



# Das pflegebedürftige Gesetz

## Das Ende der paritätischen Beitragsaufbringung

Jörg Meier

Mit der Verabschiedung des „Gesetzes zur sozialen Absicherung des Risikos der Pflegebedürftigkeit“ (PflegeVG) vom 26. Mai 1994<sup>1</sup> (seit 1.1.1995 in Kraft) fand eine weitere Phase in dem nunmehr seit zwanzig Jahren andauernden Diskussionsprozeß um das „Problem“ der Pflege in Deutschland ihren Abschluß. Eine entscheidende Phase, da mit der Gesetzesformulierung ein Verständnis davon, was eine leistungsrechtliche Absicherung leisten kann und soll, als politischer Wille und gesellschaftliche Verbindlichkeit in Rechtsnormen „gegossen“ wird. Das PflegeVG führt mit Artikel 1 die „Soziale Pflegeversicherung“ als Elftes Buch des Sozialgesetzbuches (SGB XI) neu ein. 68 weitere Artikel regeln die Änderungen bestehender Gesetze. Mit dem SGB XI werden bereits eingeführte Elemente staatlicher Verknappungspolitik aufgenommen und in einigen Bereichen ergänzt: Gegenüber den Krankenversicherungen wurde das Instrument der „Budgetierung“ erweitert und etabliert. Die Leistungen richten sich in Menge und Höhe nicht mehr nach dem Bedarf, sondern sind fest vorgegeben. Darüber hinaus werden die Leistungsausgaben ausdrücklich an den Beitragseinnahmen orientiert. Um die so angestrebte Steuerbarkeit der Ausgaben zu optimieren, ist zusätzlich auch der Beitragssatz im Gesetz

festgeschrieben (§ 55 SGB XI: 1 % seit 1.1.1995, ab 1.7.1996: 1,7 %). Die bestehende Selbstverwaltung der Krankenkassen wird mitzuständig für die Pflegekassen, allerdings mit deutlich weniger Gestaltungspotential. Es reduziert sich auf den Abschluß von Versorgungsverträgen mit den jeweiligen Pflegeeinrichtungen, Richtlinienvereinbarungen und Rahmenverträgen. Da sich die Bundesregierung jedoch in allen diesen Bereichen eine abschließende Regelung vorbehalten hat, überdies die „Verhandlungsmasse“ festgelegt ist, stellt sich die Selbstverwaltung letztlich als Auftragsverwaltung dar – nicht mehr und nicht weniger.

### Neues Verständnis der Sozialversicherung

Insbesondere bei der Verteilung der Beitragslast zeigt sich mit dem neuen SGB XI ein gewandeltes Verständnis von Sozialversicherung. Bislang galt das Prinzip der paritätischen Beitragsaufbringung, wonach die Beiträge je zur Hälfte von ArbeitgeberInnen und ArbeitnehmerInnen getragen werden. Die neue Pflegeversicherung löst diese Tradition mit einer sehr „vernebelten“ Regelungsmaterie ab, die aber unter dem Strich nichts weiter bedeutet, als die alleinige Beitragsaufbringung durch die Beschäftigten. Andersherum ausgedrückt: Die Unter-

nehmen werden mit dem Pflegegesetz aus ihrer Beitragsverpflichtung entlassen. Wie sehen nun die gesetzlichen Grundlagen des SGB XI zur „Tragung der Beiträge“ aus? Zunächst findet sich in § 58 Abs. 1 SGB XI die traditionelle Form der hälftigen Beitragszahlung.

### Die „Feiertagsregelung“

Doch schon in Abs. 3 dieser Vorschrift findet sich überraschenderweise die Regelung, wonach die Beschäftigten die Beiträge in voller Höhe zu zahlen haben, wenn das jeweilige Bundesland (Beschäftigungsort) nicht einen Feiertag streicht, der auf einen Werktag fällt. Diese verwirrende und umständliche Beschreibung des Regelungsgehaltes weist auf vorangegangene politische Meinungsverschiedenheiten hin: Nur unter Berücksichtigung „umfangreicher Maßnahmen zum Ausgleich der Wirtschaft“ war der Koalitionspartner FDP seinerzeit bereit, der Regierungsvorlage für eine Pflegeversicherung zuzustimmen. Nachdem verschiedene „Kompensationsvorschläge“ debattiert wurden, kam es – durchaus überraschend – am 10.3.1994 mit der „Feiertagsregelung“ zu einer Kompromißlösung.<sup>2</sup>

Die Bundesländer reagierten auf die gefundene Vereinbarung und schufen den Buß- und Bettag ab. Sachsen kam als ein-

ziges Bundesland der Vorgabe des „Pfle-gekompromisses“ nicht nach und strich keinen Feiertag. Für die im CDU-regierten Freistaat tätigen ArbeitnehmerInnen bedeutet dies, daß sie den Beitrag zur Pflegeversicherung alleine tragen müssen. Ihnen werden also die vollen 1 % von ihrem „Arbeitsentgelt“ abgezogen.

Und in den übrigen Bundesländern? Hier scheint „lohnabzugsmäßig“ alles in gewohnter Weise abzulaufen. Auf den Lohn- und Gehaltsabrechnungen findet sich auch für die Pflegeversicherung der übliche, halbe Beitragsanteil. Aber: Der in einen Arbeitstag umgewandelte Feiertag bedeutet natürlich einen Tag „Mehrarbeit“. Die ArbeitnehmerInnen erwirtschaften an diesem Tag (rechnerisch) den ArbeitgeberInnenanteil.<sup>3</sup> Die Unternehmen beurteilen den Effekt der Arbeit am Buß- und Betttag unterschiedlich danach, wie die Absatzmöglichkeiten der zusätzlichen Produktion eingeschätzt werden. Die Mehrarbeit der Beschäftigten bedeutet nicht automatisch mehr Gewinn. Nach einer Befragung der Bundesvereinigung der Deutschen ArbeitgeberInnenverbände wird der arbeitspflichtige Buß- und Betttag jedoch durchweg positiv beurteilt: Etwa 70 % der Unternehmen (Industrie 80 %, Dienstleistungen knapp über 50 %) versprechen sich einen Kompensationseffekt.<sup>4</sup> Überdies ist in diesem Zusammenhang noch zu bedenken, daß die vielzitierten „Lohnnebenkosten“ ohnehin an die VerbraucherInnen und KäuferInnen weitergegeben werden.<sup>5</sup>

Im Ergebnis hat die umgesetzte „Feiertagsregelung“ also den gleichen Effekt, wie er in Sachsen für die Betroffenen mit dem „Vollbeitrag“ direkt spürbar geworden ist. Der Unterschied besteht lediglich darin, daß der Beitrag ohne gestrichenen Feiertag direkt vom Lohn oder Gehalt gezahlt wird, ansonsten auf dem „Umweg“ der Mehrarbeit quasi erst noch zu erwirtschaften ist. Die Beschäftigten werden so oder so mit dem vollen Beitrag zur Pflegeversicherung belastet, die ArbeitgeberInnen von „ihrem“ Anteil entlastet.

Die „Feiertagsregelung“ der Pflegeversicherung regelt mithin nur scheinbar die Bedingungen für eine paritätische Beitragsbelastung. Tatsächlich beendet sie die traditionell solidarische Mitverantwortung: die erwerbs- und mehrwertbezogene Beitragsverantwortung der ArbeitgeberInnen. Die als „Kompensationsregelung“ angedachte Regelung zur „Lohnnebenkostenentlastung“ ist in Wirklichkeit mehr als nur ein leerformelhafter Kompromiß. Sie fungiert vielmehr als Platzhalter für ein elementar gewandeltes, als Systembruch<sup>6</sup> zu bezeichnendes Verständnis der deutschen Sozialversicherung.

Erneut in den Blickpunkt gerät die Regelungssystematik zur Beitragsaufbringung mit dem „Zünden“ der zweiten Stu-

fe der Pflegeversicherung: Ab 1.7.1996 werden nach dem SGB XI erstmals vollstationäre Pflegeleistungen gewährt. Da es sich hierbei um den zentralen Ausgabenposten der Pflegeversicherung handelt, wird mit Einführung dieser Leistung zugleich der Beitrag auf 1,7 % angehoben (§ 55 Abs. 1 SGB XI).

### Die zweite Stufe der Pflegeversicherung

Vor Inkrafttreten dieser Regelung hat der „Sachverständigenrat für die Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung“ zu prüfen, ob wegen der Beitragsmehrbelastung der ArbeitgeberInnen ein weiterer Feiertag abzuschaffen ist (Art. 69 Abs. 1 PflegeVG). In einem Sondergutachten hieß es zwischenzeitlich, daß dies eine „Überkompensation“ der Beitragsmehrbelastungen der Arbeitgeber bedeute. Zugleich reichten jedoch die bislang erfolgten Maßnahmen (Streichung des Buß- und Bettages) zur vollen Kostenentlastung der Arbeitgeber nicht aus, um die ab 1.7.1996 eintretende Beitragserhöhung auszugleichen.<sup>7</sup> Soweit die indifferente Aussage, mit der zunächst noch alles offen bleibt.

Drei Modelle zur Aufbringung der Beitragseinnahmen sind ab Juli 1996 nach derzeitiger Regelungslage des Pflegeversicherungsgesetzes denkbar:

- Auch die neuen, angehobenen Beiträge werden je zur Hälfte von ArbeitnehmerInnen und ArbeitgeberInnen aufgebracht (macht zusammen jeweils 0,85 %). Die Nichtabschaffung eines weiteren, zweiten Feiertages ist in dieser Konstellation aber nur möglich, wenn von den Sachverständigen prognostiziert wird, daß der dann aktuelle Finanzrahmen (= Beitragserhöhung zum 1.7.1996 sowie die aus der ersten Stufe bereits resultierenden „Kompensationen“) für die Leistungsgewährung der Pflegeversicherung ausreichend ist.

- Zu erwarten ist allerdings auch, daß – trotz schwindenden Einflusses der FDP – versucht werden wird, erneut einen Feiertag in einen unbezahlten Arbeitstag umzuwandeln. Die seinerzeit hierzu geführte Diskussion machte ja vor allem deutlich, daß es bei den Vorschlägen aus dem ArbeitgeberInnenlager weniger um eine angemessene Beitragsaufbringung für die Pflegeversicherung ging als vielmehr um die profitorientierte Festlegung des Prinzips „weniger Lohn und Gehalt für mehr Arbeits- und Dienstleistung“.

- Schließlich verbleibt noch die in Sachsen derzeit praktizierte Finanzierungsmöglichkeit, nach der die Beschäftigten den Beitrag alleine aufzubringen haben. Es kommt dann trotz festgestelltem Kompensationserfordernisses nicht zur Streichung eines (weiteren) Feiertages, dafür müssen die ArbeitnehmerInnen jedoch insgesamt 1,2 % Beiträge zur Pflegever-

sicherung von ihrem Lohn bzw. Gehalt zahlen. Für die hälftige Beitragsaufbringung der ersten Stufe bei Wegfall eines Feiertages bleibt alles beim alten (d. h. die ArbeitgeberInnen zahlen 0,5 %) – außer in Sachsen: Dort würde der Beitrag für die ArbeitnehmerInnen dann insgesamt 1,7 % betragen.

Deutlich wird, daß die Entlastung der ArbeitgeberInnen festgeschrieben bleibt – die zweite Stufe des Pflegeversicherungsgesetzes setzt dies lediglich fort.<sup>8</sup>

### Die „neue Tradition“ der Sozialversicherung

Die im Pflegeversicherungsgesetz angelegten Regelungen stellen eine Abkehr von den bislang geltenden Grundkonzepten des Sozialversicherungssystems dar. Nicht zuletzt die Aufgabe der paritätischen Beitragsaufbringung macht dies deutlich. Zugleich kann aber nicht von einem Bruch mit bestehenden Regelungen gesprochen werden, wie sie bereits durch die Reformen im Krankenversicherungsrecht angelegt sind.<sup>9</sup> Mit dem SGB XI werden die neuen Entwicklungstendenzen aufgegriffen und erweitert. Vermittelnd läßt sich daher von einer neuen Tradition der Sozialversicherung sprechen.

**Jörg Meier studiert Jura und lebt in Hannover.**

#### Anmerkungen:

- 1 Bundesgesetzblatt I 1994, 1014-1073.
- 2 *Das Parlament*, Nr. 12-13/94.
- 3 Perina, *ZEIT* Nr. 1.
- 4 Skowronowski, *FR* v. 22.11.1995
- 5 *FAZ* v. 7.7.1995, 13.
- 6 Landenberger, *ZSR* 5/94, 332.
- 7 Schwartz, *FR* v. 7.7.95.
- 8 Meier, *fzs-Rundbrief* No. 15, 42 f.
- 9 Rothgang, *Leviathan*, 165, 169 ff.

#### Literatur:

- Das Parlament*, Nr. 12-13 vom 25.3./1.4.94, 2-5  
*Frankfurter Allgemeine Zeitung (FAZ)* vom 7.7.95, Der Pflege wird kein zweiter Feiertag geopfert, 13.  
 Landenberger, Margarete, Pflegeversicherung als Vorbote eines anderen Sozialstaates, in: *Zeitschrift für Sozialreform (ZSR)*, Heft 5, Mai 94, 314 ff.  
 Meier, Jörg, Pflegeversicherung – die zweite ... und weiter geht's, in: *freier Zusammenschluß von studentInnen-schaften-Rundbrief* No. 15, Oktober 95, 42 f.  
 Perina, Udo, Unfähig zum großen Wurf, in: *ZEIT* Nr. 1 v. 30.12.94.  
 Rothgang, Heinz, Die Einführung der Pflegeversicherung – Ist das Sozialversicherungsprinzip am Ende?, in: *Leviathan-Sonderheft* 14/94: Grenzen des Sozialversicherungsstaates, 164 ff.  
 Schwartz, Rolf Dietrich, Bonn lehnt Streichung eines zweiten Feiertages ab, in: *Frankfurter Rundschau (FR)* v. 7.7.1995, 4.  
 Skowronowski, Christine, Mehr Stunden bedeuten nicht immer Gewinn, in: *FR* v. 22.11.95.