

VdPB | Prinzregentenstraße 24 | 80538 München

Bayerisches Staatsministerium für
Gesundheit und Pflege
Referat 44
Haidenauplatz 1
81667 München
per E-Mail

Stellungnahme der VdPB Gesetz zur Änderung des Pflegendenvereinigungs-gesetzes

16.08.2023

Sehr geehrte Damen und Herren,

die Vereinigung der Pflegenden in Bayern (VdPB) bedankt sich für die Möglichkeit, zum Gesetz zur Änderung des Pflegendenvereinigungs-gesetzes Stellung nehmen zu können.

Allgemeine Stellungnahme

Die VdPB teilt die der Gesetzesänderung zugrunde liegende Einschätzung, dass die Personalsituation in der Pflege Anlass zu großer Sorge gibt. Die Pflegeberufe, insbesondere die Pflegefachpersonen, leisten einen unverzichtbaren Beitrag zur Sicherstellung der gesundheitlichen Versorgung der Bevölkerung. Der Bundesgesetzgeber hat mit der Verabschiedung des Pflegeberufegesetzes die eigenständige Stellung der Pflegeberufe anerkannt und ihnen exklusiv Vorbehaltsaufgaben übertragen. Diese Übertragung begründet sich mit der Einsicht in die Notwendigkeit, Pflegefachlichkeit durch die Eigenständigkeit und Eigenverantwortung der Pflegeberufe zu stärken. Ohne sie ist die gesundheitliche Versorgung der Bevölkerung nicht zu gewährleisten. In diesem Zusammenhang spielt auch die berufliche Selbstverwaltung der Pflegeberufe eine zentrale Rolle. Ohne demokratische Mitwirkung und Mitgestaltung der Rahmenbedingungen der Pflege und der Arbeitsinhalte wird es nicht gelingen, Menschen für die Gesundheitsberufe zu gewinnen, die in der Pflege ihre berufliche Zukunft sehen und bereit sind, Verantwortungsrollen zu übernehmen. Nur die Angehörigen der Pflegeberufe selbst können inhaltlich entscheiden, was hinsichtlich pflegefachlicher Standards und der Entwicklung pflegefachlicher Verantwortungsrollen erforderlich ist – selbstverständlich immer im interdisziplinären Austausch und Zusammenwirken und auf der Basis systematischer (pflege-)wissenschaftlicher Erkenntnisse.

Mit dem Pflegendenvereinigungs-gesetz hat der Freistaat Bayern einen eigenen Weg der beruflichen Selbstverwaltung eingeschlagen, der sich bewusst vom „klassischen“ Format der Pflegekammern unterscheidet. Der bayerische Weg setzt auf freiwillige Mitgliedschaft, überträgt aber zentrale strategische und fachliche Aufgaben der VdPB als Körperschaft des öffentlichen Rechts. Die VdPB hat sich seit ihrem Bestehen zahlreicher wichtiger pflegfachlicher und berufspolitischer Fragen angenommen, verbunden mit bundesweiter Anerkennung in der Sache und gleichzeitigem Fortbestehen ideologischer Vorbehalte gegenüber dem bayerischen Weg der Selbstverwaltung. Die Themen reichen von den Vorbehaltsaufgaben über die Weiterbildung, die Praxisanleitung, Personalbemessungsfragen, Modellvorhaben zur Heilkundeübertragung, Digitalisierung und einem systematischen Monitoring des Pflegepersonalbedarfs in Bayern. In der Corona-Pandemie hat die VdPB ihre operative Kompetenz in vielerlei Hinsicht unter Beweis stellen können, vom Pflegepool bis zur Hotline für beruflich Pflegende mit ethischen und rechtlichen Fragestellungen. Und hunderte Beratungsanfragen pro Jahr belegen die wachsende Bekanntheit und Akzeptanz der VdPB als die Ansprechpartnerin für alle beruflichen Belange der Pflegenden.

Die Mitgliederzahl der VdPB liegt derzeit bei 3.648 Mitgliedern (Stand 30.06.23). Dies ist nicht zufriedenstellend, letztlich aber ein Zeichen der bundesweit geringen Selbstorganisationsbereitschaft von beruflich Pflegenden. Während jedoch die Mitgliedszahlen bei den Berufsverbänden sinken, verzeichnet die VdPB einen kontinuierlichen Zuwachs von 2% – 3% pro Monat. Zur Frage der Relevanz von Mitgliedszahlen sei an dieser Stelle ein erweiterter Hinweis erlaubt: Die beruflich Pflegenden haben in der berufssoziologischen Historie des Berufsstands und der Profession nicht die Chance gehabt, sich als gegenüber anderen Gesundheitsfachberufen gleichberechtigte Profession mit der Möglichkeit der Selbstverwaltung und Einfluss auf die für sie relevanten Finanzierungsfragen des Gesundheitswesens zu entwickeln. Sie bleiben in der gesellschaftlichen Wahrnehmung im traditionellen Korsett des altruistisch motivierten Dienens als ärztlicher Hilfsberuf. Mit Festschreibung der Vorbehaltsaufgaben gem. § 4 Abs. 2 PflBG verfügt die berufliche Pflege auch berufsrechtlich über einen ihr exklusiv übertragenen Verantwortungsbereich. Dieser ist hinterlegt mit einem handlungsorientierten Professionsverständnis, das auf dem wechselseitigen Zusammenspiel eines wissenschaftsfundierten Regelwissens und eines hermeneutischen Fallverstehens basiert (vgl. Weidner 2021). Damit lässt die berufliche Pflege das Bild einer bedingten, notwendigen Ergänzung zur allumfassenden ärztlichen Tätigkeit endgültig hinter sich. Ohne professionelle, wissenschaftsbasierte Pflege und die beruflich Pflegenden ist moderne Gesundheitsversorgung ebenso wenig denkbar wie ohne professionelle ärztliche Versorgung.

Der in Bayern landespolitisch verankerte Grundsatz freiwilliger Mitgliedschaft im Organ der Selbstverwaltung ist daher zwangsläufig mit Bildungsarbeit und langwieriger Überzeugungsarbeit verbunden. Ein rechtlich abgesicherter Beitrittsautomatismus im Zusammenhang mit der geplanten Pflichtregistrierung beruflich Pflegenden in Bayern würde einen Mitgliederzuwachs bewirken. Zur Stärkung der berufsständischen Verankerung und der Aufgabenerfüllung der VdPB wäre dies ein wichtiger Beitrag.

Das Staatsministerium für Gesundheit und Pflege hat in Erfüllung einer Vereinbarung aus dem Koalitionsvertrag eine Evaluation der Vereinigung der Pflegenden in Bayern beauftragt, die allerdings an erheblichen methodischen und inhaltlichen Mängeln litt und der insofern auch nur eine begrenzte

Aussagekraft zugemessen werden kann. Das Gutachten kommt u.a. zum Ergebnis, dass der von der VdPB eingeschlagene Weg in der Sache zu qualifizierten Formen der Aufgabenwahrnehmung der beruflichen Selbstverwaltung geführt hat – wobei zentrale Aufgabenbereiche übersehen wurden. In eigenen Bilanzpapieren der VdPB wird ebenfalls eine selbstkritische aber inhaltlich vollständige Bestandsaufnahme gemacht. Die VdPB begrüßt vor diesem Hintergrund die Initiative des Staatsministeriums für Gesundheit und Pflege und des Freistaats Bayern, die Bemühungen um die berufliche Selbstverwaltung mit neuen Impulsen zu versehen und zu verstetigen. Diesem Ziel diene auch der gemeinsame Ausschuss mit Vertreterinnen und Vertretern des Bayerischen Landespflegerats, der Landes-Dekanekonferenz der pflegewissenschaftlichen Studiengänge sowie der VdPB. Der Gesetzesentwurf basiert erkennbar auf den Beratungen dieses Ausschusses.

Ausdrücklich begrüßt wird seitens der VdPB ein Festhalten des Gesetzesentwurfs an einer freiwilligen Mitgliedschaft.

Im Wesentlichen unverändert bleiben die **Aufgabenbeschreibungen der VdPB**, allerdings auch dort, wo sie sich nicht bewährt haben, etwa hinsichtlich der „Qualitätsrichtlinien“ und der Beteiligung an Aufgaben der öffentlichen Gesundheitspflege. Die VdPB hat diesbezüglich bereits in einem anderen Zusammenhang Vorschläge zur Revision des Aufgabenkatalogs unterbreitet, die bei der Stellungnahme zu den Einzelnormen aufgegriffen werden.

Zu den Vorschriften im Einzelnen:

Artikel 1 Abs. 2 Satz 2:

Der hier vorgesehenen Regelungen wird **ausdrücklich zustimmt**. Sie dient der Klarstellung der potenziellen Mitglieder der Vereinigung der Pflegenden.

Auch der veränderten Regelung zur Mitgliedschaft, nach der **Verbände keine ordentlichen Mitglieder mehr werden können, wird ausdrücklich zugestimmt. Hier gilt es allerdings unbedingt Regelungen für die Stellung der von den Verbänden entsandten Delegierten vorzusehen und zu ergänzen**. Spätestens im Frühjahr 2024 muss die nächste turnusmäßige Delegiertenwahl erfolgen. Sollte das Gesetz bis dahin nicht verabschiedet sein (wovon wir derzeit ausgehen), muss die Wahl nach den bisher geltenden Regelungen erfolgen. Für die dann von den Verbänden entsandten Delegierten sollten insofern unbedingt Übergangsregelungen hinterlegt werden, damit nicht unmittelbar nach Inkrafttreten des dann novellierten BayPfleG eine erneute Delegiertenwahl erforderlich wird. Wir schlagen hierfür vor, dass die von den Verbänden entsandten Delegierten im Status gewählter Delegierter ihr Mandat bis zum Ende der Legislatur fortsetzen dürfen. Auch diese entsandten Delegierten sind schließlich in jedem Fall beruflich Pflegenden und Mitglieder der VdPB.

Artikel 1 Abs. 2 Satz 3 Nr. 1:

Auch dieser Änderung wird **ausdrücklich zugestimmt**. Die Vorschrift dient der Harmonisierung mit den bundesrechtlichen Vorgaben des Pflegeberufgesetzes.

Artikel 2 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2:

Die vorgesehene Änderung betont die wichtigen Aufgaben der **Fort- und Weiterbildung** der Angehörigen der Pflegeberufe. In ihnen liegt eine der zentralen Aufgaben beruflicher Selbstverwaltung. Es wird vorgeschlagen, Ziff. 2 wie folgt zu ändern bzw. zu erweitern:
„Die Fort- und Weiterbildung der Angehörigen der Pflegeberufe zu fördern, auch auf ein bundeseinheitliches Fort- und Bildungsangebot hinzuwirken und neue Fort- und Bildungsangebote zu entwickeln.“

Gerade in der Vereinheitlichung und Harmonisierung von Fort- und Bildungsangeboten liegt eine wichtige Herausforderung der Zukunft.

Artikel 2 Abs. 1 Satz 1 Nr. 3:

Die bisherige Aufgabenbeschreibung „Qualitätsrichtlinien für die Pflege nach dem Stand der Wissenschaft zu entwickeln und fortzuschreiben“ hat sich nicht bewährt und entspricht nicht dem üblichen Aufgabenspektrum beruflicher Selbstverwaltung. Die VdPB hat mehrfach darauf hingewiesen, dass es keine bayerischen Pflegestandards geben kann und daher die Erarbeitung eigener Qualitätsrichtlinien keine sinnvolle Aufgabe darstellt. Diese Einschätzung wird zwischenzeitlich auch im Evaluationsbericht geteilt. Der gesetzliche Auftrag der VdPB sollte hier korrigiert und offener auf die Mitwirkung und Beteiligung an der (Weiter-)Entwicklung und Revision von Qualitätsvorgaben durch den Gesetzgeber oder andere Institutionen ausgerichtet hin formuliert werden.

Artikel 2 Abs. 1 Satz 1 Nr. 6:

Die vorgesehene Regelung in Artikel 2 Abs. 1 Satz 1 Nr. 6 wird grundsätzlich begrüßt. Allerdings überzeugt die VdPB die vorgeschlagene und vorgesehene Formulierung nicht. Eine **Berufsordnung** kann sich nicht an dem Stand der Wissenschaft orientieren, sie hat sich vielmehr an berufsrechtlichen Vorgaben und einer effizienten Form der beruflichen Selbstverwaltung zu orientieren. Das Gleiche gilt für die **Weiterbildungsordnung**. Sie hat sich hier an den DQR-Vorgaben und Aus- und Weiterbildungsstandards zu orientieren. Insofern wird vorgeschlagen, wie folgt zu formulieren:
„6. Den Entwurf einer Berufsordnung zu erstellen, mit der die eigenverantwortliche Tätigkeit von Pflegefachberufen und anderen Angehörigen von Pflegeberufen unterstützt und Rechte und Pflichten der Berufsangehörigen verbindlich geregelt werden, sowie den Entwurf einer Weiterbildungsordnung zu

erstellen, die sich an bundesweit geltenden Vorgaben und Standards der Weiterbildung ebenso orientiert wie am deutschen Qualifikationsrahmen.“

Artikel 2 Abs. 1 Satz 1 Nr. 8:

Auch die Aufgabe der Mitwirkung an der öffentlichen Gesundheitspflege hat sich in dieser offenen Formulierung nicht bewährt. Dieser Aufgabenbereich sollte vom Gesetzgeber daher ebenfalls konkretisiert werden, um fokussiert und ressourcenschonend agieren zu können

Artikel 4:

Der **Verzicht auf den Beirat**, der bei Verabschiedung des Pflegendenvereinigungs-gesetzes in Bayern die Interessen der Leistungserbringer insbesondere im Zusammenhang mit Fragen der Weiterbildung reflektierte, wird **ausdrücklich begrüßt**. Er hat sich aus Sicht der VdPB wie auch der externen Evaluation nicht bewährt. Die berechtigten Interessen der Leistungserbringer und Bildungsvertreter zu Fragen der beruflichen Fort- und Weiterbildung sind im vom StMGP eingerichteten Fachbeirat gemäß Art. 25 Abs. 3 PflWoqG hinreichend repräsentiert.

In der vorgesehenen Einsetzung der **Kommission** in Artikel 4 sieht die VdPB das politische Bemühen, die Konfliktlinien unterschiedlicher pflegepolitischer Positionen in einen förderlichen Dialog einzubetten. Dieses Anliegen wurde von der VdPB lange Zeit geteilt. Mit Unterschrift des gemeinsamen Eckpunktepapiers vom 25.01.2023 hat sich die VdPB auch eindeutig dazu bekannt. Die weiteren Einlassungen des BLPR und der Landes-Dekanekonferenz richten sich jedoch weiterhin unmissverständlich gegen die VdPB und lassen keine konstruktive fachpolitische Zusammenarbeit erwarten.

Bereits in der Arbeitsphase des vom StMGP eingesetzten Ausschusses kam es wiederholt zu Verstößen gegen die Geschäftsordnung, indem vertrauliche Informationen und Gesprächsinhalte publik gemacht wurden. Auch die konsequent ablehnende Haltung gegenüber einer persönlichen Mitgliedschaft in der VdPB, über deren Existenzberechtigung man mit großem Selbstverständnis verhandelte, erzeugte wenig Vertrauen für einen weiteren zielorientierten kollegialen Arbeitsprozess. Die Erzwingung einer Protokollnotiz durch BLPR und Landes-Dekanekonferenz kurz vor der fest terminierten Unterzeichnung des Eckpunktepapiers machte deutlich, dass eine an übergeordneten gemeinsamen Zielen orientierte Sacharbeit unter dem Dach der VdPB nicht möglich sein wird, weil von den Verhandlungspartnern nicht gewollt. Zudem wurde an diesem Vorgang erkennbar, dass die Gesprächspartner von BLPR und Landes-Dekanekonferenz offensichtlich ohne klares Mandat der sie entsendenden Institutionen am Ausschuss teilnahmen. Dies wiederum wirft die sehr grundsätzliche Frage auf, was den BLPR und die Landes-Dekanekonferenz legitimiert, in so herausgehobener Weise über die Zukunft der beruflichen Selbstverwaltung der Pflege in Bayern zu verhandeln. Spätestens mit der Pressemitteilung des DBfK Südost vom 30.03.2023 („Dringender Reformbedarf der Pflegevereinigung in Bayern“) wurde überdeutlich, dass am grundsätzlichen Ziel der Implementierung einer Pflegekammer unbeirrt festgehalten wird und offensichtlich kein Interesse an

der gemeinsamen Entwicklungsarbeit besteht. Damit wurde das Eckpunktepapier vom 25.01.2023 unserer Auffassung nach öffentlichkeitswirksam einseitig aufgekündigt.

Die vorgesehene Kommission würde dazu führen, dass die VdPB in einem Gremium, dessen formale Stellung und Befugnisse weder nachvollziehbar hergeleitet noch präzise formuliert sind, zur Kooperation mit Akteuren gezwungen würde, deren Hauptinteresse in der Umwandlung der VdPB in eine Kammer liegt. Die Diskussion um die gesetzliche Regelung der Selbstverwaltung gehört auf die landespolitische Ebene, nicht in eine Kommission, wie sie nunmehr vorgesehen ist. Angesichts der dargestellten Entwicklungen sieht sich die VdPB zwischenzeitlich außerstande, in der Einsetzung eines Gremiums ein zielführendes Mittel zu sehen, Fachfragen der beruflichen Selbstverwaltung zu erörtern, wenn dessen Zweck von einigen Akteuren in der Abschaffung der VdPB gesehen wird. Zudem halten wir es nicht für angebracht, eine kontroverse berufspolitische Diskussion über eine gesetzliche Regelung befrieden zu wollen.

Das Präsidium und die Vorstandschaft der VdPB fordern daher die ersatzlose Streichung des Artikel 4 (Kommission).

Sollte die Kommission entgegen unserem eindringlichen Votum dennoch in das Gesetz Eingang finden, muss bei einer Einberufung eine **strikte Parität der Sitze** gewährleistet werden. Das heißt, den Sitzen der verbandspolitischen Vertreter muss die gleiche Anzahl Sitze für die VdPB gegenüberstehen, ergänzt durch einen unabhängigen Vorsitz. Ferner ist kritisch zu reflektieren, ob mit den in Art. 4 Abs. 1 Sätze 3 und 4 vorgesehenen Mitgliedern andere ebenfalls maßgebliche Akteure der beruflichen Pflege angemessen vertreten sind. So ist z.B. der Deutsche Berufsverband für Altenpflege e.V. (DBVA) als wichtige Interessenvertretung der Altenpflege nicht repräsentiert, da sie nicht Mitglied im BLPR sind. Die Landes-Dekanekonferenz verstehen wir als ein koordinierendes Gremium zwischen den pflegewissenschaftlichen und anderen pflegefachlichen Studiengängen in Bayern, das insofern wichtige Aufgaben übernimmt. Ein pflegopolitisches Mandat erwächst aus dieser Aufgabenstellung gleichwohl nicht. Insofern könnte der Landes-Dekanekonferenz maximal eine beisitzende Funktion ohne Stimmrecht zukommen. Weiterhin wären die **Aufgaben der Kommission einzig auf eine beratende Funktion zu begrenzen**. Eine Evaluation der Weiterentwicklung kann keinesfalls unter Mitwirkung der Kommissionsmitglieder, sondern muss von Externen aus neutraler Position heraus erfolgen.

In jedem Fall ist sicherzustellen, dass eine Kommission in keiner Weise auch nur den Anschein einer Organschaft der VdPB erweckt. Die unabhängige Arbeitsfähigkeit und Eigenverantwortlichkeit der VdPB als Körperschaft des öffentlichen Rechts in strategischer und operativer Hinsicht darf durch eine Kommission keinesfalls eingeschränkt werden.

Artikel 7:

Die vorgesehene Einführung **der Anzeigepflicht** und eines **Berufsregisters** ist eine wesentliche Regelung in der Novelle. Die VdPB **begrüßt grundsätzlich die Einführung eines Berufsregisters ausdrücklich**. In Bayern (wie in ganz Deutschland) fehlt eine sichere Datengrundlage, die den Bestand, die Qualifikation und das Alter der Berufsangehörigen in der Pflege zugänglich macht. Diese

Daten sind unserer Auffassung nach aber Grundvoraussetzung einer langfristigen Sicherstellung pflegerischer Versorgung, in quantitativer wie qualitativer Hinsicht, und insofern unentbehrliche Grundlage zur Wahrnehmung der gesetzlichen Aufgaben der VdPB.

In dieser Hinsicht erscheint der VdPB die vorgesehene Begründung für das Berufsregister in Artikel 7 Abs. 2 eher oberflächlich. Die Sicherstellung der Pflegequalität erfordert eine an beruflichen Standards und fachlichen Maßstäben orientierte Pflegepraxis, etwa in Form der Expertenstandards des DNQP und ihrer Umsetzung. Dafür tragen alle Pflegefachpersonen eine Verantwortung, diejenigen mit einer Weiterbildung jedoch in erhöhtem Maße, da sie über aktuelles Wissen und erweiterte Kompetenzen verfügen. Problematisch an der derzeitigen Versorgungsrealität ist jedoch, dass auch weitergebildeten Pflegefachpersonen in der Praxis kaum entsprechende Verantwortungsrollen zugeschrieben werden, sie also bestenfalls kollegial-informell eine qualitätsstiftende Wirkung ausüben. Angesichts der enormen fachlichen Herausforderungen in der Pflegepraxis einerseits und den zugleich hohen Aufwänden der (Weiter-)Qualifizierung, ist diese ausbleibende Nutzung fachlicher Kompetenzen nicht mehr vertretbar. Die Notwendigkeit der Registrierung gründet also auf dem Erfordernis, die Kompetenzen der (weitergebildeten) Pflegefachpersonen durch eine Weiterbildungsordnung neu und einheitlich zu regeln und gleichzeitig die damit einhergehenden formulierten fachlichen Verantwortungsrollen in der Praxis flächendeckend zuverlässig etablieren zu können. Insofern sollten die Regelung von Fort- und Weiterbildung durch eine verbindliche Weiterbildungsordnung und der Aufbau eines Berufsregisters argumentativ immer verbunden und aufeinander bezogen werden.

Ferner sei darauf hingewiesen, dass der Begriff der „Pflegeversorgung“ nicht präzise ist, da es kein eingeführter und damit juristisch eindeutig auslegbarer Begriff ist.

Mit der Registrierung von Praxisanleitungen hat die VdPB bereits umfangreiche Erfahrungen hinsichtlich dieser Aufgabe gesammelt und ist insofern technisch wie fachlich in der Lage, diese eigenverantwortlich umzusetzen. Die VdPB hat zudem bereits im Jahr 2020 dazu ein Konzept vorgelegt, wie der Aufbau eines Berufsregisters entlang den o.g. fachlichen Erfordernissen stufenweise erfolgen kann. Damit würde sowohl den fachlichen Erfordernissen, Fragen der Akzeptanz in der Berufsgruppe sowie den erforderlichen Ressourcen umfassend und verantwortungsvoll Rechnung getragen. Insofern begrüßt die VdPB ausdrücklich, dass der Artikel 7 keine weiteren Vorgaben zur operativen Realisierung des Berufsregisters macht, sondern auf die ausgewiesene Sachkompetenz der VdPB vertraut.

Offen bleibt im Gesetzesentwurf die Frage, ob und wie die Registrierung mit dem elektronischen Heilberufsausweis gem. § 340 Abs. 1 Nr. 2a SGB V sowie nach dem Recht des öffentlichen Gesundheitsdienstes und den dort niedergelegten Anzeigepflichten verbunden werden soll. Die Etablierung von unterschiedlichen und ggf. doppelten Registrierungsverpflichtungen für beruflich Pflegenden ist aus Sicht der VdPB unbedingt zu vermeiden. Insofern sollten hierzu zweckdienliche Regelungen getroffen werden.

Soweit unsere Ausführungen in der Sache. Für Rückfragen und einen weiteren Austausch stehen wir selbstverständlich gerne zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüßen



Georg Sigl-Lehner
Präsident