

16.05.11**Empfehlungen
der Ausschüsse**FS - AS - FJ - Fz - Wizu **Punkt ...** der 883. Sitzung des Bundesrates am 27. Mai 2011

Entwurf eines Gesetzes zur Vereinbarkeit von Pflege und BerufDer **federführende Ausschuss für Familie und Senioren (FS)**,der **Ausschuss für Arbeit und Sozialpolitik (AS)**,der **Ausschuss für Frauen und Jugend (FJ)**,der **Finanzausschuss (Fz)** undder **Wirtschaftsausschuss (Wi)**

empfehlen dem Bundesrat, zu dem Gesetzentwurf gemäß Artikel 76 Absatz 2 des Grundgesetzes wie folgt Stellung zu nehmen:

FS, AS,
FJ
(bei
Annahme
entfallen
Ziffern
2 bis 4)1. Zum Gesetzentwurf insgesamt

- a) Der Bundesrat lehnt den vorliegenden Gesetzentwurf ab. Er bleibt zu weit hinter dem zurück, was an Regelungen und Maßnahmen zur Förderung der Vereinbarkeit von Pflege und Beruf erforderlich wäre.
- b) Der Bundesrat begrüßt zwar die Absicht der Bundesregierung, die Vereinbarkeit von Pflege und Beruf weiter zu fördern, und befürwortet hierfür grundsätzlich Arbeitszeitmodelle mit einer zeitweiligen Verringerung der Arbeitszeit bei gleichzeitiger Aufstockung des Entgelts. Er beurteilt auch den vorgesehenen besonderen Kündigungsschutz während der Pflegezeit und der Nachpflegephase positiv.

c) Der Bundesrat sieht jedoch besonders im Hinblick auf die Interessen der Beschäftigten und die Effektivität der gesetzlichen Regelungen grundlegende Mängel des Gesetzentwurfs:

aa) Die geplanten Regelungen gehen ausschließlich zu Lasten der pflegenden Arbeitnehmerin bzw. des Arbeitnehmers: vom Einkommensverlust durch die Arbeitszeitreduzierung, über die obligatorische Familienpflegezeitversicherung bis hin zu einem möglichen Ausgleich negativer Wertguthaben in Geld trotz Arbeitsplatzverlustes. Die Seite der Arbeitgeber ist dagegen über die Möglichkeit der zinslosen Refinanzierung und der Absicherung des Ausfallrisikos durch die Familienpflegezeitversicherung sehr gut abgesichert. Die Sicherstellung einer guten Pflege in einer alternden Gesellschaft ist eine gesamtgesellschaftliche Aufgabe, die mehr Solidarität und nicht weniger (auch zwischen Arbeitnehmern und Arbeitgebern) verlangt.

bb) Das geplante Modell der Familienpflegezeit richtet sich an vollzeitbeschäftigte oder gut verdienende Frauen oder Männer und an Personen, deren Existenzsicherung durch die Inanspruchnahme einer Familienpflegezeit nicht gefährdet würde. Für sehr viele der Frauen in unserem Land, die alleine für das Familieneinkommen zuständig sind, ist das Konzept einer Familienpflegezeit nicht - oder nur unter erheblichen Einschränkungen - finanzierbar und damit unattraktiv.

[nur FJ]

[cc) Insbesondere jedoch im Hinblick auf das ebenfalls zu beachtende Ziel der Gleichstellung der Geschlechter ergeben sich erhebliche Probleme, da die Regelung entgegen ihrer Zielsetzung dazu beitragen kann, die Geschlechtersegregation am Arbeitsmarkt zu verstärken und die Altersarmut von Frauen zu verschärfen.]

- dd) In rechtstechnischer Hinsicht verfehlt ist die vorgesehene Kodifizierung der Familienpflegezeit in einem gesonderten Gesetz. Stattdessen hätten die bereits in dem Gesetz über die Pflegezeit (Pflegezeitgesetz - PflegeZG) vom 28. Mai 2008 enthaltenen Pflegezeitregelungen mit den Regelungen des vorliegenden Gesetzentwurfes in einem einheitlichen Gesetz zusammengefasst werden müssen. Auf diesem Weg hätte zugleich klargestellt werden können, in welchem Verhältnis die Pflegezeit nach dem Pflegezeitgesetz und die Familienpflegezeit nach dem vorliegenden Entwurf stehen.
- ee) Inhaltlich hält es der Bundesrat für unerlässlich, einen ausdrücklichen Rechtsanspruch auf eine Familienpflegezeit - ggf. parallel zu § 3 Absatz 1 Satz 2 PflegeZG mit einer Herausnahme der Betriebe mit in der Regel nicht mehr als 15 Beschäftigten - festzuschreiben, wie es im Pflegezeitgesetz geschehen ist. Zumindest hätte ein anderweitiges verbindliches Verfahren, etwa entsprechend § 8 TzBfG, normiert werden müssen.
- ff) Da die Beschäftigten durch die häusliche Pflege ihrer Angehörigen zu einer erheblichen Entlastung der Pflegekassen beitragen, hätte es sachgerechterweise eines gewissen wirtschaftlichen Ausgleichs aus Mitteln der Pflegeversicherung bedurft.
- gg) Ungeklärt sind aus Sicht des Bundesrates diejenigen Fälle, in denen Beschäftigte vor, während oder nach der Familienpflegezeit Vergütung in einer Höhe erhalten, die zusätzliche Leistungen nach dem SGB II rechtfertigen würden.
- hh) In dem Gesetzentwurf fehlt es an einer klarstellenden Regelung für den Fall, dass das Beschäftigungsverhältnis während der Nachpflegephase zwar rechtlich besteht, aber etwa wegen längerer Arbeitsunfähigkeit oder Elternzeit keine Arbeit geleistet wird und keine Vergütung zu zahlen ist. Für derartige Fälle hätte ein später beginnender bzw. verlängerter Ausgleichszeitraum normiert werden müssen.

- ii) Angesichts des bürokratischen Aufwands, den die Gewährung und Abwicklung der Familienpflegezeit mit sich bringt, hätte die finanzielle Abwicklung der Familienpflegezeit weitestgehend dem Bundesamt für Familie und zivilgesellschaftliche Aufgaben übertragen werden müssen. Dies gilt auch für die Prüfung der Anträge auf Zustimmung zur Kündigung während der Pflegezeit.

Begründung

Die Defizite des Gesetzentwurfs hinsichtlich der zur Förderung der Vereinbarkeit von Pflege und Beruf notwendigen Schritte und Maßnahmen überwiegen die darin enthaltenen wenigen positiven Ansätze bei weitem. Er ist daher einer punktuellen Verbesserung nicht zugänglich und in Gänze abzulehnen.

[nur FJ]

[So erstrebenswert es ist, dass Pflegebedürftige soweit wie möglich selbständig und im eigenen häuslichen Bereich leben können, ist es gleichstellungspolitisch äußerst bedenklich, dass sich die Reformbemühungen der letzten Jahre primär darauf ausrichten, Arrangements für die häusliche Pflege durch die Angehörigen zu finden.

In der Begründung des Gesetzentwurfs wird zutreffend dargestellt, dass Frauen und Männer von dem Gesetz in unterschiedlicher Weise betroffen sind, weil die Pflege von Angehörigen überwiegend von Frauen geleistet wird. Diese Rollenzuschreibung wird das Gesetz nicht ändern, sondern sogar verschärfen: in einer Partnerschaft wird in der Regel der Schlechterverdienende, d. h. meist die Frau, die Pflege übernehmen unter Verzicht auf Einkommen in voller Höhe, zu erwartenden geringeren Leistungen aus den Sozialversicherungen und mit dem Risiko, die Erwerbstätigkeit letztlich doch aufgeben zu müssen.

Ungeklärt bleibt in dem Gesetz, was nach Ablauf der Pflegephase passiert, wenn der Pflegebedarf anhält. Anders als bei der Erziehungszeit ist die Pflege von kranken, alten oder behinderten Angehörigen nicht planbar und zeitlich nicht präzise einzugrenzen. Durchschnittlich dauert ein Pflegefall acht Jahre mit zunehmendem Zeitaufwand. Das Gesetz trägt dazu bei, dass sich Erwartungshaltungen der Gesellschaft und der zu Pflegenden an private Pflege erhöhen werden und es werden die Frauen sein, die sich rechtfertigen müssen, wenn sie diese Möglichkeit nicht in Anspruch nehmen wollen.]

Die vorgesehene Kodifizierung der Familienpflegezeit in einem gesonderten Gesetz, welches neben dem bestehenden Pflegezeitgesetz Anwendung finden soll und teilweise auch auf dieses Gesetz verweist, ist nicht gelungen. In diesem Zusammenhang ist zudem unklar, in welchem Verhältnis die Pflegezeit nach dem Pflegezeitgesetz und die Familienpflegezeit nach dem vorliegenden Entwurf stehen.

Geboten wäre insofern eine Zusammenfassung der Pflegezeitregelungen in einem einheitlichen Gesetz im Wege der Ergänzung des bestehenden Pflegezeitgesetzes gewesen, zumal beide Gesetze dieselbe Zielrichtung haben.

Inhaltlich hält es der Bundesrat für unerlässlich, einen ausdrücklichen Rechtsanspruch auf eine Familienpflegezeit - ggf. parallel zu § 3 Absatz 1 Satz 2 PflegeZG mit einer Herausnahme der Betriebe mit in der Regel nicht mehr als 15 Beschäftigten - festzuschreiben, wie es im Pflegezeitgesetz vom geschehen ist. Zumindest hätte ein anderweitiges verbindliches Verfahren, etwa entsprechend § 8 TzBfG, normiert werden müssen.

Laut Gesetzentwurf setzt das Modell einer zeitweiligen Verringerung der Arbeitszeit bei Aufstockung des Arbeitsentgelts eine Vereinbarung zwischen dem Arbeitgeber und dem Beschäftigten voraus, so dass die Realisierung der Familienpflegezeit allein vom guten Willen des Arbeitgebers abhängig ist. Eine effektive Förderung der Vereinbarkeit von Pflege und Beruf ist auf diese Weise nicht gewährleistet.

Die Familienpflegezeit führt in erster Linie zu einer wirtschaftlichen Belastung der Beschäftigten, und zwar einerseits durch die Beiträge zur Familienpflegezeitversicherung und andererseits durch finanzielle Einbußen beim aktuellen Entgelt und bei der Altersversorgung, die sich durch die Reduzierung der Arbeitszeit und der Vergütung ergeben.

Im Ergebnis erfüllen die Beschäftigten mit der häuslichen Pflege (auch) eine gesamtgesellschaftliche Aufgabe und entlasten nicht unerheblich die Pflegekassen, ohne jedoch einen finanziellen Ausgleich - etwa durch zusätzliche Leistungen der Pflegekassen - zu erhalten. Demgegenüber tragen die Arbeitgeber durch die Familienpflegezeit kaum eine finanzielle Last bzw. kein nennenswertes Risiko, obgleich sie insbesondere bei Fachkräften ein Interesse haben dürften, das Beschäftigungsverhältnis auch bei bestehendem Pflegebedarf des Mitarbeiters längerfristig beizubehalten. Dies erscheint nicht sachgerecht.

Aus Sicht des Bundesrates hätte das Verfahren in denjenigen Fällen klargestellt werden müssen, in denen Beschäftigte bereits vor Beginn der Pflegezeit wegen einer Teilzeittätigkeit oder einer geringen Vergütung als sogenannte "Aufstocker" zusätzliche Leistungen nach dem SGB II erhalten. Ebenso ist unklar, ob Beschäftigte ihre Arbeitszeit auf einen Umfang reduzieren können, der dann - auch unter Berücksichtigung der Aufstockung durch den Arbeitgeber - zu Leistungen nach dem SGB II führen würde. Entsprechendes gilt auch für das Einkommen während der Nachpflegephase.

Der Gesetzentwurf enthält insbesondere in § 9 FPfZG-E keine ausdrücklichen Regelungen für den Fall, dass das Beschäftigungsverhältnis während der Nachpflegephase zwar rechtlich besteht, aber etwa wegen längerer Arbeitsunfähigkeit oder Elternzeit keine Arbeit geleistet wird und keine Vergütung zu zahlen ist. Ein Ausgleich in Geld durch Beschäftigte nach § 9 Absatz 2 oder 4 FPfZG-E oder ein möglicher Erlass der Darlehensrückforderung nach § 8 FPfZG-E ist nur bei einem beendeten Beschäftigungsverhältnis bzw. einer Freistellung von der Arbeitsleistung vorgesehen. Eine ergänzende Klarstellung wäre nach Auffassung des Bundesrats auch insofern geboten gewesen.

Schließlich ist der bürokratische Aufwand im Zusammenhang mit der Gewährung und der Abwicklung der Familienpflegezeit zu kritisieren. Dies betrifft sowohl das zinslose Darlehen und dessen Rückzahlung als auch die Verwaltung der Wertguthaben der Beschäftigten.

Eine gute Alternative wäre gewesen, die finanzielle Abwicklung der Familienpflegezeit weitestgehend dem Bundesamt für Familie und zivilgesellschaftliche Aufgaben zu übertragen, zumal das Bundesamt ohnehin bereits in verschiedener Hinsicht mit der Durchführung bzw. Abwicklung der Familienpflegezeit befasst ist. Beispielhaft seien hier der Erstattungsanspruch des Bundesamtes gegenüber dem Beschäftigten nach § 7 FPfZG-E, der Erlass der Darlehensrückforderung bzw. die Übernahme der Ratenzahlungen seitens des Bundesamtes und der Forderungsübergang nach § 8 FPfZG-E genannt. Gleiches gilt für die Zulassung einer Kündigung.

Wi 2. Zum Gesetzentwurf allgemein

Der Bundesrat ist besorgt über die hohen Bürokratiekosten, die kleinen Unternehmen durch das Gesetz entstehen. Diese verfügen einerseits in der Regel nicht über Erfahrungen mit Wertkonten und werden andererseits auf die Liquiditätshilfen zur Aufstockung der Löhne und Gehälter angewiesen sein. Wie der Normenkontrollrat befürchtet auch der Bundesrat, dass diese Bürokratiekosten abschreckend wirken und dass damit die Gefahr besteht, dass diese Arbeitgeber die geringere finanzielle Absicherung ihrer Beschäftigten bei einem "normalen" Teilzeitmodell in Kauf nehmen und sich nicht an dem Pflegezeitmodell beteiligen werden. Der Bundesrat bittet daher darum, im weiteren Gesetzgebungsverfahren zu prüfen, ob für Beschäftigte in kleinen Betrieben optional die Möglichkeit einer direkten Darlehensaufnahme beim Bundesamt für Familie und zivilgesellschaftliche Aufgaben geschaffen werden könnte.

Wi 3. Zu Artikel 1 (§ 9 Absatz 2 Satz 3 FPfZG)

In Artikel 1 ist in § 9 Absatz 2 Satz 3 zu streichen.

Begründung:

Mit der Änderung wird eine einheitliche Regelung für den Fall der vorzeitigen Beendigung des Beschäftigungsverhältnisses getroffen.

§ 9 Absatz 2 FPfZG-E differenziert bislang:

- Bei - ausnahmsweise zulässiger - verhaltensbedingter Arbeitgeberkündigung des Beschäftigten sowie bei Eigenkündigung des Beschäftigten besteht der Ausgleichsanspruch des Arbeitgebers fort (vgl. § 9 Absatz 2 Satz 1 FPfZG-E). Bei Zahlungsverzug des Beschäftigten hat der Arbeitgeber gegenüber dem Bundesamt für Familie und zivilgesellschaftliche Aufgaben Anspruch auf Erlass der Rückzahlungsforderung aus dem Darlehen bzw. auf Übernahme der Ratenzahlungsverpflichtung des Beschäftigten (vgl. § 8 Absatz 1 und 2 FPfZG-E).
- Der Ausgleichsanspruch erlischt dagegen bei - ausnahmsweise zulässiger - personenbedingter und betriebsbedingter Kündigung, es sei denn, eine Aufrechnung gegen eine Forderung des Beschäftigten ist möglich (vgl. § 9 Absatz 2 Satz 3 FPfZG-E).

Diese Differenzierung ist nicht sachgerecht. Es steht zu befürchten, dass der Verlust des Ausgleichsanspruchs bei einer – ausnahmsweise zulässigen – personen- und betriebsbedingten Kündigung die Bereitschaft des Arbeitgebers zur Gewährung von Familienpflegezeiten hemmt und sich negativ auf Verbreitung und Akzeptanz dieses Instruments auswirken wird. Auch bei einer - ausnahmsweise zulässigen - personen- und betriebsbedingten Kündigung ist eine Absicherung des Arbeitgebers notwendig, um finanzielle Einbußen zu vermeiden und mögliche Hemmschwellen für die Inanspruchnahme von Familienpflegezeit abzubauen.

Mit der Änderung wird deshalb - ebenso wie im Fall der verhaltensbedingten Kündigung und der Eigenkündigung des Beschäftigten - auch bei der personen- und betriebsbedingten Kündigung sichergestellt, dass der Anspruch auf Rückzahlung der Entgeltaufstockung bestehen bleibt und der Arbeitgeber bei Zahlungsverzug des Beschäftigten vom Bundesamt für Familie und zivilgesellschaftliche Aufgaben den Erlass der Rückzahlungsforderung aus dem Darlehen bzw. die Übernahme der Ratenzahlungsverpflichtung des Beschäftigten verlangen kann.

Eine unverhältnismäßige Belastung für die Beschäftigten ist mit der Änderung nicht verbunden. Durch das grundsätzliche Kündigungsverbot (vgl. § 9 Absatz 3 FPfZG-E) ist ein umfassender und ausreichender Schutz gewährleistet.

Fz 4. Zu Artikel 1 (§ 9 Absatz 3 Satz 3 FPfZG)

Der Bundesrat bittet die Bundesregierung, die finanziellen Auswirkungen auf die Länder darzulegen, die sich aus dem neuen unter öffentlich-rechtlichem Zustimmungsvorbehalt stehenden Kündigungsschutz ergeben. Der durch den strengen Kündigungsschutz entstehende Vollzugsaufwand der Länder wird in dem Gesetzentwurf nicht berücksichtigt. Nach § 9 Absatz 3 Satz 3 FPfZG-E soll die Zulässigkeitserklärung durch die für den Arbeitsschutz zuständige oberste Landesbehörde oder die von ihr bestimmte Behörde erfolgen. Der hieraus resultierende Aufwand ist deshalb zu quantifizieren; insbesondere ist darzulegen, mit wie viel Aufwand, das heißt vor allem mit wie vielen Anträgen auf Zulassung der Kündigung, zu rechnen ist.