

Stellungnahme der Vereinten Dienstleistungsgewerkschaft (ver.di) und des Deutschen Gewerkschaftsbunds (DGB) zum Entwurf des Gesetzes zur Errichtung einer Landespflegekammer in Baden-Württemberg vom Dezember 2022

Der Heilberuf Pflege ist ein anspruchsvoller, hochprofessioneller und für die Gesellschaft wichtiger Beruf. Die Bedingungen, unter denen Pflegende arbeiten, werden allerdings immer dramatischer. Nach Studien fehlen 100.000 Stellen in der stationären Versorgung¹ und 115.000 Stellen in der Langzeitpflege². Zudem können freie Stellen nur schwer besetzt werden. Dies beeinträchtigt die Berufsausübung erheblich. Das System kollabiert nur deshalb nicht, weil viel zu oft über die eigenen Belastungsgrenzen hinaus gearbeitet wird. Nur durch gleichzeitige Aufwertung und Entlastung durch mehr Personal kann diese Entwicklung aufgehalten werden und es gelingen, Pflegefachpersonen in ihrem Beruf zu halten oder wiederzugewinnen.³ Die Erhöhung der Attraktivität des Berufsstandes ist vor allem eine Frage der Verbesserung von Rahmenbedingungen für die Berufsausübung.

Dazu gehört für viele beruflich Pflegende, mit denen wir tagtäglich zusammentreffen: Anerkennung ihrer beruflichen Leistungen, bessere Arbeitsbedingungen, Zeit für gute Pflege, eine gesicherte Ausbildung, Weiterbildungsmöglichkeiten, ein wertschätzender Umgang am Arbeitsplatz und eine höhere Bezahlung. Diese Anliegen tragen Pflegende und ihre Gewerkschaft bzw. Verbände seit Jahren der Politik vor, ohne dass sich an den Rahmenbedingungen grundlegend etwas verändert hat.

Pflegekammern haben nicht die Aufgabe, diese Rahmenbedingungen zu ändern, sondern sollen vornehmlich die Bürger*innen vor unsachgemäßer Pflege zu schützen. Zur Sicherstellung der Qualität soll es Berufsordnungen geben. Die daraus entstehenden Berufspflichten würden von der Pflegekammer überwacht. Doch fast alle Pflegekräfte arbeiten in einem weisungsgebundenen Arbeitsverhältnis und unter der arbeitsrechtlichen Kontrolle ihres Arbeitgebers. Das macht die Pflegenden zu Diener*innen zweier Herren – des jeweiligen Arbeitgebers und der Pflegekammer. Diese beiden „Herren“ müssen keine Rücksicht aufeinander nehmen, können aber jeweils unabhängig voneinander Anforderungen an die Pflegenden stellen und diese entweder auf Basis des Arbeitsvertrags oder der durch eine Pflegekammer erlassenen Berufsordnung durchsetzen. Aus der versprochenen Selbstbestimmung der Pflegenden wird eine doppelte Fremdbestimmung, die neben den belastenden Arbeitsbedingungen zu zusätzlichen, unnötigen Konflikten führt

Qualitätsmängel in der Pflege und Gefährdungen der Patient*innensicherheit haben ihre Ursache in den meisten Fällen nicht in individuellen Pflegefehlern, sondern im Missverhältnis zwischen Menge und Umfang der Arbeitsaufgaben und der Anzahl des in den einzelnen Schichten eingesetzten Personals. Qualitätssicherung in der Pflege ist daher im Wesentlichen nur durch Beseitigung dieses Missverhältnisses möglich.

¹ [Von der Unterbesetzung in der Krankenhauspflege zur bedarfsgerechten Personalausstattung. Eine kritische Analyse der aktuellen Reformpläne für die Personalbesetzung im Pflegedienst der Krankenhäuser und Vorstellung zweier Alternativmodelle \(boeckler.de\)](#)

² https://www.gs-gsa-pflege.de/wp-content/uploads/2020/09/Abschlussbericht_PeBeM.pdf

³ <https://www.arbeitnehmerkammer.de/studie-ich-pflege-wieder-wenn.html>

Wesentlich dafür ist eine bundeseinheitliche, verbindliche und bedarfsgerechte Personalbemessung, die die Arbeitgeber auch einhalten müssen.

Eine Pflegekammer darf nur auf das individuelle Verhalten der beruflich Pflegenden Einfluss nehmen, die unter den von Arbeitgebern und Gesetzgeber festgelegten Rahmenbedingungen tätig sind. Über die Berufsordnung verpflichtet die Pflegekammer abhängig Beschäftigte, ohne ihnen jedoch Mittel und Kompetenzen an die Hand zu geben, die Rahmenbedingungen zu verbessern. Damit wird der Druck auf die Pflegekräfte sogar noch erhöht, statt sie zu entlasten und die Verantwortung dahin zu geben, wo sie hingehört: zu den Arbeitgebern und in die Politik.

Lebenslanges Lernen und Qualifizierung sind wichtig, gerade in den Gesundheitsberufen. Dies darf aber nicht alleine in der Verantwortung der Beschäftigten liegen. Arbeitgeber müssen sie dafür freistellen und die Finanzierung sicherstellen. Eine Pflegekammer kann die Arbeitgeber jedoch nicht in die Pflicht nehmen. Mit der Fortbildungspflicht bürdet die Pflegekammer damit alleine den Pflegekräften die Verantwortung für ihre Qualifizierung auf.

Die meisten organisierten Pflegekräfte sind Mitglied der Gewerkschaft ver.di. Manche organisieren sich auch in Berufsverbänden. Die große Mehrheit organisiert sich allerdings nirgends. Es klingt daher verlockend: In einer Pflegekammer ziehen alle Pflegenden an einem Strang, um Verbesserungen zu erreichen. Nur: Warum sollte eine Institution mit verpflichtender Mitgliedschaft das bewirken?

Die Pflichtmitgliedschaft in einer Landespflegekammer würde keinesfalls dazu führen, den in der Pflege Beschäftigten ein größeres politisches Gewicht zu verschaffen. In den Kammerversammlungen würde sich weiterhin die Vielfalt der Verbände abbilden, die bereits jetzt kennzeichnend für die Pflegeberufe ist. Ein zwangsweiser Zusammenschluss würde konkurrierende und gegensätzliche Positionen keinesfalls aufheben.

Statt mehr Einheitlichkeit werden möglicherweise sogar neue Spaltungslinien geschaffen: In der Kammer sollen im Übrigen nur dreijährig examinierte oder studierte Pflegekräfte Pflichtmitglied werden. Pflegehelfer*innen, die in den Einrichtungen der Langzeitpflege 50 Prozent der Pflegenden darstellen, können zwar freiwillig Mitglied werden, jedoch ohne Teilhabe an Entscheidungsprozessen. Die Solidarität und Kooperation sowohl innerhalb der Pflegeberufe als auch mit anderen Berufsgruppen wird so aufs Spiel gesetzt.

Kammern sind primär für selbstständige Berufe gebildet worden. Bereits im Mittelalter haben sich die selbstständigen Handwerker zu Zünften und Kammern zusammengeschlossen, um gute Preise für ihre Arbeit durchzusetzen. Im 19. Jahrhundert hat der Gesetzgeber Kammern für weitere freie Berufe wie Architekt*innen und Ärzt*innen errichtet, weil die Arbeit der Selbstständigen keiner berufsfachlichen Kontrolle unterlag. Im Jahr 2000 wurde die erste Kammer für Psychotherapeut*innen gegründet.

Nahezu alle Pflegenden arbeiten dagegen als abhängig Beschäftigte in Krankenhäusern bzw. in der stationären oder ambulanten Pflege sowie der stationären Eingliederungshilfe und stehen dort in einem weisungsgebundenen Arbeitsverhältnis. Dass einige wenige Pflegefachpersonen in selbstständiger Tätigkeit bisher nicht berufsfachlich beaufsichtigt werden, rechtfertigt keine Pflichtmitgliedschaft der überwältigenden Mehrheit in einer Pflegekammer.

Die Einrichtung einer Pflegekammer ist deshalb weniger eine berufspolitische Entscheidung als eine Frage des Umgangs des Parlaments mit einer Arbeitnehmer*innen-Gruppe.

ver.di und der DGB lehnen auf der Basis von Beschlüssen unserer ehrenamtlichen Gremien die Errichtung einer Pflegekammer in Baden-Württemberg ab. Es ist dagegen zu prüfen, ob eine Alternative zur Pflegekammer, wie die Vereinigung der Pflegenden in Bayern, auch in Baden-Württemberg nicht ebenso geeignet ist, die verfolgten Ziele zu erreichen. Sie besteht ebenfalls als Körperschaft des öffentlichen Rechts und kommt ohne verpflichtende Mitgliedschaft und Beiträge aus.

Im Einzelnen:

Registrierungsquorum (zu § 38)

Auf die vielfältige Kritik, eine Pflegekammer trotz geringer Akzeptanz der Betroffenen einzuführen, scheint der Gesetzentwurf einzugehen. Durch ein Registrierungsquorum von 60 Prozent soll die demokratische Legitimität der Pflegekammer in Baden-Württemberg von Beginn an auf ein hohes Niveau gehoben werden.

Demokratisch legitimiert werden soll damit allerdings nicht die Pflegekammer selbst, sondern nur die Wahl zur ersten Vertreterversammlung, die nur durchgeführt werden darf, wenn 60 Prozent der betroffenen Pflegefachpersonen registriert sind. Es entsteht der Eindruck, die Kammer würde nur errichtet, wenn mind. 60 Prozent der Pflegekräfte dies durch ihre Entscheidung zur Registrierung unterstützen. Doch der Gesetzentwurf gibt hier etwas Anderes vor. Durch das Registrierungsquorum soll nicht die Akzeptanz der Betroffenen für die Errichtung einer Pflegekammer dokumentiert werden, sondern die Effizienz des geplanten Registrierungsablaufs (siehe Begründung zum Gesetzentwurf zu § 38 Abs. 5). Tatsächlich soll die Registrierung durch Übermittlung der Daten der Pflegefachpersonen durch die Arbeitgeber erfolgen. Arbeitgebern, die dieser Pflicht nicht nachkommen, kann eine Geldbuße von bis zu 50.000 Euro auferlegt werden. Das bedeutet, dass die Pflegefachpersonen sich nicht, wie auf Seite 2 des Anschreibens zur Anhörung beschrieben⁴, selbst registrieren, sondern durch die Datenübermittlung ihres Arbeitgebers registriert werden. Dieses Vorgehen ist unserer Meinung nach zudem datenschutzrechtlich bedenklich.

So würde die „demokratische Legitimation“ auf den Kopf gestellt. Mitsprache der Betroffenen würde gezielt vermieden, stattdessen der Registrierungsprozess unter Androhung von Bußgeld durchgesetzt. Falls das Quorum so erreicht wird, hat dies nichts mit einer Haltung zur Pflegekammer zu tun.

Nach § 38 Absatz 5 Satz 2 müsste deshalb lauten: „Die Registrierung der Berufsangehörigen erfolgt auf der Basis der von diesen übermittelten Angaben und Unterlagen.“ Danach folgt bis zur Aufzählung ein neuer Satz 3: „Die Berufsangehörigen können, wenn sie sich als Mitglied in der Landespflegekammer registrieren lassen wollen, dem Gründungsausschuss folgende Angaben und Unterlagen übermitteln: (..) .“

§ 38 Absatz 5 Satz 4 würde zu Satz 5 und muss folgendermaßen lauten: „Der Gründungsausschuss weist auf die Freiwilligkeit der Meldepflicht vor Errichtung der Pflegekammer durch geeignete Informationsmaßnahmen hin.“

⁴ „Um der Landespflegekammer Baden-Württemberg von Beginn an eine starke demokratisch legitimierte Grundlage zu geben, sieht der Gesetzentwurf vor, dass die Wahl zur ersten Vertreterversammlung nur stattfinden darf, wenn mindestens 60 Prozent der zukünftigen Pflichtmitglieder sich während der Gründungsphase haben registrieren lassen.“

Eine Registrierung über die Köpfe der Betroffenen hinweg und ohne deren Zustimmung lehnen wir ab.

Hatte die Landesregierung bereits in der Befragung 2018 bewusst auf die Frage verzichtet, ob die Betroffenen mit einer Pflichtmitgliedschaft für alle Berufsangehörigen einverstanden sind, verzichtet man jetzt wieder darauf, die Errichtung einer Pflegekammer von der Akzeptanz der Berufsangehörigen abhängig zu machen.

Damit sind die Auseinandersetzungen, wie sie in Schleswig-Holstein und Niedersachsen stattgefunden haben (und nach viel Aufwand und Ärger mit der Auflösung der Pflegekammern endeten), vorgezeichnet. Bei all den Problemen, denen die Pflegefachpersonen in ihrem Arbeitsalltag und mit dem Fachkräftemangel ausgesetzt sind, sind die mit der Errichtung einer Landespflegekammer verbundenen Auseinandersetzungen unnötig. Jetzt müssen die tatsächlichen Probleme angegangen und nicht Geld, Zeit und Energie in die Errichtung einer Kammer investiert werden.

Ordnungswidrigkeiten (§ 36)

Wir lehnen die Regelung in § 36 ab, Arbeitnehmer*innen in Ordnungswidrigkeitsverfahren mit Geldbußen zu bedrohen und zu belasten, falls sie der Pflegekammer ihre Berufsurkunde nicht übermitteln. Arbeitnehmer*innen müssen selbst frei entscheiden können, ob sie sich für eine Mitgliedschaft in einer Pflegekammer registrieren lassen oder nicht.

Von einem hohen Niveau demokratischer Legitimität kann nur die Rede sein, wenn die Registrierung als ein freiwilliger Akt ohne Verpflichtung, Bestrafung, mit einer entsprechend offenen Kommunikation und durch Überzeugung erfolgt. Die Registrierung müsste also durch die Berufsangehörigen selbst in freier Entscheidung stattfinden, nicht durch die jeweiligen Arbeitgeber. § 36 muss deshalb gestrichen werden.

Verhältnismäßigkeit

Wir haben erhebliche Zweifel an der Verhältnismäßigkeit des Gesetzesvorhabens zur Errichtung einer Pflegekammer in Baden-Württemberg. Der Landtag muss prüfen, ob die hiermit verbundenen Maßnahmen durch Ziele des öffentlichen Interesses gerechtfertigt sind, ob sie geeignet sind, die Verwirklichung der mit ihnen verfolgten Ziele zu erreichen und ob ihre Auswirkungen dabei nicht über das zur Erreichung dieser Ziele erforderliche Maß hinausgehen.

In § 5 sind die Aufgaben der Landespflegekammer im Einzelnen beschrieben. An oberster Stelle steht die Wahrnehmung der beruflichen Belange der Kammermitglieder. Diese reduziert sich im vorliegenden Entwurf jedoch auf Gestaltungsmöglichkeiten bei der Fort- und Weiterbildung und die Vertretung in Gremien nach dem Landesgesundheitsgesetz. Die eigentlichen Belange ihrer Mitglieder kann eine Landespflegekammer nicht wahrnehmen, weil eine Vielzahl der wesentlichen Rahmenbedingungen durch Bundesgesetze und -verordnungen bestimmt werden. Hier hat eine Landespflegekammer keine Einflussmöglichkeiten. Eine Pflegekammer kann weder konkrete Arbeitsbedingungen beeinflussen, noch kann sie bei Organisationsverschulden der Arbeitgeber im Sinne ihrer Kammermitglieder tätig werden. Folglich sehen wir die Kammer nicht in der Lage, eine ihrer zentralen Aufgaben überhaupt erfüllen zu können.

Dem gegenüber steht zudem ein ganzes Bündel an Belastungen für die Pflegefachpersonen. Staatliche Verantwortung im Rahmen der Daseinsvorsorge wird einfach verschoben auf die Berufsgruppe. Sie müssen die Pflegekammer dazu in Zukunft mit ca. 6 Millionen Euro jährlich finanzieren, vorwiegend über monatliche Pflichtbeiträge, deren Höhe

durch die Pflegekammer festgelegt wird und jederzeit verändert werden kann. Sie müssen voraussichtlich für diverse Leistungen der Pflegekammer (bspw. Anerkennung von Weiterbildungszertifikaten) Gebühren entrichten wie dies in Rheinland-Pfalz der Fall ist. Sie müssen sich einer von der Pflegekammer erlassenen Berufsordnung unterwerfen, deren Nichteinhaltung durch Berufsgerichte sanktioniert werden soll. Parallel bleiben sie arbeitsvertraglich verpflichtet, Anweisungen ihrer Arbeitgeber zu befolgen. Die berufliche Fortbildungspflicht trifft mit den Beschäftigten die Falschen. Anstatt den Arbeitgebern die Pflicht aufzuerlegen, die angestellten Pflegefachpersonen regelmäßig weiter zu qualifizieren, wird diese Pflicht den Kammermitgliedern übertragen. Diese müssen die Qualifizierungsmaßnahmen dann im Zweifel selbst finanzieren und in ihrer Freizeit durchlaufen.

Freie Entscheidung der Pflegefachpersonen

Entscheidet sich der Landtag für die Errichtung einer Pflegekammer, wie mit dem vorliegenden Gesetzentwurf vorgesehen, verlieren die Pflegekräfte die Möglichkeit, frei zu entscheiden, welche Organisation ihre Belange wahrnehmen soll. Das ist eine ungerechtfertigte Einschränkung demokratischer Rechte.

Mit der Übertragung öffentlicher Aufgaben auf eine Pflegekammer geht nach herrschender Auffassung einher, dass alle berufsangehörigen Mitglieder der Kammer werden müssen. In Baden-Württemberg ist vorgesehen, dass alle, die im Land ihren Beruf ausüben, Pflichtmitglied in der Kammer werden. Entziehen kann man sich dieser Mitgliedschaft nur durch Aufgabe des Berufs oder Wegzug aus Baden-Württemberg, unabhängig davon, ob man sich durch die Pflegekammer schlecht vertreten sieht.

Wir nehmen wahr, dass in der Berufsgruppe die Haltung zur Pflegekammer durchaus ambivalent ist. Viele wollen eine Pflegekammer, weil sie sich eine Aufwertung erhoffen und die Lösung ihrer Probleme. Aber wollen sie eine Pflichtmitgliedschaft? Wollen sie verpflichtet werden, Beiträge zu einer Pflegekammer zahlen?

Die Erfahrungen in den anderen Bundesländern, in denen eine Pflegekammer errichtet wurde, lassen auf eine geringe Akzeptanz der Pflegefachpersonen schließen. So waren in Niedersachsen und Schleswig-Holstein die meisten Betroffenen unangenehm überrascht, dass sie per Gesetz plötzlich und ungefragt Mitglied einer Organisation waren. In beiden Ländern führte der Protest zu einer Abstimmung über die Fortführung der Pflegekammern. In Schleswig-Holstein stimmten bei hoher Beteiligung über 90 Prozent, in Niedersachsen über zwei Drittel gegen die Pflegekammern, die daraufhin wieder aufgelöst wurden. Die Kammerwahlen in Rheinland-Pfalz (2021: 16 Prozent) und Nordrhein-Westfalen (2022: 22,1 Prozent) waren zudem gekennzeichnet durch extrem niedrige Wahlbeteiligungen.

Beteiligung der Berufsgruppe an pflegerelevanten Entscheidungen

Wir teilen die Auffassung, dass pflegerelevante Entscheidungen nur mit den Pflegenden getroffen werden dürfen. Wenn die politisch Verantwortlichen der Ansicht sind, dass Pflege zu wenig mitbestimmt, haben sie es in der Hand, beteiligungsorientierte Lösungen auch ohne Pflichtmitgliedschaft in einer Pflegekammer zu finden.

Die gängige Argumentation, um die Notwendigkeit der Pflegekammer zu untermauern ist: „In der Politik werden Entscheidungen über die Pflege ohne die Pflege getroffen.“ Oder: „Es muss Augenhöhe hergestellt werden“. Mit Blick auf die Ärzt*innenschaft wird deren gesellschaftlicher und politischer Einfluss mit der Existenz von Ärztekammern begründet.

Entsprechend lautet dann die Schlussfolgerung: damit die Pflege aus der Situation der Fremdbestimmung herauskommt, sei eine selbstverwaltete Kammer unabdingbar.

In dieser Argumentation wird oftmals außer Acht gelassen, dass die deutlich höhere Einbindung der Ärzt*innenschaft weniger auf dem bloßen Vorhandensein ihrer Kammerstruktur beruht. Vielmehr hat diese Berufsgruppe strukturell wesentlich mehr Einflussmöglichkeiten.

Zudem muss man die Frage stellen, warum die Pflegenden nur dann Gehör finden, wenn eine Organisation agiert, in die der Staat die Pflegefachpersonen zwangsverpflichtet hat.

Auch in Baden-Württemberg gibt es die Möglichkeit, die Pflege über ihre Verbände, den Pflegerat, Initiativen und Gewerkschaften zu beteiligen. Aus unserer Sicht könnte eine solche Vertretungsstruktur weiterentwickelt werden, anstatt eine neue Struktur aufzubauen, in der die Entscheidungsbefugnisse in den zentralen Problemfeldern der Pflege sehr begrenzt sind und die keine anderen Möglichkeiten hätte, auf politische Entscheidungen Einfluss zu nehmen als die o. g. Organisationen.

Auch in unserem Land gibt es bezüglich der Probleme in der Pflege kein Erkenntnis- sondern ein Umsetzungsproblem, das mit einer Pflegekammer nicht gelöst wird. ver.di und der DGB befürchten vielmehr, dass die Politik sich durch die Existenz einer Pflegekammer aus der Verantwortung, gute Rahmenbedingungen in der Pflege zu gestalten, zurückzieht.

Übertragung von Kompetenzen auf die Pflegekammer

Abgesehen davon, dass Selbstbestimmung durch Zwang ein Widerspruch in sich selbst ist und deshalb auch nicht funktionieren kann, bestehen die erweiterten Kompetenzen einer Pflegekammer im Wesentlichen in der Neugestaltung der Weiterbildungsordnungen - ein Bereich, dessen Funktionieren und Qualität bisher nicht in Frage gestellt war.

Es wird aber vermittelt, dass die Pflegefachperson durch diese Aufgabe über ihre Arbeitsqualität selbst entscheiden könne. Diese Annahme ist irreführend, wie bereits oben dargelegt.

Der große Unterschied wäre, dass sie jetzt dafür bezahlen müsste: Durch das Abgeben der Zuständigkeit für die Weiterbildung an die Berufsgruppe spart das Land. Das Budget der Landespflegekammer müssen dagegen die Pflegefachpersonen komplett selbst erbringen.

Die Pflegenden in die Weiterentwicklung des Berufsbildes einzubeziehen, ist ein wichtiges Anliegen. Allerdings erschließt es sich nicht, warum diese Ziele nur mit einer Institution erreicht werden soll, in die das Land jede Pflegefachperson zur Mitgliedschaft verpflichtet und sie dafür auch noch bezahlen lässt.

Verpflichtung zur Fortbildung

Eine Pflegekammer verlangt – wie auch die Ärztekammer – regelmäßige Nachweise über durchgeführte Fortbildungen ihrer Pflichtmitglieder als Voraussetzung dafür, dass diese ihre Berufszulassung behalten können.

Lebenslanges Lernen und Qualifizierung sind unerlässlich, gerade in den Gesundheitsberufen. Fortbildung darf aber nicht alleine in der Verantwortung der Beschäftigten liegen. Arbeitgeber müssen Freiräume dafür schaffen und die Finanzierung sicherstellen, weil Pflegefachpersonen überwiegend abhängig Beschäftigte sind – und eben nicht selbstständig. Die Fortbildungspflicht aber nimmt nur Pflegefachpersonen in die Verantwortung.

Fokus der Pflegekammer liegt auf Verhalten der Pflegefachpersonen

Die Einführung einer zusätzlichen Überwachung der Einhaltung von Berufspflichten durch eine Pflegekammer erweckt den Eindruck, das persönliche berufliche Verhalten der Pflegekräfte sei ursächlich für qualitative Mängel in der pflegerischen Versorgung. Zu Defiziten führt allerdings meist nicht das Verhalten der Pflegekräfte, sondern die Verhältnisse unter denen sie arbeiten müssen. Diese sind von gesetzlichen Regelungen und unternehmerischen Entscheidungen geprägt. Die Pflegekammer kann hier nicht wirksam mitbestimmen, sondern nur über Vorgaben und Sanktionen auf das Verhalten ihrer Mitglieder Einfluss nehmen. Strukturelle Probleme können allerdings nicht dadurch gelöst werden, indem sie zu individuellen Problemen gemacht werden.

Wie soll eine Pflegekammer es schaffen, Pflegequalität zu sichern, wenn sie nur auf das individuelle Fehlverhalten ihrer Mitglieder einwirken kann und dieses ggf. sanktioniert? Die Ursache der meisten Probleme, die die Berufsausübung und die Qualität der Pflege beeinträchtigen, sind die Verhältnisse, unter denen gearbeitet wird. Darauf hat eine Pflegekammer allerdings keinen Einfluss.

Gefordert sind hier der Gesetzgeber, die Tarifvertrags- und Betriebsparteien. Eine Pflegekammer, deren primäre Aufgabe die Sicherstellung fachgerechter Pflege zum Wohle der Bürger*innen ist, hat mit dem in § 5 des vorliegenden Gesetzentwurfes beschriebenen Aufgabenspektrum, das sich im Kern um die berufliche Regulierung rankt, wenig zur Lösung dieser Probleme beizutragen.

Berufsausübung erfolgt überwiegend in abhängigem Beschäftigungsverhältnis

Die Berufsausübung der Pflegenden erfolgt mit wenigen Ausnahmen in einem abhängigen Arbeitsverhältnis und ist von Rahmenbedingungen beeinflusst, auf die eine Pflegekammer kaum bis keinen Einfluss hat.

Fast alle sind betrieblich festgelegt und verantwortet

- die Entscheidung, welche Berufsgruppen mit welcher Qualifikation Patient*innen, Klient*innen oder Bewohner*innen versorgen,
- die Entscheidung, welche laufenden Qualifizierungsmaßnahmen unter welchen Voraussetzungen durchgeführt werden, wer wann an welchen Maßnahmen teilnehmen kann, ob und wie freigestellt wird und wer die Qualifizierungen finanziert,
- die Abgrenzung der Aufgaben der verschiedenen Berufsgruppen untereinander in einem interdisziplinären Setting,
- der Arbeits- und Gesundheitsschutz;

und durch Tarifverträge ausgestaltet

- Arbeitsbedingungen,
- Einkommenshöhe;

und durch gesetzliche Regelungen ausgestaltet

- Finanzierung der Leistungserbringung,
- Personaluntergrenzen.

Zu all diesen entscheidenden Fragen der Gestaltung von Rahmenbedingungen gibt es keinen Zugang für eine Pflegekammer. Sie hat darauf keinen Einfluss.

Wirkung kann eine Kammer nur bei Selbstständigen entfalten. Diese machen in der Gruppe der Pflegenden nur einen geringen Prozentsatz aus. Die Situation ist also eine völlig andere, als zum Beispiel die der Ärzt*innen oder Psychotherapeut*innen.

Eine Pflegekammer würde einer sehr großen Arbeitnehmergruppe den Status rauben, den sie als freie*r Vertragspartner*in mit ihrem Arbeitgeber hat.

Es bleibt also die Frage: Warum soll die Pflege über Jahre Zeit und Energie in die Errichtung einer Pflegekammer stecken und diese durch ihre Pflichtbeiträge finanzieren, wenn eine Pflegekammer bei diesen zentralen Problemen der Pflege keine Entscheidungsbefugnisse hat? Warum sollten die beruflich Pflegenden anstreben, dass die Qualität ihrer Arbeit nicht nur von den Arbeitgebern und vom Staat, sondern zusätzlich von einer Kammer überwacht und reguliert wird? Und vor allem: Warum sollten sie dafür auch noch selbst bezahlen? ver.di und der DGB sind davon überzeugt: Die pflegerische Versorgung der Bevölkerung sicherzustellen ist eine originäre Aufgabe des Staates, der er sich nicht entledigen sollte.

Wie sind die Erfahrungen mit Pflegekammern zu bewerten?

Aus der Handlungsempfehlung der Enquetekommission „Pflege in Baden-Württemberg zukunftsorientiert und generationengerecht gestalten“ aus dem Jahr 2016 an die Landesregierung: „Die Enquetekommission empfiehlt der Landesregierung, die Entwicklungen zu den Entstehungsprozessen der Pflegekammern in anderen Bundesländern sorgfältig mit zu verfolgen (...).⁵ Im Minderheitenvotum der Fraktionen der CDU und der FDP/DVP heißt es zudem: „Sollten sich nachweisbare Verbesserungen in den Arbeitsbedingungen und bei der Qualitätssicherung sowie eine nachhaltige Stärkung des Berufsfeldes Pflege auf die Einführung der Pflegekammer zurückführen lassen, so kann auch in Baden-Württemberg die Einführung einer Pflegekammer auf den Weg gebracht werden.“⁶

Die Erfahrungen aus Rheinland-Pfalz, Schleswig-Holstein und Niedersachsen, die eine Landespflegekammer errichtet haben bzw. hatten, zeigen, dass diese Empfehlungen an die Landesregierung wichtig und hilfreich sind.

In allen drei Bundesländern und nun auch Nordrhein-Westfalen waren die meisten Pflegefachpersonen nach Errichtung der Pflegekammern durch Registrierungs- und Beitragsforderungen überrascht, in einer Kammer, ohne bewussten und selbst entschiedenen Beitritt, Mitglied werden zu müssen. Trotz Informationen und Umfragen hatten die wenigsten damit gerechnet, dass sie als Arbeitnehmer*innen plötzlich Mitglied einer Kammer waren, ohne Austrittsrecht, mit Pflichtabgaben in Form von Mitgliedsbeiträgen und Gebühren.

Tausende protestierten gegen die Errichtung der Landespflegekammern, weigerten sich, sich zu registrieren oder ihre Beiträge abzuführen. Die Androhung von Geldstrafen war die Antwort der Pflegekammern. In Schleswig-Holstein hatten 2019 nur 6.000 der geschätzt 27.000 zahlungspflichtigen Pflegefachpersonen ihre Jahreseinkünfte offengelegt, die Grundlage für die Bemessung der Beitragshöhe ist.⁷ Die Pflegekammer stand zwischenzeitlich vor der Zahlungsunfähigkeit. Die Pflegekammern in Niedersachsen und Schleswig-Holstein wurden wieder aufgelöst.

⁵ Bericht und Empfehlungen der Enquetekommission „Pflege in Baden-Württemberg zukunftsorientiert und generationengerecht gestalten“, S. 251

⁶ Ebenda, Seite 252

⁷ <http://zeitung.shz.de/schleswigholsteinischelandeszeitung/2400/article/1143404/5/2/render/?token=2595b42d730069a381162e46f9eed2f9>

Im Folgenden ein Abgleich einiger Ziele der Errichtung einer Landespflegekammer (aus der Begründung zum Gesetzentwurf der Landesregierung Baden-Württemberg) mit der Wirkung unter Berücksichtigung der Erfahrungen mit der Landespflegekammer Rheinland-Pfalz:

Ziele	Wirkung unter Berücksichtigung der Erfahrungen
Steigerung der Attraktivität des Berufsstandes	Ein Berufsstand wird keinesfalls dadurch attraktiv, dass eine Berufsgruppe herausgehoben und wie in Rheinland-Pfalz mit Pflichtbeiträgen (in Baden-Württemberg für ein 6-Millionen-Euro-Budget), Gebühren, Fortbildungskosten und Berufsgerichten belastet wird. Dabei bekommen Pflegefachpersonen in Rheinland-Pfalz außer einer Beratung durch die Pflegekammer keine Unterstützung, wenn die Arbeitsbedingungen gute Pflege und die Einhaltung von Arbeitnehmerschutzbestimmungen unmöglich machen.
Innerberufliche demokratische Willensbildung	Beratungen und Entscheidungen finden in der Kammerversammlung (81 Mitglieder) statt. Beratungen mit der Basis sind nicht vorgesehen. Entscheidende Dokumente wie die Berufsordnung durften nicht öffentlich diskutiert werden. Die Mitglieder sind an die Beschlüsse gebunden. Eine Austrittsmöglichkeit gibt es nicht.
Die Landespflegekammer soll als Interessenvertretung der Pflegefachpersonen langfristig die Arbeitssituation der beruflich Pflegenden verbessern	Die Arbeitssituation muss verbessert werden. Die Verantwortung liegt bei Arbeitgebern und Politik. Wollen Arbeitnehmer*innen ihre Arbeitssituation selbst verbessern, sieht das Artikel 9 Abs. 3 Grundgesetz die Interessenvertretung durch Vereinigungen [Gewerkschaften] vor, zur Wahrung und Förderung von Arbeitsbedingungen. Da eine Pflegekammer nur Einfluss auf das individuelle Verhalten ihrer Mitglieder hat, kann sie die Arbeitssituation der beruflich Pflegenden nicht verbessern.

In Rheinland-Pfalz müssen sich die Pflegekräfte inzwischen einer Berufsordnung⁸ unterwerfen, die in der Mitgliedschaft nicht diskutiert wurde. Anstelle von Lösungsansätzen zu bestehenden Missständen steht „die Ehre und das Ansehen“ des Berufsstandes im Mittelpunkt. Kammermitglieder werden in Konflikte mit dem Weisungsrecht des Arbeitgebers gestürzt und auch für das persönliche Verhalten in der Freizeit werden Vorschriften erlassen. Bei Nicht-Einhaltung der Regeln drohen Strafen als Ordnungswidrigkeit, Anklagen vor einem Berufsgericht sind möglich.

Zudem dürfen keine arbeitsplatzbezogenen Themen online diskutiert werden. Also Stillschweigen über die Arbeitsbedingungen. Selbst die Freizeit wird von den Verhaltensregeln vereinnahmt, da außerhalb der Berufsausübung das Ansehen des Berufsstandes immer geschützt werden muss. Gemäß der Berufsordnung sollen Kammermitglieder dienstliche Anweisungen verweigern, falls die Weisungen nicht der Berufsordnung entsprechen. Fachliche pflegerische Anweisungen dürften nur befolgt werden, wenn sie von Personen mit entsprechender pflegerischer Ausbildung erteilt werden (§ 10 BO).

Das kann zu Konflikten im Alltag mit Ärzt*innen, in der Psychiatrie mit Psychotherapeut*innen, in der Psychosomatik oder Suchttherapie mit Fachtherapeut*innen usw. führen.

⁸ https://www.pflegekammer-rlp.de/index.php/pflege-als-beruf.html?file=files/pflegekammer/images/downloads/satzungen%20und%20ordnungen/Berufsordnung_web.pdf

Vorgesetzte, die z. B. in Ambulanzen eine Ausbildung als Medizinische Fachangestellte, in OPs eine als Operationstechnische Assistent*in, in der Behindertenhilfe als Heilpädagog*innen oder im Maßregelvollzug als Heilerziehungspfleger*innen haben, dürften dann keine fachlichen Anweisungen erteilen? Und welchen Beitrag leistet diese Ausrichtung der Berufsordnung zu Pflegequalität und Teamarbeit?

Lassen sich nun nachweisbare Verbesserungen in den Arbeitsbedingungen und bei der Qualitätssicherung sowie eine nachhaltige Stärkung des Berufsfeldes Pflege in Rheinland-Pfalz auf die Einführung der Pflegekammer im Jahr 2016 zurückführen? Unsere Kolleg*innen in Rheinland-Pfalz sagen: Nein. Die eigentlich vorgesehene Evaluation der Wirkung der Arbeit der Landeskammer Rheinland-Pfalz nach fünf Jahren ist bisher nicht erfolgt und unseres Wissens nach auch nicht geplant.

Änderung der Verhältnisse

Für die Änderung der Verhältnisse sind Politik und Arbeitgeber zuständig. Im Betrieb erleben allerdings viele Pflegenden, dass die unternehmerische Verantwortung aufgrund des Kostendrucks auf die Pflgeteams übertragen wird. Ohne Einfluss auf die Rahmenbedingungen verzichten die Pflegenden unter dem Arbeitsdruck auf ihre Rechte (gesetzlich vorgeschriebene Pausen werden nicht eingehalten, Einspringen außerhalb des Dienstplans ist Alltag, ...). Da die Arbeit nicht zu schaffen ist, bleiben immer Aufgaben auf der Strecke. Die Entscheidung darüber, welche Leistungen nicht erbracht werden, wird allerdings den einzelnen Pflegenden aufgebürdet, obwohl sich das Krankenhaus, die Einrichtungen und Dienste der Langzeitpflege sowie der Eingliederungshilfe gegenüber den Patient*innen, Klient*innen oder Bewohner*innen zur vollen Leistung verpflichtet hat. Die Arbeitgeber stellen sich aus der Verantwortung. Die Pflegekammer würde ihnen dabei noch helfen, weil sie nur das Verhalten ihrer Mitglieder im Fokus hat. Der Einfluss auf die Verhältnisse liegt außerhalb ihrer Kompetenz.

Die COVID-19-Pandemie hat die beschriebenen Mängel wie unter einem Brennglas freigelegt. Das Herunterfahren der geplanten und terminierten (elektiven) Behandlungen hat dazu geführt, dass im Zeitfenster vor der ersten Welle erstmals seit Jahrzehnten genug Zeit war für eine gute Pflege. Zum Beispiel berichtet uns ein Betriebsrat, dass die Krankheitsquote, die über dem Branchenschnitt gelegen hatte, auf unter 10 Prozent gefallen war.

Die im Rahmen der Arbeitssicherheit erhobenen Übergriffe und Verletzungen des Personals in einer psychiatrischen Klinik gingen auf die Hälfte zurück: Das Personal habe bei der auf 80 Prozent abgesenkten Belegung endlich einmal gereicht, kommentierte eine Personalratsvorsitzende.

Erhöhen sich Ansehen und Einfluss der Pflegenden durch eine Organisation mit Pflichtmitgliedschaft?

Grundlage für mehr Einfluss und Ansehen ist Stärke. Stärke kommt durch Solidarität. Solidarität entsteht durch freiwilliges Engagement für gemeinsame Ziele. Eine Pflegekammer ist das genaue Gegenteil. Warum nimmt man einen Berufsstand erst dann ernst, wenn seine Mitgliederstärke nicht auf Freiwilligkeit, sondern auf Verpflichtung beruht? Im Ernstfall unter Anwendung von Disziplinargewalt?

Jemanden ernst zu nehmen ist immer eine aktive Haltung dessen, der jemand ernst nehmen will und entsteht nicht dadurch, dass man die „Ernst-zu-Nehmenden“ erst einmal in eine Organisation verpflichtet. Die verpflichtende Mitgliedschaft der Pflegenden steigert weder die Attraktivität noch das Ansehen des Berufes.

Alternative

Bayern hat sich 2017 für eine Alternative, die Vereinigung der Pflegenden in Bayern, entschieden. Der zentrale Unterschied in den Vertretungsorganen ist die Pflichtmitgliedschaft mit Pflichtbeiträgen bei den drei Kammern gegenüber der freiwilligen Mitgliedschaft und der staatlichen Finanzierung beim bayerischen Modell.

Anders als im traditionellen Kammermodell können bei diesem Alternativmodell auch Pflegehelfer*innen mit allen Rechten Mitglied werden. Auch kommt die Vereinigung der Pflegenden ohne Berufsgerichtsbarkeit aus.

Da diese Lösung einen deutlich geringeren Eingriff in die Rechte der beruflich Pflegenden darstellt und die Vereinigung der Pflegenden die den Kammern übertragenen Kompetenzen auch erhalten kann, halten wir die Prüfung eines solchen Alternativmodells für Baden-Württemberg für notwendig, bevor die Errichtung einer Kammer in Erwägung gezogen werden kann.

Was stärkt die Pflegenden?

Mehr gesellschaftliche Anerkennung und höhere, auch materielle Wertschätzung des Pflegeberufes ist überfällig. Der Schlüssel zur Stärkung der pflegerischen Berufe liegt in einer nachhaltigen Verbesserung der Arbeits- und Entlohnungsbedingungen. Aus Sicht von ver.di gibt es für die Pflege drei Handlungsfelder:

- Gesetzliche Vorgaben zur Personalbemessung sowie deren sichere Finanzierung sorgen für mehr Personal, verbessern die Arbeitsbedingungen und machen den Beruf attraktiver. Verlässlich gute Arbeitsbedingungen sind der Schlüssel für die Rückkehr von Pflegefachpersonen, die den Beruf verlassen haben. Für die Einführung und Überwachung eines verbindlichen Personalbemessungs-Systems ist der Gesetzgeber verantwortlich. Die PPR 2.0 als Grundlage einer gesetzlichen Personalbemessung für die Krankenhäuser muss konsequent durchgeführt und weiterentwickelt werden. Ebenso wie das wissenschaftlich fundiertes Verfahren zur bundesweit einheitlichen Personalbemessung in Pflegeeinrichtungen. Beide Systeme sind ohne Mitwirkung einer Pflegekammer entstanden, die hierzu auch gar keine Regelungskompetenz hätte.

Die Evaluierung der PPP-RL zur Personalausstattung in der Psychiatrie muss in eine bedarfsgerechte, bei Nichteinhaltung sanktionierte Personalbemessung münden, statt den Personalmangel mit allen seinen Auswirkungen noch mehrere Jahre festzuschreiben. Die Qualitätsrichtlinie des Gemeinsamen Bundesausschusses dafür verfehlte den gesetzlichen Auftrag⁹.

- Aufwertung der Pflegeberufe. Eine Pflegekammer darf auch hier keinen Einfluss nehmen. Hierfür sind die Tarifpartner*innen zuständig.
- Zwingend nötig ist eine Ablösung der Fallpauschalen in Krankenhäusern als Preissystem durch eine bedarfsgerechte Finanzierung, eine weitere Erhöhung der Förderquote bei den Investitionen durch die Länder sowie eine ausreichende Finanzierung der Ambulanzen und Notfallversorgung durch die Kassenärztliche Vereinigung.

⁹ [ver.di – Ein Schritt vor, vier Schritte zurück](#)

Auch für stationäre Einrichtungen und ambulante Dienste ist eine bedarfsgerechte Finanzierung notwendig. Zudem braucht es eine Reform der Pflegeversicherung, damit nicht alle Verbesserungen in der Personalausstattung und der Einkommen der Beschäftigten von den Bewohner*innen finanziert werden müssen. Dafür schlägt ver.di eine Pflegebürger-vollversicherung, in einem ersten Schritt aber die Festschreibung der Zuzahlungen der Pflegebedürftigen vor.

Alle medizinisch notwendigen Krankenhausleistungen, therapeutisch notwendigen Leistungen in der Psychiatrie, Langzeitpflege und Eingliederungshilfe müssen dauerhaft voll refinanziert werden, inklusive dem dafür notwendigen Personal und den in Tarifverträgen vereinbarten Vergütungen und Arbeitsbedingungen.

Fazit

Eine Pflegekammer führt nicht dazu, dass die beruflich Pflegenden mit einer Stimme sprechen. Statt mehr Selbstbestimmung bedeutet sie eine doppelte Fremdbestimmung durch Kammer und Arbeitgeber. Die Pflegekammer kann nichts zur Verbesserung des beruflichen Alltags der Pflegenden beitragen, sondern bürdet zusätzliche Lasten auf. Die Probleme der Pflegenden sind allen Verantwortlichen bekannt. Das gilt auch für die Lösungen.

Die Errichtung einer Pflegekammer kostet Kraft, Geld und Zeit, die für eine wirksame Verbesserung der Situation der Pflegenden gebraucht werden. Hier entsteht unverhältnismäßige Bürokratie, die der notwendigen Aufwertung der Pflege entgegensteht. Eine weitere Professionalisierung der Pflege braucht deutlich verbesserte Rahmenbedingungen.

Grundsätzlich begrüßen wir das politische Ziel, die Bedingungen sowohl für die Menschen, die auf Pflege angewiesen sind, als auch für die in der Pflege Beschäftigten zu verbessern. Die Absicht allein reicht nicht. Einzig in der praktischen Ausgestaltung der Pflege zeigt sich, welche Bedeutung und materielle Wertschätzung den Pflegebedürftigen sowie den Pflegenden tatsächlich zukommt.

Wir fordern die Landesregierung und den Landtag daher auf, im Interesse der Sicherstellung qualifizierter Pflege in Einrichtungen der Langzeitpflege und ambulanten Diensten, Krankenhäusern einschließlich der Psychiatrie und Einrichtungen der Eingliederungshilfe sowie im Interesse des Selbstbestimmungsrechts und der grundgesetzlichen Organisationsfreiheit der Pflegefachpersonen die Errichtung einer Landespflegekammer mit Pflichtmitgliedschaft nicht weiter zu verfolgen und stattdessen die Errichtung einer Institution wie die Vereinigung der Pflegenden in Bayern zu prüfen.

Stuttgart, im Januar 2023

Regina Glockmann

Landesfachbereichsvorsitzende

Martin Gross

Landesbezirksleiter

Irene Gözl

Landesfachbereichsleiterin

ver.di Baden-Württemberg

Theodor-Heuss-Str. 2 / 1

70174 Stuttgart

Tel.: 0711 / 88 7 88-030

E-Mail: irene.goelz@verdi.de

Kai Burmeister

Landesvorsitzender

Jendrik Scholz

Abteilungsleiter

DGB Baden-Württemberg

Willi-Bleicher-Str. 20

70174 Stuttgart

Tel: 0711 / 20 28-306

E-Mail: jendrik.scholz@dgb.de