



Verbraucher-Zentrale NRW
Mintropstraße 27, 40215 Düsseldorf

An den
Landtag Nordrhein-Westfalen
z.Hd. Herrn Johannes Arnold
Referat I.1.D.1
Platz des Landtags 1

40221 Düsseldorf

Datum 4.12.95

Schreiben vom
Ihr Zeichen
Unser Zeichen
Durchwahl

III EM_KR003/ab
- 185



Telefon 02 11 / 38 09-0
Telefax 02 11 / 38 09-172
Datex-J + 21212 #

Mit mehreren Straßenbahnen
oder Bussen bis Haltestelle
Mintropplatz oder
sieben Minuten zu Fuß vom
Hauptbahnhof Düsseldorf

Stadtsparkasse Düsseldorf
Konto 36 009 702
BLZ 300 50110

Postgiroamt Essen
Konto 336 62-433
BLZ 360 100 43

Stellungnahme zur Umsetzung des Pflege-Versicherungsgesetzes (Landespflegegesetz Nordrhein-Westfalen PFG NW)

Sehr geehrte Damen und Herren,

beiliegend erhalten Sie für die am 14.12.95 stattfindende Anhörung zum
PFG NW der Landesregierung die Stellungnahme der Verbraucher-Zentrale
NRW.

Mit freundlichen Grüßen

Dr. K.-H. Schaffartzik

Anlage

Verbraucher-Zentrale
Nordrhein-Westfalen-
Landesarbeitsgemeinschaft
der Verbraucherverbände e.V.

Verwaltungsratsvorsitz
Erwin Knebel
Jürgen Effenberger (stellv.)
Marga Kersten (stellv.)

Vorstand
Dr. Karl-Heinz Schaffartzik
(geschäftsführend)

Gerhard W.M. Huber
Klaus Schmidbauer

Stellungnahme zur Umsetzung des Pflege-Versicherungsgesetzes (Landespflegegesetz Nordrhein-Westfalen PfG NW)

A.1 Sind Zielsetzung, Grundstruktur und sozialpolitische Ausrichtung des Gesetzentwurfs zu bejahen?

Die Zielsetzung des PfG NW, eine differenzierte, vielschichtige Angebotsstruktur zu gewährleisten, die den unterschiedlichen Anforderungen von Pflegebedürftigen entspricht, wird von der Verbraucher-Zentrale NRW begrüßt.

Insbesondere das ausdrückliche Leitziel, die Struktur des Gesetzes an den Bedürfnissen der Pflegebedürftigen zu orientieren, ist positiv zu beurteilen. Nach Ansicht der Verbraucher-Zentrale NRW sind wesentliche, im Gesetzentwurf richtigerweise benannte strategische Ziele auf der Basis des Vorrangs des längstmöglichen Verbleibs der Pflegebedürftigen in ihren gewohnten räumlichen und sozialen Bezügen, der schon durch das Bundesgesetz vorgegeben ist,

- Maßnahmen zur Förderung eines geeigneten Wohnungsangebotes zur Sicherung der eigenen Häuslichkeit für Pflegebedürftige;
- die Ausrichtung der Pflegeeinrichtungen auf kleine, stadtteilbezogene Einheiten.

Das Pflege-Versicherungsgesetz des Bundes führt jedoch zu einer im Pflegebereich bisher neuen Problemlage. Durch die Definition einzelner, abgegrenzter Pflegeleistungen, die im Rahmen des Pflegeversicherungsgesetzes vergütet werden, ist ein Markt mit einer breitgefächerten Produkt- und Dienstleistungsvielfalt entstanden. Definierbare und abrechenbare, damit marktfähige "Produkte" umfassen alle notwendigen Maßnahmen der Grundpflege ("satt und sauber"), in den betroffenen Fällen auch die notwendige medizinische Pflege. Es gibt jedoch auch Bedürfnisse, die nicht als marktfähige Produkte definierbar sind, wie Kommunikation und Zuwendung. Durch die bisherige Finanzierungsform der Einrichtungen konnte sich ein ganzheitlicher Pflegeansatz, der eher Raum für die Berücksichtigung dieser Gesichtspunkte ließ, entwickeln. Jetzt erscheint es unumgänglich, daß es zu einer Kollision zwischen dem wettbewerbsorientierten Angebot sozialpflegerischer Leistungen einerseits und den sehr viel umfassenderen lebensweltlichen Vorstellungen und Bedürfnissen der Pflegebedürftigen andererseits kommt.

Aus Sicht der Verbraucher-Zentrale NRW kommt deswegen den in § 4 PfG NW angesprochenen Beratungs- und Vermittlungsstellen, den in § 5 PfG NW vorgeschlagenen Pflegekonferenzen sowie den in § 10 PfG NW aufgeführten komplementären ambulanten Diensten eine besonders wichtige und ausgleichende Bedeutung zu, ohne daß heute beurteilt werden kann, ob mit diesen Maßnahmen den o.a. Problemen hinreichend begegnet werden kann.

A.6 Ist das Prinzip des Pflege-Versicherungsgesetzes "ambulant vor stationär" und "teilstationär vor stationär" erfüllt?

Sowohl in der Präambel als auch im § 10, Abs. 2 sowie in der Begründung zum PfG-NW wird ausdrücklich dem Prinzip des Vorranges der häuslichen Pflege entsprochen. Diese im Bundesgesetz vorgegebene Prioritätensetzung wird von der Verbraucher-Zentrale NRW positiv gesehen, entspricht sie doch den Vorstellungen der meisten Pflegebedürftigen - seien es ältere, behinderte, chronische kranke oder auch unheilbar kranke Menschen - in sozialen Bezügen zu leben und trotz Pflegebedürftigkeit zu verbleiben.

Ein wichtiges Element zur Umsetzung dieses Prinzips ist die Arbeit der Beratungs- und Vermittlungsstellen, soweit diese anbieterunabhängig sind und für eine sachgemessene Beratung sorgen können. Insofern ist dem Anspruch des Bundesgesetzes genüge getan.

Aber auch hier wird ein Problem sichtbar, das durch diesen begrüßenswerten Grundsatz "ambulant vor stationär" und "teilstationär vor stationär" verstärkt wird. Nicht immer ist der längstmögliche Verbleib in der eigenen Wohnung und die ambulante Pflege das Mittel der ersten Wahl:

- Für einen pflegebedürftigen hochbetagten Menschen kann der "längstmögliche Verbleib" in der eigenen Wohnung bedeuten, daß der alte Mensch sich nicht mehr auf eine neue Lebenssituation einstellen kann, wenn aus pflegerischer Sicht eine Heimunterbringung nicht mehr hinausgeschoben werden kann. War in einem solchen Fall die Befolgung des Grundsatzes für den Betroffenen sinnvoll?
- Während pflegebedürftige behinderte Kinder in aller Regel in ihren Familien leben, sind ältere Menschen häufig alleinlebend. Im Falle einer Pflegebedürftigkeit insbesondere der Stufen II und III und dem Bezug von Pflegesachleistungen ist der Pflegebedürftige in der Regel auf ergänzende ehrenamtliche Hilfe angewiesen. Reicht das immer aus?
- Ca. 78 % aller Pflegeleistungen werden als Pflegegeld an Bekannte oder in aller Regel Verwandte des Pflegebedürftigen gezahlt. Aber auch im Falle des Bezugs von Pflegesachleistungen sind in vielen Fällen Angehörige zusätzlich pflegend tätig. Der dauerhaften Belastung und damit verbunden Überforderung dieser Personengruppe in vielen Fällen wird nach Meinung der Verbraucher-Zentrale NRW durch Maßnahmen

wie Kursangeboten der Krankenkassen zur Pflege und dem Angebot einer einmaligen Kurzzeitpflege pro Jahr noch nicht ausreichend begegnet.

Notwendig ist daher, daß die Beratung der Pflegebedürftigen, von Pflegebedürftigkeit Bedrohten und der Angehörigen für die oben angerissenen Probleme sensibel sein und frei von programmatischen oder wirtschaftlichen Zwängen erfolgen muß. Auch sollten Entlastungsmaßnahmen für pflegende Angehörige ausgebaut werden. Schließlich muß vor allem eine gesellschaftliche Debatte geführt werden, wo die Möglichkeiten, aber auch die Grenzen der häuslichen Pflege und die Bedeutung der stationären oder teilstationären Pflege durch entsprechende Einrichtungen zur Entlastung der Angehörigen offen angesprochen werden. Angehörige von Pflegebedürftigen sollen sich gegenüber ihrer Umwelt nicht rechtfertigen müssen, wenn sie die Belastungen aus der häuslichen Pflege nicht mehr tragen können.

A.10 Ist der Personenkreis der jungen pflegebedürftigen Menschen, insbesondere auch der HIV-Infizierten und AIDS-Erkrankten sowie der Bedarf an besonderen Pflegeangeboten im Landespflegegesetz ausreichend berücksichtigt?

zusammen mit

A.13 Reicht das Gesetz als Landespflegegesetz aus oder ist es eher ein Landesaltenpflegegesetz?

Im vorliegenden Gesetzentwurf ist ausdrücklich das Spektrum aller Betroffenen Gruppen wie Senioren, Behinderte, chronisch Kranke und andere Pflegebedürftige benannt. Die Verbraucher-Zentrale NRW hält deshalb die Berücksichtigung der Betroffenen im Rahmen des PFG NW für ausreichend.

Defizite und Handlungsbedarf sieht die Verbraucher-Zentrale NRW aber in der Ausführung der Richtlinien, wie beispielsweise in den schon verabschiedeten "Richtlinien der Spitzenverbände der Pflegekassen über die Abgrenzung der Merkmale der Pflegebedürftigkeit und der Pflegestufen sowie zum Verfahren der Feststellung der Pflegebedürftigkeit (Pflegebedürftigkeitsrichtlinien PflRi) vom 07.11.1994" und den "Gemeinsamen Grundsätzen und Maßstäben zur Qualität und Qualitätssicherung einschließlich des Verfahrens zur Durchführung von Qualitätsprüfungen nach §80 SGB 11 in der ambulanten Pflege vom 10.07.1995".

Die Verbraucher-Zentrale NRW ist der Ansicht, daß die dort festgelegten Verfahrensweisen sowie die Qualitätssicherung der Pflege weder für die Personengruppe der älteren Pflegebedürftigen noch weiterer Betroffenen Gruppen befriedigend im Sinne der Betroffenen geregelt ist.

Hierzu zwei Beispiele:

Als Pflegekräfte zugelassen sind Personen unterschiedlicher Berufsrichtungen wie beispielsweise Heilerzieher/innen, Kinderkrankenpfleger und -schwestern, Altenpfleger/innen und Dorfhelfer/innen. Wie die Kenntnisse der Pflegekraft nun mit den individuellen Anforderungen der pflegebedürftigen Person, je nach dem, ob es sich um einen älteren, evtl. altersverwirrten Menschen handelt oder um ein schwerbehindertes Kind oder um einen Aids-Patienten in Übereinstimmung mit dem spezifischen Pflegebedarf gebracht werden können, lassen die Vereinbarungen zu Qualität und Qualitätssicherung in der ambulanten Pflege völlig offen.

Das in den PflRi festgesetzte Verfahren zur Feststellung der Pflegebedürftigkeit sieht eine Prüfung der Voraussetzungen für Pflegebedürftigkeit durch den Medizinischen Dienst (MDK) vor. Dem MDK obliegt die Entscheidung, in welchem Umfang er sich Auskünfte und Unterlagen über den Antragsteller einholt und berücksichtigt. Diese Vorgehensweise wird von vielen Betroffenen als sehr problematisch erachtet, spiegelt der ca. 1-stündige Besuch des MDK doch nicht notwendigerweise die langfristig zu betrachtende Verfassung des Antragstellers wider. Es sollte deshalb erörtert werden, ob der MDK sich nicht auf Aussagen von Hausärzten oder anderweitige Stellungnahmen stützen und eine demgegenüber u.U. konträre Auffassung begründen muß.

Das Widerspruchsverfahren bedeutet für den Antragssteller eine erhebliche Verzögerung, muß doch hier zunächst der Erstgutachter wieder gehört werden. Deshalb sollte direkt ein Zweitgutachter mit der Widerspruchsprüfung beauftragt werden.

A11. Ist ausreichend darauf abgestellt worden, daß hinsichtlich Qualität und Leistung flächendeckend gleiche Lebensverhältnisse in den Kommunen sichergestellt werden?

Es ist ein prinzipielles Problem, gleiche Lebensverhältnisse in Kommunen sehr unterschiedlicher Größe, sozialer Struktur und Wirtschaftskraft zu erreichen, gleichwohl hat es eine hohe politische Bedeutung. Ein sinnvoller Beitrag zur Erreichung eines flächendeckend vergleichbaren Qualitäts- und Leistungsangebots könnte durch die landesweite Vernetzung der lokalen Beratungs- und Vermittlungsstellen mit den Aufgaben Qualifizierung, Erfahrungsaustausch und Moderation sein. Solch eine landesweite Vernetzung bietet darüber hinaus eine gute Möglichkeit zu generalisierender Arbeit wie beispielsweise die Erstellung von Materialien für die Ratsuchenden oder die Ableitung veränderter Qualitäts- und Leistungsangebote aus der Beratungspraxis. Hiervon könnten auch kleinere, auf dem Pflegedienstsektor nicht so leistungsstarke Kommunen profitieren.

B.3 Sind die komplementären Dienste ausreichend angesprochen und wie ist das Engagement des Landes zur Weiterentwicklung dieser Dienste zu beurteilen ?

Laut § 10 PFG-NW gehören zu den komplementären ambulanten Diensten insbesondere hauswirtschaftliche Hilfen, Beratungsdienste zur Wohnraumanpassung, Hausbetreuungsdienste, Hausnotrufdienste u.a. ergänzende ambulante Hilfen.

Einen sehr wichtigen Bereich, insbesondere auch in präventiver Hinsicht zur Vermeidung von Heimunterbringung, stellen hierbei die Beratungsdienste zur Wohnraumanpassung dar. Bei pflegebedürftigen älteren Menschen kann durch eine Wohnungsanpassungsberatung in vielen Fällen eine sonst notwendige Heimunterbringung vermieden und damit dem Bedürfnis der meisten älteren Menschen nach dem Verbleib in der gewohnten häuslichen Umgebung entsprochen werden. Bei pflegebedürftigen behinderten Kindern, die in aller Regel mit ihren Familien leben, kann durch Anpassungsmaßnahmen in der Wohnung ein Mehr an Lebensqualität sowohl für die Kinder als auch für die pflegenden Angehörigen erreicht werden. Einfache Veränderungen innerhalb der Wohnung können hier große Entlastungen erzielen. Auch Unfallopfern kann durch bauliche Veränderungen in Bad und Küche der Verbleib in der eigenen Wohnung überhaupt erst möglich gemacht und der Alltag erleichtert werden.

Ebenso wichtig ist, wie in der Begründung zu § 4 PFG NW ausgeführt, daß die Beratungs- und Vermittlungsstellen auch die Aufgabe haben, pflegende Angehörige über die verschiedenen Möglichkeiten der komplementären ambulanten Dienste und Hilfen zu informieren. Angesichts der Bedeutung, die der pflegerischen Tätigkeit der Angehörigen zukommt, ist es unumgänglich, daß die Angehörigen Information und Beratung erhalten können in Fragen zu häuslichen Hilfen, technischen Hilfsmitteln oder Erleichterungen durch bauliche Maßnahmen.

C.2 Ist die sozialpolitische Ausrichtung des Pflegewohngelds sinnvoll? Wie wird die Einführung des Pflegewohngelds beurteilt?

Unter den durch das Pflege-Versicherungsgesetz geschaffenen Voraussetzungen ist die Einführung eines Pflegewohngelds grundsätzlich positiv zu beurteilen.

Bei Anspruch eines Pflegebedürftigen auf ein Pflegewohngeld ist in der konkreten Handhabung vorgesehen, dieses nicht an den Betroffenen selbst auszuführen. Stattdessen soll die Pflegeeinrichtung beim überörtlichen Sozialhilfeträger ihren Anspruch geltend machen und das Pflegewohngeld direkt einziehen können.

Dagegen schlägt die Verbraucher-Zentrale NRW vor, das Pflegewohngeld in der Regel an die Pflegebedürftigen selbst auszuführen. Dieses "persönliche Pflegewohngeld" begründet sich in dem gesellschaftlich akzeptierten Leitbild des mündigen Verbrauchers, der, soweit er dazu trotz Pflegebedürftigkeit in der Lage ist, als Marktteilnehmer seine Rechte ausüben

und seinen Pflichten nachkommen können muß und nicht bei der finanziellen Abwicklung der Kosten seiner Unterkunft und Verpflegung entmündigt werden darf. Stattdessen müssen die Pflegebedürftigen in der Lage sein können, z.B. das Recht auf Minderung der Vergütung wahrzunehmen, wenn Unterkunft oder Verpflegung nicht dem vertragsgemäßen Zustand entsprechen. Auch dies ist in der Tendenz ein Beitrag für eine marktorientierte Verbesserung der Qualität von Pflegedienstleistungen.

D.4 Können die kommunalen Pflegekonferenzen einen Beitrag leisten zur Umsetzung des Gesetzes auf regionaler und kommunaler Ebene und umfassen sie den notwendigen Kreis der zu beteiligenden Gruppen?

zusammen mit

D.5 Sind an den Pflegekonferenzen auch genügend die Organisationen der Seniorenvertretungen und der Selbsthilfegruppen beteiligt?

Die Einrichtung kommunaler Pflegekonferenzen ist ein notwendiger Bestandteil in der Umsetzung des PfG-NW zur Sicherung und Entwicklung von Empfehlungen zum bedarfsgerechten Ausbau der kommunalen pflegerischen Angebotsstruktur und der notwendigen komplementären Hilfen sowie dem Treffen von Vereinbarungen über die Sicherung notwendiger Qualitätsstandards in der Pflege.

Damit diese Aufgaben auch sinnvoll wahrgenommen werden können und sich die Umsetzung des Gesetzes auch an den Bedürfnissen der Pflegebedürftigen orientiert, ist es unerlässlich, neben Vertretern der Kreise, Anbietern, Pflegekassen und dem Medizinischen Dienst auch Betroffenenvertreter als Mitglieder der Pflegekonferenzen zu benennen. Nur durch eine möglichst breite Palette an Beteiligten ist ein Informationsaustausch zu den sehr weit gefächerten Berührungspunkten zu gewährleisten.

Die Verbraucher-Zentrale NRW begrüßt deshalb die Aufnahme der Betroffenenvertreter in den Entwurf des PfG-NW.

Auf der anderen Seite ist das in der Begründung zu §5 formulierte Anliegen, den Umfang der örtlichen Pflegekonferenzen nicht ausufern zu lassen und die Pflegekonferenzen arbeitsfähig zu halten, nachvollziehbar. Dennoch sollte nach Ansicht der Verbraucher-Zentrale NRW die Kann-Bestimmung, den Rahmen der Beteiligten auszuweiten, verbindlicher gefaßt und ein diskriminierungsfreier Zugang aller Betroffenen Gruppen sichergestellt werden.

D.6 Sind die Beratungs- und Vermittlungsstellen in den Kreisen und kreisfreien Städten notwendig zur Sicherung eines ausreichenden Beratungs- und Vermittlungsangebotes?

Mit der Pflegeversicherung ist ein Markt für Pflegedienstleistungen eröffnet worden. Während bislang die Pflegeeinrichtungen von den öffentlichen Händen finanziert wurden, sofern die Pflegebedürftigen nicht selbst Beiträge beisteuerten, werden jetzt einzelne "Pflegeprodukte" definiert, die dann als "Pflegesachleistung" abgerufen werden können - wenn sich die Betroffenen und ihre Angehörigen nicht für das Pflegegeld entscheiden oder Pflegesachleistungen nur in Teilen in Anspruch nehmen. Auf die grundsätzliche Problematik mit denjenigen Aspekten der Pflege, die ihrer Natur nach nicht marktfähig sind, haben wir schon in der Antwort auf Frage A1 hingewiesen:

Während die Anbieter von Pflegedienstleistungen sich auf ihr Marktsegment konzentrieren und hoch professionell sich die für eine - auch wirtschaftlich erfolgreiche - Pflegetätigkeit nötigen Informationen beschaffen können, sehen sich die Verbraucher einer Situation konfrontiert, in der sie sich nicht ausreichend gegenüber ihren Marktpartnern artikulieren können, schon weil sie keinen ausreichenden Überblick über das Angebot an Pflegedienstleistungen und die Bedeutung konkreter Entscheidungen haben.

Hierzu ein Beispiel: Eine erste orientierende Untersuchung der Verbraucher-Zentrale NRW zu Vertragsgestaltungen bei Anbietern von Pflegedienstleistungen hat ergeben, daß die Vertragsgestaltungen der untersuchten Anbieter teilweise schwerwiegende Mängel aufwiesen. Zum Teil waren erhebliche Verstöße gegen verbraucherrechtliche Schützbestimmungen zu verzeichnen, in den weniger gravierenden Fällen waren die Verträge, wenngleich rechtlich korrekt, so doch sehr zum Nachteil der Verbraucher formuliert worden. Auf dem immer größer werdenden Markt an Pflegedienstleistungen bedarf der Pflegebedürftige bzw. seine Angehörigen einer für seine Entscheidungen notwendigen Information und des Schutzes vor mißbräuchlichen Praktiken unseriöser Anbieter.

Der Pflegemarkt öffnet ein sehr breites Spektrum an Fragen der Pflegebedürftigen oder ihrer Angehörigen, etwa

- Modalitäten der Festlegung der Pflegebedürftigkeit;
- Entscheidung zur Inanspruchnahme von Pflegegeld, Pflegesachleistungen oder einer Kombination beider Leistungen und ihre Konsequenz für die Betroffenen;
- falls Pflegesachleistungen in Anspruch genommen werden: Leistungsinhalt und -umfang der Angebote verschiedener Pflegedienste;
- Abrechnungen;
- komplementäre Hilfsangebote wie hauswirtschaftliche Hilfen oder Beratungsangebote zur Wohnraumanpassung;
- rechtliche Verfahrensweise, Beschwerden und Reklamationen.

Alle aufgezeigten Bereiche werden in hohem Maße von der Frage der Qualität und der Qualitätssicherung dieser Dienstleistungen tangiert. Die Interessen von Leistungserbringern und

Kunden im Pflegebereich sind nicht immer identisch. Für die Leistungsanbieter geht es häufig um wirtschaftliche Interessen (z.B. Auslastung von Einrichtungen). Auf der anderen Seite fragen Verbraucher nach Leistungen, die für ihren individuellen Fall angemessen sind.

Daher sind die im Gesetzentwurf vorgesehenen Beratungs- und Vermittlungsstellen dringend erforderlich. Darüber hinaus sind sie auch ein wesentliches Instrument, um das Ziel des Vorrangs von häuslicher vor teilstationärer und stationärer Pflege zu verfolgen.

Zu diskutieren ist, welchen Umfang Beratung und Vermittlung einnehmen sollen. In vielen Fällen ist eine aufsuchende Beratung wünschenswert, um die Betroffenen vor Ort tatsächlich erreichen zu können und in den erforderlichen Fällen sogar ein "Fallmanagement" übernehmen zu können. Klar erscheint, daß dies nicht von einzelnen wenigen Beratungskräften pro Kreis im erforderlichen, und wie Modellversuche zeigen (Münster, Reutlingen), im von den Betroffenen nachgefragten Umfang realisiert werden kann. Eine bedarfsangepaßte aufsuchende Beratung erfordert damit den Einsatz beträchtlicher Finanzmittel.

Wenn diese Mittel nicht zur Verfügung gestellt werden können, sollte man die Illusion aufgeben, mit einer oder, bei großem Einzugsbereich, wenigen Beratungskräften pro Beratungsstelle dennoch aufsuchende Beratung und individuelle Einzelfallvermittlung leisten zu können, um keine Erwartungen bei den Betroffenen zu erzeugen, die doch nicht oder nur nicht zuverlässig erfüllt werden können.

Aber auch eine "kleine Lösung" bei Beratungs- und Vermittlungsstellen macht Sinn, was ebenfalls aus Modellprojekten abgelesen werden kann. Vielfach nämlich treten ratsuchende Angehörige von Pflegebedürftigen mit der Beratungsstelle in persönlichen oder telefonischen Kontakt und können sehr gut und erfolgreich mit generellen Informationen versorgt werden. Die Mittel reichen von allgemeinen Informationsmaterialien über Checklisten mit entscheidungsrelevanten Kriterien bis zu computergestützten Informationssystemen (z.B. Nachweis von Kurzzeit-Pflegeplätzen). Diese Hilfen kann dieser Personenkreis im allgemeinen selbständig oder mit geringer Hilfestellung und einer kurzen Beratung umsetzen und auf den konkreten Fall anpassen. Aber auch die Zielgruppe der direkt Betroffenen kann mit Veranstaltungen und Aktionen in ihrem Umfeld erreicht werden, um sie für einen angemessenen Umgang mit Pflegedienstleistungen zu sensibilisieren.

Neben der eigentlichen Beratung zur Vermittlung von Pflegedienstleistungen und von komplementären ambulanten Diensten sind nach Auffassung der Verbraucher-Zentrale NRW vor allem auch generalisierende Arbeiten auf örtlicher und überörtlicher Ebene wichtig, um das Ziel der verbesserten Markttransparenz bei Pflegedienstleistungen nicht nur für den individuellen Beratungsfall zu erreichen, sondern darüber hinaus Qualitätssicherung zu betreiben, landesweit Standards strukturieren zu können und, dies ist nach Ansicht der Verbraucher-Zentrale NRW von herausragender Bedeutung, einen generellen Verbraucherschutz wahrzunehmen, in dem wettbewerbswidriges Verhalten und unzulässige Vertragsgestaltungen der Anbieter mit landesweiter Wirkung abgestellt werden können. Dies setzt jedoch voraus, daß der Beratungsträger über die entsprechende Verbandsklagebefugnis verfügt.

D.7. Sollte eine Delegationsmöglichkeit dieses Vermittlungsangebotes auf Dritte, beispielsweise auf Träger der Freien Wohlfahrtspflege vorgesehen werden?

Die Möglichkeit zur Delegation der nach §4 des PfG-NW vorgesehenen Beratungs- und Vermittlungsstellen an Dritte erscheint grundsätzlich sinnvoll.

Es ist möglich, daß die Wahrnehmung der Beratung durch die Kreise und kreisfreien Städte zu Interessenkollisionen führen kann, wenn z.B. ein merkliches Einwirken der örtlichen Sozialhilfeträger in eine kommunale Beratung nicht auszuschließen ist. Es ist daher grundsätzlich sinnvoll, Beratung einerseits und Entscheidung über Pflegedienstleistungen bzw. komplementäre ambulante Hilfen andererseits in die Hände unterschiedlicher Träger zu legen. Dann wäre es auch nicht nachteilig, daß teilweise auch Kommunen als Betreiber von Pflegeeinrichtungen auftreten, in diesen Fällen also eine ähnliche Anbieterproblematik gegeben ist, wie es der Fall wäre, wenn freigemeinnützige oder private Anbieter von Pflegedienstleistungen die Beratung und Vermittlung von Hilfen durchführen würden.

Ursprüngliche Überlegungen gingen dahin, die Beratung und Vermittlung auch freigemeinnützigen oder privaten Anbietern zu übertragen. Dies wurde jedoch sowohl von den Wohlfahrtsverbänden als auch den privaten Anbietern abgelehnt, da Abgrenzungsprobleme zwischen der Beratung und notwendigerweise anbieterunabhängigen Vermittlung auf der einen und dem eigenen Angebot an Pflegedienstleistungen auf der anderen Seite zu befürchten sind.

Hieraus ergibt sich, daß eigentlich eine anbieterunabhängige Trägerschaft der Beratungs- und Vermittlungsstellen zu Pflegedienstleistungen erforderlich ist. Widerstrebende Interessen zwischen den Trägern der Sozialhilfe einerseits, den Pflegekassen andererseits und als dritter, wichtigster Partei den Pflegebedürftigen und ihren Angehörigen können hiermit ausgeglichen und für eine sachangemessene, an den Bedürfnissen der Ratsuchenden orientierte Arbeit gesorgt werden. Sinnvolle Kriterien für die Delegation der Beratung können sein:

- Vorliegen von Beratungserfahrung;
- keine Vertretung von anbieterbezogenen Einzelinteressen;
- Verbandsklagebefugnis zur Verfolgung wettbewerbswidrigen Verhaltens und unzulässiger Vertragsgestaltung.

Eine aufgrund der eventuellen Delegation an unterschiedliche Träger hervorgerufene landesweite Trägervielfalt bei den Beratungs- und Vermittlungsstellen ist prinzipiell nicht nachteilig, sie unterstreicht jedoch den Bedarf an landesweiter Vernetzung dieser Beratungs- und Vermittlungsstellen.

Zu erwägen wäre, ob nicht auch die Pflegekassen über einen Pool die Beratungs- und Informationsstellen mitfinanzieren könnten, da sie durch eine sachangemessene Beratung der Betroffenen finanziell entlastet werden können, wenn beispielsweise mit angemessenen

komplementären ambulanten Hilfen die ursprünglich vorgesehene Heimunterbringung noch hinausgeschoben werden kann.

Wir schlagen daher vor, in §4 des PFG-NW aufzunehmen, daß die Kreise und kreisfreien Städte für die Einrichtung der Beratungs- und Vermittlungsstellen zuständig sein sollen, daß sie die Finanzierung sicherzustellen haben, sofern die Pflegekassen keine anteiligen Beiträge leisten und daß die Wahrnehmung der Beratungs- und Vermittlungsaufgaben geeigneten anbieterunabhängigen Trägern übertragen werden kann.

D.11 Soll nicht in die grundsätzlichen Ziele eine Bestimmung aufgenommen werden, die auf eine stärkere Ausrichtung der Pflegeinfrastruktur auf die besonderen Belange älterer und pflegebedürftiger EinwanderInnen zielt?

Bei Personen mit anderen religiösen, sozialen und kulturellen Werthaltungen als den in Mitteleuropa vorherrschenden kann es im Falle von Pflegebedürftigkeit zu einer erheblichen Kollision zwischen den fremdländischen Lebensgewohnheiten der Pflegebedürftigen und den hiesigen Lebensgewohnheiten kommen, beispielsweise bei der Untersuchung des Medizinischen Dienstes, bei der Pflege durch einen professionellen Pflegedienst oder der häuslichen Versorgung.

Diese Problematik kann jedoch alle Pflegefälle betreffen und ist nicht zwangsläufig altersgebunden zu sehen.

Die Verbraucher-Zentrale NRW schlägt vor, in §1 PFG NW das Ziel "Beachtung religiöser, sozialer und kultureller Werthaltungen der Pflegebedürftigen" aufzunehmen.

D.12 Sollte nicht die Arbeit der örtlichen Pflegekonferenzen und ihre Aggregation über den Landespflegeausschuß zur Grundlage einer regelmäßigen Pflegeberichterstattung des Landes gemacht werden?

Mit dem Pflege-Versicherungsgesetz werden marktwirtschaftliche Elemente in den Bereich der Pflege eingeführt. Um deren positive und negative Auswirkungen für die Verbraucher einschätzen zu können, hält die Verbraucher-Zentrale NRW eine konsequente, strukturierte Beobachtung dieses Pflegemarktes für sinnvoll und notwendig, auch vor dem Hintergrund der von vielen Beteiligten geforderten Entwicklung eines wirksamen Verbraucherschutzes.

D.13 Können Rahmenregelungen getroffen werden für den Aufbau von Beschwerdestellen und einer Qualitätssicherung?

Eine Struktur für die Behandlung von Beschwerden ist in vielen Bereichen noch nicht geschaffen. Aus verbraucherpolitischer Sicht ist eine solche Verfahrensfestlegung aber unbedingt notwendig. Die Verbraucher-Zentrale NRW ist deshalb der Auffassung, daß Rahmenregelungen für ein Beschwerdemanagement getroffen werden müssen. Während die Beratungs- und Vermittlungsstellen vermutlich ohnehin zu Anlaufstellen für Beschwerden werden, weil dies für die Betroffenen naheliegend ist, muß gewährleistet sein, daß der in der Beschwerde angeführte Mißstand durch den betroffenen Anbieter abgestellt wird und hierzu eine Rückmeldung an den Beschwerdeführer erfolgt.

Düsseldorf, den 04.12.1995

(EM_KR002)