

Weiterentwicklung der gesetzlichen und finanziellen Grundlagen für die Pflegekammer in Niedersachsen

Positionspapier des DBfK Nordwest

Einleitung

Das deutsche Gesundheitswesen ist in hohem Maße durch Selbstverwaltung gekennzeichnet. In den Zuständigkeiten dieser Selbstverwaltung ist ein ausdifferenziertes System entstanden. Bisher wurden die Pflegenden als größte Berufsgruppe im Gesundheitssystem kaum bis gar nicht berücksichtigt. Mehr als eine Million Pflegefachpersonen halten das System auf Kosten ihrer eigenen Familien, Gesundheit und Freizeit am Laufen.

Pflegefachberufe sind eine unverzichtbare Ressource, wenn es um die Gestaltung des Gesundheits- und Sozialsystems heute und in Zukunft geht. Hierbei stehen die Bedürfnisse und Bedarfe der Bürgerinnen und Bürger vor dem Hintergrund demografischer Entwicklungen und gesundheitspolitischer Herausforderungen im Mittelpunkt. Um diesem Anspruch gerecht werden zu können, benötigen Pflegefachpersonen politische Instrumente, um sich selbstbewusst, an den eigenen Möglichkeiten und Ansprüchen orientiert, an der gesellschaftlichen Willensbildung und der politischen Entscheidungsfindung zu beteiligen.

Beteiligung setzt voraus, dass die Einflussmöglichkeiten der Akteure im System der Selbstverwaltung vergleichbar sind. Echte politische Beteiligung blieb den Pflegefachberufen damit bis heute verwehrt. Ausnahmen bilden seit Kurzem die Pflegeberufekammern¹ in Niedersachsen, Rheinland-Pfalz und Schleswig-Holstein. Mit ihrer Schaffung wurde der Berufsgruppe das Instrument an die Hand gegeben, um mit anderen Akteuren auf Augenhöhe die Versorgungsstrukturen maßgeblich zu beeinflussen.

Aufgaben und Wert einer Pflegeberufekammer

- Pflegeberufekammern ermöglichen Pflegefachpersonen Sitz und Stimme in allen für das berufliche Handeln relevanten Gremien. Dies ist ein entscheidendes Merkmal von Selbstverwaltung und echter politischer Beteiligung.

¹ In diesem Text verwenden wir grundsätzlich den Begriff Pflegeberufekammer, es sei denn, es wird auf eine spezifische Kammer hingewiesen, dort verwenden wir die offizielle Bezeichnung. Die Bezeichnung Pflegekammer halten wir für ungeeignet, denn Wirtschaftskammern werden nach dem Wirtschaftsbereich benannt (z.B. Industrie- und Handelskammer; Landwirtschaftskammer), während Berufs- bzw. Heilberufskammern nach der Berufsbezeichnung benannt werden (z.B. Ärztekammer, Apothekerkammer). Der Wirtschaftsbereich Pflege ist in Deutschland sehr groß und geprägt von zahlreichen Akteuren mit unterschiedlichen Qualifikationen. Daher bedarf das pflegerische berufliche Handeln jeweils einer genauen Definition, um Missverständnissen vorzubeugen. Aus DBfK-Sicht ist daher einzig der Name Pflegeberufekammer richtig und beugt auch zukünftigen Fehlinterpretationen und Missverständnissen vor.

- Pflegeberufekammern vertreten die Expertise und Perspektive von Pflegefachpersonen gegenüber Behörden, Gerichten und Dritten in allen berufsrelevanten Angelegenheiten.
- Durch die Pflegeberufekammern entstehen für die jeweiligen Bundesländer dringend benötigte Berufsregister. Auf Grundlage der so zur Verfügung stehenden Daten können die regionalen Strukturen genau analysiert und bewertet werden². Es können begründete Forderungen an politische Entscheidungsträger gestellt und nachhaltige Maßnahmen ergriffen werden.
- Aufgaben und Pflichten von Pflegefachpersonen werden durch die Berufsordnungen erstmalig klar und rechtskonform aus der Berufsgruppe heraus beschrieben. Insbesondere tragen Berufsordnungen dazu bei, die Qualität der pflegerischen Versorgung im Interesse der Gesundheit der Bevölkerung zu sichern. Sie geben Pflegefachpersonen in von Wirtschaftlichkeit geprägten Strukturen darüber hinaus ethische und rechtliche Orientierung und Sicherheit für ihr berufliches Handeln. Dies muss im originären Interesse einer jeden Landesregierung liegen.
- Pflegeberufekammern schaffen Weiterbildungsordnungen auf der Grundlage pflegefachlicher Expertise und aktueller wissenschaftlicher Entwicklungen, um so eine evidenzbasierte und personenzentrierte pflegerische Versorgung zu ermöglichen. Zudem definieren sie berufliche Handlungsfelder, in denen durch Weiterbildung besondere Kenntnisse zur passgenauen und individuellen Versorgung der Pflegebedürftigen erworben werden.
- Pflegeberufekammern ermöglichen die Etablierung von einheitlichen, pflegewissenschaftlich fundierten Qualitätsstandards, so dass Pflegefachpersonen ihre pflegerische Expertise so anwenden können, wie sie es gelernt haben. Damit wird das eigenverantwortliche Handeln gestärkt und die Versorgungslandschaft maßgeblich geprägt. Pflegeberufekammern beteiligen sich an der Entwicklung zeitgemäßer Versorgungskonzepte und -modelle.
- Durch Pflegeberufekammern entstehen Ethikkommissionen, um u.a. zur Entwicklung pflege- und berufsethischer Standards beizutragen. Aktuelle Bedingungen führen immer wieder zu ethischen Dilemmata und damit zu einer Belastung der Pflegefachpersonen. Hier müssen Lösungen gefunden werden, um so auch die Attraktivität des Pflegeberufs zu steigern.

Was ist in Niedersachsen schiefgelaufen?

Die Niedersächsischen Landesregierungen vor 2010 haben sich der Frage nach einer Pflegeberufekammer in Niedersachsen nur sehr zögerlich zugewandt. Das damals CDU-geführte Niedersächsische Sozialministerium hat Ende 2012/Anfang 2013 eine Befragung in Auftrag geben lassen, um sich von der Berufsgruppe zusichern zu lassen, in ihrem Sinne zu handeln. Die repräsentative Befragung hat ergeben, dass zwei Drittel der Befragten der Errichtung einer Pflegekammer in Niedersachsen zustimmen. Davon abgesehen, ist der Prozess jedoch kritisch zu hinterfragen, denn das Sozialministerium hatte sich seinerzeit durch ein Rechtsgutachten³ bereits absichern lassen, mit der Errichtung einer Kammer Angehörige der Berufsgruppe zu einer Mitgliedschaft in einer Berufekammer verpflichtet zu können. Das Rechtsgutachten begründete diesen Eingriff in die persönliche Freiheit damit, dass Aufgaben, die das Land bisher nicht in befriedigender Weise erfüllt hat, die Gründung einer Kammer rechtfertigt.

Als eklatanter Fehler muss betrachtet werden, dass mit dem Kammergesetz für die Heilberufe in der Pflege ein eigenes Gesetz für die Pflegekammer Niedersachsen gestaltet wurde, anstatt das bestehende Kammergesetz für Heilberufe zu ergänzen. Mit der Ergänzung wäre sehr deutlich geworden, dass die Pflegefachberufe ganz selbstverständlich zu den Heilberufen gehören. Das hätte die Diskussion und das Verständnis für die Belange der Pflegefachpersonen als eine Berufsgruppe

² Beispiel: Bericht zur Lage der Pflegeberufe in Niedersachsen 2018

³ https://www.ms.niedersachsen.de/download/72092/Rechtsgutachten_Pflegekammer_Niedersachsen.pdf

auf Augenhöhe mit anderen Heilberufen gestützt. Es wäre zudem betont worden, dass Rechte und Pflichten aller Angehörigen eines Heilberufs gleich sind.

Das Fehlen einer Anschubfinanzierung ist sicherlich der folgenreichste Fehler der Rot-Grünen Landesregierung (2013-2017). Es ist zu hinterfragen, warum die Landesregierung sich dazu nicht entschließen konnte und sich z.B. an Rheinland-Pfalz orientieren wollte, denn ihr wird bewusst gewesen sein, dass die Pflegekammer in Niedersachsen sehr viel Aufbauarbeit in sehr kurzer Zeit zu bewältigen hatte. Entsprechende finanzielle, materielle und personelle Ressourcen wären für die Errichtungsphase sowie die damit verbundene Aufklärungsarbeit zu Ziel und Nutzen der Pflegekammer in dem Flächenland Niedersachsen zwingend erforderlich gewesen. Es muss allen Beteiligten klar gewesen sein, dass die so gezwungenermaßen aufgenommenen Kredite zur Finanzierung der Aufbauarbeit durch die Beiträge der Mitglieder zurückgezahlt werden müssen. Es ist zudem davon auszugehen, dass die Regierung weiß, dass der volle Leistungsumfang der Pflegekammer erst in einigen Jahren zu spüren sein wird.

Die Ankündigung der Evaluation der Pflegekammer im Koalitionsvertrag der aktuellen Landesregierung (SPD und CDU) hat zu einem Vertrauensverlust gegenüber der Pflegekammer geführt. Die Frage, ob der Landesregierung diese Zusammenhänge in der Kommunikation unbewusst waren oder ob geradezu riskiert wurde, das Vertrauen zu erschüttern, lassen wir an dieser Stelle offen.

Es ist offensichtlich, dass auch innerhalb der Pflegekammer Fehler gemacht wurden. Die Festlegung des Höchstbeitrags, die Versendung der ersten Beitragsbescheide kurz vor Weihnachten und Fehler in der Bearbeitung von Selbsteinstufungen sowie zeitliche Verzögerungen haben Mitglieder zu Recht verärgert. Dabei ist anzuerkennen, dass es sich um eine junge Organisation handelt, die aus dem Nichts eine berufliche Selbstverwaltung von über 90.000 Mitgliedern aufgebaut hat. Andere Selbstverwaltungsorgane wie die Ärztekammer in Berlin oder Schleswig-Holstein respektieren das und unterstützen die Errichtung der Pflegekammer auch mit dem Hinweis, dass sie als etablierte Akteure ihren Aufbauprozess seit langem überwunden haben.

Aktuelle Diskussion um die Evaluation und Weiterentwicklung der Pflegekammer Niedersachsen

Die Pflegekammer ist durch die Wahlen der Kammerversammlung und des Vorstandes per Gesetz verpflichtet, sich einer internen Evaluation zu unterziehen. Diese Wahlen entsprechen zudem der geforderten Vollbefragung. Es bedarf keiner externen Evaluation zu einem Zeitpunkt, zu dem eine Wirkung entsprechend ihrem Zweck aufgrund der Kürze der Zeit nicht angemessen feststellbar sein wird.

Es gibt keine wirksame Alternative zur Pflegekammer, die mit einer freiwilligen Mitgliedschaft einhergeht. Die kollektive Verfasstheit einer Berufsgruppe beinhaltet, dass alle Berufsgruppenangehörigen sich auf diese verständigen. Es gibt kein Beispiel dafür, dass eine berufsständische Organisation mit einer freiwilligen Mitgliedschaft zu einer standesrechtlichen Selbstverpflichtung kommt, die von allen Akteuren anerkannt wird. Basierend auf einer freiwilligen Mitgliedschaft bleibt ein Selbstbekenntnis der Pflegefachpersonen auf einen standesrechtlichen Kodex nichts anderes als Makulatur.

Das gilt gleichermaßen für die Mitgliedsbeiträge. Nur eine durch die Pflegefachpersonen getragene Pflegekammer bewahrt sich die Unabhängigkeit, die für die Entwicklung einer zukunftsfähigen Pflegeprofession unentbehrlich ist. Eine Anschubfinanzierung ist richtig, aber bei einer dauerhaften Finanzierung durch das Land wird die Pflegekammer seitens der Politik Erwartungshaltungen und Vorschreibungen bzgl. ihres Standesrechts ausgesetzt werden, die diese Entwicklungen verhindern.

Forderungen an die Niedersächsische Landesregierung

Ausgehend von den politischen Versäumnissen der Vergangenheit fordern wir die Niedersächsische Landesregierung auf, die folgenden Maßnahmen zeitnah umzusetzen, um die Pflegekammer Niedersachsen und den mit ihr intendierten Willen hin zu einer starken Selbstverwaltung und politischen Partizipation der Pflegefachpersonen in Niedersachsen zu gewährleisten:

1. Eine nachträgliche Anschubfinanzierung muss so ausgestaltet sein, dass die für den Errichtungsprozess in Niedersachsen aufgenommenen Darlehen abgelöst werden können.
2. Die Landesregierung möchte die bisher gezahlten Mitgliedsbeiträge einmalig zurückerstatten. Das ist ein Zeichen der Wertschätzung gegenüber den Pflegefachpersonen. Die Möglichkeit der einmaligen Erstattung sollte für die Mitglieder der Pflegekammer über einen Antrag auf Gewährung eines staatlichen Zuschusses erfolgen.
3. Politisch müssen gesetzliche Regelungen dafür geschaffen werden, dass Arbeitgeber dauerhaft dazu verpflichtet werden, Daten über das Pflegefachpersonal in den eigenen Einrichtungen an die Pflegekammer zu übermitteln. So kann sichergestellt werden, dass Pflegefachpersonen als Mitglieder der Pflegekammer in jedem Fall erfasst werden.
4. Die Integration der Pflegekammer Niedersachsen in das Kammergesetz für die Heilberufe (HKG) ist überfällig und notwendig zur Gleichberechtigung der Heilberufekammern in Niedersachsen und zur Akzeptanzsteigerung.
5. Wir fordern eine grundsätzliche und dauerhafte Anerkennung der Pflegekammer Niedersachsen als Selbstverwaltungsorgan aller Pflegefachpersonen durch die Mitglieder des Niedersächsischen Landtags. Die gesetzlichen Grundlagen für die Pflegekammer Niedersachsen wurden mehrheitlich im Landtag beschlossen. Deshalb ist die Pflegekammer Niedersachsen von allen verantwortlich handelnden politischen Akteuren anzuerkennen. Ein Infragestellen der gerade erst geschaffenen berufsständischen Organisation zeugt ausschließlich von einer Geringschätzung gegenüber der täglichen Leistung der Pflegefachpersonen für die Gesundheitsversorgung in Niedersachsen.
6. Zur Erhöhung der Akzeptanz müssen der Pflegekammer weitere staatliche Aufgaben und damit in Zusammenhang stehende finanzielle Mittel, z. B. die Anerkennung ausländischer Berufsabschlüsse, das Ausstellen von Berufsurkunden usw. übertragen werden.
7. Die Evaluation der Pflegekammer Niedersachsen ist ein allein politisches Verhandlungsinstrument, um einen Koalitionsvertrag zwischen den Regierungsfractionen in Niedersachsen gestalten zu können. Sie hat in ihrer derzeitigen Form keinen anderen Zweck und ist deshalb keinesfalls geeignet, eine Wirkung der Arbeit der Pflegekammer aussagekräftig zu messen. Durch die aktuelle Entwicklung – vor allem die Ankündigung des Landes, die Anschubfinanzierung zu leisten - haben sich die Bedingungen komplett geändert, daher muss die Evaluation sofort gestoppt werden.

Hannover, 18.12.2019

Deutscher Berufsverband für Pflegeberufe (DBfK) Nordwest e.V.

Geschäftsstelle | Lister Kirchweg 45 | 30163 Hannover

Telefon: +49 511 696844-0 | E-Mail: nordwest@dbfk.de | www.dbfk.de