Stellungnahme

Stellungnahme des Deutschen Gewerkschaftsbundes zum Entwurf eines Gesetzes zur besseren Vereinbarkeit von Familie, Pflege und Beruf vom 09.09.2014

19.09.2014

Deutscher Gewerkschaftsbund
Bundesvorstand

Abt. Frauen, Gleichstellungs- und Familienpolitik

Abt. Recht

Telefon: 030 24 060 728 / 728
Telefax: 030 24 060 761 / 761

Henriette-Herz-Platz 2
10178 Berlin

www.frauen.dgb.de

0. Vorbemerkung

Aufgrund der kurzen Frist zur Stellungnahme, war eine vertiefte Auseinandersetzung mit den vorgeschlagenen Gesetzesänderungen nicht möglich. Infolge dessen handelt es sich bei dieser Stellungnahme um eine erste kursorische Einschätzung, weitere Diskussion zu den einzelnen Punkten halten wir für notwendig.

I. Allgemeines

Der DGB und seine Mitgliedsgewerkschaften begrüßen grundsätzlich die Bestrebungen der Bundesregierung, durch eine Reform des Pflege- und des Familienpflegezeitgesetzes einen Beitrag zur Verbesserung der Vereinbarkeit von Erwerbstätigkeit und häuslicher Pflege von Familienangehörigen zu leisten.

Positiv an den vorgeschlagenen Änderungen ist die Einführung eines Rechtsanspruchs auf die Familienpflegezeit, einer Entgeltersatzleistung für die Phase der kurzzeitigen Freistellung eines unmittelbaren Darlehens für die pflegenden Beschäftigten sowie einer Härtefallregelung. Kritisch sehen wir vor allem die fehlende Zusammenführung von Pflege- und Familienpflegezeit, die Kürzung der maximalen Gesamtdauer von Pflege- und Familienpflegezeiten auf 24 Monate sowie die Veränderung des Kündigungsschutzes während der Familienpflegezeit, da der Schutz in der Phase der Rückzahlung des Darlehens nunmehr entfallen würde.

Der DGB hat bereits sowohl im Jahr 2006 die Einführung des damaligen Pflegezeitgesetzes (PflegeZG) als auch im Jahr 2011 den Gesetzgebungsprozess zum Familienpflegezeitgesetz (FamPflegeZG) konstruktiv begleitet. Der DGB setzt sich insbesondere für eine Entgeltersatzleitung während der sechsmonatigen Freistellung zur Organisation der Pflege für den Angehörigen ein (analog zum Elterngeld).

Eine gute pflegerische Versorgung aller Menschen ist vor dem Hintergrund unserer demografischen Entwicklung eine der zentralen gesellschaftlichen Herausforderungen. Während die Zahl pflegebedürftiger Menschen in Deutschland kontinuierlich zunimmt, wird die Pflege nach wie vor größtenteils im familiären Umfeld geleistet. Die Leistungen der Pflegeversicherung decken nur einen Teil des Bedarfs ab, so dass es immer mehr Arbeitnehmer und Arbeitnehmerinnen gibt, die Pflegeverantwortung für ihre Angehörigen übernehmen. Damit entscheiden oftmals die finanziellen Möglichkeiten über die Form der Pflege. Es sind überwiegend Frauen, die unter den Belastungen von Beruf und Pflege leiden und die mit der Pflege von Angehörigen verbundenen finanziellen Einbußen sowie Unterbrechungen der Erwerbsbiografie auf sich nehmen. Sie schränken dafür oft ihre Erwerbstätigkeit ein oder geben sie ganz auf – zu Lasten ihrer wirtschaftlichen Unabhängigkeit und ihrer eigenen Alterssicherung.

Die bessere Vereinbarkeit von Beruf und Pflege ist auch deshalb eine besondere Herausforderung, weil die Dauer der Pflege kaum planbar ist und die/der Pflegebedürftige häufig nicht im gleichen Haushalt lebt, so dass zusätzliche Wege anfallen. Aus Sicht des DGB und seiner Mitgliedsgewerkschaften muss einer Reform zur besseren Vereinbarkeit von Familie, Pflege und Beruf folgende Grundannahme zugrunde liegen: Die Übernahme der Pflegeverantwortung durch Angehörige darf nicht als Selbstverständlichkeit gelten. Eins solche gesellschaftliche Erwartung steht im Gegensatz zu den Entwicklungen der letzten Jahrzehnte, die durch die berufliche Emanzipation der Frauen und die Auflösung traditioneller familiärer Mehrgenerationsstrukturen geprägt war. Pflege ist keine private Angelegenheit, die innerhalb des Familienverbandes zu organisieren und zu finanzieren ist. Pflege ist eine gesamtgesellschaftlich notwendige Aufgabe, deren Lasten solidarisch aufgeteilt und gemeinschaftlich getragen werden müssen. Die Entscheidung, ob und inwiefern Angehörige diese Aufgabe übernehmen wollen, müssen sie frei von Zwängen moralischer, sozialer und insbesondere wirtschaftlicher Art treffen können.

Dies setzt dreierlei voraus:

- eine klare Regelung zur Inanspruchnahme der Familienpflegezeit in Form eines gesetzlichen Rechtsanspruchs,

- eine transparente Regelung zum Ausgleich der finanziellen Einbußen, welche durch die Einschränkung der Erwerbstätigkeit entstehen durch eine Entgeltersatzleistung in Anlehnung an die Regelung zum Elterngeld sowie

- eine gesetzlichen Absicherung von Langzeitfolgen, die durch eine Unterbrechung oder Einschränkung der Erwerbstätigkeit eintreten – diese reichen von der Frage der Berücksichtigung der Familienpflege- und Pflegezeit bei der Bemessung der Höhe der Rentenanwartschaften bis hin zu den Frage des reibungslosen Wiedereinstiegs nach der Phase der Pflege und dessen notwendige Absicherung durch Leistungsansprüche des SGB III..

Auch wenn das Modell von Familienpflegezeiten sich auf den ersten Blick an gut bezahlte Vollzeitkräfte zu wenden scheint und dadurch auch Männer ansprechen könnte, fehlt im Gesetzesentwurf jeder Anreiz, damit sich das Geschlechterverhältnis hinsichtlich der Bereitschaft zur Aufnahme einer Pflegetätigkeit ändert. Derzeit sind 75% der Pflegenden weiblich. Dass der Gesetzesentwurf das Potential hat, auf egalitäre Geschlechterverhältnisse bei der Verteilung von privaten Pflegeaufgaben hinzuwirken, ist stark zu bezweifeln. Aus gleichstellungspolitischer Perspektive sind deshalb zusätzliche Anreize für eine geschlechtergerechte Inanspruchnahme der Pflegezeiten zu schaffen. Diese könnten insbesondere durch einen angemessenen Ausgleich der finanziellen Einbußen in Form einer Entgeltersatzleistung entstehen.

Insgesamt geht der vorliegende Referentenentwurf in die richtige Richtung; den Anforderungen an eine moderne, zukunftsorientierte und geschlechtergerechte Pflegepolitik genügen die vorgeschlagenen Gesetzesänderungen jedoch nicht.

II. Zu den einzelnen Aspekten des Gesetzentwurfes

Nebeneinander von Pflege- und Familienpflegezeit

In der geplanten Aufrechterhaltung beider Gesetzeskomplexe – der Pflege- und der Familienpflegezeit – und deren Verzahnung in Form einer zeitlichen Beschränkung der Höchstdauer sieht der DGB die Fortschreibung eines falschen Ansatzes. Es werden zwei Instrumente aufrechterhalten, welche dem gleichen Ziel dienen aber in Bezug auf die Voraussetzungen zu deren Inanspruchnahme (insb. Ankündigungszeit) sowie die Fragen des Ausgleichs finanzieller Einbußen unterschiedlich bleiben.

Die vorgeschlagene Kombination von Familienpflegezeit und Pflegezeit läuft darauf hinaus, dass nach Ablauf von sechs Monaten Pflegezeit (Höchstdauer) als Voraussetzung für die Inanspruchnahme der Familienpflegezeit eine Wochenarbeitszeit von mindestens 15 Stunden erfolgen muss. Besonders hoher Pflegebedarf kann dazu führen, dass diese Bedingung nicht erfüllt werden kann und damit einerseits die Voraussetzungen für die Fortsetzung des Arbeitsverhältnisses nicht mehr gegeben sind und andererseits die Bedingungen für das Darlehen als vorrangige Leistung nicht erfüllt werden. Die Pflegeperson kann es in der Folge auch nicht beeinflussen, ob nahtlos nach der Pflegezeit eine Beschäftigung in dem vorgesehenen Umfang begründet werden kann.

Aus Sicht der pflegenden Angehörigen bleibt es bei einer überkomplexen und unflexiblen Regelung, deren Handhabung für die Adressaten schwierig ist. Der bürokratische Aufwand, welcher durch die zu beachtenden unterschiedlichen Ankündigungsfristen sowie zur Inanspruchnahme und Abwicklung des Darlehens nach dem Familienpflegezeitgesetz entstehen wird, stellt für die ohnehin zeitlich überbeanspruchten pflegenden Angehörigen eine Hürde dar und senkt die Attraktivität der Optionen erheblich. Begrenzung der Maximaldauer von Familienpflege- und Pflegezeit

Durch die Begrenzung der Maximaldauer von Familienpflege- und Pflegezeit auf insgesamt 24 Monate
(§ 2 Abs. 2 S. 2 FamPflegeZG) werden Rechte der pflegenden Angehörigen abgebaut und deren Handlungsspielraum beschränkt. Gerade wenn die familiäre Pflege befürwortet und erleichtert werden soll, darf den Menschen, die sich hierzu bereitfinden, nicht eine weitere Hürde in den Weg gelegt werden.

Verbrauch der Pflegezeit bzw. Familienpflegezeit durch einmalige Inanspruchnahme einer kürzeren als der gesetzlich geregelten Höchstdauer

Die Regelung, wonach das Recht, Pflegezeit oder Familienpflegezeit in Anspruch zu nehmen auch dann verbraucht ist, wenn der Arbeitnehmer Pflegezeit oder Familienpflegezeit für einen kürzeren als den gesetzlich genannten Höchstzeitraum in Anspruch genommen hat, bewerten wir kritisch. Hier wurde in Bezug auf § 3 PflegeZG keine Änderung vorgenommen. Vielmehr wurde diese Regelung auf die Familienpflegezeit übertragen (§ 2 a des Entwurfs FamPflegeZG). Danach kann im o.g. Fall die Pflegezeit oder Familienpflegezeit nur verlängert werden, wenn der Arbeitgeber zustimmt.

Dabei wird nicht berücksichtigt, dass die Vereinbarkeit von Beruf und Pflege, wie bereits ausgeführt, eine besondere Herausforderung ist. Die Dauer der Pflege ist kaum planbar. Für den Arbeitnehmer muss eine flexiblere Inanspruchnahme der Pflegezeit und Familienpflegezeit, entsprechend den Regelungen im BEEG zur Elternzeit, z.B. durch Verteilung auf verschiedene Zeitabschnitte, ermöglicht werden.

Rechtsanspruch auf Familienpflegezeit

Die Einführung eines Rechtsanspruchs auf Familienpflegezeit war überfällig. Der komplette Ausstieg aus dem Erwerbsleben zugunsten von Pflege kann damit vermieden werden, die Vereinbarkeit von Pflege und Beruf wird nachhaltig gestärkt. Diese Regelung bedarf zu ihrer Wirksamkeit zweierlei Ergänzungen:

Zum einen bedarf es einer ausdrücklichen gesetzlichen Regelung zum Rückkehrrecht auf den bisherigen Arbeitsplatz im Arbeitsumfang vor der Inanspruchnahme der Familienpflegezeit. Die Stellung der pflegenden Beschäftigten während der Familienpflegezeit muss ausreichend gesichert werden. Ähnlich wie es häufig nach der Rückkehr aus Elternzeit der Fall ist, besteht auch für pflegende Angehörige die Gefahr, nach einer längeren Familienpflegezeit mit arbeitgeberseitigen Umorganisationsmaßnahmen konfrontiert zu werden, welche zum faktischen Wegfall ihres Arbeitsplatzes bzw. des Tätigkeitsbereiches im bisherigen Umfang führen. Der Gesetzgeber steht daher in der Pflicht, diesen Gefahren durch eine unmissverständliche gesetzliche Regelung entgegenzuwirken. Sonst wird die Entscheidung über die Inanspruchnahme der Familienpflegezeit und der Pflegezeit den Anspruchsberechtigten noch schwerer fallen, als es bereits jetzt schon aufgrund der finanziellen Einbußen und des bürokratischen Aufwands der Fall ist.

Zum anderen ist die Beschränkung des Anspruchs auf Familienpflegezeit auf Arbeitgeber mit mehr als 15 Beschäftigten nicht sachgerecht und muss aufgehoben werden. Sie lässt außer Acht, dass eine große Zahl von Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer –nach Angaben des Instituts für Mittelstandsforschung ca. 5 Mio. Beschäftigte - dadurch der Möglichkeit beraubt wird, die Betreuung ihrer Angehörigen zu übernehmen. Statt diese in kleinen und kleinsten Unternehmen Beschäftigten ohne jeden Sachgrund einfach von dem Anspruch auf Familienpflegezeit und Pflegezeit auszunehmen, sollte gerade für diese ohnehin in vielfacher Hinsicht benachteiligte Beschäftigtengruppe ein Schwerpunkt staatlicher Regulierung gesetzt werden und ein passgenaue, auf die betrieblichen Verhältnisse zugeschnittene, unbürokratische Regelung im Dialog mit den Sozialpartnern entwickelt und umgesetzt werden.

Die Kopplung des Anspruchs auf Familienpflegezeit an die Voraussetzung der wöchentlichen Restarbeitszeit von 15-Stunden dient den Interessen der berufstätigen Vollzeitbeschäftigten und verhindert deren vollständigen Ausstieg aus dem Berufsleben. Allerdings benachteiligt sie Teilzeitbeschäftigte mit geringer Stundenzahl unangemessen, da diese faktisch von der Möglichkeit der Inanspruchnahme der Familienpflegezeit und damit auch des Darlehens ausgeschlossen sind. Das weckt europarechtliche Bedenken. Hier bedarf es einer Lösung, welche die Interessen der Teilzeitbeschäftigten besser berücksichtigt.

Rechtsanspruch auf Pflegezeit

Die soeben formulierten Kritikpunkte gelten auch für den Anspruch auf die Pflegezeit. Sowohl die betrieblichen Anspruchsvoraussetzungen (Arbeitgeber mit mehr als 15 Beschäftigten) als auch das fehlende Rückkehrrecht sind als Schwachstellen der Regelung zu bewerten.

Pflegeunterstützungsgeld zur kurzzeitigen Pflege

Die Einführung eines Pflegeunterstützungsgeldes als finanziellen Ausgleich bei kurzzeitiger Arbeitsverhinderung begrüßt der DGB ausdrücklich: Sie ist eine längst überfällige Maßnahme zur Verbesserungen der Rechtslage von Beschäftigten mit pflegebedürftigen Angehörigen. Das vorgeschlagene Modell der Finanzierung des Pflegeunterstützungsgeldes in Anlehnung an die Regelung zum Kinderkrankengeld ist angesichts der analogen Interessenlage sachgerecht. Dieses Finanzierungsmodell ist nach unserer Auffassung von dem Modell der Finanzierung des mittel- und langfristigen Ausstiegs bzw. der Reduzierung der Erwerbstätigkeit im Rahmen der Pflege- und Familienpflegezeit scharf abzugrenzen (s.u.). Allerdings sollen sich die Regelungen zum Kinderkrankengeld, insbesondere hinsichtlich der Berechnungsmethode ändern. Das neue Pflegeunterstützungsgeld soll dieser neuen Berechnungsmethode folgen.

Bisher wird Kinderkrankengeld (§ 45 SGB V) wie Krankengeld allgemein (§ 44 SGB V) berechnet (§ 47 SGB V). Zukünftig soll die Berechnung auf der Basis des ausgefallenen Nettoarbeitsentgelt erfolgen. Dabei werden Teile der bisherigen Regelung übernommen (§ 47 SGB V) und in Bezug auf die Höhe des Nettoentgeltes andere Werte verwendet. Einmalige Entgelte sollen zukünftig pauschal durch das 100 %ige ausgefallene Nettoarbeitsentgelt einbezogen werden. Insgesamt gibt es eine Begrenzung der Höhe auf 70% der Beitragsbemessungsgrenze (§ 223 Abs. 3 SGB VI).

Die Änderung wäre aufgrund der Zielrichtung des Gesetzesvorhabens, insbesondere in Bezug auf das Pflegeunterstützungsgeld nicht notwendig. In der Begründung zum Referentenentwurf wird zudem davon ausgegangen, dass die Änderung sowohl verbessernde als auch verschlechternde Auswirkungen auf die Höhe des Kinderkrankengeldes haben kann (S. 48).

Derzeit gibt es keine Erkenntnisse darüber, wie die neuen Berechnungen sich im statistischen Durchschnitt der unterschiedlichen Verdienste der Versicherten auf die Höhe des Kinderkrankengeldes auswirken würden. Dies sollte jedenfalls vor einer Umsetzung in das Gesetz geprüft werden.

Regelungen, die zu einer Absenkung der bisherigen Leistungshöhe für Kinderkrankengeld führen und damit für das Pflegeunterstützungsgeld relevant werden, stehen nicht im Einklang mit den Zielen der beabsichtigten gesetzlichen Regelung und werden vom DGB abgelehnt.

Pflege und Familienpflege ist kein „sozialwidriges Verhalten"

Mit den beabsichtigten Änderungen der Gesetze soll der Erkenntnis Rechnung getragen werden, dass in den kommenden Jahren nicht nur die Zahl der Pflegebedürftigen steigen wird, sondern die erforderliche Pflegetätigkeit auch vermehrt durch pflegende Angehörige wahrgenommen werden soll und wird. Diese Menschen leisten dadurch einen wertvollen Beitrag zu der gesamtgesellschaftlichen Aufgabe der Pflege. Sie müssen daher bei dieser Aufgabe unterstützt werden.

Die beabsichtigte Verschärfung der Regelung des § 34 SGB II (Art. 3 des RE) konterkariert diesen Ansatz und wird abgelehnt.

Vorgesehen ist eine Rückzahlungsverpflichtung von Arbeitslosengeld II, die in die bereits bestehende Regelung zur Rückzahlungsverpflichtung wegen „sozialwidrigen Verhaltens" (so der nichtamtliche Titel der Regelung) aufgenommen werden soll. „Sozialwidriges Verhalten" soll künftig auch dann vorliegen, wenn im Zusammenhang mit der Pflege naher Angehöriger ohne wichtigen Grund ein Beschäftigungsverhältnis aufgelöst wird und dadurch die Voraussetzungen für die Gewährung von Leistungen herbeigeführt werden. Pflegepersonen werden durch die Regelung gezwungen zumindest für die Familienpflegezeit an einem mindestens 15 Wochenstunden umfassendes Beschäftigungsverhältnis festzuhalten und das Darlehen in Anspruch zu nehmen. Dabei blendet der Regelungsentwurf zweierlei aus:

1. Aufgrund der im Übrigen auch deshalb vom DGB abgelehnten Kleinbetriebsklausel, erfüllen Pflegepersonen aus solchen Betrieben die Voraussetzungen der Regelungen des Pflege- und Familienzeitgesetzes nicht. Ungeachtet dessen muss dieser Personenkreis u. U. nahe Angehörige pflegen, weil dies nicht auf andere Weise sichergestellt werden kann und deshalb das Beschäftigungsverhältnis aufgeben. Auch dieser Personenkreis kommt dann der gesamtgesellschaftlichen Aufgabe nach und muss sogar noch stärkere Einschränkungen hinnehmen, als diejenigen, die von den beabsichtigten Gesetzen partizipieren. Eine derartige Ungleichbehandlung ist nicht hinnehmbar.

2. Die vorgesehenen Regelungen zur Familienpflegezeit und zur Pflegezeit sind zu Recht unabhängig von Pflegestufen der Pflegepersonen. Damit sind vor allem für Schwer- und Schwerstpflegebedürftige einerseits der Umfang und andererseits die Dauer des Pflegebedarfs nicht absehbar. Auch wenn nach den vorgesehenen Regelungen die Kombination von Pflegezeit und Familienpflegezeit für längstens 24 Monate vorgesehen ist, so ist spätestens nach Ablauf von sechs Monaten Pflegezeit (Höchstdauer) für die nachfolgende Inanspruchnahme der Familienpflegezeit eine verbleibende Wochenarbeitszeit von mindestens 15 Stunden erforderlich. Besonders hoher Pflegebedarf kann dazu führen, dass diese Bedingung nicht erfüllt werden kann und damit einerseits die Voraussetzungen für die Fortsetzung des Beschäftigungsverhältnisses nicht mehr gegeben sind und andererseits die Bedingungen für das Darlehen als vorrangige Leistung nicht erfüllt werden.

Da dieser Personenkreis bei einer so notwendigen vollständigen Arbeitsaufgabe kein Arbeitslosengeld I erhalten kann, weil er sich dem Arbeitsmarkt aufgrund der Pflegesituation nicht zur Verfügung stellen kann, muss hier sichergestellt werden, dass zumindest Leistungen nach dem SGB II unproblematisch in Anspruch genommen werden können, wenn Bedürftigkeit besteht. Daher ist in Bezug auf die nicht erwerbsmäßige Pflege in § 10 Abs 1. Nr. 4 SGB II der Halbsatz: „und die Pflege nicht auf andere Wei-se sichergestellt werden kann", zu streichen.

In beiden o. g. Konstellationen können es die Pflegepersonen nachfolgend auch nicht beeinflussen, ob im Anschluss an die Pflegezeit nahtlos eine Beschäftigung begründet werden kann. Den Auswirkungen der Kleinbetriebsklausel und den dargestellten prognostischen Unwägbarkeiten kann dadurch Rechnung getragen werden, dass § 143 Abs. 3 SGB III ergänzt wird und die Zeiten einer nichterwerbsmäßigen Pflege naher Angehöriger nicht in die Rahmenfrist eingerechnet werden. Wichtig ist es, die Nichteinrechnung solcher Pflegezeiten in die Rahmenfrist nicht an die Voraussetzung des Pflege- oder Familienpflegezeitgesetzes zu knüpfen. Nur so sind Ungleichbehandlungen zwischen den unterschiedlichen Gruppen von Pflegepersonen zu vermeiden.

Absicherung der Leistungsansprüche des SGB III für die Zeit nach der Pflege

Bereits zuvor wurde dargestellt, dass die Kleinbetriebsklausel und der Zwang mit mindestens 15 Wochenstunden das Beschäftigungsverhältnis aufrecht zu erhalten, dazu führen, dass Pflegepersonen nicht von den Regelungen des Pflege- und Familienpflegezeitgesetzes partizipieren können. Bereits derzeit wird dieser Personenkreis benachteiligt, weil die Regelung des § 150 Abs. 2 Nr. 4 SGB III die Erfüllung der Anwendung beider Gesetze voraussetzt. Es ist stattdessen erforderlich lediglich auf die nichterwerbsmäßige Pflege naher Angehöriger abzustellen.

Ergänzend ist sicherzustellen, dass bei der Notwendigkeit einer Beendigung des Beschäftigungsverhältnisses (z. B. bei einer länger als 24 Monate andauernden Pflege) nach der Pflegezeit Leistungen des SGB III an das zuletzt vor der Pflegezeit erzielte Entgelt anknüpfen. Nach der Regelung des § 150 SGB III kann der Bemessungsrahmen jedoch längstens auf zwei Jahre ausgedehnt werden. Auch hier ist eine Anpassung notwendig, die sicherstellt, dass Zeiten nichterwerbsmäßiger Pflege naher Angehöriger nicht zum Bemessungsrahmen zählen.Finanzierung der Pflege- und Familienpflegezeit

Das zinslose Darlehen für Pflegezeit und Familienpflegezeitgesetz ist zwar ein Schritt in die richtige Richtung. Der DGB begrüßt die geplante Regelung insofern, als dass sie die bisherige Konstruktion des Wertguthabenkontos nach § 3 Abs. 1 Ziff. 1 b FamPflegeZG aufhebt und Arbeitnehmer/innen aus der Rolle als Darlehensschuldner des Arbeitgebers mit der daraus resultierenden, über die gegenseitigen Verpflichtungen aus dem Arbeitsverhältnis hinausgehenden Abhängigkeit befreit. Zudem entfällt die zusätzliche Belastung für Arbeitnehmer/innen durch die Plicht einer Familienpflegezeitversicherung.

Die vorgesehene Lösung für die Finanzierung der Familienpflegezeit sowie die Beibehaltung einer unbezahlten Freistellung während der Pflegezeit gem. § 3 PfZG kombiniert mit der Möglichkeit der Inanspruchnahme des Darlehens während der vollständigen Freistellung genügen jedoch den Anforderungen an Maßnahmen zur Sicherung der Vereinbarkeit von Beruf und Pflege nicht und müssen weiterentwickelt werden. Ein Anspruch auf Freistellung zur Pflege von Angehörigen, ob in der Pflege- oder Familienpflegezeit begründet, erfüllt nur dann seine Funktion, wenn sich der Anspruchsberechtigte diese Auszeit bzw. die Verringerung seiner Erwerbstätigkeit tatsächlich leisten kann.

Eine unbezahlte Freistellung kann nur von denjenigen Beschäftigten in Erwägung gezogen werden, welche auf eine anderweitige Absicherung des Lebensunterhalts – durch Partner/Partnerin, aus Ersparnissen etc. – zurückgreifen können. Gleiches gilt für ein zinsfreies Darlehen zur Finanzierung der Familienpflegezeit, da dieses im Anschluss an die Pflegephase zurückgezahlt werden muss. Beschäftigte müssen es sich leisten können, über mehrere Monate von ihrem Einkommen einen nicht unerheblichen Betrag an Rückzahlung zu leisten. Die neu eingeführte Möglichkeit der Teilfinanzierung der vollständigen Freistellung während der Pflegezeit mit einem Darlehen ist lückenhaft, weil es sich aber nicht um eine Aufstockung des bestehenden Einkommens handelt.

Für die große Mehrheit der Beschäftigten stellt daher sowohl die Pflege- als auch die Familienpflegezeit trotz des zinslosen Darlehens keine ernstzunehmende Alternative dar und eignet sich deshalb nicht als eine Lösung des gesellschaftlichen Problems der Versorgung und Betreuung der zunehmenden Zahl pflegebedürftiger Menschen in Deutschland. Der Verdienstausfall muss daher durch eine steuerfinanzierte Entgeltersatzleistung ausgeglichen werden, die ggf. über die Pflegekassen auszuzahlen wäre. Dazu bietet sich das Modell des Elterngeldes als Beispiel an. Eine Entgeltersatzleistung würde zudem einen gleichstellungspolitischen Anreiz setzen. Die Bereitschaft beider Geschlechter, private Pflegeaufgaben in gleichem Umfang zu übernehmen, könnte dadurch erhöht werden.

Für den DGB gilt: Die Kosten der gesamtgesellschaftlich zu bewältigenden Aufgabe der Betreuung älterer Menschen dürfen nicht auf die Betroffenen abgewälzt werden.

In diesem Sinne sind die für die Familienpflegezeit vorgesehenen Maßnahmen zur Milderung der Belastungen bei der Rückzahlung des Darlehens (Härtefallregelung des § 7 FamPflegeZG) nicht als systematische Lösung des Problems zu bewerten, aber trotzdem in ihrer Funktion als Härtefallregelung zu begrüßen.

Begriffserweiterung des „nahen Angehörigen" und Ausweitung der Freistellung zur Sterbebegleitung und zur Betreuung pflegebedürftiger minderjähriger Kinder

Der DGB begrüßt die Begriffserweiterung des „nahen Angehörigen"(indem nun auch Stiefeltern, lebenspartnerschaftsähnliche Gemeinschaften, Schwägerinnen und Schwager einbezogen werden), weil er mehr Menschen die Übernahme von Pflegeverantwortung ermöglicht. Ebenso befürwortet der DGB die Ausweitung der Freistellung zur Sterbebegleitung und zur Betreuung pflegebedürftiger minderjähriger Kinder im eigenen Zuhause oder in einer stationären Einrichtung.

Kreis der möglichen NutzerInnen zu eng gefasst

Der Kreis derjenigen, die Familienpflegezeit nutzen können, ist durch vielerlei Aspekte eingeschränkt. Dieses Problem löst der Referentenentwurf leider nicht, um eine breitere Inanspruchnahme der Familienpflegezeit zu ermöglichen. Beste Voraussetzung für Familienpflegezeiten ist ein unbefristetes Arbeitsverhältnis in Vollzeit. Derartige Arbeitsverhältnisse sind jedoch rückläufig. Heute verfügen nur noch 60% aller Beschäftigten über ein solches Arbeitsverhältnis. So baut das Konstrukt der Familienpflegezeit weiterhin auf ein (männlich geprägtes) Arbeitsmodell, dessen mögliche Inanspruchnahme durch die zunehmende Prekarisierung der Arbeitswelt immer weiter eingeschränkt wird. Für befristet Beschäftigte und/oder LeiharbeitnehmerInnen ist die Inanspruchnahme von Familienpflegezeiten kaum möglich, für freie MitarbeiterInnen oder ProjektmitarbeiterInnen unmöglich. An der Lebensrealität von in der Mehrheit teilzeitbeschäftigten Frauen läuft dieses Gesetz ebenso vorbei. Hinzu kommen vermehrt Familienkonstellationen, für die unter dem Begriff der Multilokalität von Familienangehörigen ein derartiges Modell völlig ungeeignet sein dürfte.

Wir erwarten, dass im Nachgang zum Gesetzgebungsverfahren dem Gesetzesinhalt entsprechende Regelungen für Beamtinnen und Beamte getroffen werden.

Sozialversicherungsrechtliche Absicherung der Pflege- und Familienpflegezeit

Die vorgeschlagenen Regelungen genügen aus Sicht des DGB den Anforderungen an eine sozial-versicherungsrechtliche, insbesondere rentenversicherungsrechtliche Absicherung von pflegenden Angehörigen nicht. Wer eine längere Zeit für die Pflege von Angehörigen seine Erwerbstätigkeit einschränkt, darf in Bezug auf die Höhe der Rentenanwartschaften keine Nachteile erleiden. Die Grundlage der Berechnung der Anwartschaften darf nicht der Grad der Pflegebedürftigkeit der zu pflegenden Person sein. Die Zeiten der Pflege müssten sich – analog zur Elternzeit – rentenbegründend und rentensteigernd auswirken. Als Berechnungsgrundlage müsste daher – ähnlich wie beim Elterngeld - der Durchschnittsverdienst aller Versicherten herangezogen werden.

Kündigungsschutz während der Familienpflegezeit

Die Übernahme der Regelung des Sonderkündigungsschutzes nach § 5 PfZG in das Familienpflegezeitgesetz (Verweis in § 2 Abs. 3 FamPflegeZG) genügt den Anforderungen an einen angemessenen Kündigungsschutz der pflegenden Angehörigen nicht. Zwar ist es begrüßenswert, dass nun auch im Zeitraum zwischen der Ankündigung der Inanspruchnahme von Familienpflegezeit und dem Beginn der Pflegephase der/die Beschäftigte vor eventuellen Kündigungsabsichten seitens des Arbeitgebers, welche die bevorstehende Teilfreistellung hervorrufen können, geschützt sind. Allerdings bringt die geplante Regelung im Vergleich zur bisherigen Regelung (§ 9 Abs. 3 FamPflegeZG) eine Verschlechterung des besonderen Kündigungsschutzes dahingehend, da dieser nun für die Zeit der Darlehensrückzahlung nicht mehr besteht. Das ist inakzeptabel. Gerade in dieser Phase sind die Beschäftigten auf das Fortbestehen ihres Beschäftigungsverhältnisses besonders angewiesen sind, um ihre Darlehensschulden bedienen zu können.

III. Fazit

Der vorliegende Gesetzesentwurf ist ein weiterer Schritt zur besseren Vereinbarkeit von Beruf und Pflege; aber er bleibt hinter den DGB-Forderungen zurück. Indem der Entwurf keine Entgeltersatzleistung für die Familienpflegezeit und Pflegezeit vorsieht, bleiben die finanziellen Belastungen und Risiken bei den Beschäftigten. Dabei handelt es sich vorrangig um Frauen, die ihre Erwerbstätigkeit reduzieren oder aufgeben – zu Lasten ihrer wirtschaftlichen Unabhängigkeit und ihrer eigenen Alterssicherung.

Denn die Pflege von Angehörigen ist eine gesamtgesellschaftliche Aufgabe, deren Lasten nicht dem einzelnen Pflegenden aufgebürdet werden dürfen. Gerade auch deshalb, weil diese durch die Übernahme der Pflegetätigkeiten selbst schon einen wichtigen Beitrag zu dieser gesamtgesellschaftlichen Aufgabe leisten. Daher dürfen sie nicht zusätzlich durch finanzielle Einbußen und durch die Folgen der Unwägbarkeiten der Pflegesituation belastet werden. Diese Lasten müssen solidarisch und gesamtgesellschaftlich getragen werden. Die Pflegenden müssen auch und gerade während der Pflegesituation eine soziale Absicherung erhalten.

Ungenügend ist auch die rentenversicherungsrechtliche Absicherung pflegender Angehöriger. Diese ist zu verbessern, so dass pflegende Versicherte nicht schlechter gestellt werden als nicht pflegende Versicherte. Auch bei einer länger als 24 Monate andauernden Pflegesituation dürfen sie hinsichtlich der sozialen Absicherung nicht schutzlos gestellt werden, wenn sie die Pflege weiter übernehmen.

Der Entwurf weist keinerlei Wege zur Vereinbarung von Beruf und Pflege für die rund fünf Millionen Beschäftigten in kleinen und kleinsten Unternehmen. Die Beschränkung des Anspruchs auf Familienpflege- und Pflegezeit auf Arbeitgeber mit mehr als 15 Beschäftigten ist nicht sachgerecht und muss aufgehoben werden.

Die Begrenzung der Gesamtdauer von Pflege und Familienpflegezeit auf insgesamt 24 Monate bedeutet eine Verschlechterung im Vergleich zu der augenblicklichen Rechtslage und ist inakzeptabel. Zudem verschlechtert sich der besondere Kündigungsschutz, da dieser im Gegensatz zur bisherigen Regelung (§ 9 Abs. 3 FamPflegeZG) nun für die Zeit der Darlehensrückzahlung nicht mehr besteht.

Es ist daher erforderlich, dass für pflegende Angehörige, die (Familien)Pflegezeit in Anspruch nehmen, eine (zeitlich begrenzte) Entgeltersatzleistung analog zum Elterngeld geschaffen wird. Ihre rentenversicherungsrechtliche Stellung ist ebenfalls in Anlehnung an die Regelung des BEEG zu verbessern. Denn die Pflege von Angehörigen ist eine gesamtgesellschaftliche Aufgabe, deren Lasten nicht dem Einzelnen aufgebürdet werden dürfen, die vielmehr solidarisch und gesamtgesellschaftlich getragen werden müssen.

Dennoch sieht der DGB, dass mit dem geplanten Gesetzesvorhaben eine Weiterentwicklung der Rechtsgrundlagen zur besseren Vereinbarkeit von Beruf und Pflege zugunsten der

Beschäftigten erfolgen soll. Es regelt einige notwendige Verbesserungen im Sinne der Beschäftigten; vor allem den Rechtsanspruch auf Familienpflegezeit, die Zahlung eines Pflegeunterstützungsgeldes analog Kinderkrankengeld für die zehntägige kurzfristige Auszeit für Angehörige (gemäß § 2 Pflegezeitgesetz) und die Ersetzung der Lohnaufstockung über Wertguthaben beim Arbeitgeber während der Familienpflegezeit durch den Anspruch der Beschäftigten auf arbeitgeberunabhängige Förderung durch ein zinsloses Darlehen.