

Eckpunktepapier

Die Pflegendenvereinigung als Alternative zur Pflegekammer in Niedersachsen

Zum Hintergrund

Der im Dezember 2016 beschlossenen Errichtung einer Pflegekammer in Niedersachsen stand die Gewerkschaft ver.di schon immer kritisch gegenüber. Schon im April 2015 haben wir für ein Alternativmodell geworben und dies auch gegenüber der damaligen Landesregierung erläutert.

Die durch die Beitragsbescheide Ende 2018 ausgelösten Proteste der Pflegekräfte in Niedersachsen und eine Onlinepetition mit über 50.000 Unterschriften, an der etwa 30.000 Pflegekräfte teilnahmen, zeigt uns die fehlende Akzeptanz dieser Organisation und kann nicht ignoriert werden.

Wir vertreten deshalb die Auffassung, dass eine unabhängige Vollbe-

fragung aller gesetzlich verpflichteten Mitglieder der Pflegekammer Niedersachsen durchgeführt werden muss, um ein valides Meinungsbild zu erhalten. Eine Evaluation der Tätigkeiten der Pflegekammer Niedersachsen zur Hälfte der Legislaturperiode, wie im Koalitionsvertrag festgehalten, reicht hingegen nicht aus.

Der massive Protest muss durch das Aufzeigen von Alternativen beantwortet werden. Eine weitere Polarisierung der Debatte oder gar eine einseitige Abschaffung der Pflegekammer ist für uns keine Lösung.

Deshalb haben wir auf einer Fachkonferenz am 18. Mai 2019 in Hannover zusammen mit Pflegenden Eckpunkte für eine Alternative in Nieder-

sachsen entwickelt und wollen damit einen konstruktiven Beitrag zur Versachlichung der Debatte leisten.

Wenn wir im Folgenden über die »Pflegendenvereinigung« sprechen, lehnen wir uns zwar sprachlich an die »Vereinigung der Pflegenden in Bayern« an, die hier dargestellten Eckpunkte sind aber vor dem Hintergrund der spezifischen Situation und als Ergebnis eines Diskussionsprozesses in Niedersachsen zu verstehen.

Was sollte eine Pflegendenvereinigung leisten?

Die aktuellen Probleme in der Pflege – schlechte Arbeitsbedingungen, zu geringe Entlohnung, fehlende Qualitätsstandards, überbordende Bürokratie und mangelnde gesellschaftliche Anerkennung der Pflegenden – sind allen Beteiligten bekannt. Sie betreffen alle in der Pflege tätigen Beschäftigten, Pflegefachkräfte genauso wie Pflegehilfskräfte.

Eine Pflegendenvereinigung soll die unterschiedlichen Interessen, vertreten durch die Berufsverbände, Gewerkschaften und andere Verbände (z.B. Patientenverbände), bündeln und so ein vereinigt Sprachrohr im Berufsfeld der Pflege darstellen.

Eine zu einer Pflegendenvereinigung weiterentwickelte Pflegekammer, welche die Mitgliedschaft von Organisationen zulässt, könnte diese Aufgabe erfüllen.

Die Sicherstellung einer qualitativ hochwertigen pflegerischen Versorgung sehen wir – gerade vor dem

Hintergrund einer immer älter werdenden Bevölkerung – als eine der wichtigsten gesellschaftlichen Herausforderungen an, zu deren Bewältigung eine Pflegendenvereinigung die notwendige Expertise beitragen kann.

Um dieser Aufgabe gerecht zu werden, muss ihr die Möglichkeit zur pflegepolitischen und pflegfachlichen Meinungsäußerung gegeben werden, was insbesondere durch ein gebündeltes Vorgehen aller Akteure das gewünschte politische Gewicht erhält.

Die Entscheidung der Politik, die Erarbeitung von Qualitätsstandards der pflegerischen Versorgung in die Hände der Berufsgruppe selbst zu legen, akzeptieren wir, sehen aber gleichwohl die Politik und die Arbeitgeber in der Verantwortung, bessere Rahmenbedingungen für die Umsetzung von Qualitätsstandards zu schaffen.

► Die Pflegekammer Niedersachsen kann gemäß Kammergesetz für die Heilberufe in der Pflege (PflegeKG) in ihrer derzeitigen Form zur Lösung der Probleme in der Pflege

nichts beitragen. Sie stellt keine Interessenvertretung der Pflegenden dar, sondern vertritt als mittelbare Staatsbehörde die Interessen der Pflegebedürftigen bzw. der Gesellschaft gegenüber den Pflegenden. Durch die Möglichkeit von Verbandsmitgliedschaften kann sie aber zu einer Pflegendenvereinigung weiterentwickelt werden, die wesentlich zur Bündelung von Interessen der Pflegenden beitragen kann.

Momentan soll die Pflegekammer eine Berufsordnung erarbeiten und erlassen, in der Berufspflichten der Kammermitglieder geregelt sind, für deren Einhaltung und Überwachung die Kammer ebenfalls zuständig ist. Diese Aufgabe verbessert für sich genommen jedoch nicht die Situation der Pflege und die Stellung der Pflegeberufe in der Gesellschaft, sondern erhöht durch die Sanktionsmöglichkeit einseitig den Druck auf die Pflegekräfte. Als Selbstverwaltungsorgan kann

sie zwar in Fragen der Gesetzgebung beraten und unterstützen, sie darf sich aber nicht politisch zu Pflege Themen äußern und kann daher keinen spürbaren Einfluss auf die problematischen Rahmenbedingungen in der Pflege nehmen. Der Pflegekammer Niedersachsen fehlen damit wesentliche Instrumente zur Verbesserung der Situation der Pflegenden und der Pflegebedürftigen in Niedersachsen.

Organisationsform der Pflegendenvereinigung

Wir halten eine Körperschaft des öffentlichen Rechts für eine denkbare Organisationsform, da so die Übertragung von Selbstverwaltungsaufgaben möglich ist. Eine Übertragung von Staatsaufgaben ist nur in sehr begrenztem Rahmen sinnvoll und auch nur dann, wenn eine sehr enge Verzahnung mit den Berufsverbänden und Gewerkschaften durch die Möglichkeit einer direkten Mitgliedschaft gegeben ist.

► Berufsständische Kammern existieren in unterschiedlichen institutionellen Formen, zumeist sind sie als Körperschaften des öffentlichen Rechts verfasst. Auch die Pflegendenvereinigung kann in dieser Rechtsform organisiert werden, ein Handlungsspielraum zur Regelung der eigenen berufsständischen Belange ist damit eröffnet. Es können Staatsaufgaben übertragen werden, die in Vereinsform organisierte Berufsverbände und Gewerkschaften so nicht wahrnehmen können. Als mittelbare Staatsbehörde unterliegt eine Körperschaft des öffentlichen Rechts jedoch der Rechtsaufsicht des zuständigen Ministeriums und im Falle der Übertragung staatlicher Aufgaben auch der Fachaufsicht.

Mitgliedschaft

Die Mitgliedschaft in der Pflegendenvereinigung soll freiwillig sein.

Für eine glaubwürdige und umfassende Interessenvertretung der Pflege

insgesamt sollen neben den examinieren Pflegekräften auch Pflegehilfskräfte, Auszubildende, Operationstechnische AssistentInnen und Anästhesietechnische AssistentInnen einbezogen werden. Zudem sollten die bestehenden Berufsverbände und Gewerkschaften, aber auch andere Verbände, ebenfalls die Möglichkeit einer Mitgliedschaft erhalten. Die Stimmenmehrheit sollte deutlich bei den Berufsangehörigen selbst liegen.

► Die Pflichtmitgliedschaft in der Pflegekammer Niedersachsen wird mit zwei wesentlichen Argumenten gerechtfertigt: Erstens könne die Pflegekammer Niedersachsen nur so weitestgehend selbstständig eine Berufsordnung sowie eine Fort- und Weiterbildungsordnung erlassen und die Mitglieder in der Folge auf die Einhaltung unter Androhung von Sanktionen verpflichten und zweitens spräche die Pflege dann »mit einer Stimme«, was nicht näher ausgeführt wird.

Beide Argumente rechtfertigen jedoch keine Pflichtmitgliedschaft und den damit verbundenen Grundrechtseingriff.

Wie der Gesetzgebungs- und Beratungsdienst des niedersächsischen Landtages festgestellt hat, können Kammern – und damit auch eine Pflegendenvereinigung – grundsätzlich solange ohne Pflichtmitgliedschaften auskommen, wie sie keine Verordnungen (z.B. Berufsordnung, Fort- und Weiterbildungsordnung) erlassen, die auf alle Mitglieder der Berufsgruppe Wirkung entfalten sollen. Andernfalls müsste das zuständige Ministerium die entsprechenden Verordnungen in Kraft setzen. Die Pflegendenvereinigung kann dann wiederum die Rechtsverordnung des Ministeriums vollziehen. Damit ist – insbesondere mit Blick auf die Verhältnismäßigkeit des Grundrechtseingriffs – dem Ziel, die Belange der Berufsgruppe in deren Selbstverwaltung zu legen, ausreichend Rechnung getragen.

Ein weitergehender Eingriff in die allgemeine Handlungsfreiheit ist zudem auch wegen des Ergebnisses der 2012/2013 durch das Institut Infratest Dimap durchgeführten Studie abzulehnen. Diese hatte ergeben, dass eine Pflichtmitgliedschaft vor dem Hintergrund einer Beitragspflicht von einer Mehrheit der Pflegenden deutlich abgelehnt wird (47% sprachen sich dagegen aus und nur 42% dafür).

Die Einbeziehung von Pflegehilfskräften, Auszubildenden, Operationstechnischen AssistentInnen und Anästhesietechnischen AssistentInnen in die Pflegendenvereinigung bildet die berufliche Realität der Pflegenden ab und verhindert die Spaltung der Berufsgruppen. In den Berufsverbänden und Gewerkschaften sind zudem bereits große Teile der Pflegenden organisiert und beteiligt an der demokratischen Willensbildung zu pflegepolitischen Fragen. Durch die Integration dieser Organisationen wäre

eine abgestimmte und damit schlagkräftige politische Meinungsäußerung besser gegeben, als über die derzeitige Pflegekammer in Niedersachsen.

Arbeitgeber und ihre Verbände sollten hingegen genauso wenig Mitglied werden können, wie die Kostenträger.

Finanzierung der Pflegendenvereinigung

Da die Sicherstellung der Qualität der pflegerischen Versorgung in erster Linie ein gesamtgesellschaftliches Interesse darstellt, muss auch die Finanzierung vollständig durch den Steuerzahler erfolgen.

► Die Tatsache, dass die Pflichtmitglieder der niedersächsischen Pflegekammer die Selbstverwaltung ihres Berufsstandes selbst finanzieren sollen, ist der ausschlaggebende Faktor für die fehlende Akzeptanz der niedersächsischen Pflegekammer. Die Höhe des Beitrages sowie die Art und Weise, wie der Beitrag

und der Bescheid am Ende des Jahres 2018 erhoben wurde, scheint hingegen von geringerer Relevanz zu sein, denn andernfalls hätte die Änderung der Beitragsordnung Mitte Januar zu einem Abflauen der Proteste führen müssen.

Von den Befürwortenden einer Pflegekammer in Niedersachsen werden in der Regel zwei wesentliche Argumente für eine Beitragspflicht der Kammermitglieder ins Feld geführt. Erstens wird behauptet, die Kammer wäre dann nicht mehr »unabhängig« und zweitens wird argumentiert, auch in der Ärztekammer (und anderen Berufskammern) werden die Pflichtmitglieder selbst zur Kasse gebeten.

Tatsächlich ist eine Unabhängigkeit auch jetzt nur teilweise gegeben, da der Haushaltsplan der Pflegekammer in Niedersachsen derzeit bereits aufgrund der institutionellen Rechtsform den Grundsätzen wirtschaftlicher Haushaltsführung unterliegt und von der zuständigen

Behörde genehmigt werden muss. Die Mittelhöhe und die Mittelverwendung können also nicht frei und unabhängig durch die Mitglieder der Kammerversammlung festgelegt werden.

Die Abhängigkeit von Steuereinnahmen bzw. von politischen Mehrheiten ist kein überzeugendes Argument, wie man an anderen Institutionen, wie z.B. Universitäten oder dem Landesjugendring, sehen kann.

Die Ärztekammer bzw. andere Berufskammern können nicht vergleichsweise herangezogen werden, da sie zum einen unter anderen historischen Bedingungen entstanden sind – die Ärztekammern wurden in vordemokratischer Zeit als selbstverwaltete Alternative zu staatlicher Weisung in Fragen der Berufsausübung gegründet und sollten die niedergelassenen Ärzte vor der Konkurrenz von Quacksalbern schützen – und zum anderen bieten sie eine berufsständische Alters-

vorsorge an. Im Fall der Architektenkammer kann die Mitgliedschaft ruhend gestellt werden, wenn die Leistungen für das Versorgungswerk aufgrund einer abhängigen Beschäftigung nicht gewünscht sind.

Da eine Pflegendenvereinigung, die in erster Linie die Interessen der Pflegenden vertreten soll, eher einer berufsständischen Vertretung ähnelt, halten wir eine Finanzierung durch Pflichtbeiträge der Arbeitgeber, wie dies beispielsweise in Handwerkskammern der Fall ist, nicht für sinnvoll. Zum einen würden diese Kosten am Ende zu Lasten der Kostenträger und damit der Versicherten gehen und zum anderen müssten die Arbeitgeber dafür die Möglichkeit der Einflussnahme auf die Entscheidungen der Versammlung der Pflegendenvereinigung erhalten.

Aufgaben der Pflegendenvereinigung

Die Pflegendenvereinigung soll die folgenden Aufgaben erfüllen:

1 Beratung im Gesetzgebungsprozess

Die Pflegendenvereinigung soll bei der Beratung und in Anhörungsverfahren in Zusammenhang mit Gesetzesvorhaben die spezielle pflegfachliche Expertise einbringen. Durch die Mitgliedschaft von Berufsverbänden, Gewerkschaften und anderen Interessenverbänden in der Pflege ist im Vorfeld eine gemeinsame Positionsfindung möglich. Dennoch bleibt es den Verbänden unbenommen, notfalls abweichende Positionen zu formulieren.

2 Erstellung einer Berufsordnung

Die Erstellung einer Berufsordnung muss durch die Berufsgruppe selbst erfolgen, um ihre pflegfachliche Expertise einfließen zu lassen. Da eine Berufsordnung ausschließlich auf die überwiegend abhängig beschäftigten

Pflegenden wirkt, kann es für sie im Arbeitsalltag zu gravierenden Konflikten zwischen den Pflichten aus der Berufsordnung einerseits und dem Direktionsrecht des Arbeitgebers andererseits kommen.

Diese Unsicherheiten müssen durch Erlass der Berufsordnung als landesrechtliche Verordnung durch das zuständige Ministerium beseitigt werden. Die für die Umsetzung notwendigen Rahmenbedingungen sind durch die Arbeitgeber zu schaffen.

3 Entwicklung von Qualitätsstandards

Zur Sicherstellung einer qualitativ hochwertigen Pflege ist es erforderlich, neben Pflegestandards auch Qualitätsstandards zu erarbeiten. Auch diesbezüglich ist es wichtig, dass alle an der pflegerischen Versorgung beteiligten Berufsgruppen beteiligt und in die Verantwortung genommen werden.

4 Beratung von Mitgliedern

Die Beratungskompetenz der Pflegekammer Niedersachsen erstreckt sich bislang lediglich auf die Berufsausübung der Pflichtmitglieder. Dies ist mit der erweiterten Mitgliedschaft auf alle Pflegenden auszudehnen. Der Beratungsauftrag sollte auf alle berufsrechtlichen Belange, die sich aus der Umsetzung der Berufsordnung ergeben, erweitert werden und berufsethische und fachliche Fragestellungen umfassen. Über die Gründung einer Ethikkommission ist nachzudenken. Um die Umsetzung von Qualitätsstandards zu begleiten, kann auch die Beratung von Arbeitgebern und anderen Akteuren in der Gesundheitsversorgung geleistet werden.

5 Fort- und Weiterbildungsordnung

Um pflegewissenschaftliche Erkenntnisse in die Praxis einfließen zu lassen und damit gleichzeitig die Qualität der pflegerischen Versorgung sicher zu

stellen, können sowohl eine Weiterbildungsordnung entwickelt als auch Qualitätsstandards von Fortbildungen definiert werden.

Damit eine Fortbildungsordnung in der Praxis positiv aufgenommen wird, ist es notwendig, Regelungen zu treffen, die eine Freistellung von der Arbeit und die Übernahme der Kosten durch die Arbeitgeber sicherstellen. Die Einhaltung der Fortbildungsordnung sollte durch anonymisierte Daten von der Pflegendenvereinigung überprüft werden.

6 Initiativen für Gutachten und Studien und die Benennung von Sachverständigen

Die pflegfachliche und -wissenschaftliche Expertise sollte zukünftig einen größeren Einfluss bei der politischen Entscheidungsfindung im Gesundheits- und Sozialwesen haben. Die Pflegendenvereinigung sollte deshalb Gutachten und Studien erstellen können. In der vorgeschlagenen engeren Zusammenarbeit mit den Verbandsmit-

gliedern und ihrer jeweiligen Expertise liegt ein zusätzlicher Gewinn.

Zudem sollte die Kammer Erhebungen zum Arbeitskräftebedarf in der Pflege und zur Arbeitssituation vornehmen können.

Auch bei Gerichten und Behörden sollte die pflegfachliche Expertise zukünftig durch die Berufsangehörigen selbst eingebracht werden, so dass eine Benennung als Sachverständige unbedingt ermöglicht werden sollte.

7 Bericht zur Lage der Pflege in Niedersachsen

Jährlich erstellt die Pflegendenvereinigung einen Bericht zur Lage der Pflege in Niedersachsen. Hierfür sind Regelungen zu treffen, damit die Vereinigung anonymisierte Daten von Arbeitgebern zur Erhebung des Arbeitskräftebedarfs in der Pflege und zur Arbeitssituation von Angehörigen der Pflegeberufe durchführen kann.

Sicherstellung von Transparenz

Die Sicherstellung von Transparenz in allen genannten Aufgabenbereichen ist von großer Bedeutung für die Akzeptanz jeder Pflegendenvereinigung. Dies beinhaltet sowohl informative Aspekte als auch Partizipationsmöglichkeiten der Mitglieder an der Erarbeitung von Inhalten. Die hierfür erforderlichen Verfahren müssen im Errichtungsprozess entwickelt werden.

Aufgaben, die der Pflegendenvereinigung nicht übertragen werden sollten

1 Berufsgerichtsbarkeit und Sanktionierung von Mitgliedern

In der derzeit bestehenden Pflegekammer Niedersachsen ist neben der Erarbeitung der Berufsordnung auch die Aufgabe übertragen worden, die Einhaltung der sich aus der Berufsordnung ergebenden Berufspflichten zu überwachen und diese bei Nichteinhaltung in einem Rügeverfahren ggf. mit einem Bußgeld zu sanktionieren. Eine

Sanktionsinstanz bei der Pflegendenvereinigung lehnen wir strikt ab. Für vorwerfbares Fehlverhalten existieren ausreichende allgemeine Strafnormen.

2 Aufbau eines berufsständischen Versorgungswerks oder einer Berufshaftpflichtversicherung

Da auch die Pflegendenvereinigung von mindestens 90.000 potenziellen Mitgliedern ausgehen muss, diese Zahl erhöhte sich noch deutlich, wenn man die oben genannten Berufsgruppen einbezieht, wäre ein berufsständisches Versorgungswerk nach dem Vorbild der Ärzte- oder Architektenkammer mit einer deutlichen Schwächung der gesetzlichen Rentenversicherung verbunden und deshalb aus gesellschaftspolitischen Gründen keine Option. Die bestehende solidarische Rentenversicherung und die Vielfach zusätzlich angebotener betrieblicher Altersversor-

gungssysteme reichen zur Absicherung der überwiegend abhängig beschäftigten Mitglieder in der Pflegendenvereinigung aus.

Auch für eine Berufshaftpflichtversicherung durch die Vereinigung besteht keine Notwendigkeit, da diese entweder weitgehend durch den Arbeitgeber abgedeckt ist oder von anderen Verbänden angeboten wird.

Fazit

Das hier vorgestellte Modell einer Pflegendenvereinigung als Körperschaft des öffentlichen Rechts, bei der neben den Pflegenden selbst, auch die Verbände der Pflegenden als Mitglieder agieren können, ermöglicht eine umfassende und gut verzahnte Vertretung der Pflegenden.

Der bislang erfolgte Grundrechtseingriff in die Handlungsfreiheit durch die

Pflichtmitgliedschaft ist für die Aufgabenerfüllung in einem Alternativmodell nicht notwendig. Die Beitragspflicht der Mitglieder ist durch eine staatliche Finanzierung zu ersetzen, dies muss nicht zu einer politischen Abhängigkeit der Pflegendenvereinigung führen.

Die Akzeptanz der Pflegendenvereinigung bei ihren Mitgliedern und unter den Pflegenden wäre durch eine freiwillige Mitgliedschaft ohne Pflichtbeiträge und verbunden mit glaubwürdiger Transparenz bei der Konstitution und in der Praxis deutlich höher als bei dem bestehenden Konstrukt. Eine konstruktive Zusammenarbeit insbesondere mit den Verbänden und Gewerkschaften wäre strukturell angelegt.

So könnte eine Pflegendenvereinigung zu »einer starken Stimme für die Pflege« werden!