

## Ad-Hoc Stellungnahme von Christian Schultz

# Arbeitgeber aus NRW zum Pflegeneuordnungsgesetz: Zu defensiv, sozialpolitisch problematisch und für die Zukunft zu klein gedacht.

### Koordination und Kommunikation

Roland Weigel  
Konkret Consult Ruhr GmbH  
Munscheidstraße 14  
45886 Gelsenkirchen  
Telefon 0172 – 2 84 48 61  
weigel@kcr-net.de

## Es fehlt nicht an Erkenntnis, sondern am konsequenten Umsetzungswillen.

Der Referentenentwurf zum Pflegeneuordnungsgesetz (PNOG) ist der bislang weitreichendste Versuch seit Jahren, die soziale Pflegeversicherung gleichzeitig finanziell zu stabilisieren und strukturell neu auszurichten. Die Reform verfolgt zwei große Linien: Erstens soll die soziale Pflegeversicherung kurzfristig vor einem massiven Finanzdefizit bewahrt werden. Zweitens soll das Versorgungssystem stärker auf Prävention, häusliche Pflege, Digitalisierung und kommunale Steuerung ausgerichtet werden. Damit setzt der Entwurf durchaus an zentralen Schwachstellen des Pflegesystems an. Gleichzeitig ist jedoch unübersehbar, dass ein erheblicher Teil der Entlastungswirkung nicht durch echte Strukturreformen, sondern durch Leistungsdämpfung, Zugangsbeschränkungen und Lastverschiebungen erzielt werden soll. Genau darin liegt der Kern der politischen und fachlichen Kontroverse: Die Reform enthält moderne und teilweise sinnvolle Versorgungsansätze, finanziert diese aber zu einem beträchtlichen Teil über Einschnitte bei Pflegebedürftigen, pflegenden Angehörigen und Einrichtungen. Damit ist sie weniger ein großer Wurf als ein konfliktreicher Konsolidierungskompromiss.

### 1. Konkrete Inhalte und gesetzliche Änderungen

Die Reform greift tief in das Leistungs-, Finanzierungs- und Steuerungsrecht der Pflegeversicherung ein. Inhaltlich lassen sich sieben große Reformblöcke unterscheiden.

**Erstens** wird eine stärkere Ausrichtung auf Prävention und Rehabilitation eingeführt. Versicherte über 60 Jahre sollen einen ergänzenden Anspruch auf medizinische Früherkennung und Prävention altersbedingter Risiken erhalten. Pflegebegutachtungen sollen häufiger Reha-Empfehlungen enthalten, und Pflegekassen sollen vorhandene Daten gezielter nutzen, um drohende Pflegebedürftigkeit früher zu erkennen.

**Zweitens** wird mit der sogenannten Pflegebegleitung ein neues Instrument geschaffen: Pflegebedürftige in häuslicher Pflege und ihre

## Ad-Hoc Stellungnahme von Christian Schultz

An- und Zugehörigen erhalten ab 2028 einen Anspruch auf kontinuierliche fachliche Begleitung, inklusive Fallmanagement in komplexen Situationen.

**Drittens** wird das Leistungsrecht in der häuslichen Pflege grundlegend umgebaut. Aus bisherigen Einzelleistungen werden neue Budgets: ein Sachleistungsbudget, ein Entlastungsbudget und ein Sozialraumbudget. Hinzu kommt ein Überbrückungsbudget für pflegerische Akut- und Notsituationen, etwa wenn die Hauptpflegeperson plötzlich ausfällt.

**Viertens** werden Notfall- und Krisenhilfen in der Pflege ausgebaut, etwa durch ambulante Pflegenotdienste, Akut-Kurzzeitpflege und ein modellhaftes Pflegenottelefon.

**Fünftens** setzt die Reform einen starken Schwerpunkt auf Technik, Digitalisierung und Innovation: Pflegeeinrichtungen sollen von Rahmenvorgaben abweichen können, wenn innovative Konzepte erprobt werden; digitale Infrastruktur, Assistenzsysteme und KI-Schulungen werden gefördert; zudem werden 1,6 Milliarden Euro aus einem Sondervermögen für Digitalisierung in der Langzeitpflege bereitgestellt.

**Sechstens** wird das Begutachtungssystem verändert. Die Schwellenwerte und Bewertungssystematik der Pflegegrade werden neu justiert; zugleich soll häufiger befristet begutachtet werden, wenn sich der Zustand voraussichtlich verbessern kann. Das zielt ausdrücklich darauf, den Anstieg der Zahl der Leistungsbezieher zu verlangsamen.

**Siebtens** greift die Reform massiv in die Finanzierung ein: Die Beitragsbemessungsgrenze wird auf das Niveau der Jahresarbeitsentgeltgrenze der gesetzlichen Krankenversicherung angehoben, der Zuschlag für Kinderlose steigt leicht, Minijobs werden verbeitragt, und ab 2028 soll ein Zuschlag für mitversicherte Ehepartner greifen. Auf der Ausgabenseite werden die Leistungszuschläge bei stationärer Pflege später wirksam, Leistungen im Pflegegrad 1 werden reduziert, das Entlastungsbudget in den ersten Monaten bei Pflegegrad 2 und 3 halbiert, und die Rentenbeiträge für pflegende Angehörige werden abgesenkt. Hinzu kommt die befristete Aussetzung zentraler Tariftreuerregelungen in der Pflegevergütung. Insgesamt ist der Entwurf also kein punktuell Anpassungsgesetz, sondern ein Systemumbau mit eindeutigem Konsolidierungsziel.

### Koordination und Kommunikation

Roland Weigel  
Konkret Consult Ruhr GmbH  
Munscheidstraße 14  
45886 Gelsenkirchen  
Telefon 0172 – 2 84 48 61  
weigel@kcr-net.de

## 2. Welche Probleme im Pflegesystem soll die Reform lösen?

## Ad-Hoc Stellungnahme von Christian Schultz

Der Entwurf benennt zutreffend mehrere Grundprobleme des deutschen Pflegesystems. Im Zentrum steht zunächst die Finanzkrise der sozialen Pflegeversicherung. Bereits für 2027 und 2028 werden im Entwurf zweistellige Milliardenbedarfe beschrieben, wenn keine Gegenmaßnahmen erfolgen. Gleichzeitig steigen die pflegebedingten Eigenanteile im Heim, die Sozialhilfekosten der Kommunen und der politische Druck, die Beitragssätze nicht erneut anzuheben. Zweitens reagiert die Reform auf die deutliche Zunahme der Zahl pflegebedürftiger Menschen. Diese Entwicklung wird nicht nur demografisch erklärt, sondern auch mit dem bisherigen Begutachtungsinstrument und fehlender präventiver Steuerung in Verbindung gebracht.

Drittens soll die Reform Defizite in der häuslichen Pflege adressieren. Viele Familien erleben das heutige System als unübersichtlich, bürokratisch und in Krisen zu wenig verlässlich. Beratungsangebote greifen häufig zu spät oder bleiben auf reine Information beschränkt. Viertens reagiert der Entwurf auf unzureichende Angebote in Not- und Akutsituationen, etwa wenn pflegende Angehörige plötzlich ausfallen. Fünftens wird die mangelnde Innovationsfähigkeit des Systems benannt: Pflegeeinrichtungen leiden unter engen Vorgaben, Dokumentationslasten und fehlenden Anreizen für Technik und Digitalisierung. Sechstens wird eine unzureichende kommunale Steuerung problematisiert, weil regionale Unterversorgung bislang oft zu spät erkannt wird. Diese Problembeschreibung ist in vielen Punkten plausibel. Kritisch ist allerdings, dass der Entwurf sehr unterschiedliche Problemlagen – Finanzdefizit, Überbürokratisierung, Fachkräftemangel, Präventionslücken und Belastung Angehöriger – in einem Gesetzespaket bündelt und damit teilweise so behandelt, als ließen sie sich durch dieselben Steuerungsinstrumente lösen. Genau das ist jedoch nur eingeschränkt der Fall.

### **3. Potenzielle Vorteile für Pflegebedürftige, Angehörige, Pflegekräfte und Einrichtungen**

Für Pflegebedürftige und ihre Angehörigen enthält die Reform durchaus relevante Verbesserungen. Besonders bedeutsam ist die Einführung der Pflegebegleitung. Wenn dieses Instrument fachlich gut umgesetzt wird, kann es ein echter Fortschritt sein: Statt punktueller Beratung gäbe es dann eine kontinuierlichere Begleitung, die Pflegearrangements stabilisiert, Überforderung erkennt und den Zugang zu Leistungen erleichtert. Auch die stärkere Verknüpfung von Pflege, Prävention, Rehabilitation und Entlassmanagement

#### **Koordination und Kommunikation**

Roland Weigel  
Konkret Consult Ruhr GmbH  
Munscheidstraße 14  
45886 Gelsenkirchen  
Telefon 0172 – 2 84 48 61  
weigel@kcr-net.de

## Ad-Hoc Stellungnahme von Christian Schultz

kann sinnvoll sein, weil Verschlechterungen früher erkannt und Gegenmaßnahmen systematischer eingeleitet werden könnten. Das neue Pflege-Cockpit verspricht zudem mehr Transparenz über Ansprüche, Anträge, Angebote und Leistungsstände. Gerade für Familien, die sich bislang mühsam durch Einzelregelungen kämpfen mussten, kann dies eine spürbare Erleichterung sein.

Ein weiterer Vorteil liegt im Ausbau von Krisen- und Akuthilfen. Das Überbrückungsbudget, ambulante Pflegenotdienste und Akut-Kurzzeitpflege können echte Versorgungslücken schließen, wenn pflegende Angehörige ausfallen oder häusliche Pflege kurzfristig zusammenbricht. Für Einrichtungen eröffnet die Reform wiederum neue Spielräume bei Innovation und Digitalisierung. Die Möglichkeit, technische und digitale Systeme stärker in Vergütungen einzu beziehen, Modellprojekte durchzuführen und Abweichungen von Rahmenvorgaben zu vereinbaren, kann Impulse für effizientere Prozesse und Entlastung im Alltag geben. Auch die kommunale Pflegestrukturplanung könnte durch bessere Datenlagen sachgerechter werden. Für Pflegekräfte können sich Vorteile ergeben, wenn Digitalisierung tatsächlich arbeitsentlastend wirkt, Dokumentation vereinfacht und repetitive Aufgaben reduziert. Diese positiven Potenziale sind real. Sie hängen allerdings stark davon ab, ob die Umsetzung gelingt, die neuen Instrumente vor Ort personell unterlegt werden und die Einsparlogik nicht die Versorgungslogik dominiert.

### Koordination und Kommunikation

Roland Weigel  
Konkret Consult Ruhr GmbH  
Munscheidstraße 14  
45886 Gelsenkirchen  
Telefon 0172 – 2 84 48 61  
weigel@kcr-net.de

## 4. Schwächen, Widersprüche und verbleibende Versorgungslücken

Die größte Schwäche der Reform ist ihr doppelter Charakter: Sie will Versorgung verbessern und gleichzeitig in erheblichem Umfang Ausgaben begrenzen. Genau daraus entstehen mehrere Widersprüche. So stärkt der Entwurf rhetorisch die häusliche Pflege und die pflegenden Angehörigen, kürzt aber gleichzeitig die Rentenbeiträge für Pflegepersonen und halbiert in bestimmten Konstellationen zunächst das Entlastungsbudget. Damit sendet die Reform ein widersprüchliches Signal: Angehörige sollen mehr Verantwortung tragen, erhalten dafür aber teilweise weniger soziale Absicherung. Ähnlich widersprüchlich ist die Lage in der stationären Pflege: Einerseits sollen Eigenanteile begrenzt werden, andererseits werden die Zuschlagsstufen bei Heimkosten gestreckt, sodass höhere Entlastungen später greifen und die Belastung zunächst steigt.

Besonders kritisch ist die geplante Anpassung des Begutachtungssystems. Zwar ist es legitim, das Instrument nach fast zehn Jahren

## Ad-Hoc Stellungnahme von Christian Schultz

zu evaluieren. Im vorliegenden Entwurf dient die Reform jedoch ausdrücklich auch dazu, den Anstieg der Zahl der Pflegebedürftigen zu verlangsamen. Damit entsteht der Eindruck, dass hier nicht in erster Linie bedarfsgerechter, sondern fiskalisch motivierter Zugang zur Leistung gesteuert werden soll. Für Betroffene kann das bedeuten, dass der Eintritt in einen Pflegegrad erschwert oder hinausgeschoben wird. Problematisch ist auch die geplante Reduktion von Leistungen im Pflegegrad 1. Gerade dort, wo frühe, niedrighschwellige Unterstützung präventiv wirken könnte, wird gekürzt und stärker auf Begleitung statt auf direkte Leistung gesetzt. Das kann fachlich sinnvoll sein, wenn Begleitung tatsächlich verfügbar ist; es kann aber auch zu realen Versorgungslücken führen, wenn Angebote fehlen. Hinzu kommt die Aussetzung zentraler Tariftreueregelungen. Kurzfristig mag das Kosten dämpfen, langfristig untergräbt es aber die Attraktivität des Pflegeberufs und schwächt insbesondere tarifgebundene oder gemeinnützige Träger.

Unverändert bleiben zudem zentrale Strukturdefizite: Die Pflegeversicherung bleibt ein Teilleistungssystem, Investitionskosten der Länder sind weiterhin nicht systematisch gelöst, die Sektorengrenzen zwischen Kranken-, Pflege- und Sozialhilferecht bleiben komplex, und der tatsächliche Fachkräftemangel wird nicht substantiell beseitigt. Auch die Digitalisierung wird im Entwurf stark betont, doch Technik ersetzt kein fehlendes Personal. Wenn digitale Mittel vor allem als Kompensation unbesetzter Stellen gedacht werden, droht die Entlastungsrhetorik in eine Rationalisierungslogik umzuschlagen. Die Reform lässt somit wichtige Ursachen hoher Kosten und unzureichender Versorgung weitgehend unangetastet.

### 5. Finanzielle Tragfähigkeit und soziale Gerechtigkeit

Finanzpolitisch ist die Reform kurzfristig schlüssig, langfristig aber nur bedingt tragfähig. Kurzfristig entsteht die Stabilisierung vor allem durch eine Kombination aus Mehreinnahmen und Minderausgaben. Zusätzliche Einnahmen kommen aus der höheren Beitragsbemessungsgrenze, der Verbeitragung von Minijobs, dem höheren Zuschlag für Kinderlose und ab 2028 aus der Einschränkung der beitragsfreien Mitversicherung von Ehepartnern. Auf der Ausgaben-seite stammen erhebliche Entlastungseffekte aus der Änderung der Begutachtungssystematik, der späteren Gewährung stationärer Zuschläge, der reduzierten Dynamisierung und der abgesenkten Rentenbeiträge für Pflegepersonen. Rein rechnerisch kann das die Liquidität der Pflegeversicherung zunächst verbessern.

#### Koordination und Kommunikation

Roland Weigel  
Konkret Consult Ruhr GmbH  
Munscheidstraße 14  
45886 Gelsenkirchen  
Telefon 0172 – 2 84 48 61  
weigel@kcr-net.de

## **Ad-Hoc Stellungnahme von Christian Schultz**

Sozialpolitisch ist diese Finanzierung jedoch ambivalent. Positiv ist, dass höhere Einkommen über die Anhebung der Beitragsbemessungsgrenze stärker beteiligt werden. Auch die Einbeziehung von Minijobs korrigiert eine bisherige Lücke. Problematisch ist aber, dass ein erheblicher Teil der Konsolidierung von Gruppen getragen wird, die ohnehin zentrale Lasten im Pflegesystem schultern: pflegende Angehörige, Heimbewohnende und Menschen mit beginnender Pflegebedürftigkeit. Wer stationär gepflegt wird, erhält später höhere Zuschläge; wer Angehörige pflegt, verliert Rentenansprüche; wer neu in die Pflege eintritt, bekommt teils zunächst weniger Leistung. Zusätzlich trifft die geplante Mitversicherungsregelung Familienmodelle mit nur einem Haupteinkommen. Damit entsteht eine Verteilungswirkung, die sich nicht ohne Weiteres als sozial gerecht bezeichnen lässt.

Langfristig bleibt die Reform deshalb fragil. Sie verschiebt Rückzahlungen von Bundesdarlehen, arbeitet mit Liquiditätshilfen und Puffern und hofft auf dämpfende Effekte durch Prävention und Digitalisierung. Das kann Zeit kaufen, ersetzt aber keine grundlegende Neuordnung der Pflegefinanzierung. Solange die Pflegeversicherung als Teilleistungssystem bestehen bleibt und Investitionskosten, Behandlungspflegeanteile sowie kommunale Sozialhilfelasten nicht systematisch neu verteilt werden, bleibt das Finanzproblem strukturell bestehen. Die Reform ist daher eher ein Stabilisierungsprogramm auf Zeit als eine dauerhaft tragfähige Finanzarchitektur.

### **6. Kritik an der Reform: zu wenig Struktur, zu viel Sparpolitik**

Die Kritik an der Reform ist inzwischen grundsätzlich: Ich halte sie nicht für eine Pflegereform, sondern für ein Spargesetz auf Kosten der Schwächsten.

Die Vorschläge für eine gerechtere, tragfähigere und pflegegerechtere Reform liegen auf dem Tisch – doch der Entwurf ignoriert sie weitgehend. Statt die Pflege endlich strukturell neu zu ordnen, betreibt er Krisenverwaltung mit dem Rotstift. Das eigentliche Versäumnis dieser Reform ist daher nicht nur ihre Härte, sondern ihr Mangel an politischem Mut.

### **7. Reicht die Reform aus, um Personalmangel, steigende Kosten und strukturelle Probleme nachhaltig zu lösen?**

Kurzfristig kann die Reform einzelne Verbesserungen bewirken. Sie kann die Finanzlage der Pflegeversicherung vorübergehend stabilisieren, die häusliche Pflege durch bessere Begleitung stützen, neue

#### **Koordination und Kommunikation**

Roland Weigel  
Konkret Consult Ruhr GmbH  
Munscheidstraße 14  
45886 Gelsenkirchen  
Telefon 0172 – 2 84 48 61  
weigel@kcr-net.de

---

## Ad-Hoc Stellungnahme von Christian Schultz

Akuthilfen aufbauen und Impulse für Digitalisierung setzen. In diesem Sinne ist sie nicht wirkungslos. Nachhaltig löst sie die drei großen Kernprobleme des Systems aber nicht. Den Personalmangel bekämpft sie allenfalls indirekt. Weder schafft sie in relevantem Umfang zusätzliche Fachkräfte, noch reformiert sie Ausbildung, Zuwanderung, Arbeitsbedingungen oder Kompetenzverteilung so grundlegend, dass ein echter Personalaufwuchs zu erwarten wäre. Wenn zugleich Tariftreue zeitweise ausgesetzt wird, können sogar neue Attraktivitätsprobleme entstehen.

Auch die Kostenfrage wird nicht nachhaltig gelöst. Der Entwurf bremst Ausgaben, aber er beseitigt nicht die Ursachen des Kostendrucks: demografische Entwicklung, hohe Personalkosten, fehlende Investitionsfinanzierung, Trennung der Sozialleistungssysteme und die Konstruktion der Pflegeversicherung als Teilleistungssystem. Viele Maßnahmen wirken eher wie eine Dämpfung als wie eine Neuordnung. Das gilt ebenso für die strukturellen Probleme. Zwar werden Prävention, kommunale Planung und digitale Steuerung gestärkt, doch die Grundarchitektur des Systems bleibt komplex, fragmentiert und sozialpolitisch widersprüchlich. Die Reform schafft damit eher Luft als Lösung. Sie kann den Druck kurzfristig mindern, aber sie ersetzt keine grundlegende Pflegefinanzierungs- und Strukturreform.

### **8. Gesamtbewertung: Fortschritt oder unzureichender Kompromiss?**

In der Gesamtbetrachtung ist die neue Pflegereform weder als bloße Fehlkonstruktion noch als echter Durchbruch zu bewerten. Sie ist ein gemischtes Paket. Auf der Habenseite stehen sinnvolle Ansätze: mehr Prävention, eine potenziell sehr hilfreiche Pflegebegleitung, bessere Reaktionsmöglichkeiten in Akutsituationen, eine stärkere digitale Modernisierung und mehr kommunale Steuerungsdaten. Diese Elemente können das System an einzelnen Stellen tatsächlich verbessern. Auf der Sollseite steht jedoch, dass ein großer Teil der finanziellen Entlastung durch Leistungsbegrenzung, Zugangshürden und Lastverschiebungen erkaufte wird. Gerade pflegende Angehörige, Heimbewohnende und Menschen mit frühem Unterstützungsbedarf tragen einen relevanten Teil der Konsolidierungslast.

**Für mich ist ein zentraler Punkt auch die geplante befristete Aussetzung der Tariftreueregelung nach § 72 Abs. 3g SGB XI. Von**

#### **Koordination und Kommunikation**

Roland Weigel  
Konkret Consult Ruhr GmbH  
Munscheidstraße 14  
45886 Gelsenkirchen  
Telefon 0172 – 2 84 48 61  
weigel@kcr-net.de

## Ad-Hoc Stellungnahme von Christian Schultz

**Januar 2027 bis Ende 2029 sollen die tariflichen Entlohnungsvorgaben sowohl als Zulassungsvoraussetzung als auch als Maßstab für die Wirtschaftlichkeit von Personalaufwendungen entfallen. Gleichzeitig gilt: Die Gehälter zum Stichtag 1. Januar 2027 dürfen nicht abgesenkt werden. Künftige Steigerungen werden jedoch an die Veränderungsrate nach § 71 Abs. 3 SGB V gekoppelt.**

Was auf den ersten Blick wie ein Befreiungsschlag wirkt, ist bei genauerem Hinsehen vor allem eine **Verschiebung der Verantwortung**. Denn die Aussetzung entlastet primär die Kostenträger – nicht aber die Einrichtungen. Wenn tarifliche Verpflichtungen bestehen, müssen wir diese weiterhin erfüllen. Die Frage bleibt also unbeantwortet: Wie werden steigende Personalkosten künftig dauerhaft, vollständig und zeitnah refinanziert?

Genau hier liegt das eigentliche Problem: Pflegeeinrichtungen dürfen bei der Refinanzierung ihrer Personalkosten nicht vom Ermessen der Kostenträger abhängig sein. Das schafft Unsicherheit statt Stabilität – und verschärft die wirtschaftliche Lage vieler Träger und Dienste zusätzlich.

Es fehlt nicht an Erkenntnis, sondern am konsequenten Umsetzungswillen. Wenn unternehmerische Spielräume, Investitionsanreize und echte Refinanzierung ausbleiben, bleibt am Ende vor allem eines: eine Regelung, die mehr Fragen aufwirft, als sie beantwortet – und die Versorgung nicht nachhaltig stärkt.

### **Deshalb fällt die Schlussbewertung noch deutlicher kritisch aus:**

Diese Reform ist im Kern kein mutiger Aufbruch, sondern vor allem ein fiskalisch motiviertes Begrenzungsprogramm mit modernisierenden Begleitmaßnahmen. Sie stabilisiert das System nicht aus eigener Kraft, sondern zu einem erheblichen Teil dadurch, dass sie Leistungen dämpft, Zugänge enger steuert und Belastungen auf diejenigen verlagert, die das Pflegesystem schon heute tragen – pflegebedürftige Menschen, Angehörige und Einrichtungen. Gerade darin liegt ihr politischer Schwachpunkt: Sie verkauft Konsolidierung an vielen Stellen als Strukturreform. Das macht sie nicht bedeutungslos, aber in ihrer Grundlogik defensiv, sozialpolitisch problematisch und für die Zukunft zu klein gedacht.

Ruhrgebiet, den 04.06.2026

Christian Schultz (Sprecher des Netzwerks „ZukunftPfleger NRW“)

#### **Koordination und Kommunikation**

Roland Weigel  
Konkret Consult Ruhr GmbH  
Munscheidstraße 14  
45886 Gelsenkirchen  
Telefon 0172 – 2 84 48 61  
weigel@kcr-net.de