

# position

The logo for the German Trade Union Confederation (DGB) is located in the top right corner. It consists of a red parallelogram with the letters 'DGB' in white, bold, sans-serif font.

## **Stellungnahme des DGB und der Mitgliedsgewerkschaften**

zum Entwurf des Gesetzes über die Pflegekammer Niedersachsen

## **Impressum**

Herausgeber:

DGB Bezirk Niedersachsen – Bremen – Sachsen-Anhalt

Otto-Brenner-Str. 7

30159 Hannover

[www.niedersachsen.dgb.de](http://www.niedersachsen.dgb.de)

verantwortlich: Lars Niggemeyer

Stand: 10.09.2015

# Entwurf des Gesetzes über die Pflegekammer Niedersachsen

Das Niedersächsische Ministerium für Soziales, Gesundheit und Gleichstellung hat einen Gesetzentwurf zur Errichtung einer Pflegekammer in Niedersachsen vorgelegt. Mit der Gründung einer Pflegekammer in Niedersachsen beabsichtigt die Landesregierung, die Pflege aufzuwerten, den „Berufstand“ der Pflegekräfte zu stärken und den Fachkräftebedarf sowie die Qualität in den Pflegefachberufen zu sichern. Zudem soll die Pflegekammer die Pflegeausbildung, die Pflegepraxis sowie die Interessenvertretung der in der Pflege Beschäftigten verbessern. Aus Sicht des Deutschen Gewerkschaftsbundes ist eine Pflegekammer aber kein geeignetes Instrument zur Erreichung dieser Ziele.

Der DGB lehnt die geplante Pflegekammer aus folgenden Gründen ab:

## **Die gravierenden Probleme in der Pflege werden durch eine Pflegekammer nicht gelöst**

Grundsätzlich begrüßt der DGB das politische Ziel, die Bedingungen sowohl für die Menschen, die auf Pflege angewiesen sind, als auch für die in der Pflege Beschäftigten zu verbessern. In der praktischen Ausgestaltung des Pflegebereichs zeigt sich, welche gesellschaftliche Wertschätzung den Pflegebedürftigen sowie den Pflegenden real zukommt.

Für Verbesserungen in der Pflege sind aus Sicht der Gewerkschaften folgende Maßnahmen zwingend notwendig:

1. Mehr Personal und gesetzliche Vorgaben zur Personalbemessung.
2. Eine bessere Bezahlung der Beschäftigten.
3. Eine bessere Finanzierung der Krankenhäuser, die auch die Beschäftigten erreicht, sowie die Beseitigung der strukturellen Unterfinanzierung in der Altenpflege.
4. Besserer Gesundheitsschutz für die zunehmend physisch und psychisch völlig überlasteten Beschäftigten im Gesundheitswesen.

Die Probleme im Pflegebereich sind aus Sicht des DGB jedoch durch eine Kammer nicht zu lösen:

# Entwurf des Gesetzes über die Pflegekammer Niedersachsen

1. Hoher Arbeitsdruck, Überstunden, Einspringen an freien Tagen, zu wenig Zeit für Patientinnen und Patienten – für gute, menschenwürdige Arbeit bedarf es vor allem mehr Personal. Einer Pflegekammer stehen jedoch keine anderen Instrumente zur Verfügung als heute schon den Berufsverbänden und Gewerkschaften, um auf die politischen Entscheidungsträger einzuwirken. Die Errichtung einer Pflegekammer hat daher nur symbolischen Charakter.
2. Die Tarifautonomie liegt in Händen der Sozialpartner – also Gewerkschaften und Arbeitgeber – und wird durch die Einführung einer Pflegekammer nicht berührt. Durch die Errichtung von Kammern wird sich in den wichtigsten Fragen der Bezahlung und Arbeitsbedingungen nichts verändern.
3. Die Übertragung hoheitlicher Aufgaben an Kammern käme einer Privatisierung bislang öffentlich wahrgenommener Aufgaben gleich, bei der die Kosten statt von der öffentlichen Hand in Zukunft von den Mitgliedern durch deren Zwangsbeiträge getragen werden müssten.
4. Die Zwangsmitgliedschaft in einer Kammer wird nicht dazu führen, dass den in der Pflege Beschäftigten ein größeres politisches Gewicht zukommt. In der Kammerversammlungen wird sich die Vielfalt der Verbände widerfinden, die schon heute kennzeichnend für die Pflegeberufe sind. Ein zwangsweiser Zusammenschluss hebt konkurrierende und gegensätzliche Positionen keinesfalls auf. Besonders problematisch ist aus Sicht der Gewerkschaften, dass die abhängig Beschäftigten in zwei Gruppen, die examinierten und die nicht-examinierten Pflegekräfte aufgespalten werden.

## **Fehlende rechtliche Grundlage einer Pflegekammer**

Aus Sicht des DGB ist das im Gesetzentwurf sehr vage formulierte positive Ziel einer gesellschaftlichen Aufwertung des Pflegebereichs mit der Einrichtung einer Pflegekammer nicht zu erreichen und rechtfertigen nicht einen Eingriff in das Grundrecht auf Organisationsfreiheit der Angehörigen der betroffenen Berufsgruppen.

# Entwurf des Gesetzes über die Pflegekammer Niedersachsen

Die zwangsweise Zusammenfassung von Selbständigen in Kammern folgt dem Gedanken, den Wettbewerb innerhalb einer Berufsgruppe von Selbständigen durch Berufsordnungen zu regulieren und den Einzelnen gegen unlauteren Wettbewerb und sittenwidrige Geschäftspraktiken von Auftraggebern zu schützen. Bei den Pflegefachkräften handelt es sich jedoch fast ausschließlich um abhängig Beschäftigte, die den Weisungen ihrer Arbeitgeber unterliegen. Diese wiederum unterliegen öffentlichen Kontrollen hinsichtlich der Qualität der angebotenen Leistungen. Mit einer Pflegekammer wird daher eine überflüssige Institution geschaffen, die für die abhängig Beschäftigten keine Vorteile hat, von ihnen aber mit Zwangsbeiträgen finanziert werden soll. Darüber hinaus besteht die Gefahr, dass die Kammermitglieder widersprüchlichen Anforderungen ausgesetzt werden, wenn die Vorgaben des Arbeitgebers mit den Verpflichtungen als Kammermitglied kollidieren.

Rechtlich steht die geplante Kammer auf einer sehr schwachen Legitimationsgrundlage. Die Einrichtung einer Kammer ist auch nach Auffassung der Landesregierung nur dann juristisch legitim, wenn sie für die betroffenen Berufsgruppen direkte Vorteile mit sich bringt, die die Nachteile einer zwangsweisen Zusammenfassung in einer Kammer überwiegen. Das ist jedoch nicht der Fall.

In der Begründung für das Gesetz heißt es sehr allgemein: „Die Aufgabe der Bündelung der berufsständischen Interessen der Pflege, z.B. als Ansprechpartner für die Politik, durch fachliche Mitwirkung bei Gesetzgebungsverfahren oder durch Öffentlichkeitsarbeit, stellt eine der wesentlichen Hauptaufgaben der Pflegekammer Niedersachsen dar“ (S.34). Die Kammer könne zudem zur „öffentlichen Bewußtseinsbildung“ über die Bedeutung der Pflege beitragen (S. 27).

Diese auch Seitens der Politik versprochene Interessenvertretung wird jedoch durch den Charakter der Kammer als Institution des öffentlichen Rechts selbst sehr stark eingeschränkt. Die Kammer dürfe „nicht isoliert die Interessen ihrer Mitglieder vertreten, sondern hat auch die Gesamtzusammenhänge zu berücksichtigen“ (S. 34). Da die Kammer der Aufsicht des Landes und damit der Definition des Allgemeininteresses der jeweiligen Landesregierung unterliegt, ist eine eigenständige und unabhängige politische Willensbildung im Rahmen der Kammer von vornherein nur begrenzt möglich. Da die Beschlüsse der Kammer nach dem geplanten Gesetz durch das Land aufgehoben

# Entwurf des Gesetzes über die Pflegekammer Niedersachsen

und die Rückabwicklung bereits eingeleiteter Maßnahmen angeordnet werden können, ist die Kammer im Konfliktfall nicht handlungsfähig.

Die im Gesetzentwurf genannten konkreten Aufgaben der Kammer sollen unter anderem die Regelung und Überwachung von verpflichtenden Fort- und Weiterbildung umfassen. Hier besteht die Möglichkeit, dass eine Pflegekammer verpflichtende Fortbildungen anordnet, bei denen die Beschäftigten die Kosten selbst tragen müssen und für die darüber hinaus keine verpflichtenden Freistellungen durch die Arbeitgeber vorgesehen sind. Angesichts von Wochenendarbeit und teilweise kurzfristig angeordneter Dienste besteht die Gefahr, dass viele Pflegekräfte den Weiterbildungsverpflichtungen zeitlich nur mit großer Mühe nachkommen können. Angesichts der zu geringen Gehälter der Pflegenden wären außerdem Fortbildungen, deren Kosten die Teilnehmer tragen müssen, eine finanzielle Überforderung. Einer selbst finanzierten zusätzlichen Überwachung der Fortbildungsteilnehmer durch die Kammer bedarf es ebenfalls nicht. Die Verfahrenskosten tragen immer die Berufsangehörigen, ob sie nun selbst Recht bekommen oder die Kammer, deren Ausgaben sie wiederum refinanzieren müssen.

## **Fehlende Zustimmung für eine Kammer bei den Pflegebeschäftigten**

Die Legitimation einer Pflegekammer ist auch bei den Beschäftigten nicht vorhanden. Ein von der Landesregierung in Auftrag gegebenes juristisches Gutachten kommt zu dem Ergebnis, dass ein Eingriff in die Grundrechte der Betroffenen nur dann rechtmäßig ist, wenn sich eine Mehrheit für die Gründung einer Pflegekammer ausspricht. Aus diesem Grund hat die Landesregierung eine repräsentative Umfrage in Auftrag gegeben. In der Begründung des Gesetzes behauptet die Landesregierung, dass sich bei dieser Umfrage eine Mehrheit von 63 Prozent für die Einrichtung einer Kammer mit einem Beitrag von bis zu 9 € monatlich ausgesprochen habe. Diese Mehrheit kommt jedoch nur durch einen Kunstgriff zustande: In der Umfrage haben 47 Prozent der Befragten erklärt, gegen eine Kammer mit Pflichtmitgliedschaft und Zwangsbeiträgen zu sein, nur 42 Prozent haben für eine Kammer votiert, wenn diese mit Kosten verbunden ist. In der Begründung für das Gesetz wird nun davon gesprochen, dass sich 63 Prozent der Befragten für eine Pflegekammer mit einem Beitragssatz von 5-9 Euro aussprechen. In der Umfrage war jedoch die Antwortmöglichkeit „null Euro“ nicht enthalten. Derartig konstruierte Mehrheiten können nicht darüber hinwegtäuschen,

# Entwurf des Gesetzes über die Pflegekammer Niedersachsen

dass es nach der Umfrage der Landesregierung keine Mehrheit für die Errichtung einer Kammer in der geplanten Form gibt.

Damit fällt auch die juristische Begründung für die geplante Kammer weg: Eine Mehrheit will sich nach der Umfrage durch eine Kammer in der geplanten Form nicht vertreten lassen. Und selbst wenn man unterstellt, dass eine Mehrheit einen Beitrag von fünf bis neun Euro für akzeptabel hält, müsste nach der Logik der Begründung des Gesetzes die Legitimationsgrundlage der Kammer entfallen, sollte es nicht bei diesem Betrag bleiben. In der bisherigen Diskussion ist dagegen deutlich geworden, dass auch von einem höheren Beitrag ausgegangen werden muss.

## **Bevormundung der Pflegebeschäftigten durch die Kammer**

Offenbar ist die Landesregierung von der Legitimität ihres eigenen Vorhabens selbst nicht überzeugt. Die im Gesetz vorgesehenen Ordnungsgelder von bis zu 2.500 € gegen diejenigen, die ihrer Meldepflicht nicht nachkommen oder den Pflichtbeitrag nicht entrichten, liegen zwar in der Logik eines zwangsweisen Zusammenschlusses der Pflegekräfte. Der gesetzliche Zwang widerspricht aber der Begründung des Gesetzes, dass sich die Pflegekräfte mit einer Selbstverwaltung von „Bevormundungen“ befreien (S. 23). Den betroffenen Berufsgruppen werden durch das Gesetz aber keine neuen materiellen Rechte zugestanden, die ein derartiges Freiheitsversprechen rechtfertigen würden. Stattdessen sollen ihre Vertreter in der Kammer zusätzliche Vorgaben und Verpflichtungen ausgestalten und gegenüber den Mitgliedern durchsetzen.

## **Hohe Kosten einer Pflegkammer**

Da der Gesetzentwurf die Frage, welche konkrete Aufgabenstellung die Kammer haben soll, weitgehend offenlässt, fehlt in der Konsequenz auch eine Beschreibung der Aufgabenprofile der geplanten 53 Vollzeitstellen. Nach Auskunft der Landesregierung (Antwort auf Kleine schriftliche Anfrage, DS 17/2974, S. 4) orientiert sich der Haushalt der Kammer in Höhe von 4,8 Millionen € an der Haushaltsaufstellung der Ärztekammer, ohne dass dies näher erläutert oder begründet wird. Welche Kosten für die Mitgliederverwaltung, das Eintreiben der Beiträge oder Gremiensitzungen entstehen, wird im Einzelnen nicht ausgeführt. Allerdings ist eine Mitgliederzeitschrift bereits eingeplant, ohne dass begründet würde, welcher Mangel damit behoben werden soll.

# Entwurf des Gesetzes über die Pflegekammer Niedersachsen

Für die betroffenen Berufsgruppen beinhaltet das Gesetz vor allem zusätzliche Verpflichtungen und finanzielle Lasten. Diese Nachteile werden nicht dadurch kompensiert, dass die Ausgestaltung von zusätzlichen Reglementierungen von der Kammerversammlung selbst vorgenommen wird. Während die vermeintlichen Vorteile einer Kammer für die betroffenen Berufsgruppen sehr vage, allgemein und widersprüchlich formuliert sind, stellt der beabsichtigte Eingriff in die Grundrechte einen erheblichen Nachteil dar. Eine inhaltlich stichhaltige Begründung für die Notwendigkeit einer Pflegekammer ist im Gesetzentwurf nicht enthalten.

Es ist insofern konsequent, dass die Landesregierung bereits in der Gesetzesbegründung sich über die Rückabwicklung etwa im Falle einer erfolgreichen Klage gegen das Gesetz Gedanken macht. Über die Ausfallkosten im Falle einer Rückabwicklung gibt es jedoch keine klaren Aussagen. Neben einer Anschubfinanzierung in Höhe von 100.000 € soll der Errichtungsausschuss bzw. die Kammer Darlehen in unbekannter Höhe aufnehmen. Für 2016 ist eine Kreditaufnahme in Höhe des Gesamtetats von 4,8 Mio. € (S. 30) eingeplant. Angesichts der geringen formalen und inhaltlichen Legitimation der Pflegekammer kann nicht davon ausgegangen werden, dass in den folgenden Jahren die Beiträge vollständig eingetrieben werden können, sodass in den ersten drei Jahren Kredite in zweistelliger Millionenhöhe aufgenommen werden müssten. Im Falle einer Abwicklung der Pflegekammer und einer Rückerstattung der zu Unrecht erhobenen Beiträge kämen auf das Land und damit die Steuerzahler Ausfallkosten in dieser Höhe zu.

Der Fragwürdigkeit des Vorhabens entspricht auch das Vorgehen der Landesregierung. So ist parallel zur Verbandsanhörung bereits mit der faktischen Gründung der Kammer begonnen worden, indem zum Gründungsausschuss eingeladen worden und eine Stelle beim Ministerium geschaffen worden ist, die die Gründung der Kammer koordinieren soll. Da es für die Errichtung einer Kammer keinen positiven Rückhalt gibt, hat sich die Landesregierung offenbar entschlossen, Fakten zu schaffen, ohne das parlamentarische Gesetzgebungsverfahren abzuwarten.