

Positionspapier der LAG Gleichstellung zum Referentenentwurf eines Gesetzes zur Neuordnung der Pflegeversicherung (Pflegeneuordnungsgesetz – PNOG)

I. Vorbemerkung

Landesarbeitsgemeinschaft der kommunalen Frauen- und Gleichstellungsbüros Niedersachsen. Sie nimmt hiermit Stellung zum Referentenentwurf des Bundesgesundheitsministeriums für ein Pflegeneuordnungsgesetz (PNOG) vom 5. Juni 2026.

Die LAG Gleichstellung bewertet den Entwurf aus gleichstellungspolitischer und kommunalpolitischer Perspektive.

Pflege ist in Deutschland nach wie vor eine überwiegend von Frauen erbrachte Leistung – sowohl im familiären Umfeld als auch in der professionellen Versorgung. Gesetzliche Regelungen im Bereich der Pflegeversicherung haben daher unmittelbare Auswirkungen auf die Gleichstellung der Geschlechter und auf die Lebenssituation von Frauen. Zugleich tragen die Kommunen erhebliche Mitverantwortung für die pflegerische Infrastruktur vor Ort und sind von Veränderungen in der Pflegefinanzierung direkt betroffen.

Die LAG Gleichstellung begrüßt, dass mit dem PNOG eine Stabilisierung der Pflegeversicherung angestrebt wird. Sie sieht jedoch in zentralen Regelungen des Entwurfs erheblichen Nachbesserungsbedarf.

II. Bewertung zentraler Regelungen

1. Absenkung der Rentenversicherungsbeiträge für pflegende Angehörige (§ 44 SGB XI)

Der Entwurf sieht vor, die von der Pflegeversicherung zu entrichtenden Rentenversicherungsbeiträge für pflegende Angehörige um 30 Prozent zu reduzieren. Dies entspricht einer Einsparung von rund 2,1 Milliarden Euro jährlich bzw. 7,8 Milliarden Euro bis 2030.

Die LAG Gleichstellung bewertet diese Maßnahme als gleichstellungspolitisch nicht vertretbar. Pflegende Angehörige – nach allen vorliegenden Daten mehrheitlich Frauen im erwerbsfähigen Alter – reduzieren ihre Erwerbstätigkeit häufig erheblich, um Pflege zu leisten. Die Rentenversicherungsbeiträge nach § 44 SGB XI sind ein zentrales Instrument, um die daraus resultierenden Rentennachteile zu begrenzen. Eine Kürzung dieser Beiträge verstärkt bestehende Ungleichheiten in der Alterssicherung und erhöht das Risiko von Altersarmut für eine Gruppe, die bereits heute strukturell benachteiligt ist.

Die kommunale Perspektive verstärkt diese Einschätzung: Eine Schwächung der häuslichen Pflegebereitschaft – als mögliche mittelbare Folge dieser Regelung – würde den Bedarf an stationärer Versorgung und kommunaler Sozialhilfe erhöhen.

2. Halbierung des ambulanten Entlastungsbudgets in der Anfangsphase

Für Personen mit Pflegegrad 2 und 3 soll das neue Entlastungsbudget in den ersten drei Monaten nach Feststellung der Pflegebedürftigkeit nur zur Hälfte ausgezahlt werden.

Die LAG Gleichstellung hält diese Regelung für nicht sachgerecht. Der Eintritt von Pflegebedürftigkeit ist häufig ein plötzliches Ereignis, das Familien vor erhebliche organisatorische und finanzielle Herausforderungen stellt. Gerade in der Anfangsphase entsteht unmittelbarer Bedarf an Unterstützungsleistungen – von der Wohnraumanpassung bis zur Organisation von Pflegediensten. Die hälftige Kürzung des Budgets in diesem Zeitraum erhöht den Druck auf Angehörige und führt dazu, dass erwerbstätige Frauen ihre Arbeitszeit reduzieren oder aus dem Beruf aussteigen, um die ungedeckte Versorgung zu übernehmen.

Kommunale Beratungsstellen – wie die Senioren- und Pflegestützpunkte – werden in dieser Phase verstärkt in Anspruch genommen. Eine Unterversorgung in der Anfangsphase erhöht den kommunalen Beratungsaufwand. Zumal die angestrebte Pflegebegleitung erst 2028 installiert werden soll.

3. Wegfall des Entlastungsbetrags bei Pflegegrad 1 (§ 45b SGB XI)

Der bislang geltende monatliche Entlastungsbetrag von 131 Euro bei Pflegegrad 1 soll entfallen. Als Ersatz ist eine beratende Pflegebegleitung vorgesehen.

Die LAG Gleichstellung hält diesen Schritt für kontraproduktiv. Der Entlastungsbetrag ermöglicht es pflegebedürftigen Menschen und ihren Angehörigen, niedrigschwellige Alltagshilfen – etwa Haushaltshilfen oder Betreuungsangebote – in Anspruch zu nehmen. Beratungsangebote sind kein funktionaler Ersatz für diese praktische Entlastung.

Mehr noch: Den Wegfall des Entlastungsbetrages mit einem neuen, ersetzenden Beratungsangebot zu tarnen ist reine Ablenkungstaktik. Das Hilfe- und Unterstützungssystem baut bereits auf Beratung, orientiert an den Bedarfen der betroffenen Menschen. Eine Pflegebegleitung ist also keine neue Leistung. Hier wird ein Baustein eingesetzt, der keinen Mehrwert bietet und über die Bedarfslagen von betroffenen Menschen hinweggeht. Der Wegfall des Entlastungsbeitrags ist auch aus Sicht der Prävention kritisch zu bewerten. Gerade bei Menschen mit einer Demenzerkrankung sind Aktivierung und gesellschaftliche Teilhabe im frühen Krankheitsstadium von entscheidender Bedeutung, um das Fortschreiten der Erkrankung zu verlangsamen. Der Entlastungsbeitrag ermöglicht genau solche Angebote.

Fällt diese Unterstützung weg, drohen betroffene Pflegebedürftige diese wichtige Förderung zu verlieren. Ein rascheres Voranschreiten der Erkrankung hätte nicht nur gravierende Folgen für die Betroffenen und ihre Angehörigen, sondern würde langfristig auch deutlich höhere Kosten verursachen, da deutlich frühzeitiger in ein (teil-/voll-) stationäres Setting gewechselt werden müsste.

4. Aussetzung der Tariftreue in der stationären Altenpflege (2027–2030)

Die seit 2022 geltende Verpflichtung, wonach Pflegekassen nur mit Einrichtungen Verträge schließen dürfen, die Tariflöhne oder tarifvertragsähnliche Vergütungen zahlen, soll für den Zeitraum 2027 bis 2030 weitgehend ausgesetzt werden. Gehaltsanpassungen sollen in diesem Zeitraum gedeckelt werden.

Aus gleichstellungspolitischer Sicht ist dies ein erheblicher Rückschritt. Die Altenpflege ist ein strukturell unterbewerteter, weiblich dominierter Berufsbereich. Die Tariftreueregelung war ein wichtiger Schritt zur Reduzierung des Gender Pay Gaps in diesem Sektor. Eine befristete Aussetzung entwertet diesen Fortschritt und setzt ein falsches Signal für die Attraktivität des Berufsfelds. Dies hat zu unmittelbaren Auswirkungen auf den Fachkräftemangel in der Pflege – ein Problem, das bereits heute die Versorgungssituation in Niedersachsens Landkreisen belastet. Zum anderen wird dadurch in Kauf genommen, dass die Qualität der Pflege nicht gehalten werden kann. Pflege droht eine Abwärtsspirale zu „Verwahren statt Pflegen“.

III. Kommunale Finanzwirkungen

Die LAG Gleichstellung weist auf die Wechselwirkungen zwischen den geplanten Leistungskürzungen und den kommunalen Haushalten hin.

Hilfe zur Pflege (SGB XII): Soweit Pflegeleistungen gekürzt werden und Betroffene die verbleibenden Kosten nicht aus eigenen Mitteln tragen können, entsteht ein erhöhter Bedarf an Hilfe zur Pflege nach SGB XII, der auch zulasten der Kommune als Sozialhilfeträgerinnen geht. Die Kommunen wenden hierfür bundesweit bereits jetzt, laut Statistischem Bundesamt, über 6 Milliarden Euro jährlich auf (https://www.destatis.de/DE/Presse/Pressemitteilungen/2026/08/PD26_300_221.html) Zugriff am 02.09.2026, 14:45Uhr). Eine Ausweitung dieses Kostenblocks ist zu erwarten.

Elternunterhalt: Die im Entwurf diskutierte Rücknahme der 2020 eingeführten Freigrenze beim Elternunterhalt würde für kommunale Sozialämter einen erheblichen Verwaltungsmehraufwand

bedeuten. Die Prüfung der individuellen Einkommens- und Vermögensverhältnisse aller unterhaltspflichtigen Kinder in jedem Einzelfall bindet Ressourcen, die in keinem vertretbaren Verhältnis zu den erwartbaren Rückflüssen stehen.

Die LAG Gleichstellung teilt die Einschätzung zahlreicher Wohlfahrtsverbände, wonach die Reform de facto eine Kostenverschiebung von der Pflegeversicherung auf die Kommunen darstellt.

Darüber hinaus würden finanzschwächere Haushalte durch das Zusammenwirken zweier Maßnahmen doppelt getroffen: Die Aufhebung der Einkommensfreigrenze beim Elternunterhalt zieht Angehörige künftig unabhängig von einer festen Schwelle zur Finanzierung heran, während die gestreckten Heimzuschläge zugleich die Eigenanteile im Pflegeheim steigen lassen. Wer über geringere finanzielle Reserven verfügt, spürt beide Belastungen unmittelbarer und härter.

Hinzu kommt eine zweite Verschärfung auf der Leistungsseite: Durch die geplanten Kürzungen und die angehobenen Zugangshürden bei der Einstufung der Pflegegrade erhalten weniger Menschen überhaupt Leistungen – oder sie werden niedriger eingestuft, als es ihr tatsächlicher Bedarf erfordert. Ein Rückgriff auf unbezahlte Pflege durch Angehörige würde dadurch nochmals erhöht.

IV. Forderungen

Die LAG Gleichstellung fordert im Rahmen des weiteren Gesetzgebungsverfahrens:

1. Beibehaltung der Rentenversicherungsbeiträge für pflegende Angehörige in vollem Umfang (§ 44 SGB XI). Eine Kürzung ist gleichstellungspolitisch nicht vertretbar und erhöht das Altersarmutsrisiko für Frauen. Außerdem sind pflegende Angehörige essenzieller Bestandteil des Pflegesystems, schließen Versorgungslücken zwischen stationären und ambulanten Pflegeeinrichtungen. Anreize wie diese zu streichen, wird die Situation verschärfen.
2. Vollauszahlung des ambulanten Entlastungsbudgets ab Beginn der Pflegebedürftigkeit, ohne eine Reduzierung in der Anfangsphase.
3. Erhalt des Entlastungsbetrags bei Pflegegrad 1 (§ 45b SGB XI) als Grundlage niedrigschwelliger Alltagsunterstützung und Prävention.
4. Beibehaltung der Tariftreue in der Altenpflege ohne Aussetzung. Die strukturelle Aufwertung des Pflegeberufs darf nicht der Haushaltskonsolidierung geopfert werden.
5. Verzicht auf die Rücknahme der Einkommensgrenze beim Elternunterhalt. Der Verwaltungsaufwand für kommunale Sozialämter wäre unverhältnismäßig.
6. Dauerhafte Bundesfinanzierung versicherungsfremder Leistungen – insbesondere der Rentenversicherungsbeiträge pflegender Angehöriger – aus allgemeinen Steuermitteln, statt einseitiger Belastung von Betroffenen und Kommunen.

V. Schlussbemerkung

Die LAG Gleichstellung erkennt an, dass eine Stabilisierung der Pflegeversicherung notwendig ist. Sie hält es jedoch für unvereinbar mit dem Gleichstellungsgebot, die Finanzierung dieser Stabilisierung überwiegend durch Maßnahmen zu erreichen, die vor allem Frauen in der häuslichen Pflege, in der professionellen Altenpflege und in ihrer eigenen Alterssicherung belasten.

Die LAG Gleichstellung steht für einen fachlichen Austausch im weiteren Gesetzgebungsverfahren zur Verfügung.

Für den Vorstand der LAG Gleichstellung

Marén Feldhaus und Anna Schäfer