Deutscher Bundestag
Ausschuss f. Gesundheit

Ausschussdrucksache
21(14)129(36)
gel. VB zur öffent. Anh. am
25.11.2026 - PNOG
24.11.2026

Bonn, **23.11.2026**

BAGSO-Stellungnahme zum Entwurf eines Pflegeneuordnungsgesetzes des Bundesgesundheitsministeriums (BT-Drucksache 21/8869)

Pflege stabilisieren: Spürbare Entlastung und verlässliche Versorgung sichern

Mit dem Pflegeneuordnungsgesetz (PNOG) verfolgt der Gesetzgeber nach eigenem Bekunden das Ziel, eine bürgernahe, menschenwürdige sowie personell und strukturell nachhaltige Versorgung pflegebedürftiger Menschen in der Stadt und auf dem Land sicherzustellen. Auf finanzieller Ebene soll die soziale Pflegeversicherung auf eine stabile Grundlage gestellt werden. Gleichzeitig zielt der Gesetzentwurf darauf ab, Pflegebedürftigkeit zu vermeiden oder zu verzögern und allen Menschen unabhängig von gesundheitlichen Einschränkungen oder Pflegebedarf ein Leben und Altern in größtmöglicher Selbstbestimmung, Eigenverantwortung und Würde zu ermöglichen.

Nach Ansicht der BAGSO – Bundesarbeitsgemeinschaft der Seniorenorganisationen dürfen diese Zielsetzungen in der Umsetzung nicht hinter dem Bestreben nach Bürokratieabbau und vereinfachten Leistungsstrukturen sowie den finanziellen Problemen der Pflegeversicherung zurücktreten. Die Reform darf weder die Versorgungsqualität gefährden noch bisher bestehende Leistungsansprüche aushöhlen oder gar reduzieren. Dies gilt ausdrücklich auch für die häusliche Pflege, die nach wie vor die tragende Säule unseres Versorgungssystems bildet. Pflegende Angehörige und nahestehende Pflegepersonen schultern diese Aufgabe unter erheblichen persönlichen wie finanziellen Belastungen – ohne bislang die gebotene und wiederholt eingeforderte strukturelle Entlastung, Unterstützung und soziale Absicherung zu erfahren.

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

Der bisherige Zeitplan des Gesetzgebungsverfahrens macht es nahezu unmöglich, die Pflegepraxis zum Jahreswechsel auf die neuen Regelungen umzustellen und auf die geänderten Budgets zu reagieren, vor allem wenn dies mit gravierenden Versorgungseinschnitten verbunden ist. Dass das Bundesministerium für Gesundheit die Kritik aus der Praxis inzwischen aufgegriffen hat, ist ausdrücklich zu begrüßen. Den Worten müssen jedoch zeitnah umfassende Überarbeitungen am Reformentwurf folgen.

Als Stimme der Älteren setzt sich die BAGSO – Bundesarbeitsgemeinschaft der Seniorenorganisationen mit den nachfolgenden Forderungen für eine sozialverträgliche Ausgestaltung der Pflegereform im Sinne der oben genannten Zielsetzungen ein.

1. Die Ersatzpflege stärken und planbare Auszeiten für Pflegepersonen schützen (§ 39 SGB XI-E)

Die angekündigte Nachbesserung in den geplanten Budget-Umstellungen muss dringend erfolgen. Menschen, die häuslich gepflegt werden, darf nicht schlagartig die verlässliche Finanzierung einer Ersatzpflegekraft genommen werden. Die aktuell im Gesetzentwurf ab dem 1. Januar 2027 vorgesehene Aufteilung der Verhinderungspflege (§ 39 SGB XI-E) auf mehrere Budgets würde dazu führen, dass der bisher gewährte Ausgleich für eine geplante Ersatzpflege als eigene Leistung faktisch ersatzlos gestrichen wird. Da das neue Überbrückungsbudget im ambulanten Bereich auf unvorhergesehene Notfälle beschränkt bleibt, ersetzt es keine geplanten Auszeiten (wie Erholungsurlaub oder stundenweise Entlastung). Geplante Vertretungen sollen laut Gesetzentwurf aus den laufenden Monatsbudgets (dem neuen Entlastungsbudget – dem früheren Pflegegeld – oder dem Sachleistungsbudget) bezahlt werden. Dies bedeutet **finanzielle Einbußen** im Vergleich zum vorherigen Jahresbudget. Die Monatsbudgets müssen zudem für mehrere Pflegeleistungen – beim Entlastungsbudget z. B. für die zum Verbrauch bestimmten Hilfsmittel – eingesetzt werden. Möglichkeiten des gezielten Ansparens für mehrwöchige Erholungsphasen, wie es im bisherigen zweckgebundenen Jahresbudget möglich war, entfallen. Auch die bisherige Möglichkeit, Ersatzpflege über vertraute Privatpersonen sicherzustellen, wird eingeschränkt. Damit geht die in der Pflegepraxis **wichtige Flexibilität** in der Budgetverwendung verloren. In der Ausgestaltung der Gesetzesregelungen dürfen menschliche Aspekte – wie z. B. die

Bedeutung von vertrauten Personen und von Kontinuität in der pflegerischen Versorgung pflegebedürftiger Kinder oder (junger) Erwachsener – nicht außer Acht gelassen werden. Der Beibehalt der bisherigen Flexibilität und Wahlfreiheit kann eine entscheidende Voraussetzung dafür sein, dass Hauptpflegepersonen Entlastungsangebote in der Praxis tatsächlich nutzen können.

Unsere Forderung:

Die angekündigten Nachbesserungen müssen die Verhinderungspflege in der bisherigen Höhe, Flexibilität und Wahlfreiheit aufrechterhalten. Dies umfasst

- die Beibehaltung eines eigenständigen und flexibel einsetzbaren Budgets in der bisherigen Höhe für geplante Erholungszeiten
- die Möglichkeit des gezielten Ansparens für mehrwöchige Auszeiten
- die Aufrechterhaltung der Möglichkeit einer Vertretung durch vertraute Privatpersonen

2. Niedrigschwellige Alltagshilfen aufrechterhalten (§ 45a Abs. 4 SGB XI und §45b SGB XI-E)

Eine ersatzlose Streichung des bisherigen Anspruchs auf Umwandlung des ambulanten Sachleistungsbudgets nach § 45a Abs. 4 SGB XI hätte gravierende Fehlsteuerungen in der Versorgungspraxis zur Folge.

Erstens kommt es für Versicherte zu **Budgetkürzungen:** Wenn das Sachleistungsbudget strikt auf ambulante Pflegedienste beschränkt wird, steht Betroffenen ab Pflegegrad 2 für Alltagshilfen nur noch das auf 175 Euro gedeckelte Sozialraumbudget (§ 45b SGB XI-E) zur Verfügung. Pflegebedürftige, die gezielt gewerbliche Haushalts- und Alltagshilfen nutzen, würden massive finanzielle Einbußen erleiden und eine zentrale Säule ihrer häuslichen Versorgung verlieren, weil diese nicht mehr zu finanzieren wäre. Zusätzlich verschärft wird diese Engführung dadurch, dass das Sozialraumbudget künftig nicht mehr zur Finanzierung der Eigenanteile in der Tagespflege eingesetzt werden darf. Damit bricht für viele pflegebedürftige Menschen und Pflegepersonen eine weitere unverzichtbare Entlastungssäule weg.

Zweitens sind **Kostensteigerungen** für Kassen und Betroffene zu erwarten*:* Als Kompensation des bisherigen Umwandlungsanspruchs verweist der Gesetzentwurf

auf professionelle Anbieter von Alltagshilfen mit einer Zulassung als Betreuungsdienst, die Leistungen im Umfang des Sachleistungsbudgets erbringen. Es ist jedoch davon auszugehen, dass die mit der Zulassung verbundenen strukturellen und personellen Auflagen deutlich höhere Vergütungssätze bewirken. Wenn Anbieter von Alltagshilfen in die teureren Vergütungsstrukturen der Betreuungsdienste wechseln, steigen die Kosten für Pflegekassen und die Eigenanteile für Versicherte, ohne dass sich die Versorgungsqualität verbessert.

Drittens ist eine **Verschärfung des Fachkräftemangels** wahrscheinlich: Für viele kleine Anbieter sind die strukturellen und personellen Auflagen zur Zulassung nach § 72 SGB XI aufgrund mangelnder Kapazitäten nicht leistbar, sodass ein wohnortnaher und niedrigschwelliger Markt wegbricht und zu Versorgungslücken im Sozialraum führt. Damit konterkariert der Entwurf das Ziel, Fachkräfte von nicht-pflegerischen Tätigkeiten (wie Einkaufen, Haushaltsführung, Begleitung) zu entlasten: Werden diese Leistungen in das System nach § 72 SGB XI gedrängt, bindet dies Fachkräfte, die in der körperbezogenen Pflege dringend benötigt werden.

Nach dem aktuellen Entwurfstext entfällt die Möglichkeit, bis zu 40 Prozent der Pflegesachleistungen in Alltags- und Betreuungsangebote umzuwandeln, bereits ab dem 1. Januar 2027 ersatzlos. Ohne Übergangsfristen – die für diesen Paragraphen im Gesetzentwurf derzeit nicht vorgesehen sind – würden bestehende Betreuungsverträge bereits zum Jahreswechsel ohne Finanzierung dastehen und bestehende ambulante Versorgungsarrangements abrupt enden.

Unsere Forderung:

Der geplante Wegfall des Umwandlungsanspruch nach § 45a Abs. 4 SGB XI ist zurückzunehmen, mindestens aber deutlich nachzubessern. Für eine wirksamere Entlastung pflegender Angehöriger und Stabilisierung der häuslichen Pflege sind folgende Anpassungen zentral:

- **Sicherung niedrigschwelliger Angebotsstrukturen ohne Bürokratiehürden:** Anerkannte Angebote zur Unterstützung im Alltag müssen auch ohne Zulassung als Betreuungsdienst nach § 72 SGB XI aus dem Sachleistungsbudget finanzierbar bleiben bzw. die Anforderungen für eine Zulassung als Betreuungsdienst müssen niedrigschwelliger gestaltet werden.

- **Öffnung des Sozialraumbudgets für die Tagespflege:** Das Sozialraumbudget nach § 45b SGB XI-E muss – analog zum bisherigen Entlastungsbetrag – weiterhin flexibel zur Deckung der Eigenanteile in der Tagespflege eingesetzt werden dürfen, um pflegende Angehörige wirksam zu entlasten und die häusliche Versorgung zu stabilisieren.
- **Übergangsregelung:** Für den Fall einer Neuregelung müssen zwingend eine gesetzliche Übergangsfrist sowie ein Bestandsschutz für laufende Verträge im Gesetz verankert werden.
- **Pflegedienste entlasten und Alltagshilfen stärken:** Nicht-pflegerische Tätigkeiten müssen in niedrigschwelligen Strukturen verbleiben, um den Personalpool der Pflegedienste zu entlasten.

3. Stärkung der Prävention und Rehabilitation

Das Gesetz möchte den Übergang zu einer präventions- und rehabilitationsfokussierten Versorgung ermöglichen, Selbständigkeit und Lebensqualität der Versicherten möglichst bis ins hohe Alter erhalten sowie Früherkennung und gezielte Rehabilitation stärken. Diese Maßnahmen und das dahinterstehende Ziel, Pflegebedürftigkeit zu vermeiden, hinauszuzögern oder zu verringern, sind begrüßenswert. Investitionen in Prävention sparen nicht nur ein Vielfaches an Kurativ- und Pflegekosten und tragen zur Entlastung der Sozialsysteme bei. Sie sind vor allem auch ein zentraler Beitrag für den möglichst langen Erhalt von Lebensqualität, Selbstbestimmtheit und Teilhabe im Alter.

Für eine größtmögliche Wirkung muss Prävention bereits bei beginnenden Einschränkungen ansetzen, um Pflegebedürftigkeit zu verzögern oder eine Verschlechterung zu verhindern. Die im Gesetzentwurf vorgesehene Streichung des Entlastungsbetrags von 131 Euro für künftige Beziehende des Pflegegrads 1 wirkt diesem Präventionsziel entgegen. Gerade im Pflegegrad 1 können alltagsunterstützende Angebote, Haushaltshilfen und Betreuung dazu beitragen, Selbstständigkeit zu stabilisieren, Teilhabe zu erhalten und den Übergang in höhere Pflegegrade deutlich hinauszuzögern.

In diesem Kontext ist die geplante Einführung eines Rechtsanspruchs auf eine präventionsorientierte Pflegebegleitung nach § 7c SGB XI-E sehr zu begrüßen, für eine wirksame Umsetzung sind jedoch praktische Konkretisierungen erforderlich. Der Erfolg der Arbeit einer konstanten Pflegebegleitperson, die zu Hilfsmitteln sowie Präventions- und Reha-Maßnahmen berät und in Krisen als Fallmanager das

Versorgungsnetzwerk koordiniert, wird maßgeblich davon abhängen, ob die entsprechende Infrastruktur (wie verfügbare Pflegedienste, Präventionsangebote, Alltags- und Notfallhilfen) wohnortnah vorhanden ist. Kommunen müssen hierbei – im Zusammenspiel mit Ländern und Pflegekassen – eine wichtige Schlüsselrolle im flächendeckenden Auf- und Ausbau einer gesundheitsfördernden, präventiven und altengerechten Infrastruktur einnehmen und für diese Aufgabe entsprechende Mittel zur Verfügung gestellt bekommen. Nur so kann Pflegebedürftigen – nicht nur im Rahmen der fachlichen Begleitung – eine echte Wahlfreiheit zwischen verschiedenen Anbietern ermöglicht werden. Gleiches gilt für eine ausreichende personelle Ausstattung, die vor dem Start der fachlichen Begleitung definiert und sichergestellt werden muss. Nicht zuletzt muss auch die für 2028 drohende Versorgungslücke zwischen dem Auslaufen der bisherigen Beratungs- und Schulungsangebote nach §§ 37 Abs. 3 und 45 SGB XI und dem geplanten Start der neuen Pflegebegleitung zum 01. Januar 2029 geschlossen werden. Erst mit Konkretisierung dieser Umsetzungsfragen kann das geplante Instrument der fachlichen Begleitung ihr präventives Potenzial entfalten.

Abschließend gilt: Prävention darf im Rahmen der Gesetzgebung nicht nur in Bezug auf pflegebedürftige Menschen gedacht werden, sondern muss auch mit Blick auf Menschen in pflegender Tätigkeit gestärkt werden. Die durch das PNOG vorgesehenen Einschnitte bei der Entlastung durch vertraute Privatpersonen und der Verhinderungspflege würden für Pflegepersonen – gerade auch von Menschen mit Demenz – den Wegfall wichtiger präventiver Auszeiten bedeuten.

Unsere Forderung:

- Den Entlastungsbetrag auch für Menschen bei Eintritt in Pflegegrad 1 erhalten und frühzeitige Prävention und Gesundheitsförderung ausbauen;
- Den Ausbau und Erhalt einer flächendeckenden, niedrigschwelligen kommunalen Infrastruktur im Bereich Prävention, Rehabilitation und Pflege fördern; Hierfür ist eine gesetzlich verankerte Steuerungsverantwortung für Kommunen und eine auskömmliche Finanzierung dieser Aufgaben durch Landesmittel notwendig.
- die Notwendigkeit der Prävention für Pflegende – auch vor dem Hintergrund des im Gesetzentwurf drohenden Wegfalls von Entlastungsmöglichkeiten – ernst nehmen und stärken.

4. Personalmangel und Eigenanteile in der stationären Pflege reduzieren

Die stationäre Pflege steht vor gewaltigen Herausforderungen, die im Pflegeneuordnungsgesetz noch unzureichend aufgegriffen sind. Zum einen gefährden anhaltende Personalengpässe eine verlässliche Versorgungsqualität in den Einrichtungen, treffen aber gleichzeitig auf hohen Kostendruck. Zum anderen bringen die hohen Eigenanteile in der stationären Pflege immer mehr pflegebedürftige Menschen über ihre finanzielle Belastungsgrenze und lassen Pflegebedürftigkeit zunehmend zu einem Armutsrisiko werden. Die im PNOG zur Deckelung der Eigenanteile angeführte Dynamisierung der Leistungsbeträge ab 2029 greift für eine Lösung des Problems zu kurz. Die kontinuierliche Kostensteigerung in der stationären Pflege hat zur Folge, dass zunehmend mehr Menschen aufgrund von Pflegebedürftigkeit auf Sozialleistungen angewiesen sind. Diese Entwicklung verschärft den ohnehin massiven Anstieg der kommunalen Sozialausgaben und engt die finanziellen Handlungsspielräume der Städte und Gemeinden – auch in zukunftsentscheidenden Bereichen wie der Prävention – deutlich ein. Eine Deckelung der Eigenanteile für stationäre Pflege ist daher dringend notwendig, um die Bezahlbarkeit von Pflege zu gewährleisten. Sie würde auch die Einschätzung maximal zu erwartender Pflegekosten im Alter kalkulierbarer machen und eine entsprechende private Vorsorge erleichtern.

Unsere Forderung:

- **Klare Begrenzung der Eigenanteile:** Notwendig ist im PNOG die Aufnahme einer strikten und verlässlichen Deckelung der pflegebedingten Eigenanteile in der stationären Pflege.
- **Nachhaltige Sicherung der Personalkapazitäten:** Benötigt werden verbindliche Maßnahmen zur Fachkräftegewinnung und -bindung sowie zur spürbaren Entlastung des Pflegepersonals.

Schlussbemerkung

Nachbesserungen des Pflegeneuordnungsgesetzes sind dringend geboten, um negative Folgen für eine qualitativ hochwertige pflegerische Versorgung sowohl im häuslichen als auch im stationären Bereich abzuwenden.

Der weitere Pflegereformprozess muss dringend sicherstellen,
dass die Konsolidierung der Finanzen der Pflegeversicherung nicht einseitig zulasten von Pflegebetroffenen und der sie pflegenden Personen geht. Zu einem sozial und nachhaltig gestalteten Gesamtsystem gehört eine solidarische Finanzierung der Pflege. Auch der Staat muss hier mehr Verantwortung übernehmen, insbesondere durch eine Steuerfinanzierung gesamtgesellschaftlicher Aufgaben wie z. B. die Förderung und den Auf- und Ausbau regionaler und lokaler Versorgungsstrukturen.

Nur mit einer gesamtgesellschaftlichen Anstrengung kann eine zukunftsfähige Pflege – und damit ein Alter in sozialer Sicherheit und hoher Lebensqualität – erreicht werden.

Kontakt

BAGSO
Bundesarbeitsgemeinschaft der Seniorenorganisationen e.V.
Marion Waltersdorf
0228 / 24 99 93 63
waltersdorf@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.