

Deutscher Bundestag
Ausschuss f. Familie,
Senioren, Frauen u. Jugend
Ausschussdrucksache
18(13)31



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 Gesetzes 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 Pflegeaufgaben 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 Pflegenden 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 Freistellungsarten 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 Pflegesituation 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 –verbände 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