

# Presseinformation

## Pflegekammern: Fakten und Hintergründe

In der Diskussion über die Errichtung von Pflegekammern werben die Befürworter dieser Kammern in sämtlichen betroffenen Bundesländern stets mit den Vorteilen, die solche Berufskammern für die Pflege mit sich bringen werden. Mit dem vorliegenden Hintergrundpapier wollen wir sowohl die Historie und Erfahrungen mit anderen Berufskammern als auch die mit der Schaffung von Pflegekammern intendierten Ziele, Zwecke und Funktion zusammenfassend aufzeigen.

### 1. Was ist eine „Landespflegekammer“ und unter welchen Voraussetzungen wird sie errichtet?

- 1.1 Landespflegekammern sind sogenannte Berufskammern, wie es sie für andere Berufe teilweise schon seit mehr als 100 Jahren gibt (Ärzttekammern, Rechtsanwaltskammern et cetera).

Berufskammern sind „Selbstverwaltungskörperschaften des öffentlichen Rechts“. Der Staat überträgt ihnen also bestimmte hoheitliche Rechte, wie zum Beispiel die Gestaltung der Berufsausbildung oder die Berufsaufsicht, die die jeweilige Kammer selbstverwaltend wahrnehmen soll. Die tatsächliche Wahrnehmung solcher hoheitlichen Rechte setzt eine Pflicht- oder Zwangsmitgliedschaft aller Berufsträger voraus, weil ansonsten nicht gewährleistet ist, dass die Kammer alle Berufsträger erreicht, also ihrem Sinn und Zweck entsprechend arbeiten kann. Daher können sich beispielsweise Rechtsanwälte nicht aussuchen, ob sie Mitglieder ihrer jeweiligen Rechtsanwaltskammer sein wollen oder nicht. Im Gegenteil: Bei Berufskammern gilt stets der Grundsatz der **Zwangsmitgliedschaft**.

- 1.2 Berufskammern als Selbstverwaltungskörperschaften mit Zwangsmitgliedschaft existieren bislang fast ausschließlich für die sogenannten Freien Berufe. Hierbei handelt es sich um Berufe, die klassischerweise in Form der Selbstständigkeit wahrgenommen werden und bei denen der Zugang zum Beruf regelmäßig ein Hochschulstudium voraussetzt (zum Beispiel Ärzte, Rechtsanwälte, Architekten, Steuerberater). Dem liegt die Vorstellung zugrunde, dass Träger von Berufen, die üblicherweise als Selbstständige tätig sind, auch ihre beruflichen Angelegenheiten selbstständig regeln können.

Demgegenüber hat es im Bereich der klassischen Arbeitnehmerberufe bisher keine Verkammerung gegeben. Die im Saarland und in Bremen existierenden Arbeiterkammern sind nicht vergleichbar, weil sie völlig andere Aufgaben haben.

- 1.3 Wenn es zur Errichtung einer Landespflegekammer kommt, bedeutet dies für die Pflegekräfte in dem entsprechenden Bundesland zunächst einmal, dass sie zwangsweise Mitglieder dieser Pflegekammer werden müssen und monatliche **Zwangsbeiträge** zu leisten haben. Ein Austritt aus der Kammer wird nicht möglich sein.

Da es sich bei Pflegeberufen jedoch um klassische Arbeitnehmerberufe handelt, stellt sowohl die Selbstverwaltung als auch die Zwangsmitgliedschaft in der Pfl-

Arbeitgeberverband Pflege e.V.

Friedrichstraße 191

10117 Berlin

Telefon: 030 6780 637-10

Telefax: 030 6780 637-22

kontakt@arbeitgeberverband-

pflege.de

www.arbeitgeberverband-

pflege.de

Bundesverband

privater Anbieter

sozialer Dienste e.V.

Bundesgeschäftsstelle

Friedrichstraße 148

10117 Berlin

Telefon: 030 30 87 88 60

Telefax: 030 30 87 88 89

bund@bpa.de

www.bpa.de

gekammer einen Bruch mit dem bestehenden Kammerwesen dar. Einerseits existieren im Bereich der Pflege gar nicht die entsprechenden hoheitlichen Aufgaben, die der Pflegekammer zur Selbstverwaltung übertragen werden könnten; andererseits können die Befürworter von Pflegekammern nicht erklären, weshalb angestellte Pflegekräfte zwar nach wie vor das Privileg haben sollen, sich nicht selbst um die Abführung ihrer Steuern und Sozialversicherungsbeiträge kümmern zu müssen, aber auf der anderen Seite die Regelung ihres beruflichen Umfeldes selbst in die Hand nehmen sollen.

In der Pflege gibt es nur eine sehr kleine Gruppe der Selbstständigen oder Freiberufler, auf die eine Pflegekammer zugeschnitten werden könnte, wobei die Selbstständigen – wie jede andere Pflegeeinrichtung auch – bereits zur Mitgliedschaft in der entsprechenden Industrie- und Handelskammer verpflichtet sind. Die Befürworter von Pflegekammern und die Landesregierungen, die die Errichtung von Pflegekammern planen, wollen ganz offensichtlich aber nicht nur diese kleine Gruppe in solchen Kammern zwangsorganisieren, sondern auch (alle) angestellten Pflegekräfte.

## 1.4 Bewertung

Die Verkammerung der Pflegeberufe passt nicht zu deren Strukturen. Berufskammern haben ihren Sinn da, wo Personen, die überwiegend als Selbstständige eigenverantwortlich und wirtschaftlich unabhängig tätig sind, auch die Verwaltung über ihre beruflichen Belange selbst regeln wollen oder sollen. Die Selbstständigen in der Pflege stellen aber nur eine kleine Minderheit dar. Der Bedarf für eine Pflegekammer für angestellte Pflegekräfte, ganz besonders für ungelernete angestellte Pflegekräfte, wurde von den Kammerbefürwortern bisher nicht dargelegt.

## 2. Geplanter Zweck und Nutzen von Landespflegekammern

2.1 Da die Zwangsmitgliedschaft in einer Berufskammer mit tatsächlichen Belastungen verbunden ist (Zwangsbeiträge) und verschiedene grundgesetzlich garantierte Freiheitsrechte berührt, gehen deutsche Gerichte in ständiger Rechtsprechung davon aus, dass Berufskammern nur eingerichtet werden können, wenn deren **Nutzen schwerer wiegt als** die damit verbundenen **Belastungen**.<sup>1</sup> Der konkrete **Zweck und Nutzen** der Landespflegekammer wird von den Kammerbefürwortern in allen Bundesländern bisher im Wesentlichen **wie folgt beschrieben**<sup>2</sup>:

2.1.1 Pflegekammern sollen die Interessen aller Pflegeberufe gegenüber Staat, Gesellschaft und anderen Akteuren im Gesundheitswesen unabhängig und frei vertreten. Sie sollen sich für eine sachgerechte, professionelle pflegerische Versorgung der Bevölkerung einsetzen

**Bewertung:** Die Interessenvertretung der Pflegeberufe und der Einsatz für eine bessere Pflege ist die klassische Aufgabe freiwilliger Vereinigungen (Gewerkschaften oder Berufsverbände), die viel überzeugender und schlagkräftiger auftreten können, als Vereinigungen mit Zwangsmitgliedern. Die Pflicht, für ein flächendeckendes Versorgungsnetzwerk in der Pflege zu sorgen (sogenannter **Sicherstellungsauftrag**) liegt allein bei den Pflegekassen.

2.1.2 Die Pflegekammern sollen die Berufspflichten der Pflegekräfte in Berufsordnungen regeln und deren Einhaltung überwachen.

**Bewertung:** Das Berufsrecht für Pflegeberufe ist Bundesrecht (Altenpflegegesetz, Krankenpflegegesetz). Daher können einer Landespflegekammer in diesem Bereich fast keine Zuständigkeiten übertragen werden.

2.1.3 Die Pflegekammern sollen Weiterbildungsordnungen für die Pflegeberufe erlassen, in denen Standards und Qualitätskriterien für die berufliche Weiterbildung definiert

---

<sup>1</sup> Martini, „Rechtliche Grenzen und verwaltungspolitische Sinnhaftigkeit einer Pflegekammer“, 2012.

<sup>2</sup> Niedersächsisches Ministerium für Soziales, Gesundheit und Gleichstellung, „Eine Pflegekammer für Niedersachsen“, Hannover, 26.05.2021

werden. Weiterhin sollen die Pflegekammern Weiterbildungsbezeichnungen festlegen und darüber wachen, dass sich die Zwangsmitglieder auch weiterbilden.

**Bewertung:** Bereits jetzt wirken die Berufsverbände bei der Rechtssetzung im Bereich der Weiterbildung in der Pflege durch Stellungnahmen und Empfehlungen mit, sodass ein Tätigwerden durch die Landespflegekammer nicht notwendig ist. Ferner ist dieser Bereich eng mit anderen Akteuren (zum Beispiel mit der Landesärztekammer, wenn es um die Weiterbildung zum Fachpfleger für Operationsdienst und Endoskopie geht) verzahnt, sodass den Mitgliedern einer Landespflegekammer diesbezüglich keine weiteren Rechte als gegenwärtig zukämen.

- 2.1.4** Darüber hinaus sollen die Kammern fachliche Standards und Qualitätskriterien definieren und entwickeln.

**Bewertung:** Hierzu existieren bundesgesetzliche und landesgesetzliche Regelungen sowie konkrete Vereinbarungen und Richtlinien zu allen relevanten Themen: von „Grundsätzen und Maßstäben zur Sicherung und Weiterentwicklung der Pflegequalität“ über „Expertenstandards“ bis zu „Transparenzkriterien“, „Zufriedenheitsbefragungen“, „baulichen Ausstattungen und Anforderungen“ sowie „Personalanforderungen“ und „Personalausstattungen“. Die gesetzlichen Regelungen finden sich in Bundes- und Landesgesetzen wie zum Beispiel in den „Landesheimgesetzen“ und dem Pflege- sowie Krankenversicherungsgesetz. Ein Teil der Regelungen wird durch die Selbstverwaltung der Kranken- und Pflegeversicherung in Verträgen oder Verordnungen beziehungsweise Richtlinien konkretisiert. Diese unterliegen der Überprüfung oder Zustimmung der zuständigen Ministerien. Die Berufsverbände der Pflege werden als Vereinbarungspartner oder über Stellungnahmen und Anhörungen beteiligt. Die Überprüfung der Einhaltung dieser Regelungen unterliegt überwiegend der Zuständigkeit von Ämtern, Behörden oder den Sozialversicherungen, insbesondere den Heimaufsichten oder den Gesundheitsämtern in den Ländern sowie den Medizinischen Diensten der Krankenkassen in Verbindung mit den Pflegekassen oder den Berufsgenossenschaften.

- 2.1.5** Die Pflegekammern sollen ethische Leitlinien für die Berufsausübung festschreiben und als Schlichtungsstellen für Streitigkeiten zwischen Berufsangehörigen fungieren.

**Bewertung:** Die Streitschlichterfunktion ist auf Berufskammern zugeschnitten, in denen Berufsträger organisiert sind, die ihre Berufe traditionell in Selbstständigkeit und engem Miteinander mit ebenfalls selbstständigen Kollegen ausüben (Rechtsanwälte, Architekten et cetera). Für Angehörige von klassischen Arbeitnehmerberufen – wie es bei Pflegekräften der Fall ist – passt eine solche Aufgabe aber nicht. Wenn eine Pflegekraft ein arbeitsrechtliches Problem mit ihrem Arbeitgeber hat, so wird sie diesen Streit richtigerweise vor dem Arbeitsgericht austragen, das für Arbeitsrechtsstreitigkeiten besonders zugeschnitten und zuständig ist. Mit der Schaffung besonderer Arbeitnehmerschutzrechte und der Wahrung dieser Schutzrechte durch Arbeitsgerichte hat der Gesetzgeber zum Ausdruck gebracht, dass Arbeitnehmerschutz gerade nicht im Wege freiwilliger Schlichtungsverfahren durch Berufskammern gewährleistet werden soll. Für eine Pflegekammer als Schlichtungsstelle besteht also keine Notwendigkeit.

- 2.1.6** Nicht zuletzt sollen die Pflegekammern zu Gesetzes- und Verordnungsentwürfen Stellung nehmen, entsprechende Vorschläge unterbreiten und dafür relevante Gutachten erstellen.

**Bewertung:** An allen landesrelevanten Gremien zum Thema Pflege sind die Berufsverbände der Pflege bereits heute beteiligt. Das gilt insbesondere für die Themen „Ausbildung“ und „Qualifizierung“, „Qualitätsentwicklung“ und „Prüfung“; ferner für die Ausgestaltung von Leistung und Leistungserbringung. Entweder erfolgt die Beteiligung über Stellungnahmen zu Gesetzen und Verordnungen und so weiter oder über die Mitgliedschaft in Gremien wie z.B. dem Landespflegeausschuss oder als Vertragspartner wie zum Beispiel bei der häuslichen Krankenpflege oder anderen Leistungen nach dem SGB V ebenso wie nach der Pflegeversicherung auf Bundes- wie auf Landesebene. Bereits heute fungieren Fachgewerkschaften, Be-

rufsverbände und die Träger von Pflegeberufen als Ansprechpartner, nehmen zu Gesetzesvorhaben Stellung und betätigen sich als Gutachtenstellen.

Ferner obliegt es Gewerkschaften, Arbeitgeberverbänden, Leistungserbringern, Wirtschaftsverbänden von Einrichtungsträgern und Pflegekassen sowie den Sozialhilfeträgern, beispielsweise Arbeitszeiten, Entgelte, Personalschlüssel in der Pflege in Tarif-, Versorgungs- und Rahmenverträgen auszuhandeln oder festzulegen, sodass auch hier kein Raum für eine Betätigung der Pflegekammern verbleibt.

### 3. Zusammenfassung

Die hier skizzierten Aufgaben beziehungsweise Kompetenzen der Pflegekammern bringen den Zwangsmitgliedern keinen Nutzen, denn diese Aufgaben sind entweder überflüssig oder werden bereits von anderen Akteuren, insbesondere vom Bundes- und Landesgesetzgeber und den Sozialversicherungen sowie der Selbstverwaltung, umfänglich wahrgenommen.

Darüber hinaus scheitert die Übertragung umfassender Kompetenzen auf die Landespflegekammern größtenteils, weil die gesetzgeberischen Zuständigkeiten für Aus- und Weiterbildung, für die Berufsaufsicht, für die Festlegung von Qualitätsstandards oder für die Gewährleistung einer professionellen pflegerischen Versorgung bereits von anderen Stellen wahrgenommen werden und zwischen dem Bund und den Ländern derart detailliert aufgeteilt sind, dass diese Aufgaben einer Landespflegekammer gar nicht geschlossen übertragen werden können.

Interessanterweise **sprechen die Kammerbefürworter nicht von den weiteren Belastungen**, die mit der Errichtung von Landespflegekammern einhergehen. So müssen die Pflegekräfte im Fall der Errichtung einer Pflegekammer mit einer **engmaschigen Kontrolle** beziehungsweise **Überwachung** durch diese Kammer rechnen; ebenso mit detaillierten Vorgaben für Fort- und Weiterbildungen.<sup>3</sup>

**Ein Nutzen der Pflegekammern ist nicht ersichtlich. Die Argumente der Befürworter sind also nicht haltbar. Die angedachten Landespflegekammern werden in erster Linie Überwachungsinstrumente für Pflegekräfte und Pflegeeinrichtungen sein, deren Kosten auf die Pflegekräfte als Zwangsmitglieder abgewälzt werden.**

---

<sup>3</sup> Ein Gesetzentwurf aus Rheinland-Pfalz zur Errichtung von Pflegekammern sieht genau diese Überwachungs- und Kontrollrechte für die Pflegekammer vor und gibt der Kammer das Recht, gegenüber ihren Mitgliedern Bußgelder von bis zu 50.000 Euro zu verhängen.