

WS 2024/25

Zwischenprüfungshausarbeit in Grundrechte

Die Regierungskoalition im Bundesland B. ist sich darin einig, dass der Bereich der Pflege ein „Sorgenkind“ darstellt. Schon länger herrsche ein Fachkräftemangel und die Pflegequalität im stationären wie ambulanten Bereich sei im europäischen Vergleich zu niedrig. In der Diskussion verschiedener Reformideen setzt sich schließlich der Vorschlag durch, eine „Landespflegekammer“ als eigenständige Interessenvertretung der Pflegenden zu errichten. Hierbei handelt es sich um eine Körperschaft des öffentlichen Rechts, der künftig alle im Land B. berufstätigen Pflegefachkräfte angehören müssen. Die Mitgliedschaftspflicht geht mit einer Beitragspflicht einher, ist zugleich aber mit Teilhaberechten an der Willensbildung der Kammer verbunden.

Die Pflegekammer tritt zu den anderen Heilberufekammern (etwa der Ärztinnen und Ärzte oder der Apothekerinnen und Apotheker) hinzu. Durch die Verkammerung sollen die Pflegefachkräfte den Angehörigen anderer Heilberufe „auf Augenhöhe“ begegnen, etwa indem die Pflegekammer das „Gesamtinteresse“ ihrer Mitglieder nach außen vertritt. Dies wird nach Einschätzung der Regierung dem allgemeinen Ansehen des Berufsstandes zugutekommen. Zudem soll die Pflegekammer an der Qualitätssicherung mitwirken. Durch Satzungsrecht soll sie eine „Berufsordnung“ erlassen, deren Durchsetzung der Kammer obliegen soll. Schließlich soll die Kammer Aufgaben der Weiterbildung von Pflegefachpersonal übernehmen.

Das Pflegekammergesetz (**siehe Anhang**) tritt im Sommer 2021 nach ordnungsgemäßem Gesetzgebungsverfahren in Kraft. Die Pflegekammer wird bereits zum Januar 2022 errichtet.

Der deutsche Staatsangehörige Karl Agnes (K.) ist im Land B. seit mehreren Jahren vollzeitbeschäftigt als Pflegefachkraft in der stationären Altenpflege tätig. Er ist bei der S.-GmbH, der privaten Trägerin eines Seniorenwohnheims, angestellt. Im April 2022 erhält er von der Landespflegekammer einen Bescheid. Darin wird er als Mitglied der neu errichteten Kammer begrüßt, zugleich aber zur Entrichtung eines Mitgliedsbeitrags von jährlich 250.- Euro aufgefordert.

Der K. will die Mitgliedschafts- und Beitragspflicht jedoch nicht hinnehmen. Sie verstoße gegen seine allgemeine und berufliche Selbstbestimmung. Bei Licht betrachtet sei der Nutzen der Kammer viel zu gering, um diesen Eingriff zu rechtfertigen. So könne das Land der Pflegekammer von vornherein keine Beteiligungsrechte in den maßgeblichen Beschlussgremien des deutschen Gesundheitssystems auf Bundesebene (insbesondere im Gemeinsamen Bundesausschuss) einräumen. Substanzielle Berufsförderung und -aufsicht durch die Kammer seien ebenfalls nicht möglich. Denn erstens verrichteten die Angehörigen der Pflegeberufe trotz formal gleicher Qualifikation sehr unterschiedliche Tätigkeiten. Zweitens habe der Bund im Pflegeberufegesetz schon konkrete Qualitätsstandards für die Pflege festgelegt. Drittens seien die Pflegefachkräfte – wie K. selbst und anders als die Angehörigen der freien Berufe – regelmäßig Arbeitnehmerinnen bzw. Arbeitnehmer. Eine von der Kammer beschlossene Berufsordnung

könne das Weisungsrecht der Arbeitgeber (wie der S.-GmbH) aber nicht beschränken; auch seien ärztliche Weisungsrechte zu beachten. Ähnliches gelte für Fortbildungen: Über deren Inanspruchnahme entscheide die Arbeitgeberin und nicht die Pflegekraft. Dass trotz derart geringen Nutzens der Kammer ein zusätzliches Sanktionsregime in Gestalt eines Rügerechts entstehe, setze die Pflegenden nur unnötig unter Druck. Ferner sei der Kammerbeitrag unangemessen hoch. Genau wie viele andere Pflegefachkräfte sei K. Mitglied in einer Gewerkschaft. Beide Mitgliedschaftsbeiträge könne er sich auf Dauer aber nicht leisten. Wenn er nun zur Mitgliedschaft in der Kammer verpflichtet werde, sei er faktisch zum Austritt aus der Gewerkschaft gezwungen.

Mit diesen Argumenten stößt K. bei der Kammer, die auf die Teilhaberechte der Kammermitglieder verweist, jedoch auf taube Ohren. Die Kammer sei als „Mikrodemokratie“ verfasst, ihre Leitungsorgane würden durch die Mitglieder demokratisch legitimiert. Diese Gesamtrepräsentation des Berufsstands, der nun „mit einer Stimme“ spreche, mache ihn erst politisch handlungsfähig. Für die Pflegerinnen und Pfleger sei die Selbstverwaltung zumindest langfristig von Vorteil. Eine gebündelte Interessenvertretung sei allerdings nur zu erreichen, wenn auch alle Berufsangehörigen Mitglieder in der Kammer seien. Dies rechtfertige – nicht zuletzt in Anbetracht des gesetzgeberischen Gestaltungsspielraums – den Kammerzwang.

Auch vor dem Verwaltungsgericht, das sich an das Pflegekammergesetz gebunden sieht, hat K. keinen Erfolg. In der Klageabweisung lässt das Verwaltungsgericht die Berufung nicht zu. Den daraufhin von K. gestellten Antrag auf Zulassung der Berufung lehnt das Oberverwaltungsgericht mit Beschluss vom 14.6.2024 – unter ordnungsgemäßer Gewährung rechtlichen Gehörs – ab. Der Beschluss wird dem K. am 18.6.2024 zugestellt.

K. fragt sich nun, ob er noch etwas gegen den Kammerzwang unternehmen kann. Auf den Rat eines befreundeten Rechtsanwalts hin verfasst er einen auf den 10.7.2024 datierten, mit „Beschwerde“ überschriebenen und eigenhändig unterschriebenen Schriftsatz, in dem er seine Situation ausführlich und zutreffend schildert. Das Briefkuvert beschriftet er allerdings nur mit „An das Bundesverfassungsgericht, Karlsruhe“ und wirft es, ordnungsgemäß frankiert, am 12.7.24 in den nächsten Briefkasten ein. Am 19.7.2024 geht sein Schreiben dem Bundesverfassungsgericht zu.

Aufgabe: In einem umfassenden Gutachten – nötigenfalls Hilfsgutachten – sind die Erfolgsaussichten des von K. gestellten Antrags zum Bundesverfassungsgericht zu prüfen.

Zusatzfrage: Wäre anstelle der Verfassungsbeschwerde eine Individualbeschwerde zum Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte zulässig? (Auf die Begründetheit ist nicht einzugehen.)

Anhang: Auszug aus dem Pflegekammergesetz des Landes B. (LPfIKG)

§ 1. Landespflegekammer

Im Land B. wird als berufliche Vertretung der Pflegefachfrauen und Pflegefachmänner, Altenpflegerinnen und -pfleger, Gesundheits- und Krankenpflegerinnen und -pfleger und Gesundheits- und Kinderkrankenpflegerinnen und -pfleger (Pflegefachpersonen) die Pflegekammer B. als Körperschaft des öffentlichen Rechts mit Selbstverwaltung errichtet. Die Kammer untersteht der staatlichen Aufsicht. [...]

§ 2. Kammerangehörige

Der Pflegekammer gehören alle in § 1 genannten Personen an, die im Land B. ihren Beruf ausüben. Die Pflegekammer kann darüber hinaus weiteren Personen, wie Pflegehilfspersonen, den freiwilligen Beitritt ermöglichen, damit diese ebenfalls die Leistungen der Kammer in Anspruch nehmen können.

§ 3. Organe der Kammer

(1) Organe der Kammer sind

1. die Kammerversammlung,
2. der Kammervorstand,
3. die Präsidentin oder der Präsident.

(2) Die Mitglieder der Kammerversammlung werden in unmittelbarer, freier, gleicher und geheimer Wahl gewählt. Wahlberechtigt und wählbar sind alle Kammerangehörigen. [...]

(3) Die Kammerversammlung wählt den Vorstand und die Präsidentin oder den Präsidenten.

(4) Die Kammerversammlung beschließt die Satzungen der Kammer.

§ 4. Aufgaben der Kammer

(1) Aufgabe der Kammer ist die Vertretung und Förderung der Berufsinteressen ihrer Mitglieder. Die Kammer hat insbesondere

1. die beruflichen Belange der Kammermitglieder wahrzunehmen,
2. die Erfüllung der Berufspflichten der Kammermitglieder zu überwachen,
3. die berufliche Fortbildung der Kammermitglieder zu fördern,
4. Belange der Qualitätssicherung wahrzunehmen,
5. auf ein kollegiales Verhältnis der Kammermitglieder untereinander sowie auf eine Kooperation mit Angehörigen sonstiger Gesundheits- und Pflegeberufe hinzuwirken,
6. die zuständigen öffentlichen Stellen in Fragen der Normsetzung und der Verwaltung zu beraten und zu unterstützen sowie Sachverständige zu benennen.

- (2) Die Kammer hat bei der Wahrnehmung ihrer Aufgaben die Interessen des Gemeinwohls und die Rechte der Patienten zu beachten.

§ 5. Beitragspflicht

- (1) Beitragspflichtig sind die Kammermitglieder. Die Beiträge werden als Solidarbeiträge erhoben unabhängig vom Ausmaß der individuellen Inanspruchnahme des Leistungsangebotes.
- (2) Der Beitrag für Vollzeitbeschäftigte beträgt je Kalenderjahr 250 Euro. Für Teilzeitbeschäftigte verringert sich der Beitrag entsprechend der Differenz zur Vollzeitbeschäftigung.

§ 6. Berufsordnung, Satzungsbefugnis

Die Berufsordnung der Kammer wird als Satzung erlassen. Sie bedarf der Genehmigung der Aufsichtsbehörde. Die Berufsordnung kann Berufspflichten enthalten, insbesondere hinsichtlich

1. der Ausübung des Berufs in einer stationären Pflegeeinrichtung oder in einem ambulanten Pflegedienst, die der pflegerischen Versorgung dienen,
2. der Teilnahme der Kammerangehörigen an Fortbildungsveranstaltungen und Qualitätssicherungsmaßnahmen,
3. der Zusammenarbeit zwischen Berufsangehörigen und Angehörigen anderer Berufe, [...].

§ 7. Berufsvergehen, Rügerecht

- (1) Verletzen Kammerangehörige ihre Berufspflichten, kann dies durch die Kammer geahndet werden.
- (2) Werden Tatsachen bekannt, die den Verdacht eines Berufsvergehens rechtfertigen, haben die Kammern die erforderlichen Ermittlungen durchzuführen.
- (3) Wird durch die Ermittlungen ein Berufsvergehen eines Kammerangehörigen festgestellt, kann der Kammervorstand den Kammerangehörigen rügen. Die Rüge kann mit einem Ordnungsgeld bis zu zehntausend Euro verbunden werden.

(Weitere Bestimmungen des Gesetzes sind für die Bearbeitung nicht relevant.)

