

Vorstand

Peter Schweizer (Vorsitzender)
Kai Boeddinghaus (Bundesgeschäftsführer)
Franz-Josef Ebel
Johann-Georg Leblang
Daniel Buechner
Carola Pauly
Dr. med Christian Nunhofer
Klaus Behrens
Hans-Christian Pabst
Clemens Morlock

Registergericht: Amtsgericht Berlin-Charlottenburg
Registernummer: VR 29713 B

Riedelstraße 32, 34130 Kassel

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

20. 10. 2025

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

Landtag von Sachsen-Anhalt
Ausschusses für Arbeit, Soziales, Gesundheit
und Gleichstellung
39094 Magdeburg

**Petitionen 8-P/00204 und 8-P/00204-001 -
Einrichtung einer Pflegeberufekammer in Sachsen-Anhalt
Befassung Ausschuss für Petitionen - ADRs. 8/SOZ/92**

Sehr geehrter Herr Vorsitzender,

mit Schreiben vom 12. Juni 2025 haben Sie uns freundlicherweise in die Anhörung zu den Petitionen 8-P/00204 und 8-P/00204-001 (Einrichtung einer Pflegeberufekammer in Sachsen-Anhalt) eingeladen. In diesem Zusammenhang wurden wir auch gebeten, zur Vorbereitung der Veranstaltung eine schriftliche Stellungnahme abzugeben.

Wir bedanken uns für das Interesse an der Position unseres Verbandes zu diesem Thema und 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) zu den Petitionen 8-P/00204 und 8-P/00204-001 (Einrichtung einer Pflegeberufekammer in Sachsen-Anhalt - A Drs. 8/SOZ/92). (Stand 15. Oktober 2025)

I. Vorbemerkung

Der Bundesverband für freie Kammern e.V. (bffk) beschäftigt sich seit 2009 mit dem Thema der Einrichtung von Pflegekammern. Wir beobachten als kritische Betrachter des gesamten Kammerwesens in Deutschland sehr aufmerksam die Entwicklung auch in diesem Bereich.

Vertreter des bffk haben zum Thema Pflegekammer in den vergangenen Jahren mehrfach als Sachverständige an parlamentarischen Anhörungen (Niedersachsen, Rheinland-Pfalz, Berlin, Brandenburg) und Podiumsdiskussionen (Bayern, Schleswig-Holstein, Niedersachsen, Rheinland-Pfalz und Hamburg) teilgenommen.

Der bffk tritt für eine grundlegende Reform des Kammerwesens in Deutschland mit dem Ziel der Abschaffung der Zwangsmitgliedschaft ein.

Dabei beobachten, analysieren, dokumentieren und veröffentlichen wir seit 1996 zu allen Themen rund um die Kammern in Deutschland.

Der bffk kann und will sich zum Thema der Verbesserung der Situation in der Pflege nicht äußern. Dazu haben wir von unseren Mitgliedern kein Mandat und als Verband auch keine besondere Expertise.

Der bffk lehnt aber die Einführung einer Pflegekammer mit Zwangsmitgliedschaft aus grundsätzlichen Erwägungen ab.

Denn tatsächlich ist eine Zwangsmitgliedschaft mit Beitragspflicht nichts anderes als die Erhebung einer Sonderabgabe. Dass ausgerechnet die Pflegekräfte zu dieser Sonderabgabe herangezogen werden sollen, ist angesichts der – im Unterschied zu den anderen Heilberufen erheblich höheren Anzahl abhängig Beschäftigter – fragwürdig. Dass eine mit diesen Mitteln finanzierte weitere Behörde die Pflege „aufwerten“ kann und soll, ist nicht nachvollziehbar. Die zentralen Probleme der Pflege liegen offensichtlich an anderer Stelle wie u.a. Ressourcenmangel und können offensichtlich durch die Einführung einer Pflegekammer nicht behoben werden.

Da zudem eine allgemeine Interessenvertretung aus rechtlichen Gründen ausscheidet und aufgrund der Zwangsmitgliedschaft auch demokratisch/legitimatorisch höchst umstritten ist, so lässt sich plakativ feststellen:

Die Pflegekammer mit Zwangsmitgliedschaft ist ein teures Placebo, welches die Pflegekräfte auch noch selber bezahlen sollen.

Aus Sicht des bffk erwähnens- und erwägenswert ist auch die Tatsache, dass es in Deutschland augenscheinlich an der Fantasie fehlt sich eine Kammer als Körperschaft des Öffentlichen Rechts auf der Basis freiwilliger Mitgliedschaft vorzustellen.

Dabei wird einer Kammer rein begrifflich schon mehr Bedeutung und Wirkung beigemessen als z.B. einem Pflegering. 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 berufsständischen Kammern (auch der bestehenden bzw. der bereits wieder abgewickelten Pflegekammern) Regelungen, die eine freiwillige Mitgliedschaft ermöglichen. Wirkungsmacht, Unabhängigkeit und Bedeutung einer Körperschaft des Öffentlichen Rechts, ob als Pflegekammer oder Pflegering, ergeben sich also tatsächlich aus den gesetzlichen Bestimmungen, die Aufgaben, Einflussmöglichkeiten und Kompetenzen regeln. Das Subsidiaritätsprinzip ist dabei ein gängiges Instrument der Aufgabenerfüllung und -teilung in einer demokratischen Gesellschaft. Ob nun als die Körperschaft des Öffentlichen Rechts oder nicht, ob als Pflegering oder Pflegekammer, ist dabei ebenso unerheblich wie ein Mitglieds- oder Beitragszwang.

II. Formen der funktionalen Selbstverwaltung

In Deutschland wird die Organisationsform wirtschaftlicher oder freiberuflicher Selbstverwaltung wie selbstverständlich mit der Vorstellung der Notwendigkeit einer Pflicht- oder Zwangsmitgliedschaft in einer der vielen Kammern verbunden. Dies tun auch die vorliegenden Petitionen.

Tatsächlich ist dies beim Blick in die Geschichte und auch die aktuelle Praxis der Arbeitsweise von Kammern – auch als Körperschaften des Öffentlichen Rechts – eine eingeschränkte/falsche

Wahrnehmung.

- Die Handelskammer Hamburg war von Ihrer Gründung im Jahr 1665 bis 1942 und von 1945 bis 1956 eine höchste erfolgreiche, höchst angesehene Selbstverwaltungseinrichtung der Wirtschaft auf der Basis freiwilliger Mitgliedschaft, die selbstverständlich auch hoheitliche Aufgaben erfüllt hat.
- Der IHK Berlin wurden bereits Ende 1955 – mehr als 1 Jahr vor der Einführung der Zwangsmitgliedschaft – hoheitliche Aufgaben im Bereich der Berufsausbildung übertragen.
- Die Bayerische Landwirtschaftskammer (in Gestalt des Bayerischen Bauernverbandes als Körperschaft des Öffentlichen Rechts) agiert angesehen, erfolgreich und in Erfüllung hoheitlicher Aufgaben auf der Basis freiwilliger Mitgliedschaft.
- Wie eingangs bereits erwähnt finden sich auch in den bisherigen Gesetzen für die Errichtung und den Betrieb von berufsständischen Kammern (auch der bestehenden bzw. der bereits wieder abgewickelten Pflegekammern) Regelungen, die eine freiwillige Mitgliedschaft ermöglichen,
- In Bayern wurde mit der Vereinigung der Pflegenden in Bayern (VdPB) eine Körperschaft des Öffentlichen Rechts gegründet, die auf der Basis freiwilliger Mitgliedschaft im Prinzip all die Aufgaben erledigt, die sich die Petenten von der Einrichtung einer Pflegekammer wünschen.

Grundsätzlich ist festzuhalten, dass Selbstverwaltungsstrukturen – auch solche, die hoheitliche Aufgaben erfüllen – nicht selbstverständlich auf der Basis einer Zwangsmitgliedschaft gründen müssen. Eine Stärkung solcher Selbstverwaltungsstrukturen muss also anhand inhaltlichen Kriterien (der Übertragung hoheitlicher Aufgaben) überprüft bzw. gewährleistet werden.

1. Glaubwürdigkeit / Zukunftsfähigkeit der Selbstverwaltung

Die Quelle der Glaubwürdigkeit und Zukunftsfähigkeit der Selbstverwaltung liegt nicht in der Zwangsmitgliedschaft, sondern in der Frage der gelebten Effizienz der Selbstverwaltungseinrichtung sowie der Anerkennung und Würdigung dieser Selbstverwaltung durch die Übertragung hoheitlicher Aufgaben.

Die Pflicht- oder Zwangsmitgliedschaft in den Kammern ist seit Jahrzehnten umstritten. Dieser Streit unterhöhlt die Glaubwürdigkeit und damit auch die Zukunftsfähigkeit der Selbstverwaltung. Zu Recht formulierte der Präsident der Schweizerischen Handelskammer,

Luca Albertoni, die Mitgliedschaft aus freien Stücken verschaffe den Kammern „eine Glaubwürdigkeit, die wir bei einer Zwangsmitgliedschaft nicht hätten“¹.

Zugleich haben die Zwangsmitgliedschaft in den Selbstverwaltungseinrichtungen der Wirtschaft und der Freien Berufe – und das gilt ausdrücklich auch für die existierenden Pflegekammern in Rheinland-Pfalz und Nordrhein-Westfalen – verbunden mit dem gleichzeitig normierten Gebietsschutz dazu geführt, dass diese Kammern ohne ausreichende demokratische Kontrolle von innen und außen in Sachen Demokratie und Transparenz erhebliche Defizite aufweisen. Gerade die Kammern der Freien Berufe – und nochmal: das wird durch viele schlechte Beispiele auch durch die existierenden Pflegekammern in Rheinland-Pfalz und Nordrhein-Westfalen belegt – sind oftmals noch weit davon entfernt, hier ganz durchschnittlichen demokratischen Ansprüchen zu genügen.

2. Selbstverwaltung / Kammern der Zukunft

Der bffk befürwortet Kammern als Körperschaften des Öffentlichen Rechts mit klarem Aufgabenkatalog, (Qualitätssicherung kann so z.B. ohne Pflicht zur Mitgliedschaft als hoheitliche Aufgabe übertragen werden). Damit muss und darf eine Zwangsmitgliedschaft bzw. gesetzliche Interessenvertretung nicht verbunden sein.

Das Privileg für die freiwilligen Mitglieder läge dann in Gestaltung der Aufgabenerfüllung im Rahmen der funktionalen Selbstverwaltung. Dazu kämen, weil der Streit um die Zwangsmitgliedschaft entfällt, all die Initiativen, die die Selbstverwaltungsorganisationen zur Entwicklung eines eigenständigen und attraktiven Profils entwickeln.

III. Grundsätzliche Erwägungen zur Einrichtung einer Pflegekammer mit Mitglieds- und Beitragszwang

Bereits der Streit um die Begrifflichkeiten von „gesetzlicher Mitgliedschaft“, „Pflichtmitgliedschaft“ und „Zwangsmitgliedschaft“ offenbart das erheblich Konfliktpotential um die Errichtung einer solchen Körperschaft. Die gescheiterten Pflegekammern in Schleswig-Holstein und Niedersachsen, das Scheitern der Gründung einer Pflegekammer in Baden-Württemberg und der aktuelle erbitterte Streit um die Pflegekammer in Rheinland-Pfalz, der jetzt – 10 Jahre nach der Gründung der dortigen Kammer – so intensiv wie nie zuvor geführt

¹ <https://www.stuttgarter-zeitung.de/inhalt.kammerorganisation-im-ausland-kammerzwang-gibt-es-nicht-ueberall.0fb9124e-74fd-460f-821d-dfdfed2350f2.html>

wird, zeigen wie umstritten die Errichtung einer solchen Kammer unter den Vorzeichen von Mitglieds- und Beitragszwang ist, und dass dies ein erhebliches Potential zur Spaltung der Pflege beinhaltet.

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.

Alle vorliegenden Umfragen unter den Betroffenen belegen

- Eine Stärkung der Pflege wird gewünscht;
- Ein Mitglieds- und Beitragszwang wird angelehnt;
- In allen Umfragen (z.B. Baden-Württemberg², Nordrhein-Westfalen³, Niedersachsen⁴, Schleswig-Holstein⁵), in denen vor einer Gründung die Einrichtung einer Pflegekammer auf Zustimmung gestoßen ist, wusste die Mehrheit der Befragten gar nicht worum es da eigentlich geht.
- In allen Umfragen (z.B. Hessen⁶, Berlin⁷, Hamburg⁸, Brandenburg⁹), in denen vor einer Gründung die Einrichtung einer Pflegekammer auf Zweifel oder gar Ablehnung gestoßen ist, wusste die Mehrheit der Befragten aufgrund vorheriger Informationskampagnen, worum es geht.
- Nachdem in Niedersachsen¹⁰ und Schleswig-Holstein¹¹ die Pflegekräfte mit der Arbeit der dortigen Pflegekammern ganz praktische Erfahrungen machen konnten bzw. mussten, wurden die Kammern mehrheitlich abgelehnt und vom Gesetzgeber wieder

2 https://sozialministerium.baden-wuerttemberg.de/fileadmin/redaktion/m-sm/intern/downloads/Downloads_Gesundheits-_Pflegeberufe/Pflegekammer-Hauptbericht_kantar_24-07-2018.pdf

3 www.bffk.de/media/nrw-pflegekammer_ergebnisbericht.pdf

4 https://www.uebergabe.de/content/files/download/76170/evaluationsstudie_pflegekammer_niedersachsen.pdf

5 www.bffk.de/media/pflege_pflegeundbegleitung_pflegeberufekammer_abschlussbericht.pdf

6 www.bffk.de/media/bericht_pflegekammer_2018-11-08.pdf

7 https://www.bffk.de/media/presentation_ergebnisse_der_studie_zur_akzeptanz_einer_pflegekammer_in_berlin.pdf

8 <https://www.hamburg.de/resource/blob/32532/5a0216408779bff4cf45fee63aa63ea8/abschlussbericht-befragung-data.pdf>

9 https://www.pfleges Schulbund.de/fileadmin/lag/Dateien/Downloads/Dialog_Pflegekammer_Brandenburg_Abschlussbericht_201903.pdf

10 <https://www.stk.niedersachsen.de/startseite/presseinformationen/70-6-prozent-stimmen-gegen-fortbestand-der-pflegekammer-ministerin-carola-reimann-entscheidung-gegen-die-pflegekammer-eindeutig-werden-gesetzentwurf-zur-auflosung-vorlegen-192221.html>

11 <https://www.bffk.de/aktuelles/archiv/2021/die-pflegerberufekammer-schleswig-holstein-wurde-abgewaehlt.html#:~:text=Der%20n%C3%A4chste%20Donnerschlag%20halt%20durch%20die%20Kammerlandschaft,sich%20gegen%20die%20Kammer%20mit%20Mitgliedschaftszwang%20und>

abgewickelt.

- In Baden-Württemberg erreichte der Gründungsausschuss trotz der vermeintlich positiven früheren Umfrage nicht das notwendige Quorum zur Einrichtung.
- In Rheinland-Pfalz, wo eine Pflegekammer bereits seit 2016 besteht, „stimmen die Pflegekräfte mit dem Geld ab.“ Viele Tausend Pflegekräfte verweigern bis heute die Beitragszahlung. Die dortige Pflegekammer hat bereits etliche Millionen Euro an Mitgliedsbeiträgen abschreiben müssen¹² und hat (Stand 12/2024) immer noch knapp 5 Millionen Euro offener Beitragsforderungen¹³.

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.¹⁰⁷ Die Errichtung muss überdies **Verhältnismäßigkeitsanforderungen** (...) genügen.“* (Prof. Dr. Mario Martini¹⁴, "Rechtliche Grenzen und verwaltungspolitische Sinnhaftigkeit einer Pflegekammer" April 2012, Seite 42)

Eine entsprechende Abwägung lässt die vorliegende Petition vollständig vermissen. Ohne jede weitere Begründung wird dort behauptet:

„Die demokratische Legitimation eines Selbstverwaltungsorgans ist mit einer Pflichtmitgliedschaft für die Berufsangehörigen verbunden.“ (Petition unter Punkt 5 „Die Registrierung der beruflich Pflegenden“, Seite 6)

¹² <https://www.bffk.de/aktuelles/archiv/2021/pflegekammer-rheinland-pfalz-interne-zahlen-belegen-widerstand-der-zwangsmitglieder.html>

¹³ <https://www.bffk.de/pflege/die-prekaere-finanzielle-lage-der-landespflegekammer-rheinland-pfalz.html>

¹⁴ <https://www.duncker-humboldt.de/buch/die-pflegekammer-verwaltungspolitische-sinnhaftigkeit-und-rechtliche-grenzen-9783428140930>

Das ist kammerpolitisch, demokratiethoretisch und verfassungsrechtlich offenkundig falsch. Eine Kammer kann mit einer Zwangs- oder Pflichtmitgliedschaft einhergehen. Und selbstverständlich wäre das verfassungsrechtlich und demokratiethoretisch auch legitimiert. Eine Kammer muss aber natürlich nicht mit einer Zwangs- oder Pflichtmitgliedschaft einhergehen. Die verfassungsrechtliche und demokratiethoretische Legitimation würde so – insbesondere, wenn es sich um eine Körperschaft des Öffentlichen Rechts handelt – aus der gesetzlichen Aufgabenzuweisung ergeben.

Insbesondere beim Blick auf das offenkundige Spaltungspotential, welches die Einführung von Zwangspflegekammern unstrittig in Niedersachsen, Schleswig-Holstein, Rheinland-Pfalz, Nordrhein-Westfalen und Baden-Württemberg hervorgerufen hat, kann von einer selbstverständlichen Legitimation nur aufgrund einer Zwangs- oder Pflichtmitgliedschaft keine Rede sein. Das Gegenteil ist der Fall wie auch der Blick nach Bayern zeigt. Die erhebliche Konflikte, die es um die Pflegekammern in Niedersachsen, Schleswig-Holstein, Rheinland-Pfalz, Nordrhein-Westfalen und Baden-Württemberg gab und gibt, gibt es in Bayern um die Vereinigung der Pflegenden in Bayern nicht im Ansatz.

2. 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). Schließlich die Auseinandersetzung mit dem immer wieder bemühten Argument, nur eine beitragsfinanzierte Körperschaft könnte - auch gegenüber der Politik - ihre Unabhängigkeit bewahren (b). Und schließlich ist auch die Frage der Mittelverwendung (c) 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 - 90 bis 240 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. Denn die Einrichtung der Pflegekammer – und das behaupten die Petenten erfreulicherweise auch nicht mehr – dient gerade nicht der Stärkung einer Interessenvertretung für die Pflege wie es bei der Gründung der Pflegekammern in den anderen Bundesländern propagiert wurde und teilweise immer noch propagiert wird.

Der Landespflegerat Nordrhein-Westfalen, 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; Hervorhebung durch den Unterzeichner)

Wenn aber 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) 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 Unabhängigkeit losgelöst von der Finanzierung.

Als Beispiel seien hier die gesetzlichen Grundlagen für den Landesrechnungshof genannt. Die Unabhängigkeit des Landesrechnungshofes Sachsen-Anhalt ergibt sich - völlig getrennt von der Finanzierung - durch die gesetzlichen Grundlagen (die Landesverfassung, die Landeshaushaltsordnung, das Landesrechnungshofgesetz, das Grundgesetz und das Haushaltsgrundsätzegesetz¹⁵).

Tatsächlich haben 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.

¹⁵ <https://lrh.sachsen-anhalt.de/wie-wir-arbeiten/rechtliche-grundlagen>

c) Verwendung der Mitgliedsbeiträge

Hinsichtlich der Mittelverwendung ergeben sich aus Sicht des bffk vier Problemstellungen, die in der bisherigen Debatte um die Errichtung von Zwangspflegekammern 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 und die strukturell praktizierte Intransparenz. 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 die 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 und auch die Bundespflegekammer selbst – 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.

Die Bundespflegekammer hat seit ihrer Gründung im Jahr 2019 bis heute keine Wirtschaftspläne, keine Jahresabschlüsse und keine Verwendungsnachweise veröffentlicht. Tatsächlich handelt es sich hier eher um einen höchst intransparenten „Phantomverein“.¹⁶

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 z.B. 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 Zwangsmittel einer Pflegekammer hat hinsichtlich der Mittelverwendung zwar rechtstheoretisch¹⁷, in der Praxis aber keinerlei Abwehrrechte.

3. Interessenvertretung

Erfreulicherweise – das muss ausdrücklich hervorgehoben werden – behaupten die Petenten vorliegend nicht, dass die Einrichtung einer Zwangspflegekammer der Stärkung der Interessenvertretung dient.

Es ist jetzt nur noch von einer „Berufspolitische Interessenvertretung“¹⁸ die Rede.

¹⁶ <https://www.bffk.de/aktuelles/aktuelle-nachrichten/phantomverein-bundespflegekammer.html>

¹⁷ vgl. BVerwG, Urteil vom 09. Dezember 2015 – 10 C 6.15, Rn 15

¹⁸ https://www.dbfk.de/media/img/regionalverbaende/rvso/Aktuelles/2025/Petition_Walk_of_Care.pdf

Wie problematisch aber allein schon eine solche berufspolitische Interessenvertretung ist, zeigen die Auseinandersetzungen in Rheinland-Pfalz und Nordrhein-Westfalen um die Einführungen von Berufsordnungen und Fort- und Weiterbildungsordnungen. Neben erheblichen inhaltlichen Verwerfungen dreht sich der Streit insbesondere auch um einen Mangel an Partizipationsmöglichkeiten bei der Erarbeitung dieser Ordnungen. Gerade im Kernbereich ihrer Rechtfertigung – der fachlichen Beteiligung der Pflege bei der Berufsvertretung – wurden und werden die Pflegekammern den eigenen Ansprüchen nicht gerecht. Dies ist dabei gerade nicht das Ergebnis individueller und/oder lokaler Fehlleistungen. Mit einer Zwangsmitgliedschaft und dem Beitragszwang im Rücken muss sich keine Kammerverwaltung wirklich um gelebte Partizipation und Einbindung der Basis kümmern. Die Mitglieder und die Beiträge sind auch im Falle von „Schlecht-Leistung“ gesichert.

IV. Fazit

Für die Einrichtung einer Pflegeberufskammer in Sachsen-Anhalt sprechen aus den von den Petenten in der Petition unter den Punkten 1 – 4 sowie 6 und 7 genannten Gründen viele gute Argumente.

Kein einziges der dort genannten Themen verlangt und rechtfertigt die Einrichtung einer Zwangspflegekammer. Dies gilt ausdrücklich auch für das Thema einer Registrierung, die obligatorisch als Berufsregister durchaus auch von einer Körperschaft ohne Zwangsmitgliedschaft erbracht werden kann (vgl. VdPB in Bayern¹⁹).

Tatsächlich schließt die Einrichtung einer Zwangspflegekammer die Beteiligung der Pflegehilfskräfte, die bei der Bewältigung der Pflegeaufgaben einen erheblichen Anteil haben, strukturell aus rechtlichen Gründen aus. Mit der Gründung einer Pflegekammer als Körperschaft des Öffentlichen Rechts auf der Basis freiwilliger Mitgliedschaft und durch Landesmittel finanziert können die von den Petenten bezeichneten Ziele erreicht werden, ohne dass es zu den bekannten Zerwürfnissen in der Pflege kommt, ohne dass mit den Pflegehilfskräften ein wesentlicher Teil der Berufsgruppe ausgeschlossen wird und ohne dass der übergroße Anteil der finanziellen und personellen Ressourcen einer solchen Kammer in die reine Binnenbürokratie fließt.

¹⁹ <https://www.vd-pb-berufsregister.de/>