



*Familienbund der Katholiken Reinhardtstr. 13, 10117 Berlin*

## **Stellungnahme des Familienbundes der Katholiken**

### **zu einem Referentenentwurf eines Gesetzes zur Vereinbarkeit von Pflege und Beruf (Familienpflegezeitgesetz)**

#### I. Allgemeine Erwägungen

Im Koalitionsvertrag heißt es: „Um den Familien die Chance zu geben, Erwerbstätigkeit und die Unterstützung der pflegebedürftigen Angehörigen besser in Einklang zu bringen, wollen wir mit der Wirtschaft und im öffentlichen Dienst bei Pflege- und Arbeitszeit verbesserte Maßnahmen zur Förderung der Vereinbarkeit von Pflege und Beruf entwickeln.“

Der Familienbund begrüßt grundsätzlich das Anliegen der Bundesregierung, Berufstätigen die Pflege von Angehörigen zu erleichtern. Die Gewährleistung einer menschenwürdigen Pflege ist eine der zentralen Zukunftsherausforderungen unserer Gesellschaft. Derzeit beziehen über 2,25 Millionen Menschen Leistungen aus der Pflegeversicherung. Im Jahr 2030 werden es bereits über 3,4 Millionen sein. Mehr als zwei Drittel aller Pflegebedürftigen werden zu Hause vorrangig durch Angehörige und ergänzend durch ambulante Dienste versorgt. Familien sind damit der größte „Pflegedienst“ der Nation.

Die große Mehrzahl der Pflegebedürftigen möchte zu Hause betreut werden. Viele berufstätige Angehörige sind grundsätzlich bereit, Pflegeaufgaben zu übernehmen. Sie benötigen jedoch verlässliche Rahmenbedingungen, die einer Verantwortungsübernahme förderlich sind.

Die geplante Familienpflegezeit sieht vor, dass pflegende Angehörige vorbehaltlich einer Vereinbarung mit ihrem Arbeitgeber ihre wöchentliche Arbeitszeit bis zu einer Untergrenze von 15 Stunden für die Dauer von längstens 24 Monaten zur häuslichen Pflege eines pflegebedürftigen nahen Angehörigen verringern können und in diesem Zeitraum eine Aufstockung ihres Arbeitsentgelts erhalten. Die Höhe der Aufstockung beläuft sich auf die Hälfte der Differenz zwischen dem bisherigen Arbeitsentgelt und dem infolge der Arbeitszeitverringerung reduzierten Arbeitsentgelt. Dem Arbeitgeber wird zur Finanzierung der Aufstockung des Arbeitsentgelts ein zinsloses Darlehen des Bundesamtes für Familie und zivilgesellschaftliche Aufgaben in entsprechender Höhe gewährt. Die Beschäftigten sind verpflichtet, die Entgeltaufstockung nach Beendigung der Familienpflegezeit in der so genannten Nachpflegephase zurückzuerstatten. Das geschieht mittels des Ausgleichs eines Wertguthabens, das zuvor in der Höhe der Entgeltaufstockung belastet wurde. Der Ausgleich wird dadurch geleistet, dass die Beschäftigten in der Nachpflegephase zu der früheren Arbeitszeit zurückkehren, jedoch weiterhin nur ein reduziertes Arbeitsentgelt erhalten. Der Arbeitgeber zahlt daraus das zinslos gewährte Darlehen an das Bundesamt für Familie und zivilgesellschaftliche Aufgaben zurück. Zur Absicherung des Risikos, dass Beschäftigte das Wertguthaben im Falle des Todes oder der Berufsunfähigkeit nicht (voll) ausgleichen können, muss der Nachweis einer Familienpflegezeitversicherung erbracht werden, deren Inhalt im Entwurf näher bestimmt ist.

Die Familienpflegezeit in ihrem ursprünglichen Konzept sah darüber hinaus einen gesetzlichen Rechtsanspruch der Beschäftigten auf Gewährung der Familienpflegezeit vor. Unter dieser Prämisse wäre die Einführung der Familienpflegezeit aus Sicht des Familienbundes der Katholiken grundsätzlich als eine substantielle, wenn auch noch nicht hinreichende, Verbesserung gegenüber dem Status Quo zu bewerten. Der ursprüngliche Ansatz der Familienpflegezeit würde nämlich erstmals für die Übernahme von Pflegeaufgaben eine durchsetzbare längerfristige Arbeitszeitreduzierung ermöglichen und mit dem Versuch einer gewissen finanziellen Abfederung verbinden.

Das bisherige Modell der Pflegezeit gemäß §§ 3, 4 Pflegezeitgesetz gewährt dagegen einen gesetzlichen Anspruch auf eine vollständige oder teilweise Freistellung von der Arbeitsleistung für lediglich maximal sechs Monate ohne finanziellen Ausgleich. In der Praxis hat sich dieses Instrument als im Wesentlichen untauglich herausgestellt. Beschäftigte sehen sich in der Regel nicht in der Lage, im Umfang einer Arbeitszeitreduzierung vollständig auf ihr Einkommen zu verzichten. Außerdem erweist sich die Höchstdauer von sechs Monaten angesichts meist wesentlich längerer Pflegeverläufe als erheblich zu kurz.

Indem die Familienpflegezeit nach dem Entwurf nicht mehr wie ursprünglich vorgesehen als gesetzlicher Anspruch des Beschäftigten ausgestaltet ist, sondern nur durch Vereinbarung mit dem Arbeitgeber zustande kommt, ist das Konzept von vornherein seiner Wirksamkeit beraubt. Die im Vergleich zum bisherigen Modell der Pflegezeit positiv zu würdigenden inhaltlichen Verbesserungen können sich in der Praxis nicht entfalten. Die letzte Entscheidung über die Inanspruchnahme einer Familienpflegezeit

liegt auf Seiten des Arbeitgebers, der strukturell andere Interessen verfolgt als Beschäftigte, die Pflegeverantwortung übernehmen möchten.

Der im Vorfeld des Entwurfs deutlich artikulierte Widerstand der Wirtschaft gegen einen gesetzlichen Rechtsanspruch ist ein starkes Indiz dafür, dass sich das Instrument in der Breite nicht durchsetzen wird. Zu erwarten ist eine nennenswerte Umsetzung allenfalls in Unternehmen, die ihren Beschäftigten auch andere Sozialleistungen im Rahmen von Betriebsvereinbarungen anbieten. Unternehmen, die die sozialen Belange ihrer Arbeitnehmer weniger berücksichtigten, werden häufig nicht bereit sein, auf die Verfügbarkeit ihrer Beschäftigten über einen längeren Zeitraum hinweg teilweise zu verzichten. Gerade für diese Fälle wäre aber ein eindeutiges Signal notwendig, dass eine Verantwortung der Unternehmen für die Care-Aufgaben ihrer Mitarbeiter nicht länger gezeugnet werden kann. Ohne gesetzlichen Rechtsanspruch fehlt dieses Signal. Der Entwurf geht in seinen Schätzungen entsprechend verhalten von mittelfristig bis zu 45.000 Personen aus, die pro Jahr in Familienpflegezeit gehen werden. Ein tragfähiger Ansatz für eine nachhaltige Verbesserung der gesellschaftspolitisch drängenden Pflegeproblematik ist damit kaum gegeben.

Unabhängig von der Frage des gesetzlichen Rechtsanspruchs bedarf das vorliegende Konzept einer Familienpflegezeit weiterer Verbesserungen. Müssen Beschäftigte die Entgeltaufstockung in der Nachpflegephase vollständig ausgleichen, werden die Lasten der familiären Pflege einseitig privatisiert. Häusliche Pflege entspricht zwar zu einem großen Teil den Wünschen von pflegenden Angehörigen und Pflegebedürftigen. Zugleich nehmen Familien damit eine Aufgabe wahr, für die ansonsten die Allgemeinheit in der Verantwortung für ihre pflegebedürftigen Mitbürger aufkommen müsste. Entsprechend ist der Staat gefordert, sich an den finanziellen Lasten angemessen zu beteiligen.

Des Weiteren greift das Konzept der Familienpflegezeit mit einer Dauer von längstens 24 Monaten in der zeitlichen Perspektive zu kurz. Pflegeverläufe gehen oft über zwei Jahre hinaus und der Pflegeaufwand nimmt in aller Regel zu. Untersuchungen zeigen, dass Pflegeverläufe ab den ersten Beeinträchtigungen durchschnittlich 8,2 Jahre dauern<sup>1</sup>. Für diese Realität bietet der Entwurf keine schlüssige Antwort an.

Der Familienbund der Katholiken weist zusätzlich darauf hin, dass auch ein nachgebessertes Konzept einer Familienpflegezeit – versehen mit einem Rechtsanspruch – lediglich ein Baustein für eine erleichterte Vereinbarkeit von familiärer Pflege und Beruf sein kann. Daneben bedarf es u.a. verbesserter lokaler und regionaler Unterstützungssysteme zum Beispiel für Angebote der stationären oder häuslichen Kurzzeit-, Urlaubs- und Wochenendpflege. Ebenso ist die Einführung eines neuen Pflegebedürftigkeitsbegriffs entsprechend der Empfehlungen des Beirats beim Bundesgesundheitsministerium überfällig<sup>2</sup>. Schließlich müssen Antworten für eine langfristige Finanzierbarkeit der Pflegesystems insgesamt gefunden werden, die der

---

<sup>1</sup> Ulrich Schneekloth & Hans Werner Wahl (Hrsg.): Möglichkeiten und Grenzen selbständiger Lebensführung in privaten Haushalten (MuG III), S. 73, München 2005

<sup>2</sup> Bundesministerium für Gesundheit (Hg.): Bericht des Beirats zur Überprüfung des Pflegebedürftigkeitsbegriffs, 26. Januar 2009

Familienbund vorrangig in einer Verbreiterung der Einnahmehasis durch Einbeziehung aller Einkünfte auf der Grundlage einer solidarischen, beitrags- und leistungsbezogenen Finanzierung sieht.

## II. Zu den Regelungen im Einzelnen

### 1. § 2 Familienpflegezeitgesetz (FamPflegeZG)

Familienpflegezeit ist gemäß § 2 FamPflegeZG die förderfähige Verringerung der wöchentlichen Arbeitszeit von Beschäftigten bis zu einem Mindestumfang von 15 Stunden für die Dauer von längstens 24 Monaten zur häuslichen Pflege eines pflegebedürftigen nahen Angehörigen bei gleichzeitiger Aufstockung des Arbeitsentgelts durch den Arbeitgeber.

Der Familienbund fordert nachdrücklich einen durchsetzbaren gesetzlich verbindlichen Anspruch der Beschäftigten auf Gewährung von Familienpflegezeit, sofern deren Voraussetzungen erfüllt sind. Andernfalls wird das Instrument kaum nennenswerte Relevanz entfalten.

Der Mindestumfang der wöchentlichen Arbeitszeit von 15 Stunden wird als sinnvoll erachtet. Damit wird Beschäftigten eine verhältnismäßig große Flexibilität in der zeitlichen Aufteilung von Pflege und Beruf eingeräumt, sofern sie beide Bereiche vereinbaren wollen. Der Mindestumfang von 15 Stunden ist systematisch konsequent, da er der Untergrenze der Teilzeitbeschäftigung in der Elternzeit entspricht.

Der Familienbund weist darauf hin, dass auch für die Beschäftigten bessere Rahmenbedingungen geschaffen werden müssen, die aufgrund der Pflegesituation vorübergehend ganz aus dem Erwerbsleben aussteigen (müssen). Die Pflegezeit gemäß §§ 3, 4 Pflegezeitgesetz sieht eine Erwerbsunterbrechung lediglich für maximal sechs Monate ohne finanzielle Flankierung vor.

Die Begrenzung der Familienpflegezeit auf längstens 24 Monate erweist sich angesichts oftmals längerer Pflegeverläufe als zu kurz. Angeregt wird in zeitlicher Hinsicht in einem ersten Schritt eine Übertragung der Regelungen zur Elternzeit, die maximal für 36 Monate in Anspruch genommen werden kann. Des Weiteren ist der Anspruch aus § 8 Teilzeit- und Befristungsgesetz (TzBfG) so auszugestalten, dass Beschäftigte nach der Verringerung ihrer Arbeitszeit auf dieser Grundlage unter bestimmten Voraussetzungen auch verzögert zur ursprünglichen Arbeitszeit zurückkehren können. Damit bestünde die Möglichkeit, im Anschluss an eine Familienpflegezeit die Arbeitszeit weiterhin zu reduzieren, ohne befürchten zu müssen, von einer Rückkehr zur ursprünglich vertraglich vereinbarten Arbeitszeit ausgeschlossen zu sein. Auch könnte ein dergestalt modifizierter § 8 TzBfG für diejenigen Beschäftigten eine Alternative oder ein „Druckmittel“ darstellen, deren Arbeitgeber sich mangels gesetzlichen Anspruchs einer Familienpflegezeit verweigert. Bei der Ausgestaltung ist sicherzustellen, dass im Falle

plötzlich auftretender wesentlicher Veränderungen (z.B. Tod des Pflegebedürftigen) auch eine frühere Rückkehr zur ursprünglichen Arbeitszeit möglich ist.

## 2. § 3 Abs. 1 Ziff. 1 FamPflegeZG

Während der Familienpflegezeit wird das Arbeitsentgelt der Beschäftigten um die Hälfte der Differenz zwischen dem bisherigen Arbeitsentgelt und dem Arbeitsentgelt, das sich aus der verringerten Arbeitszeit ergibt, aufgestockt. Beträgt der Beschäftigungsumfang während einer 24-monatigen Familienpflegezeit zum Beispiel 50 Prozent der ursprünglichen Arbeitszeit, erhält der Arbeitnehmer aufgrund der Aufstockung 75 Prozent des ursprünglichen Arbeitsentgelts. In der Nachpflegephase wird in Höhe des Aufstockungsbetrages solange Entgelt einbehalten, bis das Wertguthaben wieder ausgeglichen ist. Im Beispiel erhält der Arbeitnehmer damit in den 24 Monaten nach seiner Familienpflegezeit lediglich 75 Prozent seines Entgelts, obwohl er wieder einen Beschäftigungsumfang von 100 Prozent aufweist.

Der Familienbund kritisiert, dass es sich bei der Entgeltaufstockung im Ergebnis lediglich um ein zinsloses Darlehen handelt, das in der Nachpflegephase vollständig zurückgezahlt werden muss. Die Opportunitätskosten der familiären Pflege werden so praktisch vollständig privatisiert, obwohl Familien insoweit eine wichtige Entlastungsfunktion für die Gesellschaft haben, die ansonsten in der Verantwortung für die menschenwürdige Pflege ihrer Mitbürger wäre. Es ist nicht nachvollziehbar, dass sich der Staat bei der Übernahme von Care-Aufgaben für Kleinkinder in der finanziellen Mitverantwortung sieht (z.B. Elterngeld), sich bei der Übernahme von Care-Aufgaben für pflegebedürftige Angehörige dagegen weitgehend entzieht.

Insbesondere einkommensschwache Familien werden aus finanziellen Gründen das Angebot der Familienpflegezeit nicht wahrnehmen können, selbst wenn der Arbeitgeber grundsätzlich zustimmen sollte. Eine Arbeitszeitreduzierung um 50 Prozent für zwei Jahre hat einen Entgeltausfall von 25 Prozent für vier Jahre zur Folge. Viele Familien bis hinein in mittlere Einkommensschichten sind nicht in der Lage, für vier Jahre auf ein Viertel des Arbeitseinkommens eines Partners verzichten zu können.

Schließlich wird einer Anerkennung und Wertschätzung der seitens der Gesellschaft gewünschten Übernahme pflegerischer Verantwortung durch Familien nur dann Ausdruck verliehen, wenn ein angemessener Ausgleich der damit verbundenen Lasten erfolgt.

Der Familienbund kritisiert des Weiteren, dass der Ausgleich des Wertguthabens in der Nachpflegephase zwingend unmittelbar im Anschluss an die Familienpflegezeit zu erfolgen hat. Angesichts der oftmals über 24 Monate hinausreichenden Pflegeverläufe kann sich für Beschäftigte die Notwendigkeit für eine Verlängerung der Arbeitszeitreduzierung ergeben, oder das Arbeitsverhältnis möglicherweise ganz ruhen zu lassen oder aufzugeben. In den Fällen fortgesetzter Pflegesituationen bedarf es daher einer Stundungsoption. Die im Entwurf vorgesehene Regelung ist zu statisch und geht an der Pflegewirklichkeit vorbei.

### 3. § 3 Abs. 1 Ziff. 2 FamPflegeZG

Die Pflegebedürftigkeit des nahen Angehörigen muss durch Vorlage einer Bescheinigung der Pflegekasse oder des Medizinischen Dienstes der Krankenversicherung nachgewiesen werden.

Der Familienbund erachtet den dadurch umgrenzten Anwendungsbereich der Familienpflegezeit als zu eng. Es ist davon auszugehen, dass zusätzlich zu den 2,25 Millionen Menschen, die Leistungen aus der Pflegeversicherung beziehen, 1,5 Millionen Menschen Pflege- und Betreuungsaufwand benötigen, ohne dass bei ihnen eine Pflegestufe vorliegt. Der Feststellung des Pflegegrades liegt nämlich ein eingegrenzter Verrichtungskatalog zugrunde, bei dem wesentliche Leistungen nicht erfasst sind.

Der Familienbund fordert, den Anwendungsbereich der Familienpflegezeit zumindest für die Fälle zu erweitern, in denen unterhalb der Pflegestufe 1 eine dementielle Beeinträchtigung diagnostiziert ist, die bereits heute Leistungsansprüche gemäß § 45a SGB XI auslöst.

### 4. § 3 Abs. 1 Ziff. 3, § 4 FamPflegeZG

Für Beschäftigte muss für die Dauer der Familienpflegezeit und der Nachpflegephase eine im Entwurf näher bestimmte Familienpflegezeitversicherung abgeschlossen werden. Damit soll das Risiko, dass Beschäftigte das Wertguthaben im Falle des Todes oder der Berufsunfähigkeit nicht (voll) ausgleichen können, abgesichert werden. Für den Bund, der den Arbeitgeber refinanziert, sollen insoweit keine Haushaltsrisiken entstehen.

Der Familienbund kritisiert die Regelungen zur Familienpflegezeitversicherung als bürokratisch und ungerecht. Die Versicherung wird vom Beschäftigten oder vom Arbeitgeber mit einem zertifizierten Versicherer geschlossen. In der Regel wird der Beschäftigte gezwungen sein, die Versicherung auf seine Kosten abzuschließen. Damit muss er zunächst eine Versicherung finanzieren, um anschließend ein Darlehen zu erhalten, das er vollständig zurückzahlen hat. Im Ergebnis verursacht die Familienpflegezeit bei den Beschäftigten sogar zusätzliche Kosten. Die ungerechte Privatisierung der Lasten im Zusammenhang mit der Pflege naher Angehöriger wird in diesem Falle besonders deutlich. Zugleich wird mit dem Verfahren der Zertifizierung der Familienpflegezeitversicherung ein unverhältnismäßiger bürokratischer Mehraufwand geschaffen, der letztlich wieder von Beschäftigten zu finanzieren ist. Der Familienbund sieht den Bund in der Pflicht, das Risiko des Todes oder der Berufsunfähigkeit der Familienpflegezeit in Anspruch nehmenden Beschäftigten direkt abzusichern oder im Haushalt einzustellen.

5. § 3 Abs. 1 Pflegezeitgesetz n.F.

Das Pflegezeitgesetz soll dahingehend geändert werden, dass eine Pflegezeit im Sinne des Pflegezeitgesetzes erst nach Beendigung einer Nachpflegephase einer Familienpflegezeit beansprucht werden kann. Der Familienbund verlangt ein Absehen von dieser Regelung. Sie geht an der Pflegewirklichkeit vorbei. Pflegefälle richten sich nicht nach dem Ablauf von Nachpflegephasen. Stattdessen wird eine Stundungsmöglichkeit vorgeschlagen, wenn aufgrund fortgesetzter oder neuer Pflegesituationen ein Ausgleich des Wertguthabens unmittelbar nach Beendigung der Familienpflegezeit nicht möglich ist.

Berlin, 10. März 2011  
Familienbund der Katholiken