

Pflegefachliche Stellungnahme der AG Pflegeberatung

zu den geplanten Änderungen der Pflegeberatung im Rahmen des PNOG

Betreff: Erhalt und verbindliche Einbindung anerkannter Beratungsstellen nach § 37 Abs. 7 SGB XI in die neue Pflegebegleitung nach § 7c SGB XI

Management Summary

Der Referentenentwurf des Pflegeneuordnungsgesetzes (PNOG) sieht ab dem 1. Januar 2028 die Einführung einer neuen Pflegebegleitung nach § 7c SGB XI vor. Gleichzeitig soll die bisherige Beratung in der eigenen Häuslichkeit nach § 37 Abs. 3 SGB XI nur noch bis zum 31. Dezember 2027 gelten.

Damit entsteht für anerkannte Beratungsstellen nach § 37 Abs. 7 SGB XI ein erhebliches Risiko: Ihre bisherige gesetzliche Grundlage zur Durchführung der Beratungsbesuche könnte ab 2028 entfallen.

§ 7d SGB XI-E sieht zwar vor, dass Pflegekassen die Pflegebegleitung ganz oder teilweise auf Dritte übertragen können. Anerkannte Beratungsstellen nach § 37 Abs. 7 SGB XI werden jedoch nicht ausdrücklich genannt.

Zudem ist die Formulierung „können“ zu schwach. Eine ähnliche Öffnung gab es bereits im Kontext der Pflegeberatung nach § 7a SGB XI. In der Praxis wurden Vereinbarungen mit unabhängigen Beratungsstellen von Pflegekassen jedoch nicht geschlossen und abgelehnt. Es ist daher zu erwarten, dass eine bloße Kann-Regelung auch bei § 7c SGB XI nicht ausreicht, um anerkannten Beratungsstellen tatsächlich Zugang zur neuen Pflegebegleitung zu sichern.

Die Folge wäre ein Systembruch: Bestehende qualifizierte Beratungsstellen könnten aus der Versorgung herausfallen, obwohl sie genau die Aufgaben der neuen Pflegebegleitung bereits heute leisten.

Unsere Kernforderungen sind deshalb:

1. Anerkannte Beratungsstellen nach § 37 Abs. 7 SGB XI sollen ausdrücklich als Leistungserbringer der Pflegebegleitung nach § 7c SGB XI benannt werden.
2. Die bisherige Kann-Regelung in § 7d SGB XI-E soll durch eine verbindlichere Soll-Regelung ersetzt werden.
3. Pflegekassen sollen mit anerkannten Beratungsstellen Vereinbarungen zur Durchführung der Pflegebegleitung schließen, sofern diese die Anforderungen an Qualifikation, Qualitätssicherung, Datenschutz, Dokumentation, regionale Erreichbarkeit und Durchführung erfüllen.
4. Eine Vereinbarung soll nur dann abgelehnt werden können, wenn die anerkannte Beratungsstelle die festgelegten Qualifikations- oder Qualitätsanforderungen nicht erfüllt.
5. Das Wahlrecht der Versicherten und die Neutralität der Beratung sollen durch eine strukturelle Trennung von Kostenträgerschaft und Begleitungsorganisation gesichert werden.
6. Anerkannte unabhängige Beratungsstellen sollen in die Ausgestaltung der Pflegebegleitungs-Richtlinien des GKV-Spitzenverbandes eingebunden werden.
7. Für die Umstellung ab 2028 braucht es eine Übergangsregelung mit Bestandsschutz, damit keine Versorgungslücken entstehen.
8. Die Finanzierung muss Versorgungskontinuität sichern und bestehende Abrechnungs- und Finanzierungslogiken aus § 37 Abs. 3 und § 45 SGB XI berücksichtigen.

Es geht nicht um eine automatische Zulassung ohne Qualitätsprüfung. Es geht um die verbindliche Einbindung qualifizierter Beratungsstellen, die diese Arbeit bereits heute leisten.

Kurz gesagt: Wer § 7c ernst meint, muss anerkannte Beratungsstellen nach § 37 Abs. 7 verbindlich mitdenken.

1. Ausgangslage

Die geplante Pflegebegleitung nach § 7c SGB XI soll Pflegebedürftige und ihre An- und Zugehörigen präventionsorientiert, fachlich und langfristig unterstützen. Ziel ist es, die häusliche Versorgung zu stabilisieren, Angehörige zu entlasten, Selbstständigkeit zu erhalten und Versorgungskrisen frühzeitig zu vermeiden.

Diese Zielsetzung ist fachlich ausdrücklich zu begrüßen. Problematisch ist jedoch, dass die bisherige Beratung nach § 37 Abs. 3 SGB XI im Entwurf nur bis zum 31. Dezember 2027 vorgesehen ist und anerkannte Beratungsstellen nach § 37 Abs. 7 SGB XI in der neuen Pflegebegleitung nicht ausdrücklich benannt werden.

2. Die neue Pflegebegleitung beschreibt bereits die heutige Arbeit anerkannter Beratungsstellen

Die Aufgaben der neuen Pflegebegleitung entsprechen in weiten Teilen der heutigen Arbeit anerkannter Beratungsstellen: fachliche Einschätzung der häuslichen Versorgung, Beratung und Anleitung, Hilfsmittelberatung, Angehörigenentlastung, Krisenerkennung, Versorgungscoordination und Stabilisierung häuslicher Pflegearrangements.

Die Reform darf daher nicht dazu führen, dass vorhandene Strukturen entfallen, während ihre Aufgaben unter neuem Namen wieder aufgebaut werden.

3. Die Kann-Regelung in § 7d SGB XI-E ist nicht ausreichend

Eine Kann-Regelung bedeutet: Pflegekassen dürfen Verträge schließen, müssen es aber nicht. Das schafft keine verlässliche Einbindung anerkannter Beratungsstellen.

Die Erfahrung mit vergleichbaren Öffnungsklauseln zeigt, dass theoretische Möglichkeiten in der Praxis nicht ausreichen. Für die neue Pflegebegleitung braucht es deshalb eine verbindlichere Soll-Regelung.

4. Vorschlag für eine gesetzliche Klarstellung

§ 7d SGB XI-E sollte um eine verbindliche Regelung ergänzt werden.

Formulierungsvorschlag: „Die Pflegekassen sollen mit anerkannten Beratungsstellen nach § 37 Absatz 7 Vereinbarungen zur Durchführung der Pflegebegleitung nach § 7c schließen, sofern diese die Anforderungen an Qualifikation, Qualitätssicherung und Durchführung der Pflegebegleitung erfüllen. Eine Vereinbarung soll nur abgelehnt werden können, wenn die anerkannte Beratungsstelle die festgelegten Qualifikations- oder Qualitätsanforderungen nicht erfüllt.“

Alternativ: „Anerkannten Beratungsstellen nach § 37 Absatz 7 soll bei Vorliegen der fachlichen, qualitativen und strukturellen Voraussetzungen der Abschluss einer Vereinbarung zur Durchführung der Pflegebegleitung nach § 7c ermöglicht werden. Dies gilt insbesondere bei Vorliegen einer Qualifikation als Pflegeberaterin oder Pflegeberater nach § 7a oder einer vergleichbaren Qualifikation sowie bei Erfüllung der Anforderungen der Pflegebegleitungs-Richtlinien.“

5. Vermeidung von Versorgungslücken und Systembrüchen

Der Wegfall etablierter Beratungsstrukturen würde erhebliche Versorgungslücken riskieren. Der Aufbau neuer kassen- oder kommunalnaher Begleitstrukturen ist zeitaufwendig, personalintensiv und organisatorisch anspruchsvoll.

Gerade in der Übergangsphase ab 2028 besteht die Gefahr, dass Pflegebedürftige und Angehörige nicht zeitnah die Beratung und Begleitung erhalten, die sie benötigen. Die Einbindung bestehender anerkannter Beratungsstellen würde diesen Systembruch verhindern.

6. Übergangsregelung und Bestandsschutz

Um Versorgungslücken ab dem 1. Januar 2028 zu vermeiden, braucht es eine Übergangsregelung mit Bestandsschutz für anerkannte Beratungsstellen nach § 37 Abs. 7 SGB XI.

Dieser Bestandsschutz sollte gelten, bis die neuen Vereinbarungs-, Qualifikations- und Finanzierungsstrukturen rechtssicher umgesetzt sind.

7. Versorgungssicherheit und flächendeckender Zugang

Anerkannte Beratungsstellen erreichen Pflegebedürftige in der eigenen Häuslichkeit. Gerade im ländlichen Raum sind sie häufig eine der wenigen Stellen, die regelmäßig zu Pflegegeldempfängerinnen und Pflegegeldempfängern fahren.

Pflegestützpunkte, Pflegekassen und Pflegedienste können diese Aufgabe vielerorts nicht zusätzlich und flächendeckend übernehmen. Ohne bestehende Beratungsstellen drohen Wartezeiten, Unterversorgung und Überforderung der Angehörigen.

8. Wahlrecht der Versicherten und echte Neutralität

Pflegebedürftige und Angehörige müssen auch künftig wählen können, von wem sie im Rahmen der Pflegebegleitung unterstützt werden. Pflegebegleitung darf nicht ausschließlich kostenträgenah oder zentral organisiert werden.

Gerade weil Pflegekassen zugleich Kostenträger sind, braucht es eine strukturelle Trennung zwischen Finanzierung, Leistungssteuerung und persönlicher Begleitung. Anerkannte unabhängige Beratungsstellen beraten aus der Perspektive des individuellen Bedarfs, nicht aus der Perspektive eines Kostenträgers oder Leistungsanbieters.

9. Qualitätssicherung in der häuslichen Pflege

Die Beratungseinsätze nach § 37 Abs. 3 SGB XI sind eines der wenigen flächendeckenden Instrumente zur Qualitätssicherung in der häuslichen Pflege.

Anerkannte Beratungsstellen erkennen frühzeitig Überlastung, fehlende Hilfsmittel, unsichere Pflegesituationen, Versorgungslücken oder nicht ausgeschöpfte Leistungen. Damit wirken sie präventiv, bevor Pflegekrisen entstehen.

10. Regelmäßige Beratung darf nicht durch punktuelle Jahreskontakte ersetzt werden

Die bisherige Beratung nach § 37 Abs. 3 SGB XI sichert einen regelmäßigen Kontakt zu Pflegebedürftigen und Angehörigen. Dieser Kontakt ist fachlich wichtig, weil sich häusliche Pflegesituationen oft plötzlich verändern.

Ein einmaliger jährlicher Kontakt kann akute Verschlechterungen, neue Sturzrisiken, Überlastung von Angehörigen, fehlende Hilfsmittel oder veränderte Unterstützungsbedarfe nicht zuverlässig abbilden. Die neue Pflegebegleitung darf nicht hinter das bisherige Schutzniveau der Beratungseinsätze zurückfallen.

11. Pflegefachliche Begleitung statt administrativer Fallbegleitung

Die neue Pflegebegleitung darf nicht zu einer rein administrativen Fallbegleitung reduziert werden. Komplexe Fallsteuerung erfordert die Verbindung aus Pflegefachwissen, Sozialrecht, Angehörigenberatung, Krisenintervention und regionaler Vernetzung.

Eine Verbesserung der Versorgung ist fachlich nicht erreichbar, wenn persönliche pflegefachliche Einschätzung durch reine Verwaltungslogik ersetzt wird.

12. Häusliche Schulungen nach § 45 SGB XI dürfen nicht verwässert werden

Die bisherige pflegefachliche Anleitung im Rahmen häuslicher Schulungen nach § 45 SGB XI darf im Zuge der neuen Pflegebegleitung nicht verwässert werden.

Schulungen zu Körperpflege, Lagerung, Transfer, Sturzprävention, Wundversorgung und weiteren pflegepraktischen Themen erfordern examinierte Pflegefachlichkeit. Diese Expertise ist bei vielen anerkannten unabhängigen Beratungsstellen vorhanden.

13. Hohe Qualifikation anerkannter Beratungsstellen

Viele anerkannte Beratungsstellen verfügen über Weiterbildungen nach § 7a SGB XI, pflegesachverständige Qualifikationen, Studienabschlüsse mit sozialrechtlichen Inhalten, Case-Management-Kompetenz, Fachweiterbildungen und langjährige Erfahrung in häuslicher Beratung.

Eine bloße Delegation ohne verbindliche Fachkraftbindung reicht für den Anspruch der neuen Pflegebegleitung nicht aus.

14. SGB-übergreifende Beratung und Prävention

Anerkannte Beratungsstellen beraten häufig über das SGB XI hinaus: zu Rehabilitation, Pflegezeit, Familienpflegezeit, Entlastungsleistungen, Hilfsmitteln, Wohnraumanpassung, regionalen Angeboten und weiteren sozialrechtlichen Ansprüchen.

Dabei geht es nicht nur um Information, sondern um Befähigung, Stabilisierung und konkrete Entlastung der häuslichen Pflegesituation. Diese Arbeit kann Überforderung, Pflegekrisen, Krankenhausaufnahmen und vermeidbare stationäre Versorgung reduzieren.

15. Fehl- und Überversorgung vermeiden

Unabhängige Beratungsstellen tragen dazu bei, Fehl- und Überversorgung zu vermeiden. In der häuslichen Versorgung zeigt sich regelmäßig, dass Hilfsmittel, Pflegehilfsmittel oder therapeutische Maßnahmen ohne ausreichende pflegefachliche Rückkopplung beantragt, verordnet oder nicht sachgerecht genutzt werden.

Eine systematische pflegfachliche Einschätzung durch qualifizierte Beratungsstellen kann die Versorgungsqualität verbessern und Fehlsteuerungen sowie vermeidbare Kosten reduzieren.

16. Niedrigschwelligkeit und Vertrauen

Unabhängige Beratungsstellen sind für viele Familien bekannte Ansprechpartner und werden häufig nicht als Behörde, Kostenträger, Kontrollinstanz oder Anbieter eigener Leistungen wahrgenommen.

Dadurch werden Sorgen, Unsicherheiten und Überforderung oft früher angesprochen. Ein erzwungener Beraterwechsel würde gewachsene Vertrauensverhältnisse zerstören und vorhandenes Wissen über die individuelle Versorgungssituation entwerten.

17. Alleinlebende Pflegebedürftige brauchen persönliche Begleitung

Viele alleinlebende Pflegebedürftige haben keine Angehörigen, die Anträge stellen, Portale bedienen, Unterlagen sortieren oder Unterstützungsangebote koordinieren können.

Für sie sind anerkannte Beratungsstellen häufig eine der wenigen niedrigschwelligen Anlaufstellen. Wer alleinlebende Pflegebedürftige erreichen will, braucht wohnortnahe, persönliche und fachlich qualifizierte Beratung.

18. Digitalisierung darf persönliche Pflegeberatung nicht ersetzen

Digitale Angebote können Pflegeberatung sinnvoll ergänzen. Sie dürfen persönliche Pflegeberatung aber nicht ersetzen.

Pflegeberatung bedeutet mehr als Informationsbereitstellung. Sie bedeutet, eine konkrete häusliche Situation wahrzunehmen, Risiken einzuschätzen und gemeinsam Lösungen zu entwickeln. Eine App erkennt keine Erschöpfung, ein Portal keine Sturzgefahr und ein Algorithmus keine unsichere Wohnsituation.

19. Qualitäts- und Leistungswettbewerb erhalten

Eine ausschließliche oder vorrangige Durchführung der Pflegebegleitung durch staatliche, kommunale oder kostenträgenahen Strukturen würde den bestehenden Qualitäts- und Leistungswettbewerb freier Beratungsstellen einschränken.

Anerkannte Beratungsstellen haben unterschiedliche Beratungsschwerpunkte, regionale Netzwerke, digitale Angebote, Spezialisierungen und Qualitätsstrukturen entwickelt. Diese Vielfalt ist ein Gewinn für Pflegebedürftige und Angehörige.

20. Entlastung von Pflegekassen, Pflegestützpunkten und Kommunen

Pflegekassen, Pflegestützpunkte und Kommunen stehen bereits heute unter erheblichem Druck. Es ist offen, wie die neue Pflegebegleitung ohne bestehende externe Strukturen flächendeckend bewältigt werden soll.

Anerkannte Beratungsstellen verfügen bereits über Personal, Erfahrung, Abläufe und regionale Netzwerke. Ihre Einbindung würde Wartezeiten reduzieren und die Umsetzung ab 2028 realistischer machen.

21. Wirtschaftlichkeit, Finanzierung und Vermeidung von Doppelstrukturen

Angesichts des finanziellen Drucks der Pflegeversicherung wäre es widersprüchlich, neue Parallelstrukturen aufzubauen, während vorhandene qualifizierte Beratungsressourcen nicht verbindlich eingebunden werden.

Die Finanzierung der Pflegebegleitung durch anerkannte Beratungsstellen muss Versorgungskontinuität sichern. Dabei sollten bestehende Abrechnungs- und Finanzierungslogiken aus § 37 Abs. 3 und § 45 SGB XI berücksichtigt werden.

22. Vermeidung stationärer Versorgung und staatlicher Folgekosten

Qualifizierte Pflegeberatung kann dazu beitragen, Heimaufnahmen hinauszuzögern oder zu vermeiden. Durch frühzeitige Beratung, Hilfsmittelversorgung, Wohnraumanpassung, Entlastungsangebote, Angehörigenstärkung und regionale Vernetzung können häusliche Pflegearrangements stabilisiert werden. Jede vermeidbare oder hinausgezögerte stationäre Versorgung kann Pflegeversicherung, Sozialhilfeträger und Kommunen finanziell entlasten.

23. Schutz pflegender Angehöriger

Pflegende Angehörige tragen den größten Teil der häuslichen Versorgung. Sie sind häufig körperlich, psychisch, organisatorisch und finanziell belastet; viele sind zusätzlich erwerbstätig.

Gute Pflegeberatung hilft, Überlastung zu erkennen, Entlastung zu organisieren und Erwerbsbiografien zu stabilisieren. Besonders Frauen sind von Sorgearbeit, reduzierter Erwerbstätigkeit und späteren Rentennachteilen betroffen.

24. Bedeutung im ländlichen Raum und in Grenzregionen

Im ländlichen Raum fehlen häufig dichte Beratungs-, Pflege- und Unterstützungsstrukturen. Lange Wege und begrenzte Kapazitäten verschärfen die Situation.

In Grenzregionen, etwa im Bereich Deutschland, Frankreich und Luxemburg, kommen zusätzliche Herausforderungen hinzu. Pflegebegleitung darf deshalb nicht rein zentral gedacht werden. Sie braucht lokale Expertise.

25. Einbindung in die Pflegebegleitungs-Richtlinien

Anerkannte unabhängige Beratungsstellen müssen in die Ausgestaltung der Pflegebegleitungs-Richtlinien einbezogen werden.

Ihre praktische Erfahrung aus der häuslichen Beratung ist erforderlich, um realistische, fachlich tragfähige und umsetzbare Vorgaben zu entwickeln.

26. Schutz vorhandener Fachressourcen und beruflicher Existenzen

Viele selbstständige Pflegeberaterinnen und Pflegeberater haben auf Grundlage der bisherigen Regelungen qualifizierte Beratungsangebote aufgebaut. Sie haben Fortbildungen absolviert, Qualitätsstrukturen geschaffen, Netzwerke aufgebaut und Versorgungspraxis entwickelt.

Wenn ihre gesetzliche Grundlage zum 31. Dezember 2027 entfällt, ohne dass sie verbindlich in die neue Pflegebegleitung einbezogen werden, gehen vorhandene Fachressourcen verloren.

27. Kompakte Gegenüberstellung

Die neue Pflegebegleitung nach § 7c umfasst vieles, was anerkannte Beratungsstellen bereits heute leisten:

- Beratung und Orientierung im Leistungssystem
- Einschätzung der häuslichen Versorgung

- Angehörigenberatung und Entlastung
- Hilfsmittel- und Pflegehilfsmittelberatung
- Präventionsorientierte Hinweise
- Wohnumfeldbezogene Empfehlungen
- Pflegefachliche Anleitung und Wissensvermittlung
- Häusliche Schulungen nach § 45 SGB XI
- Unterstützung bei Anträgen
- SGB-übergreifende Beratung
- Beratung zu Reha, Pflegezeit und Familienpflegezeit
- Vermittlung regionaler Angebote
- Netzwerkkoordination
- Krisenerkennung und Krisenintervention
- Begleitung komplexer Versorgungssituationen
- Qualitätssicherung in der häuslichen Pflege
- Stabilisierung häuslicher Pflegearrangements

28. Schlussfolgerung

Die Pflegeversicherung braucht Reformen. Aber Reform darf nicht bedeuten, funktionierende Strukturen zu entwurzeln.

Die neue Pflegebegleitung kann ein wichtiger Fortschritt sein, wenn sie bestehende Expertise nutzt und weiterentwickelt. Sie wird aber geschwächt, wenn genau die Beratungsstellen, die heute bereits persönliche, fachliche und niedrigschwellige Begleitung leisten, nicht ausdrücklich einbezogen werden.

Anerkannte Beratungsstellen nach § 37 Abs. 7 SGB XI müssen deshalb ausdrücklich und verbindlich als durchführende Stellen der neuen Pflegebegleitung nach § 7c SGB XI benannt werden.

Zugleich muss die reine Kann-Regelung in § 7d SGB XI-E verbindlicher ausgestaltet werden: Pflegekassen sollen mit anerkannten Beratungsstellen Vereinbarungen schließen, sofern diese die fachlichen, qualitativen und organisatorischen Anforderungen erfüllen. Eine Ablehnung soll nur möglich sein, wenn diese Anforderungen nicht erfüllt werden.

Eine zukunftsfähige Pflegereform muss auf den Stärken des bestehenden Systems aufbauen. Wer Pflegebegleitung ernst meint, muss persönliche Nähe, fachliche Qualität, Wahlfreiheit und gewachsene Vertrauensstrukturen erhalten.

Für Rückfragen und fachlichen Austausch steht die AG Pflegeberatung gerne zur Verfügung.