



Bericht nach § 88 Absatz 2 BHO

an den Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages

Zahlung einer Corona-Prämie an die Beschäftigten der Pflegeeinrichtungen

Dieser Bericht enthält das vom Bundesrechnungshof abschließend im Sinne des § 96 Absatz 4 BHO festgestellte Prüfungsergebnis. Er ist auf der Internetseite des Bundesrechnungshofes veröffentlicht (www.bundesrechnungshof.de).

Gz.: IX 4 – 2021 – 0661

21. Oktober 2022

Dieser Bericht des Bundesrechnungshofes ist urheberrechtlich geschützt.

Fehler der Corona-Prämie beim Pflegebonus nicht wiederholen

856 Mio. Euro gab der Bund im Jahr 2020 für die „Corona-Prämie“ aus. Das Auszahlungsverfahren hat sich als missbrauchs- und fehleranfällig erwiesen. Die Kontrollmöglichkeiten waren unzureichend. In diesem Jahr sind Ausgaben von insgesamt 1 Mrd. Euro für den „Pflegebonus“ vorgesehen. Es ist zu befürchten, dass sich die Mängel des Verfahrens bei der Auszahlung des Pflegebonus wiederholen.

Worum geht es?

Im Jahr 2020 zahlte der Bund an die Beschäftigten der Pflegeeinrichtungen eine „Corona-Prämie“. Das Kontrollverfahren erwies sich als ungeeignet. Im Normalfall ließ es sich nicht prüfen, ob tatsächlich nur Beschäftigte oder auch Unternehmensinhaber bzw. Geschäftsleitungen die Corona-Prämie erhalten hatten. Zudem konnte nicht festgestellt werden, ob die Beschäftigten die Corona-Prämie in der richtigen Höhe erhalten hatten.

Was ist zu tun?

Gegenwärtig wird der Pflegebonus an die Beschäftigten der Pflegeeinrichtungen ausgezahlt. Auszahlungsverfahren und Kontrollmöglichkeiten entsprechen im Wesentlichen denen der Corona-Prämie. Es ist daher zu befürchten, dass sich die gleichen Defizite erneut zeigen werden. Das Kontrollverfahren und die Rückzahlungsverpflichtungen sollten aus Gründen der Rechtssicherheit gesetzlich geregelt werden.

Was ist das Ziel?

Mit einer Gesetzesänderung sollte sichergestellt werden, dass rechtsgrundlose Zahlungen verhindert und zu Unrecht gezahlte Pflegeboni zurückgefordert werden können. Dies sollte sicherstellen, dass die Bundesmittel ausschließlich für den gesetzlich festgelegten Zweck verwendet werden.

Inhaltsverzeichnis

0	Zusammenfassung	5
1	Einleitung	7
2	Auszahlung und Kontrolle	8
3	Unterbliebene Meldungen der Pflegeeinrichtungen	10
3.1	Sachverhalt	10
3.2	Bewertung	11
4	Überhöhte Vorauszahlungen	11
4.1	Sachverhalt	11
4.2	Bewertung	12
5	Zahlung an Inhaber von Pflegeeinrichtungen	12
5.1	Sachverhalt	12
5.2	Bewertung	13
6	Fehlerhafte Zahlungen an Beschäftigte	13
6.1	Sachverhalt	13
6.2	Bewertung	14
7	Verspätete oder unterbliebene Rückforderungen	15
7.1	Sachverhalt	15
7.2	Bewertung	15
8	Zusammenfassende Bewertung und Empfehlung	16

Abkürzungsverzeichnis

B

BGBI. I *Bundesgesetzblatt Teil I*

BMG *Bundesministerium für Gesundheit*

G

GbR *Gesellschaft bürgerlichen Rechts*

I

IK *Institutionskennzeichen*

S

SGB XI *Elftes Buch Sozialgesetzbuch – Soziale Pflegeversicherung*

T

Tnr. *Textnummer*

U

UG *Unternehmergeellschaft*

W

WfbM *Werkstatt für behinderte Menschen*

0 Zusammenfassung

Im Jahr 2020 zahlte der Bund an die Beschäftigten der zugelassenen Pflegeeinrichtungen eine Corona-Prämie. Die Ausgaben hierfür beliefen sich auf 856 Mio. Euro. Der Bundesrechnungshof hat das Verfahren zur Auszahlung und Verwendungskontrolle der Corona-Prämie bei sieben von 33 Pflegekassen geprüft. Er hat dabei Folgendes festgestellt:

- 0.1 Etwa 14 % der von der Prüfung erfassten Pflegeeinrichtungen hatten keine Bundesmittel beantragt. Der Bundesrechnungshof hält es daher für möglich, dass insgesamt eine erhebliche Anzahl der Beschäftigten keine Corona-Prämie erhielt.

Das Bundesministerium für Gesundheit (BMG) hat darauf hingewiesen, dass eine Quantifizierung der Anzahl der unterbliebenen Anträge einen großen Aufwand erfordere und dies in der Kürze der Zeit nicht möglich sei.

Der Spitzenverband Bund der Pflegekassen ist der Meinung, dass weder er noch die Pflegekassen sicherstellen mussten, dass alle Beschäftigten die ihnen zustehende Corona-Prämie auch tatsächlich erhalten.

Das BMG und der Spitzenverband Bund der Pflegekassen konnten bislang nicht klären, aus welchen Gründen die Antragstellung bei so vielen Pflegeeinrichtungen unterblieb (Tnr. 3).

- 0.2 Ein Unternehmen, das mehr als 200 Pflegeeinrichtungen bundesweit betreibt, beantragte für viele seiner Einrichtungen mehr Bundesmittel als es für die Zahlung der Corona-Prämie benötigte. Der Bundesrechnungshof schätzt, dass es insgesamt zu einer Überzahlung von etwa 5 Mio. Euro kam.

Er ist der Auffassung, dass Überzahlungen an einzelne Unternehmen in dieser Größenordnung verhindert werden müssen. Zum einen stellen sich solche Überzahlungen wirtschaftlich als zinslose Darlehen zugunsten der Unternehmen dar. Zum anderen besteht ein unnötiges Ausfallrisiko für den Bund im Falle einer Unternehmensinsolvenz (Tnr. 4).

- 0.3 Insbesondere im ambulanten Pflegebereich beantragten Inhaber von Pflegeeinrichtungen Bundesmittel auch für sich selbst. Einen Anspruch auf eine aus Bundesmitteln finanzierte Corona-Prämie hatten sie nicht.

Das BMG hat darauf hingewiesen, dass die Antragsformulare den eindeutigen Hinweis enthielten, dass die Vorauszahlung nur für die Beschäftigten beantragt werden durfte.

Nach den Feststellungen des Bundesrechnungshofes reichte diese Maßnahme nicht aus, um solche Falschabrechnungen zu verhindern (Tnr. 5).

- 0.4 Beschäftigte erhielten teilweise zu hohe Corona-Prämien (Tnr. 6).
- 0.5 Eine Pflegekasse forderte erst im Sommer 2022 Pflegeeinrichtungen auf, Überzahlungen zurückzuzahlen. Eine weitere Pflegekasse unterließ es, die Bundesmittel von den Pflegeeinrichtungen zurückzufordern, die die Auszahlungsmitteilung zu spät oder überhaupt nicht eingereicht hatten (Tnr. 7).

1 Einleitung

Die Beschäftigten der Pflegeeinrichtungen waren während der COVID-19-Pandemie in besonderem Maße Risiken und Belastungen ausgesetzt. Die Pandemie erschwerte deren Tätigkeit. Belastend war die zeitweise kaum mögliche Einbeziehung naher Angehöriger in die Sterbebegleitung. Dennoch war die Betreuung der Pflegebedürftigen jederzeit sichergestellt.

Als Zeichen der Wertschätzung wollte der Bund im Jahr 2020 sämtlichen Beschäftigten, die in einer zugelassenen Pflegeeinrichtung tätig waren, eine Corona-Prämie zahlen. Einen Anspruch auf die Corona-Prämie hatten zunächst die Beschäftigten der Pflegeeinrichtungen (Pflegekräfte, Mitarbeitende der Verwaltung, Auszubildende und Teilnehmer am Bundesfreiwilligendienst). Aber auch Mitarbeitende externer Dienstleister (z. B. Reinigungskräfte oder Leiharbeitnehmer) sollten die Corona-Prämie erhalten.

Um dies zu ermöglichen, wurde das Elfte Buch Sozialgesetzbuch (SGB XI) ergänzt (§ 150a SGB XI). Am 5. Mai 2020 startete das Gesetzgebungsverfahren. In Kraft getreten ist das Gesetz am 23. Mai 2020. Die Auszahlung der Bundesmittel begann Ende Juni 2020. Zahlreiche Beschäftigte erhielten bereits Ende Juli/Anfang August 2020 die Corona-Prämie.

Voraussetzung war, dass die Beschäftigten in der Zeit vom 1. März 2020 bis 31. Oktober 2020 mindestens drei Monate in einer zugelassenen Pflegeeinrichtung tätig waren.

Die Höhe der Corona-Prämie war gestaffelt:

- Den Höchstsatz von **1 000 Euro** erhielten Vollzeitbeschäftigte, deren Tätigkeitsschwerpunkt in der Pflege und Betreuung der Pflegebedürftigen lag.
- Eine Prämie von **667 Euro** stand Vollzeitbeschäftigten zu, die mindestens zu 25 % ihrer Arbeitszeit gemeinsam mit Pflegebedürftigen tagesstrukturierend, aktivierend, betreuend oder pflegend tätig waren.
- Alle übrigen Vollzeitbeschäftigten bekamen eine Prämie in Höhe von **334 Euro**, unabhängig davon, in welchem Bereich der Pflegeeinrichtung sie arbeiteten und ob sie überhaupt Kontakt mit Pflegebedürftigen hatten.
- Die Prämie für Auszubildende zum Altenpfleger, zu Gesundheits- und Krankenpflegern und zur Pflegefachfrau bzw. zum Pflegefachmann betrug **600 Euro**. Eine **100-Euro-Prämie** erhielten schließlich Teilnehmende eines freiwilligen sozialen Jahres.

Teilzeitbeschäftigte erhielten eine anteilige Corona-Prämie. Erhielten die Beschäftigten die Corona-Prämie im Jahr 2020, mussten sie darauf keine Steuern und Sozialversicherungsbeiträge entrichten.

In Deutschland sind ca. 30 000 Pflegeeinrichtungen zugelassen. Eine Pflegeeinrichtung ist zugelassen, wenn sie mit den Landesverbänden der Pflegekassen einen Versorgungsvertrag geschlossen hat.

Es gibt etwa 14 600 ambulante und knapp 15 300 stationäre Pflegeeinrichtungen. In den Pflegeeinrichtungen sind über 1,2 Millionen Menschen beschäftigt, davon ungefähr 790 000 im stationären und etwa 420 000 im ambulanten Bereich. Diese versorgen 4,2 Millionen Pflegebedürftige.

Das BMG und der Spitzenverband Bund der Pflegekassen erhielten Gelegenheit, zu diesem Bericht Stellung zu nehmen. Das BMG hat die Bundesverbände der Pflegekassen um Hinweise gebeten. Diese hat es in seine Stellungnahme einbezogen. Der Bundesrechnungshof hat die Stellungnahmen berücksichtigt.

Am 30. Juni 2022 ist das Pflegebonusgesetz in Kraft getreten. Der Bundesrechnungshof berücksichtigt dies ebenfalls in diesem Bericht.

2 Auszahlung und Kontrolle

Die Auszahlung der Bundesmittel und deren Verwendungskontrolle waren im Gesetz und in den Prämien-Festlegungen geregelt. Danach stellte der Bund die finanziellen Mittel für die Corona-Prämie den Pflegekassen zur Verfügung, indem er den erforderlichen Betrag an den Ausgleichsfonds zahlte.¹ Die Pflegekassen leiteten anschließend die Bundesmittel an die Arbeitgeber weiter. Diese zahlten die Corona-Prämie an die Beschäftigten aus.

Im Einzelnen:

Zum 1. Januar 2020 gab es 105 Pflegekassen. Davon waren 33 Pflegekassen in das Verfahren eingebunden. Für jede der 30 000 Pflegeeinrichtungen war eine dieser 33 Pflegekassen zuständig.

Auszahlung und Kontrolle hatte der Spitzenverband Bund der Pflegekassen im Benehmen mit den Bundesvereinigungen der Träger stationärer und ambulanter Pflegeeinrichtungen und Verbänden der externen Dienstleister in den Prämien-Festlegungen konkretisiert. Diese Regelungen wurden dort als Melde- und Nachweisverfahren bezeichnet.

Die Prämien-Festlegungen mit den Bundesvereinigungen der Träger stationärer und ambulanter Pflegeeinrichtungen (sog. Prämien-Festlegungen Teil 1) beschloss der Spitzenverband

¹ Im Herbst 2020 zahlte der Bund aufgrund des zweiten Nachtragshaushaltsgesetzes 2020 (BGBl. I, S. 1669 ff.) 1,8 Mrd. Euro an den Ausgleichsfonds der Sozialen Pflegeversicherung. Die Zahlung diente dem Ausgleich pandemiebedingter Mehrausgaben (Kapitel 15 02 Titel 636 02). Nach Ansicht der damaligen Bundesregierung wurden mit der Zahlung auch die Ausgaben der Pflegekassen für die Corona-Prämie ausgeglichen (Bundestagsdrucksache 19/29946, S. 12 [Frage 21]).

Bund der Pflegekassen am 29. Mai 2020. Seine Zustimmung erteilte das BMG am 9. Juni 2020. Die Umsetzung der Prämien-Festlegungen mit den Verbänden der externen Dienstleister (sog. Prämien-Festlegungen Teil 2) gestaltete sich hingegen schwieriger. Im Unterschied zu den Pflegeeinrichtungen unterhalten die Pflegekassen keine Vertragsbeziehungen zu den externen Dienstleistern und deren Verbänden. Der Spitzenverband Bund der Pflegekassen musste zunächst die Verbände identifizieren, deren Stellungnahmen er benötigte. Die Prämien-Festlegungen Teil 2 beschloss er am 15. Juni 2020. Die Zustimmung des BMG erging am 16. Juni 2020.

Die Pflegeeinrichtungen hatten den Pflegekassen bis zum 19. Juni 2020 den Betrag zu melden, den sie für die Zahlung der Prämie an die Beschäftigten benötigten, die bereits zu diesem Zeitpunkt die Voraussetzungen erfüllten. Die Frist für die externen Dienstleister endete am 29. Juni 2020. Die Pflegekassen waren verpflichtet, den Pflegeeinrichtungen und externen Dienstleistern (Arbeitgebern) den gemeldeten Betrag bis spätestens 15. Juli 2020 zur Verfügung zu stellen. Bis zum 15. November 2020 mussten die Arbeitgeber den Betrag gemeldet haben, den sie für die Zahlung der Corona-Prämie an die übrigen Beschäftigten benötigten. Die Pflegekassen mussten bis spätestens 15. Dezember 2020 den gemeldeten Betrag an die Arbeitgeber gezahlt haben.

Die Arbeitgeber mussten bis spätestens 15. Februar 2021 gegenüber den Pflegekassen nachweisen, dass und in welcher Höhe sie ihren Beschäftigten die Corona-Prämie gezahlt hatten. Wenn sich dabei herausstellte, dass der nachgewiesene Betrag geringer war als der gemeldete, waren die Arbeitgeber verpflichtet, den Differenzbetrag unverzüglich und unaufgefordert an die Pflegekasse zurückzuzahlen. Wenn sie bis zum 15. Februar 2021 keinen Nachweis eingereicht hatten, mussten sie die erhaltenen Bundesmittel unaufgefordert vollständig zurückzahlen.

Als Nachweis, dass die Beschäftigten die Corona-Prämie erhalten hatten, diente die sogenannte Auszahlungsmitteilung. Die Auszahlungsmitteilung war von den Arbeitgebern auszufüllen. Einzutragen waren die arbeitgeberinterne Personalnummer, das Vollzeitäquivalent² und der jeweilige Prämienbetrag. Der Spitzenverband Bund der Pflegekassen teilte dem Bundesrechnungshof mit, dass er sich aus datenschutzrechtlichen Gründen für die Personalnummer entschieden habe.

Zusätzlich konnten die Pflegekassen von den Arbeitgebern verlangen, ihnen die Entgeltabrechnungen in pseudonymisierter Form vorzulegen, aus denen sich die Prämien-Zahlung an die Beschäftigten ergab. In begründeten Fällen waren sie berechtigt, die Vorlage weiterer Nachweise zu fordern, die die Auszahlung bzw. die Berechnung der ausgezahlten Prämien belegen.

² Ein Vollzeitäquivalent (VZÄ) ist ein Beschäftigter mit einer wöchentlichen Arbeitszeit von mindestens 35 Stunden (1,00 VZÄ). Bei Teilzeitbeschäftigten ergibt sich der VZÄ-Wert aus dem anteiligen Verhältnis aus der vertraglich vereinbarten bzw. tatsächlich geleisteten Wochenarbeitszeit des Teilzeitbeschäftigten zur regelmäßigen Wochenarbeitszeit eines Vollzeitbeschäftigten derselben Pflegeeinrichtung. (Beispiel: Wochenarbeitszeit des Teilzeitbeschäftigten: 32 Stunden. Regelmäßige Wochenarbeitszeit 38,5 Stunden. VZÄ: 32 Stunden / 38,5 Stunden = 0,83 VZÄ).

Der Bundesrechnungshof hat bei sieben Pflegekassen das Melde- und Nachweisverfahren geprüft. Sechs dieser Pflegekassen waren für zusammen über 11 400 Pflegeeinrichtungen zuständig. Eine Pflegekasse konnte die Anzahl der Pflegeeinrichtungen, für die sie zuständig war, nicht nennen.

3 Unterbliebene Meldungen der Pflegeeinrichtungen

3.1 Sachverhalt

Nicht alle geprüften Pflegeeinrichtungen haben Bundesmittel bei den Pflegekassen beantragt. Von den in die Prüfung einbezogenen 11 400 Pflegeeinrichtungen hatten ca. 1 700 keine Meldungen eingereicht. Dies entspricht einer Quote von 14,5 %.

Der Spitzenverband Bund der Pflegekassen wies darauf hin, dass es den Bundesverbänden der Pflegekassen in der Kürze der Zeit nicht möglich sei, die Zahlen zu überprüfen. Die Pflegekassen müssten auch nicht sicherstellen, dass alle Berechtigten die Corona-Prämie erhalten. Ein Grund für die unterbliebenen Meldungen könne jedoch sein, dass bei größeren Trägern mit zahlreichen Einrichtungen die Bundesmittel für sämtliche Einrichtungen über eine Stelle zentral abgerechnet wurden.

Ein Bundesverband machte darauf aufmerksam, dass es auch einzelne Pflegeeinrichtungen mit mehreren Institutionskennzeichen (IK)³ gibt, z. B. jeweils separat für die Demenz-Station und die Normalstation. Bei diesen Einrichtungen wurden zum Teil alle Beschäftigten über ein IK beantragt und abgerechnet. Ein anderer Bundesverband erklärte, dass aufgrund von Urlaubs- bzw. Krankheitszeiten der zuständigen Mitarbeitenden die Einreichungsfristen versäumt worden seien.

Es gäbe auch Hinweise, dass einige Einrichtungen zwar die Prämie an ihre Mitarbeitenden ausgezahlt hätten, ohne jedoch die Summe über die zuständige Pflegekasse beantragt zu haben. Der Spitzenverband Bund der Pflegekassen sehe keine Grundlage, die Gründe für die unterbliebenen Meldungen zu ermitteln.

³ Institutionskennzeichen sind neunstellige Ziffernfolgen, hinter denen sich ein Datensatz verbirgt, auf dessen Grundlage der Zahlungsverkehr mit den Leistungserbringern abgewickelt wird. Alle Vertragspartner, die für die Sozialversicherungsträger Leistungen erbringen, erhalten ein IK. Damit können das Abrechnungsverfahren und der Zahlungsverkehr maschinell erledigt werden.

3.2 Bewertung

Möglicherweise haben Pflegeeinrichtungen keine Bundesmittel beantragt, weil sie ihren Beschäftigten keine Corona-Prämie gezahlt haben. Im Hinblick auf den mit der Corona-Prämie bezweckten Belohnungseffekt hält der Bundesrechnungshof eine Quote von 14,5 % unterbliebener Meldungen für deutlich zu hoch.

Auch der Bundesrechnungshof ist der Ansicht, dass die Pflegekassen nicht sicherstellen müssen, dass alle Berechtigten die Corona-Prämie erhalten. Allerdings hält er es für möglich, dass die Pflegekassen mit Hilfe des IK feststellen, ob vermehrt eine bestimmte Art von Pflegeeinrichtungen (ambulante oder stationäre Einrichtungen) oder Pflegeeinrichtungen in bestimmten Regionen keine Bundesmittel beantragt hatten. Entsprechende Ziffernbereiche besitzt das IK. Aus diesen Informationen könnten sich Anhaltspunkte ergeben, weshalb so viele Meldungen unterblieben sind.

Nach Auffassung des Bundesrechnungshofes sind die Hintergründe der hohen Quote an unterbliebenen Meldungen aufzuklären.

4 Überhöhte Vorauszahlungen

4.1 Sachverhalt

Ein Unternehmen hatte für die von ihm betriebenen Pflegeeinrichtungen deutlich überhöhte Vorauszahlungen beantragt und erhalten.

Das Unternehmen unterhält laut den Angaben auf seiner Homepage an mehr als 200 Standorten ambulante und stationäre Pflegeeinrichtungen. Der Bundesrechnungshof hat von insgesamt 22 Pflegeeinrichtungen dieses Unternehmens die Meldungen und Nachweise gesichtet. Dabei zeigte sich, dass das Unternehmen für seine Pflegeeinrichtungen der jeweils zuständigen Pflegekasse regelmäßig einen zu hohen Betrag gemeldet hatte. In den geprüften 22 Fällen belief sich die Überzahlung auf insgesamt über 420 000 Euro. Das waren im Durchschnitt 19 000 Euro je Einrichtung. Falls das Unternehmen für jede Pflegeeinrichtung eine Überzahlung in dieser Größenordnung gemeldet haben sollte, ergäbe dies eine Überzahlung von insgesamt 5,1 Mio. Euro.

In den vom Bundesrechnungshof geprüften Fällen hat das Unternehmen die zu viel gezahlten Bundesmittel zurückgezahlt, sobald es dazu von der jeweiligen Pflegekasse aufgefordert worden war.

Das BMG hat eingewendet, dass eine detaillierte Prüfung der Anspruchsvoraussetzungen vor Auszahlung der Bundesmittel einen deutlich erhöhten Erfüllungsaufwand zur Folge gehabt hätte. Die geschätzte Fallzeit von 20 Minuten je Antrag würde sich damit erheblich erhöhen.

Außerdem könne der Gesetzgeber davon ausgehen, dass sich die Arbeitgeber rechtskonform verhalten. Zudem würde durch das praktizierte Verfahren der Vorauszahlung ein Insolvenzrisiko der Pflegeeinrichtungen erheblich reduziert. Die unbürokratische Vorauszahlung sei ein wichtiges Anliegen der Pflege(mindestlohn)kommission gewesen. Diese hätte auf Bitte der damaligen Bundesminister für Gesundheit sowie Arbeit und Soziales den Vorschlag für die Corona-Prämie 2020 und das entsprechende Auszahlungsverfahren erarbeitet, die dann entsprechend gesetzlich umgesetzt worden seien.

4.2 Bewertung

Wirtschaftlich betrachtet gewährte der Bund dem Unternehmen ein zinsloses Darlehen, für das es zudem keine Sicherheitsleistungen erbringen musste.

Der Bundesrechnungshof bleibt bei seiner Auffassung, dass Überzahlungen in Millionenhöhe an einzelne Arbeitgeber hätten verhindert werden müssen. Dies hätte beispielsweise durch eine angemessene Verzinsung der Überzahlungen (z. B. in Höhe des Verzugszinses) erreicht werden können. Bei einer angemessenen Verzinsung dürften Arbeitgeber eher bestrebt sein, Bundesmittel nur in der zutreffenden Höhe geltend zu machen. Hinzu kommt, dass eine derartige Überzahlung ein Ausfallrisiko für den Bund im Fall einer Unternehmensinsolvenz darstellt.

5 Zahlung an Inhaber von Pflegeeinrichtungen

5.1 Sachverhalt

Vor allem im ambulanten Bereich haben Inhaber von Pflegeeinrichtungen Bundesmittel auch für sich selbst beantragt.

Pflegeeinrichtungen sind privatwirtschaftliche Unternehmen. Insbesondere der ambulante Bereich ist geprägt von kleineren, inhabergeführten Unternehmen. Oftmals haben diese Pflegeeinrichtungen die Rechtsform eines Einzelkaufmanns. Aber auch die Rechtsformen einer GmbH oder Unternehmergesellschaft (haftungsbeschränkt [UG]) sind weit verbreitet. Im ambulanten Bereich ist oftmals die Geschäftsführung auch einziger Gesellschafter der Gesellschaft. Pflegeeinrichtungen mit mehreren Inhabern können unter anderem in der Rechtsform einer Gesellschaft des bürgerlichen Rechts (GbR) geführt werden.

Die Pflegeeinrichtungen hatten in die Auszahlungsmitteilung lediglich die arbeitgeberinterne Personalnummer ihrer Beschäftigten, den jeweiligen Prämienbetrag und das Vollzeitäquivalent einzutragen. Gelegentlich enthielten die von den Arbeitgebern zur Verfügung gestellten Unterlagen weitere Informationen (z. B. die Namen der Prämienempfänger). Nur aufgrund dieser Informationen konnte der Bundesrechnungshof feststellen, dass in mehreren Fällen

Inhaber von ambulanten Pflegeeinrichtungen (Einzelkaufmann, Gesellschafter einer GbR oder Geschäftsführung einer GmbH bzw. UG (haftungsbeschränkt)) für sich selbst Bundesmittel geltend gemacht hatten.

Die Bundesverbände berichteten, dass die Pflegekassen vereinzelt die Zahlung von Corona-Prämien an Geschäftsführung bzw. Inhaber von Pflegeeinrichtungen abgelehnt hätten, wenn keine Berechtigung aus den vorliegenden Anträgen/Unterlagen ersichtlich war. Das BMG bestätigte, dass die Corona-Prämie ausschließlich Beschäftigten zustand. Es wies darauf hin, dass in den Antragsformularen sehr deutlich gemacht wurde, dass die Vorauszahlung nur für die Beschäftigten (und nicht für Geschäftsführung) beantragt werden könne.

5.2 Bewertung

Die Inhaber von Pflegeeinrichtungen sind keine Beschäftigten. Sie hatten selbst keinen Anspruch auf eine aus Bundesmitteln finanzierte Corona-Prämie. Vielmehr waren sie verpflichtet, die Corona-Prämie an ihre Beschäftigten zu zahlen.

Auffällig ist, dass der Bundesrechnungshof regelmäßig Anhaltspunkte für Zahlungen an Inhaber fand, sobald die Unterlagen – abweichend vom Normalfall – zusätzliche Informationen enthielten. Dies lässt auf eine hohe Dunkelziffer schließen.

Beim Nachweisverfahren für den Pflegebonus sollten die Pflegekassen verstärkt auf Hinweise achten, ob für Inhaber bzw. die Geschäftsführung von Pflegeeinrichtungen Bundesmittel geltend gemacht wurden.

6 Fehlerhafte Zahlungen an Beschäftigte

6.1 Sachverhalt

In einigen Fällen zahlten Arbeitgeber den Leitern ihrer stationären Pflegeeinrichtungen den Höchstsatz (1 000 Euro). In einem Fall erhielt ein Mitarbeitender der Buchhaltung den Höchstsatz.

Auch diese Fälle konnte der Bundesrechnungshof nur identifizieren, weil die von den Arbeitgebern eingereichten Unterlagen zusätzliche Informationen enthielten (Namen und Funktion der Prämienempfänger). Allein mit den Angaben in der Auszahlungsmitteilung (arbeitgeberinterne Personalnummer, Vollzeitäquivalent und Prämienbetrag) wäre eine Identifizierung nicht möglich gewesen.

Zwei externe Dienstleister, die laut Angaben auf ihrer Homepage Catering- und Wäschedienste bzw. Reinigungsleistungen für Pflegeeinrichtungen erbringen, gewährten ihren

Beschäftigten eine Corona-Prämie von 667 Euro. Dieser Prämiensatz stand Beschäftigten zu, die mindestens 25 % ihrer Arbeitszeit gemeinsam mit Pflegebedürftigen tagesstrukturierend, aktivierend, betreuend oder pflegend tätig waren.

In zwei Fällen zahlten Pflegekassen Bundesmittel an Arbeitgeber, deren Beschäftigte nicht in einer zugelassenen Pflegeeinrichtung tätig waren. In einem Fall setzte ein externer Dienstleister seine Beschäftigten in einer Werkstatt für behinderte Menschen (WfbM) ein.

Im zweiten Fall zahlte die Pflegekasse Bundesmittel an eine Holding, die (lediglich) Kapitalbeteiligungen an rechtlich selbständigen Pflegeeinrichtungen hielt. Die Holding verwendete die Bundesmittel, um einigen ihrer Mitarbeitenden eine Corona-Prämie zu zahlen. Unter anderem erhielten ein Geschäftsführer, der Leiter Finanzen und Controlling sowie eine Mitarbeitende des Human Resources Managements jeweils eine Corona-Prämie. Inzwischen hat die Holding die Bundesmittel an die Pflegekasse zurückgezahlt.

6.2 Bewertung

Die oben genannten Beschäftigten haben eine aus Bundesmitteln finanzierte Corona-Prämie erhalten, auf die sie entweder überhaupt keinen Anspruch oder zumindest nicht in der gezahlten Höhe hatten.

Der Bundesrechnungshof geht davon aus, dass die Leitung einer Pflegeeinrichtung überwiegend administrative Aufgaben erledigt. Er bezweifelt daher, dass Mitarbeitende in dieser Funktion in der direkten Pflege und Betreuung von Pflegebedürftigen eingesetzt werden. Er hält es auch für ausgeschlossen, dass Pflegebedürftige von Mitarbeitenden der Buchhaltung gepflegt und betreut wurden. Insofern hatten diese Beschäftigten keinen Anspruch auf den Höchstsatz.

Es ist unwahrscheinlich, dass Beschäftigte von externen Dienstleistern aus dem Bereich Catering- und Wäschedienste bzw. Reinigungsleistungen gemeinsam mit Pflegebedürftigen tagesstrukturierend, aktivierend, betreuend oder pflegend tätig waren. Der Bundesrechnungshof hält es deshalb für ausgeschlossen, dass diese Beschäftigten einen Anspruch auf eine Corona-Prämie in Höhe von 667 Euro hatten.

Sowohl die WfbM als auch eine Holding sind keine zugelassenen Pflegeeinrichtungen. Die Beschäftigten sind somit nicht in einer Pflegeeinrichtung tätig. Sie hatten daher keinen Anspruch auf eine aus Bundesmitteln finanzierte Corona-Prämie.

Beim Nachweisverfahren für den Pflegebonus sollten die Pflegekassen auf Hinweise achten, ob Arbeitgeber Bundesmittel für Beschäftigte beantragt haben, die entweder keinen Anspruch auf einen Pflegebonus haben oder nicht in der beantragten Höhe.

7 Verspätete oder unterbliebene Rückforderungen

7.1 Sachverhalt

Zahlreiche Arbeitgeber schafften es nicht, die Auszahlungsmitteilung fristgemäß bis zum 15. Februar 2021 bei den Pflegekassen einzureichen.

Eine vom Bundesrechnungshof geprüfte Pflegekasse forderte die Arbeitgeber, die die Auszahlungsmitteilung nicht fristgerecht eingereicht hatten, sofort zur Rückzahlung der Bundesmittel auf. Zahlreiche Arbeitgeber legten Widerspruch gegen den Rückzahlungsbescheid ein. Die Pflegekasse musste deshalb eine Vielzahl von Widerspruchsverfahren durchführen.

Aufgrund der hohen Fallzahlen sah eine andere Pflegekasse zunächst von einer Rückzahlungsaufforderung ab. Stattdessen erinnerte sie die säumigen Arbeitgeber schriftlich an ihre Nachweispflicht, die daraufhin mehrheitlich ihre Auszahlungsmitteilungen nachreichten. Wenn die Pflegekasse auch nach der jeweiligen Aufforderung keine Auszahlungsmitteilung erhalten hatte, forderte sie die gezahlten Bundesmittel von den Arbeitgebern zurück. Dies geschah noch im ersten Halbjahr 2021.

Eine andere Pflegekasse forderte Überzahlungen erst im Sommer 2022 von den Arbeitgebern zurück. Falls die Überzahlung einen Betrag von 4 000 Euro überstieg, sollten die Arbeitgeber die Überzahlung bis Mitte August zurückzahlen. In den übrigen Fällen verrechnete sie die Überzahlungen mit Zahlungsverpflichtungen ihrerseits gegenüber der jeweiligen Pflegeeinrichtung. In den vom Bundesrechnungshof geprüften Fällen forderte diese Pflegekasse von sieben Arbeitgebern insgesamt über 160 000 Euro zurück. Bis September 2022 zahlten vier Arbeitgeber 57 000 Euro zurück.

Eine weitere Pflegekasse hatte es in mehreren Fällen unterlassen, Bundesmittel von den Arbeitgebern zurückzufordern, die die Auszahlungsmitteilung erst Ende des Jahres 2021 oder überhaupt nicht eingereicht hatten. Allein in den vom Bundesrechnungshof geprüften Fällen wurden Bundesmittel in Höhe von über 200 000 Euro nicht zurückgefordert.

7.2 Bewertung

Trotz der eindeutigen Vorgaben sind die Pflegekassen beim Nachweisverfahren nicht einheitlich vorgegangen.

Angesichts der zahlreichen Arbeitgeber, die die Auszahlungsmitteilung nicht fristgerecht eingereicht hatten, ist es allerdings verständlich, dass einzelne Pflegekassen nicht streng nach den Vorgaben der Prämien-Festlegungen vorgehen. Ein rigides Vorgehen aller 33 Pflegekassen hätte sicherlich bundesweit eine erhebliche Unruhe in der Pflegebranche verursacht.

Dennoch ist es inakzeptabel, wenn Pflegekassen erst im Jahr 2022 Arbeitgeber auffordern, die erhaltenen Bundesmittel wegen Überzahlung oder fehlenden Auszahlungsmitteilungen zurückzuzahlen. Dies führt zu einer Ungleichbehandlung der Arbeitgeber. Denn andere Arbeitgeber mussten schon vergangenes Jahr die Bundesmittel zurückzahlen, wenn sie einen zu hohen Betrag beantragt oder die Auszahlungsmitteilung nicht oder deutlich verspätet eingereicht hatten.

Das BMG und der Spitzenverband Bund der Pflegekassen sollten gemeinsam darauf hinwirken, dass die Pflegekassen noch offene Rückforderungen von Bundesmitteln zügig einziehen. Ansonsten besteht die Gefahr, dass es infolge von Insolvenz oder Betriebsaufgabe zu Einnahmeausfällen kommt.

8 Zusammenfassende Bewertung und Empfehlung

Der Bundesrechnungshof ist der Auffassung, dass sich das bei der Corona-Prämie vorgegebene und auch praktizierte Verfahren als missbrauchs- und fehleranfällig erwiesen hat.

Angesichts des finanziellen Volumens der Corona-Prämie waren die Kontrollmöglichkeiten unzureichend. Die vom Bundesrechnungshof gefundenen Fälle von Falschabrechnungen fielen nur auf, weil die Unterlagen – abweichend vom Normalfall – zusätzliche Informationen enthielten. Ohne diese Informationen wären diese Fälle unentdeckt geblieben. Der Bundesrechnungshof hält daher das bisherige Nachweisverfahren als Kontrollinstrument für ungeeignet.

Das BMG hat in seiner Stellungnahme darauf hingewiesen, dass bereits unabhängig vom Berichtsentwurf des Bundesrechnungshofes im Pflegebonusgesetz gesetzlich nachgesteuert worden sei. Nunmehr hätten die Arbeitgeber den Pflegekassen bis spätestens 15. Februar 2023 nicht nur die tatsächliche Auszahlungssumme, sondern zusätzlich auch die Zahl der Empfängerinnen und Empfänger des Pflegebonus anzuzeigen. Der Spitzenverband Bund der Pflegekassen sei erneut ermächtigt worden, das Nähere für das Verfahren einschließlich angemessener Möglichkeiten zur Prüfung, Rückforderung und Aufrechnung durch die Pflegekassen festzulegen.

Nach Einschätzung des Bundesrechnungshofes lässt sich anhand der Zahl der Empfängerinnen und Empfänger nicht feststellen, ob diese den Pflegebonus zu Recht oder in der richtigen Höhe erhalten haben. Bei der Prüfung der Corona-Prämie waren solche Feststellungen nur möglich, wenn die Unterlagen – abweichend vom Normalfall – zusätzliche personenbezogene Daten wie Name und Funktion enthielten. Nur mit diesen Daten ließe sich überprüfen, ob es sich bei den Empfängern um Mitarbeitende oder Inhaber einer Pflegeeinrichtung handelt oder welche Prämienhöhe den Beschäftigten aufgrund ihrer Funktion zustand.

Das BMG hob hervor, dass es bestrebt sei, gesetzliche Regelungen so zu gestalten, dass der daraus resultierende Erfüllungsaufwand für die Wirtschaft und Verwaltung ein vertretbares Maß nicht übersteige und gleichzeitig eine wirtschaftliche Verwendung von Beitragsgeldern durch die Pflegekassen realisiert werden könne. Der Gesetzgeber ging davon aus, dass der Pflegebranche für die Auszahlung der Corona-Prämie Verwaltungskosten von 7 Mio. Euro entstehen.⁴

Der Bundesrechnungshof empfiehlt, beim Pflegebonus die Kontrollmöglichkeiten nachträglich zu erweitern. Insbesondere sollte in Betracht gezogen werden, das gesamte Kontrollverfahren einschließlich der Rückzahlungsvoraussetzungen – nicht zuletzt aus datenschutzrechtlichen Gründen – gesetzlich zu regeln. Den Pflegekassen sollte es erlaubt werden, personenbezogene Daten zu verwenden. Dies sollte noch vor Ablauf der Nachweisfrist am 15. Februar 2023 geschehen.

Die Pflegekassen sollten beim Pflegebonus von ihren Kontrollmöglichkeiten deutlich stärker Gebrauch machen. Sie sollten sicherstellen, dass zu Unrecht gezahlte Bundesmittel zügig zurückgezahlt werden.

Das BMG und der Spitzenverband Bund der Pflegekassen sollten gemeinsam die Pflegekassen darauf hinweisen, dass sie die Bundesmittel unverzüglich zurückzufordern haben, wenn Arbeitgeber im Meldeverfahren einen zu hohen Betrag geltend gemacht haben. Das Gleiche gilt für den Fall, dass Arbeitgeber die Auszahlungsmitteilung verspätet oder gar nicht einreichen.

Ahrendt

Dr. Weber

Wyrwoll

Beglaubigt: Schadow, Tarifbeschäftigte

Wegen elektronischer Bearbeitung ohne Unterschrift und Dienstsiegelabdruck.

⁴ Bundestagsdrucksache 19/18967, S. 8.