DStGB
Deutscher Städte- und Gemeindebund

Berlin, 09.06.2026

STELLUNGNAHME

Entwurf eines Gesetzes zur Neuordnung der Pflegeversicherung (Pflegeneuordnungsgesetz – PNOG)

Der Deutsche Städte- und Gemeindebund (DStGB) bedankt sich für die Gelegenheit zur Stellungnahme zum Entwurf eines Gesetzes zur Neuordnung der Pflegeversicherung (PNOG). Aufgrund der sehr kurzen Frist war eine Abstimmung innerhalb der Verbandsgremien leider nicht mehr möglich. Die nachfolgenden Hinweise geben daher nur eine erste fachliche Einschätzung wieder.

I. Grundsätzliche Bewertung

Der DStGB begrüßt das grundsätzliche Bestreben der Bundesregierung, die Pflegeversicherung angesichts des demografischen Wandels nachhaltig und zukunftsfest weiterzuentwickeln. Insbesondere ist anzuerkennen, dass der Gesetzentwurf auch politisch schwierige Fragen, wie etwa die teilweise Rücknahme der Haftungsprivilegierung von Angehörigen, aufgreift.

Vor dem Hintergrund der demografischen Entwicklung und der dauerhaft steigenden Belastungen der sozialen Sicherungssysteme bedarf es einer stärkeren Konzentration staatlicher Leistungen auf tatsächliche Bedürftigkeit, um die dauerhafte Leistungsfähigkeit des Sozialstaates insgesamt zu sichern.

II. Auswirkungen auf die kommunalen Haushalte

Der DStGB sieht die vorgesehenen Änderungen im stationären Leistungsbereich mit großer Sorge. Durch die faktischen Leistungskürzungen sowie die zeitliche Verschiebung von Zuschüssen im stationären Bereich ist davon auszugehen, dass mehr Pflegebedürftige auf die Hilfe zur Pflege angewiesen sein werden. Dies führt unmittelbar zu erheblichen Mehrbelastungen der kommunalen Haushalte. Im Ergebnis wird Finanzierungsverantwortung von der solidarisch finanzierten Sozialversicherung auf die Kommunen verlagert. Diese Kostenverschiebung zulasten der kommunalen Ebene wird ausdrücklich abgelehnt.

Andere Kostentreiber bleiben unberücksichtigt: die Kosten für die fondsfinanzierte Pflegeausbildung steigen stetig und verbleiben bei den Pflegebedürftigen und der Sozialhilfe und auch die Investitionskosten stellen einen immer größer werdenden Ausgabenblock dar. Die Pflegekassen sind per se von diesem Kostenbestandteil befreit, aber für die Träger der

Sozialhilfe ist das eine enorme Belastung. Hier müssen die Länder viel stärker ihrer Strukturverpflichtung nachkommen. Kostenbelastend wirkt ebenfalls die immer größer werdende Zahl von externen Finanzfonds im Pflegesektor. Insbesondere das Mietmodell treibt die Ausgaben nach oben.

III. Fehlende Struktur- und Effizienzreformen

Aus Sicht des DStGB fehlt dem Gesetzentwurf eine weitergehende Strategie zur Überprüfung der Effizienzstrukturen innerhalb der Pflegeversicherung. Die Vielzahl der Pflegekassen sowie bestehende Parallelstrukturen sollten auf ihre Wirtschaftlichkeit und ihre Verantwortung für die Sicherstellung der Pflegeleistungen überprüft werden.

Der Gesetzentwurf bleibt zudem hinter den notwendigen Anforderungen an einen konsequenten Bürokratieabbau zurück. Auch die Digitalisierungsfähigkeit der vorgesehenen Regelungen erscheint nicht ausreichend. Die sozialen Sicherungssysteme leiden zunehmend unter Komplexität, hochgradiger Individualisierung sowie einer Vielzahl neuer Verfahren und Beteiligungsformate. Statt weiterer Detailregelungen bedarf es einer grundlegenden Vereinfachung der Prozesse.
Erforderlich sind insbesondere:

- einfachere und klarere Verfahrensstrukturen,
- weniger Beteiligungsschritte,
- eine Reduzierung komplexer Einzelfallprüfungen,
- stärker gebundene Verwaltungsentscheidungen,
- bessere digitale Anschlussfähigkeit der Verfahren.

Dem steht zwar teilweise ein Verlust an Einzelfallgerechtigkeit gegenüber, gleichwohl würden effizientere Verfahren die Vollzugskosten erheblich senken, die Verwaltung entlasten sowie staatliche Entscheidungen für Pflegebedürftige, Angehörige und Leistungserbringer nachvollziehbarer, verlässlicher und planbarer machen.

IV. Stärkung der kommunalen Rolle

Die vorgesehene gemeinsame Datenplattform wird grundsätzlich als sinnvoll angesehen. Verbesserte Datentransparenz und abgestimmte Informationsgrundlagen können zur besseren Steuerung und Planung pflegerischer Versorgung beitragen. Eine verbindliche Datenbereitstellung durch die Pflegekassen ist unerlässlich für eine kommunale Sozialraumplanung. Auch das sogenannte Sozialraumbudget zielt in diese Richtung, auch wenn es zunächst einfach aus Spargründen den bisherigen Entlastungsbetrag ablösen soll.

Die positiven Ansätze dürfen nicht dazu führen, dass eine Verschiebung von Verantwortlichkeiten auf die kommunale Ebene betrieben wird, ohne dass wirksame Steuerungsinstrumente mitgeliefert werden. So können Kommunen keine ambulante Gesundheitsversorgungstrukturen durch niedergelassene Ärzte, Apotheken oder anderer Gesundheitsdienstleister steuern. Selbst bei den Versorgungsverträgen nach § 72 SGB XI bietet der Entwurfsgeber keine Änderung an – die Kommunen bleiben weiterhin bei deren Abschluss außen vor.

Weiterhin ist darauf hinzuweisen, dass die Städte und Gemeinden bundesweit sehr unterschiedliche Verwaltungs- und Finanzstrukturen aufweisen. Insbesondere in Ländern mit kleinteiligen Gemeindestrukturen verfügen viele Kommunen weder über die notwendige Verwaltungskraft noch über die organisatorischen und finanziellen Ressourcen, um Aufgaben der Pflegekassen oder der Länder vor Ort zu übernehmen. Die Verantwortung für die Organisation und Steuerung entsprechender Aufgaben darf daher nicht auf die gemeindliche Ebene verlagert werden. Geeigneter Ansprechpartner für weitergehende operative Aufgaben wären vielmehr die örtlichen Sozialhilfeträger. Die gemeindliche Ebene kann – abhängig von ihrer Leistungsfähigkeit – freiwillig unterstützende Beiträge leisten, etwa durch eine vorausschauende Bauleitplanung, Siedlungsentwicklung oder die Unterstützung quartiersbezogener Konzepte. Ein „Verschiebebahnhof“ politischer Verantwortung zulasten der Kommunen darf jedoch nicht entstehen.

V. Pflegegrad 1 und Wegfall des Entlastungsbetrags

Mit Blick auf die geplanten Änderungen beim Pflegegrad 1 und den vorgesehenen Wegfall des Entlastungsbetrags (§ 45b SGB XI) bestehen Bedenken, da der Wegfall niedrigschwelliger Unterstützungsangebote zu befürchten ist. Beispielhaft sind die Angebote der Alzheimergesellschaft Baden-Württemberg zu nennen, die im Rahmen anerkannter Unterstützungsangebote Betreuungsgruppen und Entlastungsangebote für Menschen mit Demenz und ihre Angehörigen anbieten. Diese Angebote werden insbesondere von Pflegebedürftigen des Pflegegrades 1 stark genutzt, die hierfür bislang den Entlastungsbetrag einsetzen können.

Es besteht die konkrete Gefahr, dass diese Angebote bei Wegfall des Entlastungsbetrags und einer Umstellung auf andere Unterstützungsformen künftig nicht mehr ausreichend finanziert werden können. Dies würde die Angebotsträger erheblich unter Druck setzen und könnte dazu führen, dass Kurse eingeschränkt oder eingestellt werden müssen. In der Folge entstünde zusätzlicher Handlungs- und Finanzierungsdruck für die Kommunen.
Um diese wichtigen Angebote dauerhaft zu sichern, hält der DStGB eine eindeutige gesetzliche Klarstellung für erforderlich. Die entsprechenden Unterstützungsangebote sollten ausdrücklich in den Leistungskatalog des § 28a SGB XI für Pflegebedürftige des Pflegegrades 1 aufgenommen werden.

VI. Pflegende Angehörige

Die Reduzierung von Rentenversicherungsbeiträgen für pflegende Angehörige wird mittelbar zu weiteren Kostensteigerungen der Sozialhilfe führen. Pflegende Angehörige erzielen oftmals geringeres Erwerbseinkommen, weil sie für die Pflege ihre Arbeitszeit reduzieren. Aus diesem Grund wurde der Rentenausgleich durch die Pflegekassen eingeführt. Eine Kürzung dessen reduziert perspektivisch deren Alterseinkommen und erhöht damit das Risiko für eine spätere eigene Hilfsbedürftigkeit in der Sozialhilfe. Dazu tritt noch der psychologische Effekt. Die häusliche Pflege durch Angehörige wird noch weniger attraktiv, sodass verstärkt auf professionelle Pflegedienste zurückgegriffen werden muss und auch eine Heimbetreuung eher in Anspruch genommen wird. Die Versorgung durch professionelle Leistungserbringer ist

deutlich kostenintensiver als die Angehörigenpflege, sodass das die Ausgaben der Pflegekassen selbst und erst recht der Sozialhilfe nach oben treiben wird.

VII. Pflegebegleitung

Die angedachte Pflegebegleitung greift den Ansatz des Case- und Caremanagements auf und geht damit in eine richtige Richtung. Es kann eine wertvolle Unterstützung im häuslichen Pflegesetting sein, wenn eine individuelle Leistungsplanung anhand vorhandener sozialräumlicher Strukturen erfolgt. Die beste Kenntnis davon liegt bei den Kommunen selbst. Allerdings ist dafür der Abschluss einer Vereinbarung mit den Pflegekassen notwendig, da diese originär verantwortlich für Bereitstellung der Pflegebegleitung werden sollen. Dieses Konstrukt ist derzeit bereits für die Kostenübernahme der Pflegeberatung durch die Kommunen in Form von Beratungsgutscheinen möglich – gelingt aber nicht. Die Pflegekassen sind nicht bereit, mittels dieser Gutscheine eine Refinanzierung der kommunalen Beratungsleistung zu übernehmen. Auch die Höhe der möglichen Refinanzierung einer kommunalen Pflegebegleitung bleibt offen. Ob die von den Kassen dafür zur Verfügung stellenden Mittel in ausreichender Höhe an die Kommune weitergegeben werden, bleibt unbestimmt.

VIII. Tariftreueregelung

Seit Jahren verfolgt der Gesetzgeber das Ziel, die Entlohnung und Gehaltsstruktur in der Pflege zu verbessern. Demnach wurde, in Umsetzung der ständigen Rechtsprechung des BSG seit 2009 zu stets anzuerkennenden Tarifpersonalkosten, das SGB XI sowie weitere SGB's in den letzten Jahren angepasst. Es ist grundsätzlich zu begrüßen, dass diese Leistung im Entwurf anerkannt wird. Gleichermaßen hat diese Zielerreichung erheblich zur Kostensteigerung beigetragen. Die befristete Aussetzung der sogenannten Tariftreueregelung erscheint daher nachvollziehbar. Die Begrenzung auf die Systematik der Grundlohnsummensteigerung nach SGB V ist im Lichte der laufenden Reformbemühungen zur gKV denklogisch. Allerdings hat auch die Grundlohnsumme in den letzten Jahren zwischen 4,5 und über 5% gelegen, sodass allein dadurch weitere enorme Kostensteigerungen zu erwarten bleiben.

Bearbeitet von
Marc Elxnat
Alexander Averhoff

Deutscher Städte- und Gemeindebund e. V. | Marienstraße 6 | 12207 Berlin
Telefon: 030-77307-211 | E-Mail: marc.elxnat@dstgb.de