

Schriftlicher Bericht

Entwurf eines Gesetzes zur Umsetzung der Auflösung der Pflegekammer Niedersachsen

Gesetzesentwurf der Landesregierung - Drs. 18/8244

Beschlussempfehlung des Ausschusses für Soziales, Gesundheit und Gleichstellung -
Drs. 18/9084

Berichterstattung: Abg. Uwe Schwarz (SPD)

Der Ausschuss für Soziales, Gesundheit und Gleichstellung empfiehlt Ihnen in der Drucksache 18/9084, den Gesetzesentwurf mit den aus der Beschlussempfehlung ersichtlichen Änderungen anzunehmen. Die Beschlussempfehlung kam mit den Stimmen der Ausschussmitglieder der Fraktionen von SPD, CDU und FDP zustande. Das Ausschussmitglied der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen hat dagegen gestimmt. Die mitberatenden Ausschüsse für Haushalt und Finanzen und für Rechts- und Verfassungsfragen sind dieser Empfehlung mit dem gleichen Abstimmungsergebnis gefolgt.

Zur Begründung seines Abstimmungsverhaltens wies das Ausschussmitglied der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen darauf hin, dass die Pflegeberufe mit der Auflösung der Pflegekammer eine wichtige Stimme verlören. Ausschussmitglieder der Fraktion von SPD und CDU hoben hervor, dass insbesondere das Ergebnis der im Jahr 2020 durchgeführten Mitgliederbefragung deutlich mache, dass der Kammer der für eine wirksame Aufgabenwahrnehmung erforderliche Rückhalt der Kammermitglieder fehle.

In den Beratungen sprachen sich die Ausschussmitglieder aller Fraktionen dafür aus, dass auch nach der Auflösung der Pflegekammer eine Ethikkommission für die Berufe in der Pflege bestehen solle. Der Ausschuss befürwortete es deshalb, eine entsprechende Regelung im Niedersächsischen Gesundheitsfachberufegesetz aufzunehmen und folgte damit einem in der Vorlage 25 vorgelegten Regelungsvorschlag des Ministeriums für Soziales, Gesundheit und Gleichstellung (MS). Ein Ausschussmitglied der Fraktion der SPD hob hervor, dass diese Regelung einerseits den Fortbestand einer Ethikkommission sicherstelle und andererseits dem MS mit der vorgesehenen Verordnungsermächtigung den nötigen Spielraum verschaffe, bis zur Auflösung der Pflegekammer die Einzelheiten der Einrichtung einer Ethikkommission und deren Organisation unter Einbeziehung der relevanten Akteure zu regeln. Wegen der Einzelheiten wird auf die Erläuterungen zu Artikel 2 § 15 verwiesen.

Der direkt an die Ausschüsse überwiesene Gesetzesentwurf wurde am 14. Januar 2021 in der ersten Beratung im federführenden Ausschuss von einer Vertreterin des MS in seinen Grundzügen vorgestellt. Der Ausschuss führte zu dem Entwurf eine schriftliche Anhörung durch.

Den einzelnen Änderungsempfehlungen liegen folgende Erwägungen zugrunde:

Zu Artikel 1 (Gesetz über die Auflösung der Pflegekammer Niedersachsen):

Zu § 1 (Auflösung der Pflegekammer Niedersachsen):

Der Zeitpunkt der Auflösung soll präziser beschrieben werden, da zwischen dem Zeitpunkt des Inkrafttretens („am Tag nach der Verkündung“) nach Artikel 4 Abs. 1 Satz 1 und dem „Monatsende“ voraussichtlich mehr als sechs Monate liegen werden.

Zu § 2 (Abwicklung):**Zu Absatz 1:**

Durch die empfohlene Ergänzung in Satz 2 soll klargestellt werden, dass hier nur die Aufgaben „der Abwicklung“ im Sinne des Satzes 1 gemeint sind und das Land, abgesehen von den in Artikel 2 geregelten Aufgaben, keine weiteren Aufgaben der Kammer übernehmen soll.

Das Land übernimmt insbesondere nicht die (staatlichen) Aufgaben der Pflegekammer nach § 36 PflegeKG (Übermittlung eines Mitgliederverzeichnisses an die unteren Gesundheitsbehörden im Rahmen des Katastrophenschutzes und Erstellung eines Freiwilligenregisters). Mit der Auflösung der Pflegekammer entfallen diese Aufgaben, was nach Auskunft des MS so auch beabsichtigt ist.

Satz 2 regelt (nur) die Weiterführung von Aufgaben der Abwicklung durch das Land (vgl. zur Vermögensnachfolge § 4 Abs. 1 des Entwurfs). Der Ausschuss empfiehlt daher, den Klammerzusatz zu streichen.

Zu Absatz 2:

Die Aufgaben der Abwicklung sind in Absatz 2 nicht abschließend aufgezählt („insbesondere“). Das MS hatte hierzu mitgeteilt, dass zu den in Absatz 2 nicht ausdrücklich genannten Aufgaben der Abwicklung, die das Land nach Auflösung der Pflegekammer wahrnehmen wird, auch die Aufstellung eines Jahresabschlusses für das Jahr 2021 (§ 15 Satz 1 Nr. 4 i. V. m. § 7 Abs. 3 PflegeKG) und die Entlastung des Vorstandes (§ 15 Satz 1 Nr. 5 PflegeKG) gehören.

Zu Nummer 1:

Das MS hatte mitgeteilt, dass in Nummer 1 „Vermögensgegenstände“ im Sinne des § 63 Abs. 3 LHO gemeint sind. Auch im Übrigen entsprechen die empfohlenen Änderungen den Formulierungen in § 63 Abs. 3 LHO und dienen insoweit der Vereinheitlichung des Landesrechts.

Zu Nummer 2:

Der Entwurf unterscheidet in Nummer 2 zwischen Verbindlichkeiten und Verpflichtungen, während im Übrigen Entwurf nur von Verbindlichkeiten die Rede ist (vgl. Absätze 3 und 4, § 4 Abs. 1 und 2). Das MS hatte hierzu mitgeteilt, das Wort „Verpflichtungen“ sei lediglich als Auffangbegriff in den Entwurf aufgenommen worden. Es sei aber kein Sachverhalt ersichtlich, der nicht bereits durch das Wort „Verbindlichkeiten“ erfasst wäre. Das Wort „Verpflichtungen“ ist somit entbehrlich und soll daher gestrichen werden.

Zu Nummer 3:

Die Regelung soll verdeutlichen, dass die Pflegekammer die Aufgabe der Beitragserstattung bis zu ihrer Auflösung wahrnimmt und anschließend das Land diese Aufgabe übernimmt. Der Ausschuss empfiehlt daher, hier eine Verweisung auf § 8 Abs. 1 Sätze 3 bis 5 PflegeKG aufzunehmen. Die (überflüssige) Regelung in § 4 Abs. 2 Satz 1 des Entwurfs soll gestrichen werden.

Zu Nummer 4:

Im Entwurf ist der anzustrebende Zeitpunkt der Kündigung nicht näher geregelt. Das MS hatte hierzu mitgeteilt, dass die in Nummer 4 genannten Verträge nicht erst „mit Wirkung zum Stichtag der Auflösung“ gekündigt werden sollen (so aber die Begründung, S. 11), sondern zum frühestmöglichen Zeitpunkt. Die Kündigung solle allerdings nur erfolgen, soweit die vertraglich vereinbarten Leistungen für die Erfüllung der Abwicklungsaufgaben nicht erforderlich sind (vergleichbar insoweit: Absatz 3). Die Empfehlung des Ausschusses dient dazu, dieses Regelungsziel im Wortlaut zu verdeutlichen.

Das Wort „rechtliche“ ist entbehrlich und soll gestrichen werden.

Zu Nummer 5:

Der Entwurf enthält sowohl in Nummer 5 als auch in Absatz 5 Satz 2 Regelungen in Bezug auf die Aufgabe der Weiterbildung, ohne dass das Verhältnis dieser Regelungen zueinander deutlich wird. Da die Bestimmungen zudem unterschiedlich formuliert sind, ist nicht klar, was in Bezug auf die Weiterbildung beabsichtigt ist. Nach Mitteilung des MS handelt es sich um ein Redaktionsversehen. Die Nummer 5 sei unbeabsichtigt in den Entwurf aufgenommen worden, die gewollte Regelung sei in Absatz 5 Satz 2 enthalten. Der Ausschuss empfiehlt daher, die Nummer 5 zu streichen.

Zu Absatz 4:

Die Aufsicht über die Pflegekammer ist in den §§ 37 und 38 PflegeKG geregelt. Diese Vorschriften gelten nach Artikel 4 Abs. 2 des Entwurfs bis zur Auflösung der Kammer fort und kommen damit auch während der Abwicklungsphase der Kammer zur Anwendung. § 37 Abs. 2 Satz 2 PflegeKG sieht bereits eine umfassende Aktenvorlagepflicht der Pflegekammer sowie ein Akteneinsichtsrecht der Aufsichtsbehörde vor. Inwieweit durch Absatz 4 abweichende oder zusätzliche Befugnisse geregelt werden und wie sich diese (gegebenenfalls) zu den genannten Aufsichtsbefugnissen nach geltendem Recht verhalten sollen, ist nach der Entwurfsfassung unklar. Das MS hatte hierzu mitgeteilt, dass während der Abwicklungsphase hinsichtlich der Aufsicht über die Pflegekammer keine Abweichungen vom geltenden Recht beabsichtigt sind. Absatz 4 ist daher entbehrlich. Zur Vermeidung der genannten Unklarheiten empfiehlt der Ausschuss daher, Absatz 4 zu streichen.

Zu Absatz 5:Zu Satz 1:

Satz 1 entbindet die Pflegekammer von den Aufgaben nach §§ 9 und 10 PflegeKG. Die Melde- und Auskunftspflichten der Kammermitglieder (§ 5 PflegeKG) gelten jedoch weiterhin, weil Personen, die die Voraussetzungen des § 2 PflegeKG erfüllen, während der Abwicklungsphase formal noch Kammermitglieder werden. Dies ist nach Mitteilung des MS so beabsichtigt. Da die Mitgliedschaft in der Kammer wegen der Abschaffung der Beitragspflicht praktisch zu keiner Belastung führe, sei eine Ausnahmeregelung aus Gründen der Praktikabilität im Entwurf nicht vorgesehen.

Die empfohlene Änderung dient lediglich der redaktionellen Verbesserung.

Zu Satz 2:

Nach Mitteilung des MS soll die Pflegekammer die Aufgabe nach § 9 Abs. 1 Nr. 4 PflegeKG bis zum Auflösungszeitpunkt wie nach bisherigem Recht wahrnehmen. Inhaltlich erfasse dies insbesondere die praktische Betreuung der laufenden Weiterbildungen. Die anderslautende Regelung in Absatz 2 Nr. 5 soll gestrichen werden (siehe dortige Anmerkung).

Die empfohlene Änderung hat lediglich sprachliche Gründe.

Zu Satz 3:

Das MS hatte mitgeteilt, dass eine Übertragung weiterer Aufgaben nach Satz 1 nur dann möglich sein soll, wenn die Pflegekammer einen entsprechenden Antrag gestellt hat (vgl. z. B. den in der Anhörung unterbreiteten Vorschlag zur Fortsetzung der Ethikkommission, Seite 2 der Vorlage 18 und Vorlage 26). Der Ausschuss empfiehlt daher, das Antragserfordernis im Wortlaut zu ergänzen.

Aus sprachlichen Gründen empfiehlt der Ausschuss, anstelle des Wortes „Aufgabenentbindung“ die Verweisung auf Satz 1 aufzunehmen.

Zu § 3 (Personal):**Zu Absatz 1:**

Die Wiedergabe der Regelungsmotive ist rechtlich entbehrlich und in der Gesetzessprache unüblich. Die Formulierung „Um den Beschäftigten (...) neue Beschäftigungsperspektiven zu eröffnen“ soll daher gestrichen werden.

Der Entwurf erfasst auch Beamtinnen und Beamte („Beschäftigte“, „Dienstposten“), für die im Falle von Körperschaftsumbildungen jedoch besondere beamtenrechtliche Regelungen bestehen (§ 16 Abs. 4 BeamStG i. V. m. § 29 NBG). Das MS hatte hierzu mitgeteilt, dass bei der Pflegekammer keine Beamtinnen oder Beamte tätig seien. Vor diesem Hintergrund empfiehlt der Ausschuss, die Regelung auf Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer zu beschränken.

Das MS hatte außerdem mitgeteilt, dass die Regelung für die zum Zeitpunkt des Inkrafttretens des Gesetzes bei der Kammer beschäftigten Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer gelten soll. Der Ausschuss empfiehlt insoweit eine Klarstellung im Wortlaut.

Mit Absatz 1 werden nach Auskunft des MS zwei unterschiedliche Regelungsziele verfolgt. Zum einen soll es den Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern der Pflegekammer ermöglicht werden, sich - wie Beschäftigte des Landes - um landesintern ausgeschriebene Arbeitsplätze bewerben zu können. Zum anderen soll geregelt werden, dass Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer der Pflegekammer bei einer Übernahme in die Landesverwaltung insbesondere bei der Anrechnung von Zeiten einschlägiger Berufserfahrung für die Zuordnung zu den tarifvertraglichen Entgeltstufen wie Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer des Landes behandelt werden (vgl. § 16 Abs. 2 Satz 2 TV-L). Diese Regelungsziele werden im Entwurf jedoch nicht deutlich.

Vor dem Hintergrund dieser Erwägungen hat das MS einen Vorschlag zur Neuformulierung des Absatzes 1 unterbreitet, dem der Ausschuss mit seiner Empfehlung gefolgt ist.

Zu § 4 (Vermögen):

Zu Absatz 1:

Zu Satz 1:

Das MS hatte mitgeteilt, dass in Absatz 1 das „Vermögen“ gemeint ist (siehe auch Seite 14 der Begründung), was durch die empfohlene Formulierung klargestellt wird.

Zur Verdeutlichung empfiehlt der Ausschuss außerdem, den Übergangszeitpunkt konkret zu benennen.

Im Übrigen handelt es sich um redaktionelle Verbesserungen.

Zu Satz 2:

Der empfohlene neue Satz 2 übernimmt die Regelung aus Absatz 2 Satz 2 der Entwurfsfassung, die dort gestrichen werden sollte. Inhaltlich geht die Regelung nicht über Absatz 1 der Entwurfsfassung (jetzt in Satz 1) hinaus und ist daher rechtlich entbehrlich. Nach Mitteilung des MS soll aber mit der Regelung hervorgehoben werden, dass die Schuldübernahme durch das Land auch noch nicht erfüllte Ansprüche auf die Erstattung der Kammerbeiträge umfasst. Diese Hervorhebung wird durch den empfohlenen neuen Satz 2 erreicht.

Zu Absatz 2:

Es handelt sich um eine redaktionelle Folgeänderung (siehe die Anmerkungen zu § 2 Abs. 2 Nr. 3 und zu Absatz 1 Satz 2).

Zu § 5 (Datenschutzrechtliche Regelungen):

Zu Satz 1:

Da es sich um eine datenschutzrechtliche Regelung handelt, empfiehlt der Ausschuss in Satz 1 bei der ersten Erwähnung von „personenbezogenen“ Daten zu sprechen.

Durch die empfohlene Formulierung soll klargestellt werden, dass die betroffenen Personen nicht während des gesamten Zeitraums Mitglieder der Kammer gewesen sein müssen, wie der Wortlaut des Entwurfs vermuten lässt, sondern dass alle Personen gemeint sind, die (zu irgendeinem Zeitpunkt) vor der Auflösung Mitglieder der Pflegekammer waren.

Die Formulierung „zum Zweck der Erfüllung der Aufgaben der Abwicklung“ ist unnötig kompliziert. Die Empfehlung dient insoweit der Vereinfachung.

Dass das Land die Daten erst nach dem Auflösungszeitpunkt verarbeiten darf (Begründung, S. 14), wird im Wortlaut nicht deutlich. Zur Klarstellung empfiehlt der Ausschuss daher, auf die Aufgaben (des Landes) „nach § 2 Abs. 1 Satz 2“ zu verweisen.

Das MS hatte zudem mitgeteilt, dass eine Verarbeitung personenbezogener Daten auch zur Erfüllung der Aufgabe der Weiterbildung erforderlich ist, die das Land von der Pflegekammer übernehmen wird und die künftig (wieder) im Niedersächsischen Gesundheitsfachberufegesetz geregelt werden soll (siehe Artikel 2). Eine Datenverarbeitung sei z. B. für die Durchführung der Weiterbildung und das Ausstellen von (Ersatz-)Urkunden und Bescheinigungen erforderlich (siehe Entwurfsbegründung, S. 14 sowie die Stellungnahme der Pflegekammer Niedersachsen im Rahmen der schriftlichen Anhörung, S. 38 der Vorlage 13). Mit der empfohlenen Ergänzung ist der Ausschuss diesem Ansinnen gefolgt.

Zu Satz 2:

Mit der Regelung soll nach Mitteilung des MS sichergestellt werden, dass die Daten erst dann gelöscht werden, wenn die regelmäßige Verjährungsfrist nach § 195 BGB für die Ansprüche auf Erstattung der Kammerbeiträge abgelaufen ist. Für den Beginn dieser Verjährungsfrist ist aber nicht der Zeitpunkt der Auflösung der Pflegekammer maßgeblich, sondern die Entstehung des gesetzlichen Erstattungsanspruchs nach § 8 Abs. 1 Satz 3 PflegeGK am 18. November 2020 (vgl. § 199 Abs. 1 BGB). Die regelmäßige Verjährungsfrist endet frühestens mit Ablauf des 31. Dezember 2023. Das MS hatte daher in Satz 2 eine entsprechende Anpassung vorgeschlagen. Dem ist der Ausschuss gefolgt.

Wie in Satz 1 empfiehlt der Ausschuss auch hier, die Formulierung zu vereinfachen („zur Erfüllung“) und auf die Aufgaben (des Landes) nach Satz 1 zu verweisen.

Im Übrigen empfiehlt der Ausschuss, die Formulierung des Satzes 2 enger an die allgemeine Regelung in § 28 NDSG anzulehnen.

Zu Artikel 2 (Änderung des Niedersächsischen Gesundheitsfachberufegesetzes):

Zu Nummer 2 (§ 11):

Zu Buchstabe a Doppelbuchstabe bb (Absatz 1 Satz 2):

Zum besseren Verständnis der Regelung (auch in der ferneren Zukunft) sollen der relevante Stichtag und eine präzisere Verweisung eingefügt werden.

Zu Buchstabe b Doppelbuchstabe aa (Absatz 2 neuer Satz 2):

Vgl. die Erläuterung zu Absatz 1.

Zu Buchstabe c (Absatz 4):

Nach Mitteilung des MS sollen hier nur begonnene Weiterbildungen außerhalb der Pflegeberufe erfasst werden. Da sich das Land bei der notwendigen Überarbeitung der Weiterbildungsverordnung vorwiegend an den moderneren Regelungen der Weiterbildungsordnung der Pflegekammer orientiere, ändere sich für die Pflegeberufe nichts, möglicherweise aber für die anderen Gesundheitsfachberufe. Diese sollen ihre Weiterbildungen nach den alten Regelungen abschließen dürfen. Die Weiterbildungen der Pflegeberufe müssen hingegen nach Auffassung des MS nach den neuen Regelungen abgeschlossen werden; allerdings werde das MS bei der Erstellung der Weiterbildungsverordnung darauf achten, dass es insofern keine inhaltlichen Schwierigkeiten gebe.

Vor diesem Hintergrund empfiehlt der Ausschuss lediglich redaktionelle Verbesserungen des Entwurfs.

Zu Nummer 3 (Dritter Abschnitt - Berufe in der Pflege -):

Infolge der empfohlenen Einfügung eines neuen § 15 („Ethikkommission für Berufe in der Pflege“) empfiehlt der Ausschuss aus redaktionellen Gründen die Überschrift des Dritten Abschnittes allgemeiner zu fassen. Auf die Erläuterungen zu § 15 wird verwiesen.

Zu § 14 (Berufspflichten für Berufe in der Pflege):

Anders als § 24 Satz 1 i. V. m. § 2 Abs. 1 Satz 1 PflegeKG erfasst der Wortlaut des Gesetzentwurfs auch Personen, die ihren Beruf derzeit nicht oder nicht in Niedersachsen ausüben. Dies entspricht § 8 Satz 1 NGesFBG a. F. (2016), der hinsichtlich der Fortbildungspflicht (Satz 4 des Entwurfs) eine dem Entwurf entsprechende Regelung enthielt. Nach Mitteilung des MS sollen allerdings die Berufspflichten nur für diejenigen Berufsangehörigen gelten, die ihren Beruf in Niedersachsen ausüben. Dies solle in der Verordnung nach Satz 6 des Entwurfs („Berufsordnung“) auch ausdrücklich festgelegt werden. Entsprechend werde auch in anderen Bundesländern verfahren (Hamburg, Brandenburg, Saarland, Sachsen). Einer ausdrücklichen gesetzlichen Beschränkung bedürfe es nicht.

Dagegen ist nach Auffassung des Ausschusses rechtlich nichts einzuwenden, zumal Verstöße gegen Berufspflichten - anders als nach § 25 Abs. 2 und § 26 PflegeKG - für sich genommen nicht sanktioniert werden können (so für die Fortbildungspflicht auch bereits § 8 NGesFBG a. F. [2016]). Erst wenn Verstöße die Unzuverlässigkeit der/des Berufsangehörigen begründen, kommen ein Widerruf der Erlaubnis zum Führen von Weiterbildungsbezeichnungen (§ 2 Abs. 3 Satz 2 NGesFBG) oder ein Widerruf der Erlaubnis zum Führen der Berufsbezeichnung (§ 3 Abs. 2 Satz 1 des Pflegeberufgesetzes) in Betracht.

Um dieses Regelungskonzept zu verdeutlichen, soll in Satz 6 klargestellt werden, dass in der Verordnung nur das Nähere zu den Berufspflichten geregelt werden kann (so - beschränkt auf die Fortbildungspflicht - auch § 8 Satz 2 NGesFBG a. F. [2016]), nicht hingegen z. B. Durchsetzungs- oder Sanktionierungsregelungen (dafür bedürfte es nach Auffassung des Ausschusses ausdrücklicher gesetzlicher Ermächtigungsgrundlagen).

Zu § 15 (Ethikkommission für Berufe in der Pflege):

Die Empfehlung des Ausschusses beruht auf einem vom Ausschuss erbetenen und in rechtlicher Hinsicht mit dem Gesetzgebungs- und Beratungsdienst abgestimmten Vorschlag des MS (siehe Vorlage 25). Zur Begründung hatte das MS dazu ausgeführt:

„Der Entwurf orientiert sich an § 10 des Kammergesetzes für die Heilberufe in der Pflege (PflegeKG). Aufgabe der Ethikkommission soll es insbesondere sein, den Pflegekräften in der Praxis Unterstützung in ethischen Fragestellungen zu geben. Einer gesetzlichen Regelung zum Vorsitz der Ethikkommission (§ 10 Abs. 1 Satz 4 PflegeKG) bedarf es nicht; dies ist von der Verordnungsermächtigung erfasst.“

Zu Artikel 4 (Inkrafttreten):**Zu Absatz 1:**

Als Auflösungszeitpunkt soll nach der Entwurfsfassung in Artikel 1 § 1 der Ablauf des XX.XX.2021 festgelegt werden. Die Kammer wäre dann mit Ablauf dieses Tages aufgelöst (also z. B. am 30. November 2021 um 24 Uhr). Satz 2 knüpft demgegenüber an den Beginn desselben Tages an („am“ XX.XX.2021). Würde in Satz 2 der Auflösungszeitpunkt nach Artikel 1 § 1 eingesetzt, würden die Artikel 2 und 3 bereits mit dem Beginn dieses Tages in Kraft treten (also am 30. November 2021 um 0 Uhr), und damit noch vor dem Zeitpunkt der Auflösung der Kammer. Im Datierungsbefehl muss also richtigerweise - wie vom Ausschuss empfohlen - „der Tag nach“ dem Auflösungszeitpunkt nach Artikel 1 § 1 eingefügt werden (dies wäre dann im o. g. Beispiel der 1. Dezember 2021 um 0 Uhr).

Zu Absatz 2:

Die empfohlene Formulierung dient der Vereinfachung und soll zudem das Gleichlaufen mit Absatz 1 Satz 2 verdeutlichen. Das Einfügen eckiger Klammern dient lediglich der redaktionellen Angleichung an den übrigen Entwurf.