



„Thema Pflegekammer enttabuisiert“ (?) oder: Droht die Zwangsmitgliedschaft den Pflegenden?

Der Geschäftsführer des Deutschen Pflegeverbandes (DPV), Rolf Höfert, sagte, mit Erscheinen des Igl-Gutachtens sei das Thema Pflegekammer „enttabuisiert“ worden. „Igl hat eindrucksvoll dargelegt, dass das verfassungsrechtlich machbar ist.“ Alle Bedenkenräger sollten nun einlenken und die Länder den Weg für die Kammern freimachen. Auch die Formulierung von Vorbehaltsaufgaben sei überfällig. „Es gilt, Kompetenzen rechtlich verbindlich zu gestalten. Das fehlt bislang.“

Quelle: Heilberufe – online >>> <http://www.heilberufe-online.de/pflegeaktuell/meldungen/081017.php> <<<< (html)

Kurze Anmerkung (L. Barth):

Ob mit der Präsentation des Rechtsgutachtens von Igl über "Weitere öffentlich-rechtliche Regulierung der Pflegeberufe und ihrer Tätigkeit - Voraussetzungen und Anforderungen" (2008) das Thema über die Notwendigkeit und die Errichtung von Pflegekammern „enttabuisiert“ worden sei, steht nach wie vor zu bezweifeln an so wie die Einschätzung, dass die Formulierung von „Vorbehaltsaufgaben“ längst überfällig sei.

Der (vermeintliche) Vorteil (?) einer Verkammerung liegt zunächst in der damit verbundenen Zwangsmitgliedschaft, so dass auf diesem Wege Mitglieder zwangsrekrutiert werden können.

Aus der Sicht nicht weniger Pflegenden dürfte dies sich allerdings zunächst als ein „Nachteil“ auswirken, werden diese doch ganz einschneidend in ihren Freiheitsrechten beschnitten. Für diesen „Grundrechtseingriff“ sind insbesondere auch nach der Rechtsprechung des BVerfG zu Recht hohe Hürden aufgestellt und da dürfte es nach diesseitiger Einschätzung nicht zureichend sein, die „Satzung“ des DPR als einem privatrechtlichen Verein mit einem Organisationsgrad von ca. 10% zu einem „Referenzrahmen“ zu deklarieren. Die gesellschaftliche Wertschätzung der Pflegeberufe äußert sich nicht (!) durch die Etablierung öffentlich-rechtlicher Körperschaften und da muss es schon seltsam anmuten, wenn gerade um des Stellenwerts der Pflege willen über die Zwangsmitgliedschaft der eigentlich untaugliche Versuch unternommen wird, den im Kern begrüßenswerten Emanzipationsprozess in der Pflege „krönen“ zu wollen. Mit der Etablierung von Pflegekammern – so diese denn berufspolitisch gewünscht sind – eröffnet sich ein exklusiver Freiraum der Funktionärsvertreter, die uns als Garanten erscheinen, eine „Demokratie im Kleinen“ zu gewährleisten und entsprechend abzusichern. Orientieren wir uns an dem Begriff der sog. „sozialen Mächtigkeit“ als eine der Voraussetzungen für die Annahme einer „Gewerkschaft“, so wird deutlich, dass hier der DPR und seine ihn „bildenden“ Mitgliedsverbände eine vergleichsweise geringe Bedeutung spielen, wie sich unschwer aus

dem doch eher bescheidenen Organisationsgrad ablesen lässt. Es darf gefragt werden, woran das wohl liegen mag?

Mit dem neuerlichen Versuch Igls, etwaige Bedenken gegen die Institutionalisierung der Pflegekammer zu zerstreuen, ruft dieser den mittlerweile hohen Stellenwert der Pflege in unserer Gesellschaft in Erinnerung und er versucht so, den tatsächlichen Rahmen für einen gesetzgeberischen Organisationszwang abzustecken, wohlwissend darum, dass die Frage der „sozialen Mächtigkeit“ eines privaten Vereins resp. Verbandes dann keine Rolle spielt, wenn der Gesetzgeber für sich (!) erkannt hat, dass der Verband „legitime öffentliche Aufgaben“ erfüllt. Nach der Rechtsprechung des BVerfG sind damit in erster Linie Aufgaben gemeint, „an deren Erfüllung ein gesteigertes Interesse der Gemeinschaft besteht, die aber so geartet sind, daß sie weder im Wege privater Initiative wirksam wahrgenommen werden können noch zu den im engeren Sinn staatlichen Aufgaben zählen, die der Staat selbst durch seine Behörden wahrnehmen muß. Wenn der Staat solche Aufgaben einer eigens für diesen Zweck gebildeten Körperschaft des öffentlichen Rechts überträgt, handelt er grundsätzlich im Rahmen des ihm hier zustehenden weiten Ermessens.“¹

Nun – hiergegen wird man/frau schwerlich argumentieren können, denn an der zunehmenden Bedeutung der Pflege als Profession können keine ernsthaften Zweifel begründet werden, auch wenn nach diesseitiger Einschätzung die Pflegeverbände – allen voran der DPR – es in den letzten Jahren mehr oder minder geschickt verstanden hat, sich mit seinem rein berufspolitisch motivierten Anliegen mehr und mehr in das „Ohr“ der politisch Verantwortlichen zu schleichen, so dass diese wohl nicht mehr umhin kamen, zumindest den Pflegeberufsverbänden eine „Stimme“ im großen Konzert – der DPR spricht von einem „Haifischbecken“ der maßgeblichen Akteure neben der Ärzteschaft zuzubilligen. Es liegt also in einem ersten Schritt in dem vom BVerfG dem Gesetzgeber zugestandenen weiten Ermessen, die Pflege als eine legitime öffentliche Aufgabe zu deklarieren, auch wenn gute Gründe dafür streiten, dass die Pflege – insbesondere in Ausprägung der medizinischen Behandlungspflege – gleichsam integraler Bestandteil der ärztlicherseits geschuldeten Therapie ist, die bis dato als eine ärztliche Primärpflicht nach wie vor Geltung beansprucht, sofern es nicht zu einer gesetzlichen Änderung insbesondere des Heilpraktikergesetzes kommt.

© 2007

Ob dies tatsächlich der Fall sein wird, bleibt abzuwarten, reklamiert doch nach wie vor die Ärzteschaft völlig zu Recht ihren „Arztvorbehalt“, so dass der Substitution genuin ärztlicher Aufgaben auf das Pflegepersonal – wohl auch in Modellversuchen – eine klare Absage erteilt worden ist. Nach diesseitigem Verständnis wird die im öffentlichen Interesse liegenden Aufgabe „Pflege“ bereits wahrgenommen und zwar durch die zur umfassenden Heilkunde berufenen Ärzteschaft, und zwar unabhängig davon, dass diese einen Teil ihrer (!) Aufgaben im Rahmen ihrer Anordnungs- und Verantwortungszuständigkeiten an das Pflegepersonal delegieren können.

Die Möglichkeit zur Delegation bestimmter Tätigkeiten ändert freilich nichts an der Tatsache, dass die „Pflege“ – verstanden als ein Element der geschuldeten ärztlichen Therapie – bereits an einzelne Körperschaften des öffentlichen Rechts, namentlich an die der Landesärztekammern, übertragen worden ist. Macht es da Sinn, im Zeitalter der Entbürokratisierung Vorschub für die Etablierung von Doppelstrukturen zu leisten, in dem

¹ BVerfGE 38, 281 - Arbeitnehmerkammern

Pflegekammern errichtet werden, die im Kern die gleiche Aufgabe in Gestalt der medizinischen Behandlungspflege zu regulieren haben?

Wie nicht anders zu erwarten, fällt natürlich das Fazit des DPR bezüglich des vorgelegten Gutachtens positiv aus:

„Das „Igl-Gutachten“ belegt, dass zentrale berufspolitische Forderungen der Pflegeberufe rechtlich realisiert werden können. Und nur wenn diese Forderungen umgesetzt werden, lässt sich die bestehende Kluft zwischen der rechtlichen Stellung der Pflegeberufe und ihrer tatsächlichen Stellung im Gesundheits- und Pflegewesen beseitigen.

Für Igl steht daher fest: „Die Pflegefachkraft wird konkret etwas von diesem Gutachten haben, denn es geht darin um die rechtliche Aufwertung ihres Berufsstandes. Das schlägt sich hoffentlich sehr spürbar in der Stellung der Pflegefachkraft im Verhältnis zu anderen Berufsgruppen im Gesundheitswesen, insbesondere zum Arzt, nieder.“²

Und weiter: *„Die Anforderungen, die sich faktisch aus der tagtäglich gelebten Pflegerealität und die sich rechtlich aus den anspruchsvollen Maßstäben ergeben, die das Recht den Pflegenden vorgibt, finden in weiten Teilen des Rechts keine Entsprechung im Status der Pflegeberufe“,* so Igl in seinem Gutachten.³

Mit Verlaub – hierauf kommt es wohl nicht an: Die Bewertung der Anforderungen, die sich faktisch aus der tagtäglich gelebten Pflegerealität ergeben (und noch weniger die Satzung des DPR als Referenzrahmen) sind nicht der Maßstab für die Übertragung legitimer öffentlicher Aufgaben durch den Gesetzgeber, zumal allein die Annahme von der Qualität der pflegerischen Aufgaben als eine öffentliche Aufgabe die Etablierung einer Pflegekammer nicht zu rechtfertigen mag.

Entscheidend ist vielmehr, dass der von Igl favorisierte empfindliche Eingriff in das Grundrecht der individuellen Freiheit sich als verhältnismäßig erweisen muss. Dies bedeutet in letzter Konsequenz, dass der Eingriff zur Erreichung des von Gesetzgeber (!) erstrebten Zieles geeignet, aber auch erforderlich sein muss und das Ziel nicht auf eine andere, den Einzelnen weniger belastende Weise ebenso gut erreicht werden kann. Hierbei soll das Maß der den Einzelnen durch seine Pflichtzugehörigkeit zu der gewünschten Pflegekammer treffenden Belastung noch in einem vernünftigen Verhältnis zu den ihm und der Allgemeinheit erwachsenden Vorteilen stehen.⁴

Es liegt auf der Hand, dass hier dem Gesetzgeber ein weiter Beurteilungsspielraum zukommt und er durchaus auch andere Alternativen in Erwägungen ziehen kann, um der Bedeutung der Pflegeberufe gerecht werden zu können. Die von Igl offensichtlich als nicht bedenklich eingestufte Zwangsmitgliedschaft eines gesamten Berufsstandes ist nach diesseitiger Auffassung allerdings bei einer nach den Grundsätzen der Verhältnismäßigkeit ausgerichteten politischen Gestaltungsentscheidung das „letzte Mittel“, wozu der Gesetzgeber greifen sollte.

² Quelle: >>> [PflegePositionen – Der Newsletter des DPR 11/2008](#) <<< (pdf.)

³ DPR – Newsletter, ebenda.

⁴ BVerfGE 38, 281 - Arbeitnehmerkammern

Wenn ein Ergebnis des Gutachtens darin zu erblicken ist, dass die Pflegekraft konkret etwas aus diesem Gutachten haben wird, so ist es neben Übertragung genuin ärztlicher Aufgaben⁵ in erster Linie die „Zwangsmitgliedschaft“, aus der es kein Entrinnen mehr gibt!

Hier bleibt zu fragen, ob dies die Pflege als Profession möchte oder ob dieses (berufspolitische) Ziel sich nicht eher als ein seit Jahren lang gehegter Wunsch bestimmter Funktionäre erweist?

Deutlich in der sich abzeichnenden Debatte um die scheinbare Notwendigkeit der Etablierung von Pflegekammern muss allerdings werden, dass der Gesetzgeber (!) eine politische Grundentscheidung zu treffen hat und sich hierbei nicht von einer wie auch immer faktisch erlebte Pflegerealität oder der ständigen Forderung nach der Errichtung einer Pflegekammer beeinflussen lässt.

Welches Fazit könnte also aus dem Gutachten gezogen werden?

Die Pflegekammer scheint berufspolitisch von den Funktionären gewünscht, verfassungsrechtlich im Zweifel möglich, letztlich aber nicht zwingend erforderlich!

Die Landesgesetzgeber scheinen sich in den letzten Jahren zur Frage der Errichtung von Pflegekammern positioniert zu haben und ich selbst halte das eher verhaltene Engagement der Parlamentarier auch für sinnvoll, kommt doch in ihrer zögerlichen Haltung zumindest eins zum Ausdruck: ein unausgesprochenes Bekenntnis auch zur Grundrechtsstellung der einzelnen Pflegenden, die in Ausprägung einer wohlverstandenen Grundrechtssichtweise einstweilen nicht mit einer Zwangsmitgliedschaft konfrontiert werden sollen.

Hier ließen sich andere Modelle denken, um dem Statusdenken der Pflege als Profession und den Wünschen der Funktionäre nachkommen zu können.

Die Politik scheint sich also einstweilen gegen die Errichtung von Pflegekammern entschieden zu haben und dies mag aus der Sicht einiger Funktionäre als besonders schmerzlich empfunden werden, aber um der Wahrung individueller Grundrechte der nicht verbandsmäßig organisierten Pflegekräfte willen ist m.E. das verhaltene Engagement der politisch Verantwortlichen durchaus begrüßenswert.

Es besteht keine (!) Kluft zwischen Wirklichkeit und Recht, sondern allenfalls besteht der Wunsch nach einer Verkammerung, obgleich diese weder aus dem Verfassungsrecht noch aus sonstigen Erwägungen heraus zwingend geboten erscheint. Insofern ist das Gutachten von Igl mit den Ausführungen zur Pflegekammer ein mit rechtlichen Argumenten untermauertes berufspolitisches Statement, bei dem die Betonung allerdings auf „berufspolitisch“ liegt.

Die Pflege in unserer Gesellschaft aufwerten zu wollen, in dem auf das einschneidende Mittel der „Zwangsmitgliedschaft“ zurückgegriffen wird, halte ich persönlich für einen falschen Weg!

⁵ Die Übertragung selbst wäre allerdings noch gesondert zu diskutieren.

Ohne Frage hat Igl damit Recht, wenn er meint:

„Stellt man die Formierung der beruflichen Interessenvertretung in Form von rechtsfähigen Vereinen der öffentlich-rechtlich organisierten Selbstverwaltung gegenüber, so wird deutlich, dass letztere eindeutige Vorzüge hat. Der Vorteil einer öffentlich-rechtlich fundierten Selbstverwaltung liegt darin, die Mitglieder der Selbstverwaltungskörperschaft rechtlich bindend zu bestimmten Tun oder Unterlassen zu verpflichten. Solches ist zwar auch in der Rechtsform des Vereins durch Herstellung entsprechender Bindung in der Satzung möglich. Bei einer Selbstverwaltungskörperschaft, die auf Zwangsmitgliedschaft beruht, ist aber die Abstimmung „mit den Füßen“, d.h. der Austritt aus der Körperschaft, nicht möglich“, so Igl eindrucksvoll in seinem Gutachten.⁶

Wo also liegt der Vorteil? ...

Lutz Barth, 08.11.08

© IQB 2008

>>> [Impressum/Haftungsausschluss](#) <<<

Für Anregungen und Kritik ist der Verfasser verbunden.

>>> E-mail: webmaster@iqb-info.de

>>> home: Zur Webpräsenz: <http://www.iqb-info.de/>

© 2007

⁶ Igl, Öffentlich-rechtliche Regulierung der Pflegeberufe, S. 106