

Nachhaltige Finanzierung der Pflegeversicherung wird weiter erschwert – kinderzahlabhängige Beitragshöhe in geplanter Form nicht umsetzbar

Stellungnahme zum Entwurf zur Unterstützung und Entlastung in der Pflege (PUEG)

29. März 2023

Zusammenfassung

Mit dem Entwurf werden die Beiträge zur sozialen Pflegeversicherung massiv erhöht und die Arbeitgeber sowie die Mehrheit der Versicherten finanziell stark belastet. Zugleich werden die Leistungen der Pflegeversicherung ausgeweitet und damit die Finanzierungsprobleme noch weiter verschärft. Beides zusammen widerspricht dem Gebot der Generationengerechtigkeit, denn die jüngeren, beruflich aktiven Generationen, die zusammen mit ihren Arbeitgebern den größten Teil der Beitragslast zahlen, werden durch die geplanten Änderungen erheblich zusätzlich belastet, während die älteren Generationen, die selbst sehr viel weniger Beiträge geleistet haben, im Ergebnis deutlich profitieren.

Beitragserhöhungen sollen künftig auch am Bundestag vorbei beschlossen werden können. Dabei bedarf gerade die Frage der künftigen Finanzierung der Pflegeversicherung dringend einer parlamentarischen Auseinandersetzung.

Der Entwurf lässt jeglichen Reformwillen vermissen, die langfristige Finanzierbarkeit der Pflegeversicherung durch nachhaltige Strukturreformen zu gewährleisten. Von Seiten der Arbeitgeber liegen Vorschläge für eine notwendige Pflegereform 2023¹ 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 fast 41 % - und das, nachdem erst zum Jahreswechsel die 40%-Marke bei den Sozialabgaben gerissen wurde. Gerade in Zeiten hoher Preissteigerungen muss alles getan werden, um zusätzliche Kostenbelastungen im Interesse von Wirtschaft und Bürgern zu verhindern.

Die vorgesehene kinderzahlabhängige Beitragshöhe ist in der im Entwurf vorgesehenen Form weder für die Arbeitgeber noch für andere beitragsabführende Stellen wie die Rentenversicherung nicht in der vorgesehenen Frist umsetzbar. Dies gilt schon deshalb, weil die Arbeitgeber und

¹BDA (2022): Für eine leistungsfähige und finanzierbare soziale Pflegeversicherung - Vorschläge der Arbeitgeber für eine „Pflegereform 2023“ (Stand: 15. November 2022). https://arbeitgeber.de/wp-content/uploads/2022/12/bda-arbeitgeber-positionspapier-vorschlaege_der_arbeitgeber_fuer_eine_pflegereform_2023-2022_11.pdf (letzter Abruf 20. März 2023)



die anderen beitragsabführenden Stellen meist nicht über die notwendigen Informationen zur Zahl und zum Alter der Kinder verfügen. Diese Informationen können auch nur mit einem erheblichen Zeit- und Kostenaufwand eingeholt werden, was bis zum geplanten Inkrafttreten am 1. Juli 2023 nicht zu gewährleisten ist. Insofern muss der Entwurf dringend geändert werden. Sinnvoll wäre, eine Stelle zu schaffen, bei der alle Arbeitgeber und sonstige beitragsabführenden Stellen die Kinderzahl digital abrufen können.

Im Einzelnen

I. Stellungnahme zu den geplanten Änderungen

Beitragsanhebung belastet massiv - nicht moderat

In dem Entwurf wird von einer moderaten Beitragsanhebung (Artikel 21b – § 55 Abs. 1 Satz 1 SGB XI) gesprochen. Dies entspricht aber nicht den Tatsachen. Tatsächlich sollen die Beiträge nach dem Entwurf ab 2024 um 6,6 Mrd. € jährlich angehoben werden, was einem Anstieg der Beitragslast um über 10 % entspricht. Ein solcher Beitragsanstieg ist keineswegs moderat, zumal die Beiträge zur Pflegeversicherung ohnehin derzeit aufgrund des Anstiegs der Beitragsbemessungsgrundlage infolge höherer Löhne, Gehälter und Renten um rund 5 % jährlich steigen.

Die ohnehin extrem hohe Abgabenbelastung auf Löhne und Gehälter in Deutschland² 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. 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 bei einer dauerhaften und verlässlichen Begrenzung der Steuer- und Abgabenbelastung des Faktors Arbeit wird der Wirtschaftsstandort Deutschland attraktiv bleiben.

Keine Beitragsanhebungen am Bundestag vorbei ermöglichen

Die im Entwurf vorgesehene Rechtsverordnungsermächtigung für die Bundesregierung zur Anpassung des Beitragssatzes für Fälle eines kurzfristigen Liquiditätsbedarfs (Nummer 21b - § 55 Abs.1 Satz 2 SGB XI) schwächt das Demokratieprinzip und ist abzulehnen. Der Bundesregierung wäre es damit möglich, ohne jegliche Anhörung von Verbänden und ohne Einbeziehung des Bundestags kurzfristig die Beiträge zur sozialen Pflegeversicherung zu erhöhen. Die Möglichkeit zum „unauffälligen“ Erhöhen der Beiträge unterbindet die notwendige politische Debatte über die künftige Finanzierung der Pflegeversicherung und verringert zugleich den Reformdruck. Statt die Beiträge immer weiter zu erhöhen ist es notwendig, die seit langem überfälligen Strukturreformen in der Pflegeversicherung anzugehen.

Angesichts der im Entwurf enthaltenen Leistungsausweitungen, der demografisch bedingt wachsenden Zahl von Pflegebedürftigen und fehlenden Reformen ist schon jetzt absehbar, dass die Bundesregierung von der Verordnungsermächtigung schon bald mehrfach Gebrauch machen würde.

²OECD (2022): Taxing Wages 2022 vom 24. Mai 2022, S. 16. <https://read.oecd.org/10.1787/f7f1e68a-en?format=pdf> (letzter Abruf 20. März 2022).



Verglichen mit den Regelungen in der Rentenversicherung würde die jetzt vorgesehene Verordnungsermächtigung zur Erhöhung der Pflegeversicherungsbeiträge der Bundesregierung deutlich weitergehende Befugnisse einräumen. So darf der Beitragssatz in der Rente nur insoweit erhöht werden, wie dies erforderlich ist, um zu verhindern, dass die Mittel der Nachhaltigkeitsrücklage im jeweiligen Jahr das 0,2fache der durchschnittlichen Ausgaben zu eigenen Lasten der Träger der allgemeinen Rentenversicherung für einen Kalendermonat (Mindestrücklage) voraussichtlich unterschreiten. Solche strengen formalen Regeln fehlen für die Verordnungsermächtigung nach dem Entwurf für die Pflegeversicherung komplett. Zudem fehlt im Recht der sozialen Pflegeversicherung anders als im Rentenrecht eine Pflicht zur Vorlage von Reformvorschlägen, falls perspektivische eine definierte Beitragshöhe zu überschreiten droht. Die Bundesregierung hätte nach den vorliegenden Plänen in der Pflege vielmehr nahezu freie Hand, Finanzbedarfen per Verordnung mit immer weiteren Beitragssatzanhebungen zu begegnen.

Die im Entwurf 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. Zudem setzt der in der gesetzlichen Krankenversicherung bestehende Wettbewerb um Versicherte Beitragssatzanhebungen eine Grenze, anders als in der als Einheitsversicherung konzipierten sozialen Pflegeversicherung.

Geplante Leistungsausweitungen nicht einmal kurzfristig finanzierbar

Der Entwurf zum Pflegeunterstützungs- und Entlastungsgesetz sieht verschiedene Leistungsausweitungen vor. Die undifferenzierten Leistungsausweitungen gehen zu Lasten der jüngeren Generationen und werden die Finanzierung der Pflegeversicherung weiter in Schieflage bringen.

Zudem sind die im Entwurf 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 trotz der geplanten massiven Beitragssteigerung bereits im Jahr 2024(!) wieder im Minus sein. Weitere Beitragssatzsteigerungen wären daher vorprogrammiert.

Erhebliche Ausgabensteigerungen entstehen insbesondere durch die Wirkung der Zuschläge für die stationäre Pflege (§ 43c SGB XI). Diese Leistungsausweitung ist im Koalitionsvertrag jedoch überhaupt nicht vorgesehen und 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 eine nachhaltige und zukunfts feste Finanzierungssystematik. Vor diesem Hintergrund ist die nun vorgesehene Verpflichtung des Bundesministeriums für Gesundheit, bis zum 31. Mai 2024 Empfehlungen für eine stabile und dauerhafte Finanzierung der sozialen Pflegeversicherung vorzulegen und dabei insbesondere auch die Ausgabenseite der sozialen Pflegeversicherung zu betrachten, notwendig und überfällig.



Kinderzahlabhängige Beitragsentlastung durch Steuern gegenfinanzieren

Die Sozialversicherung eignet sich nicht als Instrument für familienpolitische Umverteilung, denn nicht alle Bürger und Einkommen sind in die Sozialversicherung einbezogen. Der im gesamtgesellschaftlichen Interesse liegende Familienleistungsausgleich darf nicht systemwidrig innerhalb des Beitragssystems finanziert werden. Ordnungspolitisch korrekt sollte daher die vom Bundesverfassungsgericht angemahnte Entlastung von Eltern im Beitragsrecht durch Steuermittel gegenfinanziert werden.

Damit würde auch das Ziel der vom Bundesverfassungsgericht angemahnten Berücksichtigung des generativen Beitrags von Eltern durch eine Beitragsentlastung in der Pflegeversicherung erreicht. Mit der im Entwurf vorgesehenen Neuausrichtung der Pflegeversicherungsbeiträge wird es hingegen verfehlt. Eine Beitragsentlastung erfolgt laut Entwurf für Beschäftigte erst ab einer Anzahl von 2 Kindern.

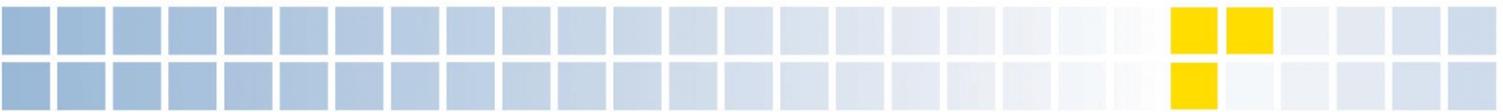
Geplantes Verfahren zur kinderzahlabhängigen Beitragsentlastung nicht in geplanter Frist umsetzbar

Die Umsetzung einer Beitragsdifferenzierung nach Kinderzahl ist in der geplanten Form weder für die Arbeitgeber noch für andere beitragsabführende Stellen, wie die Rentenversicherung oder Pflegekassen, in der geplanten Frist umsetzbar. In den meisten Fällen verfügen die Arbeitgeber nicht über die nach dem Entwurf notwendigen Informationen zur Kinderzahl ihrer Beschäftigten und deren Alter, da sowohl die Anzahl der Kinder als auch deren Alter für die Abwicklung des Arbeitsverhältnisses regelmäßig keine Rolle spielen. Die bisher geübte unbürokratische Praxis der Berücksichtigung der Meldungen eines Kinderfreibetrages über die elektronischen Lohnsteuerabzugsmerkmale (ELStAM) für die Berechnung der Pflegebeiträge, die jedenfalls in den meisten Fällen ausreichte, ist zur differenzierten Erfassung der Anzahl der Kinder ungeeignet und scheidet daher in Zukunft aus. Dies liegt schon daran, dass eingetragene Kinderfreibeträge verlässlich nur etwas über die Elterneigenschaft aussagen, nicht hingegen über die Zahl der Kinder, da nicht beide Elternteile für jedes ihrer Kinder Kinderfreibeträge eintragen lassen können und diese in der Regel auch nur für Kinder unter 18 Jahren steuerlich berücksichtigt werden.

Nach dem Entwurf müssten die Arbeitgeber künftig in der Regel bei ihren Beschäftigten Nachweise über die Zahl und das Alter ihrer Kinder einfordern (z. B. Geburtsurkunden) und diese Unterlagen zu Überprüfungs Zwecken auch bei sich abspeichern. Die Ausführungen zum Erfüllungsaufwand im Entwurf (S. 60) erwecken allerdings den Eindruck, dass dem Bundesgesundheitsministerium diese Notwendigkeit unbekannt war, denn danach wird offenbar davon ausgegangen, der Arbeitgeber würde bereits über die notwendigen Informationen zur Kinderzahl der Beschäftigten verfügen. Dabei hatte die BDA das Bundesgesundheitsministerium bereits frühzeitig und wiederholt darauf hingewiesen, dass dies nicht der Fall ist und vor der drohenden Bürokratiebelastung gewarnt.

Der im Entwurf angegebene einmalige Erfüllungsaufwand von rund 100 Mio. € für Arbeitgeber mit 34,5 Mio. Pflichtmitgliedern ist daher auch deutlich zu gering bemessen und wird auch nicht zu leisten sein:

- Der Entwurf übersieht, dass Arbeitgeber zunächst einmal dafür sorgen müssen, dass ihnen ihre Beschäftigten die benötigten Nachweise zur Kinderzahl und dem Alter der Kinder zur Verfügung stellen. Dies erfordert ein gesondertes Verfahren, für das Arbeitgeber keine zusätzlichen Personalkapazitäten vorhalten. Die Einforderung von Geburtsnachweisen ist kei-

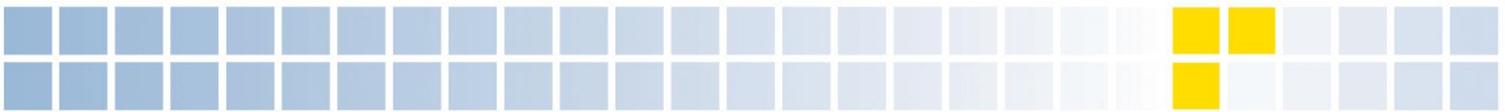


neswegs einfach, zumal diese Nachweise z. B. auch von vorübergehend ins Ausland entsandten oder von erkrankten Beschäftigten eingefordert werden müssen. Die nun vorgesehene Begrenzung des Abschlags auf Kinder, die das 25. Lebensjahr noch nicht vollendet haben, macht das Verfahren für die Arbeitgeber nochmals aufwendiger, da zum einen zusätzlich auch das Alter der Kinder erfasst und vorgehalten und programmtechnisch umgesetzt werden muss und zum anderen nicht alle bisher zulässigen Nachweise auch das Alter der Kinder erkennen lassen und damit gängige Nachweisarten zukünftig wegfallen dürften.

- Zudem müssten Arbeitgeber auch von ehemaligen Beschäftigten, denen sie eine Betriebsrente zahlen, Geburtsnachweise einfordern, wenn die Betriebsrente den geltenden Freibetrag überschreitet. Dies kann schwierig werden, wenn künftig Geburtsnachweise teilweise auch von Hochbetagten oder stark Pflegebedürftigen eingefordert werden müssen. Die quantitative Bedeutung von Betriebsrentnern sollte nicht unterschätzt werden, obwohl sie von Arbeitgeber zu Arbeitgeber sehr unterschiedlich ist. Gerade große, langjährig bestehende Unternehmen haben oftmals mehr Betriebsrentner als aktiv Beschäftigte.
- Eine weitere Herausforderung besteht darin, dass nicht alle Beschäftigten über Geburtsnachweise ihrer Kinder verfügen. Gerade bei Geschiedenen oder bei Eltern längst verstorbener Kinder dürfte dies häufig der Fall sein. Vielfach werden die Geburtsnachweise (z. B. bei den Standesämtern) erst eingefordert werden müssen, was mit einem Zeitverzug verbunden ist.
- Wenn die Nachweise erst einmal von den Beschäftigten beigebracht worden sind, müssen sie von den Arbeitgebern auf ihre Eignung geprüft werden. Dabei können bei im Ausland geborenen Kindern Übersetzungen erforderlich werden. Zudem müssen die Nachweise dann eingescannt und die Daten in die Entgeltabrechnungssysteme eingepflegt werden. All dies ist keineswegs in 5 Minuten pro Fall zu leisten, wie der Entwurf behauptet.
- Arbeitgeber müssen bei der monatlichen Berechnung und Abführung der Pflegeversicherungsbeiträge die Überschreitung des 25. Lebensjahres regelmäßig prüfen und ggf. korrigieren.

Schon aus zeitlichen Gründen wird der zur Umsetzung notwendige Aufwand nicht zu leisten sein, denn dafür ist der Zeitraum bis zum geplanten Inkrafttreten des Gesetzes am 1. Juli 2023 viel zu kurz:

- Das gilt bereits deshalb, weil die Arbeitgeber aus datenschutzrechtlichen Gründen erst nach dem Gesetzesbeschluss anfangen dürfen, die Zahl der Kinder von ihren Beschäftigten zu erfassen. Denn ohne gesetzliche Grundlage dürfen Arbeitgeber keine personenbezogenen Daten erfassen, die sie nicht benötigen. Da realistisch aber kaum vor Juni 2023 mit einem Gesetzesbeschluss zu rechnen, ist, bliebe den Arbeitgebern nur ein paar Wochen für die Umsetzung.
- Die Arbeitgeber können aber auch nach dem Gesetzesbeschluss noch nicht mit der Umsetzung der Beitragsdifferenzierung nach Kinderzahl starten. Denn dies ist erst dann möglich, wenn auch Entgeltabrechnungsprogramme zur Verfügung stehen, in die die Kinderzahl und das Alter der Kinder eingepflegt werden kann – und das wird noch einige Zeit dauern: Die Arbeitgeber dürfen zur Entgeltabrechnung nur besondere, von den Krankenkassen zertifizierte Programme nutzen. Sie selbst können und dürfen die für kinderzahlabhängige Pflegebeiträge notwendigen IT-Änderungen nicht vornehmen. Angepasste Entgeltabrechnungsprogramme stehen regelmäßig erst Monate nach der Beschlussfassung eines Gesetzes zur Verfügung, da die Programmierungen das Ende der Gesetzesberatungen und auch die Klärung der wichtigsten Auslegungsfragen abwarten müssen. Ein solcher zeitlicher Vorlauf ist auch



notwendig, damit sichergestellt ist, dass die Programme das notwendige hohe Qualitätsniveau aufweisen und von Anfang an stabil laufen.

- Zudem ist zu berücksichtigen, dass Updates der Entgeltabrechnungsprogramme in festen Zyklen jeweils zum 1. Januar und zum 1. Juli eines jeden Jahres erfolgen. Jede unterjährige Änderung in den Entgeltabrechnungsprogrammen führt stets zu höherem Aufwand für die Arbeitgeber und vor allem auch zu höheren Kosten.
- Wenn die neuen Entgeltabrechnungsprogramme vorliegen, benötigen die Arbeitgeber die für die Umsetzung des neuen Beitragsverfahrens notwendigen Arbeitskräfte. Dies wird nicht immer allein von den Bestandsbeschäftigten erledigt werden können, dafür ist dieser Aufwand zu groß. Allerdings dürfte es schwer werden, kurzfristig geeignetes Personal für die Entgeltabrechnung zu finden, zumal alle Arbeitgeber zeitgleich die gleiche Herausforderung trifft.

Im Ergebnis wird sich die im Gesetzentwurf verlangte Berechnung der Pflegebeiträge nicht fristgemäß zum geplanten Inkrafttreten umsetzen lassen, so dass die korrekte Auszahlung der Juli-Gehälter bei vielen der mehr als 34 Mio. Beschäftigten gefährdet ist. Falsche Abrechnungen mit nachträglichem Korrektur- und Rückrechnungsbedarf gehen zu Lasten aller Beteiligten und müssen in jedem Fall vermieden werden.

Es ist nicht nachvollziehbar, warum erst so spät ein Vorschlag zur Umsetzung des Beschlusses des Bundesverfassungsgerichts, der seit dem 7. April 2022 vorliegt und dem Gesetzgeber eine Frist zur Neuregelung bis zum 31. Juli 2023 einräumt, vorgelegt wird, dieser Vorschlag dann auch noch die praktischen Umsetzungsprobleme ignoriert und keine digitale Umsetzung ermöglicht.

Digitale Umsetzung der kinderzahlabhängigen Beitragsdifferenzierung ermöglichen und auf ausreichenden zeitlichen Vorlauf achten

- **Zentrale Stelle zum Abruf der Kinderzahl einrichten:** Statt auf das millionenfach erforderliche Einscannen von Geburtsnachweisen zu setzen, sollte der Gesetzgeber eine digitale Umsetzung der kinderzahlabhängigen Beitragshöhe in der Pflegeversicherung anstreben. Die Arbeitgeber und alle anderen beitragsabführenden Stellen sollten die Informationen zur Elterneigenschaft sowie zur Anzahl der Kinder bei einer digitalen Stelle abrufen können. In Betracht kommt dazu insbesondere die Finanzverwaltung, weil sie bereits über viele Informationen zur Kinderzahl verfügt und die Arbeitgeber und auch die Rentenversicherung, die nach den Arbeitgebern zweitwichtigste beitragsabführende Stelle, schon heute zu ihr über elektronische Datenaustauschverfahren unterhalten. Mit der Bereitstellung der Daten über eine digitale Abrufstelle würde der Gesetzgeber auch seinen in der Digitalstrategie festgelegten Open-Data-Verpflichtungen nachkommen. Alternativ könnten die Familienkasse oder die Pflegekasse mit dem Aufbau eines digitalen Registers beauftragt werden, aus dem die zur Beitragsberechnung erforderlichen Informationen zur Kinderzahl abgerufen werden können.

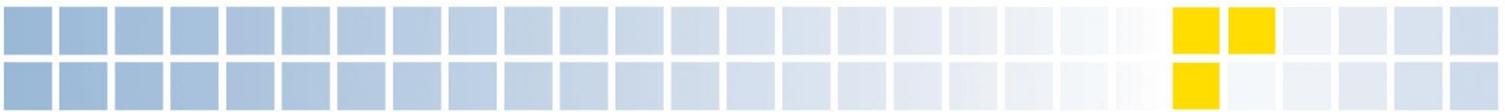
Der Abruf bei einer zentralen Stelle hätte nicht nur für alle beitragsabführenden Stellen, sondern auch für die Versicherten Vorteile, denn viele Versicherte müssten nach dem aktuellen Entwurf die Geburtsnachweise mehrfach einreichen. So müsste z. B. eine Rentnerin, die eine gesetzliche Rente, eine eigene betriebliche Altersversorgung und eine betriebliche Hinterbliebenenrente ihres verstorbenen Ehemanns erhält, nach dem vorliegenden Entwurf gleich bei drei verschiedenen Stellen Geburtsnachweise für jedes ihrer Kinder einreichen. Auch bei Mehrfachbeschäftigten oder bei zur Rente hinzuverdienenden Beschäftigten wäre nach dem



Entwurf die mehrfache Einreichung von Geburtsnachweisen erforderlich, was durch eine digitale Stelle überflüssig würde. Zudem würde eine digitale Abrufstelle dem Gebot der Datensparsamkeit und dem Grundsatz, Daten möglichst immer nur einmal zu erheben, entsprechen. Vor diesem Hintergrund ist der nun vorgesehene Prüfauftrag für eine möglichst zeitnahe Schaffung eines einheitlichen, zentralisierten und digitalisierten Verfahrens, das die beitragsabführenden Stellen so weit wie möglich vor zusätzlichem Aufwand entlasten soll, richtig. Die vom Bundesministerium für Gesundheit gemeinsam mit dem Bundesministerium für Arbeit und Soziales bis zum 1. Juli 2023 vorzulegenden Vorschläge kommen jedoch zu spät für eine Umsetzung zum Inkrafttreten. Damit bleiben die bürokratischen Lasten für die Arbeitgeber zunächst bestehen. Damit es nicht zu unpraktikablen Vorschlägen kommt, müssen zudem die für das Beitrags- und Meldeverfahren zuständigen Spitzenverbände der Sozialversicherungsträger in die Erarbeitung der Vorschläge einbezogen werden. Diese Beteiligung ist aktuell noch nicht vorgesehen.

- **Umsetzungsfrist ausschöpfen:** Die vom Bundesverfassungsgericht gesetzte Umsetzungsfrist muss voll ausgeschöpft werden. Ein Inkrafttreten der Neuregelung zum 1. Juli 2023, wie im jetzigen Entwurf vorgesehen, hat das Bundesverfassungsgericht nicht verlangt. Vielmehr hat es gefordert, dass der Gesetzgeber bis 31. Juli 2023 eine Neuregelung trifft.
- **Keine rückwirkende Umsetzung:** Keine Option kann es sein, den Beschluss des Bundesverfassungsgerichts rückwirkend umzusetzen, denn Rückrechnungen und nachträgliche Korrekturen von Entgeltabrechnungen sind mit einem extrem hohen Aufwand verbunden. Darüber hinaus wäre eine rückwirkende Umsetzung auch technisch aufgrund der geringen Abrechnungstiefe der Lohnabrechnungsprogramme allerhöchstens in einem sehr begrenzten Umfang möglich. Die Gemeinsamen Grundsätze für die Systemprüfung nach § 22 Datenerfassungs- und -übermittlungsverordnung (DEÜV) regeln, dass Rückrechnungen/Beitragskorrekturen bis zum April des Vorjahres programmgesteuert vorzusehen sind. Viele Abrechnungsprogramme verfügen über keine größere Abrechnungstiefe als diese Mindestvorgabe.
- **Zur Not Selbstauskünfte genügen lassen:** Soweit ein Abruf der Kinderzahl bei einer digitalen Abrufstelle zunächst nicht in allen Fällen gewährleistet werden kann, sollte als absolute Notlösung – obwohl auch diese mit erheblichem bürokratischem Aufwand verbunden wäre – für die Erfassung der Kinderanzahl eine unterschriebene Selbstauskunft der Beschäftigten zur Anzahl der Kinder ausreichen. Diese könnte dann zu den Personalunterlagen genommen werden. Die Lösung wäre jedenfalls aufwandsärmer als Geburtsnachweise anderer Stellen einzuholen und zu prüfen. Für diese Fälle müsste die Haftung der Arbeitgeber bei falscher Auskunft durch die Beschäftigten ausgeschlossen werden. Ebenso müsste sichergestellt werden, dass Beschäftigte, die ihre Elterneigenschaft trotz Aufforderung des Arbeitgebers nicht oder verspätet nachweisen, nicht im Nachhinein eine Beitragsrückerstattung zu Lasten des Arbeitgebers verlangen dürfen.

Vor dem Hintergrund, dass die Arbeitgeber unentgeltlich umfangreiche, ständig weiterwachsende und mit einem hohen Kostenaufwand verbundene Verwaltungsarbeit für die Sozialversicherung leisten, muss der bürokratische Aufwand zur Umsetzung der kinderzahlabhängigen Beitragshöhe in der Pflegeversicherung so unbürokratisch wie möglich erfolgen. 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 2,6 Mrd. € kostet die Arbeitgeber die Ermittlung und Zahlung der Sozialversicherungsbeiträge im Jahr. Eine weitere



steigende bürokratische Belastung muss daher vermieden werden. Auch das Bundesverfassungsgericht hat darauf hingewiesen, dass die Berücksichtigung der Kinderzahl nicht zu einem unverhältnismäßigen Verwaltungsaufwand bei den Arbeitgebern führen darf.

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 in § 2 Abs. 1 Satz 4 BVV (fehlende Begrifflichkeit des „Beitragsabschlag“) nachgeschärft und aktualisiert werden. Der aktualisierte Entwurf hat die fehlende Begrifflichkeit „Beitragsabschlag“ leider nur im § 2 Abs.2 BVV für Fälle des Übergangsbereichs berücksichtigt.

Anpassungen im Einkommensteuergesetz vornehmen

Es sind 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

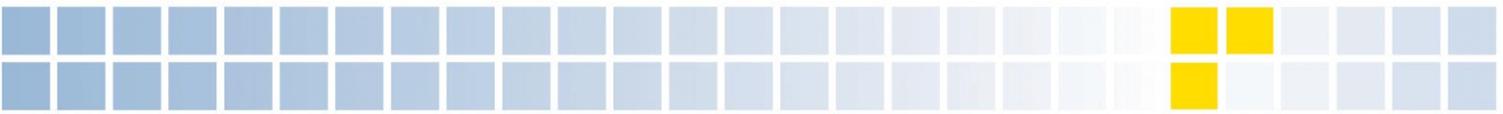
Eine Veränderung der Pflegeversicherungsbeiträge hat nicht nur Auswirkungen auf die korrekte Beitragsabführung an die Einzugsstellen, sondern muss auch in den Entgeltabrechnungsprogrammen für weiterführende notwendige Meldungen der Arbeitgeber, wie z. B. bei Entgeltersatzleistungen (Krankengeld, Übergangsgeld 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 der 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 Entwurf zum Pflegeunterstützungs- und Entlastungsgesetz setzt lediglich darauf, Beiträge zu erhöhen und Leistungen auszuweiten, anstatt endlich notwendige und nachhaltige Strukturreformen anzugehen, damit 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 an 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 die Rentenbeiträge 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 zur Sicherung der Finanzierbarkeit und Leistungsfähigkeit der sozialen Pflegeversicherung erforderlich:

- **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“ vorschlägt³. Ein solcher Mechanismus würde auch weitere Erhöhungen der Pflegeleistungen zulassen, aber die Anpassungen dämpfen, wenn die Anzahl der Pflegebedürftigen stärker steigt als die der Beitragszahlenden. 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.

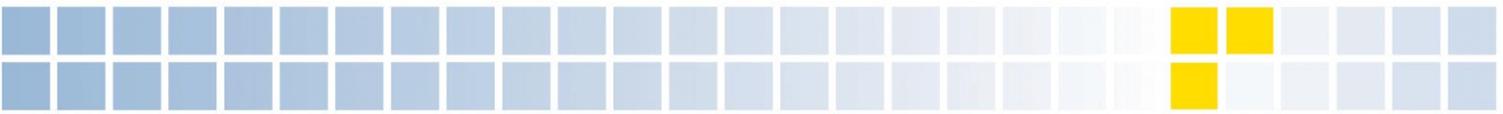
- **Eigenverantwortung ausbauen**

Vor dem Hintergrund, dass die soziale Pflegeversicherung auch in der Zukunft nur eine Teilleistungsabsicherung bieten kann, sollte die ergänzende private kapitalgedeckte Vorsorge ausgebaut werden. 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, 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 entschlossener vorantreiben**

Die Digitalisierung kann Prozesse effizienter gestalten und die Versorgung 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 Telema-

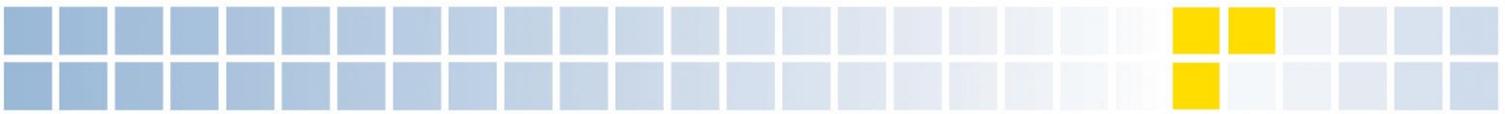
³ Werding et al. (2020): Bericht der BDA-Kommission Zukunft der Sozialversicherungen: Beitragsbelastung dauerhaft begrenzen vom 29. Juli 2020, S. 74. https://arbeitsgeber.de/wp-content/uploads/2020/12/bda-arbeitgeber-broschuere-zukunft_der_sozialversicherung-2020_07.pdf (letzter Abruf 26. Oktober 2022).



tikinfrasturktur (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.