

**Stellungnahme der  
Deutschen Gesellschaft für Zeitpolitik (DGfZP)  
zum Gesetzentwurf des  
Bundesfamilienministeriums (BMFSFJ)  
zur Vereinbarkeit von Pflege und Beruf  
(Gesetz zur Einführung einer Familienpflegezeit)**

**I. Die zeitpolitische Dimension des Gesetzentwurfs**

Das BMFSFJ hat einen Gesetzentwurf zu einem „Familienpflegezeitgesetz“ auf den Weg gebracht, in dem der Vereinbarkeit von Pflege und Beruf besondere Aufmerksamkeit gewidmet wird. Danach sollen Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer mit Pflegeaufgaben künftig die Möglichkeit haben, ihre bisherige Arbeitszeit um bis zu 50 Prozent bei 75 Prozent des bisherigen Monateinkommens zu verkürzen, und zwar über einen Zeitraum von bis zu zwei Jahren. Im Gegenzug verpflichtet sich der/die Beschäftigte in dem darauf folgenden, gleich langen Zeitraum unter Fortführung der geminderten Bezüge (75 Prozent) wieder auf das Arbeitszeitvolumen vor Beginn der Maßnahme zurückzukehren. Hierdurch soll im Durchschnitt des gesamten Vertragszeitraums, der insgesamt bis zu vier Jahren betragen kann, ein Ausgleich des Zeitkontos erreicht werden: Die in der ersten Phase vom Arbeitgeber bzw. von der Arbeitsagentur vorgeschossenen Gehaltsanteile sollen wieder nachgearbeitet werden. Um die damit verbundenen Ausfallrisiken zu begrenzen, schließen die Arbeitnehmerin/ der Arbeitnehmer für den Fall der Nichtweiterbeschäftigung wegen Arbeits- oder Erwerbsunfähigkeit eine private Versicherung ab (1). Ein Rechtsanspruch auf Familienpflegezeit gegenüber dem Arbeitgeber besteht allerdings nicht.

Diesem Modell liegt, wie das BMFSFJ erläutert, das der Altersteilzeit zugrunde, die entgegen dem allgemeinen Trend hier überraschenderweise wieder als Erfolgsmodell dargestellt wird. (2) Damit soll der Tatsache Rechnung getragen werden, dass der größte Teil pflegender Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer seine Erwerbstätigkeit nicht aufgeben will oder kann, jedoch angesichts der erheblichen physischen und psychischen Belastungen an einer vorübergehenden Reduzierung der Arbeitszeit interessiert ist. Schon heute ist dies vielerorts gängige Praxis, allerdings ohne dabei auf eine gesetzliche Regelung zur Anpassung der Arbeitszeiten an die Pflegesituation zurückgreifen zu können.

Die Absicht, die Vereinbarkeit von Pflege und Beruf durch eine Verbesserung der zeitlichen Rahmenbedingungen des Pflegealltags für Beschäftigte mit Pflegeaufgaben zu erleichtern, wird von der DGfZP im Grundsatz vorbehaltlos unterstützt. Sie sieht darin eine Bestätigung ihrer langjährigen Bemühungen, die zeitliche Dimension der Pflegeethematik in ihren unterschiedlichen Facetten einer breiten Öffentlichkeit zu vermitteln und hierzu zeitpolitische Interventionsstrategien auszuarbeiten. Unter anderem bestätigen von der DGfZP initiierte Forschungsarbeiten die Notwendigkeit, denjenigen, die sich freiwillig auf eine Pflegeaufgabe

einlassen, mit spezifischen zeitlichen Regelungen entgegenzukommen und ihr Engagement hierdurch zu fördern.

Zugleich wirft der Entwurf eine Reihe von Grundsatzfragen auf, über die eine breite Diskussion notwendig wäre. Darüber hinaus erscheinen einzelne Aspekte des Gesetzentwurfs ergänzungsbedürftig.

## **II. Pflegen als Zeitproblem**

In den hoch entwickelten westlichen Gesellschaften gewinnt der Umgang mit der eigenen Zeit zunehmend an Gewicht: Sie wird als eine persönliche Ressource gesehen, die an die individuelle Lebensdauer gebunden und daher nur einmal zu verausgaben, also knapp ist. Es ist heute keineswegs mehr selbstverständlich, einen Teil der eigenen Lebenszeit der Pflege eines anderen Menschen zu widmen, zumal nur selten vorhersehbar ist, wie viel zeitliche und andere Ressourcen dadurch gebunden werden und wann die Verpflichtung endet. Bislang besteht noch in erfreulich hohem Umfang die Bereitschaft, sich den Herausforderungen der privaten Pflege zu stellen. Der Entschluss hierzu folgt heute allerdings seltener einem traditionellen Pflichtethos, vielmehr wird die tägliche Sorge für einen nahestehenden Menschen als eine *freiwillige Gabe* betrachtet, somit auch als ein besonderes *Zeit*-Geschenk an den hilfebedürftigen Menschen.

Im Zusammenhang der Individualisierungsprozesse in der Gesellschaft und des mit diesen einhergehenden Wertewandels hat sich in den vergangenen Dekaden zudem durchgesetzt, privates und gesellschaftliches Engagement einerseits und berufliche Karrierechancen, Familienglück und vielfältige Freizeitinteressen andererseits nicht als Gegensatz zu sehen, sondern einen möglichst ausbalancierten Zustand anzustreben. Das gilt, wenngleich abgeschwächt, auch für die Bereitschaft, sich täglich um einen nahen Angehörigen, Freund oder Nachbarn zu sorgen. Erwerbsarbeit und Teilhabe am gesellschaftlichen Leben sowie angemessene Konsumchancen sollen sich soweit es geht nicht ausschließen. An diesem Maßstab muss sich eine Pflegezeitpolitik orientieren, die zugleich ethisch zu rechtfertigen wie politisch-praktisch umsetzbar ist. Dementsprechend müssen Arbeitszeitregelungen für Pflegende solche Balancen ermöglichen.

## **III. Der Gesetzentwurf bringt Fortschritte**

Die DGfZP begrüßt insgesamt den Vorstoß des BMFSFJ zu einer Verbesserung der Situation pflegender Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer und unterstützt dabei im Einzelnen folgende Aspekte:

- Ein Gesetz zur Verbesserung der Vereinbarkeit von Pflege und Beruf unterstreicht allein durch seine Existenz die Berechtigung pflegender Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer, auch unter den erschwerten Bedingungen einer Pflegeaufgabe die eigene Berufstätigkeit fortsetzen zu dürfen. Es stärkt ihnen in dieser schweren Entscheidung sowie im täglichen Vollzug den Rücken. Ein solches Gesetz würde über den praktischen Nutzen hinaus also auch eine symbolische Funktion haben, indem es den Pflegenden die soziale Unterstützung der Gemeinschaft in einer zumeist äußerst schwierigen Belastungssituation signalisiert.

- Beruf und Pflege stehen nicht im Gegensatz zueinander. Wie wissenschaftliche Untersuchungen zeigen, stellt im Gegenteil der Erwerbsarbeitssektor sehr häufig einen Schutz vor überbordenden Pflegeansprüchen dar. Mit der verbesserten Vereinbarkeit von Pflege und Beruf vergrößern sich demzufolge die Chancen der Pflegenden, in die Gesellschaft inkludiert zu bleiben und zumindest in dieser Form weiterhin am sozialen Leben teilzuhaben.
- Indem er bei der Zeit ansetzt, rückt der Gesetzentwurf eine Gestaltungsdimension in den Vordergrund, die für die Entlastung pflegender Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer sich als wirksam erwiesen hat.
- Der Gesetzentwurf intendiert, pflegende Erwerbstätige durch die Ermöglichung besonderer, auf ihre spezifische Lebenssituation bezogener zeitlicher Gestaltungsspielräume zu unterstützen. Er weist in diesem Punkt starke Ähnlichkeiten mit der Idee zeitlicher Ziehungsrechte auf, wie sie im Zeitpolitischen Manifest der DGfZP (2006, S. 16) im Kontext selbstbestimmter Lebensarbeitszeit diskutiert wird.
- Erstmalig ermöglicht der Entwurf eine Art Rückkehrrecht auf das angestammte Arbeitszeitvolumen des/der Beschäftigten. Damit wird den berechtigten Ängsten pflegender Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer vor dauerhaftem Verlust ihres vormaligen Arbeitszeitvolumens vorgebeugt: Solche Ängste verhindern häufig, dass Pflegende ihre Arbeitszeit reduzieren, auch wo dies angesichts der physischen und mentalen Belastung geraten wäre.
- Um Altersarmut zu vermeiden, wurde im Gesetzentwurf die Untergrenze des Beschäftigungsumfangs in der Familienpflegezeit auf 50 Prozent gesetzt. Beitragszahlungen während der Familienpflegezeit und die Leistungen der Pflegeversicherung zur gesetzlichen Rente bewirken damit zusammen einen Erhalt der Rentenansprüche. Diese Ansprüche steigen mit der Höhe der Pflegestufe.
- Da spezifische Arbeitszeitmodelle für pflegende Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer zu deren körperlichen und psychischen Entlastung beitragen können, wirkt sich dies präventiv auf das Risiko von Burnout-Phänomenen aus und verhindert somit einen Anstieg der daraus entstehenden Gesundheits- und Sozialkosten.
- Indem pflegende Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer über mehr sozial gesicherte zeitliche Spielräume für die Sorge und Pflege ihrer Angehörigen oder Freunde verfügen, verbessern sich nicht zuletzt die Chancen, dass die Pflegearbeit hinsichtlich ihrer zeitlichen Gestaltung und Qualität auch den Interessen der Pflegebedürftigen entgegenkommen kann. Mit anderen Worten wird die Humanisierung der Pflegesituation hierdurch *für alle Beteiligten* unterstützt.

#### **IV. Einwände und offene Fragen**

Der Denkansatz des Gesetzentwurfs begreift Pflege nach wie vor als eine letztlich private Aufgabe, zu deren Bewältigung der Staat durch das Familienpflegezeitgesetz Hilfestellung leistet. So spricht die Bundesfamilienministerin davon, dass es gelungen sei, für „die Pflege von Angehörigen ein modernes Modell zu entwickeln, von dem alle profitieren: Die Pflegenden und ihre pflegebedürftigen Angehörigen, die Arbeitnehmer und die Arbeitgeber – und das Ganze ohne Milliardenausgaben und ohne einen ungedeckten Scheck auf die Zukunft

unserer Kinder.“ (3) Das Pflegerisiko ist hier zwar symbolisch, nicht jedoch materiell als gesellschaftliche Aufgabe bzw. als Aufgabe einer Solidargemeinschaft gedacht. Anders als es etwa nach dem Versicherungsprinzip der Fall wäre, werden ausschließlich diejenigen belastet, die – nach dem Zufallsprinzip – von Pflegeansprüchen aus ihrem unmittelbaren Lebensumfeld betroffen sind. Damit stellt sich die grundsätzliche Frage nach der sozialen Ausgewogenheit einer solchen Regelung.

Die DGfZP optiert für eine gerechte Verteilung der zunehmenden Risiken des demographischen Wandels auf alle Mitglieder der Gesellschaft und deren einschlägige Institutionen. Die Gemeinschaft täte gut daran, die bislang noch immer hohe Bereitschaft der Menschen, sich für Pflegebedürftige zu engagieren, mit spürbaren zeitpolitischen Vergünstigungen zu honorieren. Die im Gesetzentwurf vorgesehenen Maßnahmen signalisieren noch zu wenig materielle und symbolische Unterstützung der Gesellschaft für die Arbeit, die pflegende Beschäftigte leisten. Es ist zu bedenken, dass ein Abbröckeln der Pflegebereitschaft in Zukunft mehr stationäre Pflege erforderlich machen würde. Dies jedoch wäre nicht nur die zumeist inhumanere, sondern auch teurere Lösung.

Im Einzelnen gilt es kritisch zu überdenken:

- Dem Grundansatz des vorliegenden Entwurfs entsprechend werden die Kosten des Engagements pflegender Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer wie bisher bei diesen verbleiben: Die monetären Einbußen, die mit der Reduktion der durchschnittlichen Arbeitszeit auf 75 Prozent während der Gesamtvertragslaufzeit verbunden sind, werden nicht kompensiert. Immerhin werden Rentenansprüche berücksichtigt. Da es sich um eine gesamtgesellschaftliche Aufgabe handelt und nicht nur um eine der Solidargemeinschaft der Sozialversicherten, wäre es naheliegend, diese Ansprüche aus Steuermitteln auszugleichen. Hierzu könnten staatliche Zuschüsse zur Rentenkasse geleistet werden.
- Die systemisch bedingte Beschränkung auf eine bestimmte Vertragslaufzeit des Modells (analog zur Altersteilzeit) mit komplementären Phasen auf insgesamt vier Jahre wird der Pflegewirklichkeit in vielen Fällen nicht gerecht. Denn erstens liegt die durchschnittliche Pflegedauer bei etwa acht Jahren (hierin ist allerdings nicht nur die Pflege alter Menschen enthalten, sondern auch die von chronisch Kranken aller Altersgruppen), zweitens ist eine Pflegesituation generell nur in den wenigsten Fällen zeitlich prognostizierbar. Somit lässt sich der/die Beschäftigte auf einen befristeten Darlehensvertrag ein, ohne absehen zu können, ob diese Regelung den notwendigen Umfang und die Art der Entlastung während der *gesamten* Zeit des Pflegebedarfs überhaupt sicherstellen kann. Hierzu weiß man, dass gerade in den letzten Zeitabschnitten der Pflegetätigkeit, etwa bevor die Betreuung der pflegebedürftigen Person im Pflegeheim unabwendbar wird oder diese verstirbt, sich die Pflegearbeit physisch und psychisch noch einmal erheblich intensivieren kann und daher mehr zeitlichen Aufwand erfordert. Dann wäre im ungünstigen Fall die erste Phase der Familienpflegezeit (mit reduzierter Arbeitszeit) abgelaufen, während die Pflegearbeit in der zweiten Phase weiter zunähme, in der nun jedoch die Rückkehr auf Vollzeit vereinbart ist.
- Nicht berücksichtigt ist die Frage des Bestandsschutzes der angestammten *Arbeitstätigkeit*. Denn diese kann infolge einer individuellen Arbeitszeitreduzierung vor allem bei Führungsaufgaben leicht verloren gehen, sofern sie – nicht selten nur vermeintlich – nicht anders denn als Vollzeitstelle ausgeführt werden kann. Laufende

Untersuchungen deuten darauf hin, dass freiwillige Arbeitszeitreduzierungen von pflegenden Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern häufig nicht nur mit schlechteren Karrierechancen, sondern auch mit Einbußen höherwertigerer Arbeitsinhalte und dem Verlust von Dispositionsrechten im Betrieb verbunden sind. Dies gilt es zu vermeiden.

- Bei vielen Arbeitgebern stößt der Gesetzentwurf auf Kritik, weil er faktisch eine Beschäftigungsgarantie über den maximal vierjährigen Vertragszeitraum beinhaltet. Im Fall von Erwerbsminderung oder -unfähigkeit sowie von Betriebsschließungen oder betriebsbedingten Kündigungen und anderen Unwägbarkeiten würde der Arbeitgeber durch das in der ersten Phase vorgeschossene Salär einen Schuldtitel gegenüber dem Arbeitnehmer besitzen: Die Beschäftigten hätten in diesem Fall ein Darlehen zurückzuzahlen. Es erscheint eher unwahrscheinlich, dass die Unternehmen sich in der Praxis freiwillig zu derartigen Beschäftigungsgarantien bereit erklären werden.
- Der Entwurf sieht den Abschluss einer preisgünstigen privaten Versicherung vor, die die Beschäftigten *gegen Erwerbs- und Berufsunfähigkeit* absichern kann und/oder soll. Diese bietet jedoch, soweit man sehen kann, keinen Schutz vor betriebsbedingten Kündigungen u. ä., wie oben beschrieben. Welche Konditionen nach Einführung eines Familienpflegezeitgesetzes tatsächlich von privaten Versicherern zu welchen Bedingungen angeboten und welche Risiken damit zu welchen Kosten abgedeckt werden, dürfte erst die Praxis zeigen. Große Skepsis gegenüber der Praktikabilität einer solchen Form der Risikoabsicherung scheint angebracht. Zumindest wäre es unabdingbar, dass die Beschäftigten eine solche Versicherung nicht aus eigener Tasche finanzieren und damit einmal mehr die Risiken eines Pflegefalls selbst tragen müssen.
- Das Konzept der Familienpflegezeit in der vom BMFSFJ vorgesehenen Form richtet sich an Stammebeschäftigten oder andere fest angestellte Beschäftigte. Für die steigende Zahl der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer mit befristeten Arbeitsverträgen und der Leiharbeiter/innen dürften diese Regelungen eher nicht zum Tragen kommen. Generell stellt sich die Frage, in welchem Umfang eine solche Regelung von den Beziehern kleiner und mittlerer Einkommen in Anspruch genommen werden kann. Angesichts stagnierender oder gar sinkender Realeinkommen breiter Bevölkerungsschichten (Zunahme der Geringverdiener) verfehlt der gegenwärtige Entwurf einer Familienpflegezeit wichtige Zielgruppen. Dieser Einwand gilt allerdings auch für andere Maßnahmen, die auf dem (oben erwähnten) Konzept der Ziehungsrechte beruhen.
- Aber auch Bezieher höherer Einkommen werden nicht selten vor monetären Verlusten zurückschrecken. Dies vor allem dann, wenn darüber hinaus keine Rückkehrmöglichkeiten auf die früheren Arbeitsinhalte gesichert werden können oder wenn Karrieremöglichkeiten abgeschnitten werden.
- Frauen übernehmen noch immer den weitaus größten Anteil der Pflegeaufgaben, werden de facto aber besonders benachteiligt. Nur 34 Prozent aller erwerbstätigen Frauen in Deutschland arbeiten 40 oder mehr Stunden pro Woche (Mikrozensus 2009) und könnten daher in vollem Umfang vom vorgeschlagenen Recht auf Halbierung ihrer Arbeitszeit für zwei Jahre Gebrauch machen. Die übrigen sind bereits vor Eintritt eines Pflegefalls mit reduzierter Arbeitszeitdauer beschäftigt (Teilzeit). 30 Prozent der erwerbstätigen Frauen in Deutschland arbeiten sogar weniger als 21 Stunden pro

Woche. Letztere würde eine um 50 Prozent der normalen Vollzeit verringerte Familienpflegezeit nicht betreffen, eben weil sie bereits nur maximal im Umfang einer halben Stelle beschäftigt sind.

- Kritikwürdig ist schließlich, dass der Entwurf keinen Rechtsanspruch auf Familienpflegezeit vorsieht. Auch wenn, wie im Fall der Teilzeitarbeit, gesetzliche Regelungen nicht automatisch bedeuten, dass die Betroffenen von ihren Rechten auch regen Gebrauch machen, etwa aus Angst um ihren Arbeitsplatz, so dürfen die Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer doch in diesem Fall erwarten, dass der Gesetzgeber sie in ihrer schwierigen Lebenslage wenigstens auf diese Weise motiviert. Der Verzicht auf einen Rechtsanspruch ist umso unverständlicher, als hieraus keine finanziellen Konsequenzen für die Staatskasse zu gewärtigen sind. Freilich ist zu bedenken, dass Unternehmen je nach Branche, Betriebsgröße, wirtschaftlicher Leistungsfähigkeit, konjunktureller Situation und anderem mehr oder weniger stark von einer Regelung betroffen wären, die einen Rechtsanspruch beinhalten.
- Im Anschluss an diese Thematik stellt sich allerdings die Grundsatzfrage, inwieweit die gesellschaftliche Gruppe der Unternehmen neben anderen Gruppierungen ihren Beitrag zur Bewältigung des demographischen Wandels (sofern es sich um die Pflege älterer Menschen handelt) zu leisten hätte. Das Angebot pflegesensibler Arbeitszeiten und die Akzeptanz eines rechtlich gesicherten Anspruchs hierauf könnte ein Beitrag dazu sein.

Die DGfZP hält folgende weitere Aspekte für regelungsbedürftig, um Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern ihre Pflege Tätigkeit zu erleichtern. Sie schlägt zusätzlich vor:

- Bislang ist im Gesetzentwurf nur die *Dauer* der Arbeitszeitverkürzungsphase beachtet. Soll die vorgeschlagene Regelung einer Familienpflegezeit in der Praxis wirksam werden, müssen auch die Dimensionen der *Lage* und der *Verteilung* der Arbeitszeit einbezogen werden. Laufende empirische Studien deuten darauf hin, dass selbstbestimmte, den Pflegeerefordernissen sensibel folgende Flexibilisierungen der Arbeitszeit im Pflegealltag besonders entlastend sind, vor allem wenn sie, wie im Gesetzentwurf vorgesehen, mit einer Reduzierung der Arbeitszeit während der Dauer der Pflegeverpflichtung kombiniert werden. In dem Gesetzentwurf müssten deshalb zusätzliche Möglichkeiten einer individuellen, fallbezogenen Gestaltung der Arbeitszeit im Tages- Wochen- und Jahresverlauf berücksichtigt werden.
- Darüber hinaus sollten pflegende Beschäftigte das Recht haben, bis zu zwölf *entlohnte* Arbeitstage im Jahr nach eigenem Ermessen im Fall unerwartet auftretender Ereignisse im Pflegegeschehen nehmen zu dürfen („Pflegetage“).
- Soweit man sehen kann, zielt der Gesetzentwurf zu „Familien“pflegezeiten lediglich auf pflegende Beschäftigte, die, wenn auch im weiteren Sinne, der Verwandtschaft der/des Pflegebedürftigen zuzurechnen sind. Wie man weiß, haben sich die Formen der Primärbeziehungen sehr gewandelt. In Zukunft dürften daher häufiger enge Bindungen – die faktisch eine Voraussetzung für eine regelmäßige, zeitintensive Übernahme von privaten Pflegeaufgaben sind – auch außerhalb von Verwandtschaftsbeziehungen eine Rolle spielen. Hier wäre zu klären, ob nicht ein erweiterter Personenkreis anspruchsberechtigt sein sollte.

(1) *„Die Familienpflegezeit sieht vor, dass Beschäftigte ihre Arbeitszeit über einen Zeitraum von maximal zwei Jahren auf bis zu 50 Prozent reduzieren können, wenn sie einen Angehörigen pflegen - und das bei einem Gehalt von in diesem Fall 75 Prozent des letzten Bruttoeinkommens. Zum Ausgleich müssen sie später wieder voll arbeiten, bekommen in diesem Fall aber weiterhin nur 75 Prozent des Gehalts – so lange, bis das Zeitkonto wieder ausgeglichen ist. Um die Risiken einer Berufs- und Erwerbsunfähigkeit gerade für kleinere und mittlere Unternehmen zu minimieren, muss jeder Beschäftigte, der die Familienpflegezeit in Anspruch nimmt, zu diesem Zeitpunkt eine Versicherung abschließen. Die Prämien sind lediglich gering; die Versicherung endet mit dem letzten Tag der Lohnrückzahlungsphase der Familienpflegezeit.“*

(2) *„In der betrieblichen Praxis soll sich die Familienpflegezeit am Modell der Altersteilzeit orientieren. Das bedeutet, Arbeitgeber und Arbeitnehmer schließen eine Vereinbarung zur Familienpflegezeit ab. Der Arbeitgeber beantragt dann eine Refinanzierung beim Bundesamt für Familie und zivilgesellschaftliche Aufgaben. Nach der Pflegephase behält der Arbeitgeber einen Teil vom Lohn ein und zahlt diesen an das Bundesamt zurück. Die Erfahrung mit der Altersteilzeit zeigt eine große Akzeptanz bei Arbeitnehmern und Arbeitgebern, ohne dass gleichzeitig Beschäftigte und Unternehmen in gesetzliche Zwänge gedrängt werden. Nicht umsonst stieg die Nutzung der Altersteilzeit seit ihrer Einführung 1997 innerhalb von 10 Jahren auf 100.000 Teilnehmer an.“*