Deutscher Bundestag
Ausschuss f. Gesundheit

Ausschussdrucksache
21(14)129(16)
gel. VB zur öffent. Anh. am
25.11.2026 - PNOG
23.11.2026

Deutscher Städtetag

19.11.2026

Stellungnahme des Deutschen Städtetages

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

Der Deutsche Städtetag bedankt sich für die Gelegenheit, zum Entwurf eines Gesetzes zur Neuordnung der Pflegeversicherung (Pflegeneuordnungsgesetz – PNOG) sowie zu den weiteren hierzu eingebrachten Anträgen der Fraktionen Stellung zu nehmen. Die Stellungnahme konzentriert sich auf die aus kommunaler Sicht wesentlichen Fragestellungen und greift dabei zugleich die in den weiteren Anträgen angesprochenen Anliegen auf, ohne diese gesondert zu behandeln.

I. Gesamtbewertung:

„Der Deutsche Städtetag fordert weiterhin einen grundlegenden Systemwechsel bei der Finanzierung der Pflegeversicherung im Sinne eines Sockel-Spitze-Tauschs.“

Der Deutsche Städtetag begrüßt das Ziel, die soziale Pflegeversicherung langfristig zu stabilisieren, die pflegerische Versorgung zu sichern und stärker präventiv auszurichten. Der vorliegende Gesetzentwurf bleibt jedoch hinter den Erwartungen an eine grundlegende Struktur- und Finanzierungsreform der Pflegeversicherung zurück.
Insbesondere fehlt eine wirksame und dauerhafte Begrenzung der pflegebedingten Eigenanteile. Damit bleibt ein zentrales Problem der Pflegefinanzierung ungelöst: Steigende Pflegekosten werden weiterhin in erheblichem Umfang von den Pflegebedürftigen und, soweit diese finanziell überfordert sind, von den Trägern der Sozialhilfe getragen.
Die Ausgaben für die Hilfe zur Pflege sind innerhalb der vergangenen zehn Jahre um mehr als 50 Prozent gestiegen. Die Städte stoßen angesichts dieser Entwicklung zunehmend an die Grenzen ihrer finanziellen Leistungsfähigkeit. Eine Reform der Pflegeversicherung muss deshalb neben der Stabilisierung der Beitragssätze ausdrücklich auch die finanzielle Entlastung der Pflegebedürftigen und der kommunalen Sozialhilfeträger zum Ziel haben.
Der Deutsche Städtetag fordert weiterhin einen grundlegenden Systemwechsel bei der Finanzierung der Pflegeversicherung im Sinne eines Sockel-Spitze-Tauschs.

Wir bedauern, dass wichtige strukturelle Veränderungen mit dem Einsatz einer Pflegestrukturkommission weiter verzögert werden. Den Ergebnissen der eingesetzten Pflegestrukturkommission sehen wir entgegen. Wichtig ist, dass die kommunalen Interessen in diesem Prozess angemessen berücksichtigt werden. Der Deutsche Städtetag erwartet, dass der

Hausvogteiplatz 1, 10117 Berlin · Telefon 030 37711-0 Telefax 030 37711-999
Gereonstraße 18 - 32, 50670 Köln · Telefon 0221 3771-0 Telefax 0221 3771-128
Avenue des Nerviens 9 - 31, 1040 BRUXELLES, BELGIEN · Telefon +32 2 882 774-0 Telefax +49 221 3771-399
Internet: www.staedtetag.de

staedtetag

Dem Ausschuss ist das vorliegende Dokument in nicht barrierefreier Form zugeleitet worden.

Gesetzgeber notwendige strukturellen Finanzierungsfragen aller spätestens nach Abschluss der Arbeiten der Pflegestrukturkommission auf den Weg bringt und die notwendige Entlastung der Pflegebedürftigen und der kommunalen Sozialhilfeträger nicht weiter aufschiebt. Der bereits in der Bund-Länder-AG zur Reform der Pflege vorgeschlagene Sockel-Spitze-Tausch ist aus unserer Sicht der richtige Weg und wird von uns ausdrücklich unterstützt.

Der Deutsche Städtetag begrüßt grundsätzlich die vorgesehene Einführung einer präventionsorientierten Pflegebegleitung. Eine frühzeitige und kontinuierliche Unterstützung Pflegebedürftiger und ihrer Angehörigen beim Aufbau tragfähiger Versorgungsarrangements kann dazu beitragen, die häusliche Pflege zu stabilisieren und stationäre Pflegebedürftigkeit hinauszuzögern. Besonders positiv bewertet der Deutsche Städtetag die Möglichkeit, dass die Träger der Sozialhilfe die Pflegebegleitung im Rahmen eines freiwilligen Opt-in-Modells übernehmen können.

Eine zukunftsfähige Pflegeversicherung muss die Versorgung pflegebedürftiger Menschen dauerhaft sichern, ihre finanzielle Überforderung verhindern und zugleich die Handlungsfähigkeit der Kommunen erhalten. Der vorliegende Gesetzentwurf kann einzelne Beiträge, insbesondere zur Stabilisierung der Pflegeversicherung leisten. Die dringend erforderliche grundlegende Neuordnung der Pflegefinanzierung bleibt jedoch weiter aus.

Forderungen des Deutschen Städtetages

Der Deutsche Städtetag fordert den Deutschen Bundestag auf, die Neuordnung der Pflegeversicherung an folgenden Zielen auszurichten:

1. Einführung eines Sockel-Spitze-Tauschs, um die pflegebedingten Eigenanteile dauerhaft zu begrenzen und die kommunalen Sozialhilfeträger wirksam zu entlasten.
2. Regelhafte und ausreichende Dynamisierung der Pflegeversicherungsleistungen, um einen fortschreitenden Kaufkraftverlust zu verhindern.
3. Ausschluss von Kostenverlagerungen auf die Hilfe zur Pflege durch eine konsequente Abstimmung der Regelungen des SGB XI und SGB XII.
4. Übernahme der Kosten der medizinischen Behandlungspflege in stationären Einrichtungen durch die gesetzliche Krankenversicherung.
5. Stärkung der häuslichen Pflege durch flexible Unterstützungsleistungen und eine verlässliche Absicherung pflegender Angehöriger.
6. Stärkung der kommunalen Steuerungsmöglichkeiten bei der Weiterentwicklung der Pflegeinfrastruktur, verbunden mit einer auskömmlichen Finanzierung zusätzlicher Aufgaben.
7. Verbindliche Berücksichtigung der kommunalen Interessen bei der Erarbeitung der weiteren Struktur- und Finanzierungsreform.

II. Im Einzelnen:

Nachhaltige Finanzierung der Pflege sicherstellen

- **Beibehaltung des § 43c SGB XI in der bisherigen Form wird begrüßt**

Wir begrüßen, dass die im Referentenentwurf vorgesehene zeitliche Streckung der Leistungszuschläge nach § 43c SGB XI nicht in den Kabinettsentwurf übernommen wurde. Die Verzögerung der Leistung hätte zu einer erheblichen Verlagerung von Kosten auf die Hilfe zur Pflege geführt. Mit der Herausnahme dieser Streckung wird eine zusätzliche unmittelbare Belastung der Pflegebedürftigen und der Hilfe zur Pflege vermieden. Eine Entlastung wird damit jedoch nicht erreicht.

- **Pflegebedingte Eigenanteile wirksam begrenzen**

Die Pflegeversicherung ist als Teilleistungssystem ausgestaltet. Die Pflegebedürftigen tragen die über die Versicherungsleistungen hinausgehenden Kosten. Angesichts steigender Personal- und Sachkosten führt dies zu einer kontinuierlichen Erhöhung der Eigenanteile, insbesondere in der vollstationären Pflege. Diese Entwicklung trifft nicht nur die Pflegebedürftigen, sondern zunehmend auch die Sozialhilfeträger. Die Hilfe zur Pflege übernimmt die ungedeckten Kosten, wenn die eigenen finanziellen Mittel nicht ausreichen. Damit werden die finanziellen Risiken des Pflegesystems in erheblichem Umfang auf die kommunale Ebene verlagert. Der Deutsche Städtetag fordert daher seit langem die Einführung eines Sockel-Spitze-Tauschs. Die Eigenanteile der Pflegebedürftigen an den pflegebedingten Aufwendungen müssen auf einen verlässlichen und bezahlbaren Betrag begrenzt werden. Darüberhinausgehende Kostensteigerungen sind von der Pflegeversicherung zu tragen. Dem wiederholten Hinweis, wirtschaftliche Risiken würden so auf die Pflegeversicherung verlagert, weisen wir ausdrücklich zurück. Diese Risiken werden derzeit von den Pflegebedürftigen und den Sozialhilfeträgern getragen. Zudem bestehen bereits heute mit den Pflegesatzverhandlungen Instrumente zur Sicherstellung einer wirtschaftlichen Betriebsführung der Pflegeeinrichtungen. Optionen zur Gegenfinanzierung eines Sockel-Spitze-Tauschs wurden bereits in der Bund-Länder-Arbeitsgruppe „Zukunftspakt Pflege“ geprüft und zusammengestellt.

- **Dynamisierung der Pflegeleistungen sicherstellen**

Eine regelhafte Dynamisierung der Pflegeversicherungsleistungen bleibt erforderlich, um den fortlaufenden Kaufkraftverlust der Leistungen zu begrenzen.
Der Deutsche Städtetag hält an seiner Forderung fest, die Dynamisierung erstmals zum 1. Januar 2028 vorzunehmen. Eine zeitliche Verschiebung oder Abschwächung der Dynamisierung wird die finanzielle Belastung der Pflegebedürftigen und der Sozialhilfeträger weiter erhöhen. Die Dynamisierung kann allerdings eine strukturelle Begrenzung der Eigenanteile nicht ersetzen. Beide Maßnahmen müssen miteinander verbunden werden.

- **Kostenverlagerungen auf die Hilfe zur Pflege ausschließen – SGB XII anpassen**

Leistungsrechtliche Änderungen im SGB XI müssen stets auf ihre Auswirkungen auf die Hilfe zur Pflege nach dem SGB XII überprüft werden. Ohne eine entsprechende Harmonisierung besteht die Gefahr, dass Einschränkungen oder Begrenzungen von Pflegeversicherungsleistungen zusätzliche Ansprüche gegenüber den Sozialhilfeträgern auslösen. Dies gilt insbesondere für Veränderungen bei ambulanten Leistungen und bei der Unterstützung häuslicher Pflegearrangements.
Der Deutsche Städtetag fordert, Änderungen des SGB XI zeitgleich mit den erforderlichen Anpassungen des SGB XII vorzunehmen. Dabei muss das Bedarfsdeckungsprinzip der Sozialhilfe gewahrt bleiben. Eine Entlastung der Pflegeversicherung zulasten der kommunalen Sozialhilfeträger ist auszuschließen.

- **Medizinische Behandlungspflege systemgerecht finanzieren**

Eine weitere wesentliche Forderung des Deutschen Städtetages bleibt die Übernahme der Kosten der medizinischen Behandlungspflege in vollstationären Pflegeeinrichtungen durch die gesetzliche Krankenversicherung. Die medizinische Behandlungspflege gehört ihrem Charakter nach zur Krankenbehandlung. Ihre Finanzierung über die Pflegeversicherung beziehungsweise über die Eigenanteile der Pflegebedürftigen führt zu einer sachlich nicht gerechtfertigten Belastung der Pflegebedürftigen und mittelbar der Sozialhilfeträger.

Pflegerische Versorgung verbessern und kommunale Steuerung stärken

- **Präventionsorientierte Pflegebegleitung nach § 7c ff**

Der Deutsche Städtetag begrüßt grundsätzlich die vorgesehene Einführung einer präventionsorientierten Pflegebegleitung. Eine frühzeitige und kontinuierliche Unterstützung Pflegebedürftiger und ihrer Angehörigen beim Aufbau tragfähiger Versorgungsarrangements kann dazu beitragen, die häusliche Pflege zu stabilisieren und stationäre Pflegebedürftigkeit hinauszuzögern. Besonders positiv bewertet der Deutsche Städtetag die Möglichkeit, dass Träger der Sozialhilfe die Pflegebegleitung im Rahmen eines freiwilligen Opt-in-Modells übernehmen können. Damit eröffnet sich die Chance, bestehende kommunale Beratungsangebote und Netzwerke stärker miteinander zu verknüpfen. Voraussetzung hierfür sind jedoch klare rechtliche Rahmenbedingungen und eine auskömmliche Finanzierung. Die Übernahme der Pflegebegleitung darf nicht zu zusätzlichen ungedeckten kommunalen Belastungen führen. Die Kommunen müssen vor einer Entscheidung über die Aufgabenübernahme die maßgeblichen Richtlinien, Qualitätsanforderungen und Finanzierungsbedingungen kennen. Zudem müssen vorhandene kommunale Beratungsstrukturen und Kooperationspartner einbezogen werden können. Der Aufbau zusätzlicher Parallelstrukturen ist zu vermeiden.

- **Kommunale Steuerungsverantwortung erfordert verlässliche Rahmenbedingungen**

Der Gesetzentwurf weist den Kommunen an mehreren Stellen zusätzliche Steuerungs- und Koordinierungsaufgaben zu. Dies betrifft neben der Pflegebegleitung, das Sozialraumbudget, präventive Ansätze sowie die Weiterentwicklung der Pflegeinfrastruktur. Der Deutsche Städtetag begrüßt eine stärkere sozialräumliche Ausrichtung der Pflege. Die Kommunen kennen die örtlichen Versorgungsstrukturen und Bedarfe. Sie können deshalb einen wesentlichen Beitrag zu einer bedarfsgerechten Weiterentwicklung der Pflegeinfrastruktur leisten. Zusätzliche Koordinierungs- und Steuerungsverantwortung muss jedoch mit wirksamen Gestaltungsmöglichkeiten und einer angemessenen personellen und finanziellen Ausstattung verbunden werden. Allerdings fehlen weiterhin geeignete Steuerungsinstrumente sowie eine entsprechende personelle und finanzielle Ausstattung. Verantwortung kann nur dann erfolgreich wahrgenommen werden, wenn ihr angemessene Ressourcen gegenüberstehen.

- **Flexibilisierung der Leistungsinanspruchnahme durch neue Budgetsystematik birgt Gefahren für die häusliche Versorgung.**

Der Gesetzentwurf verfolgt das Ziel, Leistungen der Pflegeversicherung durch die Einführung beziehungsweise Umbenennung verschiedener Budgets – insbesondere Sachleistungsbudget, Entlastungsbudget, Überbrückungsbudget und Sozialraumbudget – flexibler und sektorenübergreifend nutzbar zu gestalten.
Der Deutsche Städtetag sieht dieses Ziel nur teilweise erreicht. Allein die Änderung der Terminologie führt noch nicht zu einer tatsächlichen Flexibilisierung der Leistungsgewährung. Maßgeblich ist vielmehr, ob die jeweiligen Leistungsvoraussetzungen erweitert oder bestehende Nutzungsbeschränkungen abgebaut werden. So bleiben die Regelungen zum Sachleistungsbudget weitgehend unverändert gegenüber dem geltenden Recht.
Auch die Neufassung des Pflegegeldes als Entlastungsbudget eröffnet keine erkennbaren zusätzlichen Wahl- oder Gestaltungsmöglichkeiten für Pflegebedürftige.

Kritisch bewertet der Deutsche Städtetag die Neuregelung des Überbrückungsbudgets und der Pflegesachleistungen in pflegerischen Akutsituationen. Die bislang bestehende Flexibilität der Verhinderungspflege wird durch die vorgesehenen Regelungen teilweise eingeschränkt. Während nach geltendem Recht Verhinderungspflege grundsätzlich auch durch nicht erwerbsmäßig tätige Pflegepersonen erbracht werden kann, sieht der Gesetzesentwurf eine ambulante Versorgung im Rahmen des Überbrückungsbudgets nur noch in pflegerischen Akutsituationen oder vergleichbaren Überbrückungssituationen vor. Für andere Fallkonstellationen, etwa den geplanten Urlaub einer Pflegeperson, kommt regelmäßig nur noch die Kurzzeitpflege in Betracht.
Problematisch erscheint auch die vorgesehene massive Kürzung der Leistung. Die Verringerung kann zu einer Schwächung der ambulanten Pflege führen. Im Ergebnis besteht die Gefahr, dass pflegende Angehörige häufiger auf eine dauerhafte

vollstationäre Versorgung im Pflegeheim zurückgreifen müssen, obwohl diese bei ausreichenden ambulanten Unterstützungsleistungen vermeidbar wäre.

Positiv hervorzuheben ist demgegenüber die Neuregelung des Sozialraumbudgets. Insbesondere die Möglichkeit, Mittel des Sachleistungsbudgets umfassend für Unterstützungsleistungen bei der Haushaltsführung einzusetzen, eröffnet zusätzliche Gestaltungsspielräume und kann zu einer stärkeren Orientierung an Unterstützungsbedarfen beitragen.