

## Landtag Nordrhein-Westfalen

### Ausschuss für Arbeit, Gesundheit und Soziales

-per E-Mail-

LANDTAG  
NORDRHEIN-WESTFALEN  
16. WAHLPERIODE

STELLUNGNAHME  
**16/4343**

A01

### DBfK Nordwest e.V.

**Geschäftsstelle**  
Lister Kirchweg 45  
30163 Hannover

**Regionalvertretung Nord**  
Am Hochkamp 14  
23611 Bad Schwartau

**Regionalvertretung West**  
Müller-Breslau-Straße 30a  
45130 Essen

#### Zentral erreichbar

Telefon (05 11) 69 68 44-0  
Telefax (05 11) 69 68 44-299  
E-Mail nordwest@dbfk.de

Hannover, 19.10.2016

## **Stellungnahme des DBfK Nordwest e.V. 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 dem Entschließungsantrag der Fraktion der SPD und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, Drucksache 16/8550 „Pflege stärken: Attraktivität steigern – Pflegevertretung verbessern“**

Sehr geehrte Frau Gödecke,

wir bedanken uns für die Möglichkeit der Stellungnahme in Vorbereitung auf die Anhörung des Ausschusses für Arbeit, Gesundheit und Soziales zu den oben genannten Anträgen.

Der Deutsche Berufsverband für Pflegeberufe (DBfK) Nordwest e.V. begrüßt die Initiative der CDU ausdrücklich. Der DBfK Nordwest engagiert sich bereits in den vergangenen Jahren in besonderer Weise für die Einrichtung einer Pflegekammer in Nordrhein-Westfalen und hat maßgeblich zur politischen Auseinandersetzung mit Pflegekammern beigetragen. Die Errichtung einer Pflegekammer hält der DBfK Nordwest e.V. für notwendig und von zentraler Bedeutung, um eine qualitativ hochwertige pflegerische Versorgung der Bevölkerung jetzt und in Zukunft sicherzustellen.

Unsere Haltung als berufsständische Interessenvertretung zur Pflegekammer ist dabei vor allem davon geprägt, dass wir Pflegenden, die uns betreffenden Belange zum Wohle der zu Pflegenden, ihrer Angehörigen und der Gesellschaft verantwortungsvoll in die eigene Hand nehmen wollen und können.

Zu den Aufgaben der Pflegekammer zählen aus unserer Perspektive dabei:

- der Erlass einer Berufsordnung,
- Mitwirkung bei der Gestaltung des Gesundheitssystems vor dem Hintergrund einer Pflegeexpertise,
- Bündelung der berufsständischen Interessen der Pflege,

- Empfehlungen zur Qualitätsentwicklung und -sicherung pflegerischer Berufsausübung,
- Regelungen über Fort- und Weiterbildung,
- Führen eines Berufsregisters aller Pflegefachpersonen,
- Einsatz von Gutachten und Sachverständigen, z.B. in Schiedsstellen und Beratung für Berufsangehörige bei juristischen, ethischen, fachlichen und berufspolitischen Fragen und
- Mitwirkung bei der Ausgestaltung gesetzlicher Bestimmungen für die Pflegeausbildung und bei der Entwicklung von verbindlichen Curricula und zentralen schriftlichen Prüfungsverfahren.

Zur professionellen Pflege gehören Entscheidungsbefugnisse und Verbindlichkeiten in der Berufsausübung, wie eine Berufsordnung diese definieren würde. Die Formulierung einer verbindlichen Berufsordnung und deren Schutz ist eine der wichtigsten Aufgaben einer Pflegekammer. Dahinter stehen die emanzipatorischen Entwicklungen der Pflege. Die Selbstverwaltung ermächtigt und befähigt Pflegefachpersonen, die Verantwortung für die eigenen Belange selbst zu übernehmen. So trägt die Pflegekammer dazu bei, dass die Anerkennung der Pflegenden und die Wertschätzung der Arbeit der beruflich Pflegenden spürbar werden. Die Pflegekammer ist die Institution, die aus der Perspektive der beruflich Pflegenden die zukünftige Diskussion um notwendige Entwicklungen zur Sicherung der pflegerischen Versorgung maßgeblich mitbestimmen wird – und zwar aus der Perspektive der Pflegenden.

Ohne Zweifel ist, dass Pflegenden schon heute aufgrund von Fehlentscheidungen und politischen Versäumnissen negativ in ihrer heilkundlichen Tätigkeit beeinflusst werden. Zu nennen sind hier vor allem der umfangreich grassierende Personalmangel, die Nachwuchsprobleme und die widrigen Arbeitsbedingungen in der beruflichen Pflege. (z.B. stetig zunehmende Arbeitsverdichtung, Personalmangel, stetiger Anstieg der Versorgungskomplexität). Hierzu haben wir bereits in der Anhörung zum Antrag der Fraktion der Piraten Partei „Mehr Pflegepersonal für eine menschliche Versorgung und Patientensicherheit“, Drucksache 16/9586 am 25. Mai 2016 umfassend Stellung bezogen.

In diesem Zusammenhang weisen wir mit Nachdruck darauf hin, dass sich die Situation der Pflegenden über mehrere Jahrzehnte ohne verantwortliche und institutionalisierte Beteiligung der Pflegeberufe an den jeweiligen Entscheidungsprozessen kontinuierlich verschlechtert hat. Bei Kernfragen zur Ausgestaltung pflegerischer Angebote und Leistungen, entscheiden andere. Deshalb müssen Pflegefachpersonen als Selbstverwaltungspartner auf politischer Ebene mitverhandeln können, wenn es den Leistungsbereich der Pflegenden betrifft.

Gleichwohl berührt die Pflegekammer keine originären Zuständigkeiten anderer Akteure. So bleiben die zuständigen Gewerkschaften von der Einführung einer Pflegekammer unberührt - diese führen beispielsweise auch weiterhin die Tarifverhandlungen mit den Arbeitgebern. Tarifverhandlungen gehören nicht zu den Aufgaben einer Pflegekammer. Pflegenden haben einen Anspruch auf ein auskömmliches und vor allem der Leistung und Verantwortung entsprechendes Gehalt. Hier sehen wir als Berufsverband unabhängig von der Etablierung einer Pflegekammer einen großen Nachholbedarf dem sich die Gewerkschaften mit Nachdruck annehmen sollten.

Durch den Erlass einer Berufsordnung, Empfehlungen zur Qualitätsentwicklung sowie durch Regelungen über Fort- und Weiterbildungen, wird eine sachgerechte, professionelle Pflege sichergestellt, die dem Schutz von pflegebedürftigen Menschen dient. Egal ob diese im Krankenhaus, im Pflegeheim oder zu Hause gepflegt werden. Das waren 2013 im Rahmen

der gesetzlichen Pflegeversicherung immerhin 291.000 Menschen in NRW<sup>1</sup> und die Zahl der 2015 in NRW betreuten und gepflegten Patienten in Krankenhäusern lag bei 4,5 Millionen Menschen<sup>2</sup>. Eine Pflegekammer dient demnach nicht dem Selbstzweck der Berufsangehörigen, sondern der Sicherstellung einer angemessenen Pflegequalität.

Durch die Registrierung aller Pflegefachpersonen in einem Berufsregister einer Pflegekammer ist es möglich, die notwendigen Daten als Planungsgrundlage für den Fachpersonenbedarf zu erheben. Ein solches Register ist somit von zentraler Bedeutung für die Sicherstellung der pflegerischen Versorgung in NRW.

Die verfassungsrechtlichen Bedenken im Entschließungsantrag von der Fraktion der SPD und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN teilen wir nicht. Rechtsgutachten aus Niedersachsen von Herrn Deter<sup>3</sup> aus dem Jahre 2012 und von Herrn Prof. Dr. Igl aus dem Jahr 2015 (siehe Anhang) belegen, dass die Einrichtung einer Pflegekammer auch unter verfassungsrechtlichen Aspekten möglich ist.

Aufgrund der enormen Bedeutung von Pflegenden für die Bewältigung der Herausforderungen einer alternden Gesellschaft und der aktuell indiskutablen Arbeitsbedingungen in der beruflichen Pflege erwarten wir einen von allen Parteien getragenen Willen zur weiteren Emanzipation der Pflegenden und zur Verbesserung der Arbeitsbedingungen für Pflegenden. Der DBfK-Nordwest e.V. ist davon überzeugt, dass die mit Errichtung einer Pflegekammer einhergehende und maßgebliche Beteiligung der Pflegenden an gesundheits- und pflegepolitischen Diskussionen und Entscheidungen zur Förderung der Anliegen von pflegebedürftigen Menschen und ihrer Angehörigen und des Verständnisses der Pflege und der Pflegenden beitragen wird. Nordrhein-Westfalens Pflegenden haben sich bereits im vergangenen Jahr für eine Pflegekammer engagiert, wofür gut 42.000 Unterschriften der Petition „Pflegekammer NRW jetzt!“ sprechen.

Der DBfK Nordwest e.V. unterstützt den Antrag der CDU Landtagsfraktion, die Landesregierung aufzufordern, ein Gesetzgebungsverfahren zur Errichtung einer Pflegekammer in NRW einzuleiten. Der DBfK Nordwest e.V. war und ist maßgeblich an der Gestaltung des politischen Prozesses und der konkreten Etablierung von Pflegekammern in den Errichtungsausschüssen in Niedersachsen und Schleswig-Holstein beteiligt. Für die konkrete Errichtung einer Pflegekammer in NRW steht der DBfK Nordwest e.V. als kompetenter und erfahrener Gesprächspartner in dieser Frage bereit.

Mit freundlichen Grüßen



Martin Dichter  
Vorsitzender



Burkhardt Krebs-Zieger  
Geschäftsführer

<sup>1</sup> <https://www.it.nrw.de/statistik/e/daten/eckdaten/r512pflege.html>

<sup>2</sup> <https://www.it.nrw.de/statistik/f/daten/eckdaten/r512krankh.html>

<sup>3</sup> <http://www.ms.niedersachsen.de/startseite/themen/pflege/pflegeversicherung/pflegekammer/pflegekammer-niedersachsen-110014.html>

**Anhang: Kopie der rechtlichen Stellungnahme zu zentralen Vorschriften des Entwurfs eines Gesetzes über die Pflegekammer Niedersachsen (Stand 02.07.2015)**

**Rechtliche Stellungnahme  
zu zentralen Vorschriften des Entwurfs eines Gesetzes über die Pflegekammer  
Niedersachsen  
(Stand: 02.07.2015)**

für

DBfK Nordwest e.V.  
vertreten durch die Vorsitzende Marita Mauritz  
Lister Kirchweg 45  
30163 Hannover

von

Prof. Dr. Gerhard Igl, Universitätsprofessor a.D.  
Güntherstr. 51  
22087 Hamburg

Hamburg, den 7. September 2015

## Inhaltsverzeichnis

<b>1</b>	<b>ZUSAMMENFASSENDE STELLUNGNAHME .....</b>	<b>- 1 -</b>
<b>2</b>	<b>ZUR GESUNDHEITSPOLITISCHEN NOTWENDIGKEIT EINER PFLEGEKAMMER . -</b>	<b>1 -</b>
<b>3</b>	<b>ALLGEMEINE VERFASSUNGSRECHTLICHE FRAGEN ZU DEN MÖGLICHKEITEN DER EINRICHTUNG VON PFLEGEKAMMERN .....</b>	<b>- 2 -</b>
3.1	Gesetzgebungskompetenz .....	- 3 -
3.2	Pflichtmitgliedschaft .....	- 3 -
3.3	Pflichtbeitrag.....	- 3 -
3.4	Fehlende Versorgungseinrichtung .....	- 3 -
3.5	Sonstiges .....	- 3 -
3.5.1	Unionsrecht .....	- 3 -
3.5.2	Bundespflegekammer .....	- 3 -
<b>4</b>	<b>ZENTRALE VORSCHRIFTEN IM ENTWURF EINES GESETZES ÜBER DIE PFLEGEKAMMER NIEDERSACHSEN .....</b>	<b>- 4 -</b>
4.1	Verankerung der Pflegekammer im Kammergesetz für Heilberufe.....	- 4 -
4.2	Freiwillige Mitgliedschaft (§ 2 Abs. 3 PflegeKG).....	- 4 -
4.3	Wahrnehmung staatlicher Aufgaben (§ 9 PflegeKG).....	- 6 -
4.3.1	Grundsätzliche Fragen zur Aufgabenübertragung .....	- 6 -
4.3.2	Personelle und fachliche Kapazitäten bei der Wahrnehmung von Staatsaufgaben .....	- 7 -
4.3.3	Kostentragung .....	- 7 -
4.4	Frauenquote (§ 12 Abs. 1 S. 2 PflegeKG) .....	- 8 -
4.5	Ethikkommission (§ 8 PflegeKG) .....	- 8 -
4.6	Fortbildung (§ 23 Abs. 1 PflegeKG) .....	- 8 -
4.7	Berufsgerichtsbarkeit .....	- 8 -

*Prof. Dr. Igl – Stellungnahme Gesetzentwurf Pflegekammer Niedersachsen*

## 1 Zusammenfassende Stellungnahme

Die Errichtung einer Pflegekammer in Niedersachsen ist zu begrüßen. Im Vordergrund steht dabei nicht so sehr die Aufwertung der Pflegeberufe als vielmehr die Anerkennung und Würdigung von Aufgaben und Tätigkeiten, die für das Gesundheits- und Pflegewesen unverzichtbar sind. Die Pflegeberufe sehen sich imstande, den anspruchsvollen Verpflichtungen nachzukommen, die mit der Errichtung und Gestaltung einer Pflegekammer verbunden sind.

Im Gesundheitswesen sind zahlreiche Heilberufe verkammert. Diese Kammern und ihre Arbeitsgemeinschaften auf Bundesebene haben sich bewährt. Sie sind eine wichtige Voraussetzung nicht nur für die Wahrnehmung beruflicher Angelegenheiten, sondern sie liefern auch einen Beitrag zur Gewährleistung der gesundheitlichen Belange der Bevölkerung. Für die neue Pflegekammer in Niedersachsen stellen sich deshalb große Herausforderungen. Sie muss sich daran messen lassen, was bisher die Heilberufekammern in Niedersachsen erreicht haben.

Der vorliegende Gesetzentwurf trägt den Belangen der Pflegeberufe und den Anforderungen an die gesundheitliche und pflegerische Versorgung der Bevölkerung umfassend Geltung. Wie fast jeder Gesetzentwurf bedarf auch der vorliegende Entwurf des Gesetzes über die Pflegekammer in einigen Punkten der Änderung bzw. Präzisierung. Dies gilt vor allem für die freiwillige Mitgliedschaft, die Einführung einer Frauenquote bei der Kammerversammlung und die Übernahme staatlicher Aufgaben und der entsprechenden Kostentragung. Besonders zu begrüßen ist die gesetzliche Verankerung der Fortbildungspflicht und die Einrichtung einer Ethikkommission.

Die nachstehenden Ausführungen zu den einzelnen Punkten des Pflegekammergesetzes sind von dem Bemühen um die Fassung eines Pflegekammergesetzes getragen, das keinerlei rechtlichen und inhaltlichen Bedenken ausgesetzt ist.

## 2 Zur gesundheitspolitischen Notwendigkeit einer Pflegekammer

In der Diskussion um die Sinnhaftigkeit der Einführung von Pflegekammern sind mittlerweile alle Argumente ausgetauscht. Das Argument, dass die Aufgaben einer Pflegekammer auch von privatrechtlichen Berufsorganisationen wahrgenommen werden könnte, hat sich insofern erledigt, als die Realität der entsprechenden Verbandsangehörigkeiten und damit auch der Finanzierungsbasis für politische Gestaltungsmöglichkeiten dagegen spricht. Mit einer Pflegekammer kann neben den allseits formulierten Aufgabenwahrnehmungen strukturell vor allem bewirkt werden, dass die Stetigkeit der Aufgabenerfüllung und die Sicherung eines institutionellen Gedächtnisses gewährleistet wird.

Die politischen Meinungsstände sind hinreichend bekannt. Mittlerweile ist klar zu Tage getreten, dass die jeweils politisch vertretenen Ansichten insbesondere bestimmte verbandspolitische Interessen widerspiegeln:

- Die massive Gegnerschaft einer großen Dienstleistungsgewerkschaft (ver.di) beruht insbesondere auf der Befürchtung, dass die Pflichtmitgliedschaft in einer Pflegekammer,

*Prof. Dr. Igl – Stellungnahme Gesetzentwurf Pflegekammer Niedersachsen*

verbunden mit der Zahlung eines Pflichtbeitrages, dazu führt, dass Angehörige der Pflegeberufe kein Interesse mehr an einer gewerkschaftlichen Vertretung zeigen. Die gewerkschaftliche Kritik überspielt dabei die verfassungsrechtlich vorgegebene Aufgabenverteilung zwischen Gewerkschaften und Berufsverbänden. Erstere sind für die Vereinbarung von Arbeitsbedingungen, insbesondere Tarifbedingungen, zuständig, Letztere für die berufsrechtlichen Angelegenheiten und, bei den Gesundheitsberufen, auch für die Leistung eines Beitrages zum Gesundheitsschutz der Bevölkerung.

- Die Gegnerschaft von Teilen der führenden politischen Parteien beruht zum Teil auf den allgemeinen politischen Vorstellungen dieser Parteien, zum Teil auf der Nähe zu den Gewerkschaften. Eine massive Gegnerschaft quer durch die Parteienlandschaft ist allerdings nicht wahrzunehmen.
- Die Gegnerschaft der Arbeitgeberverbände und der Verbände der Leistungserbringer auf dem Gebiet der Pflege beruht zum einen auf der Wahrung der finanziellen Interessen der Mitgliedseinrichtungen. Diese befürchten, gerade auch angesichts des Mangels an qualifizierten Pflegefachkräften, eine Abwälzung der Mitgliedsbeiträge auf die Arbeitgeber. Zum anderen sehen sich die Verbände selbst mit einem neuen Akteur auf pflegepolitischen Feld konfrontiert.
- Die anderen Akteure des Gesundheits- und insbesondere des Pflegewesens verhalten sich zurückhaltend und abwartend. Dies gilt für allem für die Sozialversicherungsträger und ihre Verbände, während die Bundesärztekammer und einige Landesärztekammern den Pflegekammern positiv gegenüberstehen.

Angesichts der Zahl der Angehörigen der heilberuflich geregelten Pflegeberufsangehörigen wird sich bei einer Errichtung einer Pflegekammer in zahlreichen Ländern der Bundesrepublik der größte beruferechtliche Zusammenschluss – dann organisiert in einer Bundespflegekammer – auf dem Gebiet der Gesundheitsberufe ergeben. Damit kann ein gewichtiger politischer Akteur entstehen, der wohl zum am meisten wahrgenommenen Sprachrohr in Angelegenheiten der Pflege werden wird.

### **3 Allgemeine verfassungsrechtliche Fragen zu den Möglichkeiten der Einrichtung von Pflegekammern**

Eine Verkammerung, d.h. die Einrichtung einer öffentlich-rechtlichen Körperschaft mit Pflichtmitgliedschaft der heilberufsgesetzlich regulierten Pflegeberufe und mit Zahlung von Pflichtbeiträgen, ist verfassungsrechtlich möglich. Mit der Verkammerung wird ein legitimes öffentliches Interesse verfolgt. Folgende zentrale verfassungsrechtliche Fragen sind mit der Einrichtung einer Pflegekammer verbunden:

- Gesetzgebungskompetenz des Landes;
- Pflichtmitgliedschaft;
- Entrichtung eines Pflichtbeitrages;
- Fehlende Einrichtung einer Versorgungseinrichtung.

*Prof. Dr. Igl – Stellungnahme Gesetzentwurf Pflegekammer Niedersachsen*

### 3.1 Gesetzgebungskompetenz

Die Gesetzgebungskompetenz für die Einrichtung von Pflegekammern liegt bei den Ländern. Eine konkurrierende Gesetzgebungszuständigkeit des Bundes kann nicht aus der Kompetenz für die „Zulassung zu ärztlichen und anderen Heilberufen“ (Art. 74 Abs. 1 Nr. 19 GG) entnommen werden, da es sich bei der Errichtung von Kammern und die Einführung einer Zwangsmitgliedschaft um Regelungen zur Berufsausübung handelt, für die die gesetzgebenden Organe der Länder zuständig sind.

### 3.2 Pflichtmitgliedschaft

Die Mitgliedschaft hängt nicht davon ab, ob die Pflegeberufe als Freie Berufe zu verstehen sind oder ob sie vorbehaltene Tätigkeiten ausüben. Sie hängt auch nicht von einer selbstständig ausgeübten Tätigkeit ab. Kammermitglieder können auch Angehörige der Pflegeberufe werden, die unselbstständig (abhängig) tätig oder Beamte sind. Die Einräumung vorbehaltener Aufgaben ist keine Voraussetzung für die Verkammerung.

### 3.3 Pflichtbeitrag

Die Erhebung eines Pflichtbeitrages für Pflichtmitglieder einer Pflegekammer ist grundsätzlich verfassungsrechtlich zulässig. Sie muss den Grundsätzen der Verhältnismäßigkeit Genüge leisten.

### 3.4 Fehlende Versorgungseinrichtung

Die Einrichtung einer eigenen Versorgungseinrichtung für die Mitglieder ist kein konstituierendes Merkmal einer Pflegekammer. Das Fehlen einer solchen Versorgungseinrichtung ändert nichts an der verfassungsrechtlichen Zulässigkeit der Errichtung einer Pflegekammer.

### 3.5 Sonstiges

#### 3.5.1 Unionsrecht

Substanzielle europarechtliche Bedenken gegen die Einrichtung von Pflegekammern sind in Hinblick auf die Dienstleistungsfreiheit und die Freizügigkeit nicht gegeben. Die unionsrechtlichen Bedenken gegenüber Wirtschaftskammern (Industrie- und Handelskammern) betreffen nicht die Berufskammern.

#### 3.5.2 Bundespflegekammer

Auf Bundesebene können sich die Pflegekammern nach dem Vorbild der Bundesärztekammer als Arbeitsgemeinschaft oder als Verein organisieren. Eines gesetzlichen Errichtungsaktes bedarf es hierfür nicht. Ein solcher wäre auch verfassungsrechtlich nicht zulässig, da der Bundesgesetzgeber hierfür keine Gesetzgebungskompetenz hätte. Die Länder haben ebenfalls keine Gesetzgebungskompetenz für ein Gesetz, das bundesweite Geltung beanspruchen würde.

*Prof. Dr. Igl – Stellungnahme Gesetzentwurf Pflegekammer Niedersachsen*

Die Errichtung einer Bundespflegekammer als Arbeitsgemeinschaft bereits existierender (Landes-)Pflegekammern hängt nicht von der Zahl der an der Arbeitsgemeinschaft teilnehmenden Landespflegekammern ab. Es empfiehlt sich jedoch, zumindest zwei Landespflegekammern in einer Arbeitsgemeinschaft zusammenzuführen, da sonst die Merkmale des Begriffs der Arbeitsgemeinschaft als Zusammenarbeit mehrerer Einheiten nicht erfüllt wären.

## **4 Zentrale Vorschriften im Entwurf eines Gesetzes über die Pflegekammer Niedersachsen**

### **4.1 Verankerung der Pflegekammer im Kammergesetz für Heilberufe**

Die Frage, ob das Pflegekammergesetz nicht besser seinen Platz im Kammergesetz für die Heilberufe (HKG) haben sollte, ist eher von rechtssystematischer als von rechtsinhaltlicher Bedeutung. Aus rechtssystematischen Gründen erscheint es günstiger, alle verkammerten Heilberufe in einem Gesetz, hier dem Kammergesetz für die Heilberufe, zusammenzufassen. So sind die Titel und die Abfolge der Vorschriften des Pflegekammergesetzes bis auf einige Abweichungen dem HKG nachgebildet. Unter dem Gesichtspunkt der Rechtsinhalte ist es jedoch irrelevant, ob das Pflegekammergesetz als eigenständiges Gesetz oder als in das HKG integriertes Gesetz erscheint.

Es ist schwer zu beurteilen, ob die Verortung der Pflegekammer in einem eigenständigen Gesetz oder in einem Gesetz, das bereits die anderen verkammerten Heilberufe umfasst, sich in der gesellschaftlichen und politischen Wahrnehmung negativ oder positiv auswirken wird. Negative Auswirkungen könnten in der Annahme begründet sein, dass mit der Nichtaufnahme in das HKG eine Art Zweiter-Klasse-Heilberuf signalisiert wird. Eine mögliche – bis jetzt noch nicht diskutierte – positive Wirkung in der Wahrnehmung könnte durch die bessere mediale Sichtbarkeit eines eigenständigen Gesetzes („Die Pflege hat ein eigenes Pflegekammergesetz“) erzielt werden.

Auch wenn viele Gründe für die Aufnahme der Pflegekammer in das HKG sprechen, so ist doch den pragmatischen Erwägungen gesetzgeberischer Art stattzugeben. Jede Öffnung eines Gesetzes kann politisch zum Anlass genommen werden, auch die bereits bestehenden Inhalte eines Gesetzes verändern bzw. reformieren zu wollen. In der Gesetzgebungsgeschichte der Bundesrepublik Deutschland lassen sich zahlreiche Beispiele finden, dass wegen des damit verbundenen Komplexitätszuwachses auch das ursprüngliche Anliegen gescheitert ist.

### **4.2 Freiwillige Mitgliedschaft (§ 2 Abs. 3 PflegeKG)**

Die Eröffnung einer freiwilligen Mitgliedschaft für die in § 2 Abs. 3 PflegeKG genannten Personen<sup>1</sup> ist unter folgenden Gesichtspunkten zu betrachten:

<sup>1</sup> Als freiwillige Mitglieder kommen in Betracht beruflich Pflegende mit einem staatlichen Abschluss. Das sind die früher in Niedersachsen und in anderen Bundesländern einjährig ausgebildeten Krankenpflegehelfer und Altenpflegehelfer und die jetzt in Niedersachsen zweijährig ausgebildeten Pflegeassistenten mit staatlicher Prüfung. Nicht in Betracht kommen alle sonstigen Pflegehelfer.

*Prof. Dr. Igl – Stellungnahme Gesetzentwurf Pflegekammer Niedersachsen*

- Die Kammer hat die Möglichkeit, die freiwillige Mitgliedschaft zu ermöglichen.
- Die freiwilligen Mitglieder sind aktiv und passiv wahlberechtigt (§ 12 Abs. 4).
- Die freiwilligen Mitglieder sind in einer eigenen Wahlgruppe aktiv und passiv wahlberechtigt (§ 12 Abs. 5 S. 2).

Die Kammerversammlung ist das demokratische Organ der beruflichen Selbstverwaltung. Freiwillige Kammermitglieder könnten theoretisch rechnerisch die Mehrheit der Kammerversammlung ausmachen und damit die Beschlussfassung prägen (vgl. § 15 Abs. 3). Da die Kammerversammlung Rechte und Pflichten gegenüber den Kammermitgliedern begründen kann (vgl. § 16), sollte ihre Zusammensetzung auch nur von denen bestimmt werden, denen gegenüber diese Rechte und Pflichten dann bestehen sollen. Diesem Argument kann nicht dadurch begegnet werden, dass die Kammerzatzung durch die Kammerversammlung entsprechend ausgestaltet werden kann, um solchen Problematiken zu begegnen (vgl. § 16 Nr. 1 Buchst. a)), denn die Kammerversammlung könnte bereits aus einer Mehrzahl freiwilliger Mitglieder bestehen. Die Pflichtmitglieder haben theoretisch nur bei der ersten Entscheidung über die freiwillige Mitgliedschaft die Möglichkeit, Regelungen in der Kammerzatzung zu treffen, wie die Rechte der freiwilligen Mitglieder auszugestaltet sind. Werden in der Kammerzatzung keine entsprechenden Vorkehrungen getroffen, könnte sich theoretisch die Möglichkeit einer Stimmenmehrheit der freiwilligen Mitglieder ergeben. Damit könnten für die Zukunft die Pflichtmitglieder theoretisch stets einer Stimmenmehrheit der freiwilligen Mitglieder ausgesetzt sein.

Auch wenn es nur die Pflichtmitglieder sind, die in der Kammerversammlung bei der ersten Entscheidung über die Ausgestaltung einer freiwilligen Mitgliedschaft in der Kammerzatzung Entscheidungsmacht haben, wäre es doch hilfreich, wenn das Gesetz selbst entsprechende Vorkehrungen trifft, um dem Demokratieprinzip vor vornherein zur Wirkung zu verhelfen. Eine dem Demokratieprinzip entsprechende Lösung könnte darin gesehen werden, dass den Pflichtmitgliedern in der Kammerversammlung bei der Beschlussfassung in Angelegenheiten, die nur die Pflichtmitglieder betreffen, eine qualifizierte Mehrheit zugestanden wird. Das müsste aber gesetzlich geregelt werden. Der Verweis auf die Regelung zur qualifizierten Mehrheit in § 15 Abs. 3 S. 1 hilft nicht, da hierfür bereits eine Kammerversammlung konstituiert sein muss.

Denkbar wäre auch eine Lösung einer Kammer in der Kammer, d.h. der Schaffung einer eigenen Kammerversammlung für die freiwilligen Mitglieder zur Beschlussfassung in deren Angelegenheiten. Aber auch dann müssten Regelungen vorgesehen werden, wie bei der Beschlussfassung in den alle Kammermitglieder betreffenden Angelegenheiten vorzugehen ist.

Den vorstehend aufgeführten Rechtsproblemen kann nicht mit dem Argument begegnet werden, dass sich in der Praxis eine solche Situation der Stimmenmehrheit freiwilliger Mitglieder wahrscheinlich nicht ergeben wird, wobei im Übrigen gegenwärtig weder Anhaltspunkte dafür oder dagegen ersichtlich sind. Das Körperschaftsrecht einer Berufskammer muss so verfasst sein, dass es dem Demokratieprinzip entspricht. Eine Berufskammer mit Pflichtmitgliedschaft für bestimmte Berufsangehörige könnte ihren Zweck verfehlen und damit ihre verfassungsrechtliche Rechtfertigung verlieren, wenn die Rechte und Pflichten der Pflichtmitglieder durch eine Mehrheit von freiwilligen Mitgliedern in der Kammerversammlung bestimmt werden könnten, ohne

*Prof. Dr. Igl – Stellungnahme Gesetzentwurf Pflegekammer Niedersachsen*

dass die Pflichtmitglieder auf demokratischem Weg die Möglichkeit haben, einer solchen Fremdbestimmung zu begegnen.

Es wird daher empfohlen, die Vorschrift des § 2 Abs. 3 zu streichen. Alternativ kommt eine Regelung zur Bildung einer Kammer der freiwilligen Mitglieder in der Pflegekammer zur Regelung der Angelegenheiten der freiwilligen Mitglieder in Betracht. Bei der Regelung gemeinsamer Angelegenheiten sind ebenfalls die demokratischen Rechte der Pflichtmitglieder zu wahren. Dies könnte durch entsprechende Quoren oder Vetomöglichkeiten gestaltet werden. Die Einzelheiten hierzu wären zu diskutieren.

Sollte die gegenwärtige Fassung des Gesetzentwurfs Gesetz werden, ist der Kammerversammlung besondere Behutsamkeit bei der Ausgestaltung der Rechte von freiwilligen Mitgliedern anzuraten. Es empfiehlt sich entsprechende rechtliche Beratung, ggf. auch die Konsultation der Aufsichtsbehörde.

### 4.3 Wahrnehmung staatlicher Aufgaben (§ 9 PflegeKG)

§ 9 sieht zwei Arten der Übertragung von staatlichen Aufgaben vor: Die gesetzliche Übertragung von Aufgaben (§ 9 Abs. 1 S. 1 Nr. 1 und 2) und die durch Verordnung veranlasste Übertragung von Aufgaben (§ 9 Abs. 2). In beiden Fällen werden die Aufgaben zur Erfüllung nach Weisung übertragen. Es handelt sich damit um Pflichtaufgaben, die der Fachaufsicht der Aufsichtsbehörde unterliegen (§ 31 Abs. 1). Die Kosten für diese Aufgabenwahrnehmung werden im ersten Fall durch Erhebung von Gebühren und Auslagen (§ 9 Abs. 1 S. 2) gedeckt. Im zweiten Fall bestimmt die Übertragungsverordnung die Deckung der Kosten (§ 9 Abs. 2 S. 2).

§ 9 ist unter folgenden Gesichtspunkten zu betrachten:

- Grundsätzliche Fragen zur Aufgabenübertragung;
- personelle und fachliche Kapazitäten bei der Wahrnehmung von Staatsaufgaben;
- Kostentragung.

#### 4.3.1 Grundsätzliche Fragen zur Aufgabenübertragung

Berufskammern werden zuvorderst zur Regelung der eigenen beruflichen Angelegenheiten (etwa Berufsordnung, Weiterbildung, Ethikkommission, Qualitätssicherung) errichtet. Im PflegeKG sind diese Aufgaben der Regelung der Kammerversammlung (§ 16) überlassen. Die Übertragung staatlicher Aufgaben ist rechtlich möglich. Dem institutionellen Gesetzesvorbehalt ist durch die Regelung in § 9 Rechnung getragen. Das gilt auch für die Übertragung durch Verordnung, da hier nur weitere die Pflege betreffende Aufgaben erfasst sind. Jedoch wäre mit Blick auf den institutionellen Gesetzesvorbehalt eine präzisere Fassung wünschbar, mit der der Bezug auf die die *Pflegeberufe* betreffenden Aufgaben hergestellt wird.

Die Übertragung staatlicher Aufgaben kann sich aber insofern als problematisch erweisen, als dass mit dieser Übertragung die genuinen berufsrechtlichen Aufgaben einer Berufskammer in den Hintergrund treten können. Bei den in § 9 Abs. 1 übertragenen Aufgaben handelt es sich um

*Prof. Dr. Igl – Stellungnahme Gesetzentwurf Pflegekammer Niedersachsen*

solche, die durchaus eine Berufsnähe aufweisen (Erlaubniserteilung nach den Heilberufegesetzen; unionsrechtliche Umsetzung bei der Anerkennung der Berufsqualifikationen; Weiterbildungsordnungen). Eine Berufsnähe ist damit gegeben.

Zu bedenken wäre jedoch, ob eine weniger autoritativ gesetzlich fest bestimmte Aufgabenübertragung gerade angesichts der Situation einer jungen Berufskammer nicht angemessener wäre. So ist für die Pflegekammer in Schleswig-Holstein in § 3 Abs. 3 Pflegeberufekammergesetz (PBKG) vom 16. Juli 2015 (GVBl. 2015, 206) folgende Regelung zur Aufgabenübertragung vorgesehen, mit der auf die diesbzüglichen Belange einer Pflegekammer besondere Rücksicht genommen wird:

„(3) Die Aufsichtsbehörde kann der Pflegeberufekammer mit deren Zustimmung durch Verordnung weitere Aufgaben als eigene Angelegenheiten oder zur Erfüllung nach Weisung übertragen, die den in Absatz 1 genannten Aufgaben ihrem Wesen nach entsprechen. In der Verordnung ist zu bestimmen, wer die aus der Durchführung der Aufgaben entstehenden Kosten trägt.“

Unabhängig davon sollte in entsprechender Anwendung des Konnexitätsprinzipes (vgl. Art. 57 Abs. 4 der niedersächsischen Verfassung) eine Übertragung staatlicher Aufgaben nur dann bewirkt werden, wenn entsprechende Vorkehrungen zu den personellen, fachlichen und finanziellen Kapazitäten getroffen werden.

#### 4.3.2 Personelle und fachliche Kapazitäten bei der Wahrnehmung von Staatsaufgaben

Für die Erfüllung der staatlichen Aufgaben – ebenso wie für die Erfüllung der sonstigen Kammeraufgaben – muss entsprechendes Personal mit entsprechender fachlicher Qualifikation zur Verfügung stehen. Dem kann dadurch Rechnung getragen werden, dass das bisherige für diese Aufgaben vorhandene Behördenpersonal im Rahmen der beamtenrechtlichen und sonstigen Vorschriften des Öffentlichen Dienstes für die Wahrnehmung dieser Aufgaben zur Verfügung gestellt wird. Eine andere Lösung ist hierzu nicht in Sicht.

#### 4.3.3 Kostentragung

Die Kosten, die aus der Übertragung der Aufgaben nach § 9 Abs. 1 entstehen, werden durch Erhebung von Gebühren und Auslagen gedeckt (§ 9 Abs. 1 S. 2). Schon bisher werden für Amtshandlungen Gebühren erhoben.

Es kann von hier aus nicht beurteilt werden, ob die Bemessungsmöglichkeiten für Gebühren und Auslagen nach dem Niedersächsischen Verwaltungskostengesetz (NVwKostG) so gestaltet sind, dass die Personal- und Sachkosten für die Übernahme der staatlichen Aufgaben voll gedeckt werden können. Das Ziel der vollen Deckung dieser Kosten ist aber anzustreben, da sonst die Beiträge der Kammermitglieder zur Durchführung von staatlichen Aufgaben verwendet werden.

Bei der Übertragung staatlicher Aufgaben nach § 9 Abs. 2 gelten die vorstehenden Ausführungen entsprechend.

*Prof. Dr. Igl – Stellungnahme Gesetzentwurf Pflegekammer Niedersachsen*

Zur Wahrung der finanziellen Interessen der Kammermitglieder wäre es hilfreich, wenn die Vorschriften zur Übertragung staatlicher Aufgaben einen Passus enthielten, in dem darauf hingewiesen wird, dass die Kosten für die Erfüllung dieser Aufgaben nicht zu Lasten der Einnahmen aus den Beiträgen der Mitglieder gehen dürfen.

#### **4.4 Frauenquote (§ 12 Abs. 1 S. 2 PflegeKG)**

Die Einführung einer Frauenquote bei der Wahl der Mitglieder der Kammerversammlung stößt auf verfassungsrechtliche Bedenken. Es handelt sich um demokratische Wahlen zu einem Organ der Selbstverwaltung, also der mittelbaren Staatsverwaltung. Deshalb gelten hier die allgemeinen Wahlrechtsgrundsätze, wie sie in § 12 Abs. 1 S. 1 wiedergegeben werden. Da sich in jüngerer Zeit besonders unter Heranziehung von Art. 3 Abs. 2 S. 2 GG (tatsächliche Durchsetzung der Gleichberechtigung von Frauen und Männern und Beseitigung bestehender Nachteile) jedoch die Auffassungen zur strikten Anwendung des Grundsatzes der Wahlrechtsgleichheit in Richtung auf Zulassung von Frauenquoten verändert haben, könnten hier zukünftig andere Maßstäbe gelten. Dies wird auch in einem vor kurzem ergangenen Beschluss des Bundesverfassungsgerichtes (vom 01.04.2015 – 2 BvR 2058/14) zur Ausgestaltung des passiven Wahlrechts für Ämter innerhalb einer politischen Partei deutlich, auch wenn dieser Beschluss sich nicht zentral mit dieser Frage beschäftigt hat. Das Gericht verweist darauf, dass nach verbreiteter Auffassung Quotenregelungen bei der Wahl zu Parteiämtern als Inanspruchnahme der Freiheit der Partei, die demokratische Ordnung ihren programmatischen Zielen anzupassen, nicht grundsätzlich ausgeschlossen seien.

Ob diese Feststellungen auch auf die Wahl zu staatlichen Organen übertragen werden können, ist allerdings sehr fraglich.

Die Gesetzesbegründung zu dieser Vorschrift besagt im Übrigen nichts zur Einführung einer Frauenquote. Hier hätte man sich Hinweise zur Realisierung unter Beachtung der allgemeinen Wahlrechtsgrundsätze erwartet (vgl. auch Art. 38 Abs. 1 GG).

#### **4.5 Ethikkommission (§ 8 PflegeKG)**

Zu begrüßen ist die Einrichtung einer Ethikkommission.

#### **4.6 Fortbildung (§ 23 Abs. 1 PflegeKG)**

Zu begrüßen ist die gesetzliche Verpflichtung zur beruflichen Fortbildung (§ 23 Abs. 1 S. 1 PflegeKG).

#### **4.7 Berufsgerichtsbarkeit**

Der Gesetzentwurf enthält keine Vorschriften zur Berufsgerichtsbarkeit und zu Schlichtungskommissionen. Das ist im Kammerwesen unüblich. Sowohl das Kammergesetz für die Heilberufe in Niedersachsen (HKG) als auch die Kammergesetze in Rheinland-Pfalz (Heilberufsgesetz – HeilBG

*Prof. Dr. Igl – Stellungnahme Gesetzentwurf Pflegekammer Niedersachsen*

– vom 19.12.2014) und in Schleswig-Holstein (Pflegeberufekammergesetz – PBKG – vom 16.07.2015) enthalten Vorschriften zur Berufsgerichtsbarkeit und zu Schlichtungsstellen.

Die Einrichtung einer eigenen Berufsgerichtsbarkeit und von Schlichtungsstellen trägt zur Stärkung der Verantwortung der Berufsangehörigen und der Pflegeberufskammer für die Einhaltung der Berufspflichten bei. Sie ist gleichzeitig Ausdruck des Selbstverständnisses und der Selbstverantwortung eines verkammerten Berufes.

Wird auf die Einrichtung einer eigenen Berufsgerichtsbarkeit verzichtet, ergibt sich eine Ungleichbehandlung der Mitglieder der Pflegekammer im Verhältnis zu den Kammerangehörigen der anderen Heilberufe in Niedersachsen wie im Verhältnis zu den Kammerangehörigen in Rheinland-Pfalz und Schleswig-Holstein.