

## ***Aufwendungsausgleichsgesetz abschaffen!***

Bürokratie abbauen – Lohnzusatzkosten senken

März 2009

**Ansprechpartner:**

**Abteilung Soziale Sicherung**

T +49 30 2033-1600

[soziale.sicherung@arbeitgeber.de](mailto:soziale.sicherung@arbeitgeber.de)

BDA | Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände

## Zusammenfassung

Das Aufwendungsausgleichsgesetz (AAG), das die Umlageverfahren U1 (Ausgleich der Arbeitgeberaufwendungen für Entgeltfortzahlung) und U2 (Ausgleich der Arbeitgeberaufwendungen für Mutterschaftsleistungen) regelt, sollte abgeschafft werden. Beide Verfahren verursachen bei den Arbeitgebern und den Einzugsstellen (Krankenkassen) hohen bürokratischen Aufwand und unnötige Kosten. Auch deshalb verwundert es nicht, dass kein einziges anderes europäisches Land das deutsche Konstrukt übernommen hat. Die ersatzlose Abschaffung der Umlageverfahren U1 und U2 würde bei den Unternehmen rund 600 Mio. € und bei den Krankenkassen rund 200 Mio. € Verwaltungskosten einsparen und damit die Lohnzusatzkosten senken.

Für ein obligatorisches Ausgleichsverfahren von Entgeltfortzahlungskosten wie dem U1-Verfahren besteht keine Notwendigkeit. Es verursacht hohen Bürokratieaufwand, benachteiligt Kleinbetriebe und begrenzt die Anreize, den Krankenstand zu senken. Soweit Kleinbetriebe an einem solchen Verfahren teilnehmen wollen, kann dies auch auf freiwilliger Grundlage geschehen.

Die dem U2-Verfahren zugrunde liegenden Mutterschaftsleistungen gehören nicht in die Finanzierungsverantwortung der Arbeitgeber und dürfen nicht weiter die Lohnzusatzkosten belasten. Stattdessen ist eine Steuerfinanzierung sachgerecht. Damit erübrigt sich auch die Notwendigkeit des Ausgleichsverfahrens.

## Im Einzelnen

### 1. Zwangsbeteiligung am U1-Verfahren abschaffen

Die obligatorische Teilnahme am U1-Verfahren sollte aufgegeben und Arbeitgebern und Krankenkassen freigestellt werden, ob sie weiter das U1-Verfahren nutzen bzw. anbieten wollen. Die freiwillig teilnehmenden Arbeitgeber sollten das U1-Verfahren zentral bei einer Stelle ihrer Wahl durchführen können – und zwar unabhängig von der Krankenkassenmitgliedschaft der einzelnen Arbeitnehmer. Neben den Krankenkassen sollte es auch allen anderen Einrichtungen möglich

sein, freiwillige Ausgleichsverfahren für Arbeitgeberaufwendungen zur Entgeltfortzahlung anzubieten. Für die Ausgestaltung der freiwilligen Ausgleichsverfahren (z. B. Erstattungssätze) sollten keine gesetzlichen Regelungen gelten. Dies entspricht auch § 12 AAG, der bei den nach dieser Vorschrift zulässigen „freiwilligen Ausgleichsverfahren“ ebenfalls auf gesetzliche Vorgaben zur Ausgestaltung verzichtet.

### 1. Hoher Verwaltungsaufwand, Sonderlast der Kleinbetriebe

Das U1-Verfahren verursacht bei den einbezogenen Kleinbetrieben einen hohen Bürokratie- und Kostenaufwand. Es führt zu einer deutlichen Mehrbelastung der Kleinbetriebe gegenüber den Betrieben, bei denen der Arbeitgeber selbst für die Entgeltfortzahlungskosten in seinem Betrieb aufkommt. In einem aktuellen Gutachten kommt das Institut der deutschen Wirtschaft (IW) Köln zu dem Ergebnis, dass allein der unmittelbar bei den Kleinbetrieben entstehende Administrationsaufwand mit jährlich 566 Mio. € zu Buche schlägt. Bürokratie- und Kostenaufwand entsteht den Arbeitgebern vor allem im Zusammenhang mit der Beitragsabführung im U1-Verfahren sowie durch das aufwändige Erstattungsverfahren im Entgeltfortzahlungsfall. Der einzelne Arbeitgeber muss das U1-Verfahren mit jeder Krankenkasse durchführen, bei der einer seiner Beschäftigten versichert ist. Dementsprechend sind – je nach Satzung der Krankenkasse – jeweils unterschiedliche Erstattungssätze und damit auch unterschiedliche Umlagesätze zugrunde zu legen und vom Arbeitgeber abzuführen.

Zu den unmittelbar bei den Arbeitgebern entstehenden Bürokratiekosten kommen noch die hohen Verwaltungskosten der mit der Durchführung des U1-Verfahrens beauftragten Krankenkassen hinzu, die auf die beteiligten Arbeitgeber umgelegt werden und sie zusätzlich belasten. Der Verwaltungskostenanteil im U1-Verfahren schwankt je nach Krankenkassenart zwischen 4,5 und 9,2 Prozent – im Durchschnitt beträgt er 7,3 Prozent. Insgesamt hat das Umlageverfahren U1 im Jahr 2007 etwa 130 Mio. € Verwaltungskosten bei den Krankenkassen verursacht.

## **2. U1-Verfahren setzt negative Anreize bei Fehlzeitenreduzierung**

Das U1-Verfahren bewirkt zudem, dass Betriebe mit niedrigem Krankenstand (z. B. aufgrund betrieblicher Gesundheitsförderung) ohne Grund für Betriebe mit hohem Krankenstand finanziell eintreten müssen. Die über das U1-Verfahren hergestellte kollektive Finanzierung von Entgeltfortzahlungskosten setzt damit auch negative Anreize zur Fehlzeitenreduzierung, zur betrieblichen Gesundheitsförderung und zur Prävention.

## **3. Betriebe lehnen U1-Verfahren mehrheitlich ab**

Angesichts der Nachteile des U1-Verfahrens haben sich in einer BDA-Betriebsbefragung im April/Mai 2006 daher auch 88 Prozent der am U1-Verfahren teilnehmenden Kleinbetriebe gegen die heutige obligatorische Teilnahme am U1-Verfahren und für eine freiwillige Teilnahme am U1-Verfahren ausgesprochen. Die Befürworter des U1-Verfahrens kamen dabei mehrheitlich aus Betrieben mit hohem Krankenstand, die insoweit von der mit dem U1-Verfahren bewirkten Umverteilung von Entgeltfortzahlungskosten auf Betriebe mit niedrigem Krankenstand einen Kostenvorteil haben.

## **4. Keine überzeugende Begründung für das U1-Verfahren**

Die Behauptung, die Abschaffung des obligatorischen U1-Verfahrens würde zu vermehrten Insolvenzen führen, ist unbegründet. Im Gegenteil bestätigen zahlreiche Untersuchungen, sowohl aus der Zeit vor als auch nach den zum 1. Januar 2006 in Kraft getretenen Änderungen am U1-Verfahren, dass für Insolvenzen andere Gründe ursächlich sind. In einer Untersuchung zur Unternehmensentwicklung der Creditreform Wirtschafts- und Konjunkturforschung aus dem Jahr 2004 wurden die Gründe erforscht, die ein Unternehmen in die Insolvenz zwingen (Mehrfachnennungen). Die Untersuchung ergab, dass rund 70 Prozent der Insolvenzen durch Managementfehler, rund 35 Prozent durch Probleme bzgl. Absatz, Auftragslage oder Konkurrenz, und 20 Prozent durch Finanzierungsprobleme und rund 20 Prozent durch außerhalb des Unternehmens liegende Gründe verursacht wurden. Ein unerwartet

hoher Krankenstand ist in der Liste der Insolvenzgründe nicht zu finden. In einer weiteren Untersuchung des Zentrums für Insolvenz und Sanierung an der Universität Mannheim aus dem Jahr 2006 wurden 58 mögliche Insolvenzursachen auf ihre Relevanz hin untersucht. Als häufige oder sehr häufige unternehmensinterne Ursachen für Insolvenzen gelten danach fehlendes Controlling (79 Prozent), Finanzierungslücken (76 Prozent), unzureichendes Debitorenmanagement (64 Prozent), rigide Führung (57 Prozent), ungenügende Kommunikation (44 Prozent), Investitionsfehler (42 Prozent) und falsche Produktionsplanung (41 Prozent). Auch hier wird ein unerwartet hoher Krankenstand nicht als Insolvenzgrund aufgeführt. Das der Krankenstand nicht aufgeführt ist, ist auch schon deshalb nicht verwunderlich, weil Unternehmen normalerweise mit einem betriebsindividuellen Krankenstand kalkulieren und vermehrte Fehlzeiten unmittelbar keine negativen Kostenfolgen haben.

Im Gegenteil ist sogar davon auszugehen, dass die Abschaffung des obligatorischen U1-Verfahrens ein Beitrag dazu wäre, Insolvenzen bei Kleinbetrieben entgegenzuwirken, weil diese dadurch von Bürokratiekosten in Höhe von rund 700 Mio. € entlastet würden, ihr insoweit bestehender Wettbewerbsnachteil gegenüber den größeren Betrieben beseitigt würde und zudem davon auszugehen ist, dass ihr dadurch erhöhtes Interesse an einem geringen Krankenstand sich auch auf die betriebliche Entwicklung positiv auswirken würde.

## **5. U1-Verfahren zumindest entbürokratisieren**

Sollte der Gesetzgeber – trotz der genannten Bedenken und entgegen dem Interesse der erfassten Arbeitgeber – weiter an einer obligatorischen Teilnahme festhalten, müssen zumindest einige wesentliche Korrekturen im AAG erfolgen:

- Arbeitgeber sollten das U1-Verfahren zentral bei einer Stelle ihrer Wahl durchführen können – und zwar unabhängig von der Krankenkassenmitgliedschaft ihrer einzelnen Arbeitnehmer. Gerade der Kontakt mit einer Vielzahl von Krankenkassen bei der Durchführung des U1-Verfahrens führt in der Entgeltabrechnung der Betriebe zu dem hohen Verwaltungsaufwand.

- Um den Verwaltungsaufwand beim U1-Verfahren zumindest zu reduzieren, ist es zu begrüßen, dass es dem Vorschlag der BDA folgend den Arbeitgebern nunmehr per Gesetz möglich ist, den Erstattungsantrag bei entstandenen Aufwendungen nach dem AAG per Datenfernübertragung an die Krankenkasse zu übermitteln. Bei den Krankenkassen wird damit eine automatisierte Bearbeitung des Antrages möglich. Das Verfahren, das in der Praxis noch nicht zur Verfügung steht, muss so schnell wie möglich eingerichtet werden. Allerdings werden auch mit dem neuen Verfahren längst nicht alle Bürokratieprobleme der betrieblichen Praxis gelöst.

## **II. Mutterschaftsleistungen ausschließlich aus Steuern finanzieren**

Die bisherigen Mutterschaftsleistungen der Arbeitgeber sollten mit allen übrigen Geldleistungen vor und nach der Geburt eines Kindes einheitlich aus Steuermitteln finanziert und zu einer Leistung aus einer Hand zusammengeführt werden.

Nur für den Fall, dass eine solche systemgerechte Lösung nicht sofort umsetzbar ist, könnte als Zwischenlösung auf dem Weg zu diesem Ziel der bisherige Arbeitgeberzuschuss zum Mutterschaftsgeld sowie die Entgeltfortzahlung für Schwangere bei Beschäftigungsverboten mit dem Mutterschaftsgeld der Krankenkassen zu einer einheitlichen Mutterschaftsleistung der gesetzlichen Krankenversicherung zusammengeführt werden.

In beiden Fällen würde der Arbeitgeberzuschuss zum Mutterschaftsgeld als eigenständige Leistung entfallen und damit gleichzeitig die Notwendigkeit des U2-Verfahrens.

### **1. Heutige Finanzierung von Mutterschaftsleistungen erhöht Lohnzusatzkosten und schafft teure Bürokratie**

Mutterschutz ist eine gesamtgesellschaftliche Aufgabe (Art. 6 Abs. 4 Grundgesetz), die folgerichtig von der Allgemeinheit und damit aus dem Steueraufkommen finanziert werden muss. Aus der Pflicht des Arbeitgebers, einen Zuschuss zum Mutterschaftsgeld zu leisten, entstehen den Be-

trieben Kosten von insgesamt rund 1,5 Mrd. € im Jahr. Hinzu kommen für die Arbeitgeber und die Krankenkassen jährliche Administrationskosten für das U2-Verfahren von rund 100 Mio. €.

Die mit dem Arbeitgeberzuschuss verbundenen Lohnzusatzkosten bedeuten für die Arbeitgeber in Deutschland einen Nachteil im internationalen Wettbewerb, denn die wesentliche Finanzierung der Mutterschaftszeit durch den Arbeitgeber ist im europäischen Ausland unbekannt. Deutschland ist das einzige Land in der Europäischen Union, in dem die Arbeitgeber den größten Teil der Mutterschaftsgeldleistungen finanzieren. In den meisten Ländern ist das Mutterschaftsgeld eine Leistung der Sozialversicherung oder es wird aus Steuermitteln finanziert.

Während das Mutterschaftsgeld seit seiner Einführung im Jahr 1968 konstant 13 € bzw. 25 DM pro Kalendertag beträgt, hat sich die Belastung aus dem Mutterschaftsgeldzuschuss der Arbeitgeber, der die Differenz zum vorherigen Nettolohn ausgleichen soll, im Rahmen der allgemeinen Lohnentwicklung immer mehr zu Lasten der Arbeitgeber verschoben. Entsprechend im Ausgangsjahr das Mutterschaftsgeld noch nahezu dem durchschnittlichen Nettoarbeitsentgelt von 22 DM, sodass nur in seltenen Fällen ein Zuschuss vom Arbeitgeber zu zahlen war, hat sich der Arbeitgeberzuschuss mittlerweile zur Hauptleistung gewandelt. Die Gesamtkosten für Mutterschaftsgeldleistungen gehen mittlerweile zu knapp drei Vierteln zu Lasten der Betriebe bzw. lediglich zu gut einem Viertel zu Lasten der Krankenkassen.

Dabei hat das Bundesverfassungsgericht bereits mit Beschluss vom 3. Juli 1985 verfassungsrechtliche Zweifel für den Fall geäußert, dass „nicht mehr der größere Teil der gem. Art. 6 Abs. 4 GG von der Gemeinschaft zu erbringenden Leistungen für den Mutterschutz vom Bund und den Trägern der gesetzlichen Krankenversicherung aufgebracht wird“ (BVerfGE 70, 242, 251). Auch das Bundesarbeitsgericht hat in einem Urteil vom 1. November 1996 (5 AZR 273/94) ausgeführt, dass es „bedenklich ist, dass sich das Verhältnis zwischen Mutterschaftsgeld einerseits und dem von den Arbeitgebern zu zahlenden Zuschuss zum Mutterschaftsgeld andererseits immer mehr zu Lasten der Arbeitgeber verschiebt, ohne dass sich an der Gesetzgebung etwas ändert“.

## 2. Einheitliche Steuerfinanzierung aller Leistungen bei Mutter- und Elternschaft erforderlich

Die Leistungen vor und nach der Geburt eines Kindes müssen künftig einheitlich vom Bund aus Steuermitteln finanziert und zu einer einheitlichen Leistung aus einer Hand zusammengeführt werden. Das verwaltungsaufwändige U2-Verfahren würde auf diese Weise entfallen.

Das heutige Nebeneinander mehrerer Leistungen mit unterschiedlicher Finanzierungs- und Verantwortlichkeit muss überwunden werden:

- Heute erhalten gesetzlich krankenversicherte Mütter in den sechs Wochen vor und den acht Wochen nach der Geburt ihres Kindes von ihrer Krankenkasse Mutterschaftsgeld in Höhe von regelmäßig 13 € pro Kalendertag (§ 13 Mutterschutzgesetz - MuSchG, § 200 Reichsversicherungsordnung - RVO). Das Mutterschaftsgeld wird bislang vom Bund über den pauschalen Bundeszuschuss an die Krankenkassen für versicherungsfremde Leistungen finanziert (§ 221 SGB V). Es beläuft sich auf rund 600 Mio. € jährlich.
- Zusätzlich erhalten Mütter im gleichen Zeitraum den Differenzbetrag zwischen 13 € pro Kalendertag und ihrem vorherigen Nettoarbeitsentgelt als Arbeitgeberzuschuss zum Mutterschaftsgeld (§ 14 MuSchG, § 200 Abs. 2 RVO). Den Arbeitgeberzuschuss zahlen zunächst die Arbeitgeber an die Mütter, allerdings können sie sich den Zuschuss nach § 1 Abs. 2 Aufwendungsausgleichsgesetz (AAG) erstatten lassen. Da die Mittel zur Durchführung von den am Ausgleich beteiligten Arbeitgebern aufgebracht werden müssen, tragen letztlich die Arbeitgeber die Kosten des Arbeitgeberzuschusses.
- Außerdem erhalten Schwangere Entgeltfortzahlung während der Beschäftigungsverbote nach dem Mutterschutzgesetz. Auch diese Aufwendungen der Arbeitgeber fallen unter das Aufwendungsausgleichsgesetz.
- Das Elterngeld wird vom Bund finanziert. Für die Auszahlung sind die nach Landesrecht zu-

ständigen Stellen verantwortlich (Elterngeldstellen).

- Schließlich besteht während der Mutterschutzfrist und der Elternzeit eine Mitgliedschaft in der gesetzlichen Kranken- und Pflegeversicherung, die von den Beitragszahlern sowie über den pauschalen Bundeszuschuss finanziert wird.

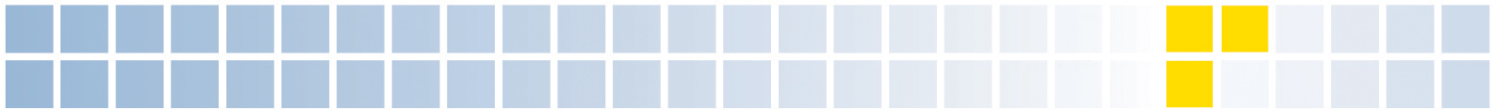
Richtig wäre eine einheitliche Steuerfinanzierung aller mit der Mutter- und Elternschaft zusammenhängenden Leistungen, d. h.

- dem Mutterschaftsgeld,
- dem Arbeitgeberzuschuss zum Mutterschaftsgeld,
- der Entgeltfortzahlung bei Beschäftigungsverboten in der Schwangerschaft,
- dem Elterngeld sowie
- der Mitgliedschaft in der gesetzlichen Kranken- und Pflegeversicherung während der Mutterschutzfristen und der Elternzeit.

Die genannten Leistungen sollten in das aus Steuermitteln finanzierte Elterngeld integriert werden. Damit gäbe es nur noch eine einheitliche Geldleistung in der Zeit vor und nach der Geburt des Kindes, mit einer einheitlichen Finanzierung aus Steuermitteln und einer einheitlichen Abwicklung über die für das Elterngeld zuständigen Stellen. Auf diese Weise würde der heutige „Leistungsdschungel“ gelichtet und Arbeitgeber, Krankenkassen und Eltern von bürokratischer Belastung befreit.

## 3. Beitragsfinanzierte Zwischenlösung über Krankenkassen möglich

Nur für den Fall, dass eine solche systemgerechte Lösung nicht sofort umsetzbar ist, könnte als Zwischenlösung auf dem Weg zu diesem Ziel der bisherige Arbeitgeberzuschuss zum Mutterschaftsgeld mit dem Mutterschaftsgeld der Krankenkasse zu einer Leistung der gesetzlichen Krankenversicherung zusammengeführt werden. Eine solche Finanzierung ist zwar gegenüber einer reinen Steuerfinanzierung die schlechtere Lösung, weil sie dem gesamtgesellschaftlichen Charakter der Mutterschaftsleistungen nicht Rechnung trägt. Sie ist jedoch in jedem Fall gegenüber der heutigen Finanzierung vorzugswürdig:



- Der Bürokratie- und Verwaltungsaufwand würde insgesamt deutlich reduziert, weil statt vier Zahlvorgängen (1. Zahlung des Mutterschaftsgeldes durch die Krankenkasse an die Mutter, 2. Zahlung des Arbeitgeberzuschusses durch den Arbeitgeber an die Mutter, 3. Zahlung des Umlagebeitrags des Arbeitgebers an die Kasse und 4. Erstattung des Arbeitgeberzuschusses durch die Krankenkasse an den Arbeitgeber) nur noch ein einziger Zahlvorgang erforderlich wäre (Zahlung des Mutterschaftsgeldes durch die Krankenkasse an die Mutter).
- Die systemwidrige und im europäischen Kontext einmalige Lastenverschiebung zu Ungunsten der Arbeitgeber würde korrigiert und die Möglichkeit einer späteren vollständigen, ggf. auch schrittweise einzuführenden Steuerfinanzierung offen gehalten.

Sofern es zu einer solchen beitragsfinanzierten Zwischenlösung kommt, muss sichergestellt werden, dass die Unternehmen nicht mit zusätzlichen Bescheinigungs- oder Meldepflichten zur Ermittlung der Höhe der einheitlichen Mutterschaftsleistung belegt werden.