Stellungnahme zum Referentenentwurf des Bundesministeriums der Gesundheit für ein Gesetz zur Neuordnung der Pflegeversicherung (PNOG)

Der Arbeitgeber- und BerufsVerband Privater Pflege e.V. (ABVP) vertritt bundesweit die Interessen der ambulanten und teilstationären Langzeitpflege.

Nachfolgend möchten wir zu dem o.g. Referentenentwurf Stellung nehmen:

Der Referentenentwurf enthält echte Struktur- und Innovationschancen Ein wesentlicher Teil der Finanzstabilisierung erfolgt über eine Leistungssteuerung, Zugangsbegrenzung und Einsparungen bei Pflegebedürftigen, Pflegepersonen und Leistungserbringern.

Einzelleistungen werden in Budgets umgebaut und es werden stärkere Steuerungsinstrumente implementiert. Positiv zu bewerten ist die ab 1. Juli 2028 geplante zukünftige jährliche Steigerung der Leistungsbeträge sowie die geplante Anhebung der Sachleistungsbeträge.

Neue Aufgaben für ambulante und teilstationäre Dienste wie z.B. die Erbringung von Unterstützungsleistungen bei der Nutzung von digitalen Pflegeanwendungen nach § 40c SGB XI-E sollten nur dann eingeführt werden, wenn Vorhaltung, Personal- und Sachkosten, IT-Aufwand, Haftung und Dokumentation verbindlich refinanziert sind. Einzelne Anschubhilfen unterstützen, lösen aber nicht die erhebliche Kostenbelastung für den Transformationsprozess.

Zu einzelnen Punkten:

§ 28 a SGB XI-E:

Der Entlastungsbetrag nach § 45b SGB XI stellt bislang eine zentrale Unterstützungsleistung dar.

Insbesondere Menschen mit Pflegegrad 1 verfügen häufig über keine oder nur sehr eingeschränkte weitere Leistungsansprüche.

Der monatliche Entlastungsbetrag ermöglicht beispielsweise:

- Unterstützung im Haushalt
- Begleitung im Alltag
- Betreuungsangebote

- Angebote zur Unterstützung im Alltag
- Nutzung von Tagespflegeleistungen

Gerade bei beginnender Pflegebedürftigkeit hat diese Leistung eine hohe präventive Wirkung und sollte daher beibehalten werden.

§ 45 b SGB XI-E:

Das neu geplante Sozialraumbudget sollte auch ambulante Dienste und Tages- wie Nachtpflegen als möglichen Dienstleister aufnehmen.

Unklar ist bisher, ob dieses Budget künftig für Unterkunft und Verpflegung in der Tagespflege genutzt werden kann. Hier bedarf es noch einer Klarstellung.

Der ABVP unterstützt ausdrücklich die Zielrichtung, die häusliche und teilstationäre Versorgung zu stärken. Dieses Ziel kann aber nur erreicht werden, wenn neue Leistungsansprüche und Steuerungsaufgaben nicht durch Leistungskürzungen, Tarifdruck und nicht refinanzierte Leistungen gegenfinanziert werden.

§ 72 Abs. 3 g SGB XI-E:

Zentrale Vorgaben zur tariflichen Entlohnung werden für drei bzw. vier Jahre ausgesetzt. Es gilt bei Vergütungsverhandlungen nach § 89 SGB XI, dass für Vergütungssteigerungen die durchschnittliche Veränderungsrate nach § 71 Abs. 3 SGB V die Obergrenze darstellt. Damit entfällt, ähnlich wie im Entwurf zum GKV-BeitragsstabG, die vollständige Tarifrefinanzierung. So entsteht eine Tarifkostenlücke, wenn Tarifabschlüsse oder marktwirtschaftlich notwendige Lohnerhöhungen stärker steigen als die zulässige Refinanzierung. Hohe Personalkosten, der akute Fachkräftemangel und hohe Qualifikationsanforderungen treffen dann auf eine gedeckelte Vergütungsentwicklung. Dadurch werden Dienste gezwungen, Kosten an anderer Stelle zu sparen, die sich auf die Versorgungssicherheit auswirken können, z.B. weil weite Fahrtzeiten oder andere zeitintensive Leistungen unwirtschaftlich werden.

Die Tarifbindung entpuppt sich dann auch als Wettbewerbsnachteil, weil nicht tarifgebundene Anbieter Löhne langsamer anpassen können. Umgekehrt können Dienste, die die vom Markt geforderte Lohnentwicklung nicht vollständig umsetzen, Personal verlieren. Insoweit entsteht dann ein Zielkonflikt: Entweder wirtschaftliche Stabilität oder Arbeitgeberattraktivität.

Die Regelungen zur Aussetzung der Tarifrefinanzierung verbunden mit der „Festbetonierung“ von Lohnstrukturen sind insgesamt tendenziös, da tarifgebundene Dienste künftig ihren Versorgungsauftrag nicht vollständig werden erfüllen können.

Inakzeptabel aus Sicht des ABVP ist der im Gesetzesentwurf vorgesehene schwere Eingriff in die Tarifautonomie, der gleichzeitig auch aus allgemein arbeitsrechtlichen sowie aus verfassungsrechtlicher Sicht so nicht haltbar ist, nachdem die am 01.01.2027 gezahlten Löhne nicht mehr abgesenkt werden dürfen. Höchstrichterlich ist seit 2009 entschieden, dass die Zahlung von Tariflöhnen stets als angemessen anzuerkennen ist und seit 2022 war die Tarifentlohnung Voraussetzung für einen Versorgungsvertrag. Das Gegenteil wird nun mit der neuen Regelung propagiert.

An dieser Stelle sei angemerkt, dass es 2022 der Gesetzgeber selbst war, der den Abschluss eines Versorgungsvertrages nach § 72 SGB XI gegen den Willen der Leistungserbringer an eine Tarifzahlung gekoppelt hat. Dass die vom Gesetzgeber seinerzeit beschlossene Umsetzung von Tariflöhnen über kurz oder lang zu höheren Löhnen und damit zu einer deutlichen Erhöhung der Pflegekosten auf Grund der Verpflichtung zur Refinanzierung durch die Kassen führen würde, war nicht nur absehbar, sondern wurde politisch billigend in Kauf genommen.

Im Vertrauen auf diese gesetzliche Regelung wurden aber neue Tarifverträge abgeschlossen. Viele Tarifvertragsparteien hatten die Intention, die Bezahlung in der Pflege deutlich zu verbessern. Das war sowohl ein Anliegen auf Arbeitnehmer- wie auch auf Arbeitgeberseite. Auch der ABVP hat dies für seine Mitglieder umgesetzt. Mit der jetzt beabsichtigten Aussetzung der Refinanzierung von Tarifgehältern

- wird eine Umsetzung weiterer Anpassungen der Tarifvergütungen praktisch unmöglich gemacht
- werden Gehälter voraussichtlich stagnieren
- dies führt zu Rückschritten bei der Rückgewinnung von qualifiziertem Pflegepersonal führen wird. wird der Pflegeberuf insgesamt noch unattraktiver
- wandern in der Pflege tätige Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer in andere Berufsbranchen ab.

Wirtschaftlich erforderliche Lohnsteigerungen einerseits und die Deckelung der Refinanzierung im Gesetzesentwurf andererseits führen zu einer erzwungenen Drucksituation. Von unserer Mitgliedschaft hören wir, dass sie sich gerade dadurch von Insolvenz bedroht sehen. Dadurch entstehen Versorgungslücken, die wir uns mit Blick auf die demographische Entwicklung auf keinen Fall leisten können.

Statt den Pflegediensten, die im Vertrauen auf den Gesetzgeber, ihre Mitarbeiter nach Tarif bezahlen, die wirtschaftlich dringend erforderliche Refinanzierung zu nehmen, sollte der Gesetzgeber lieber die Pflegeversicherung, wie bereits mehrfach von uns gefordert, von der Zahlung versicherungsfremder Leistungen befreien, wie z.B. die Finanzierung von

- Rentenversicherungsbeträgen für pflegende Angehörige

- Beiträge zur Arbeitslosenversicherung

- Kosten der beruflichen Pflegeausbildung

Diese Leistungen sind aus Steuermitteln zu finanzieren. **Aus den oben genannten Gründen lehnt der ABVP e.V. die beabsichtigte Aussetzung der Refinanzierung von Tarifgehältern strikt ab.**

Fazit:

Der Referentenentwurf verfolgt erkennbar das Ziel, die Ausgabenentwicklung der Pflegeversicherung zu begrenzen. Dieses Ziel ist nachvollziehbar.

Allerdings dürfen finanzielle Konsolidierungsmaßnahmen nicht dazu führen, dass die wirtschaftliche Grundlage der Leistungserbringer gefährdet wird.

Bereits heute stehen viele ambulante Dienste unter erheblichem Druck:

- Fachkräftemangel
- steigende Personalkosten,
- steigende Fahrzeugkosten,
- überbordende Bürokratie.

Wenn gleichzeitig die Tarifrefinanzierung begrenzt und die Nachfrage nach Leistungen durch neue Budgetsysteme unsicher wird, entsteht eine doppelte Belastung.

Insbesondere kleinere Träger werden wirtschaftlich an ihre Belastungsgrenzen gelangen.

Um die Ziele des Gesetzes zu erreichen und gleichzeitig die ambulante Versorgungsstruktur zu sichern, sollten folgende Änderungen geprüft werden:

- Beibehaltung der vollständigen Tarifrefinanzierung als Voraussetzung für eine nachhaltige Fachkräftesicherung

- Erhalt eines eigenständigen Entlastungsbetrags für Pflegegrad 1

- Tagespflegen müssen vollständig anhand der neuen Budgets finanziert werden

- Verlässliche Dynamisierung der Leistungsbeträge entsprechend der tatsächlichen Kostenentwicklung

- Konsequente Förderung präventiver und niedrigschwelliger Unterstützungsangebote

Die Zukunft der Pflege wird entscheidend davon abhängen, ob es gelingt, die Versorgung im häuslichen Umfeld dauerhaft zu stärken. Ambulante Pflege und Tagespflege sind dabei keine Randbereiche des Systems, sondern dessen tragende Säulen. Eine Reform, die ihre wirtschaftliche Stabilität und ihre Attraktivität als Arbeitgeber gefährdet, würde langfristig weder den Pflegebedürftigen noch der Pflegeversicherung nutzen.

Der Gesetzgeber sollte deshalb die weitere Beratung des PNOG nutzen, um die berechtigten Interessen der ambulanten Pflege und der Tagespflege stärker zu berücksichtigen und die Reform so auszugestalten, dass finanzielle Stabilität und professionelle Versorgung gleichermaßen gewährleistet werden.

Hannover, den 10.6.2026 gez. ABVP e.V.