

Stellungnahme des Zentrums für Qualität in der Pflege (ZQP) zum Entwurf eines Gesetzes zur besseren Vereinbarkeit von Familie, Pflege und Beruf (Referentenentwurf Stand 9.9.2014)

Vorbemerkung

Nach Auffassung des ZQP ist die Unterstützung häuslicher Pflegesettings das zentrale gesellschaftliche und politische Handlungsfeld zur Gestaltung einer angemessenen Versorgungssituation pflegebedürftiger Menschen vor dem Hintergrund des demografischen Wandels in Deutschland.

Der Großteil der Arbeit sowie der finanziellen Aufwendungen für die Pflege im eigenen Zuhause wird privat von den Familien geleistet. Berufliche und sozioökonomische Rahmenbedingungen erschweren es Angehörigen zunehmend, ihre grundsätzliche Pflegebereitschaft umzusetzen. Diejenigen, die Hilfe und Unterstützung geben, laufen Gefahr in eine gesundheitliche wie auch ökonomische Überforderungssituation zu geraten. Pflegenden Angehörige müssen deswegen umfassender als bisher unterstützt werden. Dazu sind passgenaue Angebote auf verschiedensten Ebenen erforderlich.

Grundsätzliche Bewertung

Das ZQP unterstützt die mit dem Gesetzentwurf des BMFSFJ zur besseren Vereinbarkeit von Familie, Pflege und Beruf verbundene Zielsetzung, die Situation pflegender Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer in Deutschland zu verbessern und begrüßt ausdrücklich folgende vorgesehenen Regelungen:

- Zehntägige Auszeit für Angehörige, die kurzfristig Zeit für die Organisation einer akut aufgetretenen Pflegesituation benötigen (Arbeitsverhinderung gemäß § 2 Pflegezeitgesetz) verbunden mit dem Anspruch auf Lohnersatzleistung analog Kinderkrankengeld (Pflegeunterstützungsgeld)
- Rechtsanspruch auf Familienpflegezeit
- Möglichkeit der dreimonatigen Freistellung zur Sterbebegleitung.

Nach Ansicht des ZQP stellen die vorgesehenen Regelungen des Gesetzentwurfs einen Baustein für ein notwendiges Gesamtkonzept zur Unterstützung der familialen Pflege und Stabilisierung von häuslichen Pflegearrangements dar.

Um die Wirksamkeit der Neuregelungen zu überprüfen, sollte nach Auffassung des ZQP eine begleitende wissenschaftliche Evaluation erfolgen. Diese sollte vor allem auf die Gewinnung valider Daten zur Bekanntheit und Inanspruchnahme der Leistungen nach dem Pflege- und dem Familienpflegezeitgesetz zielen sowie die durch diese Gesetze erreichten Entlastungseffekte und somit den Nutzen der Regelungen für pflegende Angehörige bestimmen.

Nach Einschätzung des ZQP wird ein relevanter Teil der berufstätigen pflegenden Angehörigen unzureichend von den geplanten Regelungen zur Pflege- und Familienpflegezeit profitieren können. Dies betrifft beispielsweise Geringverdienende und Beschäftigte in Unternehmen mit in der Regel 15 oder weniger Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern sowie diejenigen, die die Pflege einer nahestehenden Person über 24 Monate hinaus gewährleisten müssen.

Besonders benachteiligt durch den vorgesehenen Anspruchszuschnitt im Gesetzentwurf sieht das ZQP die familial Pflegenden, die auch nach der neuen Definition nicht zum Kreis der „nahen Angehörigen“ gehören werden.

Zudem erfordern die Komplexität der geplanten Freistellungs- und Darlehensverfahren und die möglichen Auswirkungen für die Pflegeperson aus Sicht des ZQP umfassende individuelle Information und Beratung für Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer, die vor der Entscheidung stehen,

Pflege- oder Familienpflegezeit und gegebenenfalls ein Darlehen oder ein Wertguthaben in Anspruch zu nehmen.

Vor dem Hintergrund bestehender Informationsdefizite – speziell auch in Unternehmen – zu den bisherigen Regelungen der Pflege- und der Familienpflegezeit, rät das ZQP dem Gesetzgeber, eine Strategie zu entwickeln, wie die Neuregelungen den relevanten Zielgruppen effektiv zur Kenntnis gebracht werden können.

Im Folgenden kommentiert das ZQP ausgewählte Aspekte des Gesetzentwurfs.

Anmerkungen zu ausgewählten Aspekten

▪ Erweiterung des Begriffs des „nahen Angehörigen“ (Art. 2 § 7 Absatz 3)

Der Gesetzentwurf sieht eine Erweiterung des Begriffs „nahe Angehörige“ auf Stiefeltern, lebenspartnerschaftsähnliche Gemeinschaften, Schwägerinnen und Schwäger vor. Aus Sicht des ZQP greift diese Erweiterung aber zu kurz. Die Lebenssituation von Menschen mit Pflegebedarf und den Personen, die sie unterstützen, zeichnet sich heute bereits durch eine große Heterogenität aus. Verlässliche familiäre Unterstützungspotenziale zur Sicherung der Versorgung im eigenen Zuhause bestehen nicht nur in engeren verwandtschaftlichen Beziehungen, sondern ebenso bei entfernteren Verwandten und anderen nahestehenden Personen. Dies ist insbesondere bei alleinlebenden Pflegebedürftigen relevant, die nicht auf Verwandte dafür aber auf andere nahestehende Personen zurückgreifen können. Wie eine Studie des ZQP zeigt, leben insgesamt 44 Prozent der Pflegebedürftigen allein, 46 Prozent von ihnen werden ausschließlich von Angehörigen oder Bekannten gepflegt und 55 Prozent der Alleinlebenden kombinieren informelle mit formeller Hilfe. In den kommenden Jahren wird sich die Anzahl der alleinstehenden pflegebedürftigen Menschen voraussichtlich weiter deutlich erhöhen. Deswegen erscheint es dem ZQP besonders wichtig, auch Konstellationen zu berücksichtigen, in denen nicht nahe Verwandte, sondern andere nahestehende Personen maßgebliche Verantwortung für einen pflegebedürftigen Menschen übernehmen.

Das ZQP schlägt daher vor, zu prüfen, ob eine Erweiterung der Anspruchsberechtigten im Rahmen des Gesetzes zur besseren Vereinbarkeit von Familie, Pflege und Beruf über den dort definierten Begriff „nahe Angehörige“ hinaus möglich ist.

▪ Dauer der Familienpflegezeit (Art. 1 § 2)

Die geplante Regelung zur Höchstdauer der Freistellung zur Pflege eines Angehörigen beträgt 24 Monate. Nach Einschätzung des ZQP wird durch die enge zeitliche Eingrenzung nur ein Teil der pflegenden Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer von der Familienpflegezeit bedarfsdeckend profitieren. Pflegeverläufe sind oft schwer prognostizierbar, generell gibt es unterschiedliche Annahmen über die durchschnittliche Dauer der Pflege. Einigkeit besteht jedoch darin, dass diese häufig deutlich über eine Dauer von zwei Jahren hinausreichen. Wahrscheinlich ist daher, dass in vielen Fällen mit der Pflege- und Familienpflegezeit nicht die gesamte Pflegedauer abgedeckt werden kann. Im ungünstigen Fall tritt sogar nach den maximal vorgesehenen 24 Monaten der beruflichen Freistellung ein noch höherer Pflegebedarf bei der pflegebedürftigen Person ein.

Sinnvoll könnte es daher sein, den Anspruch auf die Dauer der Freistellung zur Pflege im Rahmen der Familienpflegezeit sukzessive dem Bedarf entsprechend zu flexibilisieren. Auch die Möglichkeit einer zeitlichen Stückelung des Gesamtanspruchs auf Familienpflegezeit könnte in Betracht gezogen werden.

- **Antrag auf Freistellung und Förderung, Darlehensrückzahlung (Art. 1 §§ 3-10)**

Gemäß dem Gesetzentwurf zur besseren Vereinbarkeit von Familie, Pflege und Beruf sollen pflegende Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer wählen können, in welcher zeitlichen Abfolge sie Pflege- oder Familienpflegezeit nehmen, inwieweit sie ihre Arbeitszeit reduzieren und ob sie zur Sicherung ihres Lebensunterhalts ein Darlehen beanspruchen oder eine Wertguthabenvereinbarung mit ihrem Arbeitgeber treffen.

Diese Entscheidungen haben erhebliche – auch langfristige – Auswirkungen auf die Anspruchsberechtigung, die ökonomischen und organisatorischen Lebensumstände der Antragsstellenden und damit wahrscheinlich auch auf den Belastungsgrad der Pflegeperson sowie die Stabilität des Pflege-settings. Nach Einschätzung des ZQP können die Konsequenzen dieser Entscheidungen von den Antragstellerinnen und Antragstellern vielfach nicht ohne fachkompetente Beratung vollständig abgesehen werden.

Um im Einzelfall die bestmögliche Entscheidung unter Berücksichtigung möglicher Folgewirkungen wie beispielweise Rückzahlungsverpflichtungen treffen zu können, ist aus Sicht des ZQP umfassende individuelle Beratung des Arbeitnehmers bzw. der Arbeitnehmerin erforderlich.

Das ZQP schlägt daher vor, Möglichkeiten eines Anspruchs auf umfassende Beratung für Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer zu prüfen, die eine Freistellung zur Pflege eines Angehörigen beanspruchen wollen. Die Beratungsleistung könnte beispielsweise im Rahmen der Pflegeberatung gemäß § 7a SGB XI und über die Pflegestützpunkte gemäß § 92c SGB XI erfolgen.

- **Freistellung zur Sterbebegleitung eines nahen Angehörigen (Art. 2 § 3 Absatz 6, § 7 Absatz 5)**

Künftig sollen Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer zur Begleitung eines sterbenden Angehörigen einen Anspruch auf Freistellung von der Arbeitsleistung von bis zu drei Monaten haben, wenn eine Erkrankung vorliegt, die progredient verläuft und bereits ein weit fortgeschrittenes Stadium erreicht hat, bei der eine Heilung ausgeschlossen und eine palliativmedizinische Behandlung notwendig ist oder von der zu begleitenden erkrankten Person, ihrer gesetzlichen Vertretung oder der von ihr hierzu bevollmächtigten Person gewünscht wird, und die lediglich eine begrenzte Lebenserwartung von Wochen oder wenigen Monaten erwarten lässt.

Gerade bei der wachsenden Bevölkerungsgruppe hochaltriger Menschen liegen oftmals chronische (Mehrfach-)Erkrankungen vor. In der Sterbephase von sehr alten, an Multimorbidität und neurodegenerativen Erkrankungen leidenden Menschen ist eine Aussage darüber, welche der vorliegenden Leiden letztlich zum Tod führen wird, im Vorfeld oftmals schwer oder gar nicht zu treffen. Die in § 7 Absatz 5 geschilderten Bedingungen für eine Anspruchsbegründung sind vor dem Hintergrund typischer Sterbeverläufe multimorbider pflegebedürftiger hochaltriger Personen nicht eindeutig formuliert.

Unklar bleibt daher, ob die vorgesehene Regelung überhaupt intendiert, die Möglichkeit einer beruflichen Freistellung zur Sterbebegleitung auch für Angehörige von schwerstmehrfacherkrankten sterbenden hochaltrigen Menschen nutzbar zu machen. Das ZQP ist der Ansicht, dass es für Angehörige dieser Personengruppe in dem gleichen Maße möglich sein sollte, deren Sterben zu begleiten, wie dies den Angehörigen jüngerer sterbender Menschen durch das Gesetz ermöglicht werden soll.

Nach Ansicht des ZQP sollte eine Klarstellung der Regelung erfolgen und deren Ausgestaltung dahingehend überprüft werden, dass die vorgesehene berufliche Freistellung zur Sterbebegleitung auch hochbetagten und mehrfacherkrankten sterbenden Menschen und ihren Angehörigen zu Gute kommt.

Ansprechpersonen:

Dr. Ralf Suhr
Simon Eggert
Daniela Sulmann

Quellennachweis

Barmer GEK Pflegereport (2013)

Kuhlmei, A., Suhr R. et al. (2013). Das Risiko der Pflegebedürftigkeit: Pflegeerfahrungen und Vorsorgeverhalten bei Frauen und Männern zwischen 18 und 79 Jahren. In: Gesundheitsmonitor 2013 Bürgerorientierung im Gesundheitswesen. Bertelsmann Stiftung/BARMER.
<http://gesundheitsmonitor.de/>

Geyer, J., Schulz, E. (2014). Who cares? Die Bedeutung der informellen Pflege durch Erwerbstätige in Deutschland. DIW Wochenbericht Nr. 14/2014 vom 2.4.2014

Müller, R., Unger, R. Rothgang, H. (2010). Reicht eine zweijährige Familien-Pflegezeit für Arbeitnehmer? In: Soziale Sicherheit 6-7/2010

Zentrum für Qualität in der Pflege (2013). Vereinbarkeit von Beruf und Pflege - Ermöglichen, Entlasten, Erhalten.
http://zqp.de/upload/data/ZQP_Beruf_und_Pflege.pdf

Zentrum für Qualität in der Pflege (2013). Versorgungsformen in Deutschland. Studie des Deutschen Instituts für Wirtschaftsforschung im Auftrag des ZQP.
www.zqp.de/upload/content.000/id00402/attachment03.pdf

Zentrum für Qualität in der Pflege (2013). ZQP-Themenreport – Freiwilliges Engagement im pflegerischen Versorgungsmix.
www.zqp.de/upload/content.000/id00367/attachment00.pdf