

**Abteilung Sozialpolitik**

Tel.: 030 / 72 62 22 – 199

Fax: 030 / 72 62 22 – 328

Sekretariat: 030 / 72 62 22 – 125

E-Mail:

[fabian.mueller-zetzsche@sovd.de](mailto:fabian.mueller-zetzsche@sovd.de)

## **Stellungnahme des Sozialverband Deutschland (SoVD)**

### **Zum Gesetzentwurf der Bundesregierung für ein Gesetz zur Vereinbarkeit von Pflege und Beruf (Familienpflegezeitgesetz – FPfZG) – BR-Drs. 207/11 vom 15.4.2011**

#### **1. Vorbemerkung**

Die Sicherstellung einer qualitativ hochwertigen und würdevollen Pflege für alle hilfe- und pflegebedürftigen Menschen ist eine erstrangige Aufgabe jeder solidarischen Gesellschaft. In Deutschland beziehen heute bereits über 2,3 Millionen Menschen Leistungen aus der Pflegeversicherung. Mehr als zwei Drittel von ihnen werden zu Hause gepflegt.

Die Versorgung von Menschen mit Hilfe- und Pflegebedarf im häuslichen Umfeld entspricht den Wünschen und Bedürfnissen der meisten Menschen. Sie möchten auch bei eintretender Hilfe- oder Pflegebedürftigkeit nicht in eine stationäre (Groß)Pflegeeinrichtung übersiedeln müssen, sondern so lange wie möglich in ihrer häuslichen Umgebung verbleiben. Umfragen belegen, dass auch die Mehrzahl der Beschäftigten ihre Angehörigen am liebsten selbst betreuen möchte. Eine vorrangig häusliche Versorgung durch nahe Angehörige entspricht auch den Grundsätzen des SGB XI. Schließlich ist die Betreuung von pflegebedürftigen Menschen im häuslichen Umfeld durch pflegende Angehörige für die Pflegekassen regelmäßig finanziell günstiger als eine vollstationäre Pflege.

Mit dem 2008 in Kraft getretenen Pflegezeitgesetz (PflegeZG), an dessen Entstehung der Sozialverband Deutschland (SoVD) maßgeblich beteiligt war, haben sich die Rahmenbedingungen für die Vereinbarkeit von Beruf und Pflege bereits verbessert. Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer in Betrieben mit in der Regel mehr als 15 Beschäftigten haben nun einen

Rechtsanspruch darauf, bei unerwartet eintretender Pflegebedürftigkeit von Angehörigen bis zu zehn Arbeitstage der Arbeit fernzubleiben (§ 2 Absatz 1 PflegeZG). Darüber hinaus haben sie einen Anspruch auf vollständige oder teilweise unentgeltliche Freistellung von der Arbeit zur Angehörigenpflege (§§ 3 und 4 PflegeZG).

Ausgehend von der Einschätzung, dass es weiter einen großen Bedarf an pflegenden Angehörigen gibt, jedoch die Pflegezeit mit einer Dauer von maximal sechs Monaten zu kurz und aufgrund des Verdienstausfalls für Beschäftigte nicht attraktiv ist, haben sich die Regierungskoalitionen im Koalitionsvertrag aus dem Jahr 2009 darauf verständigt, „*verbesserte Maßnahmen zur Förderung der Vereinbarkeit von Pflege und Beruf zu entwickeln*“. Am 23. März 2011 hat das Bundeskabinett den Entwurf eines Gesetzes zur Vereinbarung von Pflege und Beruf beschlossen.

## **2. Inhalt des Gesetzentwurfs**

Ziel des Gesetzes zur Vereinbarkeit von Pflege und Beruf ist es, das Pflegepotential der Angehörigen besser auszuschöpfen, indem die Möglichkeiten zur Vereinbarkeit von Beruf und familiärer Pflege verbessert werden. Die Vereinbarung der Familienpflegezeit erfolgt auf vertraglicher Basis zwischen Arbeitgebern und Arbeitnehmern. Vorgesehen ist, dass Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer ihre wöchentliche Arbeitszeit für einen Zeitraum von bis zu 24 Monaten auf bis zu 15 Stunden reduzieren können. So sollen sie genug Zeit für die Pflege naher Angehöriger haben, zugleich aber nicht vollständig aus ihrem Beruf ausscheiden. Um die mit der Reduzierung der Stundenzahl verbundenen Einkommenseinbußen abzumildern, wird ihr Arbeitsentgelt um die Hälfte des Reduzierten aufgestockt. Die Aufstockung soll aus Wertguthaben finanziert werden. Ist kein positives Wertguthaben vorhanden, so wird mit Beginn der Familienpflegezeit ein Wertguthaben eingerichtet, das sich sukzessive in den negativen Bereich entwickelt und nach Beendigung der Familienpflegezeit in der Nachpflegephase wieder aufgefüllt werden muss. Dazu kehren die Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer zu der vor der Familienpflegezeit geltenden Wochenstundenzahl zurück, erhalten aber so lange weiter das reduzierte Gehalt aus der Pflegephase, bis das negative Wertguthaben ausgeglichen ist.

Damit insbesondere kleinere Unternehmen in die Lage versetzt werden, eine Entgeltaufstockung zu leisten, bietet das Bundesamt für Familie und zivilgesellschaftliche Aufgaben (vormals Bundesamt für den Zivildienst) ein zinsloses Darlehen in Höhe der Entgeltaufstockung an, welches in der Nachpflegephase zurückgezahlt werden muss.

Darüber hinaus muss über den gesamten Zeitraum der Familienpflegezeit und der Nachpflegephase eine so genannte Familienpflegezeitversicherung abgeschlossen werden. Mit

dieser Versicherung, die von den Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern oder den Arbeitgeberinnen und Arbeitgebern auf die Person des Beschäftigten geschlossen wird, soll das Risiko der Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber abgesichert werden, dass Beschäftigte in der Nachpflegephase z.B. durch Berufsunfähigkeit oder Tod das in der Pflegephase mehrgezahlte Entgelt nicht zurückzahlen und ihr negatives Wertguthaben nicht ausgleichen können. Die monatlichen Versicherungsprämien werden nach Schätzung des Ministeriums im niedrigen zweistelligen Eurobereich liegen und müssen unabhängig vom Geschlecht berechnet werden. Das Gesetz soll zum 1. Januar 2012 in Kraft treten.

### **3. Grundsätzliche Einschätzung**

Der Sozialverband Deutschland (SoVD) teilt die Einschätzung der Bundesregierung, wonach angesichts der demographischen Entwicklung und mit Blick auf den Wunsch der meisten Menschen mit Pflegebedarf und ihrer Angehörigen nach Pflege im häuslichen Umfeld die Vereinbarkeit von Berufs- und Pfl egetätigkeit durchgreifend verbessert werden muss. Deshalb anerkennt der SoVD grundsätzlich die Bemühungen der Bundesregierung, mithilfe eines Gesetzes zur Vereinbarkeit von Pflege und Beruf einen Beitrag zur Vereinbarkeit von Pflege und Beruf zu leisten und das „Familienpflegepotenzial“ zu erhöhen.

Nach Einschätzung des SoVD lassen sich diese Ziele mit den im Gesetzentwurf vorgesehenen Regelungen jedoch nur unzureichend verwirklichen, denn sie gehen an gesellschaftlichen Realitäten vorbei und passen auf viele Pflegearrangements nicht. So werden Beschäftigte im unteren Lohnbereich kaum für bis zu vier Jahren auf ein Viertel ihres Entgelts verzichten können. Auch werden Angehörige, deren Arbeitsplatz nicht in räumlicher Nähe zu den pflegebedürftigen Familienmitgliedern liegt, schwerlich Teilzeitarbeit und Angehörigenpflege vereinbaren können. Beschäftigte, deren Angehörige in sehr hohem Maße der Pflege und Hilfe bedürfen, werden neben der Angehörigenpflege gar nicht arbeiten können. Vor diesem Hintergrund und unter Berücksichtigung, dass Beschäftigte keinen Rechtsanspruch auf eine Familienpflegezeit haben, werden nur äußerst wenige pflegende Angehörige von den Regelungen profitieren. Das Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend selbst geht für das Jahr 2012 vorsichtig von 1.642 Fällen aus. Im Durchschnitt der ersten vier Jahre der Anlaufphase werden 6.844 Fälle pro Jahr erwartet.

Der SoVD teilt ausdrücklich die Einschätzung der Bundesregierung aus der Gesetzesbegründung, wonach die unbezahlte Freistellung im Rahmen des Pflegezeitgesetzes vor allem für Beschäftigte mit niedrigem Einkommen ein großes Hemmnis bei der Übernahme der Angehörigenpflege ist. Aus diesem Grund hat sich der SoVD bereits in der Vergangenheit für den Ausbau der Regelungen des Pflegezeitgesetzes u.a. durch Einführung einer Lohner-

satzleistung für pflegende Angehörige ähnlich dem Elterngeld eingesetzt. Aus Sicht des SoVD ist es bedauerlich, dass die Bundesregierung diesem Weg nicht folgt, sondern an Stelle einer sinnvollen Fortentwicklung der im Pflegezeitgesetz existierenden anspruchsbefähigten Regelungen nun neue Gesetzesstrukturen zur Förderung freiwilliger Vereinbarungen schafft.

#### **4. Bewertung der Regelungen im Einzelnen**

##### **a. Zum fehlenden Rechtsanspruch auf Familienpflegezeit**

Gemäß § 2 des Familienpflegezeitgesetzes ist die Familienpflegezeit die förderfähige Verringerung der wöchentlichen Arbeitszeit von Beschäftigten bis zu einem Mindestumfang von 15 Stunden für die Dauer von 24 Monaten bei gleichzeitiger Aufstockung des Arbeitsentgeltes durch den Arbeitgeber.

Der SoVD kritisiert mit Nachdruck, dass das Gesetz zur Vereinbarkeit von Pflege und Beruf entgegen der ursprünglichen Ziele und Ankündigungen keinen Rechtsanspruch für Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer auf Reduzierung der Arbeitszeit begründet, sondern als reines Fördergesetz nunmehr auf freiwillige Vereinbarungen der Beschäftigten mit ihren Arbeitgebern setzt. Es steht zu befürchten, dass eine große Zahl an Arbeitgeberinnen und Arbeitgebern eine so ausgestaltete Familienpflegezeit nicht einführen wird. Diese Einschätzung wird gestützt durch Zahlen aus dem Gesetzentwurf selbst. Danach geht die Bundesregierung davon aus, dass etwa 40 Prozent aller Unternehmen die Familienpflegezeit einführen werden. Bei kleinen Unternehmen sind es Umfragen zufolge sogar nur 25 Prozent. Diese Zahlen machen deutlich, dass eine auf freiwilliger Vereinbarung zwischen Arbeitgeber und Beschäftigten beruhende Familienpflegezeit für eine durchgreifende Verbesserung der Vereinbarkeit von Pflege- und Berufstätigkeit kaum ausreicht.

Zudem bieten bereits heute viele Unternehmen ihren Beschäftigten freiwillig Arbeitszeitmodelle ähnlich der Familienpflegezeit an. Dies ist für den SoVD ein Indiz dafür, dass es statt der gesetzlichen Förderung bereits existierender freiwilliger Vereinbarungen eher der Verbesserung der Situation der Beschäftigten in jenen Unternehmen bedarf, die freiwillig nicht die Familienpflegezeit einführen. Diesbezüglich ist für den SoVD ein durchsetzbarer Rechtsanspruch der Beschäftigten gegenüber ihren Arbeitgeberinnen und Arbeitgebern unverzichtbar.

### **b. Zum Begriff der Pflegebedürftigkeit**

In § 3 Abs. 1 Ziff. 2 FPfZG ist geregelt, dass für eine Förderung des Aufstockungsbeitrags die Pflegebedürftigkeit des nahen Angehörigen der oder des Beschäftigten durch Vorlage einer Bescheinigung der Pflegekassen oder des Medizinischen Dienstes der Krankenversicherung – bei privat Pflegeversicherten eines entsprechenden Äquivalents – nachgewiesen werden muss. Der SoVD weist darauf hin, dass in Folge des sehr eng auf somatische Defizite abstellenden Pflegebedürftigkeitsbegriffs nach §§ 14,15 SGB XI die Angehörigen der ca. 1,5 Millionen Menschen mit Pflege- und Betreuungsbedarf aufgrund psychisch-kognitiver Einschränkungen von einer Förderung ausgeschlossen werden. Insofern fordert der SoVD die umgehende Einführung eines neuen Pflegebedürftigkeitsbegriffs auf Grundlage der Ergebnisse des Beirats zur Überprüfung des Pflegebedürftigkeitsbegriffs.

### **c. Zur Familienpflegezeitversicherung**

Der SoVD kritisiert die vorgesehene Regelung in § 4 Abs. 1 FPfZG, wonach Beschäftigte für den gesamten Zeitraum der Pflegephase und der Nachpflegephase eine sogenannte Familienpflegezeitversicherung abschließen müssen, welche das Risiko der Arbeitgeber und des Bundesamtes für Zivildienst, welches die Aufstockung der Arbeitgeber refinanziert, absichern soll, dass Beschäftigte aufgrund von Arbeitsunfähigkeit oder Tod das im Zuge der Entgeltaufstockung vorausgezählte Entgelt nicht zurückzahlen können. Zwar ist im Gesetzentwurf die Möglichkeit theoretisch vorgesehen, dass auch der Arbeitgeber die Familienpflegezeitversicherung für seine Beschäftigten schließen kann (z.B. durch eine Gruppenversicherung), jedoch ist davon auszugehen, dass die Kosten für die Prämien einer solchen Versicherung in der Regel direkt oder indirekt von den Beschäftigten zu tragen sind. Der SoVD kritisiert die einseitige finanzielle Belastung der Beschäftigten. Sie stellt einen weiteren Schritt zur Individualisierung und Privatisierung des Pflegerisikos dar, und wird dazu beitragen, die Motivation zur Durchführung der Pflege zu verringern.

Grundsätzlich bestehen in Bezug auf die Familienpflegezeitversicherung erhebliche Unklarheiten und Unsicherheiten bezüglich ihrer genauen Ausgestaltung und der Höhe der Prämien. Die diesbezüglichen Ausführungen im Gesetzentwurf sind äußerst vage.

### **d. Zum Erwerb von Rentenanwartschaften während der Familienpflegezeit**

In der Begründung des Gesetzentwurfs heißt es, Familienpflegezeit und soziale Pflegeversicherung wirken der Gefahr von Altersarmut durch den Erwerb geringerer Rentenanwartschaften durch pflegebedingte Berufsausstiege entgegen. Dieser Argumentation kann der SoVD nur sehr bedingt folgen. Es ist zwar zutreffend, dass der rentenversicherungspflichtige Einkommensverlust während der Pflegephase durch die Entgeltaufstockung reduziert wird. Jedoch wird dieser Effekt vollständig ausgeglichen, wenn ein „negatives“ Wertguthaben in

der Nachpflege ausgeglichen werden muss und das rentenversicherungspflichtige Entgelt auch in dieser Phase entsprechend reduziert bleibt. In diesen Fällen handelt es sich demnach um ein Nullsummenspiel, aus dem keine höhere Rentenanwartschaften folgen.

Die darüber hinaus in der Begründung des Gesetzentwurfs angeführte Anerkennung von Pflegezeiten in der gesetzlichen Rentenversicherung gilt unabhängig von Regelungen des Gesetzentwurfs zur Familienpflegezeit für alle Beschäftigten. Sie kann nach Einschätzung des SoVD nicht als Argument für die Güte der Regelungen des Gesetzentwurfs fungieren.

#### **e. Zum Begriff des nahen Angehörigen**

Der Begriff des nahen Angehörigen wird gemäß § 2 Abs. 2 FPfZG analog der Regelungen des Pflegezeitgesetzes definiert. Indem die Familienpflegezeit ausnahmslos auf nahe Angehörige zielt und enge Freunde oder langjährige Nachbarn nicht einbezieht, wird der Wirkkreis des Gesetzes aus Sicht des SoVD bedauerlich 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, regt der SoVD an, über eine Erweiterung des anspruchsberechtigten Personenkreises auf enge Freunde und Nachbarn nachzudenken. Der SoVD verweist in diesem Zusammenhang auf den Grundsatz des SGB XI, wonach die Pflegeversicherung mit ihren Leistungen *„vorrangig die häusliche Pflege und die Pflegebereitschaft der **Angehörigen und Nachbarn** unterstützen (soll), damit die Pflegebedürftigen möglichst lange in ihrer häuslichen Umgebung bleiben können.“* (§ 3 SGB XI)

#### **5. Zusammenfassung und Empfehlung**

Der SoVD begrüßt die mit dem Familienpflegezeitgesetz verfolgte Zielsetzung der Bundesregierung, die Vereinbarkeit von Berufs- und Pflgetätigkeit zu verbessern. Als freiwillig zwischen Arbeitgebern und Beschäftigten zu vereinbarende Arbeitszeitmodelle können die Regelung nicht vollständig zurückgewiesen werden.

Grundsätzlich hält der SoVD jedoch die Gestaltung der Familienpflegezeit als Möglichkeit zur freiwilligen Vereinbarung zwischen Arbeitgeber und Arbeitnehmer ohne Rechtsanspruch für die Beschäftigten nicht für geeignet. Die Regelungen des Familienpflegezeit-Gesetzes sind für die Mehrzahl der Pflegepersonen nicht relevant, da sie auf viele Pflegearrangements nicht passen. Nicht zuletzt mit Blick auf die von der Regierung zu Grunde gelegten Fallzahlen muss bezweifelt werden, dass das mit der Einführung der Familienpflegezeit verfolgte Ziel der Ausweitung der häuslichen Pflegekapazitäten tatsächlich erreicht werden kann.

Der SoVD wendet sich vehement gegen die immer weiter fortschreitende Privatisierung des Pflegerisikos. Weder ist die Vereinbarkeit von Pflege- und Berufstätigkeit eine ausschließlich zwischen Arbeitgeber und Arbeitnehmer zu verhandelnde Privataufgabe, noch darf das finanzielle Ausfallrisiko der Aufstockungsrückzahlung über eine Familienpflegezeitversicherung einseitig den Beschäftigten überantwortet werden.

Pflege und Betreuung von Menschen mit Hilfe- und Pflegebedarf sind eine gesamtgesellschaftliche Aufgabe. Der SoVD fordert darum eine Fortentwicklung der Regelungen des Pflegezeitgesetzes. Insbesondere muss geprüft werden, inwiefern zur besseren Vereinbarkeit von Pflege und Berufstätigkeit langfristig eine Regelung nach dem Vorbild des Elterngeldes geschaffen werden muss, in deren Rahmen pflegende Angehörigen bei Reduzierung der Arbeitszeit beziehungsweise vorübergehender Freistellung von der Arbeit eine Lohnersatzleistung aus Steuermitteln erhalten.

Abschließend hebt der SoVD noch einmal hervor, dass es für eine nachhaltige Stärkung der häuslichen Pflege neben einer verbesserten Vereinbarkeit von Beruf und Pflege vor allem eines Ausbaus der örtlichen pflegerischen Infrastruktur zur Unterstützung der häuslichen Pflege sowie der Schaffung von bedarfsgerechten Unterstützungs- und Entlastungsangeboten für pflegende Angehörige bedarf.

Berlin, April 2011

DER BUNDESVORSTAND  
Abteilung Sozialpolitik