

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, Verdienstauffälle, 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.

zugenommen³, 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-Studie⁵ 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