Bonn, **10.06.2026**

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

Vorbemerkung

Der vorliegende Referentenentwurf zielt darauf ab, die Finanzierungsgrundlagen der sozialen Pflegeversicherung zu stabilisieren und eine bürgernahe und menschenwürdige Versorgung pflegebedürftiger Menschen sicherzustellen.

Die BAGSO – Bundesarbeitsgemeinschaft der Seniorenorganisationen erkennt an, dass sich die soziale Pflegeversicherung in einer finanziellen Schieflage befindet und dieses Problem nicht allein auf der Einnahmenseite gelöst werden kann. Der nun vorgelegte Gesetzesentwurf greift jedoch zu kurz: Statt der dringend benötigten Strukturreform stellt er ein massives Kürzungsprogramm zulasten von Versicherten, Pflegebedürftigen und ihren Angehörigen[1] dar. Die Tatsache, dass es sich bei der sozialen Pflegeversicherung um eine „Teilkasko"-Versicherung handelt, kann keine Rechtfertigung dafür sein, den versicherten Teil immer weiter zu reduzieren. Bereits jetzt sind die Pflegekosten für viele Familien kaum zu stemmen. Die Finanzierbarkeit von Pflege muss oberste Priorität erhalten, auch um die Legitimation der Sozialen Pflegeversicherung aufrechtzuerhalten.

Die BAGSO appelliert eindringlich an die Bundesregierung, den notwendigen strukturellen Umbau der sozialen Pflegeversicherung anzugehen und eine sozial gerechte Neuordnung auf den Weg zu bringen.

[1] Der Begriff „Angehörige" wird in dieser Stellungnahme stets in einer breiten Definition verwendet, die auch nicht-verwandtschaftliche nahestehende Personen umfasst, die Pflegeverantwortung übernehmen.

Beurteilung der konkreten Maßnahmen

Leistungskürzungen zulasten Pflegebetroffener und Pflegepersonen

Die BAGSO kritisiert die im PNOG geplanten massiven Leistungskürzungen in der ambulanten und stationären Pflege scharf. Pflege darf nicht für immer mehr Menschen zum Armutsrisiko werden. Schon heute sind die Eigenanteile für ambulante und stationäre Pflege für viele Betroffene existenzbedrohend oder nur durch den Bezug von Sozialleistungen (insbesondere Hilfe zur Pflege) bezahlbar. Die notwendige Stabilisierung der Finanzierung des Pflegesystems darf nicht in erster Linie zulasten der Pflegebedürftigen und ihrer Angehörigen erfolgen.

Das Armutsrisiko Pflege würde durch den vorliegenden Referentenentwurf gleich durch mehrere Maßnahmen verschärft:

- **Höhere Zugangshürden:** Geänderte Vorgaben bei der Begutachtung der Pflegebedürftigkeit würden zur Folge haben, dass weniger Menschen Leistungen aus der Pflegeversicherung erhalten (§ 15 Abs. 3 S. 4 SGB XI neu);
- **Gekürzte Leistungen**: Der Entlastungsbetrag für Betroffene beim Pflegegrad 1 soll gestrichen werden (§ 45b SGB XI alt; § 28a S. 1 Nr. 11 SGB XI alt); das Pflegegeld (alt) bzw. das Entlastungsbudget (neu) soll in den ersten drei Monaten bei erstmaligem Bezug in den Pflegegraden 2 und 3 halbiert werden (§ 37 Abs. 2 S. 5 SGB neu); die gestaffelten Leistungszuschläge für den einrichtungseinheitlichen Eigenanteil in der vollstationären Pflege (§ 43c SGB XI neu) sollen um sechs Monate verzögert werden.

Auch für pflegende Angehörige sind gravierende Einbußen vorgesehen:

- **Kürzung der Rentenversicherungsbeiträge**: Die BAGSO spricht sich klar gegen eine Kürzung der Rentenversicherungsbeiträge für pflegende Angehörige aus, da dies für sie eine Erhöhung des Armutsrisikos im Alter bedeutet. Im Gegenteil bräuchte es eine Entlastung pflegender Angehöriger (siehe unten).
- **Beschränkung der Verhinderungspflege**: Der Wegfall des eigenständigen Budgets für Verhinderungspflege verringert Entlastungsmöglichkeiten für Pflegepersonen

(§ 39, § 42a SGB XI alt). Dies wird von dem neu vorgesehenen Überbrückungsbudget nicht aufgefangen.

Hohe Eigenanteile und der Wegfall von Entlastungen erhöhen die Gefahr einer existenzbedrohenden Armut im Pflegefall. Eine immer höhere finanzielle Belastung Pflegebetroffener sowie ihrer Angehörigen hat negative Auswirkungen auf ihre Lebensqualität, soziale Teilhabe und Gesundheitschancen – ein Teufelskreis.

Pflegende Angehörige erbringen als „größter Pflegedienst der Nation“ informelle Pflege im geschätzten Wert von über 200 Milliarden Euro jährlich.[2] Mit den Kürzungen im vorliegenden Gesetzesentwurf werden gerade diejenigen geschwächt, die eine unverzichtbare soziale und wirtschaftliche Stütze für das Versorgungssystem darstellen.

Entsprechend hält die BAGSO ihre Forderung nach **Einführung einer Familienpflegezeit und eines Familienpflegegeldes (Lohnersatzleistung)**, wie dies auch der Unabhängige Beirat der Bundesregierung für die Vereinbarkeit von Pflege und Beruf vorschlägt, mit Nachdruck aufrecht.

Stärkung der Prävention und Rehabilitation durch Ausbau von Beratung und Casemanagement

Der wichtigste Hebel, um den Eintritt von Pflegebedürftigkeit zu verzögern oder bestehende Einschränkungen zu lindern und Autonomie möglichst lange zu erhalten, liegt in der Prävention und Rehabilitation. Hierbei gilt es erstens, Möglichkeiten der Prävention und Gesundheitsförderung frühzeitig auszuschöpfen und Maßnahmen der Verhaltens- und Verhältnisprävention zu kombinieren. Zweitens müssen bei bestehender Pflegebedürftigkeit medizinische Rehabilitationspotenziale systematisch genutzt und die geriatrische Rehabilitation gestärkt werden. Drittens ist ein therapeutisch-rehabilitativer Versorgungsansatz als Standard in der Pflege zu etablieren.

Die BAGSO unterstützt daher die grundsätzliche Zielsetzung der Pflegereform, Potenziale der Prävention und Rehabilitation besser und systematischer zu nutzen.

[2] Vgl. Hoff, A. et al. (2025): Der monetäre Wert der Pflegeleistungen von An- und Zugehörigen in Deutschland. GAT Working Paper Series. Zittau/Görlitz. https://gat.hszg.de

Entsprechend begrüßt sie die Einführung eines regional organisierten Leistungsangebots zur **präventionsorientierten fachlichen Begleitung** und Unterstützung von Pflegebedürftigen aller Pflegegrade und ihrer Angehörigen (§ 7c SGB XI neu). Dies ist ein Schritt in die richtige Richtung. Die Beratung muss jedoch zwingend mit einem bedarfsgerechten Ausbau der Präventions-, Rehabilitations- und Pflegeangebote vor Ort einhergehen. Im PNOG-Referentenentwurf wird nicht benannt, wie diese notwendige Infrastruktur sichergestellt werden soll. Dies wird nach Ansicht der BAGSO nur möglich, indem Kommunen eine umfassende Verantwortung für die Steuerung und Koordinierung der benötigten Angebote übertragen wird (siehe nächstes Kapitel).

Da das Fallmanagement der Pflegekassen im PNOG-Referentenentwurf (gemäß § 7a SGB XI neu) auf Pflegebedürftige mit besonderem Unterstützungsbedarf begrenzt wird, müssen ergänzende Strukturen die frühzeitige Beratung vor Eintritt von Pflegebedürftigkeit sicherstellen. Zur effektiveren Vorbeugung von Krankheitsrisiken und Pflegebedürftigkeit verweist die BAGSO auf ihre langjährige Forderung, flächendeckend präventive Hausbesuche nach dem Vorbild der niederländischen Küchentischgespräche einzuführen. Diese Beratung setzt im höheren Lebensalter, in aller Regel **vor Eintritt einer Pflegebedürftigkeit**, an. Auch Erfahrungen aus weiteren Initiativen und Projekten in Deutschland wie das Programm GemeindeschwesterPlus oder das bundesweite Netzwerk Präventive Hausbesuche sind zu berücksichtigen.

Umfassende Reform der Strukturen und Zuständigkeiten umsetzen

Der Referentenentwurf für das Pflegeneuordnungsgesetz verspricht eine Reform der sozialen Pflegeversicherung, greift strukturell jedoch zu kurz. Die BAGSO fordert den Gesetzgeber auf, Mut für eine echte Strukturreform aufzubringen und – gestützt auf die Empfehlungen der Siebten Altenberichtskommission – die Verantwortung für die Pflege und Sorge wieder stärker in die Hände der Kommunen zu legen.

Kommunen muss gesetzlich eine umfassende Gestaltungs- und Steuerungsverantwortung für lokale Präventions-, Sorge- und Pflegestrukturen zugewiesen werden. Diese Pflichtaufgabe erfordert eine gesetzliche Verankerung und auskömmliche Finanzierung.

Die Zuständigkeiten zwischen Kommunen und Pflegekassen müssen dabei klar voneinander abgegrenzt werden.

Im Sinne einer integrierten Sozialplanung müssen Länder und Kommunen in ihren Planungen alle Bereiche in den Blick nehmen, die für ältere Menschen relevant sind. Dies sollte in ein seniorenpolitisches Gesamtkonzept eingebettet sein.

Durch kommunale Koordination können Akteure besser vernetzt, Maßnahmen der Verhaltens- und Verhältnisprävention ausgebaut sowie Altenhilfe und Pflege enger verzahnt werden. Nur so lässt sich die von der Bundesregierung angekündigte Förderung von Prävention und Rehabilitation in der Praxis wirksam umsetzen.

Einkommensseite nicht nur zulasten der Bürgerinnen und Bürger stärken

Für eine tatsächliche Umsetzung der geforderten Lastenverteilung müssen die Maßnahmen zur Refinanzierung der Pflegeversicherung breiter aufgestellt werden. Einsparungen dürfen nicht primär zulasten der Versicherten und Pflegebedürftigen gehen. Die Finanzierung muss vielmehr auch durch den verstärkten Einsatz von Steuermitteln sichergestellt werden. Insoweit ist es ein fatales Signal, dass der von 2024 bis 2027 ausgesetzte Bundeszuschuss an die Soziale Pflegeversicherung auch 2028 entfallen und 2029 nur in Höhe von 500 Millionen Euro gezahlt werden soll (S. 74). Zudem müssen Verwaltungskosten verringert werden; dabei ist auch die Möglichkeit eines Zusammenlegens von Gesundheits- und Pflegeversicherung zu prüfen. Eine nachhaltige Pflegefinanzierung erfordert einen gesamtgesellschaftlichen Kraftakt, der von allen Sektoren sowie auf Bundes-, Länder- und kommunaler Ebene gemeinsam getragen werden muss und nicht vor allem die Schwächsten belasten darf.

Kontakt
BAGSO –
Bundesarbeitsgemeinschaft der Seniorenorganisationen e.V.
kontakt@bagso.de
www.bagso.de

Die BAGSO – Stimme der Älteren

Die BAGSO – Bundesarbeitsgemeinschaft der Seniorenorganisationen vertritt die Interessen der älteren Generationen in Deutschland. Sie setzt sich für ein aktives, selbstbestimmtes und möglichst gesundes Älterwerden in sozialer Sicherheit ein. In der BAGSO sind mehr als 120 Vereine und Verbände der Zivilgesellschaft zusammengeschlossen, die von älteren Menschen getragen werden oder die sich für die Belange Älterer engagieren.

Die Arbeit der BAGSO wird vom Bundesministerium für Bildung, Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMBFSFJ) gefördert.

Die Veröffentlichung stellt keine Meinungsäußerung des BMBFSFJ dar. Die Verantwortung für den Inhalt der Veröffentlichung liegt bei der BAGSO – Bundesarbeitsgemeinschaft der Seniorenorganisationen.