

SoVD NRW e.V. · Erkrather Str.343 · 40231 Düsseldorf

anhoerung@landtag.nrw.de
„PflegekammerG-Anhörung A01-
18.3.2020“

LANDTAG
NORDRHEIN-WESTFALEN
17. WAHLPERIODE

STELLUNGNAHME
17/2247

A01

Landesgeschäftsstelle
Abteilung Sozialpolitik

Ihr Gesprächspartner:
Dr. Michael Spörke
Tel. 0211-38603-13
Fax 0211-382175
m.spoerke@sovd-nrw.de

25.2.2020

Stellungnahme zum Gesetzentwurf der Landesregierung, Gesetz zur Errichtung der Pflegekammer Nordrhein-Westfa- len, Drucksache 17/7926

Pflege realisiert sich stets in der Beziehung zwischen Pflegebedürftigen und Pflegenden. Gute Pflege erfordert gute Bedingungen für beide Seiten der Beziehung. Um darauf hinzuwirken, befürwortet der SoVD NRW auch eine starke und unabhängige Interessenvertretung der professionell Pflegenden.

Als Interessenvertretung kranker und pflegebedürftiger Menschen und deren Angehöriger beurteilt der SoVD NRW die Errichtung einer Pflegekammer unter dem maßgeblichen Aspekt, inwieweit diese zur Verbesserung der pflegerischen Versorgung in NRW beitragen kann. Dazu sind sowohl die der Kammer zgedachten Aufgaben, als auch ihr Potenzial des Einwirkens auf Politik und Gesetzgeber in den Blick zu nehmen. Bereits bei der Diskussion des Landtags über das Thema Pflegekammer vor einem Jahrzehnt (Anhörung zu einem Antrag der Grünen am 27.01.2010) kamen wir zu der Überzeugung, dass durch die Errich-

tung einer Pflegekammer nennenswerte Verbesserungen für den betroffenen Personenkreis nicht erreichbar sind. Diese Auffassung hat sich seither weiter gefestigt.

Beitrag zur Bewältigung des Pflegenotstands?

Mittlerweile haben wir es in NRW und in Deutschland mit einem zunehmenden Pflegenotstand zu tun. Zu dem jahrzehntelangen gravierenden Problem einer meist unzureichenden Personalausstattung stationärer Pflegeeinrichtungen, die die Versorgungsqualität einschränkt, ist das dramatische Problem hinzugetreten, dass der Mangel an Pflegefachkräften die Versorgungskapazitäten auch quantitativ beschränkt. Wachsende Kapazitätsengpässe in der ambulanten und stationären Versorgung erschweren den Zugang zu angemessener Versorgung, lassen gesetzliche Leistungsansprüche nach dem SGB XI teils ins Leere laufen und erhöhen die Belastungen pflegender Angehöriger. Unterdessen ist die Kostenbelastung der Betroffenen insbesondere bei vollstationärer Versorgung weiter gestiegen und belebt das Armutsrisiko Pflegebedürftigkeit.

Gefordert ist hier vor allem die Bundespolitik, die die notwendigen Finanzmittel mobilisieren muss, um den Pflegeberuf mit attraktiven („wettbewerbsfähigen“) Löhnen und Arbeitsbedingungen aufzuwerten, die Ausstattung der Pflegeeinrichtungen und Krankenhäuser mit Pflegekräften durchgreifend zu verbessern und die übermäßige Teilzeitbeschäftigung in der Pflege zurückzudrängen. Daneben muss es auch um die solidarische Absicherung der Pflegekosten durch eine Pflegevollversicherung gehen – am besten in Form der öffentlich-rechtlichen Bürgerversicherung.

Durch Wahrnehmung der ihr übertragenen Aufgaben kann eine Pflegekammer diese Fragen nicht unmittelbar beeinflussen. Dagegen kann

aus Sicht des SoVD NRW ver.di als Gewerkschaft der Pflegekräfte maßgeblich zum Kampf für bessere Arbeits- und Entgeltbedingungen sowie eine bessere Personalausstattung beitragen, wie dies insbesondere die Arbeitskämpfe für Entlastungstarifverträge an Krankenhäusern zeigen. Auch können gewerkschaftliche Aktionen (ggf. mit Unterstützung weiterer solidarischer Kräfte) dazu beitragen, den Bundesgesetzgeber endlich zum lange überfälligen Handeln zu bewegen. Vergleichbares kann auch in dieser Hinsicht von einer Pflegekammer kaum erwartet werden. Daher ginge es eher um eine Stärkung gewerkschaftlicher Selbstorganisation und Interessenvertretung, insbesondere in den bislang vergleichsweise schwach organisierten Bereichen der Altenhilfe.

Fehlende sachliche Rechtfertigung von Grundrechtseingriffen

Nun behauptet der vorliegende Gesetzentwurf an keiner Stelle, dass die Pflegekammer zur Bewältigung der Pflegekrise beitragen könnte. Auch ansonsten wird kein **öffentliches Interesse** geltend gemacht, zu dessen Erfüllung die Errichtung der Kammer **erforderlich** und **zweckmäßig** wäre. Als alleinige (sic!) Legitimation der Verkammerung der Pflegefachberufe werden die Ergebnisse einer als repräsentativ geltenden Befragung von 1.500 (ca. 0,75 % der fast 200.000 Pflegefachkräfte in NRW herangezogen, bei der sich 79 % der Befragten (0,6 % von allen) für die Etablierung einer Kammer aussprachen. Ob das Befragungsvotum auf Basis hinreichender Aufklärung über die tatsächlichen Möglichkeiten und Grenzen einer Kammer zustande kam und nicht von Illusionen beeinflusst wurde, erscheint zweifelhaft.¹ Aber selbst wenn,

¹ So stellte die Landtags-Enquêtekommission „Situation und Zukunft der Pflege in Nordrhein-Westfalen“ in ihrem gleichnamigen Abschlussbericht (2005) fest: „Viele Pflegenden setzen zwar große Erwartungen in die Einrichtung einer Pflegekammer. Sie versprechen sich eine stärkere Vertretung der Interessen, mehr Professionalisierung und Eigenständigkeit. Dabei sind jedoch sehr hohe Informationsdefizite hinsichtlich der Vor- und Nachteile sowie der Bedingungen für eine Kammerorganisation

kann dies allein die mit Grundrechtseingriffen (Zwangsmitgliedschaft und Zwangsbeiträge) verbundene Verkammerung kaum rechtfertigen.

Bereits die Landtags-Enquêtekommission *Situation und Zukunft der Pflege in Nordrhein-Westfalen* sah „gewichtige verfassungsrechtliche Bedenken“ die vor einer möglichen Verkammerung entkräftet werden müssten.² Anlässlich der Landtagsberatungen 2009/2010 zu diesem Thema führte das MAGS – damals geführt vom gleichen Minister wie heute - in einer gutachtlichen Stellungnahme (Vorlage 14/2763) aus, mit Blick auf das verfassungsrechtliche Verhältnismäßigkeitsgebot müsse der Gesetzgeber ggf. „nachweisen, dass das öffentliche Interesse an der Errichtung einer Pflegekammer so stark ist, dass die Einschränkung der negativen Koalitionsfreiheit nach Art.9 Abs. 3 GG und der Berufsfreiheit nach Art. 12 GG gerechtfertigt ist.“³ Dabei komme es darauf an, dass die mit der Verkammerung verbundenen Grundrechtseingriffe zur Erfüllung „legitimer öffentlicher Interessen“ „geeignet“ und „erforderlich“ sind. Sodann verdeutlichte das MAGS anhand mehrerer übertragbarer Aufgaben, „dass eine Pflegekammer nicht erforderlich ist, da die Aufgaben durch andere Institutionen besser erfüllt werden können“.⁴ In seinem fett gesetzten „Fazit“ kam das MAGS damals zu dem Ergebnis:

„Die Einrichtung einer Pflegekammer überschreitet die Grenzen des verfassungsmäßigen Übermaßverbots. Die Zwangsmitgliedschaft in einer nicht für erforderlich erachteten Kammer für Pflegeberufe würde der negativen Koalitionsfreiheit nach Art 9 Abs. 3 GG entgegenstehen. Alles in allem erscheinen die Vorteile, die dem einzelnen und der Allgemeinheit aus der Schaffung einer Pflegekammer als

der Pflegeberufe erkennbar. Die Möglichkeiten einer Pflegekammer werden überschätzt“ (S. 525).

² Ebenda.

³ Landtagsvorlage 14/2763, gutachtliche Stellungnahme, S. 6.

⁴ Ebenda, S. 7.

Körperschaft mit Pflichtmitgliedschaft erwachsen gering, und zwar so gering, dass sie den Eingriff in die individuelle Freiheit der Pflegeberufe nicht zu rechtfertigen vermögen.“⁵

Vor diesem Hintergrund nimmt der SoVD NRW mit Bestürzung zur Kenntnis, dass der vorliegende Gesetzentwurf aus dem Hause von Minister Laumann weder von den Bedenken der Pflege-Enquête des Landtags, noch von der früheren verfassungsrechtlich begründeten Ablehnung des Hauses von Minister Laumann zu wissen scheint, weshalb er sich mit einer Entkräftung entsprechender Einwände auch gar nicht erst befassen zu müssen glaubt.

Bei erneuten Diskussionen des Landtags 2015/2016 vor dem Hintergrund erster Gesetze zur Errichtung von Pflegekammern in Rheinland-Pfalz und Schleswig-Holstein diskutierte das damalige MGEPA verfassungsrechtliche Fragen sowie solche der Erforderlichkeit und Geeignetheit einer Pflegekammer kritisch und mit eher skeptischer Tendenz, allerdings ohne sich in ähnlicher Weise wie zuvor das MAGS abschließend zu positionieren.⁶ Auch die Erwägungen der damaligen Landesregierung finden im vorliegenden Gesetzentwurf keine Erwähnung oder Berücksichtigung. Alle denkbaren Erwägungen über Fragen des Verfassungsrechts, der Erforderlichkeit und Zweckmäßigkeit zur Erfüllung legitimer öffentlicher Interessen werden hier ersetzt durch Verweis auf den „Handlungsauftrag“ der sich aus dem Umfrageergebnis und dem Koalitionsvertrag herleite. Somit **entbehrt der Gesetzentwurf letztlich jeder sachlichen Begründung.**

⁵ Ebenda, S. 9 f. Der SoVD NRW hatte sich der ablehnenden Haltung des MAGS angeschlossen; vgl. Stellungnahme 14/3093).

⁶ Vgl. Vorlage 16/3292. An der Anhörung des Landtags vom 26.10.2016 wurde der SoVD NRW nicht beteiligt.

Risiken und Nebenwirkungen

Die Errichtung einer NRW-Pflegekammer erscheint aus unserer Sicht auch deshalb problematisch, weil sie die Gefahr birgt, einen zusätzlichen polarisierenden Konflikt in die Reihen der Pflegekräfte zu tragen. In anderen Bundesländern führte die Kammererrichtung zu teils heftigen und noch andauernden öffentlichen Auseinandersetzungen, an denen Pflegekräfte auf beiden Seiten beteiligt sind. Auch kann eine berufsständische Organisation der Pflegefachkräfte mit Ausprägung eines „Standesbewusstseins“ die solidarische Interessenvertretung gemeinsam mit anderen in Pflegeeinrichtungen und Krankenhäusern tätigen Beschäftigtengruppen erschweren. Nach unserer Auffassung als Interessenvertretung Pflegebedürftiger und ihrer Angehörigen wäre dergleichen so ziemlich das Letzte, was die Pflege in NRW angesichts der akuten Pflegekrise braucht.

Dass ver.di als Gewerkschaft der (fast ausschließlich abhängig beschäftigten) Pflegekräfte die Schaffung einer in mancher Hinsicht konkurrierenden berufsständischen Interessenvertretung ablehnt, ist für uns nachvollziehbar und findet unsere Unterstützung. Wir bezweifeln, ob eine berufsständische Kammer überhaupt eine zeitgemäße und geeignete Form der Organisation und Interessenvertretung abhängig Beschäftigter sein kann. Nicht zuletzt kann sich in Anbetracht der bescheidenen und in hohem Maße von Teilzeitbeschäftigung geprägten Einkommensverhältnisse der Pflegefachkräfte für viele früher oder später die Frage stellen, ob sie sich zusätzlich zum Zwangsbeitrag für die Kammer noch einen freiwilligen Mitgliedsbeitrag für ihre Gewerkschaft leisten können oder wollen. Auch in dieser Hinsicht besteht die Gefahr, dass die Pflegekammer zu einer **Schwächung der Pflege-Gewerkschaft** führt, deren Stärkung vielmehr geboten wäre.

Auch befürchten wir eine stärkere „Entöffentlichung“ und letztlich auch „Entdemokratisierung“ bei den der Pflegekammer übertragenen Aufgaben, soweit diese bislang von staatlichen oder kommunalen Stellen wahrgenommen werden. Bei Bedarf könnte eine öffentliche (parlamentarische) Kontrolle der Aufgabenwahrnehmung erschwert sein.

Wenngleich eine Befreiung von der Versicherungspflicht in der **Gesetzlichen Rentenversicherung** (GRV) zugunsten eines (möglichen) Versorgungswerks der Pflegekammer nach der derzeitigen Fassung von § 6 Abs. 1 Nr. 1 SGB VI ausgeschlossen ist, sehen wir die Möglichkeit der Errichtung eines solchen berufsständischen Versorgungswerks kritisch. Aus Sicht des SoVD muss es vorrangig um die Stärkung der GRV gehen, auch durch deren Fortentwicklung zu einer Erwerbstätigenversicherung, um zukünftig wieder eine den Lebensstandard sichernde gesetzliche Rente zu gewährleisten. Jede weitere institutionelle Fragmentierung der Alterssicherung steht dieser Orientierung entgegen. Auch scheint nicht ausgeschlossen, dass eine zukünftige Bundespflegekammer den Bundesgesetzgeber zu gegebener Zeit dazu drängen könnte, eine Befreiung von der GRV-Versicherungspflicht auch für Mitglieder von Pflegekammer-Versorgungswerken herbeizuführen, was dann eine gravierende Schwächung der GRV als bedeutender Säule unserer Sozialstaatlichkeit wäre.

Stärkung der Frauen in der Pflege?

Der SoVD NRW vermag auch nicht nachzuvollziehen, dass durch die Errichtung einer Pflegekammer „die Position der Frauen in der Pflege gestärkt“ würde (vgl. im Vorblatt des Entwurfs unter H.). Unstrittig wird Pflegearbeit weit überwiegend von Frauen geleistet. Den größten Teil der Pflegenden stellen allerdings (überwiegend weibliche) pflegende Angehörige, die mehr als die Hälfte der Pflegebedürftigen (SGB XI: 54,3

%) ohne Inanspruchnahme professioneller Dienste versorgen und darüber hinaus auch in der Versorgung von fast einem weiteren Viertel der SGB XI-Pflegebedürftigen (23,7 %) neben der Tätigkeit ambulanter Dienste eine tragende Rolle spielen. Frauen in der informellen Pflege werden von der Kammer indes ebenso wenig repräsentiert wie die weiblichen Beschäftigten, die in Pflegeeinrichtungen pflegerische und pflegeergänzende Aufgaben wahrnehmen, ohne Pflegefachkräfte zu sein. Da eine Kammer an den vielfach hoch belastenden Arbeitsbedingungen bei eher geringen Entgelten in der professionellen Pflege nichts ändern kann, ist nicht erkennbar, wie die Kammer (über rein Symbolisches hinaus) die arbeitenden Pflegefachfrauen „stärken“ könnte.

Fazit

Des SoVD NRW befürwortet eine starke und unabhängige Selbstorganisation und solidarische Interessenvertretung der Beschäftigten in Pflegeeinrichtungen und Krankenhäusern, um den Pflegeberuf aufzuwerten und auf dringende und überfällige Verbesserungen in der Pflege hinzuwirken. Er kann jedoch nicht erkennen, dass unter den möglichen, insbesondere gewerkschaftlichen Alternativen ausgerechnet die Errichtung einer berufsständischen Kammer der Pflegefachkräfte ein Beitrag in diesem Sinne wäre. Stattdessen könnte sie womöglich gar kontraproduktiv wirken.

Daher lehnt der SoVD NRW den vorliegenden Gesetzentwurf ab und wendet sich nicht zuletzt auch dagegen, dass als Anschubfinanzierung **fünf Millionen Euro aus dem Landshaushalt** bereitgestellt werden sollen. Aus unserer Sicht gibt es für diese Mittel weitaus dringlichere und sinnvollere Verwendungszwecke in der Sozialpolitik im Allgemeinen und in der Pflegepolitik im Besonderen.