

Stellungnahme

zum Referentenentwurf eines Gesetzes zur Neuordnung der Pflegeversicherung

Berlin, 09. Juni 2026

Zusammenfassung

Die im Referentenentwurf des Pflegeordnungsgesetzes (PNOG) des Bundesgesundheitsministeriums vorgesehenen Maßnahmen zur Ausgabensenkung sind ein Schritt in die richtige Richtung, um die Finanzen in der gesetzlichen Pflegeversicherung (SPV) zu stabilisieren. So ist sinnvoll, dass die nach Aufenthaltsdauer gestaffelten Zuschüsse für die Pflegeheimbewohner langsamer anwachsen sollen als bisher, dass die Schwellenwerte für die Einstufung in die Pflegegrade angehoben werden und dass die beitragsfreie Mitversicherung für Ehegatten in der Pflegeversicherung eingeschränkt wird.

Weitere Einsparmaßnahmen auf der Ausgabenseite sind aber dringend notwendig, um die Kosten zu begrenzen. Ohne rasche Reformen würde im Jahr 2027 das Defizit in der SPV rund 7,5 Mrd. Euro betragen und 2028 sogar auf mehr als 15 Mrd. Euro anwachsen. Die Reformen in der gesetzlichen Pflegeversicherung müssen ihren Beitrag dazu leisten, dass der Gesamtsozialversicherungsbeitrag von derzeit fast 43 Prozent wieder unter die Marke von 40 Prozent sinkt, denn die Personalzusatzkosten sind ein wesentlicher Belastungsfaktor für das personalintensive Handwerk.

Nicht akzeptabel ist, dass die versicherungsfremden Leistungen in der Pflegeversicherung weiterhin überwiegend durch die Beitragszahler finanziert werden und dass die monatliche Beitragsbemessungsgrenze in der Pflegeversicherung auf die Höhe der Versicherungspflichtgrenze angehoben wird. Dies stärkt nicht die Beitragsgerechtigkeit, sondern bedeutet eine zusätzliche und massive Belastung für Arbeitgeber wie Beschäftigte.

Verfehlt ist auch die geplante Einführung von Pflegeversicherungsbeiträgen für geringfügig Beschäftigte, die allein von den Arbeitgebern zu finanzieren sind. Dies stellt eine erhebliche Beitragsmehrbelastung für die Betriebe dar.

Darüber hinaus ist nach Ansicht des ZDH notwendig, dass ein Nachhaltigkeitsfaktor als Stabilisierungsfaktor in der Pflegeversicherung eingeführt wird und dass zu mehr privat kapitalgedeckter Vorsorge umgesteuert wird. Aus Arbeitgebersicht ist eine ergänzende obligatorische Pflegevorsorge mit staatlicher Förderung der Arbeitnehmer sinnvoll.

Bewertung der Maßnahmen

1. Maßnahmen, die in die richtige Richtung gehen

Aus guten Gründen hat der Gesetzgeber die Soziale Pflegeversicherung (SPV) bei ihrer Einführung 1995 nach dem Grundsatz der Teilkostendeckung konzipiert. Die SPV muss eine solche Teilkaskoversicherung mit Eigenbeteiligung der Versicherten bleiben. Der Eigenanteil sorgt für ein Mindestmaß an Kostenbewusstsein.

Allerdings wurden in den letzten Jahren immer mehr Leistungsverbesserungen durch die „Pflegestärkungsgesetze“, eine erweiterte Definition von Pflegebedürftigkeit und einen Ausbau der Leistungen bei ambulanter und stationärer Pflege in Kraft gesetzt. In die falsche Richtung ging auch die ab September 2022 eingeführte Begrenzung der Eigenanteile von Pflegeheimbewohnern. Unter Umständen werden damit auch Pflegekosten für Menschen übernommen, die in der Lage sind, diese selbst zu tragen. Nach Berechnungen des Instituts der deutschen Wirtschaft verfügen rund 67 Prozent der Rentnerhaushalte über ein ausreichendes Einkommen und Vermögen, um einen fünfjährigen Pflegeheimaufenthalt zu finanzieren. Dies zeigt, dass die Eigenanteile an den Pflegekosten keine Armutsfalle sind.

Richtig ist, dass mit dem vorliegenden Referentenentwurf das Leistungsniveau wieder stärker auf das unbedingt Notwendige zurückgeführt wird:

- So sollen die gestaffelten Zuschüsse, die die Pflegeheimbewohner je nach Aufenthaltsdauer zur Senkung der Eigenanteile erhalten, langsamer anwachsen als bisher. Sie setzen erst 6 Monate später als nach derzeitiger Regelung ein. Dadurch wird die höchste Zuschlagsstufe, in der die Kassen 75 Prozent der Pflegeeigenanteile tragen, nicht mehr nach drei, sondern erst nach viereinhalb Jahren erreicht.
- Richtig ist auch, dass die Begutachtungssystematik zur Bestimmung der Pflegegrade geändert wird, um den Anstieg der Zahl der Pflegebedürftigen zu verlangsamen. Bei der Pflegereform im Jahr 2017 hatte die Bundesregierung ein entsprechendes Konzept des wissenschaftlichen Beirats nicht übernommen, sondern die Reform großzügiger gestaltet.
- Sinnvoll ist grundsätzlich, dass für Personen mit Pflegegrad 1 der sog. Entlassungsbetrag von 131 Euro je Monat, der die Beauftragung Dritter mit haushaltsnahen Dienstleistungen wie z. B. Kochen, Putzen und Einkaufen ermöglicht, gestrichen werden soll. Hier handelt es sich um ein kleines Risiko, das auch von den Pflegebedürftigen aus eigenen Mitteln finanziert werden kann.
- Zu begrüßen ist, dass die beitragsfreie Mitversicherung von Ehegatten in der SPV eingeschränkt wird, wie dies auch für die Gesetzliche Krankenversicherung (GKV) vorgesehen ist. Die bisherige Regelung der Beitragsfreiheit ist nicht mehr angemessen und setzt Fehlanreize für Ehegatten, dem Arbeitsmarkt fernzubleiben.

2. Maßnahmen, die in die falsche Richtung gehen

- Gemäß dem Referentenentwurf soll die Rückzahlung der Darlehen, die der Bund in den vergangenen Jahren an die SPV geleistet hat, auf die Jahre 2035 bis 2039 verschoben werden. Dies entlastet die SPV aber nur kurzfristig und löst langfristig nicht die Probleme.
- Der Bundeszuschuss wird auch 2028 ausgesetzt und 2029 nur in der Höhe von 500 Mio. Euro ausgezahlt. Es ist verfehlt, dass sich der Bund hierdurch noch stärker aus seiner finanziellen Verantwortung zurückzieht.
- Inakzeptabel ist, dass auch die monatliche Beitragsbemessungsgrenze in der SPV angehoben werden soll – und zwar sogar auf die Höhe der Versicherungspflichtgrenze. Dies geht weit über die mit der Gesundheitsreform vorgesehene Anhebung der Beitragsbemessungsgrenze um monatlich rund 300 Euro in der GKV hinaus.
- Verfehlt ist auch die geplante Einführung von Pflegeversicherungsbeiträgen für geringfügig Beschäftigte, die allein von den Arbeitgebern zu finanzieren sind. Dies stellt eine erhebliche Beitragsmehrbelastung für die Betriebe dar und ist außerdem systemwidrig. Handwerksbranchen, die besonders auf den Einsatz von „Minijobbern“ angewiesen sind, können diese zusätzlichen Arbeitskosten oftmals nicht verkraften.
- Die vorgesehene Anhebung des Beitragszuschlags für Kinderlose in der Pflegeversicherung hat zwar den Vorteil, dass die Arbeitgeber an seiner Finanzierung nicht beteiligt sind und es nicht zu einer Erhöhung der Lohnzusatzkosten kommt. Dennoch geht die Erschließung neuer Einnahmequellen durch solche Beitragsmehrbelastungen in die falsche Richtung.
- Kritisch sieht der ZDH auch die Schaffung von neuen Leistungen, wie z. B. das Überbrückungsbudget oder das „Sozialraumbudget“. Das Überbrückungsbudget soll zwar durch die Anpassung der Pflegegrade 2 und 3 kompensiert werden und für das „Sozialraumbudget“ soll der Entlastungsbetrag entfallen, jedoch fällt bspw. das „Sozialraumbudget“ höher aus als der Entlastungsbetrag. Bei der Einführung von neuen Leistungen bleibt die Frage, ob die Kompensation auch langfristig gehalten werden kann oder dies nur kurzfristige Maßnahmen zur finanziellen Überbrückung sind. In einer Zeit von limitierten Haushaltsmitteln und Sparmaßnahmen neue Leistungen einzuführen, setzt schlicht falsche Anreize.

3. Notwendige weitergehende Maßnahmen

Die Pflegefinanzierung muss umfassender reformiert werden, als dies bisher in dem Referentenentwurf vorgesehen ist, und zwar durch folgende Maßnahmen:

- **Einführung eines Nachhaltigkeitsfaktors**

Infolge von Leistungsverbesserungen bei ambulanter und stationärer Pflege sind in den letzten Jahren die Anpassungen der Pflegeleistungen stärker als die Bruttolöhne gestiegen. Eine regelmäßige Anpassung der Pflegeleistungen gemäß der Wachstumsrate der Bruttolöhne ist mittel- und langfristig, aber nicht finanzierbar. Damit die jährliche Erhöhung der Pflegeleistungen in einem vernünftigen Rahmen bleibt und die Ausgabenentwicklung gedämpft wird, wenn die Zahl der Pflegebedürftigen schneller wächst als die Zahl der Beitragszahler, ist nach Ansicht des ZDH in der SPV ein Stabilisierungsmechanismus analog zum „Nachhaltigkeitsfaktor“ in der gesetzlichen Rentenversicherung sinnvoll.

- **Stärkung der privaten Vorsorge**

Notwendig ist ein Umsteuern zu mehr privater kapitalgedeckter Vorsorge, damit die Pflegeversicherung generationengerecht und damit nachhaltig bleibt. Laut dem Referentenentwurf soll die freiwillige private Pflegevorsorge sehr viel attraktiver als bisher ausgestaltet werden, z.B. durch eine steuerliche Begünstigung privater Pflegezusatzversicherungen.

Ein erster Schritt zu einer staatlich geförderten Pflegezusatzversicherung war der 2013 eingeführte „Pflege-Bahr“. Diese freiwillige Zusatzversicherung wurde aber bisher nur von knapp 900.000 Bürgerinnen und Bürgern in Deutschland abgeschlossen. Aus Arbeitgebersicht wäre es daher zur nachhaltigen Finanzierung der Pflege besser, eine ergänzende obligatorische private Pflegevorsorge mit staatlicher Förderung der Arbeitnehmer einzuführen.

- **Versicherungsfremde Leistungen aus Steuermitteln finanzieren**

Der Referentenentwurf sieht vor, dass die Rentenversicherungsbeiträge für Pflegepersonen auf 70 Prozent der bisherigen Werte reduziert werden.

Wichtiger als eine Reduzierung solcher versicherungsfremden Leistungen wäre aber, dass der Bund endlich in ausreichendem Maße aus Steuermitteln die versicherungsfremden Leistungen in der SPV finanziert. Dazu gehören insbesondere:

- die Rentenbeiträge für pflegende Angehörige (bisher ca. 4 Mrd. Euro),
- die medizinische Behandlungspflege durch die Krankenkassen (ca. 3 Mrd. Euro),
- der Ausgleich für die pandemiebedingten Zusatzkosten, die zu Beginn der 2020er Jahre von der Pflegeversicherung übernommen wurden (einmalig ca. 5 Mrd. Euro),
- sowie die Ausbildungskosten. Wie dies im dualen Berufsbildungssystem üblich ist, sollten auch bei der Pflegeausbildung die Bundesländer die vollständigen Kosten der primär schulischen Ausbildung übernehmen.

Die Bundesländer haben außerdem die im Grundgesetz verankerte Verpflichtung, die pflegerische Versorgungsstruktur zu gewährleisten. Obwohl also die Verantwortung für die Investitionsförderung von Pflegeeinrichtungen bei den Ländern liegt, werden Pflegebedürftigen in vollstationären Pflegeeinrichtungen rund 500 Euro monatlich für die

Investitionsaufwendungen von den Pflegeeinrichtungen in Rechnung gestellt. Der ZDH fordert, dass die Länder künftig ihrer Verantwortung für die Investitionskosten bei Alten- und Pflegeheimen wieder in vollem Umfang nachkommen.

Herausgeber:

Zentralverband des Deutschen Handwerks e.V.
Haus des Deutschen Handwerks
Anton-Wilhelm-Amo-Straße · 10117 Berlin
Postfach 110472 · 10834 Berlin

Lobbyregister: R002265
EU Transparency Register: 5189667783-94

Der Zentralverband des Deutschen Handwerks e. V. (ZDH) vertritt die Interessen von rund 1 Million Handwerksbetrieben in Deutschland mit rund 5,6 Millionen Beschäftigten. Als Spitzenorganisation der Wirtschaft mit Sitz in Berlin bündelt der ZDH die Arbeit von Handwerkskammern, Fachverbänden des Handwerks auf Bundesebene sowie bedeutenden wirtschaftlichen und sonstigen Einrichtungen des Handwerks in Deutschland. Mehr unter www.zdh.de