BAGüS
Bundesarbeitsgemeinschaft der überörtlichen Träger der Sozialhilfe und der Eingliederungshilfe

Köln, 14. Juli 2025

Stellungnahme
der Bundesarbeitsgemeinschaft der überörtlichen Träger der Sozialhilfe und der Eingliederungshilfe (BAGüS) zum Referentenentwurfs eines Gesetzes zur Stärkung der Pflegekompetenz (PKG) vom 23.06.2025

I. Vorbemerkung

Das Hauptproblem der Pflegeversicherung, nämlich ihre Finanzierung, greift die neue Bundesregierung mit dem Referentenentwurf des PKG nicht auf. Aufgrund der Dramatik der Kostensteigerungen, insbesondere der Eigenanteile im Verhältnis zu den Renten, einem dadurch immer schneller steigenden Anteil von Sozialhilfeempfängern und der Überforderung der öffentlichen Haushalte der Sozialhilfeträger, muss die im Koalitionsvertrag vorgesehene und nun eingesetzte Bund-Länder-AG wieder den Konsens aus der Konzertierten Aktion Pflege aufgreifen, dass weitere Kostensteigerungen wie durch eine stärkere Tarifbindung und eine erhöhte Personalausstattung nicht zu Lasten der Pflegebedürftigen gehen dürfen. Die nach der ersten Sitzung der AG am 07.07.2025 angekündigte große Reform muss auf der Grundlage der umfassenden Erkenntnisse, zügig Entscheidungen für einen Gesetzentwurf vorbereiten, der spätestens nächstes Jahr verabschiedet sein und Wirkung zeigen muss. Neben dem Zusammenspiel verschiedener Aspekte, wie die Stärkung der Prävention, der finanziellen Vorsorge, der Bereinigung um versicherungsfremde Leistungen, muss vor allem die Begrenzung und Planbarkeit der Aufwendungen für die Pflegebedürftigen im Vordergrund der Aufgaben der Sozialen Pflegeversicherung stehen.

Der (wieder) vorliegende Referentenentwurf setzt seine Schwerpunkte in der Kompetenzsteigerung der Pflegefachpersonen, der Stärkung von Wohngruppen und zahlreichen weiteren Detailregelungen, auch im Vertragsrecht. Es werden einige Punkte aus den Beratungen u.a. mit der BAGüS aufgegriffen. Dabei wurde beispielsweise die Beachtung der kommunalen Pflegeplanung beim Abschluss von Versorgungsverträgen nochmals überarbeitet, vereinfachte bzw. pauschale Verfahren zur Pflegesatzermittlung legitimiert, die Anregung zur Bevollmächtigung einer Vertragspartei auf Kostenträgerseite bei den Pflegesatzverhandlungen oder die Modellvorhaben zur Erprobung digitaler Verhandlungen der Pflegevergütung aufgegriffen.

Da die Komplexität der Regelungen weiterhin die Praxis stark belastet, müssen spätestens mit der großen Reform auch deutliche Vereinfachungen umgesetzt werden, damit die Regelungen ohne weitere Beratungsstrukturen zu Anwendung kommen können.

Eine seit Jahren von der BAGüS geforderte Anpassung des § 43a SGB XI an einen ihrem jeweiligen Pflegegrad entsprechenden Leistungstatbestand würde auch den immer größer werdenden Versorgungsproblemen pflegebedürftige Menschen mit Behinderungen in besonderen Wohnformen entgegenwirken. Mit den pauschalen 278 € können die zunehmenden Pflegebedarfe nicht adäquat gedeckt und die Pflege dort nicht mehr sichergestellt werden. Es wäre jedoch nicht interessensgerecht, diese Menschen ihren Lebensmittelpunkt aufgeben und sie in Pflegeheime umziehen zu lassen.

Die im Koalitionsvertrag enthaltene, auslegungsbedürftige Aussage „Mehrkosten zur Schaffung von Springerpools sowie entsprechende Vergütungen für das Personal werden ausgeglichen" erhält durch den vorgelegten Referentenentwurf leider keine Konkretisierung, so dass die bestehenden Auslegungsschwierigkeiten der §§ 75 Abs. 3 S. 6 i.V.m 113c Abs. 2 S. 2 Nr. 1 SGB XI leider bestehen bleiben.

Ergänzend kann auf die Stellungnahme der BAGüS vom 30.06.2024 zum vorherigen Referentenentwurf des PKG verwiesen werden.

II. Stellungnahme im Einzelnen

Zu Artikel 1 (Änderung SGB XI)

Nr. 6 (§ 8 Abs. 3b, 7 Nr. 5)

Die Erweiterung der wissenschaftlich gestützten Weiterentwicklung auf sektorenübergreifende Versorgungsansätze wird begrüßt. Die Ergänzung im Rahmen der kompetenzorientierten Personalentwicklung um die Verantwortung der Pflegefachpersonen führt zu einer Präzisierung.

Nr. 8, 11 (§§ 9, 12- Beachtung der Pflegeplanung beim Abschluss von Versorgungsverträgen)

Es soll den Ländern überlassen werden, die Wirkung der kommunalen Pflegestrukturplanung auf den Abschluss der Versorgungsverträge auszugestalten. Diese Verpflichtung zur Übernahme würde dem Empfehlungscharakter der Beschlüsse der Ausschüsse nach § 8a nicht gerecht werden und in das Prinzip der Selbstverwaltung in der Pflege differenziert nach Ländern eingreifen. Darüber hinaus würde ein Kompetenzkonflikt mit den Pflegesatzkommissionen nach § 86 SGB XI entstehen. Insofern wird diese Neuregelung abgelehnt und dafür plädiert, es bei der bisherigen Formulierung des § 8a Absatz 5 zu belassen.

Zudem sollen die Länder bestimmen können, ob es sich bei der Subjektförderung um eine Förderung im Sinne des § 82 Abs. 3 handelt. Aufgrund der problematischen Bemessung hinsichtlich der im Gegensatz hierzu objektbezogenen Aufwandspositionen nach § 82 Abs. 2 und der unterschiedlichen Handhabung in

den Ländern wird dieser Punkt kritisch gesehen. Ohnehin stellt eine Subjektförderung der Länder eine Unterstützung im Sinne des § 9 Nr. 1 dar.

Insbesondere vor dem Hintergrund, dass die deutliche Mehrzahl der Pflegebedürftigen ambulant versorgt wird und es eine deutliche und zunehmende Anzahl von pflegebedürftigen Menschen mit Behinderungen gibt, sollte der Appell an die Länder so formuliert werden, dass durch eine umfassende Datenlage ein belastbares Gesamtbild zu allen pflegebedürftigen Personen entsteht.

Für die angeregte Aufnahme der BAGüS in den Katalog nach § 12 Abs. 2 wird gedankt.

Nr. 12 (§ 15 - Evaluierung des Begutachtungssystems)

Die Präzisierung und Erweiterung des Evaluierungsauftrages des Begutachtungssystems ist hilfreich. Die in der Begründung angedeutete Neujustierung der Schwellenwerte müsste auch im SGB XII entsprechend angepasst werden. Sie darf nicht dazu führen, dass wichtige Feststellungen der Beeinträchtigungen als Erkenntnisse für die Bedarfsdeckung entfallen und durch weitere Stellen nacherhoben werden müssten.

Nr. 18 (§ 28 - Leistungskatalog)

Die Erweiterung des Leistungskatalogs ist nachvollziehbar. Die Regelung in Abs. 5, dass Leistungen der Rehabilitation von Kindern Gegenstand der Pflege sind, muss spätestens mit der großen Reform, die eine Reduzierung um (pflege-)versicherungsfremden Leistungen vorsehen muss, überprüft werden.

Nr. 22 (§ 37 – Pflegeberatungsbesuche)

Es wird ausdrücklich begrüßt, dass die Pflegeberatungsbesuche für die Pflegegrade 4 und 5 nicht mehr verpflichten quartalsweise erfolgen müssen.

Nr. 26 ff. (§§ 40a, b - Erweiterung und Klarstellung zu digitalen Pflegeanwendungen)

Die Regelungen zum Wirksamkeitsbeginn und die vereinfachten Anforderungen i.V.m. § 78a werden ausdrücklich begrüßt.

Nr. 30, 31 (§ 45c, d, e - Förderung der Zusammenarbeit in regionalen Netzwerken)

Die Regelung sind sehr komplex und dürften keine Breitenwirkung entfalten. Sie wird nur dann begrüßt, wenn den überörtlichen Trägern der Sozialhilfe bzw. der Eingliederungshilfe eine Teilnahme ermöglicht würde.

Nr. 32 (§§ 45f, g, h - ambulant betreute Wohngruppen)

§ 38a wird in diesen Abschnitt verschoben. Auch die Regelungen zur Anschubfinanzierung sind sehr komplex und werden nur Personen erreichen, die auch ohne diesen finanziellen Anreiz in der Lage sind, eine solche Wohngemeinschaft nach ihren Vorstellungen zu schaffen und längerfristig zu

finanzieren. Richtig ist zwar, dass für verschiedene Personengruppen Lösungen angeboten werden müssen, da es nicht die eine Lösung für alle gibt. Die Stärkung des ambulanten Sektors wird weiterhin für vorrangig erachtet. Der Bedarf und der hierfür notwendige Verwaltungsaufwand werden aber kritisch hinterfragt. Hier könnten perspektivisch Budgets vereinfachend wirken, denen nicht konträr wirkend vorgegriffen werden sollte.

Das Basispaket nach Nummer 1 in den Verträgen zur pflegerischen Versorgung in gemeinschaftlichen Wohnformen hat den Charakter einer partiellen Versorgungsgarantie, vergleichbar der vollstationären Pflege, während die nach Nummer 2 darüberhinausgehenden ambulanten pflegerischen, betreuerischen und hauswirtschaftlichen Leistungen der klassischen ambulanten Versorgung entsprechen. Es wird ein Spannungsverhältnis zwischen individuellem Anspruch („Einkaufsprinzip“) und einem Basispaket (nicht abwählbare Leistung im Umlageprinzip) aufgebaut.

Die Abgrenzung zu weitergehenden Versorgungsformen ist schwierig und dürfte kritisch werden. Dies gilt auch für das Ordnungsrecht. Unklar bleibt, inwieweit das Basispaket bezüglich der beschriebenen bzw. verhandelten Leistungen bedarfsdeckend ist bzw. wie das Verhältnis zur Bedarfsfeststellung zur Gewährung der Hilfe zur Pflege ist. Es ist zu befürchten, dass in das Basispaket insoweit nur der kleinste gemeinsame (Bedarfs-)Nenner als Mindestbedarf einfließt. Aus Sicht der BAGüS wäre es besser, selbst organisierte Wohngemeinschaften weiter zu stärken, da in diesem Konstrukt wieder Abhängigkeiten befürchtet werden. So haben bisherige Erfahrungen gezeigt, dass das Basispaket mit bis zu 180 € pro Tag bereits sehr teuer ausgestaltet wird.

Die Klarstellung der Schiedsstellenfähigkeit der Verträge ist konsequent, aber nicht geeignet langjährige Streitigkeiten zu vermeiden.

In diesem Zusammenhang ist es sehr bedauerlich, dass die Klärung der Schnittstellenproblematik von Pflege und Eingliederungshilfe nicht endlich angegangen wird. Die Schnittstelle zum SGB IX ist gar nicht berücksichtigt. Entsprechende Änderungswünsche wurden bereits mehrfach auch von der BAGüS angemeldet. Grundsätzlich sollte für § 103 SGB IX klargestellt werden, dass die Leistungen der Pflegeversicherung vorrangig sind, soweit über § 103 Abs.2 SGB IX Leistungen der häuslichen Pflege nach SGB XII von der Eingliederungshilfe umfasst sind. Wünschenswert wäre darüber hinaus eine Klarstellung, dass - zumindest nach Erreichen der Rentenaltersgrenze SGB VI - die Leistungen der Pflege und Hilfe zur Pflege vorrangig gegenüber den Leistungen der Eingliederungshilfe sind.

Nr. 44 (§ 82c - Veröffentlichungsstichtag)

Das Vorziehen des Veröffentlichungstermins um einen Monat wird begrüßt, verhindert aber nicht die systembedingte Bündelung von Pflegesatzverhandlungen bzw. -vereinbarungen.

Nr. 45 (§ 84 – Transparenz der Vergleichsdaten)

Die Anforderung ist spätestens in Schiedsstellenverfahren obligatorisch und insoweit deklaratorisch. Die Problematik liegt in dem Verweis auf die Personalausstattung als wesentliches Leistungs- und Qualitätsmerkmal, die aber nach § 113c bzw. entsprechender Regelungen systembedingt einrichtungsindividuell ist und die Pflegesätze maßgeblich durch die ohnehin auf anderem Wege zu ermittelnden Personalkosten beruhen.

Nr. 46 (§ 85 - Vorfristige Schiedsstellenanrufung durch beide Parteien)

Dem Grundprinzip der Prospektivität mit der Ausnahme der Anrufung der Schiedsstelle folgend, wird die Regelung begrüßt, wobei Verhandlungsrückstände nicht zur Regel gemacht werden sollten. Für die Anrufung ist die Vollständigkeit des Antrags erforderlich, was durch die einvernehmliche Anrufung sichergestellt werden kann.

Ausdrücklich sollen durch Satz 2 hinsichtlich des Wirksamwerdens von geänderten Anträgen insbesondere Erhöhungsverlangen erfasst, aber Kompromisse bzw. Teileinigungen und in der Folge insoweit geänderte Anträge nicht erschwert werden.

Nr. 47 (§ 86a - Erarbeitung von Verfahrensleitlinien für die Vergütungsverhandlungen und Vergütungsvereinbarungen, bevollmächtigte Person, Legitimation vereinfachter Verfahren und Bundesempfehlungen)

Positiv zu bewerten ist das Bestreben, das Vertragsrecht zu vereinfachen. Neben einzelnen Punkten direkt im Gesetz wie die Bevollmächtigung und die frühzeitige Anrufung der Schiedsstelle im zeitlichen Einvernehmen, liegt der Schwerpunkt auf der Erarbeitung von Verfahrensleitlinien. Damit werden die Lösung der Kernstreitigkeiten weitgehend auf die Selbstverwaltung übertragen. Dies gilt auch für die vorgeschalteten Bundesempfehlungen hierzu.

Vielen Mitgliedern dürfte die erstmalige ausdrückliche Erwähnung von pauschalen Fortschreibungen von Personal- und Sachaufwendungen entgegenkommen, die zunehmend insbesondere in den Konflikt mit der Beachtung der konkreten tariflichen Bindung geriet. Hierzu sollen die zu Grundlagen so festgelegt werden, dass sie mit einem Steigerungsfaktor versehen werden können. Auch die Verlängerung des Meldezeitraums auf drei Monate entspricht einer Forderung der BAGüS-Mitglieder.

Für die angeregte Relativierung der Bevollmächtigung in Abs. 1 zu einer Kann-Reglung wird ausdrücklich gedankt. So kann u.a. verhindert werden, dass sich die materielle Abstimmung im Mehrheitsprinzip, die sich oft bis zum Verhandlungsergebnis erstreckt, auf die Bevollmächtigung verlagert. Zudem wird das Widerspruchsrecht des Trägers der Sozialhilfe nach § 85 Abs. 5 Satz 2 SGB XI in Verbindung mit § 76a SGB XII nicht ausgehebelt. Eine Abschluss- oder

Empfangsbevollmächtigung kann geeignet sein, das Unterschriftsverfahren deutlich zu verkürzen.

Für das Festhalten der Verhandlungsgrundlagen nach Abs. 2 können auch Personalkostenblätter, Ergebnisblätter oder Protokolle dienen, sofern sie eine pauschale Fortschreibung insgesamt oder von einzelnen Positionen ermöglichen. Klar muss aber sein, dass mit einer Pauschalierung Unstimmigkeiten zu den Personalkostenabgleichen einhergeht und ein jederzeitiger Nachweis der Bezahlung nach den Verhandlungsgrundlagen nicht mehr treffsicher ist.

Bei unbenommen richtiger Zielsetzung werden die Regelungsinhalte in Abs. 3 als zu weitgehend und nicht passgenau empfunden. Auch wenn eine größere Einheitlichkeit begrüßt wird, stehen zu detaillierte Regelungen in einem Konflikt mit den Sichtweisen und gewachsenen Strukturen auf Landesebene. Sofern hier Vorgaben erfolgen, die nicht kompatibel sind, erschwert dies die Verhandlungen auf Landesebene auf Jahre, nicht nur zu den Landesrahmenverträgen. Insoweit sollte, ggf. in einem ersten Schritt, eine Fokussierung auf eine Empfehlung zu den Verfahren und Methoden erfolgen. Dies ggf. mit einer Fristsetzung bis zu einer Verbindlichkeit der Empfehlungen, die durch Landesrahmenverträge oder die Pflegesatzkommissionen nach § 86 SGB XI angepasst werden können. Ansonsten könnten Landesrahmenverträge nur die Nichtanwendung der Empfehlungen und die Fortsetzung der bisherigen Verfahrensweise festlegen.

Insoweit wird zu Abs. 4 stark bezweifelt, ob eine Schiedsperson bzw. eine Festsetzung auf Bundesebene allgemeinverbindlich, praxistauglich, kompatibel und für alle Beteiligten akzeptabel ist, damit die Praxis in dieser angespannten Lage erleichtert und nicht erschwert wird.

Nr. 58 (113c - Umsetzung und Erweiterung des Personalbemessungsverfahrens für vollstationäre Pflegeeinrichtungen, Entlastungskräfte, Erweiterung der Qualifikationen, Einrichtung einer Institution/Geschäftsstelle zur Unterstützung der Pflegeeinrichtungen)

Es wird nochmals betont, dass die Organisationsentwicklung wesentlich ist. Die Entwicklung bei den Entlastungskräften sollte evaluiert werden, wenn die Anforderungen weiter abgesenkt werden. Zudem muss sichergestellt werden, dass diese nur im indirekten Bereich und nicht unmittelbar am Menschen eingesetzt werden. Dies gilt insbesondere, wenn neue Fachqualifikationen nach Abs. 5 Nr. 3 hinzutreten. Die Stärkung der Personal- und Organisationsentwicklung wird grundsätzlich begrüßt, ob hierzu wieder eine neu zu schaffende Geschäftsstelle erforderlich ist, wird sehr bezweifelt.

Nr. 67 (§ 125c - Modellvorhaben zur Erprobung digitaler Verhandlungen der Pflegevergütung mit wissenschaftlicher Begleitung)

Den Anstoß zur Ermöglichung bzw. Erprobung digitalen Verhandlungen gab die BAGüS im Kontext des Kompetenzzentrums Digitalisierung und Pflege wie auch in

den Gesprächen zur Vereinfachung des Verhandlungsgeschehens. Erfreulich ist auch, dass die Idee einer wissenschaftlichen Begleitung der Modelle aufgegriffen wurde. Aus Reihen der BAGüS-Mitglieder gibt es bereits mit dem Landschaftsverband Rheinland, dem Bezirk Oberfranken und dem Kommunalen Sozialverband Sachsen erste Interessenten für eine Beteiligung.

Insgesamt sind die meisten Regelungen gut nachvollziehbar, aber noch eine Fortsetzung der bisherigen punktuellen Verbesserung und insgesamt mangels dringend notwendiger Finanzierungsregelungen nicht ausreichend. Mit großer Sorge hinsichtlich der Überschaubarkeit für alle Beteiligten und einer zeitnahen Umsetzbarkeit wird die Vielzahl an neuen umfangreichen Regelungen und Leistungs- bzw. Fördertatbeständen gesehen, welche die ohnehin enorme Komplexität nochmal deutlich erhöhen. Es kommt nicht auf die Anzahl, sondern die Wirkung der Regelungen an.