

Vorstand

Frank Lasinski (Vorsitzender)
Kai Boeddinghaus (Bundesgeschäftsführer)
Jürgen Klaffke
Daniel Buechner
Johann-Georg Leblang
Stefan A. Duphorn
Gabi Aubele

Registergericht: Amtsgericht Berlin-Charlottenburg
Registernummer: VR 29713 B

Riedelstraße 32, 34130 Kassel

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

11. 03. 2020

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

Der Präsident des Landtags N R W
Platz des Landtags 1
40221 Düsseldorf

LANDTAG
NORDRHEIN-WESTFALEN
17. WAHLPERIODE

**STELLUNGNAHME
17/2337**

A01

Gesetz zur Errichtung der Pflegekammer Nordrhein-Westfalen

Gesetzentwurf der Landesregierung, Drucksache 17/7926 Anhörung des Ausschusses für Arbeit, Gesundheit und Soziales am 18. März 2020

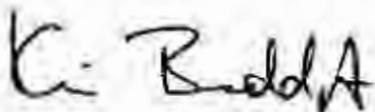
Sehr geehrter Herr Kuper,

mit Schreiben vom 04. Februar 2020 haben Sie uns freundlicherweise in die Anhörung zum Gesetzentwurf der Landesregierung über das Gesetz zur Errichtung der Pflegekammer Nordrhein-Westfalen 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) zum Entwurf eines Gesetzes über eine Pflegekammer in Nordrhein-Westfalen. (Stand 11. März 2020)

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 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 Pflegekammern Regelungen, die eine freiwillige Mitgliedschaft ermöglichen (vgl. auch im vorliegenden Gesetzentwurf der neue Abs. 4 in § 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 „Zwangsmitgliedschaft“ offenbart das erhebliche Konfliktpotential um die Errichtung einer solchen Körperschaft. Die aktuellen Entwicklungen z.B. in Schleswig-

Holstein und Niedersachsen 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.

Auch die Umfrage in Nordrhein-Westfalen ergibt hier kein anderes Bild. So wünschten sich zwar 86 Prozent der Befragten eine solche Kammer als starke Interessenvertretung (siehe hierzu in Abschnitt II. 3.). In der Umfrage wurde den Befragten auch die Möglichkeiten gegeben, unter den ablehnenden Gründen die Beitragspflicht zu nennen. Anders aber als z.B. in Berlin und Brandenburg gab es in Nordrhein-Westfalen keine Möglichkeit, die Zustimmung oder Ablehnung zur Errichtung der Pflegekammer mit den Angaben über eine tolerable Beitragspflicht zu verbinden. Dass die Fragestellung „*Monatliche Zahlungsbereitschaft*“ nur im Zusammenhang mit der freiwilligen Mitgliedschaft in einem Pflegering (vgl. Chart 65 der Studie von INFO GmbH Markt- und Meinungsforschung vom Dezember 2018 im Auftrag des Ministeriums für Arbeit, Gesundheit und Soziales des Landes Nordrhein-Westfalen) nicht aber im Zusammenhang mit der Zustimmung oder Ablehnung zur Errichtung einer Pflegekammer mit Mitglieds- und Beitragszwang gestellt wurde, ist bemerkenswert und ein methodisches Defizit (siehe hierzu in Abschnitt II. 2.). Tatsächlich gefragt wurde nur nach der Angemessenheit eines Monatsbeitrages von 5 € (vgl. Chart 46 der Studie von INFO GmbH Markt- und Meinungsforschung vom Dezember 2018 im Auftrag des Ministeriums für Arbeit, Gesundheit und Soziales des Landes Nordrhein-Westfalen). Die vergleichbaren Ergebnisse in Berlin und Brandenburg haben hier gezeigt, dass es bei Zugrundelegung realistischer Beitragsforderungen keine Mehrheit für die Errichtung einer Pflegekammer mit Mitglieds- und Beitragszwang mehr gibt. Wenn man die Akzeptanz zur Zahlung eines monatlichen Beitrags für eine freiwillige Mitgliedschaft in einem Pflegering von durchschnittlich 4,26 Euro auf eine Zustimmung zu einer pflichtfinanzierten Körperschaft überträgt, steht man hinsichtlich der Zustimmung vor ähnlich ernüchternden Ergebnissen wie in den anderen Bundesländern. Vergleichbare Konflikte wie in Schleswig-Holstein und Niedersachsen spätestens mit der ersten Beitragserhebung scheinen hoch wahrscheinlich.

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 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 („A Problem“), wird ausschließlich auf den Wunsch der Pflegekräfte nach einer „*eigenverantwortlichen Vertretung ihrer Interessen*“ abgestellt (siehe hierzu in Abschnitt II.3.). Dass und ggf. warum die Einrichtung einer Öffentlich-Rechtlichen Körperschaft, deren vorrangiges Ziel die Interessenvertretung 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. Das Ergebnis der Umfrage und die Bewertung von Fachverbänden hier als „klaren Handlungsauftrag“ zu werten, mag politisch nachvollziehbar scheinen. Hinter der gebotenen Abwägung, ob der geplante Grundrechtseingriff tatsächlich gerechtfertigt und angemessen ist, bleiben diese Überlegungen aber weit zurück.

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 Aufmachung der Studie („*Interessenvertretung der Pflege in NRW*“) glauben machen will. 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; Hervorhebung durch den Unterzeichner))

Von diesen Zwecken findet sich in den Fragestellungen zur Studie nichts. Diese suggeriert wie

der Gesetzentwurf, dass es bei der Errichtung der Kammer in erster Linie um eine deutliche und effektive Stärkung der Pflege geht. Hier drängt sich schon die Frage auf, wie das Ergebnis der Umfrage - auch im Zusammenhang mit der Bereitschaft, Pflichtbeiträge zu zahlen - ausgefallen wäre, wenn dieser Aspekt entsprechend seiner Bedeutung herausgestellt worden wäre.

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) Höhe und Akzeptanz der geforderten Beiträge

Die auch in der Studie genannten Zahlen (Angemessenheit von 5 €/mtl. für einen Zwangsbeitrag zur Pflegekammer oder 4,26 €/mtl. für einen freiwilligen Beitrag zu einem Pflegering) 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 die in der Umfrage in Nordrhein-Westfalen genannten Beträge 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 die deutlich größere Anzahl von Pflegekräften in NRW 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 (vsl. mehr als doppelt so viele Mitglieder wie in Niedersachsen) steigt auch der Aufwand und damit die Kosten. Zu verweisen ist hier z.B. darauf, dass es in Nordrhein-Westfalen zwei Ärztekammern gibt. Eine Pflegekammer in Nordrhein-Westfalen wird also voraussichtlich Außenstellen (vgl. § 4 HeilBerG) zu gründen haben, de entsprechende höhere Kosten verursachen.

Erwähnung muss hier auch finden, dass die Beitragsveranlagung einer Wirtschaftskammer

(z.B. IHK) deutlich niedriger ausfällt. Das beginnt damit, dass hier der Gewerbebeitrag (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 Nordrhein-Westfalen 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 Unabhängigkeit 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 Gesetzes über den Landesrechnungshof Nordrhein-Westfalen (LRHG). 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 (vgl. § 23 HeilBerG). 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** Stimme 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.2.a 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 (Ergänzung des Heilberufegesetzes)

Wie in Rheinland-Pfalz plant auch Nordrhein-Westfalen zur Einführung der Pflegekammer nur eine Novellierung des Heilberufesgesetz (HeilBerG) mit entsprechenden Ergänzungen. Dagegen haben Niedersachsen (mit dem Kammergesetz für die Heilberufe in der Pflege - PflegeKG) und Schleswig-Holstein (mit dem Pflegeberufekammergesetz - PBKG) eigenständige Gesetze erlassen.

Aus Sicht des bffk wird eine bloße Erweiterung des Heilberufesgesetz der Thematik nicht gerecht. Das liegt vor allem daran, dass in den traditionellen Heilberufesgesetzen 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 werden 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“ wird diese Herangehensweise nicht gerecht.

Mit der bloßen Ergänzung des Heilberufesgesetz wird die „*fehlende Regelungstiefe*“ (Prof. Dr. Winfried Kluth, Vorsitzender des Instituts für Kammerrecht, Halle) in der bisherigen Gesetzgebung fortgeschrieben bzw. auf die Pflegekammer übertragen (siehe hierzu im letzten Absatz von Abschnitt III.). 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 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.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 (§§ 5, 6a Abs. 7 Nr. 7, 10) und dafür ggf. auch Sanktionen benannt werden, während umgekehrt keine konkreten Festschreibungen zu finden, wann, wie und worüber die jeweilige 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“

Der Gesetzentwurf sieht eine Anschubfinanzierung über drei Jahre in Höhe von „*insgesamt maximal 5 Mio. Euro*“ vor.

Dies ist gleich in zweifacher Hinsicht bemerkenswert. Zunächst muss gefragt werden, wie weit es mit der Autonomie der Selbstverwaltung her ist, wenn der Gesetzgeber der neuen Körperschaft für die ersten drei Wirtschaftsjahre jeweils einen Kostendeckel von knapp 1,7 Millionen Euro auferlegt. Diese Fragestellung bekommt dann durch den zweiten Aspekt besondere Brisanz. Denn erkennbar liegen die Wirtschaftspläne der bestehenden Pflegekammern in Bundesländern mit weniger Mitgliedern als in Nordrhein-Westfalen deutlich

höher. In Niedersachsen wurde z.B. im ersten vollständigen Haushaltsjahr 2019 mit Ausgaben von knapp 9,3 Millionen Euro geplant. Alleine für das Rumpfhaushaltsjahr 2018 (August bis Dezember 2018) waren zuvor bereits knapp 6 Millionen Euro vorgesehen. In Schleswig-Holstein sah der Plan für das Jahr 2019 Gesamtausgaben in Höhe von gut 3 Millionen Euro vor.

Vor diesem Hintergrund kann kein Zweifel daran bestehen, dass eine Begrenzung der sogenannten Anschubfinanzierung auf maximal 5 Millionen Euro dem Bedarf in einem Flächenland wie Nordrhein-Westfalen mit entsprechender Bevölkerungsdichte und einer deutlich höheren Anzahl von Pflegekräften nicht im Ansatz gerecht wird, bzw. dass diese Deckelung in der Wirkung einen erheblichen Eingriff in die Autonomie der Selbstverwaltung nach sich zieht.

2. Zum Abschnitt „G Finanzielle Auswirkungen auf die Unternehmen und die privaten Haushalte“

In der Vorlage ist an dieser Stelle vermerkt, dass es keinerlei Auswirkungen gäbe. Diese Darstellung wird den tatsächlichen Verhältnissen nicht gerecht. Angesichts des erheblichen Personalmangels haben sich bereits etliche Unternehmen gezwungen gesehen, im Rahmen von Tarifabschlüssen die Übernahme des Kammerbeitrages tariflich zuzusichern (z.B. Uni-Klinikum Mainz). In der Konkurrenz um die Gewinnung von Arbeitskräften in der Pflege wird dieser Druck in den Unternehmen, ggf. aber auch in Privathaushalten, die auf individuelle pflegerische Unterstützung angewiesen sind, steigen.

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 hat 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 wird, reicht in Niedersachsen die reine Möglichkeit, ggf. auf entsprechende Kenntnisse zurückzugreifen.

Dies führt 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 wird. Würde sie ihre neue Tätigkeit in einem Versicherungsunternehmen ausführen, wäre sie von der Kammerpflicht befreit.

Soweit der Gesetzgeber in Nordrhein-Westfalen 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.März2018 - 5 K 1084/17.KO) orientiert.

4. Zu § 2 (4)

Hier ist unter Benutzung des unbestimmten Rechtsbegriffs „wie“ geregelt, dass die neue Pflegekammer auch freiwillige Mitglieder aufnehmen kann. Zwar ist im Folgesatz hinsichtlich der freiwilligen Mitglieder bestimmt, dass „diese(...) nicht dem Kammerrecht“ unterliegen. Wenn es sodann aber heißt

„Die Einzelheiten regelt die Pflegekammer 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 §§ 12,13,20 HeilBerG 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 § 6

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 gibt es bereits - teilweise gerichtsanhängig - 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 § 6 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 § 6a

Die Gesetzgeber in Niedersachsen, Schleswig-Holstein und Rheinland-Pfalz haben für die dort errichteten Pflegekammern die Möglichkeit der Errichtung eigenständiger Versorgungswerke nicht vorgesehen (Niedersachsen, Schleswig-Holstein) bzw. ausdrücklich ausgeschlossen (Rheinland-Pfalz). Dem bffk sind bundesweit eine Fülle von Fällen bekannt, in denen es um die kammereigenen Versorgungswerke zu erheblichen Konflikten gekommen ist. Die Themen reichen dabei von Intransparenz bei der Vergütung der Geschäftsführungen, maßlosen Vergütungen oder Aufwandsentschädigungen sowie Versorgungsansprüchen für die ehren- und hauptamtlichen Funktionäre der Versorgungswerke bis hin zu Einbußen bei den Versorgungsansprüchen aufgrund eines unsachgemäßen Umgangs mit den anvertrauten Geldern (Spekulationsverlusten). Angesichts der Tatsache, dass fast alle betroffenen Mitglieder der neuen Pflegekammer in abhängigen Beschäftigungsverhältnissen tätig sind, **empfiehlt der bffk** auf die in § 6a vorgesehene Öffnungsklausel zugunsten eines möglichen Versorgungswerkes der Pflegekammer zu verzichten.

7. Zu § 15 (4)

Hier soll im Gesetz nun geregelt werden:

„Die Mitglieder der Kammerversammlung der Pflegefachpersonen sind von den Kammerangehörigen ihrer jeweiligen Tätigkeitsfelder in getrennten Wahlgängen zu wählen.“

In Verbindung mit den Bestimmungen von § 11 Abs. 2 bedeutet dies, dass zur Kammerversammlung der neuen Pflegekammer also in Wahlkreisen und fachspezifischen Wahlgruppen zu wählen ist. Hier fehlt es **aus Sicht des bffk** an einer hinreichenden Bestimmung der Wahlgruppen. Eine Bezugnahme auf die neuen Bestimmungen in § 1 (neu) Nr. 3 scheint hier nicht ausreichend konkret.

8. Zu § 16

Hinsichtlich der Wahlvorschläge für die Pflegekammer ist vorgesehen, dass hier mindestens 80

Stützunterschriften gefordert sind. Eine solche Vorgabe ist **aus Sicht des bffk** hoch problematisch. Einerseits öffnet der Gesetzgeber mit dem Wort „*mindestens*“ die Türe für eine satzungsrechtliche Regelung, die noch höhere Anforderungen stellt. Andererseits führen solche Vorgaben dazu, dass sich damit in der Kammerversammlung „die üblichen Verdächtigen“ aus Verbänden und Gewerkschaften wiederfinden. Normale Pflegekräfte - insbesondere aus kleineren Einrichtungen im ländlichen Raum - haben nicht im Ansatz die Möglichkeit, eine solche Hürde zu nehmen. 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. Aus der Schwierigkeit, ausreichende Stützunterschriften zu gewinnen, die lediglich auf strukturelle Gründe (kleine Einrichtung, ländlicher Raum) zurückzuführen sein kann, zu schließen, es handele sich hier ggf. um

„*völlig aussichtlose Kandidatinnen und Kandidaten*“ (Anmerkungen zum Gesetzentwurf, Nummer 10 und Nummer 11, Rechtschreibfehler im Original),

die aus

„*verwaltungsökonomischer Opportunität ausgeschlossen werden*“,
(Anmerkungen zum Gesetzentwurf, Nummer 10 und Nummer 11)

können oder sollen, erscheint wenig sachgerecht.

9. Zu § 18

Zu den normalen demokratischen Gepflogenheiten gehören auch Regelungen zur vorzeitigen Beendigung einer Wahlperiode (vgl. auch § 24 Abs. 4 HeilBerG). **Aus Sicht des bffk** sollte daher hier in Absatz 1 verpflichtend vorgegeben werden, dass in eine Wahlordnung auch eine Regelung zur vorzeitigen Beendigung einer Wahlperiode aufgenommen werden muss.

10. Zu § 24

Im Gesetzentwurf ist hier zum „*Schutz der Interessen der Beschäftigten in der Altenpflege*“ (vgl. Anmerkungen zum Gesetzentwurf, Nummer 12) eine Vorschrift einer Mindestquote für die Beteiligung der Altenpflege enthalten. **Für den bffk nicht nachvollziehbar** ist hier, dass es hinsichtlich der Berufsgruppe der Kinderkrankenpflege nicht eine vergleichbare Bestimmung

gibt.

11. Zu § 119

Hier wird geregelt, dass abweichend von den sonstigen Bestimmungen in Nordrhein-Westfalen vor der Erhebung einer Anfechtungsklage gegen einen Beitragsbescheid ein Vorverfahren im Sinne von § 68 Absatz 1 Satz 1 der VwGO durchzuführen ist. **Der bffk hält dies** für eine sinnvolle Regelung.

Anzumerken ist allerdings, dass im gesamten Heilberufsgesetz (siehe hierzu auch im folgenden Abschnitt) die notwendige Verpflichtung fehlt, Beiträge nur im Wege von rechtsmittelfähigen Beitragsbescheiden zu erheben. Tatsächlich verzichten fast alle Heilberufekammern (nicht nur in Nordrhein-Westfalen) auf entsprechende Beitragsbescheide, sondern veranlassen auf der Grundlage von Selbsteinschätzungen. Die entsprechenden Formulare lassen jeden Hinweis auf zulässige Rechtsmittel und Fristen vermissen. **Aus Sicht des bffk** ist eine entsprechende deutliche gesetzliche Regelung zum Schutz der Mitglieder dringend geboten.

12. 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 Heilberufsgesetz 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 (und der anderen Heilberufekammern) 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 keinerlei Regelungen zur Verpflichtung, Haushaltspläne und Jahresabschlüsse dauerhaft im Internet zu veröffentlichen. (Vergleichbare Regelungen in den Landesgesetzen von Niedersachsen und Schleswig-Holstein sind hierbei so unbestimmt, dass eine wirkliche Transparenz nicht hergestellt wird.)
- Es gibt keinerlei Regelungen zur Verpflichtung die Satzungen hinsichtlich der Gewährung von Aufwandsentschädigungen dauerhaft im Internet zu veröffentlichen. In Nordrhein-Westfalen haben (Stand September 2019) gerade einmal zwei von sieben Heilberufekammern die entsprechende Satzung veröffentlicht.
- 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 gibt keinerlei Regelungen, alle Rechtsgrundlagen (Satzungen, Ordnungen etc.) dauerhaft im Internet zu veröffentlichen. Für ein normales Kammermitglied ist die Suche in den verschiedenen Veröffentlichungen nicht zumutbar.
- Es fehlt eine klare Abgrenzung zwischen den Kompetenzen der Kammerversammlung und denen des Vorstandes. Im Heilberufsgesetz fehlt es dabei bereits an einer nachvollziehbaren Struktur. Zwar findet sich in § 24 ein knapper Hinweis auf die Befugnisse des Kammervorstandes zur Führung der Geschäfte der Kammer. Allerdings wird der Vorstand dabei nur an die „*Maßgabe der Hauptsatzung*“ gebunden nicht aber an die grundsätzliche Beschlusskompetenz der Kammerversammlung. Für die Kammerversammlung fehlt es völlig an einer eigenständigen Stellung im Gesetz. In § 23 werden ihr einige Kompetenzen zugewiesen. Die Verpflichtung zum Erlass einer Haushalts-, Kassen- und Rechnungsordnung (oder eines Finanzstatuts) fehlt hier. Eine grundsätzliche Richtlinienkompetenz für die Kammerarbeit (Vollversammlungsvorbehalt) fehlt. Es ist sehr auffällig, dass hier die anderen Bundesländer (bzw. der Bundesgesetzgeber bei den IHKn) deutlich konkretere gesetzliche Vorgaben machen

(vgl. § 15 PflegeKG-Niedersachsen; § 9 HeilBG - Rheinland-Pfalz, § 21 PBKG - Schleswig-Holstein; § 4 IHKG).

- Es fehlt eine gesetzliche Bestimmung zum Recht auf Einberufung einer (außerordentlichen) Kammerversammlung (vgl. § 18 Abs. 1 PflegeKG-Niedersachsen; § 9 HeilBG - Rheinland-Pfalz, § 25 Abs. 2 PBKG - Schleswig-Holstein)
- Es fehlt die Regelung auf das Recht zur Teilnahme an der Kammerversammlung für einfache Mitglieder als Zuhörer*innen (vgl. § 18 Abs. 4 PflegeKG-Niedersachsen; § 21 Abs. 3 PBKG - Schleswig-Holstein)

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 NRW - **siehe Anlage**) und die zahlreichen problematischen Prüfungsfeststellungen der Landesrechnungshöfe ergänzt um gelegentlich an die Öffentlichkeit dringende Skandale, dass die Selbstregulierungskräfte hier eben nicht ausreichende Gewähr bieten.

