

**Bundesverband privater Anbieter
sozialer Dienste e.V.
(bpa)**

Stellungnahme zum

Antrag der Fraktion der CDU, Drucksache 16/11224

**Stärkung und Aufwertung der Pflege durch mehr Selbstverwaltung
- Nordrhein-Westfalen braucht eine Pflegekammer**

in Verbindung mit

**Erschließungsantrag der Fraktion SPD und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE
GRÜNEN, Drucksache 16/8550**

Pflege stärken: Attraktivität steigern- Pflegevertretung verbessern

Düsseldorf, 14. Oktober 2016

Vorbemerkung

Der Bundesverband privater Anbieter sozialer Dienste e. V. (bpa) bildet mit mehr als 9.000 aktiven Mitgliedseinrichtungen die größte Interessenvertretung privater Anbieter sozialer Dienstleistungen in Deutschland. Allein in Nordrhein-Westfalen vertritt der bpa die Interessen von ca. 1.400 Anbietern sozialer Dienstleistungen. Einrichtungen der ambulanten und (teil-) stationären Pflege, der Behindertenhilfe und der Kinder- und Jugendhilfe in privater Trägerschaft sind im bpa organisiert.

Vor diesem Hintergrund nimmt der bpa wie folgt zur aktuellen Diskussion um eine Pflegekammer in Nordrhein-Westfalen Stellung:

Zusammenfassende Bewertung

Der Bundesverband privater Anbieter sozialer Dienste e.V. (bpa) als größter Berufsverband privat-gewerblicher Pflege- und Behinderteneinrichtungen in Nordrhein-Westfalen **lehnt die Errichtung einer Pflegekammer in Nordrhein-Westfalen mit Zwangsmitgliedschaft und Zwangsbeiträgen grundsätzlich ab**, weil

- sie keine Interessenvertretung im eigentlichen Sinne für Pflegefachkräfte sein wird. Als staatliche Behörde unterliegt eine Pflegekammer der Aufsicht sowie den Weisungen des zuständigen Ministeriums und ist an das staatliche Neutralitätsgebot gebunden. Eine politische Arbeit ist ihr von Rechts wegen untersagt.
- jedenfalls formal die Interessen der Pflegekräfte durch eine Vielzahl von Berufsverbänden vertreten werden und es keinen Bedarf für eine staatliche Institution zur Regelung der beruflichen Belange zwischen den Berufsangehörigen gibt, der über andere vergleichbare Berufsgruppen hinausgeht. Pflegefachkräfte sind weit überwiegend im Angestelltenverhältnis tätig.
- eine Pflegekammer für die wirklich relevanten Themen in der Pflege (u.a. Vergütungen, Personal, Qualität) keine Zuständigkeit haben wird. Stattdessen wird für originär staatliche Aufgaben eine eigene Verwaltung aufgebaut, die im Unterschied zum geltenden Recht allein von den betroffenen Pflegefachkräften finanziert und dennoch keine Kompetenzen haben wird, sich um die wirklichen Probleme in der Pflege zu kümmern.
- eine Pflegekammer einen Zwangsbeitrag von allen examinieren Pflegekräften verlangt: Jeder Pflegekraft wird vom eigenen Netto-Lohn ein Beitrag für die Kammer abgezogen werden. Erfahrungen zeigen, dass es hier um eine Größenordnung von etwa 120,- €/Jahr gehen würde.
- eine Pflegekammer kostenpflichtige Fortbildungen zur Pflicht machen würde,
 - für die es keinen nachgewiesenen Bedarf gibt,
 - die von den Pflegekräften zusätzlich zum Zwangsbeitrag aus eigener Tasche bezahlt werden müssen.

- eine Pflegekammer neue Meldepflichten einführen würde, die die bürokratische Belastung der Pflegekräfte außerhalb der Pflege weiter erhöhen würde.
- die Mehrheit der Pflegekräfte in Nordrhein-Westfalen keine Mitglieder einer Pflegekammer sein würden und damit eine künstliche Aufspaltung des Berufsstandes (Pflegekräfte) erfolgt.
- neue Berufspflichten die angestellten Pflegefachkräfte in Konflikte mit ihren Arbeitgebern und anderen Institutionen bringen würden.
- Fragen der Berufsethik ebenso gut außerhalb einer Pflegekammer auf Basis der etablierten Berufsverbände geklärt werden können.
- eine Zwangsorganisation per se undemokratisch ist, da kein Mitglied die Möglichkeit hat, sich von ihr und ihren Funktionären nicht vertreten zu lassen.

Diesen Nachteilen, Belastungen und Grundrechtsbeeinträchtigungen für die Mitglieder einer Pflegekammer stehen keine unmittelbaren und kaum mittelbaren Vorteile gegenüber. Der Aufbau eines eigenen Versorgungssystems, wie es für andere Kammern (Rechtsanwälte, Steuerberater, Ärzte) üblich ist, ist – so zeigen Erfahrungen aus Niedersachsen und Schleswig-Holstein - nicht vorgesehen.

Hintergrund und Erläuterungen unserer ablehnenden Position

Seit einiger Zeit wird bundesweit immer wieder über die Einrichtung einer **Pflegekammer** für die Berufsangehörigen der Pflege diskutiert. Das in die Diskussion gebrachte Selbstverwaltungsorgan auf Länderebene soll den etablierten Kammern der Heilberufe gleichgestellt sein und sowohl im Gesamtinteresse der Berufsgruppe handeln als auch die beruflichen Interessen der einzelnen Pflegefachberufe berücksichtigen. Dazu ist wie bei anderen Kammern auch eine Pflichtmitgliedschaft vorgesehen. Befürworter der Einführung führen als Argumente unter anderem die formelle Gleichstellung mit der ärztlichen Standesvertretung, die Interessenvertretung ihrer Mitglieder, die Sicherung der Qualität der pflegerischen Versorgung und die zentrale kompetente Beratung für Berufsangehörige, Bürger und politische Entscheider an. Die Gegner kritisieren hingegen unter anderem, dass der Pflegeberuf nicht die Kriterien eines freien Berufs wie z.B. bei Ärzten, Apothekern oder Anwälten erfüllt, und dass eine Pflegekammer zusätzliche Kosten und mehr Bürokratie mit Zwangsmitgliedschaft und Zwangsbeiträgen bedeutet.

Die Einführung einer Pflegekammer wurde auch in NRW bereits vor einigen Jahren intensiv diskutiert und damals kamen Gutachter, beauftragt durch die damalige Landesregierung, zu dem Ergebnis, dass die Errichtung einer Pflegekammer die Grenzen eines verfassungsgemäßen Übermaßverbotes überschreitet. Daran hat sich bis dato grundsätzlich nichts geändert. Die Argumente Pro und Contra liegen seit langem auf dem Tisch, und die Diskussion dreht sich immer wieder im Kreis. Wir möchten an dieser Stelle noch einmal näher ausführen, warum wir vor allem aus gesellschaftspolitischen Gründen und aufgrund erheblicher rechtlicher Bedenken die Errichtung einer Pflegekammer ablehnen.

Eine Pflegekammer ist nicht geeignet die Probleme der Pflege zu lösen!

Die Befürworter einer Pflegekammer verklären das Vorhaben der Errichtung einer Pflegekammer zu einer Lösung der Herausforderungen des demographischen Wandels in der Pflege und einer globalen Interessenvertretung der Berufsgruppe der Pflegekräfte. Die mit dem demographischen Wandel verbundenen Probleme kann eine Pflegekammer jedoch nicht lösen. Die Lösung hat die Politik unter Einbeziehung aller relevanten gesellschaftlichen Gruppen bzw. Institutionen vielmehr selbst zu leisten. Wenn die Verantwortung auf eine neue Selbstverwaltung der Pflegeberufsangehörigen abgewälzt werden soll, so stellt dies eher einen Offenbarungseid der Politik dar. Darüber hinaus gibt es keine homogene Berufsgruppe von Pflegekräften – neben den verschiedenen Berufsbildern der Pflege gibt es eine Vielzahl bzw. Mehrheit von Pflegenden, die nicht den Fachkraftstatus haben, aber mit dazu beitragen, dass die Herausforderungen in der Pflege „gemeistert“ werden. Mit einer Pflegekammer würden Spaltungsprozesse in der großen Gruppe der Pflegenden in unserem Bundesland befördert, die nicht als sachgerecht und zielführend bewertet werden müssen.

Wenn sich eine Pflegekammer für **bessere Arbeitsbedingungen in der Pflege** einsetzen soll, so geht dies an der Realität vorbei. Es herrscht in vielen Regionen Nordrhein-Westfalens bereits jetzt ein erheblicher Fachkräftemangel. Dies hat dazu geführt, dass das Gehaltsniveau der Pflegefachkräfte bereits jetzt als zumindest nicht unattraktiv bewertet werden kann. Nicht umsonst werden die hohen Vergütungen und Pflegesätze in Nordrhein-Westfalen von mancher Seite und je nach Interessenlage beklagt und immer wieder in die politische Diskussion gebracht. Das Ansehen der Pflegekräfte ist nach allen Berufe-Rankings seit Jahren konstant im oberen Bereich angesiedelt. Zu behaupten, das sei nicht so, ist schlichtweg nicht belegt.

Problematisch an den Arbeitsbedingungen in der Pflege ist im Wesentlichen der Umstand, dass zu wenige Mitarbeiter die tägliche Pflege leisten müssen und die Arbeitsverdichtung zunimmt. Dies ist jedoch zurückzuführen auf Kostenprobleme und die begrenzte Möglichkeiten der Refinanzierung durch Sozialversicherungsträger, Sozialhilfeträger und letztlich natürlich die Pflegebedürftigen selbst als wichtiger Kostenträger. An dieser Problematik kann aber eine Pflegekammer ganz sicher nichts ändern.

Wenn eine Pflegekammer das Ziel unterstützen soll, eine **qualitativ hochwertige pflegerische Versorgung der Bevölkerung** sicherzustellen, so suggeriert dies, dass hier ein akuter Handlungsbedarf besteht. Insbesondere im Bereich der Altenpflege besteht bereits ein hochreguliertes und umfassendes Kontrollsystem durch die entsprechenden Institutionen (MDK, Heimaufsicht, Gesundheitsamt, Brandschutz, Berufsgenossenschaften, Gewerbeaufsicht, Zollkontrolle Schwarzarbeit etc.). Expertenstandards werden bundeseinheitlich festgelegt und fortgeschrieben. Hier einen erheblichen Handlungsbedarf zu beschreiben, verkennt die Entwicklungen in den vergangenen Jahren und die aktuellen Qualitätsentwicklungen im Bereich der ambulanten und stationären Pflege.

Die Aufgaben, die auf eine Pflegekammer übertragen werden sollen, sind überwiegend bereits aufgrund des bundesgesetzlichen Auftrages an die bestehende Selbstverwaltung in der Pflege - zumindest in der Altenpflege - verteilt und im stetigen Umsetzungsprozess. Anforderungen an die Einrichtungsträger hinsichtlich der Qualifikation und der Fortbildung der Pflegekräfte sind in entsprechenden Gesetzen, Verträgen und Richtlinien bereits heute umfassend beschrieben. Ein Bedarf für konkurrierende Vorschriften und einen zusätzlichen Bürokratieaufbau besteht hier ganz sicher nicht.

Als sinnvolle und nachvollziehbare Aufgabe einer Pflegekammer verbliebe damit letztlich nur der Erlass einer Berufs- und einer Weiterbildungsordnung. Sofern hier ein erheblicher Bedarf gesehen würde, ließe sich dieser durch die Landesregierung bzw. das Parlament unter Beteiligung aller relevanten Interessensgruppen abdecken. Diese Aufgabe einer Pflegekammer zu übertragen mit der Konsequenz, Pflegefachkräften in unserem Bundesland eine Zwangsmitgliedschaft aufzuerlegen, hielten wir allerdings nicht für sachgerecht und verhältnismäßig und damit auch nicht für vertretbar.

Eine Pflegekammer mit Zwangsmitgliedschaft und Zwangsbeitrag ist verfassungswidrig!

Gesetzliche Regelungen zu einer Pflegekammer bedeuten einen unverhältnismäßigen Eingriff in die Berufsfreiheit nach Art. 12 Abs. 1 GG und einen unverhältnismäßigen Eingriff in die allgemeine Handlungsfreiheit nach Art. 2 Abs. 1 GG der betroffenen Berufsangehörigen. Hier ist auf die ständige Rechtsprechung des BVerfG zu verweisen, wonach Berufs- sowie Industrie- und Handelskammern und ggf. noch andere Kammern grundsätzlich als Selbstverwaltungskörperschaften mit Zwangsmitgliedschaft etabliert werden können, wenn sie anerkennenswerte (legitime) öffentliche Aufgaben zu erfüllen haben. Allerdings darf der besondere Wirkungskreis der Kammern nicht völlig unbedeutend sein; an der Erfüllung der legitimen öffentlichen Aufgaben der Kammer muss vielmehr ein gesteigertes Gemeinschaftsinteresse bestehen. Besteht ein solches gesteigertes Gemeinschaftsinteresse nicht, so rückt eine Kammer, die als öffentlich rechtliche Selbstverwaltungskörperschaft organisiert ist, schnell in die Nähe einer freiwilligen Vereinigung, die allein deshalb besteht, um eine Aufgabe zu erfüllen, an der lediglich ein privates Interesse ihrer Mitglieder besteht. Bei echter Konkurrenz der Aufgaben einer Kammer als Selbstverwaltungskörperschaft zu Aufgaben, die ebenso gut von einer freiwilligen Vereinigung erfüllt werden können, ist die Verfassungsmäßigkeit der Kammer infrage gestellt. Der Eingriff in die Freiheitsrechte der Zwangsmitglieder, der mit der Zwangsmitgliedschaft in der Kammer einhergeht, ist unverhältnismäßig, wenn die Kammer nur Aufgaben erfüllt, die auch z.B. von einem privatrechtlichen Verein erfüllt werden können, der jedoch ohne Zwangsmitgliedschaft auskommt.

Nach diesen Ausführungen steht für uns fest, dass die Ziele, die mit der Errichtung einer Pflegekammer mit Zwangsmitgliedschaft und Zwangsbeitrag verbunden werden, in einem so geringen Maße erreicht werden können, dass eine politische Entscheidung in diese Richtung nur als offensichtlich fehlgewichtet und damit unangemessen angesehen werden kann. Dies umso mehr, als die Annahme, es könne mit der Zwangsverkammerung eine starke und unabhängige Interessenvertretung der Pflegekräfte geschaffen werden, illusorisch und schlichtweg nicht zutreffend ist. Es ist nicht gerade glaubwürdig und nachvollziehbar anzunehmen, dass Angehörige der Pflegeberufe, die sich nicht bereits in den bestehenden Berufsverbänden und Gewerkschaftsorganisationen engagieren, ihre Haltung hierzu nun aber im Rahmen ihrer Zwangsmitgliedschaft in einer Pflegekammer ändern werden.

Fazit

Es sind bereits ausreichend bestehende Strukturen und Institutionen auf Bundes- und Landesebene vorhanden, die sich mit der Weiterentwicklung der Pflege und der pflegerischen Versorgung, einschließlich des Berufsbilds und förderlicher Rahmenbedingungen des Berufsbilds Pflege, befassen. Mit Unterstützung aller relevanten Akteure in der Pflege, Organisationen und Verbände kann und wird es der Politik gelingen, die Probleme bzw. Herausfor-

derungen der älter werdenden Gesellschaft und in der Pflege anzugehen und geeignete Lösungsansätze zu entwickeln.

Das dies mit den bestehenden Strukturen und Institutionen gelingen kann, hat die Landesregierung mit ihrem Engagement im Bereich der Altenpflegeausbildung in den zurückliegenden Jahren eindrucksvoll unter Beweis gestellt. Mit tatkräftiger Unterstützung aller relevanten Akteure und Institutionen und vor allem auch unseres Verbandes wurde 2012 ein intelligentes und besonders wirkungsvolles Ausgleichsverfahren mit dem Ergebnis eingeführt, dass die Ausbildungskapazität im Bereich der Altenpflegeausbildung in unserem Bundesland um über 70 Prozent (von 10.000 auf gut 17.500 Azubis) gesteigert werden konnte. Diese Entwicklung ist übrigens auch ein Beleg dafür, dass die vielbeschworene Imageproblematik des Altenpflegeberufs bzw. des Pflegeberufs im Allgemeinen in großen Teilen einer relativierten bzw. differenzierten Betrachtung bedarf - es ist offensichtlich und nachweislich hervorragend gelungen, sehr viele junge Menschen in unserem Bundesland für eine Altenpflegeausbildung zu begeistern und dies trotz aller Vorurteile und Diskussionen um das Image der Pflegeberufe. NRW kann damit eine Erfolgsbilanz aufweisen, die es mit weitem Abstand zu allen anderen Bundesländern auf Platz 1 rangieren lässt und eindrucksvoll belegen, dass Probleme in der Pflege wirkungsvoll angegangen werden können und das mit erfolgreicher Einbeziehung der vorhandenen Strukturen und Institutionen in unserem Bundesland.