

Antwort auf eine Kleine schriftliche Anfrage
- Drucksache 17/2275 -

Wortlaut der Anfrage der Abgeordneten Dr. Max Matthiesen, Burkhard Jasper, Volker Meyer, Gudrun Pieper und Annette Schwarz (CDU), eingegangen am 30.10.2014

Landesbeitrag null? Welche Kosten entstehen künftig im Landeshaushalt durch die Errichtung einer Pflegekammer?

In der 41. Sitzung des AfSFFGuM am 29.09.2014 brachte Frau Sozialministerin Rundt den Haushaltsplanentwurf 2015 und die Mittelfristige Planung 2014 bis 2018 für den Einzelplan 05 ein.

Zur Pflegekammer äußerte sich Frau Sozialministerin Rundt wie folgt: „Für die Anschubfinanzierung soll ein Landesdarlehen gewährt werden. Es ist aber klar, das Ganze muss sich selber tragen. Das kann nicht mit Landesmitteln finanziert werden. Dem Land sollen hier keine Kosten entstehen. Allenfalls in der Anlaufphase kann man das Ganze durch ein Darlehen unterstützen. In der Titelgruppe 70/71 haben wir 50 000 Euro für die Errichtungskosten eingestellt.“

In der allgemeinen Aussprache fragte der Abgeordnete Dr. Max Matthiesen nach: „Sie haben für den Haushaltsplanentwurf 2015 50 000 Euro eingeplant. Können Sie schon sagen, wie sich in den kommenden Jahren voraussichtlich die Kosten dieser Pflegekammer für den Landeshaushalt entwickeln können?“

Frau Sozialministerin Rundt antwortete: „Wir brauchen die 50 000 Euro für den Errichtungsausschuss, für den organisatorischen Teil. Ansonsten sollte der Landesbeitrag null sein - allenfalls eine Darlehensvorfinanzierung, bis das Ganze läuft, bis die Beitragserhebung bei den Pflegekräften funktioniert, die ja dann sozusagen zwangsverkamert sind und Zwangsmitgliedsbeiträge zahlen müssen. Darüber, wie hoch der Anteil des Darlehens ist, den wir möglicherweise vorschließen müssen, habe ich inzwischen extrem unterschiedliche Berechnungen gesehen: zwischen ein paar Hunderttausend und um die 3 Mio. Euro oder 4 Mio. Euro. Wir müssen das noch einmal detaillierter nachrechnen, wenn wir genauer wissen, wie viele Pflegerinnen und Pfleger überhaupt betroffen sind.“

Dem Haushaltsplanentwurf 2015 ist zum Thema Pflegekammer Folgendes zu entnehmen:

Bei Kapitel 05 36 Titelgruppe 70/71 (Aktivierung der Altenpflegeausbildung und Qualitätssicherung in der Altenpflege) ist - wie auch bereits im Haushaltsplan 2014 - als „Anschubfinanzierung zur Errichtung einer Pflegekammer“ unter dem Titel 863 71 ein Betrag in Höhe von 50 000 Euro veranschlagt. In den Erläuterungen zu Titel 863 71 heißt es: „Die Mittel dienen der Anschubfinanzierung der Pflegekammer gemäß Koalitionsvertrag. Sie sind zur Finanzierung der Arbeit des Errichtungsausschusses sowie zur anfänglichen Deckung der Personal- und Sachausgaben der Pflegekammer bestimmt. Erste Rückzahlungen werden ab 2018 erwartet (vgl. Titel 182 12).“

Titel 182 12 (Rückflüsse aus Darlehen zur Einrichtung einer Pflegekammer) ist im Haushaltsplanentwurf 2015 als Leertitel ohne Ansatz ausgebracht. In den Erläuterungen heißt es: „Einnahmen aus den Rückzahlungen der Darlehen zur Unterstützung und Errichtung der Pflegekammer. Derzeit wird ab 2018 mit den ersten Rückzahlungen gerechnet. Vgl. Erläuterung zu Titel 863 71.“

Die am 25.07.2014 von der Landesregierung beschlossene Mittelfristige Planung 2014 bis 2018 weist im Aufgabenfeld 05.3 unter der Maßnahme 0525 „Aktivierung der Altenpflegeausbildung und Qualitätssicherung in der Altenpflege“ für die Jahre 2016 bis 2018 folgende Beträge aus:

2016: 12,4 Mio. Euro,

2017: 11,3 Mio. Euro,

2018: 10,0 Mio. Euro.

Gegenüber dem im Haushaltsplanentwurf 2015 veranschlagten Ansatz in Höhe von 7,9 Mio. Euro sind in der Mittelfristigen Planung für die Jahre 2016 bis 2018 also Mehrausgaben in Höhe von ins-

gesamt 10,0 Mio. Euro für die „Aktivierung der Altenpflegeausbildung und Qualitätssicherung in der Altenpflege“ veranschlagt. Wofür genau diese Mehrausgaben dienen sollen, bleibt unklar.

Wir fragen die Landesregierung:

1. Welche konkreten Ausgaben verbergen sich hinter den für die Jahre 2016 bis 2018 in der Mittelfristigen Planung gegenüber 2015 um insgesamt 10,0 Mio. Euro erhöhten Ansätzen für die „Aktivierung der Altenpflegeausbildung und Qualitätssicherung in der Altenpflege“?
2. In dem Eckpunktepapier zur Pflegekammer vom 30.07.2014 heißt es unter VI. 3.: „Bis alle Kammermitglieder registriert sind und die Beiträge vollständig fließen, ist die Pflegekammer vom Land in Form eines Darlehens oder einer Bürgschaft für einen Kredit zu finanzieren.“ Welche Gesichtspunkte sprechen nach Auffassung der Landesregierung für die Finanzierung über ein Darlehen, welche für eine Bürgschaft zur Sicherung eines Kredits?
3. Falls die Landesregierung eine Bürgschaft zur Sicherung eines Kredits ausschließt, weshalb?
4. Falls die Anschubfinanzierung über ein Darlehen erfolgen soll, von welchem Zeitraum geht die Landesregierung aus, „bis die Beitragserhebung bei den Pflegekräften funktioniert“?
5. Weshalb ist überhaupt eine Anschubfinanzierung aus Landesmitteln erforderlich?
6. Wenn der Landesbeitrag - wie von Frau Sozialministerin Rundt dargestellt - bis auf die Kosten für den Errichtungsausschuss „null“ sein soll, müsste das Darlehen angemessen verzinst werden, damit dem Land in dem Zeitraum zwischen Auszahlung und vollständiger Rückzahlung des Darlehens kein Schaden entsteht. Zu welchem Zeitpunkt vor Arbeitsaufnahme der Pflegekammer soll das Darlehen ausgezahlt werden, zu welchem Zeitpunkt nach Arbeitsaufnahme soll es vollständig zurückgeführt sein, und mit welchem Zinssatz wird kalkuliert?
7. Sind die Kammerbeiträge, die im Eckpunktepapier mit 4 bis 8 Euro monatlich kalkuliert sind, auskömmlich, um eine vollumfängliche Arbeitsfähigkeit der Pflegekammer zu gewährleisten?
8. Was gedenkt die Landesregierung zu tun, falls die Kammerbeiträge nicht ausreichen, um eine vollumfängliche Arbeitsfähigkeit der Pflegekammer zu gewährleisten?
9. Ist es überhaupt Aufgabe der Landesregierung, die Kammerbeiträge zu kalkulieren und eine Arbeitsfähigkeit der Kammer sicherzustellen? Woraus ergibt sich das?
10. Weshalb werden die künftigen Mitglieder nicht verpflichtet, vor Errichtung der Pflegekammer für einen bestimmten Zeitraum die Kammerbeiträge anzusparen, um bei Errichtung dann eine sofortige Arbeitsfähigkeit der Kammer zu gewährleisten?
11. Welche Varianten, die Pflegekammer mit den für ihre Arbeitsfähigkeit benötigten Finanzmitteln von Anfang an auszustatten, hat die Landesregierung geprüft?

(An die Staatskanzlei übersandt am 04.11.2014)

Antwort der Landesregierung

Niedersächsisches Ministerium
für Soziales, Gesundheit und Gleichstellung
- 104.2- 41070-08/2 -

Hannover, den 08.12.2014

Ziel der Landesregierung ist es, über die Einrichtung einer niedersächsischen Pflegekammer zu beraten und zu entscheiden (Seite 31 der Koalitionsvereinbarung¹). Im Zuge dieses Entscheidungsprozesses wurde auch eine Kostenabschätzung vorgenommen.

¹ Erneuerung und Zusammenhalt. Nachhaltige Politik für Niedersachsen. Koalitionsvereinbarung zwischen der Sozialdemokratischen Partei Deutschlands (SPD) Landesverband Niedersachsen und Bündnis 90/Die Grünen Landesverband Niedersachsen für die 17. Wahlperiode des Niedersächsischen Landtages 2013 bis 2018

Die Pflegekammer Niedersachsen wird sich grundsätzlich aus den Beiträgen ihrer Mitglieder finanzieren. Aufgaben, die vom Land an die Pflegekammer übertragen werden, sind weiterhin vollständig vom Land zu finanzieren, sofern sie nicht ohnehin aus Gebühren (z. B. für die Ausstellung von Berufsurkunden) refinanziert werden.

Das Land wird jedoch Mittel für die erforderliche Anschubfinanzierung bereitstellen müssen. Diese werden zum einen benötigt für die Arbeit des Errichtungsausschusses, der seine Arbeit unmittelbar nach Inkrafttreten des Gesetzes über die Pflegekammer Niedersachsen, also noch vor der Gründung der Pflegekammer, aufnehmen wird. Die Kosten für die Arbeit des Errichtungsausschusses können somit nicht direkt aus Beitragseinnahmen finanziert werden.

Zum anderen wird es voraussichtlich mehrere Jahre dauern, bis die Kammermitglieder vollständig registriert sind und die Beitragseinnahmen regelmäßig und vollständig fließen; Personal- und Sachkosten der Pflegekammer müssen jedoch von Beginn an vollständig zur Verfügung stehen.

Dies vorausgeschickt, beantworte ich die Kleine Anfrage namens der Landesregierung wie folgt:

Zu 1:

Die konkreten Ausgabeplanungen der Titelgruppe 70/71 ergeben sich aus der nachstehenden Tabelle:

Titel	Zweckbestimmung	HPE 2015	Mipla 2016	Mipla 2017	Mipla 2018
05 36 TGr. 70/71	Aktivierung der Altenpflegeausbildung und Qualitätssicherung in der Altenpflege	7 920 000	12 350 000	11 250 000	10 000 000
547 70	Dienstleistung Außenstehender	50 000	--	--	--
682 71	Zuschüsse zur Herstellung der Schulgeldfreiheit in der Ausbildung an privaten Altenpflegeschulen	6 820 000	7 500 000	7 500 000	7 500 000
684 71	Förderung von Ausbildungskosten bei Umschulungen	1 000 000	50 000	--	--
863 71	Anschubfinanzierung zur Errichtung einer Pflegekammer	50 000	4 800 000	3 750 000	2 500 000

Zu 2, 3 und 6:

Die für die Anschubfinanzierung erforderlichen Mittel können im Rahmen eines Bankdarlehens (mit oder ohne Bürgschaft des Landes) oder eines Landesdarlehens bereitgestellt werden. Die Auszahlung der Mittel wird mit Anfallen der ersten Kosten notwendig - mithin nach Inkrafttreten des Errichtungsgesetzes und vor der ersten Kammerversammlung. Wann dies sein wird, hängt auch vom Verlauf des parlamentarischen Verfahrens ab. Die Pflegekammer kann diese Mittel erst zurückzahlen, wenn ausreichende Beitragseinnahmen fließen.

Angestrebt wird aus heutiger Sicht eine Lösung ohne Beteiligung des Landes. Aus Rheinland-Pfalz wird berichtet, dass vonseiten der Banken großes Interesse daran besteht, einen Kredit für die Anschubfinanzierung zu günstigen Konditionen und ohne Bürgschaftserklärung des Landes zu gewähren. Die Entscheidung für eine Finanzierungsvariante muss jedoch letztendlich unter Berücksichtigung der aktuellen Finanzmarktlage getroffen werden. Es wird dem Errichtungsausschuss obliegen, die Einzelheiten hinsichtlich Höhe, Laufzeit, Zinsen und Rückzahlungsfristen mit dem Kreditgeber und gegebenenfalls mit dem Land als etwaigen Bürgen zu vereinbaren. Zum jetzigen Zeitpunkt können deshalb hierzu keine Aussagen getroffen werden.

Zu 4 und 5:

Eine geregelte Betriebsaufnahme der Pflegekammer setzt das Vorhandensein entsprechender Haushaltsmittel voraus. Zwar beginnt die Pflicht zur Zahlung des Kammerbeitrages für jedes potenzielle Kammermitglied mit der Gründung der Pflegekammer; naturgemäß muss aber in einem solchen Gründungsprozess mit Einnahmeverzögerungen in der Anlaufphase gerechnet werden. Aus heutiger Sicht ist damit zu rechnen, dass die Pflegekammer mindestens für die ersten drei Jahre eine solche Unterstützung benötigt. Bei dieser Schätzung wurde insbesondere berücksichtigt, dass sowohl die rechtlichen Grundlagen für die Erhebung der Beiträge als auch ein Melderegister für ca. 70 000 Kammermitglieder von der Selbstverwaltung erst geschaffen werden müssen.

Zu 7 und 8:

Ausgangspunkt für die Abschätzung des Kostenumfanges ist der derzeit geplante, gesetzlich noch festzuschreibende Aufgabenkatalog der Pflegekammer. Davon ausgehend sind anhand der Haushaltsaufstellung der Ärztekammer Niedersachsen die Kosten für eine Mindestausstattung der Pflegekammer kalkuliert worden.

Der errechnete Personalbedarf in Höhe von 53 Vollzeitstellen wurde anhand der vom Finanzministerium zur Verfügung gestellten standardisierten Personalkostensätzen und Sachkostenpauschalen errechnet. Es ergibt sich ein Personalbudget von rund 3,7 Millionen Euro. Darüber hinaus sind noch weitere Sachkosten (z. B. für Druck und Versand der Mitgliederzeitschrift, Registratur) in Höhe von rund 1,1 Millionen Euro zu erwarten. Die so kalkulierten Mittel sind sodann unter Berücksichtigung des Anteils von Teilzeit- und Vollzeitbeschäftigungen auf die Anzahl der prognostizierten Kammermitglieder umgelegt worden.

Die Mittel umfassen mithin sowohl den Verwaltungsaufwand für die Mitgliedererfassung und Bestandspflege als auch Ausgaben für die inhaltliche Arbeit und gewährleisten damit eine vollumfängliche Arbeitsfähigkeit der Pflegekammer.

Im Übrigen ist es Aufgabe der Selbstverwaltung, über die Steuerung der Beitragshöhe eine verlässliche und auskömmliche Finanzausstattung der Pflegekammer sicherzustellen.

Zu 9:

Die Kalkulation der Kammerbeiträge war nötig, um innerhalb des normativen Abwägungsprozess eine Aussage über die Verfassungsmäßigkeit der Kammererrichtung treffen zu können.

Die Pflegekammer Niedersachsen wird eine Berufskammer und Körperschaft des öffentlichen Rechts, die hoheitliche Aufgaben übernimmt. Sie wird das Selbstverwaltungsorgan für die Pflegefachkräfte. Bei der Frage der Errichtung einer Kammer steht dem Gesetzgeber grundsätzlich eine weite Einschätzungsprerogative zu. Der nach Artikel 2 Abs. 1 des Grundgesetzes gegebene Prüfungsmaßstab für die Inanspruchnahme als Mitglied einer Zwangskooperation erfordert, dass Kammern mit Pflichtmitgliedschaft öffentlichen Aufgaben dienen müssen und ihre Errichtung, gemessen an diesen Aufgaben, verhältnismäßig sein muss. Bei der Ausübung des normativen Ermessens sind sämtliche Vor- und Nachteile, die den einzelnen Kammermitgliedern durch die Errichtung entstehen, sorgfältig abzuwägen. Hierbei dürfen allerdings lediglich die Vorteile in die Abwägung einbezogen werden, die ausschließlich und zusätzlich für die Pflegefachkräfte entstehen. Ausgenommen bei der Betrachtung sind mithin Vorteile gesamtgesellschaftlicher Bedeutung sowie solche Aspekte, die zwar der Pflegefachkraft zugutekommen, aber ihr durch andere Stellen bereits vor Errichtung der Kammer ebenfalls zugutegekommen sind.

Die berufsständische Vertretung stellt die Kernaufgabe einer Pflegekammer dar. Für eine rechtssichere normative Ermessenerwägung musste mithin vorab geklärt werden, ob die Mehrheit der Pflegekräfte sich von einer Kammer in diesem Sinne vertreten lassen will und - falls ja - welche Beitragshöhe von den Mitgliedern akzeptiert würde.

Diesem Ergebnis folgend hat die Landesregierung sodann eine Umfrage unter niedersächsischen Pflegefachkräften vorbereitet, die vom 27. November 2012 bis 12. Januar 2013 vom Meinungsforschungsinstitut Infratest dimap durchgeführt worden ist. Die Befragung hat ergeben, dass die Mehrheit der Pflegefachkräfte (63 %) für die Erhebung eines Beitrages bis 9 Euro votiert hat und damit der berufsständischen Vertretung durch eine Kammer zu diesem „Preis“ zugestimmt hat. Von diesem Ergebnis ausgehend hat die Landesregierung sodann ermittelt, ob die Summe der akzeptierten Kammerbeiträge für den Betrieb dieses Selbstverwaltungsorgans auskömmlich wäre. Dies ist der Fall (siehe Antwort zu 7 und 8).

Zu 10:

Die Erhebung von Beiträgen durch die Kammer als Körperschaft des öffentlichen Rechts setzt die Existenz einer Ermächtigungsgrundlage voraus. Der Beschluss einer solchen Beitragsordnung obliegt der ersten Kammerversammlung.

Zu 11.:

Zur Durchführung ihrer Aufgaben erhebt die Pflegekammer wie andere Berufskammern auch Beiträge aufgrund einer Beitragsordnung. Die Ausstattung mit den notwendigen Finanzmitteln obliegt der Selbstverwaltung.

Cornelia Rundt