

Zusammenfassung der Verhältnismäßigkeitsprüfung

zum Landespflegekammergesetz Baden-Württemberg anhand des Gesetzes zur Umsetzung der Richtlinie (EU) 2018/958 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 28. Juni 2018 über eine Verhältnismäßigkeitsprüfung vor Erlass neuer Berufsreglementierungen (VHM-RL) in Baden-Württemberg

I. Eröffnung des Anwendungsbereichs nach Artikel 1 und 2 VHM-RL

Das Landespflegekammergesetz reglementiert einen Beruf im Sinne der Richtlinie 2005/36/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 7. September 2005 über die Anerkennung von Berufsqualifikationen (Anerkennungsrichtlinie)¹ und eröffnet den Anwendungsbereich der Anerkennungsrichtlinie sowie den Anwendungsbereich der Richtlinie (EU) 2018/958 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 28. Juni 2018 über eine Verhältnismäßigkeitsprüfung vor Erlass neuer Berufsreglementierungen (VHM-RL)².

Das Gesetz sieht vor, dass Pflegefachkräfte³, die die Erlaubnis zum Führen der Berufsbezeichnung haben, Pflichtmitglieder der Landespflegekammer Baden-Württemberg sind und an die Pflichtmitgliedschaft verschiedene Rechte und Pflichten gebunden sind, die die Aufnahme oder die Ausübung des Berufes als Pflegefachkraft oder eine bestimmte Art seiner Ausübung, einschließlich des Führens der Berufsbezeichnung und der im Rahmen dieser Berufsbezeichnung erlaubten Tätigkeiten, einschränken.

II. Keine Diskriminierungswirkung nach Artikel 5 VHM-RL

Die Regelungen gelten unterschiedslos für alle Pflegefachkräfte, die in Baden-Württemberg tätig sind, unabhängig von ihrer Staatsangehörigkeit oder ihrem Wohnsitz.

III. Wird mit den Vorschriften ein legitimes Ziel des Allgemeininteresses nach Artikel 6 VHM-RL verfolgt?

Legitime Ziele des Allgemeininteresses gemäß Artikel 6 Abs. 2 der VHM-RL sind die öffentliche Sicherheit, die öffentliche Gesundheit und die Patientensicherheit.

¹ Richtlinie 2005/36/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 7. September 2005 über die Anerkennung von Berufsqualifikationen (ABl. L 255 vom 30.9.2005, S. 22), die zuletzt durch den Delegierten Beschluss (EU) 2021/2183 (ABl. L 144 vom 10.12.2021, S. 16), geändert worden ist

² Richtlinie (EU) 2018/958 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 28. Juni 2018 über eine Verhältnismäßigkeitsprüfung vor Erlass neuer Berufsreglementierungen (ABl. L 173 vom 9.7.2018, S. 25),

³ Das Wort „Pflegefachkraft“ steht synonym für: Pflegefachfrauen und Pflegefachmänner, auch mit akademischem Grad, Altenpflegerinnen und Altenpfleger, Gesundheits- und Krankenpflegerinnen und Gesundheits- und Krankenpfleger, Gesundheits- und Kinderkrankenpflegerinnen und Gesundheits- und Kinderkrankenpfleger, Krankenschwestern, Krankenpfleger, Kinderkranken-schwestern und Kinderkrankenpfleger.

Ziel des Landespflegekammergesetzes ist es, den Pflegefachkräften durch eine öffentlich-rechtliche Selbstverwaltungskörperschaft eine berufliche Vertretung der Interessen der Kammermitglieder gegenüber Politik und Gesellschaft zu geben und eine ausreichende Versorgung der Bevölkerung mit qualitativ hochwertigen Pflegeleistungen zu gewährleisten. Die Pflichtmitgliedschaft in der Landespflegekammer gewährleistet, dass alle Pflegefachkräfte aus allen Bereichen ihre Interessen einbringen können und fachkundig vertreten werden. Gerade um im Gesundheitswesen auf Augenhöhe mit den anderen Entscheidungsträgern agieren zu können, ist es wichtig, dass die Landespflegekammer durch ihre Mitglieder gestärkt wird. Nur eine Pflichtmitgliedschaft sichert, dass alle regional Betroffenen ihre Interessen einbringen und fachkundig vertreten werden. Ohne Pflichtmitgliedschaft handelt es sich lediglich um eine Interessenvertretung. Auch mit Blick auf die übertragenen Aufgaben, Weiter- und Fortbildungen zu fördern, Qualitätsmaßnahmen vorzunehmen und die Erfüllung der Berufspflichten zu überwachen, sind Fachkunde und Erfahrung aller Pflegefachkräfte aus allen Bereichen gefragt. Die Landespflegekammer Baden-Württemberg bringt zudem Vorteile für die Bevölkerung mit sich, da sie die Qualitätssicherung der pflegerischen Versorgung auf der Basis festgelegter Berufsinhalte und Berufspflichten gewährleistet, zu einem effizienteren Ressourceneinsatz durch höhere Transparenz und Verlässlichkeit führt und unmittelbar, als Beratungsstelle und Informationsquelle im Sinne des Verbraucherschutzes zu verstehen ist. Die Gründung der Landespflegekammer Baden-Württemberg wertet die Pflege auf. Ziel der Kammer ist es, denn Berufsstand auch im Interesse der Sicherung des Fachkräftebedarfs und der Qualität in den Pflegefachberufen, zu stärken.

Die öffentliche Gesundheit ist zudem ein anerkanntes wichtiges Gemeinschaftsgut und zentraler Baustein des Grundrechts aus Artikel 2 Grundgesetz (GG) auf Leben und körperliche Unversehrtheit. Eine qualifizierte Pflege ist wesentlich für die Gesundheit der Bevölkerung und damit unabdingbarer Bestandteil für die Wahrung der öffentlichen Gesundheit. Dies sind im Allgemeininteresse liegende Ziele.

IV. Durchführung der Verhältnismäßigkeitsprüfung nach Artikel 7 Abs. 1 bis 4 VHM-RL

- **wenn sie für die Verwirklichung des angestrebten Ziels geeignet sind und**
- **nicht über das zur Erreichung dieses Ziels erforderliche Maß hinausgehen**

Das Landespflegekammergesetz ist zum Schutz der öffentlichen Sicherheit, öffentlichen Gesundheit und des Patientenschutzes geeignet und geht nicht über das zur Erreichung dieser Ziele erforderliche Maß hinaus. Die Landespflegekammer Baden-Württemberg ist geeignet und erforderlich, um eine einheitliche, wirksame und in Selbstverwaltung organisierte Vertretung der Pflegeberufe in gleichen Strukturen wie die anderen verkammerten Gesundheitsberufe (Landesärztekammer, Landes Zahnärztekammer, Landesapothekerkammer, Landespsychotherapeutenkammer und Landestierärztekammer) zu leisten.

Hierzu ist es notwendig, die Berufsangehörigen alle und insgesamt in eine Körperschaft des öffentlichen Rechts aufzunehmen. Die Landespflegekammer Baden-Württemberg kann für die Berufsangehörigen die ihr zugeordnete Rolle nur einnehmen, wenn sie für alle Pflegekräfte ein Vertretungsmandat innehat. Ein freiwilliger Zusammenschluss der Pflegeberufe erreicht dieses Ziel nicht, da damit nicht eine vollständige Repräsentanz des Berufsstands gewährleistet ist. Die hierfür erforderliche organisatorische und finanzielle Basis kann nur durch eine Pflichtmitgliedschaft der Berufsangehörigen erreicht werden. Nur bei Erfassung aller Mitglieder ist auch eine sachgemäße Berufsaufsicht im Rahmen der Selbstverwaltung und die Übernahme der im Landespflegekammergesetz unter § 5 näher konkretisierten Aufgaben, insbesondere im Bereich der Fort- und Weiterbildung, der Qualitätssicherung und der institutionellen Zusammenarbeit mit anderen verkammerten Gesundheitsberufen, gewährleistet. Eine freiwillige Mitgliedschaft ist nicht im gleichen Maße geeignet, die Belange und Interessen aller Pflegefachkräfte aus allen Bereichen zu ermitteln und zu vertreten. Die Pflichtmitgliedschaft sichert den Betroffenen, dass die Gesamtinteressen ermittelt werden und jeder berücksichtigt wird. Bei freiwilliger Mitgliedschaft bestünde zudem der Anreiz zu „Trittbrettfahrern“, die von den Vorteilen der Kammer profitieren würden, ohne selbst Beiträge zahlen zu müssen.

- **Eignung der Vorschrift hinsichtlich ihrer Angemessenheit und ob sie dem Ziel in kohärenter und systematischer Weise gerecht werden kann**

Das Landespflegekammergesetz enthält keine Wertungswidersprüche. Der Gründung und Errichtung einer Pflegekammer stehen keine verfassungsrechtlichen oder sonstigen Rechtsbedenken entgegen. Die Landespflegekammer Baden-Württemberg ist als öffentlich-rechtlicher Pflichtzusammenschluss geeignet und notwendig, da sie angesichts der gesellschaftlichen und gesundheitspolitischen Strukturen und der Rahmenbedingungen in der Pflege legitimen öffentlichen Aufgaben dient und ihre Errichtung, gemessen an diesen Aufgaben, verhältnismäßig ist. Der Eingriff in die allgemeine Handlungsfreiheit der oder des Einzelnen nach Artikel 2 Abs. 1 GG ist gerechtfertigt. Die notwendige Abwägung des Eingriffs in die grundgesetzlich geschützte Handlungsfreiheit der oder des Einzelnen nach Artikel 2 Abs. 1 GG und der Einführung demokratischer Partizipationsrechte der Pflege zur strukturellen Mitgestaltung des Gesundheitswesens durch eine Zusammenfassung der Berufsangehörigen in einer Pflegekammer ist politisch und rechtlich gestaltbar. Nach Auffassung des Bundesverfassungsgerichts soll durch die Übertragung hoheitlicher Funktionen auf die Kammer erreicht werden, die gesellschaftlichen Kräfte zu aktivieren, den entsprechenden gesellschaftlichen Gruppen die Regelung solcher Angelegenheiten, die sie selbst betreffen und die sie in überschaubaren Bereichen am sachkundigsten beurteilen können, eigenverantwortlich zu überlassen und dadurch den Abstand zwischen Normgeber und Normadressat zu verringern. Zugleich wird der Gesetzgeber davon entlastet, sachliche und örtliche Verschiedenheiten berücksichtigen zu müssen, die für ihn oft schwer erkennbar sind und auf deren Veränderungen er nicht rasch genug reagieren kann (BVerfGE 33, S.

125 ff., S. 156 f.). Die Vorteile für die Berufsangehörigen und die Allgemeinheit aus der Errichtung einer Pflegekammer mit einer Pflichtmitgliedschaft sind höher zu bewerten als der mit der Pflichtmitgliedschaft verbundene Eingriff in die individuelle Freiheit der Berufsangehörigen der Pflegeberufe. Insbesondere eine wirksame Interessenvertretung der Pflegeberufe und ein entsprechendes Mitwirken an Entscheidungen im Gesundheitswesen erfordern die Einbindung der entsprechenden Berufsangehörigen in eine Kammer. Nur bei Erfassung aller Mitglieder ist auch eine sachgemäße Berufsaufsicht im Rahmen der Selbstverwaltung und die Übernahme der im Landespflegekammergesetz Baden-Württemberg näher konkretisierten Aufgaben, insbesondere im Bereich der Aus-, Fort- und Weiterbildung, der Qualitätssicherung und der institutionellen Zusammenarbeit mit anderen verkammerten Gesundheitsberufen, gewährleistet.

Die Bestimmungen über die Durchführung berufsordnungsrechtlicher Verfahren einschließlich berufsgerichtlicher Verfahren geben den vom Gesetzgeber den Kammern übertragenen Ordnungsrahmen wieder. Eine Erweiterung der Zuständigkeiten und der Verantwortung der Kammern, eine Straffung des Verfahrens und eine Anpassung der Sanktionsmechanismen bei nachgewiesenen Berufsrechtsverstößen sind notwendig, um die Nachhaltigkeit einer angemessenen Berufsaufsicht durch die Selbstverwaltung der Berufsangehörigen auch in Zukunft sicherzustellen.

Die im Landespflegekammergesetz vorgesehenen Regelungen sind daher geeignet, erforderlich und verhältnismäßig, um eine einheitliche, wirksame und in Selbstverwaltung organisierte Vertretung der Pflegeberufe in gleichen Strukturen wie diejenigen der anderen verkammerten Gesundheitsberufe zu leisten. Hierzu ist es notwendig, die Berufsangehörigen alle und insgesamt in eine Körperschaft des öffentlichen Rechts aufzunehmen. Die Landespflegekammer Baden-Württemberg kann für die Berufsangehörigen die ihr zugeordnete Rolle nur einnehmen, wenn sie für alle Pflegekräfte ein Vertretungsmandat innehat.

Auch mit Blick auf Artikel 9 Abs. 1 GG werden die Pflichtmitglieder der Kammern nicht in ihrer negativen Vereinigungsfreiheit unzulässig eingeschränkt, da die den Kammern zugeordneten Aufgaben durch frei gegründete Vereinigungen (zum Beispiel durch Pflegeverbände) nicht ebenso gut erfüllt werden können. Es besteht insoweit auch keine echte Konkurrenz zu frei gegründeten Verbänden. Der Eingriff in die Vereinigungsfreiheit ist daher erforderlich.

- **Auswirkungen auf den freien Personen- und Dienstleistungsverkehr innerhalb der Union, Wahlmöglichkeiten für Verbraucher*innen und Qualität der bereitgestellten Dienstleistungen**

Die Regelung kann den grenzüberschreitenden Dienstleistungsverkehr beschränken. Die Pflichtmitgliedschaft steht jedoch – wie auch zuvor ausgeführt – in einem angemessenen

Verhältnis zum Ziel. Europarechtlich gibt es ebenfalls keine Bedenken gegen eine Verkammerung der Pflegeberufe. Der Europäische Gerichtshof (EuGH) sieht die Pflichtmitgliedschaft in einer berufsständischen Kammer als mit dem EU-Recht vereinbar an. Weder die Niederlassungs- noch die Dienstleistungsfreiheit stellt die gesetzliche Mitgliedschaft in den Kammern in Frage (vgl. EuGH, Rs. 271/82, Slg. 1983, 2727 – Auer; Rs. C – 58/98, Slg. 2000, I-7919 – Corsten). Nach Auffassung der EU-Kommission ist es im Hinblick auf die gemeinschaftsrechtlich verankerten Grundsätze des Subsidiaritätsprinzips und des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit angezeigt, die Unionsbürgerinnen und Unionsbürger (hier: die Pflegenden) stärker als bisher in demokratische Strukturen wie Kammern und stärker als bisher in die Politikgestaltungsprozesse einzubinden.

- Möglichkeiten des Rückgriffs auf mildere Mittel

Ein freiwilliger Zusammenschluss der Pflegefachberufe erreicht die oben genannten Ziele nicht, da damit nicht eine vollständige Repräsentanz des Berufsstands gewährleistet ist. Die hierfür erforderliche organisatorische und finanzielle Basis kann nur durch eine Pflichtmitgliedschaft der Berufsangehörigen erreicht werden. Bei einer freiwilligen Mitgliedschaft hängt die Zusammensetzung der Kammer vielmehr vom Zufall ab, wodurch eine repräsentative Vertretung des Sachstands aller Berufsangehörigen und eine unabhängige Interessenvertretung nicht gewährleistet werden kann. Zudem bestünde bei einer freiwilligen Mitgliedschaft der Anreiz zu „Trittbrettfahrern“, die von den Vorteilen der Kammer profitieren würden, ohne selbst Beiträge zahlen zu müssen. Eine Finanzierung durch Steuermittel des Landes widerspricht dem Grundsatz der Selbstverwaltung der öffentlich-rechtlichen Körperschaft, da durch Selbstfinanzierung die Unabhängigkeit der Verwaltungsstrukturen gewährleistet wird.

V. Optionale Prüfpunkte nach Artikel 7 Abs. 3 und Abs. 4

Die Landespflegekammermitgliedschaft, wird an die Berufsbezeichnung Pflegefachkraft gebunden. Das Führen der Berufsbezeichnung ist Ausdruck der nachgewiesenen besonderen Qualifikation als Pflegefachkraft und bietet der Kammer und Dritten die Sicherheit, dass die notwendige Ausbildung erfolgreich abgeschlossen wurde.

VI. Ergebnis

Die Übereinstimmung mit den Vorgaben der Verhältnismäßigkeitsrichtlinie wird festgestellt.