

Strukturen schaffen

Die Gründung einer Hebammenkammer wirkt in vielerlei Hinsicht erstrebenswert. Ist sie rechtlich zulässig und berufspolitisch tatsächlich sinnvoll? Wie sehen die politischen Rahmenbedingungen konkret aus?

Von Winfried Kluth

Deutschland ist sprichwörtlich dafür bekannt, dass die Menschen hierzulande gerne einen Verein gründen, wenn sie etwas gemeinsam unternehmen wollen. Wie ein Blick in das Lobbyregister beim Deutschen Bundestag zeigt, trifft das auch für die verschiedenen Berufszweige zu, die sich dort widerspiegeln. Rund 17.000 Organisationen, die Einfluss auf die Bundespolitik nehmen wollen, sind dort verzeichnet, wobei die als Körperschaft des öffentlichen Rechts organisierten Wirtschafts- und Berufskammern ausgenommen sind. Die erfassten Organisationen investieren dafür jährlich rund 910 Millionen Euro.

Sucht man mit dem Begriff »Hebamme«, so werden 22 Einträge aufgezeigt, von denen sich aber nur einer auf eine Berufsorganisation der Hebammen bezieht: den Deutschen Hebammenverband. Die übrigen 21 Einträge beziehen sich auf Organisationen, die einen thematischen Bezug zum Beruf der Hebamme aufweisen, wie etwa die Deutsche Gesellschaft für Gynäkologie und Geburtshilfe. Sucht man im Vergleich dazu nach dem Themenfeld Pflege, so werden 1.299 Einträge angezeigt, wobei ein erheblicher Anteil auf Organisationen der Pflegeberufe oder der Betroffenen bezogen ist.

Der Deutsche Hebammenverband setzt für die Verbandstätigkeit jährlich circa 160.000 Euro ein. Damit bewegt sich der Berufsstand im unteren Bereich der Skala der Aktivitäten, die im Lobbyregister nachgewiesen werden. Festzuhalten ist somit, dass für den Beruf der Hebamme auch im Vergleich zu anderen Gesundheitsberufen keine Überrepräsentation zu verzeichnen ist. Dabei ist allerdings auch zu beachten, dass es sich um einen vergleichsweise »kleinen« Beruf handelt (etwa 30.000 Hebammen im Vergleich zu

1,25 Millionen Pflegekräften) – und doch kommt ihm eine systemische Schlüsselstellung zu. So wie ohne Lokomotivführer:innen kein Zug fährt, ist auch das Geburtswesen in einem Land ohne Hebammen nicht funktionsfähig.

Brauchen Hebammen eine Berufskammer?

Vor diesem Hintergrund stellt sich die Frage, ob die derzeitige Struktur der Berufsorganisation, die sich auf privatrechtliche Verbände beschränkt, ausreichend und angemessen ist, oder ob es einer Weiterentwicklung in Gestalt einer Hebammenkammer bedarf, etwa nach dem Vorbild der Ärzte- oder Pflegekammern. Der Verweis auf diese beiden Berufskammern macht aber sogleich deutlich, dass die Gründung einer Berufskammer keine Selbstverständlichkeit ist. Während es Ärztekammern seit Ende des 19. Jahrhunderts gibt und deren Existenz und Arbeit in Berufsstand und Politik unbestritten positiv beurteilt wird, haben

im Bereich der Pflege nur zwei Länder Pflegekammern gegründet (Rheinland-Pfalz und Nordrhein-Westfalen). In drei Ländern wurde die Gründung von Pflegekammern revidiert (Baden-Württemberg, Niedersachsen, Schleswig-Holstein) und in den übrigen Ländern gibt es keine politischen Ambitionen zur Gründung von Pflegekammern. Hierbei spielt auch die unterschiedliche Zuweisung der Gesetzgebungskompetenz eine Rolle. Der Bund ist vor allem für rechts- und wirtschaftsberatende Kammern zuständig, während die übrigen Berufe und

Foto: © Paper Trüden/stock.adobe.com



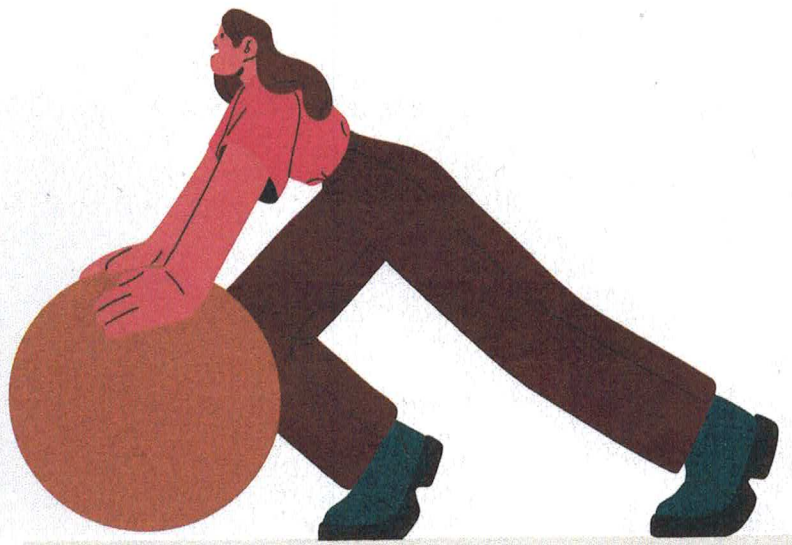
Da das fachliche Wissen im Hebammenberuf stetig wächst, sind gut strukturierte berufliche Organisationen entscheidend, um Qualität zu sichern und kontinuierliche Weiterbildung zu ermöglichen.

der Gesundheitsbereich in die Zuständigkeit der Länder fällt. Auch deshalb ist es von besonderem Interesse, sowohl den verfassungsrechtlichen Rahmen als auch den berufspolitischen Mehrwert einer Kammergründung genauer zu untersuchen. Zu diesem Zweck soll zunächst der verfassungsrechtliche Rahmen geklärt und auf die Gründe eingegangen werden, die aus dem Blickwinkel des öffentlichen Interesses für eine Berufskammer sprechen und gute Gründe für eine Kammergründung vermitteln können. Im Anschluss daran sollen die naheliegenden Argumente gegen und für eine Kammergründung aufgegriffen und überprüft werden.

Verfassungsrechtlicher Rahmen

Der verfassungsrechtliche Rahmen für die Gründung von Wirtschafts- und Berufskammern ist durch das Bundesverfassungsgericht bereits in der frühen Phase seiner Rechtsprechung in den 1960er-Jahren geklärt worden (BVerfGE 15, 235 ff.). Weitere Grundsatzentscheidungen in den Jahren 2001 (BVerfGE 107, 59 ff.) und 2017 (BVerfGE 146, 164 ff.) haben dies bestätigt. Danach ist die Gründung einer Kammer unter den folgenden Voraussetzungen im Einklang mit dem Grundgesetz möglich:

- Es muss ein legitimer Zweck verfolgt werden, wie etwa die Förderung des Berufsstandes beispielsweise im Bereich der Weiterbildung und der Berufsaufsicht, die Nutzung seines Sachverständnisses für die Beratung staatlicher Stellen und die Gesamtinteressenvertretung.
- Die zugewiesenen Aufgaben müssen für eine Selbstverwaltung durch ehrenamtlich tätige Berufsangehörige geeignet und thematisch eng begrenzt sein.
- Es muss der ganze Berufsstand erfasst werden, damit alle gleichberechtigt mitwirken und mitentscheiden können.



- Die finanziellen Belastungen müssen verhältnismäßig sein.

Diese Voraussetzungen sind nach der etablierten Rechtsprechung vor allem bei den zahlreichen Kammern der freien Berufe und auch beim Handwerk gegeben (Kluth, 2017). Die Rechtsprechung hat auch bei den Pflegekammern das Vorliegen dieser Voraussetzungen bejaht. Dort waren es politische Erwägungen, vor allem in Gestalt des Widerstands der Gewerkschaft Ver.di, die dazu geführt haben, dass die Gründung von drei Landeskammern revidiert wurden. Diese Vorgänge lenken die Aufmerksamkeit auf politische Eigengesetzlichkeiten, die bei der Gründung neuer Kammern zu berücksichtigen sind.

Politische Eigengesetzlichkeiten

Zunächst ist aus einer historischen Perspektive festzustellen, dass die Gründung von Berufskammern in der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts auf der Überlegung basierte, das spezifische Wissen von besonders qualifizierten Berufen für die Erfüllung von staatlichen Aufgaben zu nutzen. Die Verkammerung wurde deshalb nicht als Zwang, sondern als Verantwortungsübernahme und Betroffenen-Selbstverwaltung verstanden (Kluth, 2020). Die spätere Interpretation der Kammern als Zwangsverband war aber in anderen Staaten wie den USA

und Großbritannien verwurzelt, da es dort nur privatrechtliche Berufsverbände mit starken Steuerungsbefugnissen gab. Die Kritik an den Kammern hat dabei immer wieder übersehen, dass diese privaten Verbände zwar auf einer freiwilligen Mitgliedschaft basierten, viele Tätigkeiten aber den Mitgliedern der Verbände vorbehalten waren, mit der Folge, dass es in Wahrheit keine freiwillige Mitgliedschaft gab.

In Deutschland wurde durch das Bundesverfassungsgericht demgegenüber herausgearbeitet, dass es im politischen Ermessen des Gesetzgebers steht, ob und für welche Bereiche er Kammern durch Gesetz errichtet. Nach 1945 wurden auf diese Weise viele neue Kammern gegründet, etwa für Wirtschaftsprüfer:innen, für Architekt:innen und Ingenieur:innen, für Psychotherapeut:innen und für die Pflege (Kluth, 2020).

Mit Ausnahme der Pflege haben die betroffenen Berufsstände die Kammergründungen durchweg positiv beurteilt, weil die damit verbundenen Möglichkeiten der Selbstverwaltung und der Mitwirkung bei Gesetzgebung und Verwaltung auch als Vorteil für den Berufsstand bewertet wurden. Hinzu kommt als zusätzlicher Anreiz in einigen Bereichen der Zugang zu den berufsständischen Versorgungswerken, die eine im Vergleich zur gesetzlichen Rentenversicherung bessere Altersversorgung versprechen.



Sie erwarten oder haben ein Kind mit einer Behinderung?

Beratung
vertraulich
unabhängig
kostenlos

HELB ist die erste Anlaufstelle, um Orientierung zu finden und den weiteren Weg gemeinsam zu klären. Bei uns finden Sie auch eine Übersicht wichtiger Anlaufstellen.

www.helb-bw.de

Ein Angebot der  **Lebenshilfe**
Baden-Württemberg

Gefördert durch



Baden-Württemberg
Ministerium für Soziales,
Gesundheit und Integration

Finanziert aus Landesmitteln, die der Landtag von Baden-Württemberg beschlossen hat.



Daran wird deutlich, dass durchaus auch wirtschaftliche und finanzielle Erwägungen eine Rolle spielten. Bei den Kontroversen über die Gründung von Pflegekammern wurde dies besonders deutlich, obwohl die Beitragslasten dort vergleichsweise niedrig sind (zwischen 60 und 300 Euro pro Jahr). Es dürfte damit zusammenhängen, dass angestellte Pflegekräfte unter dem kritischen Einfluss von Gewerkschaften standen, die die Kammern als Konkurrenz betrachteten. Dadurch waren sie weniger bereit, die Vorteile für den Berufsstand insgesamt zu würdigen, und bewerteten den Gesamtnutzen der Organisation für sich selbst nicht positiv.

Vor diesem Hintergrund ist es auch die Aufgabe des jeweils zuständigen (Landes-)Gesetzgebers, das öffentliche Interesse an der Gründung einer Kammer und der damit verbundenen Repräsentation des gesamten Berufsstandes zu betonen und bei den eigenen Entscheidungen zu berücksichtigen. Kammern dürfen nur bei Vorliegen eines öffentlichen Interesses gegründet werden und sollten auch gegen Widerstände im Berufsstand durch die Landesregierung und die Landtage errichtet werden, wenn die Vorteile überwiegen. Diese zu erkennen, braucht oft eine längere Zeit, weil neue Organisationen mehrere Jahre benötigen, bevor ihre Wirksamkeit sichtbar wird.

Ist der Berufsstand zu klein?

Während die Probleme bei der Gründung von Pflegekammern eher dadurch belastet waren, dass die Zahl der neuen Mitglieder sehr groß war und viele kaum eine Vorstellung von den Vorteilen der Selbstverwaltung für sich und den Berufsstand entwickelt hatten, stellt sich beim Hebammenberuf umgekehrt die Frage, ob der Berufsstand für eine aufwendige Kammerorganisation nicht zu klein ist.

Zwar dominieren in der öffentlichen Wahrnehmung Kammern mit großen Mitgliederzahlen, wie etwa die Industrie- und Handelskammern, Handwerkskammern, Rechtsanwaltskammern und Ärztekammern. Es gibt aber auch Berufskammern mit überschaubaren Mitgliederzahlen im gesamten Bundesgebiet, wie bei der Patentanwaltskammer (4.300 Mitglieder), der Psychotherapeutenkammern (50.000 Mitglieder) und den Tierärztekammern (30.000 Mitglieder). Daran wird deutlich, dass auch kleinere Berufsgruppen durchaus wirksam in einer Berufskammer organisiert werden können.

Schaut man sich die kleineren Kammern an, so stößt man auf interessante organisatorische Muster, mit deren Hilfe die Effizienz und Wirtschaftlichkeit gesteigert werden soll. So sind die Patentanwält:innen (ebenso wie die mitgliederstärkeren Wirtschaftsprüfer:innen) in einer Bundeskammer organisiert, sodass die Organisationskosten geringer ausfallen. Im Bereich der Psychotherapeut:innen gibt es in Gestalt der Ostdeutschen Psychotherapeutenkammern eine Fünf-Länder-Kammer mit Sitz in Leipzig. Andere Kammern haben Verwaltungsverbände gegründet, durch die Verwaltungsaufgaben kostengünstig gemeinsam wahrgenommen werden können. Welche Kosten in etwa auf die einzelnen Hebammen zukommen würden, lässt sich allgemein nicht sagen, da es in der Gründungsphase Landeszuschüsse gibt.

Es gibt eine ganze Reihe von Modellen, die den wirtschaftlichen Besonderheiten kleiner Kammerorganisationen gerecht werden. Die Digitalisierung von Verwaltungsvorgängen erleichtert deren Umsetzung zudem immer stärker. Deshalb dürfte die geringe Zahl der Mitglieder heute kein Grund gegen eine Kammergründung mehr sein.

Zu klären ist allerdings, ob auch der Bundesgesetzgeber über die Kompetenz zur Gründung einer Bundeshebammenkammer verfügt oder ob hier nur die Länder zuständig sind. Diese könnten nur über einen Staatsvertrag eine länderübergreifende Kammer errichten, wie dies bei der ostdeutschen Psychotherapeutenkammer gelungen ist. Dieser Weg ist trotz des höheren Aufwandes verfassungsrechtlich sicherer.

Vorteile einer Berufskammer für Hebammen

Vor diesem Hintergrund kommt es im berufspolitischen Diskurs vor allem darauf an, dass die Berufsangehörigen und die Politik den Mehrwert einer Berufskammer erkennen und kommunizieren. Hier muss das Rad nicht neu erfunden werden. Vielmehr sollte durch einen engen Austausch mit den Psychotherapeutenkammern und den beiden Pflegekammern deren Erfahrungswissen über den Prozess der Gründung genutzt werden, um daraus zu lernen.

Wie bei den übrigen Gesundheitsberufen sind auch bei den Hebammen die institutionelle Einbindung in die Spitzengremien der Gesetzlichen Krankenversicherung, in denen die Budgetzuteilungen beraten werden, die Organisation der Interessenvertretung sowie die Entwicklung des Berufsrechts und der Weiterbildung als die

Hauptvorteile einer Berufskammer herauszustellen. Privaten Verbänden fehlt in allen diesen Feldern der notwendige Gesamtrepräsentationsanspruch beziehungsweise der hoheitliche gesetzliche Rahmen für eine einheitliche Steuerung durch das Berufsrecht.

Vor dem Hintergrund einer zunehmenden Erweiterung des beruflichen Fachwissens erweist sich auch im internationalen Vergleich der Aufbau effizienter berufsorganisatorischer Strukturen als Grundlage von Qualitätssicherung und Weiterbildung als ein wichtiges Gebot der Stunde. Die weitere Entwicklung der fachlichen Qualifikation der Hebammen kommt vor allem den Frauen und Neugeborenen zugute und ist deshalb besonders nachhaltig. Verbände und Fachgesellschaften sind wichtig für die Beratung und die Entwicklung fachlicher Standards, können aber kein Berufsrecht erlassen, weil sie nicht den ganzen Berufsstand repräsentieren und deshalb nicht über eine demokratische Legitimation verfügen, um entsprechende Regelungen zu erlassen. Die zuständige Politik sollte sich vor der Verantwortung nicht drücken, wie dies im Bereich der Pflege weitgehend der Fall ist und zu zahlreichen Missständen führt (Kluth 2025).



Der Autor

Prof. Dr. Winfried Kluth

ist seit 1999 Inhaber eines Lehrstuhls für öffentliches Recht an der

Martin-Luther-Universität Halle-Wittenberg und Mitglied des Direktoriums der Interdisziplinären Wissenschaftlichen Einrichtung Medizin-Ethik-Recht. Von 2000 bis 2014 war er Richter des Landesverfassungsgerichts Sachsen-Anhalt. Er ist Vorstandsvorsitzender des Instituts für Kammerrecht und seit 2025 Vorsitzender des Sachverständigenrats für Integration und Migration.

Kontakt: winfried.kluth@jura.uni-halle.de

Literatur

Kluth, W. (2018). Die IHK-Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts vom 12. Juli 2017, 2018.

Kluth, W. (2020). Handbuch des Kammerrechts (3. Aufl.). Nomos.

Kluth, W. (2025). Steuerungsdefizite im Bereich der Pflege – Vorschlag für die Etablierung einer Pflegegovernance, ZGUG 2025, 78 ff.