



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

Ausschussdrucksache  
17(13)118h

## STELLUNGNAHME

Berlin, 14. September 2011

---

### Deutscher Industrie- und Handelskammertag

---

Zum Thema:

#### **Entwurf eines Gesetzes zur Vereinbarkeit von Pflege und Beruf Gesetzentwurf der Bundesregierung vom 06.06.2011 (BT-Drs. 17/60000)**

#### **Grundsätzliches:**

Ziel des vorliegenden Gesetzentwurfs ist es, den Betrieben und ihren Mitarbeitern ein Instrument an die Hand zu geben, mit dem sie die Vereinbarkeit von Beruf und Pflege verbessern können. Diese Aufgabe wird in den kommenden Jahren und Jahrzehnten eine wachsende Herausforderung, denn der demografische Wandel wird eine zunehmende Zahl an Pflegebedürftigen mit sich bringen. Damit stellt sich für eine immer größere Zahl von Beschäftigten die Frage, wie sie ihre Berufstätigkeit mit der Pflegebedürftigkeit von Angehörigen vereinbaren können, so sie diese – jedenfalls zeitweise – auch selber pflegen möchten.

Der demografische Wandel wird zudem langfristig den Fachkräftemangel noch verstärken, unter dem viele Unternehmen jetzt schon leiden. Es ist deswegen im Interesse der Betriebe, dass ihre Beschäftigten aufgrund einer Pflegesituation nicht komplett aus ihrer Berufstätigkeit aussteigen, sondern - zumindest teilweise - im Betrieb bleiben und sich an diesen gebunden fühlen. Dies liegt auch im Interesse der Beschäftigten, die häufig die Erwerbstätigkeit als Ausgleich zur pflegerischen Tätigkeit schätzen.

Es ist daher grundsätzlich richtig, sich der besseren Vereinbarkeit von Pflege und Beruf anzunehmen und zu verdeutlichen, dass hier künftig noch stärker als heute kreative Lösungen zwischen Betrieben und ihren Mitarbeitern gefunden werden müssen. Diese Lösungen müssen die Belange beider Seiten berücksichtigen, denn die Last der Anpassung an diesen demografischen Wandel darf nicht lediglich einer gesellschaftlichen Gruppe auferlegt werden. Hier gibt es bereits viele gute Beispiele in der betrieblichen Praxis. So bieten 35 Prozent der Betriebe laut Unternehmensbarometer 2010 des Bundesfamilienministeriums ihren Beschäftigten an, kurzfristig die Arbeit zu unterbrechen, um pflegebedürftige Angehörige zu betreuen. Daneben gibt es noch eine Viel-

zahl weiterer Angebote, die von flexiblen Arbeitszeiten über die Bereitstellung von Informationen bis zu der Buchung von Belegplätzen für Tagespflege durch das Unternehmen reicht. Außerdem bieten Unternehmen konkrete Hilfe durch Seminare, haushaltsnahe Dienstleistungen wie Bügelservice oder Essen aus der Kantine sowie psychologische Beratung durch Experten und/oder Gesprächsrunden der Betroffenen untereinander.

Zur Unterstützung und als Ergänzung zum Engagement der Betriebe ist jedoch eine gute Infra- und Informationsstruktur nötig, da die Pflegeproblematik nicht von den Unternehmen allein, sondern nur gemeinsam mit den Institutionen und Anbietern vor Ort gelöst werden kann. Es bedarf zum Beispiel ausreichender (Tages-)Pflegeplätze, damit die Beschäftigten auf Wunsch ihre Angehörigen dort kurzfristig gut versorgt wissen und den Unternehmen die Möglichkeit für Kooperationen gegeben wird. Vor dem Hintergrund des zunehmenden Fachkräftemangels und der Alterung der Bevölkerung ist die Pflege letztlich eine gesamtgesellschaftliche Aufgabe.

Der vorliegende Gesetzentwurf bietet einen weiteren Baustein in dieser Liste der möglichen Lösungen. Betriebe und ihre Mitarbeiter können vereinbaren, die Familienpflegezeit einzuführen, so dass Mitarbeiter für maximal zwei Jahre ihre Arbeitszeit reduzieren (bis zu einem Mindestumfang von 15 Stunden pro Woche) und die Hälfte des auf diese Weise reduzierten Lohnes wiederum als Aufstockungsbetrag erhalten. Die Finanzierung erfolgt über Zeitwertkonten, und der Betrieb kann zur Refinanzierung einen zinslosen Kredit beim Bundesamt für Familie und zivilgesellschaftliche Aufgaben erhalten. Im Falle der Inanspruchnahme muss zudem eine Versicherung über diesen Betrag abgeschlossen werden.

Die Familienpflegezeit als freiwilliges Instrument, das die Betriebe und ihre Mitarbeiter nutzen können, wenn es in ihrem jeweiligen Umfeld eingesetzt werden kann, ist ein im Kern sinnvolles Angebot zu einer besseren Vereinbarkeit von Familie und Beruf. Insbesondere für Frauen, die heute noch zum größten Teil die Pflegeaufgaben übernehmen, kann dieses Modell eine Möglichkeit bieten, im Beruf zu bleiben, anstatt komplett auszusteigen und damit in die sogenannte „Pflegefalle“ zu geraten. Auf diese Weise werden kontinuierliche Erwerbstätigkeitsverläufe – insbesondere von Frauen – unterstützt.

Dennoch ist die Familienpflegezeit nur eine Variante für gute Lösungen zur besseren Vereinbarkeit von Beruf und Pflege. Denn das derzeitige Modell, wie es mit diesem Gesetzentwurf ausgestaltet ist, wird insbesondere für kleine und mittlere Unternehmen, die in den meisten Fällen nicht über Zeitwertkonten verfügen, nur eingeschränkt

praktikabel sein. Die quantitative Erwartung in Bezug auf die Inanspruchnahme sollte aus diesen Gründen nicht zu hoch sein. Um die kleinen und mittleren Unternehmen bei diesem Gesetz mitzunehmen, sollten auch der bürokratische Aufwand für die Betriebe so gering wie möglich gehalten werden, und die zusätzlichen Meldepflichten sollten auf ein Mindestmaß beschränkt werden. Als ein Baustein zur besseren Vereinbarkeit von Familie und Beruf ist es aber gleichwohl im Grundsatz sinnvoll, wobei die in dieser Stellungnahme enthaltenen Hinweise beachtet werden sollten.

Aus Sicht des DIHK ist es insbesondere richtig, dass das Familienpflegezeitgesetz auf eine freiwillige, vertragliche Vereinbarung von Arbeitgebern und Beschäftigten setzt. Auf diese Weise können die individuellen Gegebenheiten im Betrieb berücksichtigt werden. Die Ausgestaltung als Fördergesetz ermöglicht es den Unternehmen, etwaige finanzielle Belastungen aufzufangen und schafft so größere Spielräume für eine bessere Vereinbarkeit von Beruf und Pflegeaufgaben.

Vor diesem Hintergrund sind die folgenden Anregungen darauf ausgerichtet, noch im Entwurf enthaltene unnötige Hemmnisse abzubauen.

## **Detailanmerkungen zum Gesetzentwurf:**

### **Artikel 1 Gesetz über die Familienpflegezeit**

#### **Grundsätzlich zu § 3:**

Insgesamt ist die Formulierung des § 3 sehr kompliziert, gepaart mit Querverweisen auf andere Gesetze sowie mit Verweisen innerhalb des Gesetzes auf erst nachfolgende Passagen. Dies ist schwer verständlich und nicht anwenderfreundlich. Außerdem ist eine klare Definition der maßgeblichen Begriffe wie z. B. „Ausgleich des Wertguthabens“ unumgänglich, um Rechtssicherheit zu schaffen. In § 3 Abs. 1, Ziffer 1 cc) wurde die Anregung des DIHK aufgenommen, den Begriff des monatlichen Arbeitsentgeltes, an dem sich der Aufstockungsbetrag orientiert, genauer zu definieren. Jedoch ist die derzeitige Formulierung nicht ausreichend verständlich.

Unklar sind die Rechtsfolgen, wenn die Vereinbarung zwischen Unternehmen und Arbeitnehmern nach Auffassung des zuständigen Bundesamts nicht den gesetzlichen Vorgaben entspricht. Nach jetzigem Wortlaut besteht das Risiko, dass der Unternehmer kein Darlehen erhält oder dass gar die Wirksamkeit des Familienpflegezeitvertrages mit dem Beschäftigten in Frage steht. Die Unternehmen sollten vor Unterzeichnung des Vertrags von der zuständigen Behörde eine verbindliche Vorabprüfung bzgl.

der Einhaltung der gesetzlichen Vorschriften beanspruchen können. Mit Blick auf eine bessere betriebliche Praxis wäre die Erstellung eines Mustervertrages sinnvoll.

**Zu § 3 Absatz 1 c):**

Hinsichtlich des Ausgleichs des Wertguthabens ist zu prüfen, ob die Verrechnung der Aufstockungsbeiträge daran scheitern könnte, dass das Arbeitsentgelt innerhalb der Pfändungsfreigrenze liegt (§ 394 BGB). Sollte die Verrechnungsmöglichkeit scheitern, müsste dies im Gesetz oder zumindest in der Gesetzesbegründung geklärt sein.

Im Rahmen der Berufsausbildung könnte die Vereinbarung über die Rückzahlung des Aufstockungsbetrags während der Nachpflegephase zudem gegen § 12 Abs. 1 Satz 1 Berufsbildungsgesetz verstoßen. Hier wäre klarzustellen, ob eine Ausnahmeregelung für die Inanspruchnahme der Familienpflegezeit während der Ausbildung gewollt ist, also während der Ausbildung keine Familienpflegezeit in Anspruch genommen werden kann. Sollte diese Einschränkung nicht gewünscht sein, wäre die Bindung auch für die Zeit nach der Ausbildung wegen § 12 Abs. 1 Satz 1 nichtig. Wie dieser Konflikt gelöst werden sollte, müsste zumindest in der Gesetzesbegründung klargestellt werden, um Rechtssicherheit für die Unternehmen zu garantieren.

**Zu § 4:**

Es bleibt unklar, wer die Versicherungsprämie für die Familienpflegeversicherung zahlen soll. Sachgerecht wäre eine Verpflichtung des Arbeitnehmers als Begünstigtem.

Einer Kündigung des Versicherungsvertrages aufgrund Zahlungsverzuges des Beschäftigten kann der Arbeitgeber begegnen, indem er die Versicherungsprämie selbst zahlt. Es muss jedoch deutlich gemacht werden, dass der Arbeitgeber im Wege der Vertragsgestaltung für diesen Fall einen Regressanspruch gegen den Beschäftigten formulieren kann.

**Zu § 5:**

Aus diesem Paragraph wird deutlich, dass sich eine Vereinbarung zwischen Arbeitgeber und Arbeitnehmer nicht allein auf die in § 3 Abs. 1 Ziffer 1 geregelten Aspekte beschränken sollte. In dieser Vereinbarung müsste auch die Wirksamkeit der Vereinbarung mit dem Ende der Förderfähigkeit verknüpft werden. So soll die Förderfähigkeit der Familienpflegezeit etwa vorzeitig enden, wenn der Beschäftigte den Mindestumfang der wöchentlichen Arbeitszeit auf Grund gesetzlicher oder kollektivvertraglicher Bestimmungen unterschreitet. Die Folge ist die Einstellung der Förderung seitens des Bundesamtes für Familie gegenüber dem Arbeitgeber. Die Rechtsfolgen im Hinblick

auf die vertraglichen Verpflichtungen des Arbeitgebers gegenüber dem Beschäftigten bleiben dabei unklar. Mangels anderweitiger Vorgabe müsste der Arbeitgeber möglicherweise nach § 2 Absatz 1 die Aufstockung des Arbeitsentgeltes bis zur vertraglich vereinbarten Beendigung der Pflegezeit weiter zahlen, obwohl eine Förderung nicht mehr besteht. Hier besteht Klarstellungsbedarf, bzw. es sollte explizit darauf hingewiesen werden, dass diese Zusammenhänge Bestandteil der vertraglichen Regelung sein sollten.

**Zu § 8 Abs. 1 und 2:**

Der Erlass der Rückzahlungsforderungen nach Abs. 1 ist richtig, ebenso die Möglichkeit nach Absatz 2 zur Übernahme der Verpflichtungen des Beschäftigten durch das Bundesamt für Familie und zivilgesellschaftliche Aufgaben, wenn der Arbeitnehmer seinen Verpflichtungen nicht nachkommt.

**Zu § 9 Abs. 2 und 3:**

Im Gegensatz zum Referentenentwurf enthält § 9 Abs. 3 FamPflegeZG-E nunmehr ein generelles Kündigungsverbot für den Arbeitgeber. Während der Referentenentwurf noch von einem Kündigungsverbot „wegen der Inanspruchnahme der Familienpflegezeit“ gesprochen hat, ist nun eine Arbeitgeberkündigung „während der Inanspruchnahme der Familienpflegezeit“ grundsätzlich ausgeschlossen. Sie ist nur ausnahmsweise zulässig, wenn sie die jeweils zuständige Landesbehörde für zulässig erklärt. Diese Regelung ist nicht sachgerecht und auch nicht im Interesse des pflegenden Angehörigen erforderlich. Die Einholung einer solchen Zustimmung ist nicht nur mit Bürokratie und zeitlicher Verzögerung, sondern auch mit einer erheblichen Unsicherheit für den Arbeitgeber verbunden. Flexibilität beim Kündigungsschutz ist für die Unternehmen ein wichtiger Aspekt. Muss der Arbeitgeber damit rechnen, dass ein Arbeitnehmer über mehrere Jahre (bis zu zwei Jahren Familienpflegezeit und während der gesamten Nachpflegephase) grundsätzlich nicht mehr kündbar ist, trägt er mit der Gewährung der Familienpflegezeit das volle Risiko der Weiterbeschäftigungsmöglichkeit. Damit steht auch zu befürchten, dass sich dieses grundsätzliche Kündigungsverbot zu Lasten von pflegewilligen Angehörigen auswirkt.

Im Übrigen führt die Arbeitgeberkündigung ohnehin zu einer erheblichen Kostenbelastung des Arbeitgebers. Schließlich ist er in der Pflegephase durch erhöhte Lohnzahlungen in Vorleistung getreten. Sofern er seine Vorleistungspflicht durch ein Darlehen ausgeglichen hat, muss er dieses Darlehen nun selbst zurückzahlen, denn der Beschäftigte kann das „negative“ Wertguthaben in der Nachpflegephase nicht mehr auffüllen. Ist eine Aufrechnung nicht möglich, besteht auch kein Ausgleichsanspruch des Arbeitgebers gegen den Arbeitnehmer, wenn er das Beschäftigungsverhältnis aus anderen als verhaltensbedingten Gründen kündigt (§ 9 Abs. 2 letzter Satz FamPflegeZG-

E). Damit besteht auch kein Anspruch auf Erlass der Darlehensrückzahlungsforderung (§ 8 Abs. 1 FamPflegeZG-E). Der Arbeitgeber hat also gar kein Interesse daran, das Beschäftigungsverhältnis zu kündigen, da dann seine Vorleistungen - außer bei der verhaltensbedingten Kündigung oder wenn eine Aufrechnung möglich ist - nicht ausgeglichen werden und ihm somit ein erheblicher finanzieller Schaden entsteht.

Im Falle einer betriebsbedingten Kündigung darf der Unternehmer zwar Personen in Familienpflegezeit wohl von der Sozialwahl ausnehmen, da er diese schließlich gar nicht kündigen darf. Dies ist jedoch unklar, und gänzlich offen sind Fälle wie Betriebs(teil)stilllegung. In einer solchen Notsituation würde der Betrieb durch offene Rückzahlungsansprüche noch stärker belastet. Es sollte daher zumindest eine Härtefall-Regelung geben, nach der – wie bei der arbeitnehmerseitigen Kündigung - auch bei Betriebs-(teil)Stilllegungen der Anspruch auf Ausgleich nicht ersatzlos entfällt.

#### **Weiterhin sind folgende Aspekte zu beachten:**

- Welche Regelungen greifen für den Fall, dass zunächst von einer geringeren Pflegezeit ausgegangen worden ist, als später tatsächlich benötigt wird (vorausgesetzt, dass sich der tatsächlich erforderliche Zeitraum innerhalb der Zwei-Jahres-Frist bewegt)?
- Im Gegensatz zum Referentenentwurf ist nun nicht mehr festgelegt, dass die gesetzliche Pflegezeit erst nach Beendigung der Nachpflegephase der Familienpflegezeit in Anspruch genommen werden darf. Dies war im Referentenentwurf im Artikel 2, Änderung des Pflegezeitgesetzes, enthalten. Ohne diese Vorgabe unterliegt der Arbeitgeber dem Risiko, dass er die erbrachte Vorleistung nicht zeitnah durch den Arbeitnehmer ausgeglichen bekommt, denn er kann die Ratenzahlungen nicht vom Lohn einbehalten, sondern muss sie von seinem, sich in Pflegezeit und damit in Abwesenheit befindlichen, Mitarbeiter einfordern. Die Regelung sollte daher wieder aufgenommen werden.
- Für die Versicherungswirtschaft enthält der vorliegende Gesetzesentwurf noch Unsicherheiten, die u. a. auf die Beitragshöhe Auswirkungen haben. Geklärt werden sollte insbesondere, welche genaue Form der Berufsunfähigkeit (Umfang der Minderung der Berufsausübung, Zeitpunkt und Höhe der Leistung) abgesichert werden soll und wie mit Veränderungen der ursprünglichen Vereinbarung zwischen Arbeitgeber und Beschäftigten - wie z. B. durch längere Arbeitsunfähigkeit der oder des Beschäftigten oder Tod der zu pflegenden Person - umgegangen wird.

## **Zu den Anträgen der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN:**

Die Forderung nach einer dreimonatigen Pflegezeit mit einer steuerfinanzierten Lohnersatzleistung lässt unberücksichtigt, dass es bereits eine Vielzahl an gesetzlichen Regelungen gibt, um eine bessere Vereinbarkeit von Beruf und Pflege im Allgemeinen und Auszeiten im Besonderen zu ermöglichen, wie z.B. die sechsmonatige Pflegezeit und die zehntägige Pflegeauszeit. Es bedarf keiner weiteren gesetzlichen Regelungen. Um den individuellen Gegebenheiten im Betrieb gerecht zu werden, sind sie ohnehin nicht geeignet. Vielmehr bremsen sie unternehmerische Eigeninitiative und Engagement.

Die geforderte Inanspruchnahme auch durch Personen ohne verwandtschaftliche Beziehung zu den zu Pflegenden wäre ebenfalls nicht sinnvoll. Dies würde die Kosten der Pflegezeit in die Höhe treiben und für die Betriebe ein unkalkulierbares finanzielles und organisatorisches Risiko bedeuten.

Eine gute ausgebaute Infra- und Informationsstruktur im Pflegebereich, wie sie die flankierenden Maßnahmen vorsehen, um eine professionelle, unabhängige und wohnortnahe Beratung zu garantieren, ist grundsätzlich sinnvoll. Doch gilt es, die konkreten Vorschläge mit Blick auf ihre finanzielle Umsetzbarkeit zu überprüfen, nicht zuletzt vor dem Hintergrund der angespannten Haushaltsslage und der absehbaren steigenden Belastungen der Sozialversicherungssysteme aufgrund des demografischen Wandels.

Die Forderung der Fraktion "BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN" nach einem gesetzlichen Anspruch im Teilzeit- und Befristungsgesetz auf Rückkehr zur ursprünglichen Stundenzahl ist abzulehnen. Zum einen wäre es merkwürdig, wenn dieses Rückkehrrecht durch eine Vorschrift im TzBfG ausschließlich für den Fall der Arbeitszeitreduzierung zur Pflege eines Angehörigen eingeführt würde. Der Antrag liest sich dementsprechend bereits so, als sei er für jeden Fall der Arbeitszeitreduzierung gewollt. Dies wäre allerdings eine ganz enorme Änderung des allgemeinen Teilzeitrechts, die aus Sicht der Unternehmen neue finanzielle und vor allem organisatorische Belastungen mit sich bringt. Diese Änderung ist zudem nicht erforderlich, da es mit § 9 TzBfG bereits eine ausreichende Regelung zur Verlängerung der Arbeitszeit gibt. Einvernehmliche Änderungen der Arbeitszeit sind darüber hinaus ohnehin immer möglich. Ein zusätzlicher Anspruch ist daher überflüssig und schafft nur weitere Belastungen.

**Zu den Anträgen der Fraktion DIE LINKE**

Die geforderte 6-wöchige Pflegezeit ist ähnlich zu beurteilen wie die Forderung der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen. Sie lässt außer Acht, dass es bereits eine Vielzahl an gesetzlichen Regelungen gibt, um eine bessere Vereinbarkeit von Beruf und Pflege im Allgemeinen und Auszeiten im Besonderen zu ermöglichen, wie z.B. die sechsmonatige Pflegezeit und die zehntägige Pflegeauszeit.

Den Forderungen der Fraktion DIE LINKE nach Teilzeitmöglichkeiten und flexiblen Arbeitsorganisations- und -zeitregelungen kommt die Wirtschaft bereits nach. Die Teilzeitmöglichkeiten sind ausreichend durch das Teilzeit- und Befristungsgesetz geregelt. Fast alle Unternehmen (95,8 Prozent) bieten laut Unternehmensmonitor 2010 zumindest eine Maßnahme in der Arbeitszeitflexibilisierung oder Tlearbeit an. Besonders verbreitet sind Teilzeitangebote, individuell vereinbarte Arbeitszeiten und eine flexible Tages- und Wochenarbeitszeit. Außerdem bieten bereits 35 Prozent der Unternehmen ihren Beschäftigten an, kurzfristig die Arbeit zu unterbrechen, um pflegebedürftige Angehörige zu betreuen

Die als Sofortmaßnahme geforderten Leistungsausweitungen in der Pflegeversicherung sind mit Blick auf die entstehenden (Beitrags-)kosten kritisch zu beurteilen. Ein Finanzierungskonzept fehlt, ein Anstieg der Lohnzusatzkosten ist in jedem Fall abzulehnen. Auch die Forderung der Fraktion DIE LINKE nach einer sogenannten „solidarischen Bürgerversicherung“ lehnt die IHK-Organisation ab. Ein solches Modell hält an der beschäftigungsfeindlichen Kopplung der Versicherungsbeiträge an die Löhne fest und belastet damit die Betriebe. Auch wird die Demographiefestigkeit der Versicherung nicht gestärkt, was steigende Beiträge und damit eine höhere Belastung von Beitragszahlern und Wirtschaft vorprogrammiert. Vielmehr muss auf lohnunabhängige Pauschalen in Kombination mit steuerfinanzierter Unterstützung derjenigen, die die Pauschalen nicht zahlen können, umgestellt werden.

Berlin, 14.09.2011

B2/CU

B2/Zim

B9/Rp