

Juli 2023

AGF-Stellungnahme

zum Bericht des unabhängigen Beirats für die Vereinbarkeit von Pflege und Beruf 2023

Hintergrund

Der unabhängige Beirat für die Vereinbarkeit von Pflege und Beruf hat im Juli 2023 seinen zweiten Gesamtbericht an die Familienministerin Lisa Paus übergeben. Bereits im Jahr 2022 wurde ein Teilbericht des Beirats veröffentlicht, der die Grundzüge einer neuen Familienpflegezeit skizzierte. Dieser ist Teil des nun veröffentlichten Gesamtberichts (Kapitel 2). Ergänzend dazu geht der Gesamtbericht auf zusätzliche notwendige Weiterentwicklungen des Pflegesystems zur Entlastung von pflegenden An- und Zugehörigen (nicht verwandte Menschen, die der pflegebedürftigen Person nahe stehen und Verantwortung übernehmen) ein. Er widmet sich darüber hinaus der besonderen Vereinbarkeitsproblematik von Eltern mit pflegebedürftigen Kindern und Jugendlichen, beschreibt die Herausforderungen bei der Entlastung von pflegenden Angehörigen in kleineren und mittleren Unternehmen und nimmt abschließend eine Einschätzung der Belastungen für Familien durch Pflege und Beruf unter den Bedingungen der COVID-19-Pandemie vor. Dazu fordert der Bericht, die Pflegeinstitutionen so weiterzuentwickeln, dass ihre Funktionsfähigkeit in kommenden Krisen gewährleistet bleibt. Zu allen Themen legt der Beirat jeweils Empfehlungen vor, die pflegende An- und Zugehörige entlasten und die Vereinbarkeit von Pflege und Beruf fördern. Die AGF ist Mitglied des Beirats und hat seitdem an der Konzeption der Vorschläge mitgewirkt.

Die Frage der Vereinbarkeit von Pflege und Beruf ist für die Familien von höchster Relevanz und die aktuelle Situation benötigt aus mehreren Gründen eine dringende Verbesserung. Zum einen sind die akuten Belastungen und die sozialen Folgekosten – unter anderem niedrige Renten – für pflegende Angehörige sehr hoch. Zum anderen bringen die aktuellen gesetzlichen Regelungen weder finanziell noch zeitlich ausreichende Entlastungseffekte. So gehen die finanziellen Maßnahmen, die sich auf kostenlose Darlehen beschränken, an den Bedarfen der pflegenden Angehörigen vorbei und werden deshalb kaum genutzt.

Der unabhängige Beirat für die Vereinbarkeit von Pflege und Beruf macht wichtige Vorschläge für die Weiterentwicklung der Unterstützung pflegender Angehöriger. Bereits zur Vorstellung des Teilberichts haben die Familienorganisationen betont, dass die Einführung einer 36-monatigen Familienpflegezeit, die einen angemessenen monetären Ausgleich beinhaltet, ein Meilenstein für die Vereinbarkeit von Familie und Beruf und ein großer Schritt in Richtung Anerkennung der pflegerischen Leistungen von Familien wäre. Aus Sicht der AGF ist nun die Bundesregierung gefordert, diesen und die weiteren Vorschläge des unabhängigen Beirats für die Vereinbarkeit von Pflege und Beruf aufzugreifen und entsprechend umzusetzen – zumal wesentliche Ansätze bereits im Koalitionsvertrag verankert sind.

Vereinbarkeitsproblematiken von pflegenden Familien

Familienangehörige sind die wesentliche Stütze für die Versorgung von Menschen mit Pflegebedarf: Ca. 80 % der knapp fünf Millionen Pflegebedürftigen in Deutschland leben in häuslicher Umgebung. Über die Hälfte (2,55 Millionen) wird ausschließlich informell durch Angehörige gepflegt. Weitere 1,05 Millionen Pflegebedürftige werden in ihren Haushalten zusammen mit oder vollständig durch ambulante Pflege- und Betreuungsdienste versorgt.



Auch bei den Pflegebedürftigen, die professionelle Unterstützung erhalten, leisten die Familien und darin überwiegend Frauen einen großen Beitrag zur Pflege ihrer Angehörigen. Angesichts dessen, dass die Zahl der Pflegebedürftigen zukünftig steigen wird und die professionellen Pflegestrukturen bereits jetzt unter erheblichem Druck stehen, ist zu erwarten, dass die Bedeutung der pflegenden Angehörigen noch weiter zunehmen wird.

Die innerfamiliäre Pflege ist auf der einen Seite für viele Familien eine Frage der Solidarität zwischen den Generationen und wird häufig gern und freiwillig übernommen. Ziel ist es, den gepflegten Angehörigen eine gute Versorgung zuteilwerden zu lassen. Die Angehörigenpflege ist andererseits jedoch oft auch eine Notwendigkeit, weil die professionellen Strukturen nicht ausreichend oder nicht bedarfsgerecht zur Verfügung stehen. In jedem Fall werden Familien durch einen Pflegefall vor besondere Herausforderungen gestellt.

Die Pflege ist für die Familienangehörigen häufig sehr zeitaufwändig, zum Teil körperlich und psychisch belastend und führt zwangsläufig zu zeitlichen Konflikten mit den Anforderungen der Erwerbsarbeit. Familien brauchen in dieser Situation zuverlässige und systematische Unterstützung sowie verlässliche zeitliche Ressourcen, zumal Pflegeaufgaben oft plötzlich und unerwartet entstehen und die Dauer und Intensität nur sehr begrenzt planbar sind. Bislang gibt es mit der Pflegezeit und der Familienpflegezeit nur unzureichende gesetzliche Möglichkeiten, die die Vereinbarkeit von Pflege und Beruf unterstützen. Sie zeigen keine ausreichenden Entlastungseffekte, sind unpraktikabel und werden daher kaum in Anspruch genommen.

Da der Großteil der pflegenden Angehörigen im Erwerbsalter ist, müssen für die Vereinbarkeitsproblematik neue Lösungen gefunden werden. Dies ist auch aus gesamtgesellschaftlicher Perspektive notwendig, da jede zehnte Arbeitnehmerin und jeder dreizehnte Arbeitnehmer eigene Angehörige pflegt. Nicht zuletzt deswegen ist es notwendig, die gesamtgesellschaftliche Verantwortung für Pflege zu stärken. Dabei müssen sowohl die Bedürfnisse der Pflegebedürftigen als auch die der pflegenden Angehörigen berücksichtigt werden. Damit die innerfamiliären Aushandlungsprozesse zu stabilen und für alle Seiten guten Pflegearrangements kommen, sind starke unterstützende Rahmenbedingungen unerlässlich.

Bisher wird das Vereinbarkeitsdilemma von den pflegenden Angehörigen, insbesondere den Frauen, individuell häufig so aufzulösen versucht, 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, zumal für viele Angehörige weitere familiäre Sorgaufgaben, vor allem die Betreuung von Kindern, zu leisten sind. Pflegenden Frauen und Männern verzichten ganz oder teilweise auf Erwerbseinkommen und müssen langfristig mit niedrigeren Löhnen (bei einem eventuellen Wiedereinstieg in den Beruf) und niedrigeren Rentenbezügen rechnen.¹ Dies verschärft insbesondere das Risiko der weiblichen Altersarmut.

Für einen 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.

Neben einer bedarfsgerechten rechtlichen und finanziellen Regelung der Vereinbarkeitsfragen von Pflege und Beruf brauchen pflegende Angehörige eine gute, entlastende pflegerische Infrastruktur. Diese muss für alle Pflegebedürftigen und ihre Familien zugänglich und bezahlbar sein. Auch Pflegebedürftige, die lediglich über ein geringes Einkommen und kein Vermögen verfügen, müssen die Option haben, ihr Pflegearrangement und somit zwischen häuslicher und institutioneller Pflege wählen zu können. Der Zugang zu entlastenden Diensten und die Angebote müssen darüber hinaus kultursensibel ausgestaltet sein, um auch Familien mit Migrationsgeschichte reale Chancen auf Entlastungen zu bieten. Außerdem müssen auch transnationale Familien in der Pflege von pflegebedürftigen Eltern unterstützt werden.

¹ In diesem Zusammenhang sollte überlegt werden, ob und welche Veränderungen im Rentensystem notwendig sind, um diese Herausforderungen zu lösen.

Familienpflegezeit und Familienpflegegeld

Einen zentralen Baustein des Berichts bildet die Einführung einer „neuen Familienpflegezeit“. Diese soll die derzeitigen Gesetze Pflegezeit und Familienpflegezeit, die die Vereinbarkeit von Pflege und Beruf unterstützen sollen, zusammenführen. Der Beirat knüpft damit an den ersten Bericht des unabhängigen Beirats an, der diesen Vorschlag bereits 2019 gemacht hat. Den Kern seiner „neuen Familienpflegezeit“ bilden eine steuerfinanzierte Lohnersatzleistung bei einer Arbeitszeitreduzierung oder einem auf sechs Monate begrenzten vollständigen Ausstieg für die Pflege eines Angehörigen. Außerdem sind Maßnahmen zur Förderung der Arbeitszeitflexibilität für pflegende Angehörige zur Verbesserung der Vereinbarkeit von Pflege und Beruf vorgesehen. Diese Bausteine werden zurecht hervorgehoben und die Familienorganisationen unterstreichen die herausragende Bedeutung, die die Einführung einer gut funktionierenden Familienpflegezeit mit einem angemessenen finanziellen Ausgleich für die Betroffenen hat.

In seinem Bericht 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 erwerbstätige Männer stärker an der familiären Pflege ihrer Angehörigen zu 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 finanzielle Unterstützung eines zeitlich befristeten vollständigen Ausstiegs aus dem Beruf richtig. Der arbeitsrechtliche Anspruch auf eine bis zu sechsmonatige vollständige Freistellung besteht nach dem Pflegezeitgesetz zwar bereits jetzt, jedoch ohne einen finanziellen Ausgleich. Die bis zu sechsmonatige Vollfreistellung hat eine hohe Bedeutung für die notwendige Flexibilität, die ein Pflegeverhältnis den Familien abverlangt, wird aber eine Entlastungswirkung erst mit der Unterlegung durch eine finanzielle Kompensationsleistung voll entfalten.

Ausweitung des Angehörigenbegriffs

Die AGF begrüßt den Vorschlag sehr, den Kreis bzw. den Begriff der Angehörigen auszuweiten. Damit sollen auch nicht verwandte Personen, die Pflegeverantwortung für „Wahlverwandte“ übernehmen, in ihrer Pfl egetätigkeit 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 liegen.

Ausgestaltung der Lohnersatzleistung - soziale und gleichstellungspolitische Ziele in Einklang bringen

Die AGF unterstützt die Forderungen des Beirats nachdrücklich. Sie hat im Rahmen ihrer Mitarbeit an den Vorschlägen lediglich in der spezifischen Frage der Höhe und Berechnung des steuerfinanzierten Familienpflegegeldes in einem Sondervotum eine abweichende Position zur Mehrheit des Beirats formuliert.²

² Das Zukunftsforum Familie (ZFF) war zu diesem Zeitpunkt noch nicht Mitglied in der AGF. Dennoch teilt das ZFF die Position, dass bei der Einführung einer Lohnersatzleistung neben gleichstellungspolitischen Zielen auch sozialpolitische Erwägungen bedacht werden müssen, damit insbesondere Familien mit niedrigen Einkommen tatsächlich unterstützt werden. Wie sich dies in der konkreten Ausgestaltung des Familienpflegegeldes widerspiegeln kann und sollte, diskutiert das ZFF derzeit (Juli 2023) in einem internen Positionsfindungsprozess.



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 auch 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 bei einer Ausgestaltung in direkter Analogie mit der Lohnersatzleistung Elterngeld, ähnlich hohe gleichstellungspolitische 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. Die potenziell Pflegenden, die einem älteren Familienmitglied zuzuordnen sind, sind nicht automatisch Mann-Frau-Konstellationen: beispielsweise haben manche pflegebedürftige Eltern nur Mädchen oder nur Jungen als Kinder oder es ist aufgrund von entfernten Wohnorten der Kinder faktisch nur ein Geschlecht für die Angehörigenpflege verfügbar. Zudem kann die Entscheidung über die Pflegeperson nicht ohne die pflegebedürftige Person selbst getroffen werden.

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 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 niedrigem Einkommen einen höheren Prozentsatz des bisherigen Erwerbseinkommens zu berücksichtigen als beim Elterngeld und die Einkommensgrenze, bis zu der eine vollständige Lohnersatzleistung erfolgt, höher anzusiedeln. Bei gleichem steuerlichen Gesamtaufwand schätzt die AGF die Wirkung 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 ohne eine angemessene gleichstellungspolitische Wirkung die damit verbundene Umverteilung von „unten nach oben“ nicht gerechtfertigt ist.

Zu den Rahmenbedingungen der Vereinbarkeit von Pflege und Beruf: Die Notwendigkeit gemischter Betreuungsarrangements aus professioneller und familiärer Pflege

Die Einführung einer entsprechenden Lohnersatzleistung ist ein wichtiger Baustein in dem notwendigen Maßnahmenmix, es braucht jedoch noch weitere. So ist der Ausbau der unterstützenden Infrastruktur eine wichtige Rahmenbedingung für eine gelingende Vereinbarkeit. Daher ist es aus Sicht der Familien unumgänglich, dass auch hinsichtlich der Vereinbarkeit von Pflege und Beruf die formellen Pflegeangebote zur Entlastung pflegende Angehöriger ausgebaut und die Kooperationsbedingungen von formeller und informeller Pflege zwingend verbessert werden müssen. Dies ist umso nötiger, als dass Pflege oft von langer Dauer ist – oft von längerer Dauer als die anvisierte Lohnersatzleistung. Dies gilt insbesondere für die dauerhafte Pflege von Kindern und Jugendlichen sowie von Familienangehörigen mit Behinderungen.

Auch der Verweis des Berichts auf den Sozialraum als potenzielle Ressource für Pflegebedürftige und deren pflegende Angehörige, entspricht den Erfahrungen von Pflegefamilien. Die im Umfeld der Pflegebedürftigen existierenden und zugänglichen Unterstützungs- und Entlastungsangebote beeinflussen die Qualität und Stabilität der häuslichen Versorgung und die Möglichkeiten der Vereinbarkeit von Pflege und Beruf der pflegenden An- und Zugehörigen entscheidend mit.



Quantitative und qualitative Entwicklungsnotwendigkeiten von Pflegemodellen und Versorgungsstrukturen

Die AGF unterstützt daher die grundsätzliche Herangehensweise des Beirats zur Weiterentwicklung von Pflegemodellen und Versorgungsstrukturen: Einerseits die Förderung gemischter Pflegearrangements und andererseits die Entwicklung der kommunalen Infrastruktur und der Unterstützungsinfrastruktur für erwerbstätige pflegende Angehörige können helfen, Überforderungen auf Seiten der Familienmitglieder in Pflegebeziehungen zu vermeiden. Um aus der fragilen Unterstützungsbeziehung durch eine familiäre Pflegeperson ein stabiles differenziertes Pflegearrangement zu machen, braucht es in vielen Fällen diesen stärkeren Pflegemix aus informeller familiärer und formeller professioneller Pflege sowie gleichzeitig familienorientierte Arbeitsbedingungen und staatliche Unterstützung bei der Vereinbarkeit von Pflege und Beruf.

Diese gemischten Betreuungsarrangements von professioneller und familiärer Pflege sollten daher sowohl stärker im Bewusstsein der Familien verankert, als auch die Pflegestrukturen zu diesem Ziel hin weiterentwickelt werden. Der Bedarf der pflegenden Angehörigen umfasst flexible, sich an die verändernden Bedingungen in den Pflegehaushalten anpassbare Pflege- und Entlastungsangebote. Vor diesem Hintergrund ist die Empfehlung des Beirats hervorzuheben „Professionelle und Pflege durch Angehörige müssen besser miteinander verzahnt werden und möglichst flexibel miteinander kombinierbar sein, wie z. B. Leistungen für die Verhinderungs-, Kurzzeit-, Tages- und Nachtpflege.“ Diese Angebote müssen flächendeckend und ohne Barrieren zugänglich sein.

Frühzeitige Beratung: Die Grundlage für faire innerfamiliäre Entscheidungen

Aus Familiensicht ist die Bedeutung einer den Pflegeprozess begleitenden Beratung und eines Case Managements kaum zu überschätzen. Der Beirat hat diese Notwendigkeit richtigerweise bereits in seinem ersten Bericht von 2019 betont. Die AGF unterstützt die Forderungen nach der Neutralität der Beratung und nach dem Ausbau aufsuchender Beratungsangebote. Dass „Angehörige und Pflegebedürftige [...] rechtzeitig bei Eintritt der Pflegebedürftigkeit über das Angebot informiert werden“, ist eine selbstverständliche und notwendige Voraussetzung, damit Pflegebedürftige und ihre Familien informierte „gute“ Entscheidungen zur Gestaltung der Pflegearrangements vornehmen können. An dieser Stelle gehen die Familienorganisationen sogar noch einen Schritt weiter: Familien sollten nicht nur „rechtzeitig bei Eintritt der Pflegebedürftigkeit“ ein grundlegendes Wissen über Unterstützungs- und Entlastungsmöglichkeiten vermittelt bekommen, sondern bereits vor dem Eintreten gesundheitlicher Einschränkungen und eines Pflegebedarfs.

Um im Fall einer gesundheitlichen Krise schnell handlungsfähig zu sein, sollten bereits vorher die Grundlagen für einen innerfamiliären Austausch hinsichtlich der Wünsche und Hoffnungen der potenziell Pflegebedürftigen und der potenziell pflegenden Angehörigen zur Pflegeorganisation gelegt werden. Diese innerfamiliäre Entscheidungsfindung zu einerseits den Vorstellungen der älteren Angehörigen hinsichtlich eines Lebens mit steigendem Hilfebedarf und auf der anderen Seite der Ressourcen der potenziell pflegenden Angehörigen und den Folgen einer Angehörigenpflege für deren (Erwerbs-)Biografie und soziale Absicherung sollte nicht primär unter akutem Handlungsdruck stattfinden. Beratung sollte also schon frühzeitig angeboten und in Anspruch genommen werden. Hier öffnet sich aus Sicht der AGF ein Feld der Zusammenarbeit von Pflegeberatung und Familienbildung.

Wenn bei drohender Pflegebedürftigkeit oder in einer akuten gesundheitlichen Krise schnell eine Entscheidung über den Verbleib in der Häuslichkeit getroffen werden muss, können die Bedürfnisse aller Beteiligten häufig nicht mehr ausreichend berücksichtigt werden. Richtig bleibt allerdings, dass es in Akutsituationen dann einer besonders intensiven Beratung und Begleitung bedarf.

24-Stunden-Pflege

Die AGF begrüßt, dass der Bericht zumindest kurz auf die Situation in der sogenannten „24-Stunden Pflege“ eingeht. Die AGF hat die Ambivalenz zwischen Nöten der Familien mit Pflegebedarf und den Folgen für die Familien der ausländischen Pflegenden in einer Veranstaltung im Jahr 2021 diskutiert.³ Vor diesem Hintergrund weist die AGF

³ Siehe Dokumentation unter https://www.ag-familie.de/media/docs22/Doku_DE_Europ_FG_Pflege_Sept21_WEB_Print.pdf.

hinsichtlich der Beirats-Empfehlung „eine rechtssichere Grundlage für die Betreuung im häuslichen Umfeld zügig umzusetzen, die den Bedarfen der Pflegenden, der Pflegebedürftigen und der Betreuungskräfte gerecht wird“ darauf hin, dass die Rechtsicherheit einer Regelung angesichts der Realitäten nicht das einzige Kriterium sein sollte. Die als Pflegenden / Betreuende in den Haushalten älterer Menschen in Deutschland lebenden Frauen (zum geringen Teil auch Männer) haben überwiegend selber betreuungsbedürftige Kinder oder pflegebedürftige Eltern in ihren Herkunftsländern. Es muss nicht nur für deutsche Familien Rechtssicherheit geschaffen werden, sondern im Sinne der Gerechtigkeit und Solidarität auch ein fairer Ausgleich zwischen den Interessen und Bedarfen von Familien in Deutschland und denen in den Herkunftsländern der Arbeitskräfte. Dazu gehört mindestens, dass keine arbeitsrechtlichen Substandards für diese Arbeitnehmer:innen geschaffen und gesetzlich legitimiert werden.

Wahlfreiheit – für wen und wie(?)

Richtigerweise konstatiert der Bericht, dass die Interessen der Pflegebedürftigen und aller an der Pflege Beteiligten bei der Gestaltung des Pflegearrangements zu berücksichtigen seien. Gleichzeitig fokussiert der Bericht jedoch aufgrund seines Auftrags auf die Entscheidungsspielräume pflegender Angehöriger innerhalb der Pflegebeziehung.

Bei den Erörterungen zur Wahlfreiheit sollte jedoch darauf hingewiesen werden, dass auch weitere Perspektiven und Elemente deren Rahmen bestimmen. Dies ist zum einen die Perspektive der Pflegebedürftigen, die zwar genannt, jedoch im Berichtstext nicht intensiv beleuchtet wird. Der Respekt gegenüber ihrer Selbstbestimmung ist für die Pflegebedürftigen existenziell hinsichtlich ihrer Autonomie und Lebensqualität. Dies sollte sich in den Ausführungen des Berichts stärker widerspiegeln. So lässt sich zum Beispiel die Realität der Pflegebedürftigen nicht durch eine Willensentscheidung ändern, wie etwa die Rolle als pflegender Angehöriger abgelegt werden kann. Häufig endet die Wahlfreiheit der Pflegebedürftigen hinsichtlich der häuslichen Betreuung in dem Moment, in dem Angehörige überlastet sind oder sich als überlastet erklären, da in unserem System ohne familiäre Unterstützung kaum tragfähige häusliche Pflegearrangements möglich sind.

Zum anderen tritt durch die Fokussierung auf die Wahlfreiheit von Angehörigen bei der Ausgestaltung einer familiären Pflegebeziehung in den Hintergrund, dass aufgrund der nicht ausreichend ausgebauten Entlastungsangebote bzw. der subjektiv als schlecht wahrgenommenen Qualität der Infrastruktur keine realistische Wahlfreiheit bei den Familien besteht. In der Folge liegt ein enormer moralischer, aber zum Teil auch finanzieller Druck auf den (weiblichen) Angehörigen, in eine familiäre Pflege einzutreten. Hier liegt auch ein Konfliktpotential zwischen den Angehörigen, ihren unterschiedlichen Bedürfnissen und Fähigkeiten.

Familien mit pflegebedürftigen Kindern und Jugendlichen

Die AGF begrüßt sehr, dass sich der Beirat in dieser Berichtsperiode die spezielle Lage von Familien, in denen Kinder und Jugendliche gepflegt werden, besonders intensiv angesehen hat. Dies wird den ganz besonderen Herausforderungen dieser Familien gerecht. Zwar ist die Situation dieser Familien u.a. hinsichtlich des Pflege- und Unterstützungsbedarfs bzw. des Autonomiegrades der Kinder äußerst heterogen. Gemeinsam ist ihnen jedoch, dass häufig große Unsicherheiten und Zukunftsängste hinsichtlich der individuellen Entwicklungs- und Teilhabechancen der Kinder bestehen. Die Unterstützungsstrukturen müssen auf diese Bedarfslagen flexibel antworten, um sowohl die Versorgung der Kinder und Jugendlichen alters- und bedarfslagengemäß zu garantieren als auch die Vereinbarkeitsprobleme der Eltern in den Blick zu nehmen.

Verbesserung der Lebensqualität von Kindern und Eltern durch bessere Vereinbarkeit

Fortschritte bei der Vereinbarkeit von Beruf und Pflege gehen häufig mit der Verbesserung der Lebensqualität der pflegebedürftigen Kinder Hand in Hand, da sie von entlasteten, weniger gestressten und zufriedeneren Eltern profitieren. Die Ermöglichung der Teilhabe für das pflegebedürftige Kind und der anderen Familienangehörigen sollten daher als Ziele aller unterstützenden Maßnahmen gemeinsam in den Blick genommen werden.



Ein wichtiges Ziel aus Sicht der pflegebedürftigen Kinder im Prozess des Erwachsenwerdens ist die Erreichung einer möglichst großen gesellschaftlichen Teilhabe und Autonomie – auch gegenüber den eigenen Eltern. Es kann daher nicht Ziel sein, älter werdende Kinder mit Pflegebedarf dauerhaft in eine pflegerische Abhängigkeit ihrer Eltern zu drängen und umgekehrt Eltern zu lebenslangen Versorgungsaufgaben zu zwingen.

Ungenügende infrastrukturelle und monetäre Entlastungsstrukturen

Der Bericht weist in diesem Zusammenhang zu Recht darauf hin, dass die Suche nach und die Inanspruchnahme von institutionalisierten Entlastungsangeboten für die Familien noch immer erheblich erschwert ist. Der Grund liegt in den mangelnden, auf die professionelle Pflege von jungen Menschen spezialisierten Pflegediensten sowie der entsprechenden Pflegekräfte. Daher werden Kinder fast ausschließlich von Müttern (und in geringerem Umfang Vätern) zu Hause gepflegt. Auch die zeitweise Entlastung und erforderliche Vertretungszeiten für die Eltern, übernehmen andere Familienangehörige und Freunde.

Der Bericht kritisiert die existierenden rechtlichen Regelungen und die vorhandene Infrastruktur zu Recht als ungenügend. Diese führen dazu, dass in der Regel die Mütter ganz aus dem Beruf ausscheiden oder zumindest ihre Erwerbstätigkeit über sehr lange Zeit deutlich reduzieren, um die Pflege ihres Kindes zu übernehmen. In der Konsequenz müssen diese Familien über Jahre mit niedrigen Familieneinkommen auskommen, mit entsprechenden Folgen für die Rentenerwartungen der Eltern. Pflegebedingte finanzielle Mehrbelastungen durch notwendige Wohnungsanpassungen, behindertengerechte Fahrzeuge sowie Kosten für nicht refinanzierte Betreuungsleistungen verschärfen die materielle Lage. Sowohl die alleinverdienenden als auch die pflegenden Elternteile stehen unter enormen Druck, ihre jeweiligen Aufgaben zu erfüllen. Bei alleinerziehenden Elternteilen konzentrieren sich die Belastungen auf eine Person, was zu materiell und psychisch besonders prekären Situationen führt.

Beratung als zentraler Baustein

Ausschlaggebend ist die frühzeitige Unterstützung der Eltern und Kinder durch professionelle Beratung. Eltern mit pflegebedürftigen Kindern müssen sehr viel Zeit und Kraft einsetzen, um wichtige Informationen über Förderungs- und Unterstützungsangebote zu sammeln. Gebraucht wird eine Lebensverlauf begleitende und unabhängige Informations- und Beratungsinstanz mit umfassender Expertise zu den vielfältigen gesetzlichen Grundlagen und den vor Ort real existierenden entlastenden Diensten. Die Empfehlung des Beirats, „Unabhängige Beratung für Eltern pflegebedürftiger Kinder oder Jugendlicher gewährleisten, dabei Strukturen vorhandener Informations- und Beratungsstellen nutzen und eine Kompetenzstelle auf Bundesebene als Lotse mit besonderer Expertise für die Bedarfe von Familien mit pflegebedürftigen Kindern oder Jugendlichen auf- und ausbauen.“ ist daher unbedingt weiter zu verfolgen.

Bildungs- und Betreuungsangebote inklusiv ausbauen

Die Vereinbarkeit von Pflege und Beruf bei Familien mit pflegebedürftigen Kindern oder Jugendlichen wird durch „indirekte“ infrastrukturelle Rahmenbedingungen stark mitbestimmt. Wenn die Kinder eine geeignete Betreuungs- und Bildungseinrichtung besuchen, können pflegende Mütter (und ggf. Väter) eine unterbrochene Erwerbstätigkeit wiederaufnehmen oder ggf. die Stundenanzahl wieder erhöhen. Der qualitative und quantitative Ausbau von Betreuungs- und Bildungsangeboten wird von den Familienorganisationen nachdrücklich unterstützt. Dies dient nicht nur der Vereinbarkeit von Pflege und Beruf der Eltern. Im Mittelpunkt muss stehen, den Kindern und Jugendlichen zu ermöglichen, ihre Potenziale für ein autonomes, glückliches, produktives und erfülltes Leben so weit wie möglich auszuschöpfen. Angesichts des ohnehin nötigen Ausbaus einer qualitativ hochwertigen Bildungs- und Betreuungsstruktur besteht hier eine besondere Herausforderung, da bereits jetzt viele Akteure nicht die nötigen Ressourcen haben und zum Teil nicht die Kompetenzen besitzen, um pflegebedürftige Kinder oder Jugendliche und ihre Angehörigen angemessen zu unterstützen.

Verbesserungen beim Kinderkrankengeld nötig

Hinsichtlich der Kinderkrankentage macht der Beirat Vorschläge, die hier hervorgehoben werden, da sie schnell und relativ einfach umsetzbar sind. Dies ist zum einen die Beiratsempfehlung, die Zahl der Arbeitstage, für die ein Anspruch auf Krankengeld bei Erkrankung des Kindes besteht, dauerhaft auf die während der Corona-Pandemie geltenden Regelungen zu erhöhen. Zum anderen sollte die Übertragbarkeit des Kinderkrankengeldes an pflegende Familienangehörige und vergleichbar nahestehende Personen ermöglicht werden, um den Schwierigkeiten von Familien mit pflegebedürftigen Kindern, geeignete professionelle Entlastungsangebote zu finden, Rechnung zu tragen.

Pflegende in kleineren und mittleren Unternehmen (KMU)

Für eine umfängliche Betrachtung der Möglichkeiten für eine gute Vereinbarkeit von Pflege und Beruf müssen auch die Herausforderungen berücksichtigt werden, die sich für die Unternehmen ergeben. Insbesondere in Klein- und Mittelständischen Unternehmen tritt dies offensichtlich zutage. Denn hier müssen die alltäglichen Herausforderungen, die sich durch Auszeiten von Mitarbeitenden ergeben, bewältigt werden. Als Ausgangspunkt dient das Ziel, allen pflegenden Angehörigen die notwendigen Unterstützungsmaßnahmen zur Vereinbarkeit von Pflege und Beruf zukommen zu lassen, unabhängig von der Betriebsgröße ihres Arbeitgebers. Mehr als die Hälfte aller Arbeitnehmer:innen in Deutschland sind in KMUs beschäftigt. Weil die überwiegende Zahl der KMUs zur Dienstleistungsbranche gehören, sind Frauen überdurchschnittlich stark in den Belegschaften vertreten. In Kleinstunternehmen mit weniger als fünf Vollzeitäquivalenten stellen sie sogar mit einem Anteil von 60 Prozent die Mehrheit der Beschäftigten.

Einschränkung der Anspruchsberechtigung durch Unternehmensgröße abbauen

Die Familienorganisationen erkennen an, dass sich viele KMUs bemühen, ihre Mitarbeiter mit Pflegeverantwortung zu unterstützen. Insbesondere in den sehr kleinen Unternehmen herrscht oftmals ein persönliches Klima, das flexibles Arbeiten ermöglicht, in dem Verständnis für persönliche Notfälle und Herausforderungen besteht und in denen zwischen und unter Mitarbeitenden und Leitung pragmatische Lösungen gefunden werden. Dennoch zeigt auch die Erfahrung der Familienorganisationen, dass nur eine Minderheit der KMUs bisher die Möglichkeiten zur Förderung der Vereinbarkeit von Pflege und Beruf ausschöpft.

Den Familienorganisationen ist es ein großes Anliegen, dass möglichst alle betroffene Personen gleichermaßen eine Anspruchsberechtigung auf die Entlastungsmaßnahmen haben. Deshalb hätte die AGF im Bericht hinsichtlich der neuen Familienpflegezeit eine Empfehlung favorisiert, die Arbeitnehmer:innen in kleinen und großen Betrieben gleichbehandelt. Dabei ist der AGF bewusst, dass die geplanten Freistellungsregelungen kleine Betriebe vor große Herausforderungen stellen können.

Die vom Beirat vorgeschlagene Neuregelung, dass der „Anspruch auf teilweise Freistellung (...) nicht gegenüber Arbeitgebern mit in der Regel 15 oder weniger Beschäftigten“ gilt, würde eine aktuell vorhandene Ungleichbehandlung beseitigen. Denn der Anspruch auf eine teilweise Freistellung gilt derzeit im Pflegezeitgesetz für Arbeitnehmer:innen in Betrieben mit mehr als 15 Beschäftigten, jedoch im Familienpflegezeitgesetz für Arbeitnehmer:innen in Betrieben mit mehr als 25 Beschäftigten. Allerdings wäre weiterhin ein erheblicher Prozentsatz der Beschäftigten von dem Rechtsanspruch auf temporäre pflegebedingte Arbeitszeitverkürzung ausgeschlossen. Der Vorschlag des Beirats, in Kleinbetrieben, die die Möglichkeit der Freistellung freiwillig anbieten, den Beteiligten keine Schlechterstellung gegenüber Betrieben mit mehr als 15 Beschäftigten zuteilwerden zu lassen, ist daher sinnvoll.

Zusätzlich müssen bei einer Implementierung einer neuen Familienpflegezeit daher unbedingt Maßnahmen ergriffen werden, die die Inanspruchnahme auch von Beschäftigten in kleinen Betrieben unterstützt, und mittelfristige Perspektiven zur Integration aller Beschäftigten in den Begünstigtenkreis eröffnet werden.



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

Die AGF begrüßt den Beschluss des Beirats, das Thema KMUs in der nächsten Beiratsperiode erneut vertieft zu behandeln, denn angesichts des hohen Anteils der betroffenen pflegenden Angehörigen in KMUs ist der Zugang zu guten Vereinbarkeitsmaßnahmen für diese Gruppe ein wichtiges Thema für die Familienorganisationen.

Anregungen für die weitere Diskussion in den kommenden Beiratsperioden

Potenzielle Interessengegensätze zwischen Pflegebedürftigen und Angehörigen aufgreifen

Aus Sicht der AGF sollte sich der Beirat im nächsten Bericht genauer mit den Konstellationen befassen, in denen die Interessen der Pflegebedürftigen und der pflegenden Angehörigen nicht übereinstimmen und untersuchen, wie solche Situationen durch die existierenden Entlastungsangebote beeinflusst werden. Familien stehen regelmäßig vor Situationen, in denen es an Unterstützung und Beratung fehlt, um mit solchen Konflikten besser umzugehen. Familien brauchen diese Leistungen, um ein Pflegearrangement herzustellen, in dem unter Beachtung der vorhandenen Ressourcen und Begrenzungen, die Interessen und Präferenzen aller Beteiligten möglichst gut berücksichtigt werden können.

Perspektive pflegender Familien in die Diskussion zur Weiterentwicklung von Verhinderungs-, Kurzzeit-, Tages- und Nachtpflege einbringen

Aus Sicht der Familienorganisationen sollte der Beirat in der kommenden Berichtsperiode noch konkreter auf die quantitativen und qualitativen Entwicklungsnotwendigkeiten von Verhinderungs-, Kurzzeit-, Tages- und Nachtpflege eingehen. Seit Jahren wird beispielsweise die entscheidende Rolle der Kurzzeitpflege nach § 42 SGB XI für die häusliche Versorgung betont, um bei gesundheitlichen Krisen der Pflegebedürftigen, nach einem Krankenhausaufenthalt oder bei krisenhafter Überlastung der pflegenden Angehörigen, das familiäre Pflegearrangement tragfähig zu halten. Der Beirat könnte in den weitgehend von Leistungsanbietern, Professionen und der Wissenschaft getragenen Diskurs über den quantitativen Bedarf und die qualitative Weiterentwicklung der Angebote (z.B. eingestreute vs. solitäre Kurzzeitpflege, Qualitätsstandards), die Perspektive der Familien und pflegenden Angehörigen und die Auswirkungen auf die Vereinbarkeitsproblematik stärker ins Zentrum rücken.

Transnationale Familien in den Blick nehmen

Die besonderen Herausforderungen von transnationalen Familien und Familien mit Migrationsgeschichte sind in den beiden bisher vorliegenden Berichten nicht stark genug berücksichtigt worden. Bei transnationalen familiären Pflegearrangements kann es zu besonders herausfordernden Situationen kommen, da innerfamiliäre Pflege- und Hilfeleistungen über weite Entfernungen und Ländergrenzen hinweg notwendig sind. Die derzeit geltenden gesetzlichen Regelungen berücksichtigen diese Familienkonstellationen nicht. Deutschland wirbt aktiv um Arbeitskräftezufluss 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, die nahe Angehörige im Herkunftsland haben, sowohl dem europäischen Ausland als auch in Drittstaaten. Auch hier müssen Möglichkeiten geschaffen werden, die Vereinbarkeit von Beruf und transnationalen Pflege- und Unterstützungsaufgaben zu verbessern. Hinsichtlich der neuen Familienpflegezeit müssen daher Regelungen entwickelt werden, die auch transnationale Familien mit ihren spezifischen Bedarfen effektiv entlasten und einen gleichberechtigten Zugang gewährleisten, gleiches gilt für angemessene, kultursensible Entlastungsangebote.



Insgesamt sollte der Beirat die Situation dieser Familien intensiv beleuchten und entsprechende Handlungsempfehlungen erarbeiten.

Resümee

Der aktuelle 2. Bericht des unabhängigen Beirats für die Vereinbarkeit von Pflege und Beruf konkretisiert die Vorschläge des ersten Beiratsberichts aus dem Jahr 2019 zur Entwicklung einer neuen Familienpflegezeit. Die Empfehlungen des Beirats reagieren auf die großen Vereinbarkeitsprobleme von Pflege und Beruf vor denen pflegende An- und Zugehörige heute stehen. Über die Hälfte der fünf Millionen Pflegebedürftigen in Deutschland wird ausschließlich durch Angehörige gepflegt. Familien leisten in der Regel auch dort einen großen Pflegebeitrag, wo Pflegebedürftige professionelle Unterstützung in der Häuslichkeit erhalten. Dabei prägen zeitliche Konflikte zwischen Erwerbsarbeit und Pflege sowie psychische und körperliche Belastungen die Lebenssituation pflegender Angehöriger im Erwerbsalter. Überwiegend handelt es sich bei den Hauptpflegepersonen um Frauen.

Bislang gibt es mit der Pflegezeit und Familienpflegezeit nur unzureichende gesetzliche Möglichkeiten, diese Zeit-Konflikte aufzulösen und die Vereinbarkeit von Pflege und Beruf zu unterstützen. Sie zeigen keine ausreichenden Entlastungseffekte, sind unpraktikabel und werden daher kaum in Anspruch genommen.

Der unabhängige Beirat für die Vereinbarkeit von Pflege und Beruf empfiehlt daher die Einführung einer 36-monatigen Familienpflegezeit, die einen angemessenen steuerfinanzierten monetären Ausgleich bei Arbeitszeitreduzierungen beinhaltet. Diese Leistung soll das derzeitig angebotene staatliche Darlehen als finanzielle Unterstützung ablösen. Auch der Koalitionsvertrag der aktuellen Bundesregierung sieht die Einführung einer solchen Leistung vor und das Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend stuft die Weiterentwicklung von Pflegezeit und Familienpflegezeit als eines der prioritären Vorhaben ein. Die Familienorganisationen in der AGF unterstützen das Modell des Beirats mit der Ausnahme, dass die AGF eine pauschale finanzielle Entlastung anstatt der Lohnersatzleistung favorisiert. Insgesamt wäre die Einführung einer solchen 36-monatigen Familienpflegezeit ein Meilenstein für die Vereinbarkeit von Familie und Beruf sowie ein großer Schritt in Richtung Anerkennung der pflegerischen Leistungen von Familien.

Obwohl der offizielle Berichtsauftrag nicht die Weiterentwicklung des Pflegesystems umfasst, ist es der Verdienst des Berichts den engen Zusammenhang zwischen formellen Entlastungsangeboten und der Vereinbarkeit von Pflege und Beruf hervorzuheben und die Diskussion über direkte Vereinbarkeitsmaßnahmen hinaus zu weiten. Die Empfehlungen des Beirats zur Weiterentwicklung von Pflegemodellen und Versorgungsstrukturen, zur Entlastung von Familien mit pflegebedürftigen Kindern und Jugendlichen sowie zu den Schlussfolgerungen aus der COVID-19 Pandemie, bilden wichtige „Leitplanken“ in denen sich die Reform der strukturellen Rahmenbedingungen der Pflege bewegen sollte, um die Vereinbarkeit von Pflege und Beruf für pflegende An- und Zugehörige zu verbessern.

Die Politik ist gefordert, die Empfehlungen der Kommission nun umzusetzen. Im Koalitionsvertrag sind die Weiterentwicklung der Pflegezeit- und Familienpflegezeitgesetze mit dem Ziel, pflegenden Angehörigen mehr Zeitsouveränität zu ermöglichen und die Einführung einer Lohnersatzleistung im Falle pflegebedingter Auszeiten, angekündigt. Mit den Empfehlungen des aktuellen Berichts liegt eine Blaupause vor, die von der Bundesregierung nur aufgegriffen werden muss.

Berlin, Juli 2023