in der Nachpflegephase nicht (vollständig) ausgleichen können. Dieses Ausfallrisiko entsteht dem Bund, weil Arbeitgeber einen Anspruch auf Erlass der Rückzahlung der zinslosen Darlehen haben, wenn Beschäftigte mit der Rückzahlung der Lohnvorauszahlungen (bzw. dem Ausgleich der negativen Wertguthaben) in Verzug geraten. Die Bundesregierung schätzt die finanzielle Belastung der Beschäftigten durch den Abschluss einer Familienpflegezeitversicherung als sehr gering ein (unterer zweistelliger Euro-Bereich).

Die Familienpflegezeitversicherung ist ein konstitutives Element der Förderung der Familienpflegezeit. Hierbei würde es sich um eine neue Art von Einkommensversicherung handeln, deren Gestaltung sich an ähnlichen Versicherungsbereichen orientieren dürfte (Lebens-, Berufsunfähigkeits- oder Restschuldversicherungen). Hier stellt sich die Frage, inwiefern ein solcher neuer Versicherungsmarkt Regulierungen erforderlich macht, damit die Förderungsziele des Gesetzentwurfes erreicht werden können. Schließlich kämen freiwillige und einvernehmliche Vereinbarungen zwischen Arbeitgebern und Beschäftigten über eine Familienpflegezeit, die unter der Voraussetzung einer Förderung durch zinslose Darlehen und staatliche Ausfallbürgschaft getroffen wurden, nicht zustande, wenn die Beschäftigten nicht den erforderlichen Versicherungsschutz erwerben können.

Es sind im Wesentlichen zwei Aspekte, die ein im Sinne des Förderungsziels adäquates Angebot einer Familienpflegezeitversicherung erschweren könnten:

- Vor allem zu Beginn rechnet die Bundesregierung mit noch relativ geringen Fallzahlen, für die ersten drei Jahre geht sie von einer jährlichen Anzahl von Beschäftigten mit Familienpflegezeit von jeweils unter 10.000 aus. Da die Familienpflegezeitversicherung erst mit Beginn der Familienpflegezeit abgeschlossen wird, ist das Versichertenkollektiv relativ zu vergleichbaren Versicherungszweigen klein. Dies erhöht für sich genommen die Volatilität der zu erwartenden Versicherungsleistungen und erschwert das Angebot, zumal keine spezifischen Erfahrungswerte mit einer solchen Versicherung vorliegen (beispielsweise hinsichtlich möglicher systematischer Zusammenhänge zwischen der Übernahme der Angehörigenpflege einerseits und dem Berufsunfähigkeitsrisiko andererseits). Andererseits ist die maximale Versicherungsleistung aufgrund der zeitlich limitierten Pflegephase, über die sich ein ausgleichendes negatives Wertguthaben ansammeln kann, entsprechend begrenzt. Ein intensiver Anbieterwettbewerb dürfte angesichts der zu erwartenden Marktgröße kaum zu erwarten sein.
- Im Gesetzentwurf ist bislang als einzige Regulierung vorgesehen, dass die Versicherungsprämien unabhängig vom Geschlecht kalkuliert werden müssen (Unisex-Tarife). Damit wären Prämiendifferenzierungen nach Alter, Gesundheitszustand und/oder Vorerkrankungen möglich. Gerade der Bereich der Berufsunfähigkeitsversicherungen verdeutlicht, dass Gesundheitsprüfungen vor Vertragsabschluss zu hohen Prämienzuschlägen und/oder zu Leistungsausschlüssen führen können und für die Versicherungsunternehmen ein etabliertes Instrument der Risikosteuerung darstellen. Derartige Risikodifferenzierungen dürfte es für viele Beschäftigte schwierig machen, die Voraussetzungen für eine Vereinbarung mit ihrem Arbeitgeber über eine Familienpflegezeit zu erfüllen.

Damit die Förderung betrieblicher Vereinbarungen zur besseren Vereinbarkeit von Pflege und Beruf eine möglichst breite Wirkung erzielen kann, sollten die Anbieter der Familienpflegezeitversicherungen auf jede Art der Prämiendifferenzierung nach individuellen Risikomerkmale (neben Geschlecht auch Alter und Gesundheitszustand) verzichten. Darüber hinaus sollte festgelegt werden, auf welche Weise einer möglichen Risikoselektion entgegengewirkt werden kann, um Wettbewerbsverzerrungen zwischen verschiedenen Anbietern zu vermeiden.

Wird gemäß dem Gesetzentwurf auf einen Kontrahierungszwang der Versicherungsanbieter verzichtet, ist zu prüfen, ob zusätzliche Maßnahmen er-

forderlich sind, damit alle Beschäftigten, die ihre Angehörigen pflegen möchten, eine Familienpflegezeitversicherung erhalten können. Gruppenversicherungen auf der Basis einer Rahmenvereinbarung zwischen Arbeitgeber und Versicherer können den Zugang der Beschäftigten zu einer Familienpflegezeitversicherung erleichtern. Darüber hinaus sollten Auffanglösungen für diejenigen Beschäftigten geschaffen werden, die keinen Versicherungsvertrag mit einem privaten Versicherungsunternehmen abschließen können.