

Einführung von Pflegekammern

– Thesen –

Deutschland wird immer pflegebedürftiger. Gleichzeitig wächst auch der qualitative Anspruch an Pflegeleistungen. Dem steht ein akuter - sich in Zukunft verschärfender - Mangel an Pflegekräften gegenüber. Der Pflegeberuf gilt als unzureichend entlohnt, körperlich und psychisch anspruchsvoll, familienunfreundlich und die Pflegenden fühlen sich von der Gesellschaft nur wenig wertgeschätzt. Als eine der Ursachen hat die Politik den geringen Organisationsgrad der Beschäftigtengruppe ausgemacht. Nur 10 % der Pflegekräfte sind in Berufsverbänden organisiert. Ihre Verbandsvertreter treten als »Feierabendfunktionäre« professionellen Kammerstrukturen anderer Heilberufe gegenüber. Die Pflege hat keine schlagkräftige Lobby. Nach dem Vorbild anderer Berufsvertretungen wollen zahlreiche Bundesländer die Selbstorganisation der Pflegeberufe durch Gründung einer Pflegekammer professionalisieren.

1. Verwaltungspolitische Sinnhaftigkeit

Dadurch sollen die Pflegeberufe eine einheitliche, hörbare Stimme im Konzert der Akteure des Gesundheitswesens erhalten, durch die Regulierung der Aus- und Weiterbildung ein einheitliches und qualitativ hochwertiges Leistungsniveau erzielen und ihre Berufsrechtsverstöße zeitnah und effektiv sanktioniert werden.

Ob eine Pflegekammer die in sie gesetzten Erwartungen erfüllen kann, ist nicht gesichert.

- Das Berufskammerprinzip kann seine Regelungsziele am besten bei einer Berufsgruppe Selbstständiger erreichen. Im Vergleich zu den Kammern der freien Berufe ist die Wirkkraft einer Pflegekammer bei den ganz überwiegend abhängig beschäftigten Pflegenden reduziert: Ein zu der Sanktionsbefugnis des Arbeitgebers hinzutretendes Sanktionsinstrument für Berufsvergehen ist nicht in gleichem Maße notwendig; die berufliche Handlungsautonomie für die Durchsetzung von Standards und die Selbstdefinition der Qualität sowie die Erfüllung von Weiterbildungsverpflichtungen ist eingeschränkt.
- Viele Pflegende verbinden mit einer Pflegekammer die Hoffnung auf einen Ansehensgewinn der Berufsgruppe in der Bevölkerung sowie auf Verbesserungen der unterdurchschnittlichen Bezahlung, des häufig unzureichenden Betreuungsschlüssels, der individuellen Arbeitsbedingungen. Diese Hoffnungen wird die Pflegekammer ihrem Wesen nach nicht erfüllen können.
- Allerdings sind auch die als Alternativen diskutierten Instrumente zur Stärkung einer Selbstorganisation der Pflegenden mit Nachteilen behaftet. Privaten Pflegeverbänden fehlt die demokratische Legitimation, den Berufsstand als solchen zu vertreten. Demokratische Selbstverwaltung mit dem Anspruch auf umfassende Repräsentation erreicht nur das Modell der Pflegekammer.

2. Rechtliche Zulässigkeitsgrenzen

Pflegekammern lassen sich in verfassungskonformer Weise ausgestalten. Das gilt sowohl in kompetenzieller als auch grundrechtlicher Hinsicht.

a) Gesetzgebungskompetenz

Die Bundesländer verfügen über die Gesetzgebungskompetenz, Pflegekammern einzurichten. Weder die Gesetzgebungskompetenz des Bundes aus Art. 73 Abs. 1 Nr. 8 GG noch aus Art. 74 Abs. 1 Nr. 12 bzw. Nr. 19 GG stehen dem entgegen.

- Pflegekammern fehlt aber die Kompetenz, Zusatzbezeichnungen zu verleihen, die der Zulassung zu einem neuen Beruf gleichkommen.
- Die Kammer darf durch Fortbildungsregelungen die Kompetenz des Bundes zur Qualitätssicherung im Bereich der Sozialversicherung und des Arbeitsrechts (im Sinne des Art. 74 Abs. 1 Nr. 12 GG) nicht aushöhlen.

b) Vereinbarkeit mit den Grundrechten

- Eine pflichtmitgliedschaftliche Kammerorganisation greift in die negative Vereinigungsfreiheit und in die Berufsfreiheit der Pflegenden sowie in die positive Vereinigungsfreiheit bestehender Berufsverbände ein.
- Diese Eingriffe sind jedoch durch die Zielsetzung, eine effektive Berufsorganisation und Standesvertretung herzustellen und Trittbrettfahrerverhalten auszuschließen, grundsätzlich gerechtfertigt. Das Gebot der Angemessenheit verlangt dabei im Hinblick auf die Besonderheiten der Berufsgruppe Einschränkungen bei Ausgestaltung der Beitragslast. Entsprechend dem Grundprinzip der praktischen Konkordanz ist die Beschränkung der positiven Vereinigungsfreiheit bestehender Berufsverbände, die von einer Kammergründung ausgeht, grundrechtsschonend auszugestalten.

c) Unionsrechtliche Schranken

Pflegende mit Sitz im EU-Ausland, die ihre Dienstleistungen als Pflegenden in Deutschland anbieten, sind aus dem Mitgliedszwang einer Pflichtmitgliedschaft zu befreien.

3. Fazit

Wiewohl sich Pflegekammern rechtskonform ausgestalten lassen, ist ihr Enttäuschungspotenzial nicht gering. Aber auch die freiheitssichernden Alternativen zur Kammer sind nicht ohne »Fehl und Tadel«. Der größte Vorzug einer Pflegekammer liegt darin, der Pflege in dem korporatistisch verfassten Gesundheitswesen eine Stimme als Gegenspieler zu verleihen und dadurch die Kräfteverhältnisse der Berufsgruppen zu austarieren. Der Gesetzgeber sollte dann nur über die Hoffnung auf Heilung des Patienten »Pflegerberufe« die Nebenwirkungen der Therapie nicht vergessen.