

Finanzprobleme der Pflegeversicherung werden zu Lasten der Beitragszahlenden weiter massiv verschärft, Entwurf ist Bürokratiemonster für Arbeitgeber

BDA-Stellungnahme zum Referentenentwurf zur Unterstützung und Entlastung in der Pflege (PUEG)

6. März 2023

Zusammenfassung

Mit dem vorliegenden Referentenentwurf werden die Beiträge zur sozialen Pflegeversicherung massiv erhöht und sowohl die Mehrheit der Versicherten als auch die Arbeitgeber finanziell stark belastet. Zugleich werden die Leistungen der Pflegeversicherung ausgeweitet und damit die Finanzierungsprobleme auch für die Zukunft weiter verschärft. Mit der Verordnungsermächtigung für zukünftige kurzfristige Beitragserhöhungen wird das Demokratieprinzip geschwächt. Der Referentenentwurf lässt jeglichen echten Reformwillen vermissen. Notwendige und nachhaltige Strukturreformen, die dafür sorgen, dass die soziale Pflegeversicherung auch zukünftig finanzierbar bleibt, sind ausgespart. Von Seiten der Arbeitgeber liegen Vorschläge für eine notwendige [Pflegereform 2023](#) vor.

Ohne grundlegende Strukturreformen, die auch eine Weiterentwicklung der Pflegefinanzierung und der Pflegeinfrastruktur umfassen müssen, droht die Belastung der Arbeitskosten durch Pflegeversicherungsbeiträge in den kommenden Jahren erheblich weiter zu steigen. Die im Entwurf vorgesehenen Maßnahmen treiben die Sozialbeiträge auf über 41 %, bei Pflegeversicherten ohne Kinder sogar auf 41,4 %. Noch höhere Lohnzusatzkosten als heute schwächen die Wettbewerbsposition des Wirtschaftsstandorts Deutschlands und gefährden Investitionen, Wachstumschancen und Arbeitsplätze. Zudem belasten sie in Zeiten steigender Inflation und hoher Kosten durch die Energiekrise die Beschäftigten besonders. Darüber hinaus ist eine solche Steigerung der Abgabenbelastung nicht generationengerecht, weil sie die jüngeren Generationen massiv belastet, während die älteren Generationen, die selbst sehr viel weniger Beiträge geleistet haben, massiv profitieren.

Die im Referentenentwurf vorgesehenen Anpassungen zur Berücksichtigung des Kindererziehungsaufwandes in der Pflegeversicherung führen zu hohen bürokratischen Aufwänden bei den Arbeitgebern und gehen zu Lasten der Beitragszahlenden über die geforderte reine Beseitigung von Ungerechtigkeiten hinaus. Hier sind dringend Nachbesserungen erforderlich. Insbesondere ist auch eine Umsetzung zum 1. Juli 2023 keinesfalls für die Arbeitgeber leistbar. Zum einen, weil die notwendigen detaillierten Informationen zur Elterneigenschaft bei den Arbeitgebern grundsätzlich nicht vorliegen, da sie für die Abwicklung des Arbeitsverhältnisses unerheblich sind. Zum anderen, weil zur Umsetzung noch umfassende Softwareanpassungen erforderlich sind.



Im Einzelnen

I Stellungnahme zum Gesetzentwurf

Beitragsanhebung belastet massiv - nicht moderat

In dem Referentenentwurf wird von einer moderaten Beitragsanhebung (Artikel 21b – § 55 Abs. 1 Satz 1 SGB XI) gesprochen. Dies entspricht nicht den Tatsachen. Die gleichzeitige Umsetzung des BVerfG-Beschlusses zur Berücksichtigung der Kinderanzahl verschleiern, dass die Beiträge für alle Versicherten mit weniger als vier Kindern und alle Arbeitgeber erheblich ansteigen und damit für die weit überwiegende Mehrheit der Beitragszahlenden eine massive Belastung darstellt. Die Anhebung des Beitragssatzes um 0,35 Prozent (um 0,6 Prozent für Kinderlose) ist unverhältnismäßig. Selbst für Eltern mit drei Kindern führt die Reform - trotz Abschlags - insgesamt zu einer Anhebung des Beitragssatzes auf 3,1 Prozent (bisher 3,05 Prozent). Eine Entlastung für Eltern mit mehreren Kindern, wie es das BVerfG vorgesehen hat, ist damit nicht erreicht. Vielmehr werden auch Familien mit mehreren Kindern zusätzlich belastet.

Die ohnehin extrem hohe Abgabenbelastung auf Löhne und Gehälter in Deutschland (vgl. OECD, Taxing Wages) darf nicht noch weiter nach oben getrieben werden. In kaum einem anderen Land bleibt den Beschäftigten so wenig von ihrem erwirtschafteten Einkommen wie in Deutschland. Vor allem die hohen Sozialbeiträge sind bei Durchschnittsverdienenden für einen Großteil der Abgabenlast auf Löhne und Gehälter verantwortlich. Gerade in der aktuellen Phase der wirtschaftlichen Unsicherheit, in der Wirtschaft und Bürgerinnen und Bürger massiv unter Preissteigerungen leiden, darf es keine zusätzlichen Belastungen durch höhere Sozialbeiträge geben. Der demografisch bedingte immer stärker werdende Fach- und Arbeitskräftemangel darf nicht auch noch mit steigenden Lohnzusatzkosten einhergehen. Nur durch eine dauerhafte und verlässliche Begrenzung der Steuer- und Abgabenbelastung des Faktors Arbeit wird der Wirtschaftsstandort Deutschland attraktiv bleiben.

Verordnungsermächtigung für weitere Beitragsanhebungen schwächt Demokratieprinzip

Die im Referentenentwurf vorgesehene Rechtsverordnungsermächtigung für die Bundesregierung zur Anpassung des Beitragssatzes für Fälle eines kurzfristigen Liquiditätsbedarfs (Artikel 21b - §55 Abs.1 Satz 1 SGB XI) schwächt das Demokratieprinzip und ist abzulehnen. Dem Bundesgesundheitsministerium wäre es damit möglich, ohne jegliche Anhörung von Verbänden und ohne Einbeziehung von Bundestag und Bundesrat kurzfristig die Beiträge zur sozialen Pflegeversicherung zu erhöhen und die Verschuldung des Umlagesystems zu Lasten der jüngeren Generationen am Parlament vorbei zu erhöhen. Die Möglichkeit zum „unauffälligen“ Erhöhen der Beiträge unterbindet die notwendige politische Debatte und verringert zugleich den Reformdruck. Statt die Beiträge immer weiter zu erhöhen ist es notwendig, die seit langem überfälligen Strukturreformen in der Pflegeversicherung anzugehen.

Bei gleichzeitigen (unzureichend gegenfinanzierten) Leistungsausweitungen, einer (demografisch bedingt) wachsenden Zahl von Pflegebedürftigen und fehlenden Reformen, ist es mehr als absehbar, dass die Bundesregierung von der Verordnungsermächtigung in Zukunft mehrfach Gebrauch machen wird.

Verglichen mit den Regelungen in der Rentenversicherung würde die jetzt vorgesehene Verordnungsermächtigung zur Erhöhung der Pflegeversicherungsbeiträge dem Bundesgesundheitsministerium auch deutlich weitergehende Befugnisse einräumen. Zum einen ist eine Veränderung der Beitragssätze zur Rentenversicherung von der Zustimmung des Bundesrats abhängig, was für die Pflegeversicherung nicht vorgesehen ist. Zum anderen



bezieht sich die Verordnungsermächtigung in der Rentenversicherung auf die Bundesregierung und ausdrücklich nicht auf das zuständige Bundesministerium selbst. Darüber hinaus orientieren sich Beitragssatzanpassungen in der Rentenversicherung an strengen formalen Regeln. So ist der Beitragssatz in der Rente dann anzupassen, wenn die Mittel der Nachhaltigkeitsrücklage absehbar das 0,2fache der durchschnittlichen Ausgaben zu eigenen Lasten der Träger der allgemeinen Rentenversicherung für einen Kalendermonat (Mindestrücklage) voraussichtlich unterschreiten oder das 1,5fache dieser Ausgaben für einen Kalendermonat (Höchstnachhaltigkeitsrücklage) voraussichtlich übersteigen. Solche strengen formalen Regeln fehlen für die Verordnungsermächtigung nach dem Referentenentwurf für die Pflegeversicherung komplett. Das Bundesgesundheitsministerium hätte nach den vorliegenden Plänen in der Pflege vielmehr nahezu freie Hand, Finanzbedarfen ungezügelt per Verordnung mit immer weiteren Beitragssatzanhebungen zu begegnen.

Die im Referentenentwurf vorgesehene Verordnungsermächtigung ist auch nicht vergleichbar mit der Verordnungsermächtigung zur Festlegung des durchschnittlichen Zusatzbeitrags in der gesetzlichen Krankenversicherung. Die Festlegung der tatsächlichen Zusatzbeiträge der einzelnen Krankenkassen erfolgt individuell durch die Selbstverwaltung der Krankenkassen, so dass die Beitragszahlenden über die Verwaltungsräte der Krankenkassen an der Festlegung der Höhe der Beiträge beteiligt sind.

Leistungsausweitungen ungenügend gegenfinanziert und langfristig nicht finanzierbar

Der Referentenentwurf zum Pflegeunterstützungs- und -entlastungsgesetz sieht verschiedene Leistungsausweitungen vor. Die undifferenzierten Leistungsausweitungen gehen zu Lasten der jüngeren Generationen und lassen die Menschen profitieren, die sich Eigenanteile in der Pflege leisten können und werden die Finanzierung der Pflegeversicherung weiter in Schieflage bringen.

Zudem sind die im Referentenentwurf vorgesehenen Maßnahmen nur unzureichend gegenfinanziert. Die laufenden Defizite der Pflegeversicherung werden nicht berücksichtigt, ebenso wie die steigende Anzahl der Pflegebedürftigen und die Dynamik der Pflegekosten. Rechnet man alle diese Faktoren mit ein, werden die Finanzen der Pflegeversicherung bereits im Jahr 2024 wieder im Minus sein. Ab dem Jahr 2025 könnten die Defizite um 6 Mrd. € pro Jahr höher ausfallen, als laut Angaben im Referentenentwurf ermittelt.

Erhebliche Ausgabensteigerungen entstehen auch durch die Wirkung der Zuschläge für die stationäre Pflege (§43c SGB XI). Diese Leistungsausweitung ist im Koalitionsvertrag jedoch überhaupt nicht vorgesehen und ist daher abzulehnen. Sie birgt hohe Kostenrisiken und bahnt den Weg in Richtung Vollversicherung. Die soziale Pflegeversicherung ist jedoch richtigerweise als Teilleistungsversicherung konzipiert, bei der ein Teil der tatsächlich anfallenden Pflegekosten von den Pflegebedürftigen selbst getragen werden muss. Ein Übergang zu einer gesetzlichen Vollversicherung für die Pflegekosten und selbst eine regelmäßige Anpassung der jetzigen Pflegeleistungen mit der Wachstumsrate der (Brutto-)Löhne ist angesichts der demografischen Alterung nicht finanzierbar. Eine Anpassung der Pflegeleistungen muss mit Augenmaß erfolgen, damit die demografisch bedingte Zunahme der Anzahl der Pflegebedürftigen für die Pflegeversicherung weiterhin finanzierbar bleibt und gleichzeitig ein gutes Sicherungsniveau für das Pflegebedürftigkeitsrisiko gegeben ist. Hierzu braucht es endlich Vorschläge für eine nachhaltige und zukunftsfeste Finanzierungssystematik. Daher sollte endlich die im Koalitionsvertrag auch vorgesehene Regierungskommission eingesetzt werden, die entsprechende Vorschläge für eine generationengerechte Pflegeversicherung vorlegt



Vom Bundesverfassungsgerichtsurteils geforderte kinderzahlbezogene Differenzierung muss ordnungspolitisch korrekt durch Steuern gegenfinanziert werden

Die Sozialversicherung eignet sich nicht als generelles Instrument für familienpolitische Umverteilung, denn nicht alle Bürger sind in die Sozialversicherung einbezogen und zahlen in sie ein. Ordnungspolitisch korrekt sollte daher die vom Bundesverfassungsgericht angemahnte kinderzahlbezogene Differenzierung von Eltern im Beitragsrecht durch Steuermittel gegenfinanziert werden. Der im gesamtgesellschaftlichen Interesse liegende Familienleistungsausgleich darf nicht systemwidrig innerhalb des Beitragssystems finanziert werden. Durch die vorgesehene Neuausrichtung der Pflegeversicherungsbeiträge im Referentenentwurf besteht die Gefahr, dass die Mehreinnahmen nicht den Kindererziehenden zugutekommen, sondern – wie auch der bisherige Kinderlosenzuschlag – der Geldbeschaffung für die Pflegekassen dienen und damit einer weiteren Vertagung überfälliger nachhaltiger Strukturreformen Vorschub leisten.

Die aktuell im Gesetzentwurf vorgesehenen Anpassungen beschränken sich aber nicht auf die geforderte Beseitigung von Ungerechtigkeiten. Vielmehr werden sie für eine insgesamt deutlich höhere Belastung der Beitragszahlenden genutzt. Von 57,6 Mio. Beitragszahlenden sind 28,5 % kinderlos. Eine tatsächliche Beitragsentlastung in der Pflege erfolgt laut Referentenentwurf für Beschäftigte erst ab einer Anzahl von 3 Kindern und mehr und beim Gesamtbeitrag sogar erst ab einer Anzahl von 4 Kindern und mehr. Damit hätten nur etwa 3 % der Familien eine marginale und angesichts der Beitragsdynamik auch nur kurzfristige Entlastung. 97 % der Beitragszahlenden würden hingegen stärker belastet.

Bei Umsetzung über Pflegeversicherungsbeiträge bürokratiearme Lösung vorsehen

Die Umsetzung der Beitragsdifferenzierung nach Kindern muss so bürokratiearm wie möglich erfolgen und darf die Arbeitgeber nicht noch weiter belasten. Die Arbeitgeber leisten bereits unentgeltlich umfangreiche, ständig weiterwachsende und mit einem hohen Kostenaufwand verbundene Verwaltungsarbeit für die Sozialversicherung. Das komplexe Melde- und Beitragsrecht verursacht bei den Arbeitgebern schon heute einen hohen Bürokratie- und Kostenaufwand. Die automatisierten Meldungen im Bereich der sozialen Sicherung stellen mit rund 400 Mio. Meldevorgängen im Jahr eines der größten und komplexesten Datenübermittlungsverfahren zwischen den Arbeitgebern und öffentlichen Stellen dar. Rund 1,5 Mrd. € kostet die Arbeitgeber die Ermittlung und Zahlung der Sozialversicherungsbeiträge im Jahr. Eine weiter steigende bürokratische Belastung muss daher vermieden werden. Auch das BVerfG hat darauf hingewiesen, dass die Berücksichtigung der Kinderzahl nicht zu einem unverhältnismäßigen Verwaltungsaufwand bei den Arbeitgebern führen darf.

Die Arbeitgeber werden mit dem Referentenentwurf jedoch massiv weiter bürokratisch belastet. Arbeitgeber verfügen in der Regel nicht über detaillierte Informationen zur Elterneigenschaft, da diese Informationen für die Abwicklung des Arbeitsverhältnisses unerheblich sind. Die wenigsten Unternehmen verfügen bereits über entsprechende Datensätze zur Kinderanzahl der Beschäftigten. Sie müssten diese Informationen somit bei ihren Arbeitnehmern abfragen. Die bisher geübte unbürokratische Praxis der Berücksichtigung der maschinellen Meldungen eines Kinderfreibetrages über ELStAM für die Berechnung der Pflegebeiträge ist zur differenzierten Erfassung der Anzahl der Kinder ungeeignet und scheidet daher in Zukunft aus. Die Erfassung und fortlaufende Aktualisierung dieser Daten würden die Arbeitgeber daher mit zusätzlicher Bürokratie belasten.

Vorzugswürdig wäre es gewesen, die Abwicklung einer nach der Anzahl der Kinder differenzierten Beitragszahlung in der Pflegeversicherung – auch aus Datenschutzgründen – über die Stellen, die bereits über Informationen zur Elterneigenschaft, sowie zur Anzahl und zum



Alter der Kinder verfügen (Finanzverwaltung, Familienkasse, Rentenversicherung) vorzusehen oder zumindest diese Stellen zu verpflichten, diese Informationen per Datenabruf zur Verfügung zu stellen.

Der im Referentenentwurf angegebene einmalige Erfüllungsaufwand von rund 100 Mio. € für Arbeitgeber mit 34,5 Mio. Pflichtmitgliedern ist zudem zu gering bemessen:

- Der Zeitaufwand zur Aufzeichnung der Kinderanzahl pro Vater und Mutter mit jeweils 5 Minuten ist zu gering bemessen. Der Zeitaufwand ist abhängig von der Anzahl der Kinder und beispielsweise auch von einer eventuellen ausländischen Herkunft der Kinder. In diesen Fällen müssen z. B. Nachweise besonders geprüft und übersetzt werden, was zu deutlich höherem Zeitaufwand führt. Neben der Erfassung im System entsteht mitunter ein erheblicher Rechercheaufwand, ob die eingereichten Dokumente berücksichtigt werden dürfen. Ferner entstehen pro verscanntem Dokument in der Personalakte Kosten durch die Speicherung. Auch muss ein entsprechender Support durch die Arbeitgeber zur Verfügung gestellt werden.
- Bei Betriebsrentenbeziehenden müssen zusätzlich die vor 1940 Geborenen berücksichtigt werden, die bisher vom Pflegezuschlag ausgeschlossen waren. Auch dieser Personenkreis kann zukünftig durch Nachweis einen Beitragsabschlag geltend machen. Diese Information bei den Beschäftigten und Betriebsrentenbeziehenden abzufragen und in die Abrechnungssysteme einzugeben, ist mit erheblichem Verwaltungsaufwand verbunden.
- Das Update der Entgeltabrechnungsprogramme ist mit deutlichem Erfüllungsaufwand bei den Arbeitgebern verbunden. Die Softwarehersteller müssen das entsprechende Basismodul komplett anpassen. Die Änderungen des Referentenentwurfs haben zudem Auswirkungen auf Entgeltersatzleistungen. Die entsprechenden Programme müssen daher ebenfalls angepasst werden. Die Änderungen sind insgesamt kostspielig und zeitaufwendig und entsprechen somit gerade nicht einem gewöhnlichen Update, das "üblicherweise Teil des Service-Pakets ist".

Um die Arbeitgeber möglichst wenig zu belasten, sollte daher bei der Erfassung der Kinderanzahl eine unterschriebene Selbstauskunft der Beschäftigten mit Anzahl der Kinder, Namen und Geburtsdatum je Kind ausreichend sein. Diese könnte dann zu den Personalunterlagen genommen werden. Auch wäre diese Lösung für die Beschäftigten aufwandsärmer, da dann ein Nachweis ausreicht, der beim Arbeitgeber eingereicht werden muss.

Zudem ist die Haftung der Arbeitgeber bei fehlendem bzw. falschem Nachweis der Elterneigenschaft durch die Beschäftigten auszuschließen. Es ist sicherzustellen, dass Beschäftigte, die ihre Elterneigenschaft trotz Aufforderung des Arbeitgebers nicht nachweisen, nicht im Nachhinein eine Beitragsrückerstattung zu Lasten der Arbeitgeber verlangen dürfen.

Darüber hinaus muss die öffentliche Verwaltung sicherstellen, dass sich die Beschäftigten, sofern kein Nachweis der Elterneigenschaft vorhanden ist, innerhalb kürzester Zeit bei den zuständigen Behörden und Ämtern einen aktuellen Nachweis nach Information durch die Pflegekassen ausstellen lassen können. Hier ist nicht nur mit einem Ansturm auf Standesämter etc. zu rechnen, sondern es ist aufgrund langer Wartezeiten in einigen Bundesländern auch gar nicht möglich, kurzfristig den geforderten Nachweis zu erhalten, um diesen dann dem Arbeitgeber fristgerecht vorlegen zu können.



Umsetzungsfrist realistisch setzen und ausreichend Vorlaufzeit einräumen

Eine Umstellung zum 1. Juli 2023, wie im Referentenentwurf vorgesehen, ist in der Kürze der Zeit nicht realisierbar. Eine digitale Umsetzung muss ohne unverhältnismäßig hohen bürokratischen Aufwand ermöglicht werden. Nach aller Erfahrung bedarf es eines Zeitraums von einem halben Jahr nach Beschlussfassung eines Gesetzes, bis die zur Umsetzung von gesetzlichen Änderungen erforderliche Entgeltabrechnungssoftware den Arbeitgebern zur Verfügung steht. Ein solcher zeitlicher Vorlauf ist auch sinnvoll, weil nur dann sichergestellt ist, dass die Programme auf einem hohen Qualitätsniveau angepasst werden, sie rechtzeitig auf alle Arbeitgeber bzw. Abrechnungsstellen verteilt werden können und von Anfang an stabil laufen. Auf diesen Vorlauf-Zeitraum haben die Arbeitgeber auch keinen Einfluss, weil sie von Gesetzes wegen auf gesondert zertifizierte Entgeltabrechnungssysteme angewiesen sind und die IT-technisch erforderlichen Anpassungen damit nicht selbst vornehmen können. Zudem ist zu berücksichtigen, dass Updates der Entgeltabrechnungsprogramme in festen Zyklen jeweils zum 1. Januar und zum 1. Juli eines jeden Jahres erfolgen und unterjährige Änderungen in den Entgeltabrechnungsprogrammen stets zu höherem Aufwand und finanziellen Lasten führen. Für die Umsetzung dieses neuen gestaffelten Beitragsverfahrens im Kalenderjahr 2023 müssten Unternehmen zusätzlich Arbeitskräfte vorübergehend einstellen, da dies mit dem bestehenden Personalmitarbeitenden nicht umsetzbar ist. Dies bedarf auch eines zeitlichen Vorlaufs. Die Softwareanbieter müssten die Berechnung der aktualisierten Pflegeversicherungsbeiträge erst programmieren und an ihre Kunden/ Unternehmen ausliefern. Diese wiederum benötigen Zeit, um es in ihr System einzuspielen und erst dann können die notwendigen Informationen durch Angaben der Beschäftigten hinterlegt und ausgefüllt werden. Auch dies benötigt ausreichend zeitlichen Vorlauf.

Das BVerfG hat dem Gesetzgeber aufgegeben, bis spätestens zum 31. Juli 2023 einen verfassungsgemäßen Zustand zu schaffen. Allerdings sollte der Gesetzgeber den Stellen, die für die Umsetzung herangezogen werden, auch genügend Zeit einräumen. Es ist nicht nachvollziehbar, warum der Beschluss des Bundesverfassungsgerichts der seit dem 7. April 2022 vorliegt und dem Gesetzgeber eine Frist zur Neuregelung bis zum 31. Juli 2023 einräumt aufgrund von Verschleppungen in der Politik nun im Endspurt zu Lasten der beitragsführenden Stellen und hier insbesondere der Arbeitgeber umgesetzt werden soll. Vielfach wird die Feststellung der Zahl, der bei der Beitragsbemessung zu berücksichtigenden Kinder nicht rechtzeitig erfolgen können und eine rückwirkende Korrektur von überzahlten Beiträgen erfordern. Weitere zeitliche Verzögerungen können sogar dazu führen, dass Arbeitgeber selbst dann abrechnungstechnisch nicht in der Lage sind, die Beiträge entsprechend der Fristvorgabe des Bundesverfassungsgerichts zu berechnen, wenn die Zahl der Kinder bereits festgestellt ist. Dies käme einer nicht rechtmäßigen Beitragsbemessung gleich.



II Weiterer Änderungsbedarf

Aktualisierung und Anpassung der Beitragsverfahrensverordnung (BVV) erforderlich

Die Verordnung über die Berechnung, Zahlung, Weiterleitung, Abrechnung und Prüfung des Gesamtsozialversicherungsbeitrages muss im Hinblick auf die neue Berechnung des Pflegeversicherungsbeitrages, § 2 Abs. 1 Satz 4 BVV (fehlende Begrifflichkeit des „Beitragsabschlag“) und § 8 Abs. 2 Nr. 11 (Nachweis der Elterneigenschaft) nachgeschärft und aktualisiert werden.

Anpassungen im Einkommensteuergesetz vornehmen

Es sind in diesem Zusammenhang sowohl eine Veränderung zur Anwendung der Vorsorgepauschale (§ 39b EStG) als auch im maschinellen Lohnsteuerjahresausgleich (§ 42b EStG) erforderlich.

Auswirkung der Änderung der Pflegeversicherungsbeiträge im Datenaustausch zwischen Arbeitgebern und der Gesetzlichen Krankenversicherung berücksichtigen

Eine Veränderung der Pflegeversicherungsbeiträge hat nicht nur Auswirkungen auf die korrekte Beitragsabführung an die Einzugsstellen, sondern muss auch in den Entgeltabrechnungsprogrammen für weiterführende notwendige Meldungen der Arbeitgeber, wie z.B. bei Entgeltersatzleistungen (Krankengeld, Übergangsgeld etc.) berücksichtigt werden. Dies erfordert u.a. eine rechtzeitige Anpassung der Gemeinsamen Grundsätze für die Erstattung der Mitteilungen im Rahmen des Datenaustausches Entgeltersatzleistungen (§ 107 SGB IV) und die Grundsätze für den Datenaustausch Entgeltersatzleistungen der Bundesagentur für Arbeit nach § 108 Abs.1 SGB IV (BA BEA), rvBEA und euBP um rückwirkende Korrekturen zu vermeiden.

Dringend notwendige Strukturreformen angehen

Der vorliegende Referentenentwurf zum Pflegeunterstützungs- und -entlastungsgesetz setzt lediglich darauf, Beiträge zu erhöhen und Leistungen auszuweiten, anstatt notwendige und nachhaltige Strukturreformen endlich anzugehen und damit dafür zu sorgen, dass die soziale Pflegeversicherung auch zukünftig finanzierbar bleibt.

Um die Zeit zu überbrücken, bis echte Strukturreformen im Pflegebereich wirken, müssen zeitnah Maßnahmen ergriffen werden, damit die Beitragssätze in der Pflegeversicherung konstant gehalten werden können. Vorrangig sollten zwei im Koalitionsvertrag dem Grundsatz nach vereinbarte Vorhaben umgesetzt werden:

- **Finanzierung der Rentenbeiträge für pflegende Angehörige durch den Bund** (ca. 2,4 Mrd. €). Durch die Zahlung von Beiträgen in die gesetzliche Rentenversicherung für pflegende Angehörige durch die Pflegekassen soll Sorgearbeit honoriert werden, indem pflegende Angehörige ohne eigene Beiträge einen Rentenanspruch erwerben können. Dabei handelt es sich um eine versicherungsfremde Leistung, die entsprechend – wie bei den Rentenbeiträgen für Kindererziehungszeiten – aus Bundesmitteln zu finanzieren ist.
- **Ausgleich der pandemiebedingten Zusatzkosten** durch den Bund (ca. 4 Mrd. €), damit die Pflegekassen die Mittel zurückerhalten, die sie aufgrund von gesetzlichen Vorgaben pandemiebedingt zusätzlich aufgewendet haben.



Langfristig sind insbesondere folgende Maßnahmen dringend zur Sicherung der Finanzierbarkeit und Leistungsfähigkeit der sozialen Pflegeversicherung anzugehen:

▪ **Nachhaltigkeitsfaktor einführen**

Die soziale Pflegeversicherung ist richtigerweise als Teilleistungsversicherung konzipiert, bei der ein Teil der tatsächlich anfallenden Pflegekosten von den Pflegebedürftigen selbst getragen werden muss. Ein Übergang zu einer gesetzlichen Vollversicherung für die Pflegekosten und selbst eine regelmäßige Anpassung der jetzigen Pflegeleistungen mit der Wachstumsrate der (Brutto-)Löhne ist angesichts der demografischen Alterung nicht finanzierbar. Andererseits ist auch ein Verzicht auf eine Anpassung der Pflegeleistungen keine Alternative, weil dadurch das Sicherungsniveau für das Pflegebedürftigkeitsrisiko mit der Zeit stark sinken würde.

Um hier zu einem Ausgleich zu kommen, sollte in Anlehnung an den Stabilisierungsmechanismus in der gesetzlichen Rentenversicherung auch in der Sozialen Pflegeversicherung ein „Nachhaltigkeitsfaktor“ eingeführt werden, wie ihn auch die BDA-Kommission „Zukunft der Sozialversicherung“ vorschlägt¹. Ein solcher Mechanismus würde die Anpassungen der Pflegeleistungen dämpfen, wenn die Anzahl der Pflegebedürftigen stärker steigt als die der Beitragszahlenden, und damit das Leistungsniveau, aber nicht die Leistungen der Sozialen Pflegeversicherung senken. Damit wäre eine systematische und regelgebundene Anpassung der Pflegeleistungen, die die finanzielle Belastung des Systems berücksichtigt und den Beitragssatz nicht zu sehr unter Druck setzt, möglich.

Der so genannte „Sockel-Spitze-Tausch“, bei dem die pflegebedingten Eigenanteile pauschal und zeitlich begrenzt festgeschrieben werden (Modell einer Versicherung mit einem absoluten gedeckelten Selbstbehalt), hingegen ist abzulehnen. Durch einen „Sockel-Spitze-Tausch“ würde die Versicherungspflicht ausgeweitet und im Zeitverlauf immer umfangreicher. Dadurch würde sich die Pflegeversicherung immer weiter in Richtung einer Vollkostenversicherung entwickeln. Dies ist angesichts der Altersstrukturverschiebung kein gangbarer Weg und würde den jüngeren Generationen in unfairer Weise alle Lasten aufbürden.

▪ **Eigenverantwortung ausbauen**

Der selbst zu finanzierende Anteil an den Pflegekosten ist seit Einführung der sozialen Pflegeversicherung kontinuierlich gestiegen und eine Überforderung der Versicherten wird von der Politik befürchtet. Zudem ist aktuell nicht klar, in welchem Umfang zusätzlich individuell privat vorgesorgt werden muss, um eine mögliche Überforderung zu vermeiden. Denn die Leistungen der sozialen Pflegeversicherung werden nicht automatisch an die Pflegekostenentwicklung angepasst und entsprechend besteht das Risiko, dass die Versicherung in Zukunft einen geringeren Teil an den tatsächlichen Pflegekosten abdeckt als heute.

Um diesem Problem zu begegnen, sollte die private kapitalgedeckte Vorsorge ausgebaut werden. Der nötige Umfang solcher Versicherungen ist – anders als unter geltendem Recht - bei Einführung einer klaren Anpassungsregel für die gesetzlichen Leistungen („Nachhaltigkeitsfaktor“) wie oben vorgeschlagen auch besser abschätzbar. Mit einem Ausbau der privaten kapitalgedeckten Vorsorge wird auch mehr Generationengerechtigkeit erreicht, denn die geburtenstarken Jahrgänge 1957 bis 1969 werden auch noch selbst an den hohen Pflegeausgaben ihrer Generation beteiligt. Zwar nähern sie sich allmählich der Rente,

¹ Werding et al. (2020): Bericht der BDA-Kommission Zukunft der Sozialversicherungen: Beitragsbelastung dauerhaft begrenzen vom 29.07.2020, S. 74. https://arbeitgeber.de/wp-content/uploads/2020/12/bda-arbeitgeber-broschuere-zukunft_der_sozialversicherung-2020_07.pdf (letzter Abruf 26. Oktober 2022).



der Großteil der Pflegeleistungen fällt aber erst 15 bis 20 Jahre nach Renteneintritt an. Deshalb kann diese Altersgruppe – im Gegensatz zur Rente – auch noch wirksam für das eigene Pflegerisiko vorsorgen.

▪ **Digitalisierung vorantreiben**

Die Digitalisierung im Gesundheitswesen besitzt das Potenzial, Prozesse effizienter zu gestalten und die Versorgung im Gesundheitswesen und in der Pflege zu verbessern. Die jetzt vorgesehene Schaffung eines „Kompetenzzentrums Digitalisierung in der Pflege“ sowie die Einrichtung eines Informationsportals zur Identifikation freier Plätze in Pflegeeinrichtungen gehen in die richtige Richtung. Die elektronische Patientenakte (ePA) und digitale Gesundheitsanwendungen können darüber hinaus einen Beitrag leisten. Um auch diese Vorteile nutzen zu können, müssen alle Leistungserbringenden an die Telematikinfrastruktur (TI) angebunden werden und die ePA nutzen. Nur so kann die Zahl der Versicherten mit einer ePA erheblich vergrößert und mithilfe der ePA die Versorgungsprozesse effizienter gestaltet und die Qualität der Versorgung verbessert werden.

▪ **Vertragsspielräume für die Pflegekassen schaffen**

In der sozialen Pflegeversicherung müssen der Kosten-, Preis- und Qualitätswettbewerb zur Erzielung kostengünstiger, qualitativ hochwertiger und leistungsfähiger Versorgungsstrukturen verstärkt werden. Daher benötigen die Pflegekassen größere vertragliche Gestaltungsspielräume mit den Leistungsanbietern. Statt einheitlichem und gemeinsamem Handeln aller Pflegekassen muss Vertragsfreiheit gelten. Die Leistungsbedingungen in der ambulanten und stationären Pflege dürfen nicht länger das Ergebnis eines Monopols der Pflegekassen sein, sondern müssen von jeder Pflegekasse frei mit den Leistungsanbietern – Pflegediensten und Pflegeeinrichtungen – ausgehandelt werden können. Um Preissenkungsspielräume konsequent zu erschließen, sollten die einzelnen Pflegekassen künftig zudem nicht mehr nur über feste Leistungssätze (bzw. Festpreise für Einzelleistungen) mit den Leistungsanbietern verhandeln können, sondern auch über den Gesamtpreis der zu erbringenden Pflegeleistungen.

Ansprechpartner:

BDA | DIE ARBEITGEBER

Bundesvereinigung der
Deutschen Arbeitgeberverbände

Soziale Sicherung

T +49 30 2033-1600

soziale.sicherung@arbeitgeber.de

Die BDA organisiert als Spitzenverband die sozial- und wirtschaftspolitischen Interessen der gesamten deutschen Wirtschaft. Wir bündeln die Interessen von einer Million Betrieben mit rund 30,5 Millionen Beschäftigten. Diese Betriebe sind der BDA durch freiwillige Mitgliedschaft in Arbeitgeberverbänden verbunden.