

Prof. Robert Roßbruch, Rechtsanwalt  
Hochschule für Technik und Wirtschaft  
- University of Applied Sciences -  
Fakultät Sozialwissenschaften  
Department Gesundheit und Pflege  
Goebenstraße 40

**66117 Saarbrücken**

htw saar



Schleswig-Holsteinischer Landtag  
- Sozialausschuss -  
Landeshaus  
Düsternbrooker Weg 70

**24105 Kiel**

Schleswig-Holsteinischer Landtag  
Umdruck 18/4159

Unser Zeichen: Ro/Mu  
Saarbrücken, 14.03.2015

**Schriftliche Anhörung des Sozialausschusses des  
Schleswig-Holsteinischen Landtages;  
Errichtung einer Kammer für Heilberufe in der Pflege;  
Gesetzentwurf der Landesregierung (Drucksache 18/2569)**

Sehr verehrte Frau Tschanter,

Bezug nehmend auf Ihr Schreiben vom 10.02.2015 (Az.: L 212) übersende ich Ihnen meine  
Stellungnahme mit der Bitte, diese als Ausschussdrucksache an alle Mitglieder des Sozial-  
ausschusses weiterzuleiten.

Zunächst möchte ich der Landesregierung zu einem aus meiner Sicht fast nahezu perfekten  
Gesetzentwurf gratulieren. Sowohl der Gesetzestext als auch dessen Begründung begegnen  
keinen verfassungs- und europarechtlichen Bedenken.

Unter II. (Zum Gesetzentwurf im Einzelnen) gehe ich daher hinsichtlich des konkreten Ge-  
setzentwurfs nur auf zwei, wenn auch nicht ganz unwesentliche Paragraphen ein. Primär wer-  
de ich aus gegebenem Anlass unter I. (Zum Gesetzvorhaben im Allgemeinen) in fünf knapp  
formulierten allgemeinen Anmerkungen auf die grundsätzlichen Bedenken der Gegner einer  
Pflegeberufekammer eingehen und versuchen diese zu entkräften.

# **Stellungnahme zum Gesetzentwurf der Landesregierung zur Errichtung einer Kammer für Heilberufe in der Pflege (Drucksache 18/2569)**

## **I. Zum Gesetzvorhaben im Allgemeinen**

1. Die Regelungen durch den vorliegenden Gesetzentwurf der Landesregierung zur Errichtung einer Kammer für Heilberufe in der Pflege (Drucksache 18/2569) verstoßen nicht gegen die Gesetzgebungskompetenz des Bundes. Die Grundrechte Dritter bleiben gewahrt. Insbesondere liegt kein Verstoß gegen die negative Vereinigungsfreiheit und Berufsfreiheit der professionell Pflegenden vor. Auch ein grundrechtlicher Verstoß gegen die positive Vereinigungsfreiheit der bestehenden Berufsverbände bzw. privater Arbeitgeberverbände ist nicht erkennbar. Zwar greift eine Pflegeberufekammer, wie übrigens jede Berufskammer, in die negative Vereinigungsfreiheit und in die Berufsfreiheit der professionell Pflegenden sowie in die positive Vereinigungsfreiheit bestehender Pflegeverbände ein, doch ist dieser Eingriff aufgrund der Zweckrichtung und Aufgabenstellung der Pflegeberufekammer gerechtfertigt. Darüber hinaus ist der vorliegende Gesetzentwurf zur Errichtung einer Pflegeberufekammer sowohl aus verfassungs- als auch aus europarechtlicher Sicht unproblematisch.

2. Es geht primär nicht um die Frage, ob eine Pflegeberufekammer verwaltungspolitisch sinnvoll ist oder nicht, das ist übrigens eine Frage, die die Politik zu beantworten hat, sondern darum, ob eine Pflegeberufekammer gesundheits- und pflegepolitisch sinnvoll ist.

Bislang fehlt der Politik im Allgemeinen und dem Gesetzgeber im Besonderen ein mandatierter Ansprechpartner aller Pflegeberufe, welcher gebündelt die beruflichen Gesamtinteressen aller in der Alten-, Gesundheits- und Krankenpflege sowie Gesundheits- und Kinderkrankenpflege tätigen Pflegenden in Verfahren und Prozesse zur Verbesserung der Gesamtsituation in der Pflege einbringen und auf diesem Wege die Umsetzung weiterer Maßnahmen in der Pflege unterstützen und fördern kann. Darüber hinaus entsteht mit der Errichtung der Pflegeberufekammer erstmals in Schleswig-Holstein eine demokratisch legitimierte Vertretung aller beruflich Pflegenden. Allein hieraus ergibt sich schon die Sinnhaftigkeit der Pflegeberufekammer.

Im Einzelnen ist eine Pflegeberufekammer sinnvoll

**für die Bevölkerung**, weil sie

- das Gemeinwohl im Blick hat und die Qualität der pflegerischen Versorgung sichert und weiterentwickelt,
- zu einem effizienteren Ressourceneinsatz durch höhere Transparenz und Verlässlichkeit führt,
- als Beratungs- und Informationsstelle für die Bürgerinnen und Bürger einen Beitrag zum Verbraucherschutz leistet.

**für die Pflegenden**, weil sie

- zur formellen Gleichstellung mit der ärztlichen Standesvertretung führt sowie die professionell Pflegenden in der Gesellschaft aufwertet und stärkt,
- Selbst- statt Fremdbestimmung garantiert,
- die Interessen der beruflich Pflegenden gegenüber der Öffentlichkeit vertritt,
- ihre Mitglieder bei beruflichen Fragen berät,
- die demokratische Willensbildung aller beruflich Pflegenden erst ermöglicht.

**für Politik, öffentliche und private Einrichtungen**, weil sie

- Ansprechpartner für alle Belange der Pflege ist,
- kompetente Beratung im politischen Entscheidungsprozess bietet,
- durch die erstmalige Registrierung aller Berufsangehörigen und die jährlich zu erhebende Pflegeberufestatistik die Möglichkeit eröffnet, die Ausbildungs- und Arbeitsmarktsituation in der Pflege besser einschätzen und Fördermaßnahmen effizienter an den regionalen Bedarfen ausrichten zu können.

3. Es sind die Gegner der Pflegeberufekammer, die in ihren Pressemitteilungen und Publikationen hohe Erwartung hinsichtlich der Möglichkeiten einer Pflegeberufekammer formulieren, um dann, sich hierauf beziehend, feststellen zu können, dass die Pflegeberufekammer diese Erwartung nicht wird erfüllen können.

So erwarten und behaupten weder die Pflege- und Fachverbände noch renommierte Befürworter einer Pflegeberufekammer, dass sich weder die relativ schlechte Vergütung noch die grenzwertigen Arbeitsbedingungen durch die Errichtung einer Pflegeberufekammer signifikant verbessern werden, da für diese Problemfelder neben der Politik in erster Linie die Tarifvertragsparteien zuständig sind, denn diese Probleme sind primär über das Arbeits- und insbesondere über das Tarifvertragsrecht zu lösen. Auch wird im Hinblick auf das Ausbildungsrecht, im Gegensatz zu den Behauptungen der Gegner der Pflegeberufekammer, die Regelungskompetenz des Bundes nicht in Frage gestellt. Eine Mitwirkung im Bereich des

dem Bund obliegenden Sozialversicherungsrechts ist bei Existenz einer Bundespflegekammer jedoch denkbar und notwendig, so beispielsweise als stimmberechtigtes Mitglied im Gemeinsamen Bundesausschuss (G-BA), dem höchsten Gremium der gemeinsamen Selbstverwaltung im Gesundheitswesen Deutschlands sowie im Rahmen der Entwicklung und Verabschiedung von pflegerischen Expertenstandards im Sinne des § 113a SGB XI.

4. Die Behauptung, dass die berufliche Handlungsautonomie von beruflich Pflegenden im Vergleich zu den verkammerten sog. freien Berufen limitiert sei, ist empirisch nicht belegt und darüber hinaus unzutreffend.

Auf die Frage, was ein „freier Beruf“ ist (in Rheinland-Pfalz befinden sich über 60 % aller Ärzte/innen in einem Angestelltenverhältnis) und die Tatsache, dass eine entsprechende Definition sehr stark von zeitgebundenen Entwicklungen abhängig ist, wird vorliegend nicht eingegangen. Nach den einschlägigen Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts ist jedenfalls die Frage, ob ein zu verkammernder Beruf ein „freier“ ist oder nicht, **kein** Kriterium für die Kammerfähigkeit einer Berufsgruppe.

Hinsichtlich der Handlungsautonomie professionell Pflegender kann jedoch folgendes festgestellt werden: Sowohl nach dem Heilberufsgesetz des Landes Rheinland-Pfalz vom 19. Dezember 2014 als auch nach dem vorliegenden Gesetzentwurf (Drucksache 18/2569) vom 16. Dezember 2014 ist die Pflegeberufekammer in allen, die professionelle Pflege betreffenden Gesetzgebungsvorhaben mit einzubeziehen. Des Weiteren hat die Pflegeberufekammer die Kompetenz, sich eine eigene, für alle beruflich Pflegenden rechtsverbindliche Berufsordnung zu geben und mit dieser die Berufspflichten der Kammermitglieder zu regeln und zu überwachen. Das Gleiche gilt für die Erstellung einer Weiterbildungsverordnung, mit der die Weiterbildung organisiert und die berufliche Fortbildung gefördert und damit die Qualitätssicherung im öffentlichen Gesundheits- und Pflegewesen gewährleistet wird. Die Kompetenz Weiterbildungseinrichtungen zu akkreditieren eröffnet der Pflegeberufekammer darüber hinaus die direkte und konkrete Möglichkeit, durch Vorgabe verbindlicher Kriterien und Standards die Qualität der Weiterbildung, insbesondere in dem nicht unwesentlichen Bereich der Fachpflegeberufe (Intensivpflege- und Anästhesie, Endoskopie, OP, Onkologie, Palliative-Care etc.) regulierend und kontrollierend zu beeinflussen. Die Pflegeberufekammer hat somit die Kompetenz, Zusatzbezeichnungen in den in der Klammer beispielhaft genannten pflegfachlichen Bereichen zu erteilen, da diese Zusatzqualifikationen kein neues Berufsbild darstellen und somit die Gesetzgebungskompetenz des Bundes nicht tangiert ist.

5. Es gibt keine adäquate Alternative zur Pflegeberufekammer. Zwar besteht die Möglichkeit, eine juristische Person mit freiwilliger Mitgliedschaft (z.B. Verein, Genossenschaft oder wie aktuell in Bayern angedacht eine „Körperschaft sui generis“) zu gründen. Die Tätigkeit einer solchen Organisation würde jedoch nur einen relativ kleinen Teil der beruflich Pflegenden erreichen. Mit diesen „alternativen“ Modellen können jedoch keine verbindlichen Regeln für die Gesamtheit der in einer Pflegeberufekammer vertretenen Berufsgruppen aufgestellt und deren Einhaltung gewährleistet werden. Die dargestellten Zielsetzungen der Kammerarbeit können in der vorgesehenen Form nur durch die Errichtung einer Körperschaft des öffentlichen Rechts mit Pflichtmitgliedschaft umgesetzt werden. Interessensverbände in freier Mitgliedschaft können keine mandatierte Vertretung der Berufsgruppen sicherstellen. Staatliche Berufsordnungen oder Weiterbildungsregelungen können eine eigenverantwortliche und verpflichtende Regelung der Berufsausübung bzw. eine berufsnahe und praxisorientierte Ausgestaltung der Weiterbildung durch die Berufsangehörigen selbst nicht ersetzen.

### **Allgemeines Fazit:**

Zur Bewältigung der oben skizzenhaft dargestellten Zwecke, Aufgaben und Kompetenzen kann eine demokratisch strukturierte und geführte Pflegeberufekammer, nicht nur in hervorragender Weise beitragen, sie ist auch im Hinblick auf den demografischen Wandel und die damit verbundene notwendige und zukunftsorientierte Entwicklung der Pflegeberufe sowie der weiteren Gewährleistung einer qualitativ guten pflegerischen Versorgung der Bevölkerung nicht nur sinnvoll, sondern unabdingbar.

## **II. Zum Gesetzentwurf im Einzelnen**

### **Zu § 2 Abs. 3:**

Hier wird empfohlen, den gesamten Absatz ersatzlos zu streichen.

### **Begründung:**

§ 2 Abs. 3 des Gesetzentwurfs (freiwillige Mitgliedschaft) regelt, welche weiteren **Berufsgruppen** als freiwillige Mitglieder in die Pflegeberufekammer aufzunehmen sind, mithin haben die Personen, der in § 2 Abs. 3 aufgeführten Berufsgruppen aufgrund ihres Aufnahmeantrages einen gesetzlich garantierten Anspruch auf Aufnahme in die Pflegeberufekammer. Eine solche Regelung greift massiv in das berufspolitische Selbstbestimmungsrecht der Kammer für Heilberufe in der Pflege ein, sodass empfohlen wird, dies der künftigen Pflege-

berufekammer selbst zu überlassen, welche weiteren Berufsgruppen, die nicht zu den Heilberufen gehören, als freiwillige Mitglieder in die Pflegeberufekammer aufgenommen werden sollen. Insofern sollte es gemäß § 2 Abs. 5 des Gesetzentwurfs der Pflegeberufekammer überlassen werden, in der Hauptsatzung zu regeln, welche weiteren Personen (Berufsgruppen) der freiwillige Beitritt zur Mitgliedschaft offen stehen soll.

Nebenbei sei angemerkt, dass genau diese Überlegungen dazu führten, weshalb in § 1 Abs. 3 HeilBG des Landes Rheinland-Pfalz vom 19. Dezember 2014 die in § 2 Abs. 3 des Gesetzentwurfs aufgeführten Berufsgruppen bewusst keiner gesetzlichen Regelungen unterzogen worden, sondern dies der berufspolitisch selbstbestimmten Entscheidung der Landespflegekammer und deren Hauptsatzung anheimgestellt worden ist.

### **Zu § 45**

Hier wird empfohlen, den Paragraphen zu streichen und hierfür einen Artikel 2a Änderung des Gesetzes über die Kammern und die Berufsgerichtsbarkeit für die Heilberufe (Heilberufekammergesetz - HBKG) einzufügen.

### **Begründung:**

In B. Lösung, S. 2 f. des Gesetzentwurfs führt die Landesregierung zur allgemeinen Begründung einer Pflegeberufekammer wie folgt aus:

„Die gewachsene Bedeutung der Kranken- und Altenpflege für das Gesundheitswesen erfordert darüber hinaus eine Neubestimmung der Rolle der oben genannten Pflegeberufe im Gesundheitswesen. Es ist daher geboten, diese Berufe in einen strukturellen Rahmen der Selbstverwaltung zu überführen, **wie dies bei den anderen Heilberufen, insbesondere bei den Ärztinnen und Ärzten (Hervorhebung des Verf.)**, seit Jahrzehnten der Fall ist. Mit der Errichtung der Pflegeberufekammer werden diese Berufe auf die gleiche Ebene der Selbstverwaltung der Berufsausübung und Weiterbildung sowie der Berufsgerichtsbarkeit wie die anderen Heilberufe gestellt.“

Wenn denn die Landesregierung dies – was diesseits unterstellt wird – auch tatsächlich so politisch will, was unter „B. Lösung“ auf S. 2 f. des Gesetzentwurfs proklamiert wird, dann ist es nicht nachvollziehbar, warum die Landesregierung die Kammer für Heilberufe in der Pflege nicht in das Heilberufegesetz des Landes integriert, so wie dies konsequenterweise in Rheinland-Pfalz geschehen ist. Denn mit dem vorliegenden Gesetzentwurf wird bewusst und ohne nachvollziehbare Gründe (eine Begründung hierfür fehlt jedenfalls im Gesetzentwurf) soll offensichtlich im Bereich der Heilberufe in der Pflege eine berufsständige Kammer sui generis geschaffen werden, die den gesetzgeberischen Anspruch (siehe obiges Zitat aus dem Gesetzentwurf) unzweifelhaft konterkariert. Insbesondere ist nicht nachvollziehbar, wa-

rum gemäß § 45 des Gesetzentwurfs erst nach zehn Jahren seit Inkrafttreten des Gesetzes zur Errichtung einer Kammer für Heilberufe in der Pflege eine Überprüfung stattfinden soll, ob eine Übernahme der Regelungen in das Heilberufekammergesetz zweckmäßig erscheint. Denn es geht hier sicherlich nicht um die Zweckmäßigkeit im engeren Sinne, sondern primär um den politischen Willen, die Heilberufe in der Pflege tatsächlich auf die gleiche Ebene wie die anderen Heilberufe zu setzen. Dies ist jedoch sowohl rechtlich als auch politisch erst dann wirklich der Fall, wenn sich die Heilberufe in der Pflege ebenfalls im Heilberufekammergesetz des Landes wiederfinden.

In der Begründung zu § 45 wird auf die Ausführungen im Allgemeinen Teil der Begründung verwiesen. Dort heißt es im letzten Absatz auf Seite 38 sinngemäß, dass die Regelungen des vorliegenden Gesetzentwurfs „nicht innerhalb des HBKG getroffen werden“ sollen. Zur Begründung wird im ersten Absatz auf Seite 39 ausgeführt: „Dieser mehrstufige Ansatz soll die Startphase der Kammer erleichtern und das benötigte Finanzvolumen begrenzt halten.“ Aus diesseitiger Sicht – und dies zeigen die Erfahrungen in Rheinland-Pfalz – hat die Aufnahme der Pflegekammer in das Heilberufesgesetz des Landes Rheinland-Pfalz weder die Startphase verkompliziert noch das benötigte Finanzvolumen erhöht. Im Gegenteil, die **Errichtungskosten** der rheinland-pfälzischen Pflegekammer sind geringer, als die im vorliegenden Gesetzentwurf dargestellten Kosten. Rechtliche Anpassungen im Pflegeberufekammergesetz werden – wie in Rheinland-Pfalz – eventuell notwendig, sind jedoch nicht zwingend und haben vor allem nichts mit einer Aufnahme oder Nichtaufnahme in das HBKG zu tun. Denn es ist im Prinzip unwesentlich, ob eine mögliche Novellierung im Pflegeberufekammergesetz oder im entsprechenden Abschnitt des HBKG vorgenommen werden muss. Die Nichtaufnahme der Pflegeberufekammer in das HBKG ist daher weder aus Kostengründen noch aus gesetzestechnischer Sicht nachvollziehbar.

Saarbrücken, 14.03.2015

RA Prof. Robert Roßbruch