



**Bundesverband für freie Kammern**

Vorstand

Frank Lasinski (Vorsitzender)  
Kai Boeddinghaus (Bundesgeschäftsführer)  
Gabi Aubele  
Johann-Georg Leblang  
Daniel Buechner  
Carola Pauly  
Klaus Behrens  
Hans-Christian Pabst

Registergericht: Amtsgericht Berlin-Charlottenburg  
Registernummer: VR 29713 B

Riedelstraße 32, 34130 Kassel

www.bffk.de  
info@bffk.de  
Telefon: 0561 9205525  
Telefax: 0561 7057396

01. 02. 2023

Bundesverband für freie Kammern e.V.\*Riedelstr. 32\*34130 Kassel

**Ministerium für Soziales, Gesundheit und  
Integration - Baden-Württemberg**

**Else-Josenhans-Str. 6**

**70173 Stuttgart**

**Gesetz zur Errichtung der Pflegekammer Baden-Württemberg  
Gesetzesentwurf der Landesregierung, Drucksache – öffentliche Anhörung**

Sehr geehrte Damen und Herren,

über das Beteiligungsportal des Landes haben Sie zur Anhörung zum Gesetzesentwurf der Landesregierung über das Gesetz zur Errichtung der Pflegekammer in Baden-Württemberg eingeladen.

Wir fügen unsere schriftliche Stellungnahme in der Anlage bei.

Für Rückfragen und/oder weitere Informationen stehen wir Ihnen gerne zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüßen

kai boeddinghaus, Bundesgeschäftsführer

## **Stellungnahme des Bundesverbandes für freie Kammern e.V. (bffk) zum Entwurf eines Gesetzes über eine Pflegekammer in Baden-Württemberg. (Stand 01. Februar 2023)**

### **I. Vorbemerkung**

Der bffk lehnt die Einführung einer Pflegekammer mit Zwangsmitgliedschaft aus grundsätzlichen Erwägungen ab. Im Hinblick darauf, dass es aber auch bei der Einführung einer solchen Kammer gute und schlechte Lösungen gibt, teilen wir unsere Stellungnahme in zwei Teile. Im ersten Teil beschäftigen wir uns mit den grundsätzlichen Fragestellungen und Problemen. Im zweiten Teil gehen wir konkret auf den vorliegenden Gesetzentwurf ein und thematisieren die konkrete Umsetzung bzw. geben dort unsere Hinweise.

Aus Sicht des bffk erwähnens- und erwägenswert ist auch die Tatsache, dass es oftmals an der Fantasie fehlt sich eine Kammer als Körperschaft des Öffentlichen Rechts auf der Basis freiwilliger Mitgliedschaft vorzustellen. Dabei gibt es diesbezüglich mit der Vereinigung der Pflegenden in Bayern (VdPB) ein Musterbeispiel für eine in der Pflege mittlerweile auch fachlich anerkannte Körperschaft. Der Vergleich des Aufgabenprofils der VdPB und einer Pflegekammer zeigt, dass es hier um die identischen Aufgaben geht. Es läge im Gestaltungsspielraum der Politik, einer solchen Körperschaft auf der Basis freiwilliger Mitgliedschaft die notwendige Partizipation zu sichern.

Ohne sachliche und rechtliche Grundlage wird in der Debatte einer Kammer rein begrifflich schon mehr Bedeutung und Wirkung beigemessen als z.B. einem Pflegering oder eben der VdPB. Tatsächlich sind Funktion und Wirkung einer Kammer aber weder im Inland noch im Ausland zwingend an das Institut der Pflicht- oder Zwangsmitgliedschaft gebunden. So finden sich auch in den bisherigen Gesetzen für die Errichtung und den Betrieb von Pflegekammern Regelungen, die eine freiwillige Mitgliedschaft ermöglichen (vgl. auch im vorliegenden Gesetzentwurf in § 2 Abs. 2). Wirkungsmacht und Bedeutung einer Körperschaft des Öffentlichen Rechts, ob als Pflegekammer oder Pflegering, ergeben sich also tatsächlich aus den gesetzlichen Bestimmungen, die Einflussmöglichkeiten und Kompetenzen regeln. Ob die Körperschaft dann also Pflegering oder Pflegekammer heißt ist ebenso unerheblich wie ein Mitglieds- oder Beitragszwang.

## **II. Grundsätzliche Erwägungen zur Einrichtung einer Pflegekammer mit Mitglieds- und Beitragszwang**

Bereits der Streit um die Begrifflichkeiten von „gesetzlicher Mitgliedschaft“, „Pflichtmitgliedschaft“ und „Zwangsmithliedschaft“ offenbart das erhebliche Konfliktpotential um die Errichtung einer solchen Körperschaft. Die bitteren Erfahrungen aus Schleswig-Holstein und Niedersachsen zeigen wie umstritten die Errichtung einer solchen Kammer unter den Vorzeichen von Mitglieds- und Beitragszwang ist, und dass die Errichtung der dortigen Pflegekammern nicht dem Ziel einer gestärkten Interessenvertretung gedient haben, sondern zu einem erheblichen Maß an Spaltung der Pflege geführt haben.

Tatsächlich zeigen alle bisherigen Umfragen, dass sich die Mehrheit der Pflegekräfte eine - wie immer geartete - Stärkung der Pflege wünscht und dabei auch Pflegekammern eine positive Bewertung erfahren. Dies wird aus unserer Sicht aber verwechselt mit einer grundsätzlichen Unterstützung der Errichtung solcher Körperschaften mit Mitglieds- und Beitragszwang.

Auch die Umfrage in Baden-Württemberg ergibt hier kein anderes Bild. So wünschten sich zwar 68 Prozent der Befragten eine solche Kammer als starke Interessenvertretung (siehe hierzu in Abschnitt II. 3.). Gerade einmal 20 Prozent der Befragten haben dabei aber angegeben „*sich schon länger mit dem Thema beschäftigt*“ zu haben. Für 30 Prozent der Befragten war das Thema „*neu*“. 44 Prozent der Befragten hatten davon nur „*gehört*“. Auf solche Werte eine Zustimmung zu stützen, ist sachlich nicht zu rechtfertigen.

Noch geringer stellen sich die vermeintlichen Zustimmungswerte dar, wenn dies auch unter dem Gesichtspunkt einer Akzeptanz der vorgesehenen Beiträge betrachtet wird. 18 Prozent der Befürworter lehnen Beiträge ab. 47 Prozent der Befürworter würden Beiträge bis zu 9 Euro im Monat akzeptieren. Die bisherigen Erfahrungen zeigen jedoch, dass die erhobenen Beiträge teilweise deutlich höher liegen (siehe hierzu in Abschnitt II. 2.)

### **1. Grundrechtseingriff**

Unstrittig handelt es sich bei der Einführung einer Berufskammer mit Mitglieds- und Beitragspflicht um einen Grundrechtseingriff. Genauso unstrittig ist, dass eine solcher Grundrechtseingriff grundsätzlich zulässig sein kann. Zu erinnern ist hier aber an die Feststellungen von Prof. Dr. Mario Martini

*„Öffentlich-rechtliche Zwangsverbände sind danach - gemessen an den Rechtfertigungsanforderungen des Art. 2 Abs. 1 GG - rechtfertigbar, wenn sie*

*eine **legitime öffentliche Aufgabe** (...) erfüllen, wenn sie also der Erledigung solcher Aufgaben zu dienen bestimmt sind, an deren Erfüllung ein gesteigertes Interesse der Gemeinschaft besteht.<sup>107</sup> Die Errichtung muss überdies **Verhältnismäßigkeitsanforderungen** (...) genügen.“* (Prof. Dr. Mario Martini, "Rechtliche Grenzen und verwaltungspolitische Sinnhaftigkeit einer Pflegekammer" April 2012, Seite 42)

Eine entsprechende Abwägung lässt der vorliegende Gesetzentwurf vermissen. In der Erläuterung, warum es dieses Gesetzes bedürfe, wird unter Bezugnahme auf die Umfrageergebnisse „*als wichtigste Aufgaben*“ genannt:

*„Die Stellung der Pflegefachkräfte stärken, dem Bereich Pflege mehr Gehör verschaffen, die Anliegen der Pflegefachkräfte vertreten, an der Gesetzgebung beteiligt sein.“* (Abschnitt „A.1. Zielsetzung“ der Gesetzesbegründung)

Dies lässt sich als klassische Interessenvertretung bezeichnen. Die Einführung der Pflegekammer wird so auch öffentlich als Instrument zur Stärkung der Pflegekräfte dargestellt. Worum es bei der Errichtung der Pflegekammern tatsächlich geht, hat der Landespflegerat NRW in erfrischender Offenheit kommuniziert. Der Landespflegerat NRW, der ganz erheblich die Gründung einer solchen Körperschaft fördert, die unbedingt mit Mitglieds- und Beitragszwang verbunden sein soll, hat zu den Aufgaben einer Pflegekammer unmissverständlich ausgeführt:

*„Aus unserer Sicht geht es nicht in erster Linie darum, die Interessenvertretung der Pflege zu stärken, sondern darum die Menschen, die sich in einer hilfsbedürftigen oder hilflosen Situation befinden, davor zu schützen durch unqualifizierte Pflege Schaden zu erleiden. Dieses ist der primäre Zweck und die Legitimation einer Pflegekammer“* (Stellungnahme des Landespflegerates NRW zum Entschließungsantrag der Fraktionen SPD und Bündnis 90 / Die Grünen im nordrhein-westfälischen Landtag vom 07.02.2017 - Drucksache 16/11224 sowie Beschlussempfehlung und Bericht 16/14183; Hervorhebungen durch den Unterzeichner)

Und tatsächlich ist das gesamte Instrumentarium der Pflegekammer ausschließlich auf mögliche Interventionen in die Richtung der eigenen Mitgliedschaft ausgerichtet.

Dass und ggf. warum die Einrichtung einer Öffentlich-Rechtlichen Körperschaft, deren Aktivitäten im Bereich der Interessenvertretung zudem nur eines Teils der Pflegekräfte (Pflegehilfskräfte bleiben hier außen vor) eine ausreichend legitime öffentliche Aufgabe darstellen könnte, ist mehr als zweifelhaft.

Dass ein besseres Gehör und eine bessere Beteiligung der Pflege nur mit einer Öffentlich-Rechtlichen Körperschaft mit Mitglieds- und Beitragspflicht - also nur mit dem Grundrechtseingriff - erreicht werden könnte, ergibt sich ebenso wenig zwingend. Insbesondere die erfolgreiche Arbeit der Vereinigung der Pflegenden in Bayern (VdPB) belegt, dass es einer Zwangsmitgliedschaft ebenso wenig bedarf wie Zwangsbeiträge.

## **2. Zur Beitragspflicht**

Im Zusammenhang mit der Erhebung von Beiträgen verdienen die folgenden Aspekte eine genauere Betrachtung. Zunächst die Frage, warum nun ausgerechnet die Pflegekräfte als ökonomisch schwächste Beteiligte im System zur Zahlung herangezogen werden (a). Dann die Fragestellung nach der Höhe und Akzeptanz der geforderten Beiträge (b). Und schließlich die Auseinandersetzung mit dem Argument, nur eine beitragsfinanzierte Körperschaft könnte - auch gegenüber der Politik - ihre Unabhängigkeit bewahren (c). Und schließlich ist auch die Frage der Mittelverwendung (d) von Bedeutung.

### **a) Finanzierung durch die Pflegekräfte**

Nach unseren Erfahrungen gibt es innerhalb der Pflege - vorsichtig formuliert - einen erheblichen Unwillen, zur Finanzierung herangezogen zu werden. Die Pflegekräfte sind und fühlen sich in der Masse als ökonomisch schwächste Beteiligte im Gesundheitssystem. Neben der ganz praktischen Betroffenheit, nun mit - realistisch - 70 bis 120 Euro zu Beiträgen herangezogen zu werden, fühlen sich sehr viele Pflegekräfte durch die Heranziehung geradezu betrogen. Denn die Pflegekräfte nehmen schon bisher ein massives Versagen von Politik und Gesellschaft bei der Organisation von Pflege wahr. Die Defizite - fehlendes Personal, schlechte Bezahlung, Überlastung etc. - liegen auf der Hand. Und nun sollen ausgerechnet die Pflegekräfte für die Lösung des Problems bezahlen. Tatsächlich ist eine Zwangsmitgliedschaft mit Beitragspflicht nichts anderes als die Erhebung einer Sonderabgabe zulasten der Pflegekräfte. Und ganz offensichtlich dient die zu gründende Einrichtung gerade nicht in erster Linie der Stärkung einer Interessenvertretung für die Pflege wie es in der Begründung für den

Gesetzentwurf fälschlicherweise zu lesen ist und wie die gesamte Kommunikationspolitik rund um das Thema Pflegekammer glauben machen will. Hier sei nochmals auf die bereits erwähnte Stellungnahme des Landespflegerates NRW verwiesen, aus der sich die eigentliche Zielrichtung der Errichtung einer solchen Kammer ablesen lässt.

Die Erfüllung solcher Aufgaben mag durchaus im allgemeinen gesellschaftlichen Interesse liegen. Dann aber ist es auch eine gesellschaftliche Aufgabe, hierfür eine Finanzierung sicherzustellen.

Wenn also im Mittelpunkt der Arbeit der Pflegekammer die gesellschaftliche wichtige Aufgabe des Schutzes von Pflegebedürftigen vor unqualifizierter Pflege steht, drängen sich zwei Fragestellungen unmittelbar auf:

- Warum sollen nur die Pflegekräfte für die Finanzierung dieser gesellschaftlichen Aufgabe herangezogen werden? Warum bleiben Arbeitgeber, Pflegebedürftige und Angehörige hier außen vor?
- Wenn zur Sicherung einer institutionellen Unabhängigkeit im Sinne einer dann unabhängigen Interessenvertretung die Beitragspflicht verlangt wird, die Interessenvertretung aber gar nicht im Mittelpunkt der Aufgabenstellung der Pflegekammer steht, warum sollen dann die Pflegekräfte exklusiv zur Finanzierung herangezogen werden?

Aus Sicht des bffk ist die Finanzierung der geplanten Körperschaft nur durch die Pflegekräfte nicht zu rechtfertigen. Dies gilt sowohl im Hinblick auf deren ökonomische Status als auch im Hinblick auf die Aufgabenstellung der Kammer, die offenkundig eine gesamt-gesellschaftliche ist.

#### b) Höhe und Akzeptanz der geforderten Beiträge

Die sich aus der Umfrage ergebenden Werte für eine mögliche Akzeptanz der Beiträge genannten Zahlen (5 – 9 €/mtl.) sind hinsichtlich der tatsächlich wahrscheinlichen Beiträge deutlich zu niedrig angesetzt. Der bffk hat einen Vergleich der Beitragsforderungen der Kammern in Schleswig-Holstein, Niedersachsen und Rheinland-Pfalz erstellt, der verdeutlicht, dass der sich aus der Umfrage, genannte Wert, der ggf, noch akzeptiert würde, in keiner Weise realistisch sind

## Vergleich der Beitragserhebung in den Pflegekammern

Verdienst in 2017	Niedersachsen	Schleswig-Holstein	Rheinland-Pfalz
5000	0,00	0,00	30,00
7500	0,00	34,00	54,00
9000	0,00	34,00	54,00
10000	40,00	34,00	54,00
12500	50,00	51,00	84,00
15000	60,00	51,00	84,00
17500	70,00	68,00	84,00
20000	80,00	68,00	102,00
22500	90,00	85,00	102,00
25000	100,00	85,00	102,00
27500	110,00	102,00	102,00
30000	120,00	102,00	117,60
32500	130,00	119,00	117,60
35000	140,00	119,00	117,60
37500	150,00	136,00	117,60
40000	160,00	136,00	117,60
42500	170,00	153,00	117,60
45000	180,00	153,00	117,60
47500	190,00	170,00	117,60
50000	200,00	170,00	117,60
52500	210,00	187,00	117,60
55000	217,80	187,00	204,00
57500	217,80	204,00	204,00
60000	217,80	204,00	204,00
62500	217,80	221,00	204,00
65000	217,80	221,00	300,00
67500	217,80	238,00	300,00
70000	217,80	238,00	300,00
72500	217,80	238,00	300,00

Hierbei ist von erheblicher Bedeutung, dass von den Kammern bei der Beitragserhebung Bruttoeinkünfte zugrunde gelegt werden. In allen drei bisher existierenden Pflegekammer führt so bereits ein Brutto-Jahresverdienst von nur 17.500 € zu einem Beitrag von mehr als 5 €/mtl. Selbst wenn man davon ausgehen möchte, dass eine größere Anzahl von Pflegekräften in Baden-Württemberg zu höheren Beitragseinnahmen führen kann, so führt das im Ergebnis nicht zwingend zu niedrigeren Beiträgen. Denn in einem großen Bundesland mit einer Vielzahl von Pflegekräften steigt auch der Aufwand und damit die Kosten. Zu verweisen ist hier z.B. darauf, dass es in den Flächenländern ggf. dann Zweigstellen mit entsprechendem Finanzierungsbedarf gibt.

Erwähnung muss hier auch finden, dass die Beitragsveranlagung einer Wirtschaftskammer (z.B. IHK) deutlich niedriger ausfällt. Das beginnt damit, dass hier der Gewerbeertrag (dem Netto-Verdienst vergleichbar) zugrunde gelegt wird, es geht über niedrigere Grundbeiträge bis

hin zu höheren Freibeträgen. Es ist auffällig, dass es in den Wirtschaftskammern mittlerweile offenkundig ein größeres Problembewusstsein für prekäre Arbeitsverhältnisse gibt, als bei den Organisatoren der Pflegekammern. Bisher haben die Gesetzgeber die Festlegung von Mitgliedsbeiträgen in Rheinland-Pfalz, Schleswig-Holstein und Niedersachsen vollständig und ohne konkrete bindende Vorgaben in die Hände der Selbstverwaltung gelegt. Im IHKG und der HwO finden sich dagegen klare gesetzliche Regelungen hinsichtlich von Freibeträgen.

Zusammenfassend lässt sich feststellen, dass die bisher in Baden-Württemberg kommunizierten Beiträge wenig realistisch sind. Zudem ist schwer vermittelbar, warum geringfügig verdienende Selbstständige bei der Beitragsveranlagung in einer Wirtschaftskammer gesetzlich besonders geschont werden, während es eine solche gesetzlich normierte Schonung für ebenso oder noch schlechter verdienende Pflegekräfte nicht gibt.

#### c) Unabhängigkeit nur durch Beitragsfinanzierung

Zu den ideologischen Vorstellungen über das Funktionieren von Körperschaften und insbesondere den Kammern gehört auch das Bild, nur eine beitragsfinanzierte Arbeit sichere die Unabhängigkeit. Tatsächlich ist die Herkunft der Mittel dabei - fast völlig - irrelevant.

Tatsächlich ergibt sich die Unabhängigkeit der Tätigkeit der Körperschaft ausschließlich aus den gesetzlichen Bestimmungen. Sichert also der Gesetzgeber der Körperschaft exakt definiert den Rahmen der Unabhängigkeit mit den gesetzlichen Normen, so besteht diese Unabhängig losgelöst von der Finanzierung.

Als Beispiel seien hier die gesetzlichen Grundlagen für den Landesrechnungshof genannt. Seine Unabhängigkeit ergibt sich - völlig getrennt von der Finanzierung - durch die Ausgestaltung des Gesetz über den Rechnungshof Baden-Württemberg. Tatsächlich zeigen die Interventionen der politischen Akteure sowohl in Schleswig-Holstein als auch in Niedersachsen gegenüber den dortigen Kammern, dass die unabhängige Finanzierung keinerlei Garantie für eine besondere Autonomie bietet. Stattdessen braucht es - neben den notwendigen gesetzlichen Grundlagen - auch ein Mindestmaß an Akzeptanz durch die Mitgliedschaft und ein Mindestmaß an Ansehen in der Öffentlichkeit. Die Sicherung der Unabhängigkeit wird dabei neben den gesetzlichen Grundlagen ganz offenkundig wesentlicher durch eine Akzeptanz durch die Mitgliedschaft als durch die Erhebung von Zwangsbeiträgen gesichert.

Die Vorstellung, dass die Unabhängigkeit durch die Einschränkung staatlicher Finanzierung



leiden könne, wenn sich die Körperschaft Staat und Gesellschaft gegenüber zu kritisch äußern könnte, ist lebensfremd. Man stelle sich den Aufschrei vor, der durch die Öffentlichkeit ginge, wenn die öffentliche Finanzierung als Reaktion auf vermeintlich unliebsame Äußerungen der Körperschaft eingeschränkt werden sollte.

#### d) Verwendung der Mitgliedsbeiträge

Hinsichtlich der Mittelverwendung ergeben sich aus Sicht des bffk vier Problemstellungen, die in der bisherigen Debatte bzw. im Gesetzgebungsverfahren keine ausreichende Beachtung gefunden haben.

An erster Stelle ist hier daran zu erinnern, dass im Mittelpunkt der Aufgabenstellung der Kammer eben nicht die Interessenvertretung für die Mitglieder, sondern die Berufsaufsicht über die Mitglieder steht. Dass es seitens der Mitglieder für eine solche Verwendung ihrer (Zwangs-)Beiträge nur wenig Akzeptanz gibt, vermag nicht zu überraschen.

Ganz erheblich problematisch ist auch, die Verwendung von Beitragsmitteln für die Zahlung von Aufwandsentschädigungen. Dabei ist die Zahlung von Aufwandsentschädigungen dem Grunde nach nicht das Problem. Höchst umstritten sind hier aber die Maßstäbe und die Höhe der Ansprüche. Gerade weil die Befürworter der Pflegekammern diese als Zwangskorporation nach dem Muster der berufsständischen Kammern fordern, bestehen Befürchtungen. Denn die Geschichte der Zahlung von Aufwandsentschädigungen in den Berufskammern ist - soweit dies überhaupt öffentlich wurde - reich an Skandalen über eine maßlose Selbstbedienung (vgl. Berichte des Landesrechnungshofes Niedersachsen über die dortigen Ärztekammern). Es gibt seitens der Pflegekräfte eine erhebliche Sorge und ein erhebliches Misstrauen, dass eine vergleichbare Selbstbedienungsmentalität auch in der Pflegekammer um sich greifen könnte.

Auch die Weiterleitung von (Zwangs-)Beiträgen an eine Bundespflegekammer ist umstritten. Es kann kein Zweifel daran bestehen, dass ein solcher Zusammenschluss zulässig - ggf. auch sinnvoll - ist. Tatsächlich aber mangelt es auch hier - das zeigen **alle** Beispiele von überregionalen Zusammenschlüssen - an Transparenz. Verwendungsnachweise werden regelhaft weder erstellt noch veröffentlicht, es gibt eine Vielzahl an Beispielen von Aufgabenüberschreitungen in den überregionalen Zusammenschlüssen, die aus den Beitragsmitteln der Landeskammern finanziert werden, es gibt Belege (Niedersachsen) für eine Doppelalimentierung durch Aufwandsentschädigungen auf Bundes- und Landesebene und

nicht zuletzt gibt es ebenfalls Beispiele für eine symbiotische Beziehung von überregionalen Zusammenschlüssen der Kammern und Bundesfachverbänden. Nicht nachvollziehbar ist dabei, ob und in welchem Umfang Kammerbeiträge zur Subventionierung von Fachverbänden geleistet werden. Die bereits gegründete Bundespflegekammer weist bereits jetzt eine erhebliche und auffällige räumliche, organisatorische und personelle Nähe zum Deutschen Berufsverband für Pflegeberufe (DBfK) auf.

Und von ganz erheblicher Bedeutung ist schlussendlich die Tatsache, dass eine einfache Auswertung der Haushaltsplanungen der bestehenden Pflegekammern ergibt, dass der größte Anteil der Beiträge gar nicht für die Umsetzung der gesetzlichen Ziele (Berufsaufsicht / Interessenvertretung) zur Verfügung steht, sondern für die bürokratische Eigenverwaltung verwandt wird. Bei der Pflegekammer Niedersachsen lag der Anteil des Aufwandes für die Eigenverwaltung im Jahr 2019 bei gut 88 Prozent. Nur ein kleiner Rest von knapp 12 Prozent der Beitragseinnahmen stand also tatsächlich für die Erfüllung der gesetzlichen Ziele zur Verfügung.

Soweit sich eine Pflegekammer oder ein Pflegering aus freiwilligen Beiträgen oder staatlichen Zuwendungen finanziert, stellen sich die o.a. Fragestellungen so nicht. Denn ggf. können freiwillige Mitglieder ihre Mitgliedschaft beenden, wenn sie ein strukturelles Problem mit der Mittelverwendung haben. Der Gesetzgeber schließlich kann über die Verwendungsnachweise einen sachgerechten Gebrauch der zur Verfügung gestellten Finanzen überwachen. Ein normales Zwangsmitglied einer Pflegekammer hat zwar rechtstheoretisch, in der Praxis aber keinerlei Abwehrrechte.

### **3. Interessenvertretung**

Liest man die Rechtfertigung für den vorliegenden Gesetzentwurf und die Aufmachung der Studie, so geht es um den Aufbau einer Organisation, die eine wirkmächtige und eigenständige Interessenvertretung für die Pflege sein soll.

Dies entspricht auch der Öffentlichkeitsarbeit, die von den Befürwortern der Errichtung einer Kammer mit Mitglieds- und Beitragszwang in den letzten Jahren betrieben wurde. Das zentrale öffentlich wahrnehmbare Argument für eine solche Kammer war, dass es „**eine** Stimmer für die Pflege brauche“ bzw. dass die Pflege dann „mit **einer** Stimme sprechen“ könne. Der Begründungstext zum Gesetz belegt: Die Botschaft ist beim Gesetzgeber angekommen.

Tatsächlich aber fehlt dieser Botschaft jeder Bezug zur Realität.

In Abschnitt II.1. haben wir bereits belegt, dass die wichtigsten Befürworter der Pflegekammer selber die Interessenvertretung gar nicht als zentrale Aufgabe ansehen. Wenn man dann noch feststellen muss

- dass eine allgemeine Interessenvertretung schon rechtlich (u.a. Konkurrenzverbot) unzulässig ist,
- dass es selbstverständlich weitere Verbände geben wird, die eigene (andere) Positionen vertreten werden, weil es auch in der Pflege erheblich disparate Interessen gibt,
- dass **eine** Stimme für die Pflege schon deswegen ausgeschlossen ist, weil aus rechtlichen Gründen die große Gruppe der Pflegehilfskräfte außen vor bleibt,
- dass angesichts der Ablehnungen zur Einrichtung von Pflegekammern mit Mitglieds- und Beitragszwang in Bayern, Hessen, Berlin, Brandenburg und Hamburg (im Saarland und in Bremen ist eine eigenständige Pflegekammer mit Mitglieds- und Beitragszwang neben den bereits bestehenden Arbeiterkammern wohl ausgeschlossen) auch eine wirkmächtige Bundeskammer unrealistisch bleiben muss,
- dass selbst auf der Ebene einer Bundeskammer schon unter den bisherigen Körperschaften in Schleswig-Holstein, Niedersachsen und Rheinland-Pfalz die disparaten Interessen so wirkmächtig sind, dass eine Zusammenarbeit mit der Vereinigung der Pflegenden in Bayern (VdPB) abgelehnt wird, nur weil es dort kein Mitglieds- und Beitragszwang gibt,

dann wird deutlich, dass das Argument von der „einen Stimme für die Pflege“ zur Durchsetzung der Pflegekammer sehr wirksam war. Mit der Realität aber hat das wenig zu tun. Vor diesem Hintergrund ist der Gesetzgeber aus Sicht des bffk gut beraten, zu prüfen, ob tatsächlich der Grundrechtseingriff der Errichtung einer solchen Körperschaft mit Mitglieds- und Beitragszwang gerechtfertigt ist, oder ob ein weniger die Grundrechte beschneidendes Mittel wie der Errichtung einer Körperschaft ohne Mitglieds- und Beitragszwang (z.B. wie in Bayern mit einem vergleichbaren Aufgabenprofil) das gewünschte Ziel erreichen kann.

#### **4. Gesetzgebung**

Wie in Niedersachsen (mit dem Kammergesetz für die Heilberufe in der Pflege – PflegeKG) und

und Schleswig-Holstein (mit dem Pflegeberufekammergesetz – PBKG) plant nun auch Baden-Württemberg zur Einführung der Pflegekammer ein eigenständiges Gesetz.

Darin sehen Kritiker eine Benachteiligung der Pflege, die damit den anderen Heilberufekammern nicht auf Augenhöhe begegnen könne. Eine solche Kritik ist wenig hilfreich. Dass die Form der Gesetzgebung ein Hinweis auf eine Gleichrangigkeit oder Benachteiligung geben könne, ist eine fachlich nicht zu belegende Behauptung.

Tatsächlich bietet der Erlass eines eigenständigen Gesetzes **aus Sicht des bffk** erhebliche Chancen. Denn eine bloße Erweiterung des Heilberufsgesetz würde der Thematik nicht gerecht. Das liegt vor allem daran, dass in den traditionellen Heilberufegesetzen z.B. die Themen „Binnendemokratie“, „Transparenz“, „Aufgabenkanon (positiv/negativ)“ und „Mittelverwendung“ in sehr rudimentärer Weise abgehandelt wurden und werden. Mit der bloßen Erweiterung des HeilBerG für eine Zuständigkeit auch für die Pflegekräfte würden diese Defizite, aus denen in den bestehenden berufsständischen Kammern erhebliche Missstände folgen, perpetuiert. Dem Anspruch an eine moderne zeitgemäße Gesetzgebung, die den berechtigten Erwartungen an gesetzliche Mindestanforderungen hinsichtlich der Themenbereiche „Binnendemokratie“, „Transparenz“, „Aufgabenkanon (positiv/negativ)“ und „Mittelverwendung“ würde diese Herangehensweise nicht gerecht. Leider zeigt aber der vorliegenden Entwurf, dass diese Chance nicht genutzt wird.

Die auch im Heilberufsgesetz vorhandene „*fehlende Regelungstiefe*“ (Prof. Dr. Winfried Kluth, Vorsitzender des Instituts für Kammerrecht, Halle) wird auch im vorliegenden Gesetzentwurf fortgeschrieben (siehe hierzu in Abschnitt III.25.). Dazu kommt ein von etlichen Rechnungshöfen bemängeltes Defizit in der Rechtsaufsicht. Der vorliegende Gesetzentwurf lässt nicht ansatzweise erkennen, dass ein Versuch unternommen wird, diesen Aspekten Aufmerksamkeit zu zollen. Stattdessen ist es weitgehend eine Übernahme der bisherigen Regelungen der berufsständischen Kammern in das neue Pflegekammergesetz.

An zwei Beispielen soll dieser offensichtliche Mangel an Regelungstiefe deutlich gemacht werden:

- An keiner Stelle des Gesetzes ist geregelt, ob und wie Mitglieder der Kammerversammlung Auskunftsrechte gegenüber der Kammer/dem Kammervorstand geltend machen können. In der Kommunalordnung findet sich hier ein ausführlich beschriebenes Regelwerk zur gesetzlichen Absicherung von Minderheitenrechten. All dies überlässt der Gesetzgeber hier der Ausgestaltung durch die Selbstverwaltung. Die Praxis des bisherigen Kammerwesens aber zeigt, dass dies zu einem eklatanten Mangel

an demokratischen Mindeststandards in den Kammern führt. Dass aber Selbstverwaltung und eine klare und notwendige Regelungstiefe kein Widerspruch sind, zeigt wie o.g. die gesetzliche Ausgestaltung der kommunalen Selbstverwaltung.

- Klare Regeln zur Pflicht zur Veröffentlichung bzw. Öffentlichkeit (z.B. das Recht zur Teilnahme an den Kammerversammlungen nicht nur für Mitglieder sondern auch die Presse) der Kammerarbeit lässt der Gesetzentwurf weiter vollständig vermissen. Überhaupt wird im Hinblick auf die Verpflichtung zu Transparenz und Öffentlichkeit übersehen, dass die Kammer ganz offensichtlich in öffentlichem Auftrag tätig ist. Eine Transparenzverpflichtung besteht also nicht nur gegenüber den Kammermitgliedern, sondern auch gegenüber der Öffentlichkeit (Presse).

Stattdessen verfolgt der Gesetzentwurf hier ein veraltetes obrigkeitstgläubiges Modell, in dem zwar Auskunftspflichten der Kammermitglieder gegenüber der Kammer definiert sind (§ 26) und dafür ggf. auch Sanktionen benannt werden, während umgekehrt keine konkreten Festschreibungen zu finden, wann, wie und worüber die Kammer zur Transparenz verpflichtet ist.

### **III. Konkrete Anmerkungen zum Gesetzentwurf**

Wie in der Vorbemerkung verdeutlicht will der bffk nicht bei der grundsätzliche Kritik stehen bleiben. Im folgenden finden sich daher konkrete Anmerkungen, Hinweise und Anregungen zu den konkreten vorgesehenen gesetzliche Neuregelungen.

#### **1. zum Abschnitt „D. Kosten für die öffentlichen Haushalte (ohne Erfüllungsaufwand)“**

Der Gesetzentwurf sieht eine Anschubfinanzierung für den „*Vorbereitungs- und Gründungsprozesses*“ in Höhe von 3,9 Mio. Euro“ vor.

Nach bisherigen Erfahrungen dürfte die Bereitstellung dieser Mittel für die Errichtung nicht annähernd ausreichen. In Nordrhein-Westfalen lief der Errichtungsprozess über die Jahre 2020, 2021 und 2022. Alleine im Jahr 2021 betrugen die Kosten dafür 3.000.548,00 Euro. Im Rumpfbjahr 2020 waren es zusätzlich rd. 100.000,00 Euro. Für das zweite volle Gründungsjahr 2022 liegen noch keine Zahlen vor. Es muss allerdings damit gerechnet werden, dass die Kosten nochmals über den Ausgaben des Jahres 2021 gelegen haben.

Zudem ist erstaunlich, dass man in Baden-Württemberg aus den Erfahrungen aus Niedersachsen und Schleswig-Holstein, wo die Länder eine Anschubfinanzierung über den Gründungsprozess hinaus beschlossen haben, nichts gelernt zu haben scheint. Auch in Nordrhein-Westfalen hat der Landtag – nachträglich wie in Niedersachsen und Schleswig-Holstein – eine Anschubfinanzierung der zum Ende des Jahres 2022 errichteten Kammer bis ins Jahr 2027 beschlossen.

Die klare Erklärung des Landes, wonach

*„Eine über die Finanzierung des Gründungsausschusses hinausgehende Beteiligung des Landes an der Finanzierung der Pflegekammer (...) nicht erfolgen“*

wird, wird nach allen Erfahrungen von den Pflegekräften als Schlag ins Gesicht empfunden. Nur in der Logik ideologisch geprägter Kammerfunktionäre liegt die Vorstellung, dass die Unabhängigkeit einer Pflegekammer alleine über eine Beitragsfinanzierung zu sichern sei (siehe hierzu im Abschnitt II.2.c).

Bemerkenswert ist dabei, dass in Niedersachsen, Schleswig-Holstein und Nordrhein-Westfalen, wo dann nachträglich eine öffentliche Finanzierung beschlossen wurde, von diesem ideologischen Argument nichts mehr zu hören war.

## **2. Zum Abschnitt „G Sonstige Kosten für Private“**

Zu lesen ist in der Gesetzesbegründung:

*„Nach der Errichtung der Landespflegekammer entsteht ein laufender jährlicher Aufwand für die Mitglieder in Höhe von zirka 6 Millionen Euro“*

Eine solche Äußerung muss also vorsätzlich irreführend bezeichnet werden. Der Jahresetat der Pflegekammer im benachbarten kleineren Rheinland-Pfalz lag bereits im Jahr 2020 bei 6.307.762,73 Euro.

Wenn in der Begründung dann zu lesen ist

*„bei der Gestaltung der Beitragsordnung gemäß § 22 Absatz 1 soziale Aspekte zu berücksichtigen sind, die bis hin zu einer Beitragsfreistellung reichen könnten“*

so muss hier erwähnt werden, dass im Gesetzentwurf diesbezüglich nur geregelt ist, dass

*„aus sozialen Gründen (...) in der Beitragsordnung für bestimmte Personen oder Gruppen von Kammermitgliedern Beitragsermäßigungen und auch Beitragsfreistellungen festgelegt werden“*

**„sollen“**. Und in der Begründung ist auch nur die Rede davon, solche sozialen Aspekte **„könnten“** zur einer Reduzierung oder zu einem Verzicht von Beiträgen führen. Fakt ist, dass es es in keinem der Bundesländer, in denen Pflegekammern bisher errichtet waren oder sind, solche Beitragsreduzierungen oder -freistellungen geregelt sind.

Zu verweisen ist hier darauf, dass solche Vorgaben für eine Beitragsreduzierung oder gar einen Erlass im Bereich der Wirtschaftskammern aus guten Gründen gesetzlich geregelt sind und nicht der Autonomie der Selbstverwaltung überlassen worden sind.

Bemerkenswerterweise findet sich in diesem Abschnitt keinerlei Hinweis darauf, dass die Errichtung der Pflegekammer mit Zwangsmitgliedschaft und Beitragspflicht tatsächlich auch Auswirkungen auf Private Dritte hat. In einem angespannten Arbeitsmarkt – dies belegen zahlreiche Beispiele u.a. aus Rheinland-Pfalz – haben sich dortige Arbeitgeber gezwungen gesehen, den Mitarbeiter\*innen hinsichtlich der Kammerbeiträge eine Kostenübernahmeerklärung abzugeben (z.B. Uni-Klinikum Mainz).

### **3. Zu § 2 (1)**

Die vorgesehene gesetzliche Neuregelung verkennt das erhebliche Konfliktpotential um die genaue Eingrenzung des betroffenen Personenkreises in der Pflege. Während es in den anderen vom Heilberufsgesetz erfassten Berufsgruppen wenig Probleme gibt, zeigen die Erfahrungen aus Rheinland-Pfalz und Niedersachsen, dass die erhebliche Fluktuation in der Pflege und die damit einhergehende Veränderung der beruflichen Tätigkeit von examinierten

Pflegekräften hin zu anderen Berufsfeldern zu diesen erheblichen Konflikten führt.

Der Gesetzgeber in Schleswig-Holstein hatte dabei bestimmt, dass die Verpflichtung zur Mitgliedschaft die trifft, die

*„einen dieser Berufe in Schleswig-Holstein ausüben; die Ausübung des Berufes umfasst jede Tätigkeit, bei der berufsgruppenspezifische Fachkenntnisse vorausgesetzt, eingesetzt oder lediglich mitverwendet werden.“* (§ 2 Abs. 1 Nummer 2 PBKG; Hervorhebung durch den Unterzeichner)

In Niedersachsen ist der Gesetzgeber weiter gegangen und hat geregelt:

*„Eine Berufsausübung liegt bereits dann vor, wenn bei der Tätigkeit Kenntnisse und Fähigkeiten, die Voraussetzung für die Erteilung der Erlaubnis zum Führen der Berufsbezeichnung waren, eingesetzt werden oder auch nur eingesetzt oder mit verwendet werden können“* (§ 2 Abs. 2 Satz 2 PflegeKG; Hervorhebung durch den Unterzeichner)

Während also in Schleswig-Holstein als Anknüpfungsmerkmal für die Mitgliedschaft auf die tatsächliche Tätigkeit abgestellt wurde, reichte in Niedersachsen die reine Möglichkeit, ggf. auf entsprechende Kenntnisse zurückzugreifen.

Dies führte in Niedersachsen zu der absurden Situation, dass eine ehemalige Pflegekraft, die nach einem späteren Studium der Betriebswirtschaft als Controllerin in einem Krankenhaus arbeitet, zur Pflichtmitgliedschaft verpflichtet wurde. Hätte sie ihre neue Tätigkeit in einem Versicherungsunternehmen ausgeführt, wäre sie von der Kammerpflicht befreit gewesen.

Soweit der Gesetzgeber in Baden-Württemberg hier nicht bereits klarere gesetzliche Bestimmungen trifft, wird dies absehbar zu einer Fülle von gerichtlichen Verfahren führen müssen. **Der bffk regt dabei an**, dass sich eine entsprechende gesetzliche Klarstellung an der Rechtsprechung des VG Koblenz (Urteil vom 09.März 2018 - 5 K 1084/17.KO) orientiert.

#### **4. Zu § 2 (2)**

Hier ist geregelt, dass die neue Pflegekammer auch freiwillige Mitglieder aufnehmen kann. Nur hinsichtlich des Personenkreises gemäß § 2 Abs. 2 Nr. 2 ist dann bestimmt, dass „diese(...)



nicht dem Kammerrecht“ unterliegen. Wenn es sodann aber allgemein für alle freiwilligen Mitgliedschaften heißt

*„Die Landespflegekammer regelt die Einzelheiten ihrer Mitgliedschaft und die Erhebung des Beitrags durch Satzung“*

so öffnet dies die Tür für mögliche Konflikte, in welchem Maße freiwillige Mitglieder in den Gremien der Kammer die Kammerarbeit bestimmen. **Aus Sicht des bffk braucht es hier eine Klarstellung**, in welchem Maße freiwillige (ggf. berufsferne) Mitglieder ehrenamtliche Funktionen wahrnehmen können. Gemäß § 12 stehen diesen Mitgliedern ohne ersichtliche Beschränkungen das Wahlrecht und die Wählbarkeit zur Kammerversammlung und zum Kammervorstand zu. Aus der durch die Pflichtmitgliedschaft vorliegenden Grundrechtseinschränkung folgt aus unserer Sicht ein Recht der Mitglieder, vor einer denkbaren Fremdbestimmung der Selbstverwaltung durch berufsfernere freiwillige Mitglieder geschützt zu werden.

#### **5. Zu § 5**

Bundesweit gibt es seit Jahren erhebliche Konflikte um die Aufgabenwahrnehmung der Kammern. Dies hat vor allem - aber nicht nur (vgl. BVerwG, Urteil vom 17. Dezember 1981 - 5 C 56.79) - in den Wirtschaftskammern zu einer Vielzahl von gerichtlichen Verfahren geführt, in denen die (Un-)Zulässigkeit von Äußerungen oder Tätigkeiten der Kammern thematisiert wurden.

In Niedersachsen und Rheinland-Pfalz gab es durch Gerichte entschiedene Konflikte um die öffentlichen Äußerungen der neuen Pflegekammern. Dabei stehen Äußerungen der Kammern zur Bezahlung, zur Gründung von Gewerkschaften und sozialrechtlichen Aspekten im Streit. Insbesondere unter Berücksichtigung des von Prof. Dr. Martini betonten Gebotes der notwendigen Abgrenzung zu den Gewerkschaften bzw. des Schutzes der gewerkschaftlichen Tätigkeit scheinen deutliche Regelungen notwendig. Martini hat hervorgehoben:

*„Die Konkurrenzsituation zwischen Pflegekammern und Gewerkschaften kann einen Verdrängungseffekt zulasten der im Pflegebereich spezialisierten Gewerkschaften aus ihrem Funktionsbereich auslösen.“ (Prof. Dr. Martini, a.a.O., Seite 68)*

Streitpunkt sind aber sehr oft auch Äußerungen, denen die notwendige Legitimation fehlt, die nicht die gebotene Zurückhaltung wahren und - von erheblicher Bedeutung - abweichende Meinungen innerhalb der Mitgliedschaft nicht ausreichend berücksichtigen. Insbesondere der letzte Punkt ist angesichts der unbestritten disparaten Interessen in der Pflege von Bedeutung. **Der bffk regt daher an**, dass der Gesetzgeber den Aufgabenkanon in § 5 entsprechend einer Regelung im IHKG (vgl. § 1 Abs. 5 IHKG) auch eine deutliche Negativabgrenzung vornimmt, wonach tarif-, arbeits- und sozialrechtliche Interessen nicht von der Kammer wahrgenommen werden. An dieser Stelle sind **aus Sicht des bffk** im Sinne einer gebotenen Regelungstiefe auch den Klarstellungen des Bundesverwaltungsgerichtes (vgl. BVerwG, Urteil vom 23. Juni 2010 - 8 C 20.09) Raum zu geben.

#### **6. Zu § 9 (3)**

Im Entwurf ist zu lesen:

*„Sofern eine Fassung einer Satzung bei der Landespflegekammer angefordert wird, ist sie in der gewünschten Form zuzuleiten. Durch Satzungsrecht kann hierfür ein Kostenaufwand in Rechnung gestellt werden.“*

Hier fehlt es an einer gesetzlichen Transparenzverpflichtung der Kammer. Der **bffk rät dringend dazu**, die Kammer zu verpflichten aktuelle und vergangene Satzungsbestimmungen ohne Einschränkung auf der Internetseite zu veröffentlichen. Dies entspricht einerseits der öffentlich-rechtlichen Praxis in allen Teilen der Gesellschaft. Andererseits dürfte es wohl den minimalsten Rechten von Zwangsmitgliedern entsprechen, jederzeit Zugriff auf alle Rechtsgrundlagen der Körperschaft, zu deren Mitgliedschaft sie verpflichtet sind. Zugriff zu erhalten.

#### **7. Zu § 9 (4)**

Zur Vermeidung unnötiger Wiederholungen wird auf die Ausführungen im Abschnitt zuvor verwiesen.

#### **8. Zu § 11**

Die gesetzlichen Vorgaben zur Wahl der Kammerversammlung sind aus Sicht des bffk fahrlässig oberflächlich. Es fehlt vollständig an Vorgaben, die eine gleichmäßige Vertretung der

Regionen und unterschiedlichen Berufsgruppen in der Kammerversammlung sicherstellen. Es fehlt an der Bestimmung der Mitgliederzahl (anders als z.B. beim Gründungsausschuss; vgl. § 38 Abs. 2). Es fehlt an einer verbindlichen Festlegung der Länge der Wahlperiode. Es fehlt an Bestimmungen, ob und wie ggf. eine laufende Wahlperiode vorzeitig beendet werden könnte. Genauso wenig regelt das Gesetz fest, dass oder ob für Kandidaturen sogenannte „Stützunterschriften“ verlangt werden können. Angesichts des bei den aus den Wirtschaftskammern aber auch aus berufsständischen Kammern bekannten Konflikten um die Wahlen zu den Kammerversammlungen **regt der bffk** eine notwendige Konkretisierung an. Dabei ist **aus Sicht des bffk** ein Verzicht auf Stützunterschriften bzw. eine Festlegung auf eine niedrige Hürde gesetzlich festzuschreiben, eine maximale Länge der Wahlperiode auf 5 Jahre ist zu regeln und ebenso eine Regelwerk für eine vorzeitige Beendigung der Wahlperiode.

Bundesweit ist dem bffk kein einziger Fall bekannt, in dem ein entsprechendes Gesetzeswerk – gerade an einer solch bedeutsamen Stelle – so oberflächlich und lückenhaft formuliert ist.

### **9. Zu § 12 (3)**

Dass „insbesondere Altenpflegehelferinnen, Altenpflegehelfern, Krankenpflegehelferinnen, Krankenpflegehelfern sowie Pflegeassistenzkräften“ nicht zur Mitgliedschaft in der Pflegekammer gesetzlich verpflichtet werden dürfen, ergibt sich unstrittig aus dem Verfassungs- und Europarecht.

Warum nach dem Gesetzentwurf dieser Personenkreis als einzige Gruppe freiwilliger Mitglieder beim Wahlrecht diskriminiert wird, ist nicht nachvollziehbar. Es braucht eine grundsätzliche Klarstellung, wer in einer Körperschaft des Öffentlichen Rechts wählen darf und wählbar ist (siehe hierzu auch im Abschnitt III.4). Aus **Sicht des bffk** sind Wahlrecht und Wählbarkeit aller freiwilligen Mitglieder kritisch zu beurteilen. Die wie hier geregelte punktuelle Diskriminierung der Altenpflegehelferinnen, Altenpflegehelfern, Krankenpflegehelferinnen, Krankenpflegehelfern sowie Pflegeassistenzkräften mutet mehr als befremdlich an.

### **10. Zu § 14**

Zunächst fällt auf, dass es völlig an jedweder Bestimmung fehlt, ob es bei der

*„auf Vorschlag der Hochschulen, an denen Pflegewissenschaften gelehrt wird,*

*vom Wissenschaftsministerium“*

benannten Vertretung der Hochschulen in der Vertreterversammlung sich um einen oder mehrere Personen handelt. Genauso wenig ist ersichtlich, ob es eine Vertretung mit vollen (Stimm- und Rede-) Rechten handelt, oder ob es sich hier ggf. um eine beratende Mitgliedschaft handelt.

Wenn zugleich in § 2 für solche Personen die Tür zu freiwilligen Mitgliedschaft geöffnet ist, erschließt sich in der Sache nicht, warum es hier noch einer weiteren besonderen Entsendung durch das Wissenschaftsministerium bedarf. **Der bffk empfiehlt** die ersatzlose Streichung von § 14)

#### **11. Zu § 16 (1)**

Zunächst fehlt es hier an einer Bestimmung, wonach die Mitglieder der Kammerversammlung berechtigt sind, Fraktionen zu bilden.

Dann fehlt eine Bestimmung, dass die Mandate in den Organen gemäß § 16 Abs. 1 Nr. 1 – 5 nach dem Verhältniswahlrecht zu wählen sind. **Der bffk empfiehlt dringend** entsprechende Ergänzungen.

#### **12. Zu § 16 (3)**

Mit der Errichtung der Pflegekammern wird das Narrativ verbunden, dass hier „die Pflege“ eine Stimme bekommt.

Ohne eine klare gesetzliche Bestimmung wonach ehrenamtliche Mitglieder von Kammerorganen für ihre Tätigkeit vom Arbeitgeber freizustellen sind (vgl. § 32 Abs. 2 Gemeindeordnung für Baden-Württemberg; vgl. § 9 Abs. 8 des Gesetzes über die Arbeitnehmerkammer im Lande Bremen; vgl. § 8 Gesetz Nr. 1290 über die Arbeitskammer des Saarlandes), wird ein solches ehrenamtliches Engagement für eine „einfache“ Pflegekraft nicht zu leisten sein. **Der bffk empfiehlt hier** eine entsprechende Regelung. Andererseits besteht die Gefahr, dass die Kammer zu einer „Kammer der Funktionäre“ gerät, in deren Kammerversammlung nur die mitwirken können, die von Arbeitgebern und Verbänden Freistellungen zur Durchsetzung partikulärer Lobbyinteressen erhalten.

Wenn hier bestimmt werden soll, dass für den/die Vorsitzende/n und die Stellvertretung

*„nach dem Ausscheiden aus dem Amt ein Übergangsgeld gewährt werden“*

kann, so entspricht dies zwar den gängigen Regelungen in zahlreichen Berufskammern. Gleichzeitig aber spiegelt dies auch die sachlich in keiner Weise zu rechtfertigende Praxis wieder, die Kammerfunktionären ermöglicht, sich mit Zwangsbeiträgen die Taschen zu füllen. Es ist eine (richtige) Sache, Auslagen und Zeitversäumnisse zu entschädigen. Es ist eine andere Sache, für ein Ehrenamt nach dessen Beendigung noch Zahlungen zu leisten. Wofür solche Zahlungen zu leisten sein könnten, worauf sich solche Ansprüche gründen könnten, vermag auch die Begründung zum Gesetzentwurf nicht zu vermitteln. Der bffk erlaubt sich hier insbesondere auf die Feststellungen des Landesrechnungshofes in Niedersachsen zur überbordenden Alimentierung der Funktionäre der dortigen Landesärztekammer zu verweisen. **Der bffk empfiehlt daher nachdrücklich**, diesen Satz ersatzlos zu streichen.

### **13. Zu § 17**

Eine Verpflichtung zur Verschwiegenheit kann **aus Sicht des bffk** nur gelten für Tatsachen, die ihrem Wesen nach der Verschwiegenheit unterliegen. Wenn die Mitglieder der Kammerversammlung in Ausübung ihres Mandates ihrer Wählerschaft verpflichtet sind, so muss ihnen ganz selbstverständlich das Recht zustehen, über die anstehenden oder vergangenen Beratungsgegenstände öffentlich zu kommunizieren und zu debattieren.

Gleichzeitig fehlt es hier an einer Bestimmung, wonach im Streitfall auch der Weg in die allgemeine Verwaltungsgerichtsbarkeit eröffnet ist.

### **14. Zu § 18 (2)**

Siehe hierzu im Abschnitt „11. Zu § 16 (1)“

### **15 Zu § 19 (3)**

Hier ist **aus Sicht des bffk** grundsätzlich zu bestimmen, dass die Kammerversammlung sich ein unabhängiges Präsidium wählt und die Mitglieder des Vorstandes hier nicht wählbar sind. Es gehört bundesweit und über die Grenzen der unterschiedlichen Kammern hinweg zu den Missständen der Kammerorganisation, dass die im demokratischen System völlig

selbstverständliche Trennung zwischen dem Vorsitz des parlamentarischen Gremiums und dem Vorsitz der Körperschaft hier nicht zwingend vorgeschrieben wird. Die kann-Bestimmung des Entwurfs erscheint nicht ausreichend.

#### **16. Zu § 20**

Eine Vorgabe, wonach die Bildung eines Haushaltsausschusses mit nur drei Mitgliedern möglich ist, mutet geradezu absurd an. Der Gesetzentwurf öffnet hier der Intransparenz und dem strukturellen Mangel einer funktionierenden Binnendemokratie Tür und Tor.

**Der bffk rät dringend** zu einer Konkretisierung, die eine Mindestgröße vorschreibt, die unter Berücksichtigung des Verhältniswahlrechts (siehe hierzu auch im Abschnitt III.11.).

#### **17. Zu § 22**

Hinsichtlich der fehlenden Vorgaben zur Freigrenzen für Beitragsreduzierungen und/oder -freistellungen wird zur Vermeidung unnötiger Wiederholungen auf die Ausführungen im Abschnitt III.2. verwiesen.

**Aus Sicht des bffk** dringend zu regeln ist hier aber, dass die Beiträge monatlich erhoben werden. In Verbindung mit § 25 Abs. 2 bedeutet dies, dass eine Regelung einer kalenderjährlichen Beitragserhebung, die im Falle eines späteren Beitritts oder früheren Ausscheidens dennoch vollständig zu leisten wäre, ausgeschlossen wird. Eine solche kalenderjährliche Beitragserhebung ist durchaus üblich.

#### **18. Zu § 24 (3)**

Die Regelung des § 24 Abs. 3 sichert nur eine Schein-Transparenz. Es ist völlig lebensfremd, dass ein einfaches Mitglied der Kammer die Zeit und den Aufwand aufbringen könnte, um – noch dazu in einem begrenzten Zeitfenster – Einsicht in den Jahresabschluss zu nehmen. Mit der Regelung der Einsichtnahme ist damit gleichzeitig – nach vielen unschönen Erfahrungen – der Umstand verbunden, dass ggf. wirklich nur geschaut werden darf. Teilweise wurden und werden andernorts nicht nur Kopien verweigert. Selbst das Anfertigen von Notizen ist nach Kenntnis des bffk bei solchen Einsichtnahmen verboten werden.

Vor dem Hintergrund dieser Erfahrungen und der Tatsache, dass die Pflegekammer einen allgemeinen öffentlichen Auftrag erfüllt und mithin auch der gesamten Öffentlichkeit verpflichtet ist, kann **aus Sicht des bffk** nur gelten, dass Haushaltspläne, Jahresabschlüsse und

Rechnungsprüfungsbericht vollständig und dauerhaft auf der Internetseite der Kammer zu veröffentlichen sind.

#### **19. Zu § 24 (5)**

Grundsätzlich fehlt hier die Bestimmung, wonach **allen** Mitgliedern der Kammerversammlung der vollständige Rechnungsprüfungsbericht vor der Beschlussfassung gemäß § 24 Abs. 5 zuzuleiten ist.

Angesichts der Tatsache, dass aus den Wirtschaftskammern bekannt ist, dass oftmals nur mündliche Zusammenfassungen vorgetragen werden, dass aus der Pflegekammer Rheinland-Pfalz bekannt ist, dass ein erstellter Bericht auch auf Anfrage nicht ausgehändigt wurde und Mitglieder in Unkenntnis der Inhalte des Berichts über die Entlastung abstimmen mussten, **empfiehlt der bffk** eine klare Regelung/Verpflichtung

#### **20. Zu § 30 (2)**

Hier wird die Verpflichtung zum Nachweis der Absicherung über eine Haftpflichtversicherung auf die Schultern der einfachen Kammermitglieder abgewälzt.

**Aus Sicht des bffk** kann von abhängig beschäftigten Pflegekräften weder verlangt werden, eine solche Versicherung selbst abzuschließen zu müssen, noch ggf. ihren Arbeitgeber zu verpflichten, entsprechende Unterlagen auszuhändigen. Eine solche Vorschrift ignoriert erschreckend die tatsächlichen Verhältnisse in der Beziehung zwischen abhängig beschäftigten Pflegekräften und ihren Arbeitgebern.

#### **21. Zu § 30 (3)**

Zwar wird hier nun geregelt, dass eine Berufsordnung die

*„Pflicht, sich beruflich fortzubilden“*

vorschreiben kann. Es kann keinen Zweifel an der Wichtigkeit von Fort- und Weiterbildung in diesem besonderen Berufsfeld geben. Hinsichtlich der für Pflegekräfte entscheidenden Fragen, wer für die Kosten aufzukommen hat, fehlen aber jegliche Vorgaben. Es sind genau solche Regelungen, die die Ablehnung der Errichtung der Pflegekammer befeuern. Denn ohne solche klaren gesetzlichen Bestimmungen, fühlen sich die Pflegekräfte der Bürokratie der neuen

Körperschaft ausgeliefert. **Der bffk rät hier dringend** zur Nachbesserung.

### **22. Zu § 31 (3)**

Zur Vermeidung unnötiger Wiederholungen wird hier auf die Ausführungen im Abschnitt III.21. verwiesen.

### **23. Zu § 38 (3)**

Soweit hier geregelt ist,

*„Der Gründungsausschuss hat bis zum ersten Zusammentritt der gewählten Vertreter-versammlung deren Aufgaben und Befugnisse wahrzunehmen, soweit dies im Rahmen der Errichtung der Landespflegekammer erforderlich ist“,*

bedarf es **aus Sicht des bffk dringend** einer Klarstellung, dass dem Gründungsausschuss mangels demokratischer Legitimation die sonstigen Aufgaben – insbesondere im Bereich der Interessenvertretung - verwehrt sind. Das Beispiel Nordrhein-Westfalen hat gezeigt, dass der dortige Gründungsausschuss ganz bewusst und ganz offen auch ohne eine solche Legitimation sich wie ein Organ einer bereits errichteten Pflegekammer zu allen möglichen Pflege Themen geäußert hat.

### **24. Zu § 38 (8)**

De facto wird hier eine Art Vollbefragung der Pflegekräfte geregelt. Wer sich nicht registrieren lässt, stimmt gegen die Errichtung der Pflegekammer.

Pflegekräfte geraten damit aber in einen Interessenkonflikt. Einerseits wollen sie ggf. über eine Nichtregistrierung ihren Unwillen über die Errichtung der Pflegekammer zum Ausdruck bringen. Andererseits wird ihnen die demokratische Partizipation verwehrt, wenn das Quorum erreicht würde und sie nicht zu den Registrierten gehören.

**Aus Sicht des bffk muss** hier geregelt werden, dass ein Erreichen des Quorums förmlich und öffentlich bekannt zu geben ist und für bislang nicht registrierte Pflegekräfte eine Möglichkeit zur Nachregistrierung eröffnet wird.



## **25. Zu fehlenden gesetzlichen Regelungen**

In dem veralteten Heilberufsgesetz, das jetzt mit den Bestimmungen zur Errichtung einer Pflegekammer erweitert werden sollen, fehlen zahlreiche wesentliche und notwendige Regelungen zur Transparenz und Wirtschaftsführung.

- Hinsichtlich der Wirtschaftsführung findet sich im gesamten Gesetz keine Verweise auf die verpflichtende Anwendung des staatlichen Haushaltsrechtes - insbesondere der Beachtung des Kostendeckungsprinzips, der Gebote von Haushaltswahrheit und der Verpflichtung zu einer sparsamen und wirtschaftlichen Haushaltsführung.
- Bereits seit vielen Jahren findet in der öffentlichen Verwaltung eine Umstellung des Haushaltswesens auf die kaufmännische Buchhaltung (Doppik) statt. Nach und nach stellen die Kammern in Deutschland ihre Haushaltsführung dementsprechend um. Auf Bundesebene hat der Gesetzgeber dies bereits im Jahr 2007 für die Industrie- und Handelskammern gesetzlich neu geregelt. Vor diesem Hintergrund ist das Fehlen jedweder diesbezüglicher Vorgaben für das Haushaltswesens der neuen Pflegekammer fahrlässig und einer nachvollziehbaren Transparenz entgegen stehend.
- Es gibt keinerlei Verpflichtung für die Führungen der Kammern (insbesondere für Präsidentin oder Präsident und die Geschäftsführung) zur Offenlegung von Nebentätigkeiten und Mandaten.
- Es gibt – wie erwähnt – keinerlei Regelungen zur Verpflichtung, Haushaltspläne und Jahresabschlüsse dauerhaft im Internet zu veröffentlichen.
- Es gibt – wie erwähnt – keinerlei Regelungen zur Verpflichtung die Satzungen – z.B. auch die hinsichtlich der Gewährung von Aufwandsentschädigungen – dauerhaft im Internet zu veröffentlichen.
- Es gibt keine Regelungen hinsichtlich der Verpflichtung zur Veröffentlichung der Bezüge der Hauptgeschäftsführungen der Kammern. Angesichts der Tatsache, dass dies für die Vorstände der gesetzlichen Krankenkassen und selbst für die Vorstände privatrechtlicher Aktiengesellschaften zum Standard geworden ist, darf gefragt werden, warum hier die Leitungen von Körperschaften des Öffentlichen Rechts eine Sonderstellung einnehmen sollen. Dies gilt insbesondere auch vor dem Hintergrund von entsprechenden Prüfungsfeststellungen der Landesrechnungshöfe und gelegentlich bekannt gewordenen Skandalen.
- Es fehlt eine gesetzliche Bestimmung zum Recht auf Einberufung einer (außerordentlichen) Kammerversammlung.

- Es fehlt die Regelung auf das Recht zur Teilnahme an der Kammerversammlung für einfache Mitglieder als Zuhörer\*innen bzw. zur Zulassung der Öffentlichkeit, in deren Auftrag die Kammer überhaupt errichtet wird.

Die Ansprüche an eine gesetzliche Absicherung von Transparenz und Demokratie sind in der gesamten Gesellschaft gestiegen. Es ist **aus Sicht des bffk** in keiner Weise zu rechtfertigen, dass die Kammerorganisation hier eine weniger demokratische und weniger transparente Stellung einnimmt. Gelegentliche Verweise aus Kammern oder der Politik auf mögliche ergänzende Binnenregelungen leiden an zwei Schwächen. Zum einen darf die Absicherung demokratischer Mindeststandards nicht einem „Gnadenrecht“ überlassen bleiben. Hier müssen gesetzliche Grundlagen gelten, die durch Beschlüsse der Selbstverwaltung nicht angegriffen werden können. Zum anderen beweist die Praxis (z.B. der eklatante Mangel an Transparenz in den Heilberufekammern auch in Baden-Württemberg) und die zahlreichen problematischen Prüfungsfeststellungen der Landesrechnungshöfe ergänzt um gelegentlich an die Öffentlichkeit dringende Skandale, dass die Selbstregulierungskräfte hier eben nicht ausreichende Gewähr bieten.