

Vorstand

Frank Lasinski (Vorsitzender)  
Kai Boeddinghaus (Bundesgeschäftsführer)  
Christian Anhalt  
Jürgen Aust  
Daniel Buechner  
Johann-Georg Leblang  
Dr. Katharina Reuter  
Stefan A. Duphorn

Registergericht: Amtsgericht Berlin-Charlottenburg  
Registernummer: VR 29713 B

Riedelstraße 32, 34130 Kassel

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

12. 05. 2015

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

**Nds. Ministerium für Soziales, Gesundheit und  
Gleichstellung  
Postfach 141  
30001 Hannover**

Sehr geehrte Damen und Herren,

mit Schreiben vom 08. 07. 2015 haben Sie verschiedene Verbände zu einer Stellungnahme zum Entwurf eines Gesetzes über die Pflegekammer Niedersachsen eingeladen. Nach telefonischer Rücksprache erlauben wir uns heute, auch eine Stellungnahme unseres Verbandes zu diesem Gesetzentwurf zuzuleiten. Wir verbinden dies mit der Hoffnung, dass unsere Anmerkungen Ihr Interesse wecken.

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 die Pflegekammer Niedersachsen.

## **1. Vorbemerkung**

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

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 unstrittig niedrigen Gehälter im Bereich der Pflege geradezu absurd. Dass ausgerechnet eine mit diesen Mitteln finanzierte neue Behörde die Pflege „aufwerten“ kann und soll, ist ebenso absurd. Die zentralen Probleme der Pflege liegen offensichtlich an anderer Stelle (Ressourcenmangel) und werden durch die Einführung einer Pflegekammer nicht berührt. Plakativ lässt sich feststellen:

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

Im Hinblick auf den konkreten Gesetzentwurf will der bffk dennoch Hinweise zur konkreten Ausgestaltung geben, da es auch in der Umsetzung gute und schlechte Lösungen gibt.

## **2. Vorbemerkung**

Zu der seit Jahren an den Kammern geäußerten Kritik an den Kammern gehört ein eklatanter Mangel an Demokratie und Transparenz. Es sind im wesentlichen zwei Faktoren, die eine Entwicklung begünstigt hat, in denen sich diese Mängel entwickeln konnten.

Dies ist zum einen eine „fehlende Regelungstiefe“ (Prof. Dr. Winfried Kluth, Vorsitzender des Instituts für Kammerrecht, Halle) in der entsprechenden Gesetzgebung und ein von etlichen Rechnungshöfen (auch in Niedersachsen) 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 eine Übernahme der

bisherigen Regelungen der berufsständischen Kammern auf die neue Pflegekammer.

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.e. 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 überwiegend vermissen. Wenn im § 17 (3) festgelegt ist, dass *„Kammermitgliedern (...) auf Antrag Einsicht in den Haushaltsplan, den Jahresbericht und die Jahresrechnung zu gewähren“* ist, so schliesst dies beispielsweise mit ein, dass die Kammer dies tatsächlich nur als persönliche Einsichtnahme am Kammersitz zulässt (dies ist im übrigen bedauerliche Praxis vieler Kammern). Die Möglichkeit zur Einsichtnahme existiert für normale Kammermitglieder fernab vom Kammersitz in einem Flächenland wie Niedersachsen damit nur auf dem Papier.

Überhaupt wird im Hinblick auf die Verpflichtung zu Transparenz und Öffentlichkeit dabei übersehen, dass die Kammer ganz offensichtlich in öffentlichem Auftrag tätig ist. Warum dann aber eine Transparenzverpflichtung nur gegenüber den Kammermitgliedern und nicht auch gegenüber der Öffentlichkeit (Presse) bestehen soll, erschließt sich nicht.

Stattdessen folgt der Gesetzentwurf hier einem veraltetem obrigkeitstgläubiges Modell, in dem zwar Auskunftspflichten der Kammermitglieder gegenüber der Kammer definiert sind (§§ 3, 10) und dafür ggf. auch Sanktionen kennt, während umgekehrt keine konkreten Festschreibungen zu finden sind.

Auf Wunsch sind wir gerne bereit, weitere Beispiele für den deutlichen Mangel an Regelungstiefe zu benennen, der einer Positionierung der neuen Kammer auf einem stabilen demokratischen Fundament entgegensteht.

### **zu § 3 (3)**

Mit Blick auf die Regularien der bereits in Gründung befindlichen Pflegekammer in Rheinland-Pfalz fällt auf, dass das Zwangsgeld zur Durchsetzung der Anmeldepflicht mit bis zu 2.500,00 Euro fünf Mal so hoch ausfällt wie in Rheinland-Pfalz. Das erscheint der Höhe nach deutlich unverhältnismässig.

### **zu § 4**

Hier fehlen deutlich klarere Vorgaben zur Ausgestaltung der Kammersatzung - siehe 2. Vorbemerkung.

### **zu § 5 (1)**

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 die Festschreibung des Haushaltswesens der neuen Pflegekammer auf eine Haushalts- und Kassenordnung, die noch der kamerale Haushaltsführung folgt, rückwärtsgewandt.

### **zu § 7 (1)**

Zu den zentralen Streitpunkten um die Kammern gehört die Frage der Interessenvertretung. In Diskussionen um die Einführung der Pflegekammer ist mindestens im Subtext, gelegentlich auch sehr unverblümt von einer Interessenvertretung der Pflege („eine Stimme für die Pflege“) gesprochen worden. Vor diesem Hintergrund ist die allgemeine und unbestimmte Bestimmung des § 7 (1) ein Einfallstor für den Missbrauch der neuen Pflegekammer als Interessenvertretung. Gerade hier zeigt sich, dass der vorliegende Gesetzentwurf von der Debatte um eine Modernisierung des Kammerrechts völlig unberührt bleibt.

#### **zu § 7 (2)**

Hier fehlt die klare rechtliche Vorgaben, dass mit einer solchen Zusammenarbeit eine Erweiterung der Aufgabenstellung im Sinne des § 7 (1) nicht zulässig ist. Zwar könnte angeführt werden, dass dies selbstverständlich ist. Angesichts der Tatsache, dass aber tatsächlich gerade bei den überregionalen Zusammenschlüssen der Kammern bzw. auf der Ebene der Zusammenarbeit mit Verbänden dieser selbstverständliche Grundsatz immer wieder mißachtet wird, ist die gesetzliche Hervorhebung dieser Selbstverständlichkeit notwendig.

#### **zu § 12 (7)**

Es fehlt die Klarstellung, dass Wahlvorschläge ohne Stützunterschriften zulässig sind. Tatsächlich ist das Instrument der Stützunterschriften in der Kammerorganisation auf dem Rückzug. Zudem hat die Rechtsprechung deutlich gemacht, dass ein zu hohe Anzahl von Stützunterschriften eine unzumutbare Hürde darstellen kann. Die vorliegende Formulierung erlaubt der neuen Pflegekammer aber eine Festlegung in der Wahlordnung, nach der zwar Wahlvorschläge von Einzelpersonen eingereicht werden können, aber dennoch einer bestimmten Anzahl von Stützunterschriften bedürfen. Das schlechte Beispiel der neuen Wahlordnung in der Pflegekammer in Rheinland-Pfalz mit der Anforderung von 150 (!) Stützunterschriften unterstreicht die Notwendigkeit einer gesetzlichen Konkretisierung.

#### **zu § 12 (9)**

Die Festlegung der Kammerversammlung auf höchstens 60 Mitgliedern erscheint mehr als willkürlich. Einerseits wird im letzten Absatz diesbezüglich dann doch eine Änderung auf bis zu 64 Mandate zugelassen.

Andererseits vermag die Begründung, eine größere Anzahl von Mitgliedern der Kammerversammlung würde die Arbeitsfähigkeit bedrohen, nicht zu überzeugen. Viele berufsständische Kammern kennen kein Delegiertenprinzip, sodass deren Mitgliederversammlung entsprechende Aufgaben übernehmen, in denen theoretisch jedes Kammermitglied – weit mehr als 60 – stimmberechtigt ist. In großen IHK-Bezirken finden sich in den Kammerversammlungen bis zu 100 Mitglieder. Es ist nirgendwo bekannt geworden, dass hier eine Bedrohung der Arbeitsfähigkeit wegen zu hoher Mitgliederzahlen bestanden hätte. Die Verteilung der Aufgaben auf weitere Gremien (Ausschüsse) wirkt einer solchen „Gefahr“ ebenfalls entgegen. Klar und offensichtlich ist dagegen, dass eine größere Kammerversammlung auch zu einem „bunteren“ Bild bzw. einer repräsentativeren Vertretung der Pflegekräfte in der Kammerversammlung führt.

Aus Sicht des bffk sollten bei der vermuteten Anzahl von 75.000 Zwangsmitgliedern deutlich mehr Mandate in der Kammerverdsammlung zur Verfügung stehen.

#### **zu § 14**

Gerade an dieser Stelle fehlt es an der notwendigen Regelungstiefe (siehe 2. Vorbemerkung). Ein nur oberflächlicher Blick in entsprechende Satzungswerke bestehender Kammern zeigt, dass die Ausgestaltung z.B. von Minderheitenrechten weit hinter den Mindeststandards einer demokratischen Gesellschaft zurückbleiben.

#### **zu § 15 (2)**

Die Formulierung von Satz 2 erlaubt im Ergebnis eine Ausgestaltung der Kammersatzung, die für Abstimmungen ohne Vorbedingungen keinerlei Mindestquorum mehr vorschreibt.

#### **zu § 15 (4)**

Die Einschränkung der Teilnahme an den Kammerversammlungen nur für Mitglieder übersieht, dass die Kammer in öffentlichem gesellschaftlichen Auftrag handelt. Damit aber besteht auch ein Anspruch der Öffentlichkeit – namentlich der Presse – zur Teilnahme an den Sitzungen der Kammerversammlung. Dem steht eine Regelung zur im Einzelfall begründeten vertraulichen Beratung nicht entgegen.

#### **zu § 16 (1)**

Nach den bisherigen Erfahrungen – insbesondere auch in Kenntnis der Berichte der Landesrechnungshöfe in Bayern und Niedersachsen sollte zu den Aufgaben der Kammerversammlung ausdrücklich auch gehören die Festlegung über

- Höhe der Aufwandsentschädigungen
- Gehaltsstrukturen der Kammer
- Höhe Gehalt des/der Hauptgeschäftsführers/in

#### **zu § 17**

In Kenntnis des Transparenzbedarfs auf der einen und des Transparenzmangels auf der anderen Seite müssen hier klarere gesetzliche Vorgaben zur Veröffentlichung festgelegt werden.

So müssen Einladungen mit Tagesordnung und Anlagen sowie Protokolle der Kammerversammlung im Internet verpflichtend veröffentlicht werden. Dies gilt auch für Haushaltspläne, Jahresabschlüsse und Rechnungsprüfungsberichte (siehe 2. Vorbemerkung).

Möglich und wünschenswert ist auch die Festschreibung des Rechtes der Mitglieder der Kammerversammlung auf Einsicht in die Protokolle der Vorstandssitzungen, soweit die Wahrung individueller Persönlichkeitsrechte und Geschäftsgeheimnisse nicht berührt sind. (Eine solche Regelung hat die IHK Berlin auf freiwilliger Basis eingeführt. Leider haben sich im Rahmen der freiwilligen Selbstverwaltung dafür bisher keine Nachahmer gefunden.)

#### **zu § 18 (1)**

Hier fehlt es an einer Vorgabe, dass Ausschüsse deren Größe nach so zu bilden sind, dass alle in der Kammerversammlung vertretenen Gruppierungen angemessen berücksichtigt werden.

#### **zu § 19**

Hier fehlt es an einer Vorgabe, dass auch im Vorstand der Kammer alle in der Kammerversammlung vertretenen Gruppierungen angemessen berücksichtigt werden. Zudem fällt auf, dass der Gesetzentwurf eine klare Vorgabe zur Einhaltung einer Frauenquote für die Zusammensetzung der Kammerversammlung enthält. Zu erwarten wäre auch, dass es solche gesetzlichen Vorgaben für die Zusammensetzung des Kammervorstandes gibt.

#### **Zu § 25 (2)**

Es fehlt eine klare Eingrenzung dessen, was unter einer „vorübergehenden“ und „gelegentlichen“ Berufsausübung zu verstehen ist. Dies gilt umso mehr, als es im Zusammenhang mit diesen Regeln bereits in der Vergangenheit rechtliche Auseinandersetzungen gegeben hat. Insbesondere im Bereich der Pflege aber ist bekannt, dass hier noch stärker als in anderen Berufsgruppen eine starke Arbeitsmigration stattfindet. Die unscharfen Formulierungen führen wahlweise zu einem Mangel an Rechtssicherheit bzw. zur Gefahr willkürlicher Entscheidungen.