



Robert Roßbruch

Zur Kopfgeburt einer beitragsfreien Pflegekammer in Niedersachsen

»Gute Nachricht für die Pflegefachkräfte in Niedersachsen: Die umstrittene Pflegekammer in Niedersachsen soll für die (Zwangs-)Mitglieder beitragsfrei werden.« Das hätten, so das Wochenblatt vom 29.11.2019, die Regierungsfractionen von SPD und CDU jetzt in ihren Beratungen zum Haushalt 2020 beschlossen. Bereits bezahlte Beiträge aus den Jahren 2018 und 2019 sollen die Kammermitglieder zurückerhalten. Im Landeshaushalt sollen künftig sechs Millionen Euro jährlich aus Steuergeldern für die Pflegekammer vorgesehen werden.

Nach dem Willen der Regierungsfractionen von SPD und CDU in Niedersachsen, die sich offensichtlich dem Druck einer vom Bundesverband privater Anbieter sozialer Dienste e.V. (bpa) und von ver.di gesteuerten Gruppe von Pflegekräften und einer massiven Medienkampagne gebeugt haben, soll nun die Pflegekammer Niedersachsen dauerhaft beitragsfrei werden. Dies soll, was schon schlimm genug ist, durch die jährliche Verwendung von sechs Millionen Euro Steuergeldern erfolgen. Die oben genannten Absichten der beiden Regierungsfractionen sind sowohl politisch als auch rechtlich mehr als bedenklich. Politisch bedenklich, weil ich als niedersächsischer Steuerzahler die Ansicht vertreten würde, dass meine Steuergelder zweckentfremdet eingesetzt werden, um eine berufsständische Kammer damit zu finanzieren. Aus der Sicht der Pflegekammer ist dies politisch bedenklich, weil sich diese mit der Realisierung des Ansinnens der beiden Regierungsfractionen in eine vollständige finanzielle und damit auch politische Abhängigkeit begeben würde. Dies entspricht jedoch nicht dem **Sinn und Zweck einer autonomen Selbstverwaltung**, die darauf angelegt ist, die beruflichen Interessen der professionell Pflegenden in freier Selbstbestimmung und ohne Einfluss Dritter zum Nutzen des eigenen Berufsstands **und** der Gesellschaft selbst zu regeln und gegenüber der Öffentlichkeit zum Ausdruck zu bringen.

Unabhängig von diesen Überlegungen könnten natürlich auch andere berufsständische Kammern auf die Idee kommen, sich über Steuergelder finanzieren zu lassen. Jedenfalls besteht in der unterschiedlichen Finanzierungsart der jeweiligen berufsständischen Kammern des Landes Niedersachsen tendenziell eine Ungleichbehandlung, die aus verfassungsrechtlichen Gründen nicht unproblematisch ist.

Sollte der Wille der Landesregierung tatsächlich Realität werden, so wäre dies der Anfang vom Ende der autonomen Selbstverwaltung der Pflegekammer Niedersachsen. Darüber hinaus ist die Pflegekammer Niedersachsen ohne die Erhebung von Kammerbeiträgen und deren selbstbestimmten Verwendung nicht nur (berufs-)politisch ein zahloser Tiger, sondern es erscheint auch zweifelhaft, ob eine sich nicht aus eigenen Kammerbeiträgen finanzierende Pflegekammer überhaupt noch den Status einer berufsständischen Kammer hat. Denn nach diesseitiger Rechtsauffassung ist nicht nur die Pflichtmitgliedschaft für den Kammerstatus konstitutiv, sondern auch die Erhebung von Pflichtbeiträgen.

Es kann daher schon aus (berufs-)politischen Gründen den Verantwortlichen der Pflegekammer Niedersachsen nur dringend geraten werden, sich nicht auf diese unsicheren und die Autonomie der Pflegekammer gefährdenden parteipolitischen Spielchen einzulassen. Dies muss die Pflegekammer Niedersachsen auch nicht, weil sie das geltende Recht auf ihrer Seite hat. Denn die Rechtsauffassung der Landesregierung (*siehe die Antworten der Landesregierung auf die Kleinen Anfragen von sechs FDP-Abgeordneten vom 17.12.2019; LT-Drucks. 18/5406 – 18/5411*), die behauptet, dass die Erstattung der bereits gezahlten Mitgliedsbeiträge aufgrund einer »verwaltungsrechtlichen Individualentscheidung« erfolgen kann, ist unter verwaltungsrechtlichen und insbesondere unter

kammerrechtlichen Gesichtspunkten nicht haltbar. Zum einen ist die Beitragserstattung aufgrund rechtskräftiger Bescheide gezahlter Kammerbeiträge weder mit dem Verwaltungsverfahrensgesetz noch mit dem geltenden Pflegekammergesetz i.V.m. der geltenden Beitragsordnung vereinbar und damit unzulässig. Zum anderen kann eine Beitragserstattung, wenn sie denn nachträglich überhaupt rechtlich möglich sein sollte, nur über eine neue Beitragsordnung der Pflegekammer erfolgen. Die Beitragsordnung hat aber nicht die Landesregierung aufzustellen und zu beschließen, sondern gemäß § 8 Abs. 1 Satz 1 PflegeKG die Pflegekammer. Gemäß § 5 Abs. 1 Nr. 1d der Kammerersatzung beschließt die Kammerversammlung die Beitragsordnung und damit auch die Höhe der Beiträge. Die Landesregierung hat im Rahmen ihrer Rechtsaufsicht lediglich zu prüfen, ob die Beitragsordnung den gesetzlichen Vorgaben und dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz entspricht. Dies ist bei der aktuellen Beitragsordnung offensichtlich der Fall, denn die derzeitige Beitragsordnung wurde nach Prüfung durch die zuständige Rechtsaufsicht im niedersächsischen Ministerialblatt vom 18.07.2018 (S. 677) veröffentlicht und damit rechtswirksam. Eine Erstattung der Kammerbeiträge sowie eine grundsätzliche Beitragsfreiheit sind somit weder mit dem Pflegekammergesetz, der Kammerersatzung noch mit der Beitragsordnung vereinbar und damit unzulässig.

Im Übrigen hat das Bundesverfassungsgericht zur Frage der Beitragspflicht bereits mehrfach entschieden. So hat es zuletzt im Beschluss vom 12.07.2017 (Az.: 1 BvR 2222/12 und 1 BvR 1106/13; Rn. 71) u.a. ausgeführt: »Zwar bedarf die Erhebung von Pflichtbeiträgen als Sonderlast vor Art. 3 GG einer Rechtfertigung, weil die Kammermitglieder gegenüber der Gesamtheit der Steuerpflichtigen mit besonderen Abgaben belegt werden. Ungeachtet der Frage, wie der Kammerbeitrag abgabenrechtlich zu qualifizieren ist, wird die Kammerumlage jedenfalls für einen individuellen Vorteil erhoben. ... Vielmehr liegt der stets gegebene Vorteil für ein Pflichtmitglied in den Mitgliedschaftsrechten mit der stets gebotenen rechtlichen Möglichkeit, die eigenen Interessen in das Kammergeschehen einzubringen, etwa an Abstimmungen mitzuwirken oder Anträge zu stellen. Dieser Vorteil aus dem bloßen Mitgliedschaftsrecht berechtigt bereits zur Erhebung einer Kammerumlage, die der Finanzierung der gesamten Kammertätigkeit im Rahmen ihres gesetzlichen Aufgabenbereichs dient.«

Darüber hinaus gibt es eine Reihe weiterer rechtlicher Bedenken, die jedoch aus Platzgründen hier nicht thematisiert werden können.

Abschließend sei festgestellt: Sollte die Landesregierung – respektive der Landtag – eine Änderung des Pflegekammergesetzes zur Umsetzung der Beitragsfreiheit und zur Beitragserstattung für politisch zweckmäßig erachten, so kann ich der Pflegekammer Niedersachsen nur anraten, hiergegen Klage vor dem zuständigen Verwaltungsgericht Hannover zu erheben. Eine solche Klage dürfte spätestens vor dem Bundesverwaltungsgericht eine relativ hohe Aussicht auf Erfolg haben.

Ihr



Robert Roßbruch