

Stellungnahme zur möglichen Weigerung der Pflegeberufekammer Schleswig-Holstein zur Annahme der Landesförderung

(Kai Boeddinghaus*, Bundesverband für freie Kammern e.V. - bffk – 30. Januar 2020)

Der Landtag in Schleswig-Holstein hat beschlossen, die Pflegeberufekammer Schleswig-Holstein mit einer Anschubfinanzierung in Höhe von 3 Millionen Euro auszustatten. Gebunden ist diese Förderungszusage an die folgende Auflage:

- *„Im 1. Quartal 2021 wird eine Urabstimmung über den Fortbestand der Pflegeberufekammer Schleswig-Holstein unter allen Mitgliedern der Pflegeberufekammer Schleswig-Holstein durchgeführt.*
- *Die Abstimmung erfolgt unter Nennung von zwei Abstimmungsmöglichkeiten:*
 - 1. Die Pflegeberufekammer Schleswig-Holstein wird aufgelöst.*
 - 2. Die Pflegeberufekammer Schleswig-Holstein wird unter Beibehaltung von Pflichtmitgliedschaften und Pflichtbeiträgen fortgeführt. Die Beiträge müssen für die Finanzierung auskömmlich sein.*
- *Weitere Landesmittel über diese Finanzierung hinaus zur Fortführung des Betriebes der Pflegeberufekammer Schleswig-Holstein sind ausgeschlossen.*
- *Bis zur Bekanntgabe des Ergebnisses der Urabstimmung und der etwaigen Auflösung oder Fortführung der Pflegeberufekammer Schleswig-Holstein gilt ein Einstellungsstopp für die Pflegeberufekammer Schleswig-Holstein.*

Die jeweiligen Pflichtbeiträge sind durch das Anfügen der Beitragstabelle zu nennen.¹“

¹ Drucksache 19/1877(neu)Schleswig-Holsteinischer Landtag -19. Wahlperiode

Die Pflegeberufskammer hat am 29. Januar 2020 eine undatierte Pressemitteilung herausgegeben und einen Eingriff der Politik in die Selbstverwaltung der Kammer beklagt. Gegenüber den Lübecker Nachrichten vom 24. Januar 2020 beruft sich die Präsidentin der Pflegeberufekammer auf ein Rechtsgutachten, aus dem sich ergeben soll, dass das Fortbestehen der Kammer nicht vom Votum der Mitglieder abhängig gemacht werden könne. In der Berichterstattung des NDR ist dazu zu lesen:

„Nach Angaben von Drube kann die Kammerversammlung die im Sperrvermerk formulierten Bedingungen nicht beschließen. Drube erklärt das damit, dass die Existenz - oder Abschaffung - einer Pflegeberufekammer die ganze Bevölkerung betreffe. "Insofern können auch nicht die Pflegenden alleine über die Zukunft der Kammer entscheiden", meinte die Präsidentin².“

Die folgende Stellungnahme will sich nicht mit der Fragestellung auseinandersetzen, welche Angst die Pflegekammer ganz offenkundig vor den eigenen Mitgliedern hat. Denn das Abstimmungsergebnis scheint die Kammerpräsidentin schon deutlich vor Augen zu haben. Anders ist die Reaktion nicht zu erklären. Auch der offenkundige Widerspruch zwischen der Behauptung, dass die große Mehrheit für die Zwangs-Pflegekammer sein soll, und dem befürchteten Abstimmungsergebnis soll hier nicht das Thema sein.

Hier geht es ausschließlich um eine Auseinandersetzung mit den grundsätzlichen rechtlichen Fragen, aus denen sich die Handlungsmöglichkeiten oder -verpflichtungen für die verschiedenen Akteure ergeben. Da das Gutachten, auf das sich die Pflegeberufekammer nun beruft, bisher nicht veröffentlicht wurde (eine höchst typische und schlechte Praxis in der Kammerorganisation), wird es um weitere dort ggf. beinhaltete Themen nicht gehen können.

A. Zu den Grundlagen

Die Pflegeberufekammer wurde in Schleswig-Holstein mit Beschluss des Landtages vom 16. Juli 2015³ auf den Weg gebracht. Am selben Tag beschloss der Landtag begleitend das Gesetz über die Kammer und die Berufsgerichtsbarkeit für die Heilberufe in der Pflege (Pflegeberufekammergesetz – PBKG).

Aus den gesetzlichen Bestimmungen ergibt sich einerseits der Selbstverwaltungscharakter der

² <https://www.ndr.de/nachrichten/schleswig-holstein/Pflegeberufekammer-Wirbel-um-Urabstimmung,pflegekammer214.html> – zuletzt geprüft am 30. Januar 2020

³ Gesetz zur Errichtung einer Kammer für die Heilberufe in der Pflege (PflBerErG SH)

Pflegeberufekammer⁴. Dazu gehört auch eine weitgehende Finanzautonomie⁵.

Gleichzeitig aber gehört zu den Aufgaben der Kammer andererseits auch die Beratung der Politik⁶. Zudem soll die Pflegeberufekammer im Gesamtinteresse die beruflichen Belange aller Kammermitglieder wahrnehmen⁷. Hinsichtlich der Finanzautonomie findet diese ihre Grenzen in der Beachtung der Grundsätze des Haushaltswesen des Landes. Abweichungen mit Rücksicht auf die Organisation und die Bedürfnisse der Pflegeberufekammer sind nur dann zulässig, soweit die Wirtschaftlichkeit und die Sparsamkeit der Haushaltsführung nicht gefährdet werden⁸. Zu den Grundsätzen des Staatlichen Haushaltsrechtes gilt insbesondere die Beachtung Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit in der Haushaltsführung⁹.

B. Zum Ermessensspielraum der Pflegeberufekammer hinsichtlich der Entgegennahme des Landeszuschusses

Zunächst gilt, dass die Pflegeberufekammer im Hinblick auf die zwingende Beachtung des Gebotes von Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit in der Haushaltsführung hinsichtlich der Annahme des Landeszuschusses nicht frei ist. Denn entsprechend den gesetzlichen Bestimmungen ist die Erhebung von Beiträgen nachrangig. Im Gesetz heißt es dazu:

„Die Pflegeberufekammer erhebt aufgrund einer Satzung (Beitragssatzung) für die Deckung ihrer Kosten unbeschadet des Absatzes 2 Beiträge von den Kammermitgliedern, soweit sonstige Einnahmen nicht zur Verfügung stehen.“¹⁰

Ein willkürlicher Verzicht auf die Landesförderung verletzt sowohl das Gebot einer wirtschaftlichen und sparsamen Haushaltsführung als auch die Vorschrift einer nachrangigen Beitragserhebung. Ein willkürlicher Verzicht auf die Landesförderung ist weder wirtschaftlich noch sparsam. Und ein solcher Verzicht würde die Belastung der Finanzierung der Kammerarbeit vorrangig auf die Mitglieder verschieben. An dieser Stelle ist daher auch festzuhalten, dass sich eine gesetzliche Bestimmung, wonach die Kammerarbeit ausdrücklich aus Eigenmitteln (Mitgliedsbeiträgen) zu finanzieren ist, nirgendwo findet. Die entsprechenden Äußerungen, dass nur eine solche Finanzierung die Autonomie der Kammer sichere, wird durch die gesetzlichen Bestimmungen nicht gedeckt. Das Gesetz regelt einerseits die Autonomie. Und das Gesetz regelt andererseits zwar eine Finanzierung durch Beiträge – aber eben nur soweit sonstige Einnahmen nicht zur Verfügung stehen. Woher solche Einnahmen kommen, bleibt völlig offen. Klar ist dabei, dass entsprechende

4 § 3 Abs. 2 PBKG

5 vgl. § 9 Abs. 1 Satz 2 PBKG

6 vgl. § 3 Abs. 1 Nr. 2 PBKG

7 vgl. § 3 Abs. 1 Nr. 5 PBKG

8 vgl. § 9 Abs. 1 PBKG

9 vgl. § 6 Abs. 1 HgrG und § 7 Abs. 1 LHO SLH

10 § 10 Abs. 1 PBKG

anderweitige Zuwendungen die Autonomie der Selbstverwaltung nicht einschränken dürfen.

Zwischen-Fazit

Soweit Autonomie der Selbstverwaltung nicht eingeschränkt werden, ist die Pflegeberufekammer zur Annahme der Landesförderung verpflichtet.

C. Zur Bedeutung des Sperrvermerks

Der Sperrvermerk bezieht sich inhaltlich auf zwei Aspekte:

- die Durchführung einer Vollbefragung mit einer konkreten Fragestellung
- die Bedingung eines Einstellungsstopps

Auffällig ist hierbei, dass sich der öffentlich wahrnehmbare Protest der Kammer mehr gegen die Auflage der Umfrage unter den Mitgliedern richtet als gegen den verlangten Einstellungsstopp.

a) Zur Umfrage

Da die Pflegeberufekammer entsprechend den gesetzlichen Bestimmungen im Gesamtinteresse die beruflichen Belange aller Kammermitglieder wahrnehmen soll und zudem ausdrücklich auch der Beratung der Politik dient – beides entspricht auch der Selbstdarstellung der Kammer, ist nicht ersichtlich, warum die mit der Förderung verbundene Auflage zur Vollbefragung der Mitglieder ein unzulässiger Eingriff in die Autonomie und Selbstverwaltung sein könnte. Dies gilt umso mehr, dass es der Kammer und ihren Gremien selbstverständlich frei stünde, in einer solchen Umfrage ggf. auch andere Fragestellungen aufzuwerfen und das Ergebnis mit einer eigenen bewertenden Stellungnahme zu veröffentlichen. Allein aus der Tatsache, dass der Gesetzgeber die Auszahlung des Finanzausschusses, der der Höhe nach weit über die Kosten einer solchen Umfrage hinausgeht, an die Bedingung einer solchen Umfrage knüpft, ergibt sich – unter Berücksichtigung der erwähnten Aufgaben zur Interessenvertretung und Politikberatung – sicherlich kein unzulässiger Eingriff in die Autonomie und Selbstverwaltung. Dies gilt umso mehr, als dass das Ergebnis – ob nun für oder gegen die Zwangsmitgliedschaft in der Kammer - weder für die Kammer noch für die Politik eine Bindungswirkung hat. Welche Konsequenzen der Gesetzgeber aus dem Ergebnis der Umfrage zieht, bleibt im völlig überlassen. Eine Ablehnung des Kammerzwanges kann daher zur Abschaffung der Zwangs-Pflegekammer führen. Einen entsprechenden Automatismus gibt es aber nicht.

b) Zum Einstellungsstopp

Anders stellt es sich bei dem zweiten Vorbehalt zur Auszahlung des Landesauschusses. Die

Verhängung eines Einstellungsstopp ist eine klare Selbstverwaltungsaufgabe. Hier wäre eine Ablehnung der Landesförderung sicherlich nachvollziehbar. Dies gilt aber sicherlich nur dann, wenn dies auch tatsächlich die Autonomie der Selbstverwaltung beschränkt. Zu prüfen wäre also zunächst, welche geplanten Stellenbesetzungen im laufenden Jahr vorgesehen und durch einen solchen Stopp betroffen wären. Keine wirksame Einschränkung der Selbstverwaltungsautonomie mit der Annahme der Landesförderung läge jedenfalls dann vor, wenn keinerlei weitere Einstellungen vorgesehen wären. Soweit es nur um wenige oder unbedeutende Stellenbesetzungen geht, die von einer Annahme und einem Einstellungsstopp betroffen sind, so würde in der Abwägung die Verpflichtung zur einer sparsamen und wirtschaftlichen Haushaltsführung und dem Nachrang der Beitragsfinanzierung möglicherweise zurückstehen müssen. Soweit es sich um zahlreiche und auch im Sinne der Aufgabenerfüllung bedeutende Stellenbesetzungen geht, könnte eine Ablehnung der Annahme der Landesförderung mit Verweis auf die Autonomie der Selbstverwaltung begründet sein. Angesichts der wirtschaftlichen Bedeutung für die erheblich betroffenen Kammermitglieder bedarf es hier aber sicher einer nachvollziehbaren und auf Tatsachen beruhende Begründung.

Zwischen-Fazit

Eine Zurückweisung der Landesförderung mit der Begründung, dass die Bedingungen des Sperrvermerks einen unzulässigen Eingriff in die Selbstverwaltungsautonomie darstellen, lässt sich nicht mit der Auflage zur Durchführung einer Vollbefragung, ggf. aber mit dem verlangten Einstellungsstopp begründen.

D. Fazit

Hinsichtlich der Frage, ob und wie die Pflegeberufekammer über die Annahme des Landeszuschusses entscheiden kann, sind die Vorschriften zur Beachtung von Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit in der Haushaltsführung einerseits und die Frage der Autonomie der Selbstverwaltung andererseits abzuwägen. Dabei rückt der Inhalt des Sperrvermerkes für die Auszahlung der Landesförderung in den Fokus.

Eine Zurückweisung der Landesförderung kann sich ausschließlich auf die Bedingung des Landes nach einem Einstellungsstopp stützen. Eine solche Zurückweisung müsste aber entsprechend konkret begründet werden.

Die Aussage der Präsidentin der Pflegeberufekammer, die Kammerversammlung könne

„die im Sperrvermerk formulierten Bedingungen nicht beschließen“¹¹

entbehrt jeder Grundlage. Im Rahmen der Selbstverwaltung ist die Kammer einerseits verpflichtet eine sachgerechte Abwägung vorzunehmen und ggf. ebenfalls verpflichtet, die Annahme der Landesförderung zu beschließen. Andererseits steht es der Kammerversammlung selbstverständlich völlig frei, im Rahmen der Selbstverwaltung auch unabhängig von der Abwägung aus Überzeugung und eigenem Willen (oder Einsicht) der Annahme der Landesförderung nebst der Erfüllung der Bedingungen zuzustimmen.

Aus Sicht der Kammermitglieder ist durchaus vorstellbar, dass sich die Möglichkeit zum Widerspruch/zur Klage gegen die Beitragsveranlagung eröffnet, soweit die Pflegekammer bei der Entscheidung die notwendige Abwägung vermissen lässt und ggf. „leichtfertig“ die Landesförderung zurückweist.

* Der Autor ist seit 2009 Geschäftsführer des Bundesverbandes für freie Kammern e.V. (bffk). In dieser Funktion berät er seit einigen Jahren Kammern bzw. Kammerfunktionäre insbesondere in Fragen des Haushaltsrechts war dabei auch als Gutachter im gerichtlichen Verfahren bestellt. Er ist Autor der Verfassungsbeschwerde im Verfahren 1 BvR 1103/16, die vom Bundesverfassungsgericht zur Entscheidung angenommen wurde, und der Klagen in den Verfahren 10 C 6.15 (Urteil vom 09. Dezember 2015) und 8 C 9.19, 8 C 10.19 und 8 C 11.19 (Urteile vom 22. Januar 2020), die vom Bundesverwaltungsgericht alle im Sinne der Kläger entschieden wurden.

11 https://www.ndr.de/nachrichten/schleswig-holstein/Pflegeberufekammer-Wirbel-um-Urabstimmung_pflegekammer214.html