

Inhaltsverzeichnis

A. Pflegekammern als politische Idee der Selbstorganisation eines Berufsstandes	15
I. Die Pflegeberufe – ein Berufsbild im Wandel	15
1. Wachsender Bedarf nach Pflegekräften, insbesondere im Bereich der Altenpflege	16
2. Wachsende inhaltliche Anforderungen an die pflegerische Tätigkeit	18
3. Wachsendes Selbstbewusstsein und wachsende Sehnsucht der Pflegeberufe nach Anerkennung	20
II. Aktuelle politische Entwicklungen: gesetzgeberische Pläne zur Einrichtung einer Pflegekammer	21
1. Entwicklungsgeschichtlicher Hintergrund	22
a) Anstöße zur Gründung einer Pflegekammer aus dem Kreis der Pflegenden	22
b) Frühere Gesetzesinitiativen zur Gründung einer Pflegekammer in den Bundesländern, insbesondere in Bayern	26
2. Neue Vorstöße zur Gründung einer Pflegekammer	27
a) Referentenentwurf zur Gründung einer bayerischen Pflegekammer	27
b) Grundsatzbeschlüsse zur Gründung einer Pflegekammer	30
aa) Rheinland-Pfalz	30
bb) Schleswig-Holstein	31
cc) Niedersachsen	33
c) Politische Positionierung der anderen Bundesländer	34
d) Zusammenfassung	36
III. „Eine Stimme für die Pflege“ – rechtfertigende Zielsetzungen und Vorzüge einer Pflegekammer	36
1. Die Grundidee funktionaler Selbstverwaltung	36
2. Aufgaben einer Pflegekammer	39
a) Standesvertretung	40
b) Standesförderung	41
c) Standesaufsicht	42
IV. Pflegekammern als Instrument berufsständischer Selbstorganisation im europäischen und internationalen Vergleich	44
1. Disparate Ausgestaltung von Nursing Boards in den europäischen und außereuropäischen Ländern	46
a) Organisationsformen	48
b) Finanzierungsmodelle	50

c) Aufgabenzuschnitt	51
2. Staaten ohne Pflegekammerstruktur	53
3. Zwischenfazit	55
B. Verwaltungswissenschaftliche Kritik eines öffentlich-rechtlichen Pflegezwangsverbandes	56
I. Pflege tut gut – eine Pflegekammer ebenso?: Zu den Präferenzen der zu verkammernden und verkammerten Berufsangehörigen	57
1. Empirische Befunde	57
a) Nicht repräsentative Erhebungen	57
b) Befragungen im Auftrag der Landesregierungen	58
aa) Rheinland-Pfalz	58
bb) Niedersachsen	60
cc) Schleswig-Holstein	61
dd) Bayern	64
c) Empirische Befunde zur Kammerzufriedenheit bereits verkammerter Berufszweige	67
2. Die Kammeridee – ein Anachronismus oder ein zeitgemäßes Phänomen?	69
II. Ansehensgewinn – realistische Zielsetzung oder Beruhigungsspiel für die Mitglieder der Pflegeberufe?	71
1. Leistungspotenzial von Kammern zur Ansehensverbesserung	72
2. Empirische Befunde	74
3. Schlussfolgerungen: Enttäuschungspotenzial und „Münchhausen“-Risiko	75
III. Rechtsökonomische Analyse	77
1. Eingeschränkte Wirkkraft einer Kammerorganisation bei abhängig Beschäftigten	77
a) Ökonomische Logik der Verkammerung	78
b) Selbstständigkeit und Selbstbestimmung als Basis der Berufskammerlogik	79
c) Zwischenfazit	84
2. Effizienzverluste einer Kammerbürokratie	85
a) Zumutbarkeit der Finanzierungslast	85
b) Prinzipal-Agent-Problematik	87
IV. Eingeschränkte Erreichbarkeit des Qualitätsziels bei nicht vorbehaltenen Tätigkeiten	88
1. Nichteinbindung ungelehrter Hilfskräfte und der Helferberufe	89
2. Schlussfolgerungen	90
V. Strukturelle Gefahren einer personellen Verzahnung zwischen Gewerkschaften, Berufsverbänden der Pflege und Pflegekammern für die Unabhängigkeit der Interessenrepräsentation	90
VI. Rechtspolitische Regelungsalternativen	92
1. Ausschöpfung der Selbstverwaltungskraft bestehender Institutionen	92

a) Bestehende Mitwirkungsrechte der Berufsverbände im System der sozialen Pflegeversicherung	92
aa) Mitwirkungsrechte	92
bb) Bestehende Organisationen, insbesondere Träger der Mitwirkungsrechte	94
cc) Zwischenfazit	95
b) Wettbewerbliches Verbandssystem versus öffentlich-rechtliches Kammersystem	96
2. Spartenverkammerung vs. Vereinigung aller Pflegeberufe unter einem Dach	97
VII. Schlussfolgerungen	100
C. Verfassungsrechtliche Grenzen einer Pflegekammer	102
I. Gesetzgebungskompetenz der Bundesländer	102
1. Ausschließliche Gesetzgebungskompetenz des Bundes für die „Rechtsverhältnisse im öffentlichen Dienst des Bundes“ (Art. 71, Art. 73 Abs. 1 Nr. 8 GG)	103
2. Konkurrierende Gesetzgebungskompetenz des Bundes für die „Zulassung zu Heilberufen“ (Art. 72, 74 Abs. 1 Nr. 19 GG)	105
3. Konkurrierende Gesetzgebungskompetenz des Bundes für das „Arbeitsrecht ... sowie die Sozialversicherung“ (Art. 72, 74 Abs. 1 Nr. 12 GG)	109
a) Arbeitsrecht	109
b) Qualitätssicherung und Qualitätskontrolle in der öffentlichen Fürsorge sowie im Sozialversicherungsrecht	110
aa) Öffentliche Fürsorge (Art. 74 Abs. 1 Nr. 7 GG)?	111
bb) Sozialversicherungsrecht (Art. 74 Abs. 1 Nr. 12 GG)	111
cc) Regelungen des Bundesgesetzgebers im Bereich des Sozialversicherungsrechts	113
(1) Weiterbildungsverpflichtungen im Bereich der häuslichen Krankenpflege	113
(2) Entwicklung von Expertenstandards zur Sicherung und Weiterentwicklung der Qualität in der Pflege	114
(3) Personelle und sachliche Ausstattung der Pflegeeinrichtungen	116
dd) Schlussfolgerungen	116
4. Zwischenfazit	117
II. Grundrechte	118
1. Grundrechtspositionen des betroffenen Pflegepersonals	118
a) Negative Vereinigungsfreiheit (Art. 9 Abs. 1 GG)	119
aa) Negative Vereinigungsfreiheit gegenüber öffentlich-rechtlichen Körperschaften als Teil des Schutzbereichs	119
bb) Rechtfertigungsanforderungen	122
b) Berufsfreiheit (Art. 12 Abs. 1 GG)	126
aa) Berufsregelnde Tendenz	126

bb) Eingriffsrechtfertigung.....	128
c) Allgemeine Handlungsfreiheit (Art. 2 Abs. 1 GG).....	129
aa) Erfüllung legitimer Aufgaben	130
(1) Aufgabentrias der Pflegekammern	131
(2) Aufgabenerfüllung ausschließlich durch unmittelbare Staatsverwaltung?	132
(3) Zwischenfazit.....	133
bb) Das Verhältnismäßigkeitsprinzip als verfassungsrechtliche Nagelprobe	133
(1) Geeignetheit zur Erfüllung eines legitimen Ziels, ins- besondere Selbstorganisationsfähigkeit der Berufsgruppe?	134
(a) Gemeinsamkeit der Interessen	134
(aa) Disparate Interessenstruktur der Berufs- gruppen in der Pflege	135
(bb) Hinreichende große Interessenschnittmenge ...	136
(b) Wirtschaftliche Selbstorganisationsfähigkeit	137
(2) Erforderlichkeit	138
(a) Erforderlichkeit der Kammergründung	138
(aa) Aufgabenerfüllung durch staatliche Stellen ...	139
(bb) Aufgabenerfüllung durch private Selbstorgani- sation	140
(α) Bestehende Mitwirkungsrechte der Berufsverbände in der sozialen Pflege- versicherung	141
(β) Universales Aufgabenverständnis der bestehenden Berufsverbände	142
(γ) Umfassende und gleichmäßige Inte- ressenrepräsentation als Proprium der Kammern.....	144
(αα) Unterschiede zwischen Kammern und Verbänden	145
(ββ) Strukturelle Voraussetzungen voll- ständiger und gleichmäßiger Inte- ressenrepräsentation.....	146
(δ) Ökonomische und demokratische Ratio- nalität der Verkammerung.....	147
(αα) Das Dilemma öffentlicher Güter ...	148
(ββ) Zwischenfazit	150
(ε) Zum Unterschied zwischen Mitglied- schaft und Mitwirkung.....	150
(αα) Befund	150
(ββ) Schlussfolgerungen	151
(ζ) Zwischenfazit.....	153

(cc) Aufgabenerfüllung durch Zwangsorganisation mit qualifiziertem Zustimmungsvorbehalt	154
(b) Erforderlichkeit der Kammertätigkeit als Dauerlegitimationsaufgabe und Handlungsgrenze.....	157
(3) Angemessenheit	159
(a) Angemessenheit der Zugehörigkeitslast	159
(b) Angemessenheit der Beitragslast	162
(aa) Unangemessenheit einer Einbeziehung aller, auch ehemaliger Berufsträger in die Pflegekammer	164
(bb) Berücksichtigung unterschiedlicher Ausgangsvoraussetzungen und Interessenlagen der Kammermitglieder	165
2. Grundrechtspositionen Dritter	166
a) Positive Vereinigungsfreiheit und Koalitionsfreiheit der bisher die Interessenwahrnehmung ausübenden Organisationen (Art. 9 Abs. 1 und Abs. 3 GG)	166
aa) Koalitionsfreiheit des Art. 9 Abs. 3 GG	167
(1) Schutzgehalt der Koalitionsfreiheit	168
(2) Mittelbar-faktischer Eingriff?	170
(a) Schnittmenge gewerkschaftlicher und kammerrechtlicher Tätigkeitsbereiche	170
(b) Konzeptionelle Unterschiede zwischen gewerkschaftlicher und kammerlicher Tätigkeit	170
(c) Anforderungen an die Ausgestaltung der Konkurrenzbeziehung zwischen gewerkschaftlicher und kammerlicher Tätigkeit	172
bb) Positive Vereinigungsfreiheit (Art. 9 Abs. 1 GG) von Pflegeberufsverbänden und ihren Mitgliedern	175
(1) Schutzbereich und mittelbar-faktischer Eingriff.....	176
(2) Verfassungsrechtliche Rechtfertigung	179
b) Eingriff in die Berufsfreiheit der die Pflegepersonen beschäftigenden Arbeitgeber – zu den Grenzen der Drittwirkung von Pflegekammerbeschlüssen	186
aa) Grenzen der rechtlichen Wirkmacht für Dritte.....	186
bb) Faktische Wirkmacht von Kammerbeschlüssen	189
(1) Erfüllung von Weiterbildungsverpflichtungen.....	189
(2) Abwälzung von Mitgliedsbeiträgen.....	190
(3) Rechtliche Würdigung	191
III. Art. 179 der bayerischen Landesverfassung als landesspezifische Grenze	192
1. Regelungsintention.....	192
2. Vereinigungen im Sinne des Art. 179 S. 2 BayVerf.....	192

D. Unionsrechtliche Grenzen einer Pflegekammer	195
I. Unionsrechtliches Sekundärrecht	196
1. Berufsanererkennungsrichtlinie	196
2. Dienstleistungsrichtlinie	197
a) Anwendungsbereich	198
b) Inhaltliche Schranken	198
aa) Dienstleistungsfreiheit	199
bb) Niederlassungsfreiheit der Dienstleistungserbringer	199
II. Unionsrechtliches Primärrecht	200
1. Arbeitnehmerfreizügigkeit (Art. 45 Abs. 1 AEUV)	201
a) Anwendungsbereich	201
aa) Persönlicher Anwendungsbereich	201
bb) Sachlicher Anwendungsbereich	201
(1) „Arbeitnehmer“	201
(2) Bereichsausnahme des Art. 45 Abs. 4 AEUV	202
b) Eingriff	203
aa) Diskriminierung	203
bb) Beschränkung	203
cc) Einschränkung des Eingriffsbegriffs bei unterschiedslos anwendbaren Maßnahmen?	205
c) Rechtfertigung	206
aa) Rechtfertigungsgründe nach Art. 45 Abs. 3 AEUV	206
bb) Ungeschriebene Rechtfertigungsgründe	208
cc) Verhältnismäßigkeit	209
2. Niederlassungsfreiheit (Art. 49 AEUV)	211
a) Persönlicher Anwendungsbereich	211
b) Sachlicher Schutzbereich	211
c) Eingriff	212
d) Rechtfertigung	213
aa) Geschriebene Rechtfertigungsgründe	213
bb) Ungeschriebene Rechtfertigungsgründe nach der Gebhard-Formel	214
cc) Verhältnismäßigkeit	214
3. Dienstleistungsfreiheit (Art. 56 AEUV)	214
a) Schutzbereich – Abgrenzung zur Niederlassungsfreiheit	214
b) Eingriff	215
c) Rechtfertigung	215
4. Vereinigungsfreiheit (Art. 12 Abs. 1 GrCh)	216
5. Unionskartellrecht	219
E. Völkerrechtliche Gewährleistungen	223
I. Art. 11 EMRK	223
1. Negative Vereinigungsfreiheit	223

2. Positive Vereinigungsfreiheit	224
II. Art. 22 IPBPR	226
III. Art. 20 Nr. 2 AEMR.....	226
F. Zusammenfassung.....	227
I. Verwaltungspolitische Rationalität einer Pflegekammer	227
1. Standesvertretung.....	228
2. Standesförderung	229
3. Standesaufsicht	229
4. Risiken und Nebenwirkungen	230
II. Rechtliche Grenzen einer Pflegekammer.....	235
1. Gesetzgebungskompetenz.....	235
2. Grundrechte der Pflegenden	236
3. Positive Vereinigungsfreiheit und Koalitionsfreiheit der Berufsorga- nisationen und Gewerkschaften	238
a) Koalitionsfreiheit der Gewerkschaften	238
b) Positive Vereinigungsfreiheit der Pflegeverbände und ihrer Mit- glieder.....	239
4. Berufsfreiheit der Arbeitgeber	240
5. Art. 179 BayVerf.....	241
6. Grenzen des Unionsrechts und der EMRK	241
7. Conclusio	242
Literaturverzeichnis	243
Sachverzeichnis	256