

Schriften zum Gesundheitsrecht

Band 29

**Die Pflegekammer –
verwaltungspolitische Sinnhaftigkeit
und rechtliche Grenzen**

Von

Mario Martini



Duncker & Humblot · Berlin

MARIO MARTINI

Die Pflegekammer – verwaltungspolitische Sinnhaftigkeit
und rechtliche Grenzen

Schriften zum Gesundheitsrecht

Band 29

Herausgegeben von Professor Dr. Helge Sodan,
Freie Universität Berlin,
Direktor des Deutschen Instituts für Gesundheitsrecht (DIGR)
Präsident des Verfassungsgerichtshofes des Landes Berlin a.D.

Die Pflegekammer – verwaltungspolitische Sinnhaftigkeit und rechtliche Grenzen

Von

Mario Martini



Duncker & Humblot · Berlin

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

Alle Rechte vorbehalten

© 2014 Duncker & Humblot GmbH, Berlin
Fremddatenübernahme: L101 Mediengestaltung, Berlin
Druck: Berliner Buchdruckerei Union GmbH, Berlin
Printed in Germany

ISSN 1614-1385

ISBN 978-3-428-14093-0 (Print)

ISBN 978-3-428-54093-8 (E-Book)

ISBN 978-3-428-84093-9 (Print & E-Book)

Gedruckt auf alterungsbeständigem (säurefreiem) Papier
entsprechend ISO 9706 ☼

Internet: <http://www.duncker-humblot.de>

Vorwort

Dem Pflegewesen größere gesellschaftliche Aufmerksamkeit und Achtung zuteil werden zu lassen, gehört zu den ebenso einmütig wie gebetsmühlenartig ertönenden Glaubensbekenntnissen politischer Liturgie. Wie ernst es der Politik mit diesem Anliegen wirklich ist, machen viele Mitglieder der Pflegeberufe daran fest, ob die politischen Entscheidungsträger willens sind, den Pflegeberufen in Gestalt einer Pflegekammer eine stärker hörbare Stimme im Konzert der Akteure des Gesundheitswesens zu verleihen. Inwieweit deren Gründung sinnhaft und zulässig ist, entzweit die Geister. Seit zahlreiche Länder gesetzgeberische Pläne für die Einrichtung einer Pflegekammer hegen, ist die politische und rechtliche Diskussion in voller Schärfe entbrannt. Befeuert wird sie von Befürchtungen bzw. Hoffnungen auf eine Veränderung des Kräfteverhältnisses der Gruppen im Gesundheitswesen. An Leidenschaftlichkeit und Emotionalität, auch missionarischem Eifer, mangelt es der Diskussion nicht, eher an Sachlichkeit und umfassender Aufarbeitung der Argumente.

Den rechtlichen Handlungsrahmen und die verwaltungspolitischen Argumente auszuleuchten, die für und gegen die Einrichtung einer Pflegekammer sprechen, versteht die vorliegende Untersuchung als ihre Berufung. Sie bemüht sich um eine nüchterne Analyse aller relevanten, gerade auch der bisweilen ausgeblendeten kritischen verwaltungspolitischen Entscheidungsaspekte.

Das Werk ist in Teilen aus einem (unveröffentlichten) Gutachten hervorgegangen, das ich im Auftrag des Bundesverbandes der privaten Anbieter sozialer Dienstleistungen e. V. (bpa) im Frühjahr 2012 erstellt habe (vgl. die Kurzzusammenfassung, bpa-magazin 2/2012, S. 6–8).

Bei der Entstehung des Werkes haben sich die Mitarbeiter meines Lehrstuhls in hilfreicher Weise inhaltlich und redaktionell eingebracht. Danken möchte ich insbesondere meiner Sekretärin *Beate Bukowski* sowie Dr. *Alexandra Albert*, *Florian Ammerich*, *Sarah Gremm*, *Yvonne Schmid* und *Quirin Weinzierl* für ihre Unterstützung.

Speyer, im Oktober 2013

Mario Martini

Inhaltsverzeichnis

A. Pflegekammern als politische Idee der Selbstorganisation eines Berufsstandes	15
I. Die Pflegeberufe – ein Berufsbild im Wandel.....	15
1. Wachsender Bedarf nach Pflegekräften, insbesondere im Bereich der Altenpflege.....	16
2. Wachsende inhaltliche Anforderungen an die pflegerische Tätigkeit.....	18
3. Wachsendes Selbstbewusstsein und wachsende Sehnsucht der Pflegeberufe nach Anerkennung.....	20
II. Aktuelle politische Entwicklungen: gesetzgeberische Pläne zur Einrichtung einer Pflegekammer.....	21
1. Entwicklungsgeschichtlicher Hintergrund.....	22
a) Anstöße zur Gründung einer Pflegekammer aus dem Kreis der Pflegenden.....	22
b) Frühere Gesetzesinitiativen zur Gründung einer Pflegekammer in den Bundesländern, insbesondere in Bayern.....	26
2. Neue Vorstöße zur Gründung einer Pflegekammer.....	27
a) Referentenentwurf zur Gründung einer bayerischen Pflegekammer.....	27
b) Grundsatzbeschlüsse zur Gründung einer Pflegekammer.....	30
aa) Rheinland-Pfalz.....	30
bb) Schleswig-Holstein.....	31
cc) Niedersachsen.....	33
c) Politische Positionierung der anderen Bundesländer.....	34
d) Zusammenfassung.....	36
III. „Eine Stimme für die Pflege“ – rechtfertigende Zielsetzungen und Vorzüge einer Pflegekammer.....	36
1. Die Grundidee funktionaler Selbstverwaltung.....	36
2. Aufgaben einer Pflegekammer.....	39
a) Standesvertretung.....	40
b) Standesförderung.....	41
c) Standesaufsicht.....	42
IV. Pflegekammern als Instrument berufsständischer Selbstorganisation im europäischen und internationalen Vergleich.....	44
1. Disparate Ausgestaltung von Nursing Boards in den europäischen und außereuropäischen Ländern.....	46
a) Organisationsformen.....	48
b) Finanzierungsmodelle.....	50

c) Aufgabenzuschnitt	51
2. Staaten ohne Pflegekammerstruktur	53
3. Zwischenfazit	55
B. Verwaltungswissenschaftliche Kritik eines öffentlich-rechtlichen Pflegezwangsverbandes	56
I. Pflege tut gut – eine Pflegekammer ebenso?: Zu den Präferenzen der zu verkammernden und verkammerten Berufsangehörigen	57
1. Empirische Befunde	57
a) Nicht repräsentative Erhebungen	57
b) Befragungen im Auftrag der Landesregierungen	58
aa) Rheinland-Pfalz	58
bb) Niedersachsen	60
cc) Schleswig-Holstein	61
dd) Bayern	64
c) Empirische Befunde zur Kammerzufriedenheit bereits verkammerter Berufszweige	67
2. Die Kammeridee – ein Anachronismus oder ein zeitgemäßes Phänomen?	69
II. Anhengengewinn – realistische Zielsetzung oder Beruhigungsspiel für die Mitglieder der Pflegeberufe?	71
1. Leistungspotenzial von Kammern zur Ansehensverbesserung	72
2. Empirische Befunde	74
3. Schlussfolgerungen: Enttäuschungspotenzial und „Münchhausen“-Risiko	75
III. Rechtsökonomische Analyse	77
1. Eingeschränkte Wirkkraft einer Kammerorganisation bei abhängig Beschäftigten	77
a) Ökonomische Logik der Verkammerung	78
b) Selbstständigkeit und Selbstbestimmung als Basis der Pflegekammerlogik	79
c) Zwischenfazit	84
2. Effizienzverluste einer Kammerbürokratie	85
a) Zumutbarkeit der Finanzierungslast	85
b) Prinzipal-Agent-Problematik	87
IV. Eingeschränkte Erreichbarkeit des Qualitätsziels bei nicht vorbehaltenen Tätigkeiten	88
1. Nichteinbindung ungelerner Hilfskräfte und der Helferberufe	89
2. Schlussfolgerungen	90
V. Strukturelle Gefahren einer personellen Verzahnung zwischen Gewerkschaften, Berufsverbänden der Pflege und Pflegekammern für die Unabhängigkeit der Interessenrepräsentation	90
VI. Rechtspolitische Regelungsalternativen	92
1. Ausschöpfung der Selbstverwaltungskraft bestehender Institutionen	92