

11. März 2011

Rechtsanspruch auf Familienpflegezeit

Stellungnahme des Verbraucherzentrale Bundesverbandes

**zum Entwurf eines Gesetzes zur Vereinbarkeit von Pflege und Beruf
des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend vom
24. März 2011**

Vorbemerkung

Bereits im Koalitionsvertrag 2009 haben die Regierungsparteien vereinbart:

„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.“

Die Bundesregierung hat das Jahr 2011 zum „Jahr der Pflege“ ausgerufen, der Bundesgesundheitsminister führt mit den Akteuren in der Pflege Pflegedialoge, das Thema ‚Unterstützung pflegender Angehöriger‘ wurde dort bereits erörtert und Einigkeit erzielt, dass wesentliche Verbesserungs- und Entlastungsmaßnahmen erforderlich sind.

An diesen Ansprüchen muss sich auch der Entwurf eines Gesetzes zur Vereinbarkeit von Pflege und Beruf messen lassen – er hat sie jedoch nach Auffassung des Verbraucherzentrale Bundesverbandes nicht eingelöst.

Problem und Lösungsversuch

Mit dem Modell einer Familienpflegezeit will es der Referentenentwurf Arbeitnehmern ermöglichen, Berufstätigkeit und Pflege besser in Einklang zu bringen, ohne dass ihnen daraus Nachteile erwachsen. Nach wie vor werden etwa 1,6 Millionen pflegebedürftige Menschen zuhause betreut, davon über eine Million nur durch nahe Angehörige. Ein Großteil befragter Menschen will sich auch zukünftig in der Familienpflege engagieren, wenn im persönlichen Umfeld Pflegebedürftigkeit eintritt.

Zu Recht wird immer wieder darauf hingewiesen, dass die Familie im weiten Sinn der „größte Pflegedienst“ Deutschlands ist. Diese gesamtgesellschaftliche Leistung durch die Familie bleibt angesichts demographischer Entwicklungen auch zukünftig erforderlich, um die Pflege von Angehörigen nachhaltig verlässlich zu sichern. Denn die Zahl pflegebedürftiger Menschen in Deutschland wird erheblich steigen, die Bevölkerungszahl dagegen sinken. Der Anteil jüngerer Menschen geht drastisch zurück und bereits heute kann in der professionellen Pflege von einem „Pflegenotstand“ gesprochen werden.

Nach dem Gesetzesentwurf sollen Arbeitnehmer ihre Arbeitszeit über einen Zeitraum von maximal zwei Jahren bis zu einem Mindestumfang von 15 Wochenstunden reduzieren können, wenn sie einen nahen Angehörigen pflegen. Das Gehalt wird in dieser Zeit vom Arbeitgeber um „die Hälfte der Differenz zwischen dem bisherigen regelmäßigen monatlichen Arbeitsentgelt und demjenigen, das sich infolge der Verringerung der Arbeitszeit ergibt“, aufgestockt.

In der Nachpflegephase müssen die Beschäftigten dann wieder voll arbeiten, beziehen in diesem Fall aber weiterhin nur den wie vor errechneten Anteil des Gehalts - so lange, bis ihr persönliches Zeitkonto (Wertguthaben) im Unternehmen wieder ausgeglichen ist.

Auf die Gewährung der Familienpflegezeit besitzen die Arbeitnehmer jedoch keinen durchsetzbaren Rechtsanspruch gegen den Arbeitgeber. Der Gesetzesentwurf gibt freiwilligen, vertragsrechtlichen Gestaltungen im Arbeitsverhältnis den Vorzug.

Nicht nur der Verbraucherzentrale Bundesverband hat bereits im Zusammenhang mit den Diskussionen um das Pflegezeitgesetz im Rahmen der Entwicklung des Pflege-Weiterentwicklungsgesetzes den dort geregelten Rechtsanspruch auf Pflegezeit des Arbeitnehmers begrüßt, aber gleichzeitig darauf hingewiesen, dass diese entsprechend der gesetzlich verankerten Elternzeit für solche Pflegepersonen, die den Arbeitsplatz ganz oder teilweise vorübergehend verlassen, zumindest partiell über Lohnersatzleistungen honoriert werden muss.

Im Ergebnis wird aber im Hinblick auf das Pflegezeitgesetz nun der umgekehrte Weg gegangen: während es dort zwar den – allerdings nicht honorierten - Rechtsanspruch auf eine sechsmonatige Freistellung von beruflichen Arbeitsverpflichtungen mit Rückkehrgarantie gibt, sollen nun Gehaltsaufstockungen bei der Reduzierung der Arbeitszeit, auf die allerdings kein gesetzlicher Anspruch besteht, erfolgen. Darüber hinaus sollen beide Systeme zukünftig nebeneinander bestehen, ohne sie in eine gemeinsame, umfassende Gesamtlösung einzubinden. Das ist insgesamt schwer erklärbar und der Problemlage wenig dienlich.

Der Verbraucherzentrale Bundesverband fordert daher die einheitliche Gestaltung eines Pflegezeitgesetzes, das beide Elemente beinhaltet: Rechtsanspruch auf und hinreichende Honorierung der Familienpflege bei Arbeitszeitverkürzung der Pflegenden.

Der vorliegende Lösungsversuch im Referentenentwurf erfüllt diese Aufgaben nicht.

Einzelne Aspekte

1. Der Referentenentwurf leistet zwar in § 2 des Gesetzes (FamPflegeZG) eine Definition des Begriffs Familienpflegezeit, versäumt es aber darauf hinzuweisen, dass nahe Angehörige darauf keinen Rechtsanspruch besitzen. Es wird auch an keiner Stelle des Entwurfs semantisch klargestellt, dass das Gesetz lediglich einen Rahmen für entsprechend zu schließende individual- oder kollektivvertragliche Regelungen bilden soll. Beide Aspekte werden schlicht verschwiegen. Sie offenbaren sich erst mittelbar aus den folgenden Regelungen.
2. Dagegen bemühen sich insbesondere die Vorschriften zur staatlichen Förderung der Arbeitgeber bei der Gewährung von Familienpflegezeit (§ 3 FamPflegeZG) und zur Pflegezeitversicherung (§ 4 FamPflegeZG) und deren Zertifizierung (§ 10 FamPflegeZG) sehr umfangreich um die rechtliche und wirtschaftliche Absicherung des Arbeitgeberrisikos. Nach § 3 FamPflegeZG soll den Arbeitgebern bei der Einräumung von Familienpflegezeit und bei Vorliegen bestimmter Voraussetzungen ein zinsloses Darlehen im Hinblick auf die aufzustockenden Löhne versprochen werden; § 8 Abs.1 FamPflegeZG sieht sogar unter bestimmten Voraussetzungen einen Anspruch des Arbeitgebers auf vollständigen Erlass der Rückzahlungsforderung aus dem Darlehen vor. Nach § 8 Abs.2 FamPflegeZG wird ein Anspruch des Arbeitgebers auf vollständige Übernahme rückständiger Raten des Arbeitnehmers zur Auffüllung seines negativen Wert- oder Zeitguthabens gegen das Bundesamt für Familie und zivilgesellschaftliche Aufgaben eingeräumt. Unabhängig von der Frage der durchaus überlegenswerten Sinnhaftigkeit der Regelungen zeigen sie das besondere Anliegen des Gesetzesentwurfs, die Interessen von Arbeitgebern zu schützen, während sie andererseits das Primärinteresse des Pflegenden, einen verlässlich, planbaren Rückgriff auf einen gesetzlichen Rechtsanspruch zu besitzen, nicht einlösen.

3. Zurecht wird die Frage aufgeworfen, ob die in § 3 Abs.1 Nr.1b FamPflegeZG geregelte Art und Weise sowie die Höhe der Aufstockung geeignet ist, einen relevanten Beitrag zur Stärkung der häuslichen Pflege zu leisten. Wertzeitkonten werden auf diesem Weg vorrangig nur von in Vollzeit beschäftigten Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern genutzt werden können, Teilzeitbeschäftigte und Geringverdiener hingegen werden kaum auf ein Viertel ihres Einkommens verzichten können. Es fehlt hier jeglicher Ansatz auch diese Arbeitnehmer ausreichend zu berücksichtigen, um einem Abgleiten in die „Armut durch Pflege“ hinreichend entgegenzuwirken, zumal bei Schwerstpflegedürftigkeit des nahen Angehörigen für viele Arbeitnehmer selbst eine Teilzeitbeschäftigung nicht mehr möglich sein wird.
4. Konterkariert werden die Bemühungen zur Absicherung zudem durch die in § 4 Abs.1 vorgesehene Möglichkeit, dem Pflegenden, der mit einem erheblich reduzierten Gehalt leben muss, die Kosten der Pflegezeitversicherung per Vertrag aufzuerlegen. In der Begründung des Entwurfs wird vage und ohne jeden Hinweis auf die Art und Weise sowie die Verlässlichkeit der Ermittlung dieser Summe von einer denkbaren Versicherungsprämie von circa zehn Euro im Monat gesprochen. Bei einer Versicherungspflicht von maximal vier Jahren (Pflegezeit und Nachpflegezeit) errechneten sich daraus Beträge bis fast 500.- Euro. Hier wird statt einer Entlastung pflegender Angehöriger eine zusätzliche Belastung geschaffen.

Fazit

Der Gesetzesentwurf verfehlt das selbstgesteckte Ziel, pflegende Angehörige umfassend zu entlasten. Er versäumt die erforderliche, gesetzliche Einräumung eines Rechtsanspruchs auf Pflegezeit und schafft neue Belastungen durch die zugelassene Aufbürdung von Versicherungslasten auf die Pflegenden.