

Antwort

der Bundesregierung

auf die Kleine Anfrage der Fraktion der CDU/CSU

– Drucksache 20/3792 –

Auszahlung der Corona- und Pflegebonuszahlungen für Beschäftigte im Krankenhaus und in Pflegeeinrichtungen

Vorbemerkung der Fragesteller

Der Deutsche Bundestag hat den Weg für mehrere Bonuszahlungen für Pflegekräfte in Krankenhäusern und Pflegeeinrichtungen bereits 2020 freigegeben. Ziel war die Anerkennung der pandemiebedingten Belastungen sowie der intensiven Mehrarbeit des Pflegepersonals in Krankenhäusern und in der Pflege. Im Jahr 2020 wurden bis zu 1 500 Euro Corona-Bonuszahlungen für berechnete Beschäftigte angekündigt. Auch in diesem Jahr hat der Deutsche Bundestag Prämienzahlungen im Umfang von rund 1,5 Mrd. Euro beschlossen, um die Beschäftigten kurzfristig und bürokratiearm zu entlasten (<https://www.bundestag.de/dokumente/textarchiv/2022/kw20-de-pflegebonus-894690>).

Aktuellen Medienberichten ist zu entnehmen, dass im Prüfbericht des Bundesrechnungshofes (BRH) gravierende Mängel in der Organisation und Ausführung des Pflegebonus aufgefallen sein sollen, die das Konzept der Prämienzahlungen fehler- und missbrauchs anfällig machen würden (<https://www.berliner-zeitung.de/news/fehler-und-missbrauch-bei-corona-praemien-heftige-kritik-an-lauterbach-ministerium-li.267233>).

Der BRH-Bericht hält fest, dass zahlreiche Einrichtungen keine Auszahlungen der Bundesmittel beantragt hätten, die Pflegekräfte somit keine finanziellen Mittel erhalten und manche Unternehmerinnen und Unternehmer die staatliche Prämie nicht nur für ihre Beschäftigten, sondern zu Unrecht auch für sich selbst beansprucht haben. Verfahrensregelungen hinsichtlich einer adäquaten Mittelverwendung wären nicht gegeben und begünstigen somit Missbrauch und Betrug. Die Dienstleistungsgewerkschaft Verdi kritisierte bereits im Frühjahr, dass viele Pflegekräfte den Corona-Bonus nicht erhalten haben (<https://www.sueddeutsche.de/politik/bundesrechnungshof-pflegebonus-missbrauch-1.5657147>).

Der in diesem Jahr beschlossene Pflegebonus soll nun nach denselben Regeln erfolgen, die vom BRH kritisiert werden. Der BRH befürchtet daher, es könne zu erneuten Fehlern bei der Umsetzung kommen, die dazu führen, dass die Zahlungen nicht bei den Pflegekräften ankommen, und Gelder der Steuerzahlerin und des Steuerzahlers erneut veruntreut würden (<https://www.br.de/nachrichten/deutschland-welt/bericht-viele-pflegekraefte-gingen-beim-pflegebonus-leer-aus,THQhgPv>).

Vorbemerkung der Bundesregierung

Die Corona-Pandemie hat die Beschäftigten in Krankenhäusern und in der Alten- bzw. Langzeitpflege vor eine besondere Herausforderung und Belastung gestellt.

Mit dem Zweiten Gesetz zum Schutz der Bevölkerung bei einer epidemischen Lage von nationaler Tragweite vom 19. Mai 2020 (BGBl. I S. 1018) wurden die zugelassenen Pflegeeinrichtungen und weitere Arbeitgeber in der Langzeitpflege daher verpflichtet, ihren Beschäftigten zügig und möglichst unbürokratisch eine zusätzliche finanzielle Anerkennung für die besonderen Leistungen, Herausforderungen und Risiken während dieser Pandemie zu zahlen. Die Ausgestaltung der Corona-Prämie für Beschäftigte in zugelassenen Pflegeeinrichtungen gemäß § 150a des Elften Buches Sozialgesetzbuch (SGB XI) in der zum damaligen Zeitpunkt geltenden Fassung beruhte auf einem Vorschlag der Mitglieder der Vierten Pflegekommission aus April 2020 auf gemeinsame Bitte des damaligen Bundesgesundheitsministers Jens Spahn und des Bundesarbeits- und sozialministers Hubertus Heil. Die von Arbeitgeber- und Arbeitnehmervertretern der Pflegebranche gemeinsam entwickelten Vorschläge wurden mit der o. g. Regelung weiter konkretisiert und gesetzlich umgesetzt. Der Geltungsbereich der Prämie orientierte sich sowohl am Zulassungsrecht des SGB XI als auch am betrieblichen Geltungsbereich des Pflegemindestlohns. Im Unterschied zur Prämie im Krankenhaus hatten Beschäftigte in der Langzeitpflege, die in oder für eine zugelassene Pflegeeinrichtung im Bemessungszeitraum im Jahr 2020 tätig waren, einen nach verschiedenen Kriterien gestaffelten Rechtsanspruch auf eine einmalige steuer- und sozialabgabenfreie Sonderleistung (Corona-Prämie). Auf der Grundlage der gesetzlichen Bemessungskriterien in Verbindung mit den Festlegungen des Spitzenverbandes Bund der Pflegekassen und bereitgestellter Fragen und Antworten (FAQs) wurde klar definiert, wer in welcher Höhe Anspruch auf die Prämie hatte. Die Arbeitgeber hatten den Antrag auf Vorauszahlung der für die Prämien erforderlichen Mittel nach vorgegebenen Antrags- und Verfahrenskriterien fristgerecht bei der Pflegekasse einzureichen. Über die Pflegeversicherung finanzierte der Bund eine Prämie von bis zu 1 000 Euro. Die Länder und ergänzend die Arbeitgeber in der Pflege konnten die Corona-Prämie bis zur Höhe der steuer- und sozialversicherungsabgabenfreien Summe von 1 500 Euro aufstocken. Die höchste Prämie erhielten dabei Vollzeitbeschäftigte in der direkten Pflege und Betreuung. Auch Auszubildende, Freiwilligendienstleistende, Helfer im freiwilligen sozialen Jahr und Leiharbeiter sowie Mitarbeiter in Servicegesellschaften erhielten die Prämie.

Auch in der laufenden Legislaturperiode soll die besondere Leistung von Pflegekräften in der Corona-Pandemie mit dem sogenannten Corona-Pflegebonus gewürdigt werden. Das Antrags- und Auszahlungsverfahren richtet sich in der Langzeitpflege nach dem bereits bewährten Verfahren der Corona-Prämie, um insbesondere den Erfüllungsaufwand für die Wirtschaft und die Verwaltung möglichst gering zu halten und eine wirtschaftliche Verwendung von Bundesmitteln durch die Pflegekassen zu gewährleisten.

Der von der Fragestellerin zitierte Entwurf des Berichts an den Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages nach § 88 Absatz 2 der Bundeshaushaltsordnung (BHO) zur „Zahlung einer Corona-Prämie an die Beschäftigten der Pflegeeinrichtungen“ ging dem Bundesministerium für Gesundheit (BMG) erst zu, als die parlamentarischen Beratungen zum Pflegebonusgesetz bereits unmittelbar vor dem Abschluss standen. Seine Erkenntnisse konnten daher – unabhängig von der Bewertung der im Berichtsentwurf angeführten Aspekte – in diesem Gesetzgebungsverfahren nicht mehr berücksichtigt werden. Der Gesetzgeber hat jedoch das Verfahren zum Nachweis geleisteter Sonderzahlungen bereits unabhängig von der Prüfung des Bundesrechnungshofs (BRH) nachjus-

tiert. Aufgrund der im Bericht aufgeführten Unregelmäßigkeiten ist das BMG zudem auf das Bundesamt für Soziale Sicherung (BAS) zugegangen, damit sich dieses im Kreise der Aufsichtsbehörden dafür einsetzt, die Pflegekassen für eine angemessene Prüf- und Stichprobengröße im Nachweisverfahren zur Auszahlung des Corona-Pflegebonus zu sensibilisieren.

Soweit die Fragen auf die Corona-Prämienregelung für den Krankenhausbereich Bezug nehmen, wird darauf hingewiesen, dass die von der Fragestellerin erwähnten Mängel bei der Auszahlung der Prämien nicht die Corona-Prämien in den Krankenhäusern im Jahr 2020 nach § 26a des Krankenhausfinanzierungsgesetzes (KHG, Sonderleistung an Pflegekräfte aufgrund von besonderen Belastungen durch die SARS-CoV-2-Pandemie) betreffen.

Die Pflegeprämien des Jahres 2020 für den Krankenhausbereich nach § 26a KHG unterlagen einer anderen Systematik als die Prämien im Bereich der Langzeitpflege. Danach haben die Krankenhäuser Mittel für Prämienzahlungen erhalten, die von Januar bis Mai 2020 eine Mindestzahl an mit dem Coronavirus infizierten Patientinnen und Patienten zu versorgen hatten. Die anspruchsberechtigten Krankenhäuser wurden durch das Institut für das Entgeltssystem im Krankenhaus (InEK) ermittelt. Die Auszahlung an die Krankenhäuser erfolgte durch den Spitzenverband Bund der Krankenkassen (GKV-SV). Eine Antragstellung durch die Krankenhäuser war nicht erforderlich. Gemeinsam mit der Beschäftigtenvertretung hatten die Krankenhäuser entsprechend der pandemiebedingten Belastung über die Auswahl der Prämienempfängerinnen und Prämienempfänger zu entscheiden.

1. Seit wann ist der Bundesregierung bekannt, dass es bei der Umsetzung der verschiedenen Prämienzahlungen für Pflegekräfte zu betrügerischem Verhalten kommt?

Der Entwurf eines Berichts des BRH an den Deutschen Bundestag nach § 88 Absatz 2 BHO „Zahlung einer Corona-Prämie an die Beschäftigten der Pflegeeinrichtungen“, der entsprechende Hinweise enthält, hat die Bundesregierung am 12. Mai 2022 erreicht.

2. Seit wann ist der Bundesregierung bekannt, dass berechnete Pflegekräfte keine zugesagten Prämienzahlungen erhalten?

Der Bundesregierung waren vor dem Bericht des BRH keine inhaltlich substantiierten Anhaltspunkte bekannt, die darauf hingedeutet hätten, dass Prämien in der Langzeitpflege trotz Berechtigung der Beschäftigten von den Pflegeeinrichtungen nicht gezahlt worden wären.

Im Übrigen wird auf die Antwort zu Frage 1 verwiesen.

3. Wie rechtfertigt die Bundesregierung, dass, obwohl Tausende Pflegekräfte trotz der enormen Belastungen in den Pandemie Jahren bis zum heutigen Tage offenbar keine finanzielle Unterstützung erhalten haben, nach Ansicht der Fragesteller bisher keine Maßnahmen ergriffen wurden?

Soweit berechnete Beschäftigte keine Corona-Prämie erhalten haben sollten, läuft dies der gesetzlichen Regelung offensichtlich zuwider. In welchem Umfang dies geschehen ist, ist der Bundesregierung nicht bekannt. Wenn der BRH ausführt, dass rund 1 700 Pflegeeinrichtungen keine Meldung des Prämienbetrags für die Vorauszahlung vorgenommen hätten, lässt dies, wenn überhaupt, allenfalls sehr stark eingeschränkt Rückschlüsse auf den Umfang nicht ausge-

zahlter, aber berechtigter Corona-Prämien zu. Denn die Verbände der Pflegekassen haben in diesem Zusammenhang mitgeteilt, dass die für die Auswertung herangezogenen Institutionskennzeichen (IK) nur bedingt aussagekräftig sind, weil zum einen Einrichtungen mit mehreren Versorgungsverträgen für unterschiedliche Abteilungen unterschiedliche IK haben, aber nur unter einem IK für alle Beschäftigte die Prämie beantragten und zum anderen unterschiedliche Einrichtungen größerer Träger bei der Prämienmeldung unter einem IK gemeinsam agierten. Es ist also davon auszugehen, dass Prämienvorauszahlungen tatsächlich an mehr Pflegeeinrichtungen vorgenommen wurden, als über die gemeldeten IK dokumentiert ist.

Zudem soll nach dem BRH-Bericht in vielen Fällen eine Beantragung der Prämie unterblieben sein, obgleich diese zur Auszahlung an die berechtigten Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter gelangt ist. Ein solches Verhalten von Einrichtungen, die eine rechtzeitige Beantragung der finanziellen Mittel zur Auszahlung der Corona-Prämie gegebenenfalls versäumt haben, folgt der Rechtslage, dass die Nichtbeantragung und der daran anknüpfende Wegfall des Prämienanspruchs nach § 150a SGB XI a. F. die Verletzung einer arbeitsvertraglichen Nebenpflicht der Pflegeeinrichtung bzw. des Arbeitgebers gegenüber den berechtigten Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern darstellt. Letztere könnten daher einen Schadenersatzanspruch in entsprechender Höhe gegen ihre Arbeitgeber geltend machen. Vor dem Hintergrund dieser Rechtslage ist die Bundesregierung der Auffassung, dass anspruchsberechtigte Beschäftigte, die noch keine Corona-Prämie erhalten haben sollten, diese von ihrem Arbeitgeber im Wege des Schadenersatzes einfordern können.

Der Anspruch der berechtigten Beschäftigten gegen ihre Arbeitgeber auf den Corona-Pflegebonus nach derzeitiger Fassung des § 150a SGB XI besteht unabhängig davon, ob der Arbeitgeber die Vorauszahlung des Bonus beantragt hat. Der Anspruch der Beschäftigten ist von den Arbeitgebern bis spätestens zum 31. Dezember 2022 zu erfüllen. Nach diesem Zeitpunkt kann die Auszahlung von jedem Beschäftigten völlig unabhängig von der Frage verlangt werden, ob der Arbeitgeber den Pflegekassen die Bonusbeträge (rechtzeitig) gemeldet oder die Vorauszahlung erhalten hat.

4. Wie bewertet die Bundesregierung das in dem Prüfbericht angemahnte betrügerische Verhalten einiger Unternehmerinnen und Unternehmer?

Soweit Unternehmensinhaber für sich und gegebenenfalls andere Inhaber eine Auszahlung der Corona-Prämie beantragt haben, dürfte nach Auffassung der Bundesregierung in der Regel der Straftatbestand des (gegebenenfalls gewerbsmäßigen) Betruges oder Betrugsversuchs verwirklicht sein, da im Antragsverfahren sehr deutlich gemacht wurde, dass nur abhängig Beschäftigte, nicht aber Unternehmensbeteiligte berechtigt sind. Gleiches dürfte für den Fall gelten, dass beschäftigte Leitungskräfte eine Tätigkeit in der direkten Pflege und Betreuung von Pflegebedürftigen und damit einen höheren Prämienanspruch vorgeschützt haben. Die maßgebliche strafrechtliche Würdigung dieses Verhaltens im Einzelfall obliegt den zuständigen Strafverfolgungsbehörden der Länder.

Nach dem Willen des Gesetzgebers sollte die Auszahlung der Prämie zügig und möglichst unbürokratisch erfolgen. Dies war nur über ein Vorauszahlungsverfahren und eine summarische Antragstellung über die Arbeitgeber zu bewerkstelligen, weil anderenfalls statt ca. 30 000 Anträgen etwa – wie vom BRH vorgeschlagen – 1,2 Millionen Anträge der Berechtigten selbst unter gleichzeitiger Neuetablierung eines Zahlungsweges von den Pflegekassen hätten bearbeitet werden müssen. Dies wäre ohne deutlich längere Vorlaufzeit für die Personalplanung der Pflegekassen nicht darstellbar gewesen und hätte zudem einen er-

heblichen Erfüllungsmehraufwand nach sich gezogen. Gleichwohl war mit dem gewählten Verfahren ein offenbar unzureichendes Prüfgeschehen im Nachweisverfahren nicht vorgezeichnet. Vielmehr waren und sind die Pflegekassen verpflichtet, in eigener Verantwortung ausreichende Prüfverfahren vorzusehen. Nach den Feststellungen des BRH war dies nicht überall der Fall.

5. Sind der Bundesregierung genaue Zahlen und Daten bekannt, wie viele berechnete Beschäftigte Prämienzahlungen in einer bestimmten Höhe erhalten haben, und wenn nein, weshalb nicht (wenn ja, bitte nach Bundesländern und Krankenhäusern bzw. Pflegeeinrichtungen aufschlüsseln)?
6. Sind der Bundesregierung genaue Zahlen und Daten bekannt, wie viele Krankenhäuser bzw. Pflegeeinrichtungen Prämienzahlungen beantragt haben, und wenn nein, weshalb nicht (wenn ja, bitte nach Bundesländern aufschlüsseln)?

Die Fragen 5 und 6 werden gemeinsam beantwortet.

Der Bundesregierung ist nicht bekannt, wie viele Beschäftigte der Langzeitpflege die Prämienzahlung nach § 150a SGB XI a. F. erhalten haben. Für den Bereich Langzeitpflege wurden nach Angaben des Spitzenverbandes Bund der Pflegekassen insgesamt 60 685 Anträge von Einrichtungen und Arbeitgebern zu zwei Antragszeiträumen im Jahr 2020 gestellt und Finanzierungen für Corona-Prämien in Höhe von insgesamt 887 Mio. Euro ausgezahlt. Die Zahl der Anträge lässt nur bedingt Rückschlüsse auf die Zahl der damit erfassten Einrichtungen zu, da es denkbar ist, dass einzelne Einrichtungen mehrfache Mitteilungen oder mehrere Einrichtungen eines Trägers ihre Mitteilung gemeinsam abgegeben haben. Die Höhe der für die Langzeitpflege ausgezahlten Mittel entspricht aber in etwa den ursprünglichen Kostenschätzungen auf Basis der Zahl und Struktur der in diesem Bereich Beschäftigten, so dass die Bundesregierung davon ausgeht, dass Prämien die dort Beschäftigten in aller Regel auch erreicht haben.

Für den Krankenhausbereich wurden im Jahr 2020 insgesamt 100 Mio. Euro für Prämienzahlungen an 433 Krankenhäuser ausgereicht, davon 93 Mio. Euro aus der Liquiditätsreserve des Gesundheitsfonds und 7 Mio. Euro von den privaten Krankenversicherungsunternehmen. Im Jahr 2021 wurden 450 Mio. Euro aus Bundesmitteln an 973 Krankenhäuser für Prämienzahlungen ausgezahlt. Laut einer Abfrage des GKV-SV wurden im Jahr 2021 ca. 850 000 Beschäftigte in Krankenhäusern mit einer Prämie begünstigt. Im Jahr 2022 wurden weitere 500 Mio. Euro aus Bundesmitteln für 837 Krankenhäuser bereitgestellt.

Für die Prämienzahlungen im Krankenhausbereich war eine Antragstellung durch die Krankenhäuser nicht erforderlich. Die anspruchsberechtigten Krankenhäuser wurden durch das Institut für das Entgeltsystem im Krankenhaus (InEK) ermittelt. Übersichten über die anspruchsberechtigten Krankenhäuser sind auf der Internetseite des InEK abrufbar.

7. Plant die Bundesregierung, den aktuellen Pflege-Bonus aufgrund der Betrugsfälle auszusetzen oder die Verfahrensregeln zu ändern, und wenn ja, weshalb, und wenn nein, weshalb nicht?

Eine Aussetzung der Vorfinanzierung des Corona-Pflegebonus nach § 150a SGB XI ist nicht möglich und wäre auch nicht sinnvoll, zumal die Beantragung der Bonusvorauszahlungen durch die Pflegeeinrichtungen bis zum 31. Juli 2022 erfolgte und die Pflegekassen verpflichtet waren, die Auszahlungen an die Pflegeeinrichtungen bis zum 30. September 2022 vorzunehmen. Die Pflegeein-

richtungen haben die Auszahlung der Boni an die anspruchsberechtigten Beschäftigten bis zum 31. Dezember 2022 umzusetzen.

8. Weshalb hält die Bundesregierung an den scheinbar fehleranfälligen Verfahrensregelungen fest und entwickelt kein anderes Instrument, um die Gelder an die berechtigten Pflegekräfte auszahlen zu lassen?

Auf die Antwort zu den Fragen 4 und 7 wird verwiesen. Insbesondere das vom BRH vorgeschlagene alternative Verfahren wäre mit einem erheblich höheren Aufwand verbunden, weil für jede Anspruchsberechtigte und jeden Anspruchsberechtigten ein Antragsverfahren durchgeführt und ein Auszahlungsweg eröffnet werden müsste, was kurzfristig und mit den bestehenden Personalkapazitäten der Pflegekassen nicht und insbesondere nicht mit angemessenem Erfüllungsaufwand zu bewerkstelligen ist. Vielmehr ist angezeigt, einer unzureichenden Umsetzung des Nachweisverfahrens entgegenzuwirken.

9. Welche Stellung bezieht die Bundesregierung zu den im BRH-Bericht getätigten Aussagen hinsichtlich der lückenhaften Verfahrenskontrolle und dem Risiko, dass es erneut zu betrügerischem Verhalten kommt?

Die Pflegekassen gestalten das Prüfverfahren in ihrer Rolle als Körperschaften des öffentlichen Rechts im Rahmen der allgemeinen gesetzlichen Anforderungen an Rechts- und Ordnungsgemäßheit sowie Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit weitgehend selbstbestimmt. Die Bundesregierung befindet sich zum Prüfverfahren zum Corona-Pflegebonus im Austausch mit den jeweils zuständigen Aufsichtsbehörden der Pflegekassen. Zudem sind die Pflegekassen nach den Erfahrungen mit dem Auszahlungsprozess für die Corona-Prämie 2020 sensibilisiert.

Im Übrigen wird auf die Antwort zu Frage 10 verwiesen.

10. Mit welchen konkreten Maßnahmen beabsichtigt die Bundesregierung zu gewährleisten, dass berechnete Pflegekräfte sowohl den Corona- als auch den Pflegebonus erhalten?

Das Nachweisverfahren zur Corona-Prämie aus der vergangenen Legislaturperiode und zum Corona-Pflegebonus wurde gesetzlich geregelt. Anders als noch im Nachweisverfahren zur Corona-Prämie hat der Gesetzgeber vorgesehen, dass Arbeitgeber für den Pflegebonus bis zum 15. Februar 2023 zusätzlich zu erklären haben, an wie viele Beschäftigte und zu welchem Zeitpunkt die Bonusauszahlungen erfolgt sind. Diese Angaben lassen sich beispielsweise mit dem in den Vergütungsvereinbarungen festgelegten Personalaufwand von den Pflegekassen nachvollziehbar abgleichen. Diskrepanzen zwischen erfolgter und zu erwartender Bonusauszahlung treten so zu Tage. Überdies erhalten Plausibilisierungs- und vertiefte Einzelfallprüfungen eine deutlich höhere Qualität und die Wahrscheinlichkeit der Aufdeckung von Missbrauch ist deutlich erhöht. Die Bundesregierung setzt sich dafür ein, dass die Pflegekassen von ihren Prüfrechten Gebrauch machen.

Für den Krankenhausbereich ist in den Regelungen zu den Prämienzahlungen vorgesehen, dass die Krankenhäuser, die finanzielle Mittel für Prämienzahlungen erhalten haben, die zweckentsprechende Verwendung der Mittel durch eine Bestätigung des Jahresabschlussprüfers nachzuweisen haben. Werden die Bestätigungen nicht oder nicht vollständig vorgelegt oder wurden die Mittel nicht zweckentsprechend verwendet, hat das Krankenhaus die Mittel zurückzahlen.

11. Wie wird sich die Bundesregierung verhalten, wenn entsprechende Fristen verstreichen und immer noch Tausende berechnete Pflegekräfte keine Prämienzahlungen erhalten haben, die mehrfach versprochen wurden?

Auf die Antwort zu Frage 3 wird verwiesen.

