

Sachverhalt

Die Europäische Kommission hat ein Gesetzespaket zur Sicherstellung einer europaweiten, qualitativ hochwertigen Pflegeversorgung verabschiedet. Bestandteil dieses Pakets ist eine Richtlinie gemäß Art. 288 III AEUV, die die Mitgliedstaaten verpflichtet, innerhalb von zwei Jahren Maßnahmen zu ergreifen, um die Aus- und Weiterbildung in Pflegeberufen zu verbessern sowie die Qualität und Attraktivität des Pflegesektors zu steigern. Das Ziel dieser Maßnahmen ist die Gewährleistung einer bedarfsgerechten Pflegeversorgung in den Mitgliedstaaten. Allerdings gibt die Richtlinie nicht vor, wie dieses Ziel durch konkrete gesetzliche Regelungen erreicht werden soll.

In Hamburg zeigt man sich erfreut über diese Vorgabe. Bisher hat der Bundesgesetzgeber nur unzureichende und punktuelle Maßnahmen zur Bekämpfung des Pflegenotstands ergriffen (was zutrifft). Mit der Verpflichtung aus der europäischen Richtlinie sieht der Hamburger Senat nun die Möglichkeit, eine landesweite Pflegekammer einzurichten, auch wenn diese wegen der Beitragspflicht politisch nicht sehr beliebt ist. Deshalb wird das „Hamburger Kammergesetz für Heilberufe in der Pflege“ (HHPflegeKG) verabschiedet, wobei die gesetzlichen Verfahrens- und Formvorschriften eingehalten werden. Laut § 2 in Verbindung mit § 8 HHPflegeKG sind alle Angehörigen pflegerischer Berufe beitragspflichtige Mitglieder der Pflegekammer. Die Aufgaben der Pflegekammer werden in § 9 des Gesetzes festgelegt. Das Gesetz tritt nach ordnungsgemäßer Verkündung in Kraft.

Der französische Gesundheits- und Krankenpfleger K, der seit einiger Zeit im Universitätsklinikum Eppendorf (UKE) beschäftigt ist, erhält kurz nach Inkrafttreten der neuen Regelungen einen Bescheid über seine Mitgliedschaft in der neu gegründeten Pflegekammer, inklusive der Information zur Beitragspflicht gemäß § 8 HHPflegeKG und der entsprechenden Beitragsordnung. K ist verärgert, da er nur einen befristeten Arbeitsvertrag für drei Jahre hat und vorübergehend in Deutschland arbeitet (was zutrifft und zulässig ist). Er ist der Ansicht, dass für Angestellte, die nur für eine kurze Zeit in deutschen Pflegeberufen tätig sind, eine Mitgliedschaft unzumutbar sei. Zudem sei seine Tätigkeit im UKE überwiegend im Stationsempfang und nur in

Ausnahmefällen pflegerisch am Patienten, was seiner Meinung nach eine Mitgliedschaft in der Kammer nicht rechtfertige. K sieht seine europäischen Grundrechte verletzt, da in anderen EU-Mitgliedstaaten zur Umsetzung der Richtlinie keine Zwangsmitgliedschaft oder Beitragszahlungen eingeführt wurden. Er befürchtet, dass das Vorgehen des Hamburger Senats qualifizierte Pflegekräfte zurück ins europäische Ausland treiben und somit die Ziele der Richtlinie verfehlt werden. Außerdem glaubt K, dass das HHPflegeKG gegen die deutsche Verfassung verstößt und zweifelt an der Zuständigkeit des Landesgesetzgebers für eine derart bedeutende Entscheidung. Auch hört er, dass niemand in Deutschland zu einer Mitgliedschaft in einer Vereinigung gezwungen werden dürfe. Daraufhin zieht K vor die Verwaltungsgerichte, die seine Mitgliedschaft in der Pflegekammer und die Beitragspflicht in allen Instanzen bestätigen. Empört wendet er sich daraufhin an das Bundesverfassungsgericht (BVerfG).

Der Hamburger Senat und die Pflegekammer argumentieren, dass das Vorgehen von K unzulässig sei, da es sich um die Umsetzung einer EU-Richtlinie handle, was europäische Grundrechte betreffe. Daher müsse der Europäische Gerichtshof (EuGH) darüber entscheiden. Der bestehende Umsetzungsspielraum ändere nichts daran, dass in diesem Fall EU-Recht zur Anwendung komme. Sollte man dies anders sehen, sei dennoch keine Verletzung deutscher Grundrechte gegeben. Zwar könnten einige wenige Pflegekräfte durch die Zwangsmitgliedschaft abgeschreckt werden, insgesamt überwiegen jedoch die positiven Auswirkungen. Die obligatorische Mitgliedschaft würde der Pflegeberufsgruppe zu mehr Sichtbarkeit in der Gesellschaft und zu einer stärkeren Wahrnehmung im politischen Prozess verhelfen. Der positive Einfluss von Berufskammern werde auch durch den Vergleich zu anderen Kammern, wie der der Rechtsanwälte oder des Handwerks, belegt. So könne die Pflegeberufsgruppe ihre eigenen Angelegenheiten besser regeln und auf die Herausforderungen des Sektors effektiver reagieren.

Hat die vor dem BVerfG erhobene Verfassungsbeschwerde der K Aussicht auf Erfolg?

Bearbeitungshinweise: Von der formellen und materiellen Europarechtskonformität der RL ist auszugehen. Grundfreiheiten sind nicht zu prüfen.

Art. 51 Grundrechte-Charta

Anwendungsbereich

(1) Diese Charta gilt für die Organe, Einrichtungen und sonstigen Stellen der Union unter Wahrung des Subsidiaritätsprinzips und für die Mitgliedstaaten ausschließlich bei der Durchführung des Rechts der Union. Dementsprechend achten sie die Rechte, halten sie sich an die Grundsätze und fördern sie deren Anwendung entsprechend ihren jeweiligen Zuständigkeiten und unter Achtung der Grenzen der Zuständigkeiten, die der Union in den Verträgen übertragen werden.

Auszug: Hamburger Kammergesetz für Heilberufe in der Pflege (HHPflegeKG):

§ 1 Errichtung einer Kammer für die Heilberufe in der Pflege. (1) 1Die Stadt Hamburg errichtet eine Kammer für die Heilberufe in der Pflege. 2Sie führt die Bezeichnung „Hamburger Pflegekammer“.

(2) Die Kammer ist eine Körperschaft des öffentlichen Rechts mit Sitz in Hamburg.

§ 2 Kammermitglieder. Kammermitglied ist, wer die Erlaubnis hat, die Berufsbezeichnung

1. „Pflegefachfrau“ oder „Pflegefachmann“,

2. „Altenpflegerin“ oder „Altenpfleger“,

3. „Gesundheits- und Kinderkrankenpflegerin“ oder „Gesundheits- und Kinderkrankenpfleger“

zu führen, und diesen Beruf in Hamburg ausübt.

§ 3 Vorübergehende und gelegentliche Berufsausübung im Rahmen des Dienstleistungsverkehrs. 1 Personen, die als Staatsangehörige eines Mitgliedstaats der EU zur Ausübung eines der in § 2 I 1 genannten Berufe rechtmäßig niedergelassen sind und ihren Beruf im Rahmen des Dienstleistungsverkehrs nur vorübergehend und gelegentlich in Hamburg ausüben, sind nicht Kammermitglieder. 2 Der vorübergehende und gelegentliche Charakter der Berufsausübung wird insbesondere anhand von Dauer, Häufigkeit, regelmäßiger Wiederkehr und Kontinuität der Berufsausübung in Hamburg beurteilt.

§ 8 Beiträge, Kosten. (1) 1 Die Kammer erhebt zur Erfüllung ihrer Selbstverwaltungsaufgaben (§ 9) aufgrund einer Beitragsordnung Beiträge von den Kammermitgliedern, soweit sonstige Einnahmen nicht zur Verfügung stehen...

§ 9 Selbstverwaltungsaufgaben. Es ist Aufgabe der Kammer,

1. im Einklang mit den Interessen der Allgemeinheit gemeinsame berufliche Belange der Kammermitglieder wahrzunehmen,
2. die Qualitätsentwicklung und -sicherung der Berufsausübung der Kammermitglieder, insbesondere durch die Erarbeitung von Empfehlungen, zu fördern,
3. die Berufspflichten der Kammermitglieder nach Maßgabe dieses Gesetzes zu regeln, deren Erfüllung durch die Kammermitglieder und die in § 3 I 1 genannten Personen zu überwachen und die Kammermitglieder in Fragen der Berufsausübung zu beraten,
4. die Weiterbildung der Kammermitglieder nach Maßgabe dieses Gesetzes zu regeln,
5. in allen Angelegenheiten, die die Berufsausübung der Kammermitglieder betreffen,

- a) Behörden und Gerichten Gutachten zu erstatten oder Gutachterinnen und Gutachter zu benennen,
- b) Behörden bei ihrer Verwaltungstätigkeit und in Fragen der Gesetzgebung zu beraten und zu unterstützen,
- c) die freiwillig beigetretenen Personen sowie Dritte zu informieren und zu beraten,

6. den öffentlichen Gesundheitsdienst bei der Erfüllung seiner Aufgaben zu unterstützen.