

Antwort der Bundesregierung

**auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Nicole Bauer, Nicole Westig,
weiterer Abgeordneter und der Fraktion der FDP
– Drucksache 19/11213 –**

Wirksamkeit des Gesetzes zur besseren Vereinbarkeit von Familie, Pflege und Beruf

Vorbemerkung der Fragesteller

Die Zahl der pflegebedürftigen Personen stieg in Deutschland in den letzten 20 Jahren kontinuierlich an. Während es 1999 noch 2,02 Millionen Menschen waren, waren es 2017 bereits 3,41 Millionen (www.destatis.de/DE/Presse/Pressemitteilungen/2018/12/PD18_501_224.html). Drei Viertel aller Pflegebedürftigen werden von Angehörigen versorgt. Das Gesetz zur besseren Vereinbarkeit von Familie, Pflege und Beruf ist am 1. Januar 2015 in Kraft getreten und vereinte die Regelungen im Pflegezeitgesetz (PflegeZG) und im Familienpflegezeitgesetz (FamilienpflegeZG). Kernpunkte des Gesetzes zur besseren Vereinbarkeit von Familie, Pflege und Beruf sehen vor, pflegende Angehörige zu entlasten.

Beim Pflegezeitgesetz können bei unerwartetem Eintritt einer akuten Pflegesituation Beschäftigte bis zu zehn Tage von der Arbeit fern bleiben. Sofern der Arbeitgeber nicht zur Lohnfortzahlung verpflichtet ist, kann ein sogenanntes Pflegeunterstützungsgeld in Anspruch genommen werden. Angehörige, die ihr Familienmitglied in häuslicher Umgebung pflegen, können bis zu 6 Monate (vollständig oder auch nur stundenweise) ihre Arbeitsleistung reduzieren. Des Weiteren haben Angehörige ein Recht auf ein zinsloses Darlehen des Bundes. Die Regelungen bestehen allerdings nicht in Betrieben mit weniger als 15 Beschäftigten. Beim Familienpflegezeitgesetz können Beschäftigte die wöchentliche Arbeitszeit für maximal 24 Monate auf bis zu 15 Stunden reduzieren, sofern sie einen nahen Angehörigen in häuslicher Umgebung pflegen. Die Regelung gilt nicht gegenüber Arbeitgebern mit weniger als 25 Beschäftigten. Auszubildende werden dabei nicht mit eingeschlossen. Bei einer Kombination der verschiedenen Freistellungsansprüche beider Gesetze beträgt die maximale Zeit 24 Monate.

Bei der Inanspruchnahme der Familienpflegezeit und Pflegezeit können die Beschäftigten ein zinsloses Darlehen beim Bundesamt für zivilgesellschaftliche Aufgaben beantragen, um den Betriebsausfall besser abfedern zu können. Es wird in monatlichen Raten ausgezahlt und deckt grundsätzlich die Hälfte des

durch die Arbeitszeitreduzierung fehlenden Nettogehalts ab. Auf entsprechenden Antrag kann auch ein niedrigeres Darlehen – dies muss aber mindestens 50 Euro monatlich betragen – genommen werden.

Trotz eines stetigen Anstiegs von Menschen mit Pflegebedarf hat die Inanspruchnahme der Leistungen des Gesetzes zur besseren Vereinbarkeit von Familie, Pflege und Beruf nicht in der von der Bundesregierung in den letzten Jahren abgebildeten Haushaltsplanung im Titel 862 01 zugenommen. Die eingestellten Mittel scheinen äußerst begrenzt und insgesamt sogar rückläufig (vgl. Bundeshaushaltsplan 2018 zum Einzelplan 17: 2018: Soll: 2 500 000 Euro, Ist: 420 000 Euro; 2017: Soll 6 350 000 Euro, Ist: 756 000 Euro) abgerufen worden zu sein und dies, obwohl die Bundesregierung die Mittel gegenüber dem ursprünglich im Gesetz genannten Erfüllungsaufwand jährlich bereits deutlich niedriger angesetzt hat (2017: 8,1 Mio. Euro vs. 6,35 Mio. Euro; 2018: 9,4 Mio. Euro vs. 2,5 Mio. Euro; vgl. dazu Bundestagsdrucksache 18/3124, S. 29).

Vorbemerkung der Bundesregierung

Das Pflegezeitgesetz (PflegeZG) und das Familienpflegezeitgesetz (FPfZG) verfolgen das Ziel, die Vereinbarkeit von Pflege und Beruf für Beschäftigte zu verbessern. Mit dem Gesetz zur besseren Vereinbarkeit von Pflege und Beruf wurden die Regelungen des Pflegezeitgesetzes und des Familienpflegezeitgesetzes miteinander verzahnt und weiterentwickelt. So wurden zum 1. Januar 2015 ein Anspruch auf Pflegeunterstützungsgeld, ein Anspruch auf Familienpflegezeit sowie ein Anspruch für die auch außerhäusliche Betreuung minderjähriger pflegebedürftiger naher Angehöriger und für die Begleitung in der letzten Lebensphase eingeführt. Während der Freistellungen können Beschäftigte ein Darlehen beantragen. Im September 2015 wurde darüber hinaus der in § 14 FPfZG vorgesehene unabhängige Beirat für die Vereinbarkeit von Pflege und Beruf eingesetzt. Der Beirat befasst sich mit Fragen zur Vereinbarkeit von Pflege und Beruf, er begleitet die Umsetzung der einschlägigen gesetzlichen Regelungen und berät über deren Auswirkungen (§ 14 Absatz 2 Satz 1 FPfZG).

Nach § 14 Absatz 3 FPfZG legt der unabhängige Beirat für die Vereinbarkeit von Pflege und Beruf dem BMFSFJ alle vier Jahre einen Bericht vor; hierin können Handlungsempfehlungen ausgesprochen werden (§ 14 Absatz 3 FPfZG). Der erste Bericht des Beirats wurde am 20. Juni 2019 offiziell an die Bundesministerin für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ) übergeben.

1. Auf der Grundlage von welchen konkreten Kennzahlen und Kriterien überprüft und bewertet die Bundesregierung die Wirksamkeit des Gesetzes zur besseren Vereinbarkeit von Familie, Pflege und Beruf, wenn ihr zur Inanspruchnahme der Freistellungen nach dem Pflegezeit- und Familienpflegezeitgesetz keine Zahlen vorliegen (siehe Antwort zu den Fragen 2 und 4 auf Bundestagsdrucksache 18/9111)?

Seit Inkrafttreten der Regelungen am 1. Januar 2015 wurden im Auftrag des BMFSFJ zahlreiche Studien und Befragungen in Auftrag gegeben. Hierzu zählen Befragungen durch Kantar EMNID und die „Untersuchung der Regelungen des Pflegezeitgesetzes und des Familienpflegezeitgesetzes in der seit 1. Januar 2015 geltenden Fassung unter Einbeziehung der kurzzeitigen Arbeitsverhinderung und des Pflegeunterstützungsgeldes“, die durch INTERVAL in Kooperation mit Professor Dr. Svenja Karb (Hochschule des Bundes für öffentliche Verwaltung) und

der Kienbaum Management Consultants GmbH erstellt und am 25. September 2017 vorgelegt wurde. Die in Auftrag gegebenen Befragungen und Studien lassen unter anderem Rückschlüsse auf die Inanspruchnahme, Kenntnis und Akzeptanz der Regelungen zu.

2. Welche belastbaren Ergebnisse ergab die stichprobenartige Befragung von 50 000 Personen, die von der TNS Emnid GmbH & Co. KG im Auftrag des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ) hinsichtlich der Inanspruchnahme der Freistellungen nach dem Pflegezeitgesetz sowie nach dem Familienpflegezeitgesetz bis Ende 2016 durchgeführt wurde, und welche Schlüsse hat die Bundesregierung aus diesen Ergebnissen gezogen?

Die Inanspruchnahme der Freistellungen nach dem Familienpflegezeitgesetz und nach dem Pflegezeitgesetz ist nicht meldepflichtig. Dementsprechend liegen der Bundesregierung keine amtlichen Zahlen über die Anzahl der Beschäftigten vor, die Freistellungen nach dem Familienpflegezeit- oder Pflegezeitgesetz in Anspruch genommen haben oder eine Inanspruchnahme gegenüber ihrem Arbeitgeber angekündigt haben.

Vom 2. März 2016 bis 8. August 2016 wurde im Auftrag des BMFSFJ eine repräsentative Bevölkerungsbefragung durch TNS Emnid (jetzt Kantar EMNID) von 50 000 Personen im Rahmen einer Mehrthemenbefragung durchgeführt, um diejenigen Personen zu ermitteln, die zum Zeitpunkt der Befragung selbst pflegen oder seit Inkrafttreten der neuen Regelungen am 1. Januar 2015 gepflegt und eine Freistellung in Anspruch genommen haben. Nach Abschluss der Auswertung konnte die Feststellung getroffen werden, dass als untere Grenze insgesamt ca. 70 000 Personen seit dem Jahr 2015 eine Pflegezeit, Familienpflegezeit oder eine Freistellung für die auch außerhäusliche Betreuung von minderjährigen pflegebedürftigen nahen Angehörigen oder für die Begleitung in der letzten Lebensphase in Anspruch genommen haben. Als weitere Maßnahme wurde mit dem Statistischen Bundesamt zur Schaffung einer Datenbasis 2016 vereinbart, den Mikrozensus-Befragungsbogen 2017 dahingehend zu ändern, dass vollständige oder teilweise Freistellungen nach dem Pflegezeitgesetz oder Familienpflegezeitgesetz erhoben und ausgewertet werden. Hieraus ergibt sich insgesamt ein für 2017 vorliegender Schätzwert von 82 000 Personen, die eine Pflegezeit oder Familienpflegezeit in Anspruch genommen haben.

Aus Sicht der Bundesregierung verdeutlichen die Zahlen, dass seit Inkrafttreten des Gesetzes ein kontinuierlicher Anstieg der Inanspruchnahme der gesetzlichen Freistellungen zu verzeichnen ist und die Neuregelungen somit ein wichtiges Instrument zur besseren Vereinbarkeit von Pflege und Beruf darstellen.

3. In welcher Höhe sind die im Bundeshaushalt für das Jahr 2018 vorgesehenen Mittel für die zinslosen Darlehen zur Pflege- sowie zur Familienpflegezeit bis Ende 2018 bewilligt worden und abgeflossen (bitte den aktuellen Stand mitteilen und nach Pflege- und Familienpflegezeit aufschlüsseln)?

Im Jahr 2018 sind insgesamt 746 674,84 Euro abgeflossen; 422 739,56 Euro entfielen auf Darlehen nach dem FPfZG und 323 935,28 Euro auf Darlehen nach dem PflegeZG.

Mit Stand vom 1. Juli 2019 konnte bisher ein Gesamtmittelabfluss für das Jahr 2019 i. H. v. 391 139,24 Euro erhoben werden. Eine Differenzierung dieses Betrages zwischen Darlehen nach dem FPfZG und nach dem PflegeZG ist aufgrund des laufenden Haushaltsjahres 2019 noch nicht möglich.

Mit Stand vom 1. Juli 2019 konnte bisher ein Gesamtmittelabfluss für das Jahr 2019 i. H. v. 391 139,24 Euro erhoben werden. Eine Differenzierung dieses Betrages zwischen Darlehen nach dem FPfZG und nach dem PflegeZG ist aufgrund des laufenden Haushaltsjahres 2019 noch nicht möglich.

4. Wie viele Personen haben seit Inkrafttreten des Gesetzes zur besseren Vereinbarkeit von Familie, Pflege und Beruf ein zinsloses Darlehen aufgenommen (bitte nach Pflegezeit und Familienpflegezeit, Jahren, Geschlecht, Alter und Bundesländern aufschlüsseln)?

Welche Kenntnisse hat die Bundesregierung zu den Betriebsgrößen, in denen die Antragsteller beschäftigt sind?

Die Gesamtzahl sowie Differenzierung in der Übersicht:

	2015	2016	2017	2018	2019	gesamt
Darlehen Freistellungen PflegeZG	125	99	119	122	55	520
Darlehen Freistellungen FPfZG	134	81	68	86	32	401
Frauen	159	108	114	122	59	562
Männer	100	72	73	86	28	359

	2015	2016	2017	2018	2019	gesamt
Brandenburg	4	6	4	9	4	27
Berlin	2	8	11	9	4	34
Baden-Württemberg	15	36	26	26	9	112
Bayern	14	26	32	31	13	116
Bremen	1	1	0	0	0	2
Hessen	12	20	17	22	9	80
Hamburg	2	1	9	7	4	23
Mecklenburg-Vorpommern	3	0	1	5	1	10
Niedersachsen	7	11	11	18	7	54
Nordrhein-Westfalen	17	39	39	50	16	161
Rheinland-Pfalz	13	9	11	6	7	46
Sachsen-Anhalt	2	7	8	3	2	22
Schleswig-Holstein	1	4	5	5	2	17
Saarland	1	2	4	4	1	12
Sachsen	4	6	5	2	4	21
Thüringen	2	4	3	4	4	17

Eine weitere Differenzierung wie nach Alter oder Betriebsgröße ist nicht möglich.

5. Wie viele Personen haben nach Kenntnis der Bundesregierung seit Inkrafttreten des Gesetzes zur besseren Vereinbarkeit von Familie, Pflege und Beruf Pflegeunterstützungsgeld nach § 44a des Elften Buches Sozialgesetzbuch (SGB XI) beantragt (bitte nach Jahren, Geschlecht, Alter und Bundesländern aufschlüsseln)?
- a) Für wie viele Tage wurde das Pflegeunterstützungsgeld jeweils und durchschnittlich beantragt (bitte nach Jahren, Geschlecht, Alter und Bundesländern aufschlüsseln)?

Die Fragen 5 und 5a werden gemeinsam beantwortet.

Auf die Antwort zu Frage 2 wird verwiesen.

- b) Welche Höhe hat das gezahlte Pflegeunterstützungsgeld im Durchschnitt (bitte nach Jahren, Geschlecht, Alter und Bundesländern aufschlüsseln)?

Im Jahr 2018 wurden für das Pflegeunterstützungsgeld nach § 44a SGB XI rund 5,1 Mio. Euro aus Mitteln der sozialen Pflegeversicherung in Anspruch genommen. Die Entwicklung seit der Einführung im Jahr 2015 ist in der nachstehenden Tabelle auf Basis der Finanzstatistik der Pflegekassen (PV45) dargestellt.

Ausgaben für das Pflegeunterstützungsgeld (in Mio. Euro)				
Jahr	2015	2016	2017	2018
	3,5	4,4	4,7	5,1

- c) Welche Kenntnisse hat die Bundesregierung zu den Betriebsgrößen, in denen die Antragsteller beschäftigt sind?

Zu Frage 5c liegen der Bundesregierung keine Angaben vor.

6. Wie erklärt sich die Bundesregierung den geringen Mittelabruf der letzten Jahre aus dem Haushaltstitel 862 01 „Darlehen nach dem Familienpflegezeitgesetz und Pflegezeitgesetz“ (bitte erläutern)?
7. Welche Maßnahmen wird die Bundesregierung ergreifen, um den Abruf der Mittel aus dem Haushaltstitel 862 01 „Darlehen nach dem Familienpflegezeitgesetz und Pflegezeitgesetz“ zu erhöhen, und wenn sie keine Maßnahmen ergreift, wie begründet sie dies?

Die Fragen 6 und 7 werden aufgrund des Sachzusammenhangs gemeinsam beantwortet.

Grundsätzlich besteht ein Anspruch auf Gewährung eines zinslosen Darlehens für die Dauer der Freistellung nach dem Pflegezeitgesetz und dem Familienpflegezeitgesetz.

Die Inanspruchnahme der Förderung der Beschäftigten durch das zinslose Darlehen blieb allerdings hinter den im Gesetzentwurf (Bundestagsdrucksache 18/3124, S. 29) getroffenen Annahmen zurück. Die Gründe der Nichtinanspruchnahme können vielschichtig sein und von der Frage abhängen, ob der Lohnausfall auch in anderer Form abgedeckt werden kann. Die Bundesregierung beabsichtigt derzeit keine Gesetzesänderung. Die Diskussion um die Weiterentwicklung des Familienpflegezeitgesetzes soll auf der Grundlage des Berichts des unabhängigen Beirats für die Vereinbarkeit von Pflege und Beruf erfolgen.

8. Inwiefern berücksichtigt die Bundesregierung bei der Weiterentwicklung des Gesetzes zur besseren Vereinbarkeit von Pflege und Beruf die Umfrageergebnisse des Befragungsinstituts Kantar EMNID, dass pflegende Angehörige noch Informationsbedarf zum besagten Gesetz haben (Anlage auf Bundestagsdrucksache 19/3400)?

KANTAR EMNID hatte im Auftrag des BMFSFJ im Oktober 2017 eine Befragung zur Vereinbarkeit von Pflege und Beruf durchgeführt. Ergebnis dieser Befragung war, dass jede/jeder zweite Bundesbürger/-in angibt, sich über Entlastungsmöglichkeiten wie eine berufliche Auszeit oder eine Arbeitszeitreduzierung gut informiert fühlt. Es bleibt jedoch ein wichtiges Anliegen der Bundesregierung, die Bürgerinnen und Bürger gut zu informieren, u. a. über die Website www.wege-zur-pflege.de des BMFSFJ.

9. Warum sollen laut Bundesregierung „insbesondere Arbeitgeber“ zu den Regelungen zum Familienpflegezeitgesetz informiert werden (Anlage zum Entwurf des Bundeshaushaltsplans 2018, Einzelplan 17, S.12), und mit welchen Maßnahmen wird die Bundesregierung dies umsetzen?
10. Geht die Bundesregierung davon aus, dass die geringe Inanspruchnahme des Gesetzes mit mangelnder Information der Arbeitgeber zu tun hat?
 - a) Wenn ja, warum (bitte begründen)?
 - b) Wenn nein, welche anderen Gründe macht die Bundesregierung für die geringe Inanspruchnahme verantwortlich?
11. Falls die Bundesregierung die geringe Inanspruchnahme nicht auf eine mangelnde Information der Arbeitgeber zurückführt, warum wurden diese dann als besondere Zielgruppe für die oben genannte Informationskampagne gewählt?
12. Wie hat die Bundesregierung oben genanntes Informationsvorhaben gegenüber den Arbeitgebern umgesetzt?

Wie viele Arbeitgeber (mit mehr als 15 Beschäftigten) wurden dabei erreicht (bitte in absoluten Zahlen und Prozentzahlen sowie nach Bundesländern und Betriebsgröße aufschlüsseln)?

Die Fragen 9 bis 12 werden aufgrund des Sachzusammenhangs gemeinsam beantwortet.

Es ist ein wichtiges Anliegen der Bundesregierung, dass Arbeitgeber die gesetzlichen Ansprüche der Arbeitnehmerinnen und -nehmer nach dem Familienpflegezeitgesetz und dem Pflegezeitgesetz kennen. Vor allem die Websites www.erfolgsfaktor-familie.de des Unternehmensprogramms „Erfolgsfaktor Familie“ des BMFSFJ, die sich gezielt an Arbeitgeber richtet, sowie die Website www.wege-zur-pflege.de dienen als wichtige Informationsquelle. Ergänzend wird darauf hingewiesen, dass die Arbeitgeberseite auch im unabhängigen Beirat für die Vereinbarkeit von Pflege und Beruf vertreten ist.

Darüber hinaus werden in einer im sechsten Pflegebericht der Bundesregierung zitierten Untersuchung Gründe genannt, warum die Möglichkeit zur beruflichen Freistellung (bis zu zehn Arbeitstagen) aufgrund kurzzeitiger Arbeitsverhinderung nicht genutzt wurde. Danach haben 55 Prozent der Befragten eine Auszeit deswegen nicht genommen, weil sie zur Bewältigung der Situation nicht erforderlich war. 27 Prozent gaben an, dass sie zum Zeitpunkt des Pflegeeintritts nicht abhängig beschäftigt waren.

13. Wie bezieht die Bundesregierung pflegende Angehörige konkret als Zielgruppe und Informationsempfänger in die Öffentlichkeitsarbeit zum Gesetz zur besseren Vereinbarkeit von Familie, Pflege und Beruf mit ein?

Zur Öffentlichkeitsarbeit des BMFSFJ im Bereich der Vereinbarkeit von Pflege und Beruf zählen insbesondere der Flyer und die Broschüre „Bessere Vereinbarkeit von Familie, Pflege und Beruf“. Des Weiteren wird ausführlich auf der Website „wege-zur-pflege“ informiert. Persönliche Informationen können über das Pflegetelefon des BMFSFJ abgerufen werden. Dieses Angebot richtet sich an alle Betroffenen und Beteiligten in der Pflege, d. h. an Pflegebedürftige und ihr persönliches Umfeld, an pflegende Angehörige, an Dienstleister im Pflegesektor, an Arbeitgeber von pflegenden Angehörigen und Beratungsstellen.

14. Welche Erkenntnisse und konkreten Handlungsempfehlungen hält nach Kenntnis der Bundesregierung der Bericht des unabhängigen Beirates für die Vereinbarkeit von Pflege und Beruf (nach § 14 des Familienpflegezeitgesetzes), der erstmalig zum 1. Juni 2019 vorgelegt werden soll, bereit?

Der Beirat für die Vereinbarkeit von Pflege und Beruf hat dem BMFSFJ seinen Bericht übergeben. Dieser wird zurzeit geprüft.

15. Welche Themenstellungen hat das Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend dem Beirat zur Beratung vorgegeben, und wie wurden diese festgelegt?

Nach § 14 Absatz 2 FPfZG kann das BMFSFJ dem Beirat Themenstellungen zur Beratung vorgeben. Von dieser gesetzlich verankerten Möglichkeit wurde bisher nicht Gebrauch gemacht.

