

Stellungnahme zum Referentenentwurf des Gesetzes zur besseren Vereinbarkeit von Familie, Pflege und Beruf

18. SEPTEMBER 2014



Zu dem vorliegenden Referentenentwurf eines Gesetzes zur besseren Vereinbarkeit von Familie, Pflege und Beruf nimmt die Bundesagentur für Arbeit wie folgt Stellung:

Vorbemerkung

Die Bundesagentur ist durch den Gesetzentwurf sowohl in ihrer Eigenschaft als Sozialversicherungsträgerin wie auch als Arbeitgeberin tangiert. Die Stellungnahme umfasst daher neben personalrechtlichen Aspekten auch die Auswirkungen auf die Bereiche Sozialversicherung/Arbeitslosenversicherung, Leistungsrecht Grundsicherung und Finanzen.

Allgemeines

Es ist grundsätzlich zu begrüßen, dass nach dem vorliegenden Referentenentwurf die bislang bestehenden Möglichkeiten zur Vereinbarkeit von Pflege und Beruf weiterentwickelt werden sollen.

In diesem Zusammenhang ist die Einführung eines Pflegeunterstützungsgeldes für die maximal zehntägige kurzzeitige Arbeitsverhinderung nach dem Pflegezeitgesetz sowie die Schaffung eines Rechtsanspruchs auf Familienpflegezeit positiv zu bewerten. Die künftig direkt für die/den jeweils betroffenen Beschäftigten vorgesehene finanzielle Förderung in Form eines zinslosen Darlehens verbunden mit dem Wegfall der Wertguthabenregelung stellt eine deutliche Entlastung für die Arbeitgeber dar.

Allerdings ist festzustellen, dass die vorgesehenen gesetzlichen Neuregelungen insgesamt dennoch weiterhin sehr komplex sind. Nach der Neuregelung ergeben sich neben dem Recht auf die kurzzeitige Freistellung bis zu einer Dauer von zehn Tagen zwei Ansprüche auf Freistellung, deren unterschiedliche Bedeutung unklar ist und die in verschiedenen Gesetzen geregelt sind. Es böte sich daher an, die Regelungen im Pflegezeitgesetz und im Familienpflegezeitgesetz in einem Gesetz zusammenzufassen. Darüber hinaus ist nicht erkennbar, ob auch Bezieher von Arbeitslosengeld in den Genuss der Fördermöglichkeiten kommen können.

Im Einzelnen:

1. Personalrechtliche Aspekte des Gesetzentwurfs

1.1. Familienpflegezeit (Art. 1 Nr. 1 und 2)

1.1.1. Flexibilität

In der Gesetzesbegründung wie auch im Begleitschreiben wird darauf verwiesen, dass die pflegenden Angehörigen in der Lebensphase, in der sie Familie, Pflege und Beruf vereinbaren müssen, vor allem mehr zeitliche Flexibilität benötigen. Hier wird auch unter Berücksichtigung des vorliegenden Gesetzentwurfs noch Verbesserungsbedarf gesehen. Die Höchstgrenze für die Familienpflegezeit ist nach wie vor auf zwei Jahre begrenzt und deckt damit sicher einen großen Teil von Pflegesituationen ab, soweit aber über diesen Zeitraum hinaus eine Pflege erforderlich ist, besteht für den pflegenden Familienangehörigen keine Absicherung mehr.

Zur Frage, wie lange die Pflegebedürftigkeit durchschnittlich andauert, liefert die Pflegestatistik des Statistischen Bundesamtes und die Statistik zur Pflegeversicherung des Bundesgesundheitsministeriums lediglich zeitpunktbezogene Informationen im Querschnitt, aber keine verlaufsbezogenen Angaben im Längsschnitt. Andere Daten (Befragungsdaten, Daten einzelner Pflegekassen etc.) kommen auf unterschiedliche Zeiträume, die aber in der Regel deutlich über der im Gesetz vorgesehenen Pflegezeit von 2 Jahren liegen (über 2 Jahre bis zu 8,2 Jahren.)

Problematisch erscheint hinsichtlich der erforderlichen Flexibilität auch die Tatsache, dass pflegebedürftige Angehörige für jeden Familienangehörigen nur einmal Familienpflegezeit in Anspruch nehmen können, auch wenn die Höchstdauer noch nicht ausgeschöpft ist (vgl. auch Begründung zu Art. 1 Nr. 1 Abs. 2). Dies führt dazu, dass z.B. nach Inanspruchnahme einer achtmonatigen Familienpflegezeit nicht erneut Familienpflegezeit in Anspruch genommen werden kann, wenn die Pflege dazwischen – z.B. wegen einer vorübergehend nicht zwingend erforderlichen Pflege im Zusammenhang mit einer vorübergehenden Besserung des Gesundheitszustandes – unterbrochen wurde.

Auch innerhalb einer vereinbarten Familienpflegezeit kann im Hinblick auf die festgeschriebene Arbeitszeit nur bedingt auf sich ändernde Pflegesituationen reagiert werden, z.B. wenn für einen begrenzten Zeitraum eine andere Pflegeperson zur Verfügung steht und der Beschäftigte dann für diesen Zeitraum wieder Vollzeit arbeiten könnte.

1.1.2. Pflegezeit neben Familienpflegezeit

Wie bereits eingangs dargestellt ist nicht verständlich, wieso auch nach der beabsichtigten Neureglung weiterhin zwei gesetzliche Regelungen Bestand haben sollen. Letztlich verfolgen beide Gesetze mit der Pflegezeit und der Familienpflegezeit die gleiche Intention, nämlich die Pflege naher Angehöriger in häuslicher Umgebung. Mit der Neureglung wird sogar klargestellt, dass beide Ansprüche zusammen die für Familienpflegezeit bestehende Höchstdauer von 24 Monaten nicht übersteigen dürfen. Insbesondere anhand der Regelungen des neuen § 2a Abs. 1

FPfZG sowie des neuen § 3 Abs. 3 PflegeZG (Art. 1 Nr. 2 und Art. 2 Nr. 2 Buchst. a) wird deutlich, dass das Fortbestehen von zwei Ansprüchen zu komplexen Regelungen führt, die eigentlich nicht nötig wären.

1.1.3. Förderung

Durch die Umstellung der Förderung auf den betroffenen Beschäftigten als direkt Anspruchsberechtigtem tritt für den jeweiligen Arbeitgeber eine deutliche Reduzierung des mit dem bisherigen Verfahren verbundenen Verwaltungsaufwands ein.

1.2. Pflegeunterstützungsgeld (Art. 2 Nr. 1 und Art. 9)

Die Einführung des Pflegeunterstützungsgeldes wird ausdrücklich begrüßt, da die bislang bereits bestehende Regelung zur kurzzeitigen Arbeitsverhinderung (§ 2 PflegeZG) aufgrund der fehlenden finanziellen Unterstützung bislang faktisch keine Bedeutung entfalten konnte.

2. **Auswirkungen aus beitragsrechtlicher Sicht sowie aus Sicht der Arbeitslosenversicherung**

2.1. Vorschriften im Einzelnen

2.1.1. Familienpflegezeit (Art. 1 Nr. 1):

Mit dem Gesetz soll ein Rechtsanspruch auf die Familienpflegezeit eingeführt werden. Danach haben Beschäftigte einen Anspruch auf teilweise Freistellung von bis zu 24 Monaten bei einem Beschäftigungsumfang von mindestens 15 Stunden, wenn sie einen pflegebedürftigen nahen Angehörigen in häuslicher Umgebung pflegen. Hinsichtlich der Versicherungspflicht in der Arbeitslosenversicherung ergibt sich keine Auswirkung, weil der Pflegenden weiterhin in Beschäftigung steht.

2.1.2. Pflegeunterstützungsgeld (Art. 4 Nr. 1):

Die bis zu 10-tägige Auszeit für Angehörige nach § 2 Pflegezeitgesetz soll mit einem Pflegeunterstützungsgeld als eine Lohnersatzleistung analog des Kinderkrankengeldes gekoppelt werden. § 26 wird entsprechend modifiziert werden; nach § 26 Abs. 2b soll der Bezug des Pflegeunterstützungsgeldes in die Versicherungspflicht der Arbeitslosenversicherung einbezogen werden.

2.1.3. Beitragshöhe (Art. 4 Nr. 2):

Die Ergänzung des § 345 um die Nr. 5b wird der Neuregelung der Berechnung des Kinderkrankengeldes gerecht. Die neue Nr. 6b folgt der Neuregelung der Leistungsbemessung beim Kinderkrankengeld.

2.1.4. Beitragstragung bei sonstigen Versicherten (Art. 4 Nr. 3):

Die Beiträge zur Arbeitslosenversicherung für Personen die Pflegegeldunterstützung beziehen, sind hälftig von den Beziehern/innen und den zuständigen Stellen zu tragen. Führt die Reduzierung der Arbeitszeit dazu, dass das verbleibende Arbeitsentgelt nicht mehr als 450 Euro beträgt, trägt die zuständige Stelle die Beiträge allein.

2.1.5. Beitragszahlung (Art. 4 Nr. 4):

Die Beiträge für Bezieher/innen von Pflegeunterstützungsgeld sind von der Stelle zu zahlen, die die Leistung erbringt. Sie sind als Gesamtbeitrag für das Kalenderjahr im März des Folgejahres an die BA zu zahlen.

2.1.6. Beschäftigungsunterbrechung (Art. 5 Nr. 1):

Durch die Änderung des § 7 Abs. 3 Satz 3 SGB IV wird das Pflegeunterstützungsgeld dem Krankengeld gleichgestellt. Das Beschäftigungsverhältnis gilt während des Bezugs von Pflegeunterstützungsgeld als nicht fortbestehend; die Beschäftigung wird unterbrochen.

2.2. Auswirkungen auf die Arbeitslosenversicherung:

2.2.1.

Die Neuregelungen stärken die Arbeitslosenversicherung und schaffen beim Pflegenden Rechtssicherheit.

2.2.2.

Die Familienpflegezeit (Beschäftigung wird nicht unterbrochen) und das Pflegeunterstützungsgeld (Beschäftigung wird zwar unterbrochen, aber neuer Versicherungstatbestand) können im Falle der Arbeitslosigkeit als anwartschaftsbegründende Zeit für einen Anspruch auf Arbeitslosengeld berücksichtigt werden. Hierfür wären Anpassungen an IT-Basisdiensten und Fachverfahren der BA zur elektronischen Übermittlung der Arbeitsbescheinigung, Ermittlung des Anspruchs auf Arbeitslosengeld sowie ggf. zur Bemessung der Höhe des Arbeitslosengeldes erforderlich, die zum geplanten Inkrafttreten des Gesetzes am 01.01.2015 keinesfalls realisiert werden könnten. Darüber hinaus wären die Geschäftsanweisungen zum Arbeitslosengeld anzupassen. Der anzusetzende Erfüllungsaufwand ist derzeit nicht einschätzbar.

2.2.3.

Durch die Reduzierung der Arbeitszeit und der damit verbundenen Minderung des Arbeitsentgelts bei der Familienpflegezeit werden geringere Beiträge entrichtet; die Mindereinnahmen der BA sind nicht einschätzbar.

2.2.4.

Die Mehreinnahmen der BA beim Pflegeunterstützungsgeld aufgrund der Einbeziehung in die Arbeitslosenversicherung können nicht eingeschätzt werden.

2.2.5.

Verfahrensabsprachen mit den Spitzenorganisationen der Sozialversicherung, mit den privaten Versicherungsunternehmen und den Festsetzungsstellen der Beihilfe/Dienstherren sind erforderlich (Zuständigkeit BA SH, SE 421). Zum Nachweis des Bezugs von Pflegeunterstützungsgeld für den Bezug von Arbeitslosengeld wären Vordrucke, Merkblätter sowie ggf. Gesprächsleitfäden der BA anzupassen und ggf. neue Vordrucke zu entwerfen. Ein Inkrafttreten zum 01.01.2015 wird auch in die-

ser Hinsicht als kritisch bewertet. Der anzusetzende Erfüllungsaufwand ist derzeit nicht einschätzbar.

2.2.6.

Für die unter die fachliche Zuständigkeit von AV3 fallenden Fachaufgaben Kug, Insg, AtG, BAB, Abg und Übg besteht durch den Gesetzentwurf keine unmittelbare Betroffenheit.

2.3. Sonstiges:

Die redaktionelle Anpassung des § 150 Abs. 2 Nr. 4 SGB III wird ange-regt. Ergänzend sollten § 3 Abs. 6 und ggf. Abs. 5 Pflegezeitgesetz auf-genommen werden. Darüber hinaus sollten die Ausführungen zur Nach-pflegephase in § 150 Abs. 2 Satz 1 Nr. 4 SGB III aufgrund der Über-gangsregelung des § 16 Familienpflegezeitgesetz über den 31.12.2014 hinaus vorgehalten werden.

3. Auswirkungen im Bereich Leistungsrecht Grundsicherung

3.1. Ergebnis

Der Referentenentwurf (Stand 09.09.2014) zum Gesetz zur besseren Vereinbarkeit von Familie, Pflege und Beruf ist in der bisherigen Form nur teilweise umsetzbar und mit zusätzlichen Aufwänden für die JC verbunden. Insbesondere die aktuell normierte Ausgestaltung der SV-Bereinigung beim Pflegeunterstützungsgeld ist nicht in Allegro und A2LL umsetzbar.

Durch eine Ausweitung und Umstellung der Darlehen und durch das neue Pflegeunterstützungsgeld erhöht sich die Komplexität der administ-rativen Verwaltung in den Jobcentern weiter. Eine Spezifikation der ge-nauen Aufwände ist leider nicht möglich.

3.2. Stellungnahme

3.2.1. Darlehen

Angehörige erhalten ein Darlehen für Familienpflegezeit oder Pflegezeit durch das Bundesamt für Familie und zivilgesellschaftliche Aufgaben. Das Darlehen ist als Einkommen und damit als vorrangige Leistung im SGB II zu berücksichtigen (§ 3 Familienpflegezeitgesetz n. F.).

Problematisch ist hierbei, wie die JC Kenntnis erlangen, ob das Darle-hen in voller Höhe ausgeschöpft wurde. Der Vollzug des § 3 Abs. 6 (Prü-fung des Vorrangs des Darlehens vor der Gewährung von Leistungen nach dem SGB II) setzt voraus, dass die maximal möglichen Beträge aus dem Darlehensbescheid ersichtlich sind. Daher ist die Regelung des § 9 zu ergänzen. Neben der Höhe des Darlehens und der Höhe der Dar-lehensraten muss der Bescheid auch die maximal möglichen Darlehens-raten ausweisen. Im Übrigen sollte das Gesetz angepasst werden, dass bei SGB II Bezug vom Bundesamt für Familie und zivilgesellschaftliche Aufgaben das Darlehen immer in voller Höhe zu gewähren ist, ohne dass der Kunde hier eine Wahlmöglichkeit hat.

Die Rückzahlung ist während des Bezuges von SGB II-Leistungen gestundet und erlischt bei ununterbrochenem Leistungsbezug über 2 Jahre (§ 7 Familienpflegezeitgesetz n. F.). Dies wird vom Bundesamt für Familie und zivilgesellschaftliche Aufgaben geprüft. Sollte hierfür eine gesonderte Bescheinigung der JC nötig sein, ist dies mit zusätzlichen Aufwänden in den JC verbunden. Es ist davon auszugehen, dass der Darlehensnehmer das JC um eine entsprechende Bescheinigung ersucht. Das JC sollte in der Umsetzung der Norm auf Bewilligungsbescheide bzw. bereits bestehende Vordrucke oder automatisiert erstellte Bescheinigungen (z. B. jährl. Leistungsnachweis) zurückgreifen können. Hierzu könnte § 10 im Gesetzestext oder zumindest in der Gesetzesbegründung dahingehend ergänzt werden.

Die Umsetzung der Anrechnung in den IT-Fachverfahren A2LL und AL-LEGRO ist insoweit unproblematisch, da diese als „sonstiges Einkommen“ ohne weitere Berücksichtigung von SV-Beiträgen erfolgen kann.

3.2.2. Erstattung § 34 SGB II

In § 34 SGB II wird eine spezialgesetzliche Erstattungsnorm geschaffen. Danach ist zum Ersatz auch verpflichtet, wer im Zusammenhang mit der Pflege naher Angehöriger ohne wichtigen Grund ein Beschäftigungsverhältnis aufgelöst und dadurch die Voraussetzungen für die Gewährung von Leistungen herbeigeführt hat.

Die Neuregelung im § 34 ist sachgerecht. Die Änderung steht im Zusammenhang mit dem Gesetzesentwurf. Es spricht daher nichts dagegen, diese Änderung an dieser Stelle vorzunehmen, auch wenn es im Rahmen der SGB II – Novelle eine weitere gibt. Es wird angeregt, einen klarstellenden Hinweis (wenigstens in der Gesetzesbegründung) aufzunehmen, aus dem sich ergibt, dass die Neuregelung auch gilt, wenn ein Arbeitsverhältnis zwar nicht aufgelöst, aber dergestalt reduziert wird, dass Hilfebedürftigkeit ausgelöst wird.

3.2.3. Pflegeunterstützungsgeld

Es wird ein Pflegeunterstützungsgeld in § 44a SGB XI neu für eine Arbeitsverhinderung bis zu 10 Tagen eingeführt, wenn Angehörige die Pflege organisieren müssen. Es handelt sich um eine Lohnersatzleistung analog dem Kinderkrankengeld.

Durch die Berücksichtigung des Pflegeunterstützungsgeldes als beitragspflichtige Einnahmen verringert sich die Beitragszahlung zur Krankenversicherung. Da jedoch eine Bereinigung der Pflegeversicherungsbeiträge nicht zu erfolgen hat, wird die korrekte Bearbeitung dieser Sachverhalte deutlich verkompliziert. Diese Sonderregelung ist allerdings nur noch für den Zeitraum vom 01.01.2015 – 31.12.2015 relevant, da ab dem 01.01.2016 die Rechtsvereinfachungen durch das GKV-FQWG eintreten und eine Bereinigung der beitragspflichtigen Einnahmen für Alg II-Bezieherinnen und -Bezieher nicht mehr zu erfolgen hat (Pauschalierung der Beitragszahlung zur KV/PV der Alg II-Bezieherinnen und -Bezieher).

Hinsichtlich der Auswirkungen auf die zu zahlenden SV-Beiträge wird der Referentenentwurf so verstanden, dass die neue Leistungsart „Pflegeunterstützungsgeld“ eine Bereinigung der SV-pflichtigen Einnahmen in den IT-Systemen nur hinsichtlich der KV-Beiträge zu erfolgen hat. Eine Bereinigung der PV-Beiträge hat nicht zu erfolgen. Als beitragspflichtige Einnahme für den Zeitraum des Pflegeunterstützungsgeldbezuges sind also lediglich für die KV die neuen Regeln nach § 232b SGB V zu berücksichtigen. Die IT-Verfahren A2LL und ALLEGRO können dies jedoch nicht abbilden, da bei SV-pflichtigem Einkommen eine Bereinigung sowohl der KV- als auch der PV-Beträge erfolgt. Eine kurzfristige Änderung wird in ALLEGRO aufgrund bereits überbuchter Releasecontainerkapazitäten in 2015 nicht möglich sein. In A2LL kann grundsätzlich keine Änderung mehr erfolgen. Hierbei ist auch zu berücksichtigen, dass diese Regelung durch die Pauschalierung der SV-Beiträge ab 1.1.2016 (GKV-FQWG) obsolet wird. Daher wird empfohlen, eine Anpassung des Gesetzesentwurfes dergestalt vorzunehmen, dass bei der Berücksichtigung als Einkommen entweder eine Bereinigung auch für die PV-Beiträge erfolgen muss oder weder für die KV- noch für die PV-Beiträge eine Bereinigung zu erfolgen hat.

Die Umsetzung der beiden genannten Varianten für Leistungsfälle mit Bezug von Pflegeunterstützungsgeld in den IT-Verfahren A2LL und ALLEGRO könnte dann im Rahmen einer Umgehungslösung, betragstechnisch korrekt, erfolgen.

Eine statistische Auswertung der Fallzahlen ist in allen Fällen zunächst nicht möglich, da die Leistung im Rahmen der Umgehungslösung bis zu einer Anpassung des Verfahrens nicht als „Pflegeunterstützungsgeld“ definiert werden kann.

4. Finanzielle Auswirkungen des Gesetzesentwurfs

Der vorgelegte Referentenentwurf eines Gesetzes zur besseren Vereinbarkeit von Familie, Pflege und Beruf sieht als wesentlichen Punkt die Einführung einer bis zu maximal 24 Monaten umfassenden Familienpflegezeit für Beschäftigte vor. Voraussetzung für die Inanspruchnahme dieser Familienpflegezeit ist, dass die wöchentliche Arbeitszeit auf mindestens 15 Stunden reduziert wird.

Dieses Erfordernis wird von der Bundesagentur für Arbeit begrüßt. Trotz der Pflege nahestehender Angehöriger werden Berufserfahrung und Qualifikation der pflegenden Angehörigen erhalten. Beitragseinnahmen zur Arbeitslosenversicherung werden weiterhin erbracht, wenn auch im geringeren Umfang. Im Referentenentwurf wird davon ausgegangen, dass 2015 durchschnittlich 1.275 Menschen die Möglichkeit der Familienpflegezeit in Anspruch nehmen (2016: 3.000; 2017: 4.500; 2018: 6.750). Eine valide Abschätzung der daraus resultierenden Beitragsausfälle ist dennoch nicht möglich, da die Reduzierung der Arbeitszeit in Absprache mit dem Arbeitgeber individuell möglich ist. In der Maximalvariante würden der Arbeitslosenversicherung unter der Annahme, dass die erwarteten pflegenden Familienangehörigen ihre Arbeitszeit im Maximum von 40 Stunden auf 15 Stunden wöchentlich reduzieren (-62,5

Prozent), 2015 rund 0,5 Millionen Euro an Beitragseinnahmen entgehen (2016: 1,3 Millionen Euro; 2017: 2,2 Millionen Euro; 2018: 3,3 Millionen Euro). Im Normalfall dürften die Beitragsausfälle jedoch geringer ausfallen.

Die Bundesagentur für Arbeit geht davon aus, dass Arbeitslose keinen Anspruch auf die Inanspruchnahme der Familienpflegezeit haben, da diese nicht explizit genannt werden und Ziel des Gesetzes die Verbesserung der Vereinbarkeit von Familie, Pflege und Beruf ist.

Während der Familienpflegezeit können die Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer eine Wertguthabensvereinbarung bezüglich des Gehalts mit dem Arbeitgeber treffen oder ein Darlehen in Anspruch nehmen, welches aus dem Haushalt des BMFSFJ finanziert wird. Das Darlehen ist nicht versicherungspflichtig, so dass aus dem vorgesehenen Finanzierungsmodell für die Arbeitslosenversicherung keine Mehrausgaben entstehen.

Nach aktueller Rechtslage sind Personen, die eine Pflegezeit nach § 3 Abs. 1 Satz 1 des Pflegezeitgesetzes in Anspruch nehmen, für die Dauer von längstens sechs Monaten Pflegezeit in den Versicherungsschutz der Arbeitslosenversicherung einbezogen, wenn sie unmittelbar vor der Pflege versicherungspflichtig waren (§ 26 Abs. 2b SGB III). Darüber hinaus sieht der Referentenentwurf eine bis zu zehntägige Auszeit für Angehörige bei akut auftretenden Pflegesituationen vor, in der die pflegenden Angehörigen einen Anspruch auf die Lohnersatzleistung Pflegeunterstützungsgeld haben. Diese kurze Pflegezeit soll ebenfalls versicherungspflichtig zur Arbeitslosenversicherung werden. Finanzielle Auswirkungen für die Arbeitslosenversicherung ergeben sich daraus keine nennenswerten.

Die Berechnung der Beiträge zur Arbeitsförderung während des Bezugs von Kinderkrankengeld wird gemäß Referentenentwurf umgestaltet. Einmalzahlungen sollen künftig nicht mehr bei der Bruttobemessungsgrundlage der Leistung berücksichtigt werden. Die daraus resultierenden Beitragsminderungen zur Arbeitslosenversicherung werden vom BMFSFJ mit weniger als einer Million Euro pro Jahr angegeben. Die Angaben werden von der Bundesagentur für Arbeit übernommen, da eigene Berechnungen aufgrund mangelnder Datenverfügbarkeit nicht möglich sind. Die Bemessung des Pflegeunterstützungsgeldes erfolgt analog der des Kinderkrankengeldes.