

Der Ordnungspolitische Kommentar

Nr. 7/2010

06. Juli 2010

Familienpflegezeit: Versteckte Kosten, fraglicher Nutzen

Von Vera Bünnagel

Familienministerin Schröder hat ein Thema gefunden, das sie aus dem Schatten ihrer Vorgängerin herausführen soll: Die Familienpflegezeit. Für großzügige populäre Geschenke an die Familien sind die Haushaltslöcher zu groß. Die Familienpflegezeit soll ihnen nun Gutes tun, ohne die klammen Kassen weiter zu belasten. Doch umsonst ist sie nicht zu haben, und ob sie Familien und Pflegebedürftigen tatsächlich viel bringt, ist sehr fraglich.

Nach dem Vorschlag Schröders sollen in Vollzeit tätige Arbeitnehmer künftig 2 Jahre lang halbtags arbeiten und sich um pflegebedürftige Angehörige kümmern können, ohne auf die Hälfte ihres Gehalts verzichten zu müssen. So könnten auch Menschen, die diesen Gehaltsausfall nicht verkraften können, mehr Zeit mit ihren pflegebedürftigen Kindern oder Eltern verbringen. In den ersten 2 Jahren verdienen sie mit dem Halbtagsjob 75 Prozent ihres ursprünglichen Vollzeit-Gehalts. Danach arbeiten sie 2 Jahre lang Vollzeit, bekommen aber ebenfalls nur 75 Prozent Gehalt. So sind die Gehaltskosten des Unternehmens über die gesamten 4 Jahre hinweg der geleisteten Arbeitszeit angepasst – sofern der Arbeitnehmer die gesamten 4 Jahre im Unternehmen bleibt. Auf den ersten Blick klingt der Vorschlag gut: Flexibilität für die Familien, die niemanden etwas kostet und dem Wunsch vieler Pflegebedürftiger entgegen kommt, möglichst lange zu Hause gepflegt zu werden.

Für Unternehmen keineswegs kostenlos

Für die Unternehmen, in denen die Angehörigen beschäftigt sind, ist die Regelung jedoch keineswegs kostenlos. Sie sind dem Risiko ausgesetzt, dass die Arbeitnehmer nach den ersten 2 Jahren, in denen sie mehr verdient haben, als dem Umfang ihrer geleisteten Arbeitszeit entspricht, kündigen oder nicht in Vollzeit zurückkehren, die bereits bezahlte Arbeitszeit also nicht nachholen.

Das ist keineswegs unwahrscheinlich – die meisten Pflegebedürftigen sind nach 2 Jahren nicht fit genug, um alleine zurechtzukommen. Im Durchschnitt dauert Pflegebedürftigkeit etwa 8 Jahre. Darüber hinaus ist es finanziell unattraktiv, in einen Vollzeitjob für 75 Prozent des Gehalts zurückzukehren. Für den einen mag es einen alternativen Job in einem anderen Betrieb geben. Andere

haben in der Zwischenzeit ein Alter erreicht, in dem sie mit Abschlüssen in Rente gehen können. Dritte möchten sich vielleicht unabhängig davon weiter halbtags oder nun ganztags um den Pflegebedürftigen kümmern. Die geplante Regelung muss daher dringend mit einer Rückforderungsklausel versehen werden. Eine Rückforderung wird allerdings administrativ aufwendig sein. Darüber hinaus bleibt das Risiko, dass die Betroffenen die Rückzahlung nicht leisten können. Die Familienministerin schlägt vor, dass die Unternehmen sich auf freiwilliger Basis gegen dieses Risiko versichern können – auf eigene Kosten. Es ist jedoch nicht einzusehen, warum die Kosten nicht denjenigen angelastet werden, die die Familienpflegezeit in Anspruch nehmen.

Je kleiner und je spezifischer, desto teurer

Zudem müssen die Unternehmen den Betriebsablauf an eine vorübergehend reduzierte Arbeitszeit anpassen und ggf. eine Vertretung anlernen. In einigen Betrieben und bei einigen Qualifikationen mag das möglich sein. Doch je kleiner das Unternehmen und je spezifischer das individuelle Know-how, desto schwieriger wird jemand mit entsprechender Qualifikation zu finden sein, der befristet und genau im Umfang des Ausfalls einspringt. Bereits die Notwendigkeit, angesichts eines Gesetzesanspruchs für diesen Fall vorzusorgen, ist mit Kosten verbunden.

Eine Vorsorgemöglichkeit könnte die Diskriminierung derjenigen sein, bei denen die Unternehmen das höchste Ausfallrisiko erwarten. Bringen sie es spezifisch mit Alter und Geschlecht in Verbindung, könnten die Einstellungschancen älterer Arbeitnehmerinnen weiter sinken.

Die Familienministerin wird kaum darum herkommen, den gesetzlichen Anspruch auf Familienpflegezeit wie die bestehenden Pflegezeitansprüche auf Beschäftigte zu beschränken, die in Betrieben mit mehr als 15 Mitarbeitern arbeiten, um die Belastung im Rahmen zu halten. 85 Prozent aller Betriebe und ein Viertel aller Beschäftigten fallen dann nicht darunter. Wo die Anpassung der Arbeitsabläufe ohne große Probleme möglich ist und Bedarf der Arbeitnehmer besteht, gibt es vielfach bereits heute individuelle Vereinbarungen. Schließlich haben auch die Unternehmen ein Interesse, qualifizierte Arbeitnehmer zu binden. Und in vielen Branchen bestehen tarifvertragliche Vereinbarungen. Das beschränkt den Mehrwert eines gesetzlich verankerten Anspruchs weiter.

Auch ein Anspruch auf Teilzeit – allerdings ohne Voraus-

zahlung von Gehalt – besteht bereits heute, wenn nicht arbeitsorganisatorische Hindernisse im Weg stehen, die Kosten des Unternehmens also besonders hoch sind. Arbeitnehmern, die in der Lage sind, den Einkommensausfall selbst vorzufinanzieren, bringt die Regelung also kaum Vorteile: Lediglich die Zinsen für die Vorfinanzierung werden auf die Unternehmen überwält. Viele Angehörige, die dazu nicht in der Lage wären, können auch auf ein Viertel ihres Gehalts nicht verzichten.

Kaum jemandem nutzt die Neuregelung tatsächlich

Die meisten Menschen werden im hohen Alter pflegebedürftig. Als pflegende Angehörige kommen in erster Linie ihre Kinder und vermutlich insbesondere Töchter in Frage. Doch nur ein Viertel der Frauen im Alter von 55 bis 60 Jahren ist in Vollzeit sozialversicherungspflichtig beschäftigt und könnte von der Familienpflegezeit profitieren; bei den 60- bis 65-Jährigen sogar nur jede Zehnte. Reduzieren diese durch die Einführung des gesetzlichen Anspruchs ihre Erwerbstätigkeit, ist das nicht nur mit Kosten für die Unternehmen verbunden, sondern belastet auch die Solidargemeinschaft der Steuer- und Abgabenzahler. Das geringere Einkommen reduziert die Steuereinnahmen, aufgrund der progressiven Ausgestaltung des Einkommensteuertarifs überproportional. Einige pflegende Angehörige könnten angesichts des geringeren Gehalts (stärker) auf solidarische Unterstützung angewiesen sein – auf Wohngeld oder Arbeitslosengeld II. Die Sozialversicherungseinnahmen sinken, während die Ansprüche in Kranken- und Pflegeversicherung unverändert bleiben. Ob die Familienpflegezeit die Pflegeversicherung durch geringere Ausgaben für die Pflegebedürftigen entlastet, um die sich die Angehörigen während der Familienpflegezeit kümmern, ist unklar. Zwar ist die ambulante Pflege zu Hause für die Versicherung günstiger als die Unterbringung in einem Pflegeheim. Das wäre jedoch nicht in allen Fällen zwingend die Alternative.

Die Sätze der Pflegeversicherung variieren nicht nur zwischen ambulanter und stationärer Versorgung, sondern auch zwischen professioneller ambulanter Versorgung und privater Organisation der Pflege (Pflegegeld). Allerdings führt die Familienpflegezeit auch vor diesem Hintergrund nicht zwangsläufig zur Entlastung der Pflegeversicherung, denn die Angehörigen können die Leistungen professioneller Dienste nur bedingt ersetzen. Viele wollen das auch gar nicht, sondern möchten ihre Angehörigen ergänzend zur auf das Notwendige beschränkten Versorgung durch professionelle Anbieter unterstützen.

Ein Stück weit können Angehörige professionelle Unterstützung jedoch sicher ersetzen und in einigen Fällen ermöglichen vielleicht erst sie den Verbleib in den eigenen vier Wänden. Das käme dem Wunsch vieler Pflegebedürftiger entgegen. Diesem Wunsch hat die Arbeitsministerin mit dem Mindestlohn für Pflegehilfskräfte gerade einen dicken Stein in den Weg gelegt, indem sie die ambulante Pflege verteuert und ein Absinken der Kosten im Zuge der Öffnung der Arbeitsmärkte für Beschäftigte aus den osteuropäischen EU-Beitrittsländern verhindert hat. Die richtige Reaktion darauf ist jedoch nicht eine Förderung der Pflege durch Angehörige, sondern der Verzicht auf diese Verteuierung professioneller Hilfe. Damit wäre den Pflegebedürftigen ebenso gedient wie der Solidargemeinschaft, die die Lohnkosten dieser Branche über Sozialversicherungsbeiträge mitfinanziert.

Dem Wunsch vieler Pflegebedürftiger nach häuslicher Pflege steht zudem deren Diskriminierung durch die Pflegeversicherung entgegen. Die Angleichung der Pflegesätze für ambulante und stationäre Versorgung ist ebenso wie eine Angleichung von Pflegegeld und Pflegesachleistungen wiederholt gefordert worden.

Lieber die Hindernisse für private Pflege abbauen

Die durch den großen Abgabenkeil bedingte Verzerrung zu Gunsten der Pflege Angehöriger in Eigenleistung kann weder unterschiedliche Regelsätze rechtfertigen, noch eine Aushebelung der Abgabepflicht Erwerbstätiger, die Angehörige pflegen. Pflege ist sehr personalintensiv. Hohe Steuer- und Sozialabgaben verteuern professionelle Pflege und reduzieren das für Arbeitnehmer alternativ zur Pflege Angehöriger am Arbeitsmarkt erzielbare Nettoeinkommen. Man mag den Abgabenkeil als Diskriminierung professionell erbrachter haushaltsnaher Dienstleistungen ansehen – das rechtfertigt jedoch keine Kompensation für ausgewählte Branchen. Warum sollten dann nicht auch Hausaufgabenbetreuung, Kochen, Bügeln und Gartenarbeit so behandelt werden? Das Argument kann nur zu der Forderung führen, die Abgabenbelastung des Produktionsfaktors Arbeit insgesamt über alle Branchen hinweg möglichst gering zu halten.

Anreize die Erwerbstätigkeit, die Spezialisierung und Arbeitsteilung einzuschränken und die Gewährung von Vergünstigungen oder sogar Subventionen taugen dazu bekanntermaßen nicht.

9255 Zeichen

Dieser Ordnungspolitische Kommentar reflektiert die Meinung der Autorin, nicht notwendigerweise die des Instituts für Wirtschaftspolitik oder des Otto-Wolff-Instituts für Wirtschaftsordnung. Der Inhalt kann vollständig oder auszugsweise bei Erwähnung der Autorin zu Publikationszwecken verwendet werden. Für weitere Informationen und Rückfragen zum Inhalt wenden Sie sich bitte direkt an die Autorin.

Die Autorin ist wissenschaftliche Mitarbeiterin am Otto-Wolff-Institut für Wirtschaftsordnung und am Institut für Wirtschaftspolitik an der Universität zu Köln. **Kontakt:** Tel. 0221-470 5352 oder E-Mail: buennagel@wiso.uni-koeln.de