

**Nds. Ministerium für Soziales, Gesundheit
und Gleichstellung**
Frau Daniela Riese
Referat 104
Gustav-Bratke-Allee 2
30169 Hannover

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, 06.09.2015

Sehr geehrte Frau Riese,

wir bedanken uns für die Möglichkeit, zum Entwurf des Gesetzes über die Pflegekammer Niedersachsen Stellung nehmen zu dürfen.

Wie Sie wissen, hat sich der DBfK Nordwest in den vergangenen Jahren in besonderer Weise für die Errichtung einer Pflegekammer in Niedersachsen engagiert und maßgeblich zur politischen Auseinandersetzung mit diesem Organ der Selbstverwaltung beigetragen.

Wir begrüßen daher die Entwicklung in Niedersachsen ausdrücklich, die dazu führt, dass den Pflegeberufen die Verantwortung für die eigenen Belange durch Errichtung einer Pflegekammer in die Hand gelegt wird.

Unserer Überzeugung, dass Pflegenden mit dieser Übertragung verantwortlich umgehen, tragen wir auch bei der Formulierung dieser Stellungnahme Rechnung: bei der Erstellung der folgenden Ausführungen haben ehrenamtlich engagierte Mitglieder des DBfK und hauptamtliche Mitarbeiterinnen mitgewirkt.

Gleichwohl erlauben wir uns, die Stellungnahme zu einem so bedeutendem Gesetzesentwurf auch durch juristische Expertise begleiten zu lassen und haben unsererseits Herr Prof. Igl um eine rechtliche Stellungnahme des Gesetzes gebeten.

Aus unserer Sicht ist es sachgerecht, die Pflegekammer als Heilberufekammer gesetzlich im Heilberufekammergesetz zu verankern. Laut Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 24.10.2002 gehören die im Altenpflegegesetz und im Krankenpflegegesetz geregelten Berufe – im Gegensatz zum Beispiel zu den Berufen Physiotherapeut, Ergotherapeut, Altenpflegehelfer, Krankenpflegehelfer – nicht zu den Gesundheitsfachberufen sondern zu den Heilberufen. Der Gesetzgeber in Niedersachsen hat sich offenbar dafür entschieden, die Errichtung der Pflegekammer in einem eigenen Gesetz zu regeln. Zumindest sollte dann im Titel des Gesetzes der Tatsache Rechnung getragen werden, dass es sich bei den vom Pflegekammergesetz umfassten Pflegeberufen um Heilberufe handelt.

Im Gesetzentwurf fehlen uns die Ausführungen zur Berufsgerichtbarkeit und zur Schlichtungskommission. Hier wäre dann ein Unterschied zum Heilberufekammergesetz gegeben. Zudem sind in Rheinland-Pfalz und in Schleswig-Holstein Berufsgerichte und Schlichtungsstellen vorgesehen. Mit Blick auf eine Gleichbehandlung der Kammermitglieder in der Bundesrepublik halten wir die Ergänzung von Berufsgerichten und Schlichtungskommissionen im Gesetz für sinnvoll.

Zusammenfassende Stellungnahme

Der DBfK Nordwest begrüßt den Gesetzesentwurf im Grundsatz. Wir haben uns gerade auch in Niedersachsen in den letzten Jahren sehr dafür eingesetzt, dass eine Pflegekammer errichtet wird. Dabei haben wir uns auch nicht von den Haltungen der institutionalisierten Gegnerschaft der Pflegekammer vom Weg abbringen lassen und offen die oft sehr kontroversen Diskussionen begleitet. Als unseren Auftrag haben wir vor allem unseren Auftrag angenommen, in Politik, Gesellschaft und in der Berufsgruppe über die Notwendigkeit zur Errichtung einer Pflegekammer zu informieren. Unsere Haltung als berufsständische Interessenvertretung zur Pflegekammer ist dabei vor allem davon geprägt, dass wir den Pflegeberufen zutrauen, die sie betreffenden Belange zum Wohle der zu Pflegenden verantwortungsvoll in die eigene Hand nehmen zu können.

Zu den Aufgaben der Pflegekammer zählen aus unserer Perspektive dabei:

- die Bündelung der berufsständischen Interessen der Pflege,
- der Erlass einer Berufsordnung,
- Empfehlungen zur Qualitätsentwicklung und -sicherung pflegerischer Berufsausübung,
- Führen eines Berufsregisters aller Pflegefachkräfte,
- Einsatz von Gutachten und Sachverständigen,
- Regelungen über Fort- und Weiterbildung,
- und Beratung für Berufsangehörige bei juristischen, ethischen, fachlichen und berufspolitischen Fragen.

Mit Wohlwollen nehmen wir zur Kenntnis, dass der Gesetzesentwurf im Kern diese Aufgaben ebenso im Zuständigkeitsbereich der Pflegekammer verortet.

Ohne Zweifel ist, dass die Pflege nicht nur vor erheblichen Problemen steht, sondern bereits von erheblichen Problemen umgeben und geprägt ist. Als Schlüsselbegriffe sollen hier Personalmangel, Finanzierung und Nachwuchsprobleme nur kurz benannt werden – ohne den Zusammenhang zwischen diesen Ereignissen zu konstruieren, liegt dieser doch auf der Hand. Da es im Folgenden nicht um den Pflegenotstand geht, soll hier nicht weiter darauf eingegangen werden. Es sei aber der Hinweis erlaubt, dass sich die Situation um die Pflege ohne verantwortliche Beteiligung der Pflegeberufe an Entscheidungsprozessen über mehrere Jahrzehnte entwickelt hat.

Uns ist klar, dass die Errichtung einer Pflegekammer diese Situation nicht von einem Tag auf den anderen abwenden wird. Es kann aber auch nicht richtig sein, dass mit Gründung der Pflegekammer die Verantwortung für die Fehlentwicklung der vergangenen Jahre auf die Pflege übergeht. Die Pflegekammer ist vielmehr die Institution, die aus der Perspektive der beruflichen Pflege die zukünftige Diskussion um notwendige Entwicklungen zur Sicherung der pflegerischen Versorgung maßgeblich mitbestimmen wird.

Der vorgelegte Gesetzesentwurf trägt dem Rechnung und ist daher auch zu begrüßen. Niedersachsen stellt damit die richtigen Weichen, die Pflegeberufe für die Zukunft aufzustellen. Das gilt vor allem vor dem Hintergrund weiterer Entwicklungen in der Gesundheits- und Sozialfürsorge, die in der fachlichen Diskussion auch eine Neuverteilung von Zuständigkeiten und Verantwortung auf verschiedene Berufsgruppen in den Gesundheitsfachberufen vorsehen – und damit auch die Qualifizierungsbedarfe neu definieren. Die maßgebliche Beteiligung der Pflegeberufe an all diesen Diskussionen und Entscheidungen wird mit Errichtung einer Pflegekammer zukünftig als Gewinn verstanden werden – zumindest heute sollte diese Beteiligung mehr als Chance, denn als Risiko betrachtet werden.

Zu einzelnen Vorschriften im Gesetz

§2 Abs. 3 - Freiwillige Mitgliedschaft (und auswirkend auf §12 Abs. 4, §12 Abs. 5, §15 Abs. 3, §16)

Die Kammerversammlung erhält die Kompetenz, die Berufsausübung der Pflegefachpersonen zu regeln. Somit ist es nicht sachgerecht, wenn Berufstätige, die keinem der drei kammerpflichtigen Pflegefachberufe angehören, Einfluss auf die Zusammensetzung der Kammerversammlung nehmen können. Genau dies ist aber der Fall, wenn Personen mit einer pflegerischen Berufsausbildung an einer

DBfK Nordwest e.V.

staatlich anerkannten Fachschule – das sind insbesondere Krankenpflegehelfer/-innen, Altenpflegehelfer/-innen und Pflegeassistent/-innen freiwillige Mitglieder der Pflegekammer werden können. Dies unterstützt auch Prof. Igl in seiner juristischen Einschätzung der Norm: Wir beziehen uns auf ein von uns bei Herrn Prof. Igl¹ zum Gesetzentwurf in Auftrag gegebenes Gutachten und zitieren:

„Die Eröffnung einer freiwilligen Mitgliedschaft für die in § 2 Abs. 3 PflegeKG genannten Personen ist unter folgenden Gesichtspunkten zu betrachten:

- 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 Kammerersatzung 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 Kammerersatzung zu treffen, wie die Rechte der freiwilligen Mitglieder auszugestalten sind. Werden in der Kammerersatzung 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 Kammerersatzung 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 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

¹ Die rechtlichen Ausführungen in dieser Stellungnahme stammen aus einem Gutachten von Prof. Dr. Igl für den DBfK-Nordwest. Sämtliche Zitate aus dieser Stellungnahme sind im vorliegenden Text kursiv gesetzt.

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."

§8 Ethikkommission

Die Einrichtung einer Ethikkommission durch die Kammer ist zu begrüßen.

§ 9 - Staatliche Aufgaben

In Anlehnung an die Stellungnahme von Herrn Prof. Igl folgen wir den Bedenken, *„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 des Entwurfs eines Gesetzes zur Errichtung einer Kammer für die Heilberufe in der Pflege (Art. 2 Pflegeberufekammergesetz – PBKG; Landtags-Drucksache 18/2569) 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. 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.“

Wir folgen auch dieser Auffassung.

§12 – Wahl der Mitglieder der Kammerversammlung

In einer Kammer, die eine Berufsgruppe mit einem Frauenanteil von gut 85% vertritt, würde erwartet werden, dass diese Quote sich auch in der Zusammensetzung der Kammerversammlung widerspiegelt. Allerdings äußert Prof. Igl verfassungsrechtliche Bedenken hinsichtlich einer Quote und führt aus, dass es sich um *„demokratische Wahlen zu einem Organ der Selbstverwaltung, also der mittelbaren Staatsverwaltung handele. Deshalb gelten hier die allgemeinen Wahlrechtsgrundsätze, wie sie in § 12 Abs. 1 S. 1 wiedergegeben werden.“*

Ergänzend relativiert Prof. Igl, dass *„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 hat, könnten hier zukünftig andere Maßstäbe gelten.“*

Redaktioneller Hinweis: § 12 Abs. 4 Nr. 1: Hier muss es heißen: wer nach Absatz 3 nicht wahlberechtigt ist.

§ 33 Abs. 1 Nr. 1: Wir halten eine höhere Repräsentanz der Altenpflege schon in der Errichtungsphase für dringend erforderlich. Aus der Evaluationsstudie „Pflegekammer Niedersachsen“ geht hervor, dass sich unterdurchschnittlich viele Altenpflegerinnen und Altenpfleger für die Errichtung einer Pflegekammer ausgesprochen haben. Um die Akzeptanz der Pflegekammer und das Engagement der Pflegefachpersonen aus dem außerklinischen Pflegebereich zu fördern, ist eine Breitere Vertretung der Altenpflege im Errichtungsausschuss unbedingt erforderlich. Wir halten eine Mindestbesetzung von 5 Altenpflegerinnen oder Altenpflegern für erforderlich.

DBfK Nordwest e.V.

Zuletzt möchten wir darauf hinweisen, dass durch die Errichtung einer Pflegekammer in § 3 des niedersächsischen Krankenhausgesetzes eine Ergänzung der an der Krankenhausplanung zu beteiligenden Organisationen vorgenommen werden muss. Zumindest eine beratende Teilnahme an den Plenarsitzungen im Sinne des § 3 Abs. 1 S. 2 NKHG ist der Pflegekammer einzuräumen. Wir begrüßen die Ausformulierung des Gesetzentwurfes im Wesentlichen und haben vor allem unsere Vorbehalte auf den Aspekt der freiwilligen Mitgliedschaft und deren Implikationen konzentriert.

Wir freuen uns auf den weiteren Prozess, den wir in gewohnter Weise konstruktiv begleiten werden.

Abschließend möchte wir aus dem von uns in Auftrag gegebenen Gutachten von Herrn Prof. Igl noch ein Zitat setzen, das unserer Haltung auch im besonderen Maße entspricht: *„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.“*

Mit freundlichen Grüßen



Marita Mauritz
Vorsitzende des DBfK Nordwest