

## **AGF-Stellungnahme zum Teilbericht des unabhängigen Beirats für die Vereinbarkeit von Pflege und Beruf „Empfehlungen zur Familienpflegezeit und zum Familienpflegegeld“**

September 2022

Der Teilbericht des unabhängigen Beirats für die Vereinbarkeit von Pflege und Beruf wurde im August 2022 an Familienministerin Lisa Paus übergeben. Die AGF sieht in den dort vorgeschlagenen Maßnahmen einen großen Schritt für die Entlastung von Familien mit pflegedürftigen Angehörigen. Die Einführung einer 36-monatigen Familienpflegezeit, die einen angemessenen monetären Ausgleich bei Arbeitszeitreduzierungen durch pflegende An- und Zugehörige beinhaltet, wäre ein Meilenstein für die Vereinbarkeit von Familie und Beruf und ein großer Schritt in Richtung Anerkennung der pflegerischen Leistungen von Familien. Daher ist nun die Bundesregierung gefordert, die Vorschläge des unabhängigen Beirats für die Vereinbarkeit von Pflege und Beruf aufzugreifen und entsprechend umzusetzen – zumal die Einführung einer solchen Leistung bereits im Koalitionsvertrag verankert ist.

### **Notwendigkeit der Verbesserung der Situation pflegender Angehöriger**

Die Versorgung von Menschen mit Pflegebedarf stützt sich in Deutschland im Wesentlichen auf die informelle Pflege durch Familienangehörige. Über die Hälfte der 4,1 Millionen Pflegebedürftigen in Deutschland wird ausschließlich durch Angehörige gepflegt. Auch bei den Pflegebedürftigen, die professionelle Unterstützung erhalten, leisten die Familien einen großen Beitrag zur Pflege ihrer Angehörigen. Der Beirat für die Vereinbarkeit von Pflege und Beruf geht davon aus, dass angesichts der weiterhin steigenden Zahl der Pflegebedürftigen, die Bedeutung der pflegenden Angehörigen noch weiter zunehmen wird.

Die Frage der Vereinbarkeit von Pflege und Beruf ist für die Familien von höchster Relevanz, da der Großteil der pflegenden Angehörigen im Erwerbsalter ist. Aber auch aus gesellschaftlicher Sicht hat das Thema eine hohe Bedeutung, da etwa jede zehnte Arbeitnehmerin und jeder dreizehnte Arbeitnehmer Angehörige pflegt. Die Pflege ist für die Familienangehörigen häufig sehr zeitaufwändig und führt zwangsläufig zu zeitlichen Konflikten mit den Anforderungen der Erwerbsarbeit.

Dieses zeitliche Dilemma wird von den pflegenden Angehörigen, insbesondere den Frauen, individuell häufig so aufgelöst, dass sie eine Reduktion der Arbeitszeit vornehmen oder sogar ganz aus dem Erwerbsverhältnis ausscheiden. Die direkten und indirekten Kosten für diese individualisierten „Lösungen“ sind allerdings enorm hoch. Pflegende Frauen und Männer verzichten ganz oder teilweise auf Erwerbseinkommen und müssen langfristig mit niedrigeren Löhnen (bei einem eventuellen Wiedereinstieg in den Beruf) und niedrigeren Rentenbezügen rechnen. Dies verschärft insbesondere das Risiko der weiblichen Altersarmut. Für einen anderen Teil der pflegenden Angehörigen löst sich der zeitliche Konflikt allerdings überhaupt nicht und führt zu großen körperlichen und psychischen Mehrfach- und Überbelastungen. Dabei besteht gleichzeitig die Gefahr, dass die gepflegten Angehörigen nicht die ausreichende Zeit an Zuwendung und Pflege erhalten, die nötig und von beiden Seiten gewünscht ist.

### **Einführung einer neuen Familienpflegezeit als steuerfinanzierte Lohnersatzleistung**

Die derzeitigen Gesetze Pflegezeit und Familienpflegezeit, die die Vereinbarkeit von Pflege und Beruf unterstützen sollen, zeigen keine ausreichenden Entlastungseffekte. Zur besseren Unterstützung der Betroffenen braucht es ein ganzes Bündel an Maßnahmen, wobei die Einführung einer gut funktionierenden Familienpflegezeit mit einem angemessenen finanziellen Ausgleich eine herausragende Bedeutung hat.

Der Beiratsbericht sieht dazu die Einführung einer steuerfinanzierten Lohnersatzleistung bei Pflegezeiten und Maßnahmen zur Förderung der Arbeitszeitflexibilität für pflegende Angehörige zur Verbesserung der Vereinbarkeit von Angehörigenpflege und Beruf vor. Dabei hat sich der Beirat u.a. von der Prämisse leiten lassen, dass die geforderten Maßnahmen dazu beitragen sollen, die familiären Pflegeaufgaben gleichmäßiger zwischen den Geschlechtern aufzuteilen und sich erwerbstätige Männer stärker an der familiären Pflege ihrer Angehörigen beteiligen. Eine weitere



Prämisse war, dass die Berufstätigkeit während der Pflegephase grundsätzlich erhalten bleiben sollte. Maßnahmen sollen die Vereinbarkeit von Pflege und Beruf fördern, nicht den Ausstieg aus dem Beruf alimentieren und damit das Armutsrisiko der pflegenden Angehörigen im Alter erhöhen.

Die Familienorganisationen heben hervor, dass die besonderen Herausforderungen für Familien bei der Pflege oft plötzlich und unerwartet entstehen und Dauer und Intensität der Pflege in der Regel nicht planbar sind. Deshalb sind auch die Vorschläge des Berichts für die Unterstützung eines zeitlich befristeten vollständigen Ausstiegs aus dem Beruf richtig. Sie haben eine hohe Bedeutung für die notwendige Flexibilität, die ein Pflegeverhältnis den Familien abverlangt.

### Ausweitung des Angehörigenbegriffs

Die AGF begrüßt sehr den Vorschlag, den Kreis bzw. den Begriff der Angehörigen auszuweiten. Damit sollen auch nicht verwandte Personen, die Pflegeverantwortung für „Wahlverwandte“ übernehmen, in ihrer Pflegetätigkeit entlastet werden. Pflege- und Sorgeverhältnisse vor Ort sind nicht immer an direkte Verwandtschaftsverhältnisse gekoppelt. Unterstützung informeller Pflege muss der Vielfalt des modernen Familienlebens gerecht werden.

Familien leben immer häufiger nicht an einem Ort. Damit wird die Übernahme einer Pflege, die über rein Organisatorisches hinausgeht, für viele Familien schwieriger. Deshalb definiert der Bericht zu Recht pflegende Angehörige als Menschen, die entweder ein Verwandtschaftsverhältnis im Sinne der bisherigen Definition eines nahen Angehörigen im PflegeZG aufweisen oder aber aufgrund einer besonderen Beziehung zur pflegebedürftigen Person wesentliche Teile der Pflege übernehmen. Wer aus Sicht der pflegebedürftigen Person „nahestehend“ ist, bzw. von wem sie gepflegt werden möchte, muss dabei in der Entscheidung der pflegebedürftigen Person selbst bzw. dessen gesetzlicher Vertretung liegen.

### Einschränkung der Anspruchsberechtigung durch Unternehmensgröße

Den Familienorganisationen ist es ein Anliegen, dass möglichst viele betroffene Personen gleichermaßen eine Anspruchsberechtigung auf die Entlastungsmaßnahmen haben. Deshalb hätte die AGF im Bericht eine Empfehlung favorisiert, die Arbeitnehmer:innen in kleinen und großen Betrieben gleich behandelt. Dabei ist der AGF bewusst, dass die geplanten Freistellungsregelungen kleine Betriebe vor große Herausforderungen stellen können. Allerdings würde eine Regelung, dass der „Anspruch auf teilweise Freistellung (...) nicht gegenüber Arbeitgebern mit in der Regel 15 oder weniger Beschäftigten“ besteht, weiterhin einen erheblichen Teil der Beschäftigten von dem Rechtsanspruch auf temporäre pflegebedingte Arbeitszeitverkürzung ausschließen. Der Vorschlag des Beirats, dass es im Fall, dass Kleinbetriebe die Möglichkeit der Freistellung freiwillig anbieten, für die Beteiligten keine Schlechterstellung gegenüber Betrieben mit mehr als 15 Beschäftigten geben soll, ist daher ein sinnvoller Schritt in die richtige Richtung. Zusätzlich müssen bei einer Implementierung einer neuen Familienpflegezeit daher unbedingt Maßnahmen ergriffen werden, die die Inanspruchnahme auch von Beschäftigten in kleinen Betrieben unterstützt.

Positiv bewertet die AGF den Vorschlag des Beirats, dass zukünftig auch Selbstständige in den Begünstigtenkreis einer neuen Familienpflegezeit einbezogen werden sollen. Selbstständige werden bislang im PflegeZG und im PpZG nicht berücksichtigt. Eine mit der steuerfinanzierten Entgeltersatzleistung vergleichbare Leistung sollte auch ihnen zustehen, um ihnen eine Pflege von pflegebedürftigen Angehörigen zu ermöglichen bzw. zu erleichtern.

### Ausgestaltung der Lohnersatzleistung - soziale und gleichstellungspolitische Ziele in Einklang bringen

Die AGF hat als Mitglied des unabhängigen Beirats an der Konzeption des Vorschlags mitgewirkt. Sie unterstützt die Forderungen des Beirats nachdrücklich. Nur in der spezifischen Frage der Höhe und Berechnung des steuerfinanzierten Familienpflegegeldes hat die AGF in einem Sondervotum eine abweichende Position zur Mehrheit des Beirats formuliert. Die AGF betont darin, dass für sie eine sozial gerechte Ausgestaltung des Familienpflegegeldes eine hohe Bedeutung hat. Eine direkte Analogie mit der Lohnersatzleistung Elterngeld, wie sie vom Beirat für das Familienpflegegeld geplant ist, wird diesem Ziel nicht gerecht. Daher erscheint eine Ausgestaltung als pauschale Leistung in einer angemessenen Höhe sinnvoll, mindestens jedoch eine stärkere Berücksichtigung sozialer Kriterien als beim Elterngeld. Wenn sich die Bemessung des Familienpflegegeldes an dem vorherigen Lohn orientieren soll, könnte dies zum Beispiel bedeuten, in Gruppen mit niedrigen Einkommen einen höheren Prozentsatz des bisherigen

Erwerbseinkommens zu berücksichtigen als beim Elterngeld bzw. die Einkommensgrenze, bis zu der eine vollständige Lohnersatzleistung erfolgt, höher anzusiedeln.

Die AGF sieht die Notwendigkeit für eine bessere geschlechtergerechte Verteilung der Sorgearbeit und unterstützt Maßnahmen, die dieses Ziel verfolgen. Die Ausgestaltung des Familienpflegegeldes sollte jedoch zusätzlich sozialen Abwägungen unterliegen, da gerade für Familien mit niedrigem Einkommen Pflegedienstleistungen, welche die Pflegeversicherung nicht abdeckt, eine zu hohe finanzielle Belastung darstellen, so dass sie selbst Pflegeaufgaben übernehmen (müssen).

Hinsichtlich der Effekte in Bezug auf die Zielstellung der Geschlechtergerechtigkeit bezweifelt die AGF, dass beim geplanten Familienpflegegeld die gleichen gleichstellungspolitischen Effekte zu erwarten sind, wie sie sich erfreulicherweise beim Elterngeld zeigen. Bei der Angehörigenpflege haben wir es weniger mit Mann-Frau-Dyaden wie bei der Mehrheit der Eltern zu tun, die unter sich frei (oder ökonomischen Anreizen folgend) entscheiden, welcher Elternteil welchen Anteil der Sorgearbeit übernimmt.

Daher stellt die AGF die Effizienz des Einsatzes der Mittel beim Familienpflegegeld im Hinblick auf das gleichstellungspolitische Ziel in Frage. Gleichzeitig befürchtet sie jedoch eine sozialpolitische ungerechte Verteilung zu Lasten von Personen mit niedrigem Einkommen, wenn die Berechnung des Familienpflegegeldes exakt dem des Elterngeldes folgt. In Abwägung dieser Punkte schätzt die AGF daher bei gleichem steuerlichen Gesamtaufwand die Wirkung eines angemessen hohen pauschalierten Familienpflegegeldes zu Gunsten eines sozialen Ausgleichs als dringender und auch effizienter in Bezug auf das gewünschte Ziel ein, als die gleichstellungspolitische Wirkung der von der Mehrheit des Beirats präferierten geplanten weitgehend lohnäquivalenten Leistung. Die AGF befürchtet, dass damit keine annähernd hohe gleichstellungspolitische Wirkung wie beim Elterngeld erzielt werden kann, sodass die damit verbundene Umverteilung von „unten nach oben“ nicht gerechtfertigt ist.

### **Einbezug von transnationalen Familien in den Kreis der Leistungsberechtigten**

Eine Neuregelung der Familienpflegezeit muss auch die Situation von Familien mit Migrationsgeschichte in den Blick nehmen. Hier kann es zu unterschiedlichen besonders herausfordernden transnationalen Pflegearrangements kommen, die innerfamiliäre Pflege- und Hilfeleistungen über weite Entfernungen und Ländergrenzen hinweg notwendig machen. Die derzeit geltenden gesetzlichen Regelungen berücksichtigen diese Familienkonstellationen bisher nicht. Deutschland wirbt aktiv um Arbeitskräftezugang und profitiert insbesondere angesichts des Fachkräftemangels von den qualifizierten zuwandernden Arbeitskräften. Meist lassen diese dabei enge Familienangehörige wie die Eltern in ihren Herkunftsländern zurück, bei denen sich allein aufgrund des steigenden Lebensalters der Familienmitglieder häufig Hilfe- und Pflegebedarfe entwickeln. Gleiches gilt für alle anderen Familien mit Migrationsgeschichte und die nahe Angehörige im Herkunftsland haben, sowohl auch dem europäischen Ausland als auch Drittstaatsangehörigen. Auch hier müssen Möglichkeiten geschaffen werden, die Vereinbarkeit von Beruf und transnationalen Pflege- und Unterstützungsaufgaben zu verbessern. Eine neue Familienpflegezeit muss daher Regelungen beinhalten, die auch transnationalen Familien mit ihren spezifischen Bedarfen effektiv entlasten und einen gleichberechtigten Zugang gewährleistet.

### **Information zum unabhängigen Beirat für die Vereinbarkeit von Pflege und Beruf**

Der unabhängige Beirat wurde 2015 durch das Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend eingesetzt. Er befasst sich als nicht öffentliches Fachgremium mit Fragen zur Vereinbarkeit von Pflege und Beruf, begleitet die Umsetzung der einschlägigen gesetzlichen Regelungen und berät das Ministerium über deren Auswirkungen. Alle vier Jahre wird dem BMFSFJ ein Bericht vorgelegt. Der heute übergebene Berichtsteil wurde aufgrund der hohen Aktualität des Themas für die Gesetzgebung bereits vorzeitig vorgelegt. Die AGF ist bereits seit Schaffung des Gremiums Mitglied und hat seitdem an der Konzeption des Vorschlags mitgewirkt.