



Ausarbeitung

Pflegekammern und Berufsregister für Pflegekräfte
Verfassungsrechtliche Vorgaben und Ausgestaltung

Pflegekammern und Berufsregister für Pflegekräfte
Verfassungsrechtliche Vorgaben und Ausgestaltung

Aktenzeichen: WD 8 - 3000 - 051/24, WD 6 - 3000 - 050/24
Abschluss der Arbeit: 20.09.2024
Fachbereich: WD 8: Gesundheit, Familie, Bildung und Forschung,
Lebenswissenschaften

Die Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages unterstützen die Mitglieder des Deutschen Bundestages bei ihrer mandatsbezogenen Tätigkeit. Ihre Arbeiten geben nicht die Auffassung des Deutschen Bundestages, eines seiner Organe oder der Bundestagsverwaltung wieder. Vielmehr liegen sie in der fachlichen Verantwortung der Verfasserinnen und Verfasser sowie der Fachbereichsleitung. Arbeiten der Wissenschaftlichen Dienste geben nur den zum Zeitpunkt der Erstellung des Textes aktuellen Stand wieder und stellen eine individuelle Auftragsarbeit für einen Abgeordneten des Bundestages dar. Die Arbeiten können der Geheimschutzordnung des Bundestages unterliegende, geschützte oder andere nicht zur Veröffentlichung geeignete Informationen enthalten. Eine beabsichtigte Weitergabe oder Veröffentlichung ist vorab dem jeweiligen Fachbereich anzuzeigen und nur mit Angabe der Quelle zulässig. Der Fachbereich berät über die dabei zu berücksichtigenden Fragen.

Inhaltsverzeichnis

1.	Vorbemerkung	4
2.	Ausgangslage	5
3.	Gesetzgebungskompetenz des Bundes für Regelungen zu Pflegekammern	8
3.1.	Ausschließliche Gesetzgebungskompetenz des Bundes für die Rechtsverhältnisse der Bundesbediensteten	8
3.2.	Sperrwirkung bei der konkurrierenden Gesetzgebung	9
3.3.	Konkurrierende Gesetzgebungskompetenz des Bundes für die öffentliche Fürsorge	10
3.4.	Konkurrierende Gesetzgebungskompetenz des Bundes für das Arbeitsrecht und die Sozialversicherung	10
3.4.1.	Arbeitsrecht	10
3.4.2.	Sozialversicherung	11
3.5.	Konkurrierende Gesetzgebungskompetenz des Bundes für die Zulassung zu Heilberufen	14
3.6.	Fazit	17
4.	Die Frage der Einrichtung eines verpflichtenden Beruferegisters	18
4.1.	Zur Zielrichtung eines Beruferegisters	18
4.2.	Abgrenzung zum elektronischen Gesundheitsberuferegister gem. § 340 SGB V	19
4.3.	Beispiele aus dem europäischen Ausland	21
4.4.	Rechtliche Vorgaben für die Einführung eines verpflichtenden Beruferegisters in Deutschland	22

1. Vorbemerkung

Die Sicherstellung einer qualitativ guten pflegerischen Versorgung in Deutschland steht insbesondere angesichts des demografischen Wandels mit der Folge steigenden Pflegebedarfs und weniger beruflichen Pflegekräften vor großen Herausforderungen. Exakte Daten über die Anzahl und die Qualifikationen der in Deutschland arbeitenden Pflegekräfte existieren in Deutschland bisher nicht. Gerade gut qualifiziertes Pflegepersonal und die angemessene Nutzung der Kompetenzen der Pflegekräfte spielen eine zentrale Rolle für eine hochwertige Pflege. Aufgrund dessen hat das Bundesministerium für Gesundheit (BMG) gemeinsam mit dem Deutschen Pflegerat e. V. und der Bundesärztekammer Ende letzten Jahres ein vorläufiges Eckpunkte-Papier „Pflegekompetenzgesetz“ als Ergebnis eines Fachgesprächs vorgestellt.¹ Neben der Prüfung, ob den Pflegekräften zukünftig weitere Kompetenzen, z. B. bei der Leistungsverordnung und der Feststellung der Pflegebedürftigkeit, übertragen werden können, wird aus Gründen der Versorgungsverbesserung auf das Erfordernis einer geeigneten organisatorischen Infrastruktur auf Bundesebene hingewiesen. So wird als Maßnahme zur weiteren Professionalisierung der Pflege eine zentrale berufsständische Vertretung der Pflege auf Bundesebene genannt. Diese soll „mit Befugnissen zur Weiterentwicklung des Berufsverständnisses und der Berufsrollen mit Empfehlungscharakter (z. B. Muster-Berufsordnung, Muster-Scope of Practice, Muster-Weiterbildungsordnung)“ ausgestattet werden.² Eine solche Maßnahme wird von verschiedenen Verbänden begrüßt, zum Teil mit dem Hinweis, dass eine berufsständische Vertretung auf Bundesebene mit der Bundespflegekammer bereits

1 BMG, Lauterbach: Wir machen einen Neustart für die Pflege, 19. Dezember 2023, abrufbar unter <https://www.bundesgesundheitsministerium.de/ministerium/meldungen/lauterbach-wir-machen-einen-neu-start-fuer-die-pflege-19-12-23>. Dieser sowie alle weiteren Links wurden zuletzt abgerufen am 20. September 2024.

2 BMG, Kurzpapier: Vorläufige Eckpunkte Pflegekompetenzgesetz – für Fachgespräch am 19. Dezember 2023; nicht ressortabgestimmt –, Ziffer 10, 19. Dezember 2023, abrufbar unter https://www.bundesgesundheitsministerium.de/fileadmin/Dateien/3_Downloads/P/Pflegekompetenzreform/Kurzpapier_Vorlaeufige_Eckpunkte_PflegekompetenzG.pdf.

besteht und deren Kompetenzen lediglich ausgeweitet werden müssten.³ Die Einleitung eines entsprechenden Gesetzgebungsverfahrens wurde nunmehr für Herbst dieses Jahres angekündigt.⁴

In der Fachliteratur wird zum Teil die Frage der Gründung einer Pflegeberufekammer verknüpft mit der Überlegung, ein verpflichtendes Berufsregister zu etablieren. Dabei wird auf entsprechende Erfahrungen im Ausland verwiesen.⁵

2. Ausgangslage

Die derzeitige Bundespflegekammer wurde in Form eines eingetragenen Vereins und nicht als Körperschaft öffentlichen Rechts im September 2020 gegründet. Dem vorausgegangen war eine vom Deutschen Pfliegerat e. V. und der Landespflegekammer Rheinland-Pfalz einberufene Gründungskonferenz, die neben diesen beiden Organisationen auch die damaligen Landespflegekammern Niedersachsen und Schleswig-Holstein eingeschlossen hatte.⁶ Derzeit vertritt die Bundespflegekammer lediglich die in Rheinland-Pfalz und Nordrhein-Westfalen (NRW) bestehenden

-
- 3 Siehe dazu auch die Stellungnahme der Pflegekammer Nordrhein-Westfalen zum Kurzpapier „Vorläufige Eckpunkte Pflegekompetenzgesetz“, 5. Januar 2024, abrufbar unter https://www.pflegekammer-nrw.de/wp-content/uploads/2024/01/2024-01-05_PKNRW_Stellungnahme_Pflegekompetenzgesetz.pdf; Stellungnahme des Deutschen Netzwerkes Advanced Practice Nursing & Advanced Nursing Practice g.e.V. mit den Akademischen Fachgesellschaften zum „Eckpunktepapier Pflegekompetenzgesetz“, 28. Februar 2024, abrufbar unter https://dnapn.de/wp-content/uploads/2024/03/Pflegekompetenzgesetz_Gemeinsame_Stellungnahme_DNAPN_AFG.pdf.
- 4 Bibliomed Pflege, Pflegekompetenzgesetz auf Herbst verschoben, Mitteilung vom 19. Juli 2024, abrufbar unter <https://www.bibliomed-pflege.de/news/pflegekompetenzgesetz-auf-herbst-verschoben>. Inzwischen liegt ein Referentenentwurf des BMG vor, Entwurf eines Gesetzes zur Stärkung der Pflegekompetenz (Pflegekompetenzgesetz – PKG), Stand: 3. September 2024, abrufbar unter https://www.bundesgesundheitsministerium.de/fileadmin/Dateien/3_Downloads/Gesetze_und_Verordnungen/GuV/P/240903_RefE_Pflegekompetenzgesetz.pdf. Er führt aus: „Eine wesentliche Aufgabe der Vertretung der Pflegeberufe auf Bundesebene ist dabei die Erarbeitung einer Empfehlung zu einer systematischen und umfassenden Beschreibung der Aufgaben von Pflegefachpersonen, einschließlich erweiterter heilkundlicher Aufgaben (sog. *Muster-Scope of Practice*). Dabei sind auch Empfehlungen für Mindestanforderungen an Weiterbildungen zu beschreiben, die den jeweiligen Aufgaben zugrunde liegen.“ (S. 50) Hierfür soll ein Modellprogramm beim Spitzenverband Bund der Pflegekassen eingerichtet werden.⁴ Ergänzend soll mit der Einfügung eines § 118c Sozialgesetzbuch Elftes Buch – Soziale Pflegeversicherung (SGB XI) das BMG ermächtigt werden, im Hinblick auf die maßgeblichen Organisationen der Pflegeberufe auf Bundesebene ihre Anerkennung, die Voraussetzungen ihrer Anerkennung sowie das Verfahren der Beteiligung durch eine Rechtsverordnung mit Zustimmung des Bundesrates zu regeln. Dies geschieht vor dem Hintergrund, dass „es aktuell auf Bundesebene – anders als in anderen Berufen, die verkammert sind – für die Pflegeberufe noch keine Bundespflegekammer gibt, die durch flächendeckend eingerichtete Landespflegekammern gestützt wird“. (S. 137)
- 5 Schwinger, Antje, Die Pflegekammer: Eine Interessenvertretung für die Pflege?, in: Pflege-Report 2016: Die Pflegenden im Fokus, S. 109-125 (S. 114 ff.), abrufbar unter https://www.wido.de/fileadmin/Dateien/Dokumente/Publicationen/Produkte/Buchreihen/Pflegereport/2016/Kapitel%20mit%20Deckblatt/wido_pr2016_kap07.pdf.
- 6 Bundespflegekammer: Das Neue WIR!, Meldung in: Pflegezeitschrift 2017 (70), S. 8, abrufbar unter <https://link.springer.com/article/10.1007/s41906-017-0268-9>; Pflege: Gründung der Bundespflegekammer wird vorbereitet, Meldung in: Deutsches Ärzteblatt 2019, 116 (25), abrufbar unter <https://www.aerzteblatt.de/archiv/208418/Pflege-Gruendung-der-Bundespflegekammer-wird-vorbereitet>.

Landespflegekammern.⁷ Sie sieht sich als gemeinsame Interessenvertretung aller professionellen Pflegekräfte. Als eine ihrer zentralen Aufgaben nennt sie, die Belange der Berufsangehörigen und der Pflegeorganisationen gegenüber der Öffentlichkeit und den Medien, der Bundespolitik sowie den Institutionen des Gesundheitswesens wie Krankenkassen und Heilberufskammern auf Bundesebene zu vertreten. Konkret beabsichtigt die Bundespflegekammer, eine Musterweiterbildungsordnung und Musterfortbildungsordnung der Pflegeberufe sowie eine entsprechende Musterberufsordnung auszuarbeiten.⁸

Auf der Ebene der Bundesländer wurden in den letzten Jahren mehrere Pflegekammern als rechtsfähige Körperschaften des öffentlichen Rechts mit Selbstverwaltung eingerichtet. Ihnen wurden staatliche Aufgaben übertragen, und sie stehen bzw. standen unter der Rechtsaufsicht des zuständigen Landesministeriums.⁹ Die erste Pflegekammer in Deutschland nahm im Januar 2016 in Rheinland-Pfalz ihre Arbeit auf.¹⁰ Gesetzliche Grundlage dafür ist § 4 Abs. 1 Nr. 4 Heilberufsgesetz/Rheinland-Pfalz.¹¹ Auch NRW führte einige Jahre später eine solche Kammer auf der Grundlage des § 1 Nr. 3 Heilberufsgesetz/NRW¹² ein.¹³ In diesen beiden derzeit bestehenden Landespflegekammern sind die Pflegefachkräfte des jeweiligen Landes Pflichtmitglieder.¹⁴ In Baden-Württemberg wurde im letzten Jahr ein Gesetz zur Errichtung einer Landespflegekammer verabschiedet.¹⁵ Dieses sah jedoch ein Einrichtungsquorum vor, wonach 60 Prozent der Pflegekräfte keine Einwände gegen die Einrichtung der Kammer hätten haben dürfen. Nach Mitteilung des zuständigen Ministeriums wurde dieses Quorum nicht erreicht, so dass die Einrichtung einer

-
- 7 Bundespflegekammer, Mitgliedsorganisationen, abrufbar unter <https://bundespflegekammer.de/startseite.html>.
- 8 § 4 Hauptsatzung Bundespflegekammer e. V., abrufbar unter https://bundespflegekammer.de/files/landing-page_corona/app/static/dist/img/layout/200818%20Hauptsatzung%20Bundespflegekammer_Final.pdf. Zur parallelen Betrachtung der Bundesärztekammer im Zusammenhang mit der Errichtung einer Bundespflegekammer siehe auch Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages, **Zur Einrichtung von Pflegekammern Stand, Entwicklungen und potentieller Regelungsbedarf**, Sachstand vom 20. November 2018, WD 9 - 3000 - 085/18, S. 17 ff., abrufbar unter <https://www.bundestag.de/resource/blob/592584/7a476c73fa0a983a33acf9e1e7c41362/WD-9-085-18-pdf.pdf>.
- 9 Siehe z. B. § 3 und § 18 Heilberufsgesetz/Rheinland-Pfalz (HeilBG) vom 19. Dezember 2014, zuletzt geändert durch Artikel 1 des Gesetzes vom 30. April 2024 (GVBl. S. 73).
- 10 Landespflegekammer Rheinland-Pfalz, Tätigkeitsbericht der Landespflegekammer Rheinland-Pfalz 2016-2021, S. 8, abrufbar unter <https://pflegekammer-rlp.de/download/taetigkeitsbericht-der-landespflegekammer-rheinland-pfalz-2016-2021/?wpdmdl=49595&refresh=669a075443e531721370452>. Insgesamt zur Landespflegekammer Rheinland-Pfalz siehe <https://pflegekammer-rlp.de/>.
- 11 Heilberufsgesetz/Rheinland-Pfalz (HeilBG) vom 19. Dezember 2014, zuletzt geändert durch Artikel 1 des Gesetzes vom 30. April 2024 (GVBl. S. 73). Weitere Einzelheiten zur Pflegekammer sind in den §§ 1 bis 20 HeilBG geregelt.
- 12 Heilberufsgesetz (HeilBerG) vom 9. Mai 2000, zuletzt geändert durch Gesetz vom 30. Januar 2024 (GV. NRW. S. 81).
- 13 Zur Pflegekammer NRW siehe auch <https://www.pflegekammer-nrw.de/>.
- 14 § 1 Abs. 1 Nr. 6 bis 10 i. V. m. § 4 Abs. 2 HeilBG/Rheinland-Pfalz bzw. § 2 Abs. 1 HeilBerG/NRW.
- 15 Gesetz zur Errichtung einer Landespflegekammer (Landespflegekammergesetz – LPKG) vom 13. Juni 2023 (GBl. 2023, 171).

Pflegekammer in Baden-Württemberg scheiterte.¹⁶ In Bayern wurde am 24. Oktober 2017 eine „Vereinigung der Pflegenden in Bayern“ (VdPB) als Körperschaft des öffentlichen Rechts gegründet.¹⁷ Die Besonderheit besteht u. a. darin, dass die Mitgliedschaft freiwillig und beitragsfrei ist.¹⁸ Die Pflegekammern in Schleswig-Holstein und Niedersachsen wurden inzwischen wieder aufgelöst.¹⁹

Der Deutsche Pflegerat e. V. setzt sich weiterhin für die Errichtung von Pflegekammern auf Landesebene ein²⁰, während von anderer Seite die Notwendigkeit einer Pflegekammer grundsätzlich in Frage gestellt wird. Sie hätten keine originären Aufgaben und führten zu mehr Bürokratie.²¹

Den Landespflegekammern werden im Wesentlichen drei Aufgaben zugewiesen: die Standesver-

-
- 16 Ministerium für Soziales, Gesundheit und Integration Baden-Württemberg, Quorum zur Errichtung einer Landespflegekammer verfehlt, Pressemitteilung vom 10. Juni 2024, abrufbar unter <https://sozialministerium.baden-wuerttemberg.de/de/service/presse/pressemitteilung/pid/quorum-zur-errichtung-einer-landespflegekammer-verfehlt>.
 - 17 Bayerisches Gesetz über die Berufsausübung und die Berufsvertretung der Angehörigen der Pflegeberufe (Bayerisches Pflegendengesetz – BayPfleG) vom 24. April 2017 (GVBl. S. 78), zuletzt geändert durch die §§ 1 und 2 des Gesetzes vom 8. Juli 2024 (GVBl., S. 205).
 - 18 VdPB, Hauptsatzung der Vereinigung der Pflegenden in Bayern (VdPB), 3. April 2019, § 3 Abs. 1, abrufbar unter <https://www.vdpb-bayern.de/wp-content/uploads/2019/08/Hauptsatzung-der-Vereinigung-der-Pflegenden-in-Bayern-Stand-0419.pdf>. Die demokratische Legitimation wird ohne Pflichtmitgliedschaft in Frage gestellt siehe Hanika, Heinrich, Sackgasse bayerischer Sonderweg, in: Die Schwester der Pflege, 2019, (9), abrufbar unter <https://www.bibliomed-pflege.de/sp/artikel/38744-sackgasse-bayerischer-sonderweg>.
 - 19 Die schleswig-holsteinische Pflegekammer bestand vom 21. April 2018 bis zum 11. Dezember 2021, die Kammer in Niedersachsen vom 8. August 2018 bis 30. November 2021. Der Auflösung vorangegangen war nach anhaltender politischer Diskussion und Kritik aus dem Pflegebereich jeweils eine Abstimmung unter allen Kammermitgliedern über den Fortbestand der Pflegekammer mit dem Ergebnis, dass in Schleswig-Holstein mehr als 90 Prozent und in Niedersachsen mehr als 70 Prozent für ihre Auflösung stimmten. Näher dazu wie auch zu den rechtlichen Grundlagen Landesportal Schleswig-Holstein, Pflegeberufekammer Schleswig-Holstein, Stand: 11. Januar 2022, abrufbar unter https://www.schleswig-holstein.de/DE/fachinhalte/P/pflege/pflege_PflegeUndBegleitung_Pflegeberufekammer.html#:~:text=Die%20Pflegeberufekammer%20wurde%20mit%20Ab-lauf%20des%2011.12.2021%20aufgel%C3%B6st sowie Niedersächsisches Ministerium für Soziales, Arbeit, Gesundheit und Gleichstellung, Pflegekammer Niedersachsen, abrufbar unter https://www.ms.niedersachsen.de/startseite/soziales_inklusion/soziales/pflege_in_niedersachsen/pflegekammer/pflegekammer-niedersachsen-110014.html#:~:text=Die%20Pflegekammer%20Niedersachsen%20wurde%20mit,dauerhaft%20im%20Internet%20verf%C3%BCgbar%20sein.
 - 20 Deutscher Pflegerat e. V., Bundesarbeitsgemeinschaft Pflege- und Hebammenwesen, abrufbar unter <https://deutscher-pflegerat.de/profession-staerken/pflegekammer>.
 - 21 Bauckhage-Hoffer, Aktuelle Statements der Pflegekammerbefürworter – Polemik statt Argumente, in: Gesundheit und Pflege 2014, (3) S. 105-112 (S. 110 f.), abrufbar unter <https://beck-online.beck.de/Dokument?vpath=bib-data%2Fzeits%2Fgup%2F2014%2Fcont%2Fgup.2014.105.1.htm&pos=2>; Ver.di, Ver.di-Position zu Pflegekammern, 8. August 2013, abrufbar unter <https://gesundheit-soziales-bildung.verdi.de/themen/pflegekammern/++co++edadb76c-bd59-11e6-baad-525400ed87ba> bzw. Eine Pflegekammer wird nicht weiterhelfen!, 21. Dezember 2022, abrufbar unter <https://gesundheit-soziales-bildung-bawue.verdi.de/themen/pflegekammer-bawue/++co++d083a130-8137-11ed-8ff8-001a4a160116>; Darstellung unterschiedlicher Positionen bei Schwiniger, Antje, Die Pflegekammer: Eine Interessenvertretung für die Pflege?, in: Jacobs/Kuhlmey u. a. (Hrsg.), Pflege-Report 2016, S. 109 (111).

tretung, die Standesförderung und die Standesaufsicht; das heißt, eine Pflegekammer soll

- als Standesvertretung die Stimme aller in Pflegeberufen arbeitenden Menschen sein und in dieser Funktion auch an der Rechtsetzung teilnehmen,
- als Standesförderung durch Fort- und Weiterbildungen und den Erlass entsprechender Ordnungen, Beratungen u. a. ein hohes Niveau der Pflege sichern und
- als Standesaufsicht Register über ihre Mitglieder führen, Berufspflichten in Berufsordnungen aufstellen, die Einhaltung dieser Pflichten überwachen und berufsrechtliche Verstöße verfolgen und sanktionieren.²²

Der vorliegende Sachstand befasst sich mit der Frage der Gesetzgebungskompetenz²³ des Bundes für Regelungen zu Pflegekammern als Körperschaft des öffentlichen Rechts. Anschließend wird auftragsgemäß auf die Einführung eines verpflichtenden Beruferegisters für Pflegekräfte einschließlich einiger Beispiele aus dem europäischen Ausland eingegangen.

3. Gesetzgebungskompetenz des Bundes für Regelungen zu Pflegekammern

Nach Art. 30 und 70 Abs. 1 Grundgesetz (GG)²⁴ haben grundsätzlich die Länder das Recht der Gesetzgebung, soweit das Grundgesetz nicht dem Bund Gesetzgebungsbefugnisse verleiht. Zuweisungen von Gesetzgebungskompetenzen an den Bund befinden sich vor allem in den Vorschriften über die ausschließliche (Art. 73 GG) und die konkurrierende Gesetzgebung (Art. 74 GG). Im Bereich der ausschließlichen Gesetzgebung des Bundes haben die Länder die Befugnis zur Gesetzgebung nur, wenn und soweit sie hierzu in einem Bundesgesetz ausdrücklich ermächtigt werden (Art. 71 GG). Im Bereich der konkurrierenden Gesetzgebung haben die Länder die Befugnis zur Gesetzgebung, solange und soweit der Bund nicht von seiner Gesetzgebungszuständigkeit durch Gesetz Gebrauch gemacht hat (Art. 72 Abs. 1 GG).

3.1. Ausschließliche Gesetzgebungskompetenz des Bundes für die Rechtsverhältnisse der Bundesbediensteten

Der Bund hat gem. Art. 73 Abs. 1 Nr. 8 GG für die Rechtsverhältnisse im öffentlichen Dienst des Bundes die ausschließliche Gesetzgebungskompetenz. In dieses öffentliche Dienstverhältnis fallen neben Beamtinnen und Beamten auch sonstige Beschäftigte wie Angestellte des Bundes. Das

22 Martini, Die Pflegekammer - Segen oder Fluch für die Pflegeberufe?, in: Wirtschaft und Verwaltung 2016, Heft 4, S. 253-274 (259 ff.), abrufbar unter https://www.uni-speyer.de/fileadmin/Lehrstuehle/Martini/2016_Pflegekammer_Typoskript_WuV.pdf; Hanika, Heinrich, Ihre erfolgreichen Pflegekammern in Deutschland und Europa, 2015, S. 82 ff.; Siehe auch § 3 HeilBG/Rheinland-Pfalz bzw. § 6 HeilBerG/NRW. Siehe zu Berufspflichtverletzungen Landespflegekammer Rheinland-Pfalz, Jahresbericht 2023 zu Verdachtsfällen von Berufspflichtverletzungen, abrufbar unter <https://pflegekammer-rlp.de/download/jahresbericht-2023-der-landespflegekammer-rheinland-pfalz-zu-verdachtsfaellen-von-berufspflichtverletzungen/?wpdmdl=50794&refresh=66b5c3b7543601723188151>.

23 Von der Gesetzgebungskompetenz, also der Zuständigkeit für den Erlass von Gesetzen bezüglich eines bestimmten Bereichs, ist die Kompetenz zur Ausführung dieser Gesetze zu trennen. In dem Zusammenhang sind die Art. 30 und 83 ff. GG maßgeblich.

24 Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland in der im Bundesgesetzblatt Teil III, Gliederungsnummer 100-1, veröffentlichten bereinigten Fassung, zuletzt geändert durch Artikel 1 des Gesetzes vom 19. Dezember 2022 (BGBl. I S. 2478).

Dienstrecht umfasst die Begründung und Beendigung des Dienstverhältnisses sowie die sich aus dem Dienstverhältnis ergebenden Rechte und Pflichten.²⁵ Demnach ist der Bund, bezogen auf die Pflegekräfte, mit denen er in einem öffentlich-rechtlichen Dienstverhältnis steht,²⁶ für das zugrunde liegende Dienstrecht zuständig. Diese ausschließliche Gesetzgebungskompetenz des Bundes „schließt hingegen nicht die Zuständigkeit ein, für den erfassten Personenkreis außerhalb des Dienstrechts stehende standesrechtliche Vorschriften zu erlassen oder die Zugehörigkeit zu einem Berufsverband zu regeln, soweit sich dessen Aufgaben auf den standesrechtlichen Bereich beschränken und nicht das Dienstverhältnis betreffen; das Dienstrecht und das Recht der Kammern für Heilberufe sind der Sache wie der Gesetzgebungskompetenz nach verschiedene Materien.“²⁷ Dienstrecht und Standesrecht sind daher klar zu trennen. Der Bundesgesetzgeber kann eine Verpflichtung zur Mitgliedschaft in einer Kammer nicht auf Grundlage des Art. 73 Abs. 1 Nr. 8 GG regeln, weil eine solche Verpflichtung das Standesrecht, nicht das Dienstrecht betrifft. Somit fällt die Regelung des Standesrechts – vorbehaltlich anderer Gesetzgebungskompetenzen des Bundes – grundsätzlich gem. Art. 30 und 70 GG in die Kompetenz der Länder. Diese können also standesrechtliche Regelungen einschließlich Pflichtmitgliedschaften regeln. Dabei hat die jeweilige Pflegekammer darauf zu achten, dass sie das Dienstverhältnis ihres Mitglieds zum Dienstherrn nicht unmittelbar mit ihren Vorschriften berührt.²⁸ Das Wirken einer Pflegekammer „kann aber unter Umständen in die unmittelbare Beziehung zwischen Dienstherrn und Dienstnehmer ausstrahlen, etwa durch Qualitätsrichtlinien und Disziplinarmaßnahmen sowie Weiterbildungsverpflichtungen, die eine Pflegekammer etabliert bzw. ergreift“.²⁹

3.2. Sperrwirkung bei der konkurrierenden Gesetzgebung

Eine bundesrechtliche Regelung im Rahmen der konkurrierenden Gesetzgebung entfaltet Sperrwirkung im Hinblick auf Landesrecht: „In dem Ausmaß, in dem der Bundesgesetzgeber von seiner Kompetenz Gebrauch gemacht hat, schließt er eine Landesgesetzgebung zum selben Gegenstand nach Art. 74 I GG entweder teilweise oder – bei erschöpfender Regelung – ganz aus.“³⁰ Hat der Bund von seiner ihm verliehenen konkurrierenden Gesetzgebungskompetenz wirksam Gebrauch gemacht, kann entsprechendes neues Landesrecht nicht mehr entstehen und erlassene Landesgesetze sind unzulässig und nichtig.³¹ Damit hat der Landesgesetzgeber im Bereich der

25 Wittreck, in: Dreier, Grundgesetzkommentar, 3. Auflage 2015, Art. 73 Rn. 57; siehe aber auch Seiler, in: Beck Onlinekommentar Grundgesetz, Art. 73 Rn. 38: „Art. 73 Abs. 1 Nr. 8 erfasst für Angestellte und Arbeiter nur die spezifischen Belange des öffentlichen Dienstes und lässt das übrige Arbeitsrecht unberührt.“

26 Dies betrifft z. B. Pflegekräfte in den Bundeswehrkrankenhäusern. In dem Fall liegt die Gesetzgebungskompetenz nach Art. 73 Abs. 1 Nr. 1 GG ausschließlich beim Bund.

27 OVG Niedersachsen, Urteil vom 22. August 2019, Az.: 8 LC 116/18, BeckRS 2019, 18785, Rn. 30 mit Verweis auf ein Urteil des Bundesverwaltungsgerichts (BVerwG) vom 25. November 1971, BVerwG I C 65.65.

28 Martini, Mario, Die Pflegekammer – verwaltungspolitische Sinnhaftigkeit und rechtliche Grenzen, 2014, S. 104, abrufbar unter <https://doi.org/10.3790/978-3-428-54093-8>; Hanika, Heinrich, Ihre erfolgreichen Pflegekammern in Deutschland und Europa, 2015, S. 148.

29 Martini, Mario, Die Pflegekammer – verwaltungspolitische Sinnhaftigkeit und rechtliche Grenzen, 2014, S. 104.

30 Wittreck, in: Dreier, Grundgesetzkommentar, 3. Auflage 2015, Art. 72 Rn. 30.

31 Kment, in: Jarass/Pieroth, Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, 18. Auflage 2024, Art. 72 Rn. 11.

konkurrierenden Gesetzgebung „*eigene Regelungen so auf bundesrechtliche Vorgaben abzustimmen, dass die Rechtsordnung nicht widersprüchlich wird bzw. konzeptionelle Entscheidungen des Bundesgesetzgebers nicht verfälscht oder unterlaufen werden.*“³²

3.3. Konkurrierende Gesetzgebungskompetenz des Bundes für die öffentliche Fürsorge

Dem Bund steht nach Art. 74 Abs. 1 Nr. 7 GG die konkurrierende Gesetzgebungskompetenz für die öffentliche Fürsorge mit Ausnahme des Heimrechts zu. Unter der öffentlichen Fürsorge wird die staatliche Unterstützung von Personen in Situationen zumindest potenzieller Bedürftigkeit verstanden.³³ Dazu gehören Maßnahmen, die die betroffenen Personen finanziell oder auf sonstige Weise unterstützen sowie präventiv einer Bedarfssituation vorbeugen.³⁴ Hierunter fällt klassischerweise das steuerfinanzierte Sozialrecht wie die Sozialhilfe und die Grundsicherung für Arbeitssuchende einschließlich Bürgergeld, aber eben auch der Jugendschutz.³⁵ Jedoch unterfallen die beitragsfinanzierten Sozialversicherungen nicht der öffentlichen Fürsorge.³⁶ Sie unterfallen der Regelung in Art. 74 Abs. 1 Nr. 12 GG (Sozialversicherung). Auch die hier zur Diskussion stehenden standesrechtlichen Fragen der Pflege sind nicht von der öffentlichen Fürsorge erfasst.³⁷

3.4. Konkurrierende Gesetzgebungskompetenz des Bundes für das Arbeitsrecht und die Sozialversicherung

3.4.1. Arbeitsrecht

Arbeitsrecht im Sinne des Art. 74 Abs. 1 Nr. 12 Alt. 1 GG erfasst das Recht der unselbstständigen Arbeitnehmenden in all seinen Facetten. Auf Art. 74 Abs. 1 Nr. 12 Alt. 1 GG kann der Bundesgesetzgeber alle Regelungen stützen, die das Individualarbeitsrecht, das Kollektivarbeitsrecht und das öffentliche Recht betreffen.³⁸ Innerhalb des Arbeitsrechts hat der Bundesgesetzgeber daher eine umfassende Gesetzgebungskompetenz in Bezug auf die Beziehung zwischen Arbeitgebenden und Arbeitnehmenden.³⁹ Dazu gehört nach der Rechtsprechung auch das Berufsausbildungsrecht, soweit das entsprechende Gesetzesvorhaben arbeitsvertragliche Regelungen betrifft.⁴⁰ Nicht

32 Waldhoff, Christian, Allgemeines Verwaltungsrecht: Zwangsmitgliedschaft in einer Pflegekammer nach Landesrecht, in: JuS 2020, S. 806-808 (807).

33 Seiler, in: Beck Onlinekommentar Grundgesetz, 58. Edition, Stand: 15. Juni 2024, Art. 74 Rn. 13.

34 Broemel, in: von Münch/König, Grundgesetz-Kommentar, 7. Auflage 2021, § 74 Rn. 27.

35 Wittreck, in: Dreier, Grundgesetzkommentar, 3. Auflage 2015, Art. 74 Rn. 36 ff.

36 Martini, Mario, Die Pflegekammer – verwaltungspolitische Sinnhaftigkeit und rechtliche Grenzen, 2016, S. 111.

37 Vgl. Martini, Mario, Die Pflegekammer – verwaltungspolitische Sinnhaftigkeit und rechtliche Grenzen, 2016, S. 111.

38 Vgl. BVerfGE 106, 62 (132f.).

39 BVerfGE 106, 62 (132).

40 BVerfGE 106, 62 (133).

davon erfasst wird jedoch die Festlegung von konkreten Ausbildungsinhalten.⁴¹ Die Berufsausbildung innerhalb der Wirtschaft unterfällt dagegen dem Recht der Wirtschaft nach Art. 74 Nr. 11 GG.⁴²

Davon zu unterscheiden und für Pflegekammern umso relevanter ist das berufliche Weiterbildungsrecht, welches ein bereits bestehendes Arbeitsverhältnis voraussetzt, sodass eine Maßnahme diesbezüglich unter Art. 74 Abs. 1 Nr. 12 Alt. 1 GG subsumiert werden könnte.⁴³ Der Begriff der beruflichen Weiterbildung ist breit gefasst und dient laut dem Bundesverfassungsgericht *„in erster Linie der Persönlichkeitsentwicklung des Arbeitnehmers und weniger dem Erlernen konkret berufsbezogener Fertigkeiten und Kenntnissen“*⁴⁴. Dies schließt den Erwerb von berufsbezogenen Kenntnissen jedoch nicht aus.⁴⁵ Jedenfalls müssen die erlernten Kenntnisse und Fähigkeiten zumindest mittelbar im Beruf verwendet werden können.⁴⁶

Der Bund könnte somit Regelungen zur beruflichen Weiterbildung von Pflegekräften in einem abhängigen Arbeitsverhältnis auf Art. 74 Abs. 1 Nr. 12 Alt. 1 GG stützen. Da er von dieser Gesetzgebungskompetenz bisher nicht mit Sperrwirkung Gebrauch gemacht hat (Art. 72 Abs. 1 GG), konnten die Länder entsprechende Weiterbildungsmaßnahmen selbst regeln.⁴⁷ Insbesondere führen die Rechtsprechung und die Literatur dazu aus, dass der Bund noch keine Rechtsverordnungen für die Pflege im Rahmen der §§ 53 ff. Berufsbildungsgesetz (BBiG)⁴⁸ erlassen hat.⁴⁹ Entscheidend ist aber, dass Art. 74 Abs. 1 Nr. 12 Alt. 1 GG nur bzgl. der Regelungen von beruflichen Weiterbildungsverpflichtungen für Pflegefachkräfte in einem abhängigen Arbeitsverhältnis maßgeblich wäre.

3.4.2. Sozialversicherung

Gemäß Art. 74 Abs. 1 Nr. 12 Alt. 2 GG hat der Bund neben dem Arbeitsrecht die Gesetzgebungskompetenz für das Sozialversicherungsrecht. Der Begriff der Sozialversicherung umfasst die beitragspflichtige Versicherung bestimmter sozialer Risiken wie Krankheit, Alter, Invalidität, Unfall,

41 BVerfGE 106, 62 (133).

42 Degenhart, in: Sachs, GG, 9. Auflage 2021, Art. 74 Rn. 50.

43 BVerfGE 77, 308 (329 ff.); VfGBbg, Urteil vom 14. Juli 1994 - 8/94 -, juris, Rn. 33; OVG Niedersachsen, Urteil vom 22. August 2019 - 8 LC 116/18, Rn. 44.

44 BVerfGE 77, 308 (330).

45 BAG, Urteil vom 24. Oktober 1995 - 9 AZR 244/94 -, juris, Rn. 24.

46 BAG, Urteil vom 24. Oktober 1995 - 9 AZR 244/94 -, juris, Rn. 24.

47 zuletzt OVG Niedersachsen, Urteil vom 22. August 2019 - 8 LC 116/18, Rn. 44; BVerfGE 77, 308 (329 f.).

48 Berufsbildungsgesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 4. Mai 2020 (BGBl. I S. 920), das zuletzt durch Artikel 2 des Gesetzes vom 19. Juli 2024 (BGBl. 2024 I Nr. 246) geändert worden ist.

49 OVG Niedersachsen, Urteil vom 22. August 2019 - 8 LC 116/18, Rn. 44; Martini, Mario, Die Pflegekammer – verwaltungspolitische Sinnhaftigkeit und rechtliche Grenzen, 2016, S. 110.

Arbeitslosigkeit und Pflegebedürftigkeit und damit auch die Kranken- und Pflegeversicherung.⁵⁰ Es können auch neue Lebenssachverhalte einbezogen werden, soweit die wesentlichen Strukturmerkmale der klassischen Sozialversicherung, insbesondere in der organisatorischen Durchführung und in Bezug auf die abzudeckenden Risiken, gewahrt bleiben.⁵¹ Über diese klassische Sozialversicherung hinaus begründet Art. 74 Abs. 1 Nr. 12 Alt. 2 GG aber keine generelle Bundeskompetenz für alle Fragen der sozialen Sicherheit.⁵² Die Kammern als Standesvertretung, -förderung und -aufsicht für die Pflegeberufe in Selbstverwaltung begründen Rechte und Pflichten für ihre Mitglieder und vertreten ihre Interessen. Sie sichern kein soziales Risiko im Rahmen einer Sozialversicherung ab. Damit wäre der Regelungsbereich Pflegekammer zunächst nicht von Art. 74 Abs. 1 Nr. 12 Alt. 2 GG umfasst, und es bliebe bei der Gesetzgebungskompetenz der Länder.

Zu bedenken ist aber, dass sich die Bundeskompetenz nach Art. 74 Abs. 1 Nr. 12 Alt. 2 GG „auf sämtliche mit der Sozialversicherung zusammenhängenden organisationsrechtlichen Fragen“ erstreckt.⁵³ Von solchen organisationsrechtlichen Fragen umfasst sind auch Regelungen zur Qualitätssicherung und -kontrolle.⁵⁴ So kann der Bund Standardisierungsregelungen zur Qualitätssicherung der erbrachten Leistung schaffen.⁵⁵ Hiervon hat er Gebrauch gemacht (z. B. im Sozialgesetzbuch Fünftes Buch – Gesetzliche Krankenversicherung, SGB V⁵⁶ und Sozialgesetzbuch Elftes Buch – Soziale Pflegeversicherung, SGB XI⁵⁷). Zentrale Normen wie § 135a bzw. § 70 SGB V betonen, dass die Krankenkassen und Leistungserbringer die Qualität ihrer Leistungen sichern und weiterentwickeln müssen.⁵⁸ Konkret verpflichtet § 132a Abs. 1 S. 4 Nr. 2 SGB V den Spitzenverband Bund der Krankenkassen und die für die Wahrnehmung der Interessen von Pflegediensten maßgeblichen Spitzenorganisationen auf Bundesebene im Bereich der häuslichen Krankenpflege, Maßnahmen zur Qualitätssicherung und Fortbildung in einer Rahmenempfehlung aufzunehmen. Ausdrücklich regeln § 132a Abs. 4 S. 2 ff. SGB V Sanktionsmöglichkeiten, wenn der Leistungserbringer die vertraglich vereinbarte Fortbildung nicht nachweist, und zwar in Form von

50 Seiler, in: Beck Onlinekommentar Grundgesetz, 58. Edition, Stand: 15. Juni 2024, Art. 74 Rn. 52.

51 BVerfG, Beschluss vom 8. April 1987 – 2 BvR 935/82, BeckRS 1987, 111185; Wittreck, in: Dreier, Grundgesetzkommentar, 3. Auflage 2015, Art. 74 Rn. 61.

52 Uhle, in: Dürig/Herzog/Scholz, Grundgesetz-Kommentar, Werkstand: 103. EL Januar 2024, Art. 74 Rn. 299; Seiler, in: Beck Onlinekommentar Grundgesetz, 58. Edition, Stand: 15. Juni 2024, Art. 74 Rn. 52.

53 BVerfG, Beschluss vom 18. Juli 2005 – 2 BvF 2/01 –, BeckRS 2006, 21608 Rn. 94.

54 OVG Niedersachsen, Urteil vom 22. August 2019 - 8 LC 116/18, Rn. 45; Martini, Mario, Die Pflegekammer – veraltungspolitische Sinnhaftigkeit und rechtliche Grenzen, 2014, S. 112 f.

55 Martini, Mario, Die Pflegekammer – veraltungspolitische Sinnhaftigkeit und rechtliche Grenzen, 2014, S. 113; Hanika, Heinrich, Ihre erfolgreichen Pflegekammern in Deutschland und Europa, 2015, S. 149.

56 Das Fünfte Buch Sozialgesetzbuch – Gesetzliche Krankenversicherung – (Artikel 1 des Gesetzes vom 20. Dezember 1988, BGBl. I S. 2477, 2482), zuletzt geändert durch Artikel 3 des Gesetzes vom 30. Juli 2024 (BGBl. 2024 I Nr. 254)

57 Das Elfte Buch Sozialgesetzbuch – Soziale Pflegeversicherung – (Artikel 1 des Gesetzes vom 26. Mai 1994, BGBl. I S. 1014, 1015), zuletzt geändert durch Artikel 4 des Gesetzes vom 30. Mai 2024 (BGBl. 2024 I Nr. 173).

58 Heberlein, in: Beck Onlinekommentar Sozialrecht, 73. Edition, Stand: 1. Juni 2024, SGB V, § 135a Rn. 1.

Vergütungsabschlüssen bis hin zu einer Kündigung des Leistungsvertrages zwischen den Krankenkassen und dem Leistungserbringer. Auch im Bereich der sozialen Pflegeversicherung befindet sich in § 112 Abs. 1 SGB XI der Grundsatz, dass die Träger der Pflegeeinrichtungen für die Qualität der Leistungen ihrer Einrichtungen einschließlich der Sicherung und Weiterentwicklung der Pflegequalität verantwortlich sind. Die jeweiligen Qualitätsmaßstäbe werden gem. § 113 SGB XI durch Vereinbarungen von bestimmten Interessensvereinigungen und -verbänden in der Pflege entwickelt. Zudem müssen die Rahmenverträge zwischen Landesverbänden der Pflegekassen und die in einem Bundesland tätigen Vereinigungen der Einrichtungsträger Grundsätze der personellen und sachlichen Ausstattung der Pflegeeinrichtungen enthalten (§ 75 Abs. 2 Nr. 3 SGB XI).

Nach überwiegender Ansicht hat der Bundesgesetzgeber mit den bundesgesetzlichen Regelungen zur Qualitätssicherung in der Pflege nicht den Anspruch verbunden, „eine berufliche Selbstorganisation der Pflegekräfte einschließlich der Aufgabenzuweisungen in den Bereichen berufsständischer Fort- und Weiterbildung obsolet werden zu lassen“.⁵⁹ So wird z. B. in Bezug auf § 75 Abs. 1 SGB XI betont: „Von dieser bundesgesetzlichen Regelungsbefugnis können und dürfen die Länder auch in etwaigen Aufgabenzuweisungen zugunsten einer Pflegekammer nicht abweichen. Die Zielrichtungen einer Pflegekammer als Selbstverwaltung einer Berufsgruppe, die das personelle Rückgrat der sozialen Pflegeversicherung bildet, sind aber von den Anforderungen der Qualitätssicherung eines solidarisch finanzierten Versicherungssystems zu trennen.“⁶⁰ Die Regelung beruflicher Qualitätsanforderungen an die Pflegekräfte fällt danach nicht in den Sachbereich Sozialversicherung (Art. 74 Abs. 1 Nr. 12 GG), so dass es bei der Gesetzgebungskompetenz der Länder bliebe (Art. 70 und 30 GG).⁶¹

Nach anderer Ansicht sind Regelungen zur Qualitätssicherung und -kontrolle aus dem Regelungsbereich einer Pflegekammer auf Landesebene ausgenommen, da der Bundesgesetzgeber abschließend tätig geworden sei: „Es trifft zu, dass die Leistungskontrolle nach dem SGB V [...] sich im Wesentlichen auf die Leistungserbringer erstreckt. [...] Das ändert aber nichts an der Tatsache, dass sich die bundesgesetzlich vorgeschriebene Leistungskontrolle auf die Arbeit der Pflegenden erstreckt, die ja für die Leistungserbringer leisten“.⁶²

Die bundesgesetzlichen Regelungen zur Qualitätssicherung stehen also nach überwiegender Auffassung der oben erwähnten Gesetzgebungskompetenz der Länder nicht entgegen, da sich die

59 OVG Niedersachsen, Urteil vom 22. August 2019 - 8 LC 116/18, Rn. 52.

60 Martini, Mario, Die Pflegekammer – verwaltungspolitische Sinnhaftigkeit und rechtliche Grenzen, 2016, S. 116.

61 Martini, Mario, Die Pflegekammer – verwaltungspolitische Sinnhaftigkeit und rechtliche Grenzen, 2016, S. 117; Hanika, Heinrich, Ihre erfolgreichen Pflegekammern in Deutschland und Europa, 2015, S. 150; OVG Niedersachsen, Urteil vom 22. August 2019 - 8 LC 116/18, Rn. 45 ff.

62 Deter, Erich, Rechtliche Zulässigkeit und mögliche Kompetenzen einer Pflegekammer in Niedersachsen, 2012, S. 22 und 37.

Regelungswirkung und der Adressatenkreis unterscheiden.⁶³ Die bundesgesetzlichen Regelungen haben Auswirkungen auf das Verhältnis zwischen Leistungserbringern und Leistungsberechtigten und dienen damit der Leistungsfähigkeit der Sozialversicherung und dem Gesundheitsschutz der Bevölkerung⁶⁴. Mit den Regelungen angesprochen wird nicht die einzelne Pflegekraft, sondern der jeweilige Leistungserbringer als die Arbeitgeberin oder der Arbeitgeber der Pflegekraft.⁶⁵ Im Gegensatz dazu hat eine Landespflegekammer, wenn sie Regelungen zur Fortbildung aufstellt, „das Interesse an einer beruflichen Fortbildung als Instrument der Personalentwicklung und des Ansehens des Berufsstandes in der Öffentlichkeit im Blick“.⁶⁶

Im Ergebnis können die Länderpflegekammern den Leistungserbringern – im Gegensatz zum Bund – keine verbindlichen Qualitätsverpflichtungen vorschreiben.⁶⁷ Die Landespflegekammern haben jedoch nach überwiegender Ansicht derzeit die Möglichkeit – im Sinne der berufsständischen Interessen –, die Pflegekräfte als ihre Mitglieder unmittelbar in die Pflicht zu nehmen.⁶⁸

3.5. Konkurrierende Gesetzgebungskompetenz des Bundes für die Zulassung zu Heilberufen

Der Bund verfügt gemäß Art. 74 Abs. 1 Nr. 19 Alt. 2 GG über die konkurrierende Gesetzgebungskompetenz bei der Zulassung zu Heilberufen und zum Heilgewerbe.⁶⁹ Zu den Heilberufen gehören außer den in Art. 74 Abs. 1 Nr. 19 Alt. 1 GG ausdrücklich genannten ärztlichen Heilberufen

-
- 63 OVG Niedersachsen, Urteil vom 22. August 2019 - 8 LC 116/18, Rn. 49.; Martini, Mario, Die Pflegekammer – verwaltungspolitische Sinnhaftigkeit und rechtliche Grenzen, 2014, S. 114; Hanika, Heinrich, Ihre erfolgreichen Pflegekammern in Deutschland und Europa, 2015, S. 150; Roßbruch, Robert, Zur Errichtung von Pflegekammern - Der Wahnsinn der Pflegekammergegner hat Methode, in: Gesundheit und Pflege 2014 (2), S. 53-58 (56).
- 64 OVG Niedersachsen, Urteil vom 22. August 2019 - 8 LC 116/18, Rn. 49; Martini, Mario, Die Pflegekammer – verwaltungspolitische Sinnhaftigkeit und rechtliche Grenzen, 2014, S. 114; Hanika, Heinrich, Ihre erfolgreichen Pflegekammern in Deutschland und Europa, 2015, S. 150; Roßbruch, Robert, Zur Errichtung von Pflegekammern - Der Wahnsinn der Pflegekammergegner hat Methode, in: Gesundheit und Pflege 2014 (2), S. 53-58 (56); für § 132a SGB V siehe Beschlussempfehlung und Bericht des Ausschusses für Gesundheit, BT-Drs. 13/7264 vom 19. März 1997, S. 68.
- 65 Martini, Mario, Die Pflegekammer – verwaltungspolitische Sinnhaftigkeit und rechtliche Grenzen, 2014, S. 114.
- 66 Martini, Mario, Die Pflegekammer – verwaltungspolitische Sinnhaftigkeit und rechtliche Grenzen, 2016, S. 114. Siehe auch Waldhoff, Christian, Allgemeines Verwaltungsrecht: Zwangsmitgliedschaft in einer Pflegekammer nach Landesrecht, in: Juristische Schulung (JuS) 2020, S. 806-808 (807).
- 67 Martini, Mario, Die Pflegekammer – verwaltungspolitische Sinnhaftigkeit und rechtliche Grenzen, 2016, S. 117.
- 68 OVG Niedersachsen, Urteil vom 22. August 2019 - 8 LC 116/18, Rn. 96; Martini, Mario, Die Pflegekammer – verwaltungspolitische Sinnhaftigkeit und rechtliche Grenzen, 2016, S. 117. Siehe z. B. die am 1. Januar 2020 in Kraft getretene Berufsordnung der Landespflegekammer Rheinland-Pfalz, abrufbar unter <https://pflegekammer-rlp.de/download/berufsordnung-pdf/?wpdmdl=5786&refresh=66ea76354035d1726641717>, mit dem Ziel „die Qualität der pflegerischen Tätigkeit im Interesse der Gesundheit der Bevölkerung durch fachliche und pflegerische Standards zu regeln“. Den Mitgliedern werden allgemeine Berufspflichten auferlegt, so z. B., dass sie zur „Sicherstellung der Kommunikation die für die Berufsausübung erforderliche Sprachkompetenz aufweisen.“
- 69 Das Berufsrecht wird als Teil des Wirtschaftsrechts (Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG) gesehen, soweit es Gewerbe- und Handwerksrecht ist. Für das Berufsrecht der Heilberufe ist Art. 74 Abs. 1 Nr. 19 als speziellere Regelung anwendbar. Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG tritt insoweit zurück. Näher Kment, in: Jarass/Piero, Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, 18. Auflage 2024, Rn. 24.

auch alle anderen Berufe auf dem Gebiet der Heilkunde. Hierunter fallen auch Pflegekräfte wie beispielsweise Altenpflegekräfte und Krankenpflegekräfte.⁷⁰ Art. 74 Abs. 1 Nr. 19 Alt. 2 GG bezieht sich ausdrücklich auf die Berufszulassung⁷¹ und meint die Berufszugangsschranken im Gegensatz zu Berufsausübungsregelungen.⁷² Dies wird auch deutlich im Vergleich zum Wortlaut des Art. 74 Abs. 1 Nr. 1 GG, der für den Berufszweig der Rechtsanwälte den Berufsstand „Rechtsanwaltschaft“ benennt und damit weiter gefasst ist.⁷³ Entsprechend ist die Bundesrechtsanwaltskammer eine Körperschaft des öffentlichen Rechts, die ihre gesetzliche Grundlage in den §§ 175 ff. Bundesrechtsanwaltsordnung (BRAO)⁷⁴ findet.⁷⁵ Der für die Heilberufe somit eng auszulegende Begriff der Berufszulassung dagegen umfasst die Gestattung der Berufsaufnahme, ihre Aufhebung sowie das zur Zulassung gehörende Prüfungswesen einschließlich der Voraussetzungen für den Zugang zur Ausbildung.⁷⁶ Die heilkundliche Berufsausübung dagegen liegt nicht in der Gesetzgebungskompetenz des Bundes, sondern des Landes.⁷⁷

Der Bund hat im Hinblick auf die Pflegekräfte von seiner Vorrangkompetenz Gebrauch gemacht und ihre Berufszulassung im Gesetz über die Pflegeberufe vom 17. Juli 2017 (PflBG)⁷⁸ geregelt.⁷⁹ Nach den §§ 1 ff. PflBG ist das Führen der entsprechenden Berufsbezeichnung als Pflegefachkraft

-
- 70 Broemel, in: von Münch/König, Grundgesetz-Kommentar, 7. Auflage 2021, § 74 Rn. 72. Nicht erfasst sind aber Pflegehelfende: Seiler, in: Beck Onlinekommentar Grundgesetz, 58. Edition, Stand: 15. Juni 2024, Art. 74 Rn. 71.1.
- 71 Wittreck, in: Dreier, Grundgesetzkommentar, 3. Auflage 2015, Art. 74 Rn. 87.
- 72 Broemel, in: von Münch/König, Grundgesetz-Kommentar, 7. Auflage 2021, § 74 Rn. 72.
- 73 Martini, Mario, Die Pflegekammer – verwaltungspolitische Sinnhaftigkeit und rechtliche Grenzen, 2014, S. 106.
- 74 Bundesrechtsanwaltsordnung in der im Bundesgesetzblatt Teil III, Gliederungsnummer 303-8, veröffentlichten bereinigten Fassung, zuletzt geändert durch Artikel 1 des Gesetzes vom 17. Januar 2024 (BGBl. 2024 I Nr. 12).
- 75 Näher zur Bundesrechtsanwaltskammer als Dachorganisation der einzelnen Rechtsanwaltskammern nach den §§ 60 ff. BRAO siehe Bundesrechtsanwaltskammer, abrufbar unter <https://www.brak.de/die-brak/>. Siehe auch Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG (Recht der Wirtschaft), das darauf beruhende Gesetz zur vorläufigen Regelung des Rechts der Industrie- und Handelskammern sowie die Industrie- und Handelskammern.
- 76 BVerfG, Urteil vom 24. Oktober 2002 - 2 BvF 1/01, BeckRS 2002, 23985, Rn. 126; Wittreck, in: Dreier, Grundgesetzkommentar, 3. Auflage 2015, Art. 74 Rn. 87; Hanika, Heinrich, Ihre erfolgreichen Pflegekammern in Deutschland und Europa, 2015, S. 148.
- 77 Wittreck, in: Dreier, Grundgesetzkommentar, 3. Auflage 2015, Art. 74 Rn. 87. Hier wird für die ärztliche Berufsausübung ausdrücklich die Verkammerung als in der Gesetzgebungskompetenz des Landes liegend genannt und verwiesen auf BVerwG, Urteil vom 25. 11. 1971 - I C 65/65.
- 78 Gesetz über die Pflegeberufe (Pflegeberufegesetz – PflBG) vom 17. Juli 2017 (BGBl. I S. 2581), zuletzt geändert durch Artikel 2a des Gesetzes vom 12. Dezember 2023 (BGBl. 2023 I Nr. 359).
- 79 Das BVerfG, Urteil vom 24. Oktober 2002 - 2 BvF 1/01, BeckRS 2002, 23985, hat im Rahmen des Altenpflegegesetzes im Jahr 2002 entschieden: „[...] kann es dem Zulassungsgesetzgeber nicht verwehrt sein, überhaupt Anforderungen an die Ausbildung zu stellen, um so die das Berufsbild ausmachenden Qualitätsstandards zu vereinheitlichen. Die Substanz des Ausbildungsrechts muss zwar den Ländern vorbehalten bleiben, die Regelung von Mindeststandards ist hingegen noch unmittelbar zulassungsrelevant und damit kompetenzgemäß. Nur auf diese Weise ist es möglich, ein bestimmtes fachliches Niveau der Berufsangehörigen, und damit des Berufs, sicherzustellen.“ (Rn. 126).

nur erlaubt, wenn bestimmte Voraussetzungen, wie beispielsweise das Absolvieren der Ausbildung mit staatlicher Abschlussprüfung⁸⁰ und die Zuverlässigkeit, erfüllt sind. Die Erlaubnis zum Führen der Berufsbezeichnung wird bei Erfüllung der Voraussetzungen auf Antrag von der zuständigen Behörde erteilt. Unter bestimmten Umständen, wie einer Ungeeignetheit aus gesundheitlichen Gründen oder Unzuverlässigkeit, wird die Erlaubnis zurückgenommen, widerrufen oder sie ruht. Nach Art. 83 und 84 GG führen die Länder die Bundesgesetze als eigene Angelegenheit aus, soweit das GG nichts anderes bestimmt oder zulässt, und sie regeln die Einrichtung der Behörden und das Verwaltungsverfahren. § 49 PflBG legt somit deklaratorisch fest, dass die Länder die zur Durchführung dieses Gesetzes zuständigen Behörden bestimmen, so dass die Länder auch die Behörden für die Erteilung und den Entzug der Berufserlaubnis festlegen.⁸¹ Dementsprechend sind in Berlin das Landesamt für Gesundheit und Soziales, in Hessen das Landesamt für Gesundheit und Pflege und in Rheinland-Pfalz das Landesamt für Soziales, Jugend und Versorgung zuständig.⁸² Die Berechtigung zum Führen der Weiterbildungsbezeichnung und ein Entzug dieser Berechtigung erfolgt in Rheinland-Pfalz durch die Landespflegekammer.⁸³

Die Länder können also keine Regelungen auf dem Gebiet der Berufszulassung für Heilberufe erlassen, soweit sie bereits mit dem PflBG erfolgt sind („solange und soweit“ nach Art. 72 Abs. 1 GG). Von der vorrangigen Bundeskompetenz für die Berufszulassung zu unterscheiden sind Regelungen, die lediglich weitergehend an die Berufszulassung anknüpfen.⁸⁴ So knüpft die Zugehörigkeit zu einer Kammer an die bereits bestehende Berufszulassung an, ist aber Teil der Ausgestaltung der Berufsausübung.⁸⁵ Demnach ist eine Pflichtmitgliedschaft von zugelassenen Pflegekräften bei Landespflegekammern möglich. Auch Regelungen der pflegerischen Fort- und Weiterbildung im Anschluss an die Berufszulassung zur Pflegekraft einschließlich möglicher Zusatzbezeichnungen zu den bestehenden Pflegeberufen werden nicht als Teil der Berufszulassung,

80 Vgl. Regelungen zur Ausbildung, §§ 5 bis 39a PflBG.

81 Dies entspricht dem Grundsatz aus Art. 83 GG, wonach die Länder grundsätzlich für die Ausführung von Bundesrecht zuständig sind. § 49 PflBG hat dementsprechend lediglich deklaratorische Wirkung, siehe Heinz Haage, Kommentar Pflegeberufegesetz, 1. Online-Auflage 2019, PflBG, § 49.

82 Vgl. § 2 Abs. 1 i. V. m. Anlage 3 Nr. 6 Gesetz über die Errichtung eines Landesamtes für Gesundheit und Soziales Berlin und eines Landesamtes für Arbeitsschutz, Gesundheitsschutz und technische Sicherheit Berlin vom 12. November 1997, zuletzt geändert durch Artikel 2 des Gesetzes vom 10.05.2024 (GVBl. S. 134).

83 Landespflegekammer Rheinland-Pfalz, § 26 Weiterbildungsordnung, 30. September 2021, abrufbar unter <https://pflegekammer-rlp.de/download/weiterbildungsordnung-wbo-pdf/?wpdmdl=5863&refresh=66b5c3b761f021723188151>.

84 Martini, Mario, Die Pflegekammer – verwaltungspolitische Sinnhaftigkeit und rechtliche Grenzen, 2016, S. 107; Hanika, Heinrich, Ihre erfolgreichen Pflegekammern in Deutschland und Europa, 2015, S. 148.

85 Martini, Mario, Die Pflegekammer – verwaltungspolitische Sinnhaftigkeit und rechtliche Grenzen, 2016, S. 107; Seiler, in: Beck Onlinekommentar Grundgesetz, 58. Edition, Stand: 15. Juni 2024, Art. 74 Rn. 71; Wittreck, in: Dreier, Grundgesetzkommentar, 3. Auflage 2015, Art. 74 Rn. 87.

sondern der Berufsausübung eingeordnet.⁸⁶ Bei solchen Zusatzbezeichnungen geht es nicht um die Ausübung eines weiteren Berufs, „sondern um die Gestaltung einer beruflichen Tätigkeit und den Ausweis zusätzlichen Qualifikationserwerbs.“⁸⁷ Wie erläutert, steht dem Bund auf dem Gebiet der Berufsausübung keine Gesetzgebungskompetenz zu, sodass die Länder auf dem Gebiet gesetzgeberisch tätig werden können.

3.6. Fazit

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass dem Bund die Gesetzgebungskompetenz hinsichtlich folgender eng umgrenzter Bereiche zusteht:

- Zulassungsregelungen zu den Heilberufen
- arbeitsrechtliche Regelungen hinsichtlich der beruflichen Fort- und Weiterbildung im Verhältnis der Arbeitgeberin bzw. des Arbeitgebers und der einzelnen Pflegekraft bei abhängiger Beschäftigung, ggf. auch in Form einer Verkammerung
- Qualitätssicherung im Bereich der Sozialversicherungen gegenüber den Einrichtungen als Leistungserbringer

Die den derzeitigen Landespflegekammern zugewiesenen Aufgaben müssen also „den kompetenzrechtlichen Anforderungen des Grundgesetzes genügen“.⁸⁸ Je nach Ausgestaltung weiterer bundesgesetzlicher Regelungen könnten dem Landesgesetzgeber und den Landespflegekammern Aufgaben verschlossen bleiben. Vorgaben des Bundesgesetzgebers zur Qualität in der Pflege und zu etwaigen arbeitsrechtlichen Weiterbildungsvorgaben können die Landesgesetzgeber und die Landespflegekammern nicht aushebeln.

Von der Gesetzgebungskompetenz, also der Zuständigkeit für den Erlass von Gesetzen bezüglich eines bestimmten Bereichs, ist die Kompetenz zur Ausführung dieser Gesetze zu trennen. Gesetze, die in der Zuständigkeit der Länder liegen, werden auf Grundlage der Art. 30, 83 GG von diesen ausgeführt. Nach Art. 83 GG werden Bundesgesetze ebenfalls grundsätzlich von den Ländern als eigene Angelegenheit ausgeführt, soweit das Grundgesetz nichts anderes regelt. Geprüft werden kann aber auch, ob die Gesetzesausführung bundesunmittelbaren Körperschaften zugewiesen werden könnte: (Art. 87 Abs. 3 S. 1 GG).⁸⁹ Würde der Bund die Gesetzgebungskompetenz nach Art. 74 Abs. 1 Nr. 12 Alt. 1 GG für eine Verkammerung abhängig beschäftigter Pflegekräfte

86 OVG Niedersachsen, Urteil vom 22. August 2019 - 8 LC 116/18, Rn. 42; Martini, Mario, Die Pflegekammer – veraltungspolitische Sinnhaftigkeit und rechtliche Grenzen, 2016, S. 107 ff.; Wittreck, in: Dreier, Grundgesetzkommentar, 3. Auflage 2015, Art. 74 Rn. 87; Roßbruch, Robert, Zur Errichtung von Pflegekammern - Der Wahnsinn der Pflegekammergegner hat Methode, in: Gesundheit und Pflege 2014 (2), S. 53-58 (56), abrufbar unter <https://www.htwsaar.de/sowi/fakultaet/personen/prof-dr-robert-rossbruch/veroeffentlichungen/zur-errichtung-von-pflegekammern-der-wahnsinn-der-pflegekammergegner-hat-methode>; Degenharat, in: Sachs, Grundgesetz, 9. Auflage 2021, § 74a Rn. 86.

87 Hanika, Heinrich, Ihre erfolgreichen Pflegekammern in Deutschland und Europa, 2015, S. 149.

88 Martini, Mario, Die Pflegekammer – veraltungspolitische Sinnhaftigkeit und rechtliche Grenzen, 2014, S. 102.

89 Weitere Einzelheiten in Bezug auf die Errichtung von Kammern Kluth, Winfried, Handbuch des Kammerrechts, 2. Auflage 2011, S. 121.

nutzen, wäre dies vor allem in der Form denkbar, dass die gesetzliche Regelung mit entsprechenden Vorgaben die Einrichtung der Kammern auf Landesebene vorsieht.

4. Die Frage der Einrichtung eines verpflichtenden Berufsregisters

4.1. Zur Zielrichtung eines Berufsregisters

Von der Diskussion um die Einrichtung von Pflegekammern abgesehen, könnte zur Verbesserung der pflegerischen Versorgung an die Errichtung eines bundesweit verpflichtenden Berufsregisters gedacht werden.⁹⁰ Mitglieder bei den beiden bestehenden Landespflegekammern sind bereits verpflichtet, sich dort zu registrieren.⁹¹ Neben den persönlichen Angaben sind vor allem die Berechtigung zur Berufsausübung und zur Führung der Berufsbezeichnung sowie erlangte staatlich anerkannte Weiterbildungsbezeichnungen erforderlich. NRW fordert auch Angaben zu den Arbeitgebenden bzw. zur Selbstständigkeit einschließlich einer Erklärung über einen ausreichenden Deckungsschutz aus bestehender Berufshaftpflichtversicherung sowie Art und Gebiet bzw. Tätigkeitsfeld der Berufsausübung. Diese Registrierungen werden intern von der jeweiligen Kammer geführt. Die Öffentlichkeit kann auf diese Register nicht zugreifen. Auch Bayern hat mit dem Gesetz zur Änderung des Pflegendenvereinigungsgesetzes und des Landesgesundheitsratsgesetzes vom 8. Juli 2024⁹² ein verpflichtendes Berufsregister für Pflegekräfte geschaffen.⁹³ Die zugrundeliegende Regelung tritt am 1. Juni 2025 in Kraft. Das Register wird vom VdPB geführt werden.⁹⁴ Auch dieses Register wird nicht öffentlich einsehbar sein. Geregelt ist vielmehr, dass Daten nur an andere Behörden übermittelt werden dürfen, soweit dies erforderlich ist, um der Förderung und Sicherstellung der Pflegequalität und der pflegerischen Versorgung in Bayern zu dienen (Art. 7 Abs. 2 Bayerisches Pflegendenvereinigungsgesetz-BayPfleG/2025). Auch wenn der Bundesgesetzgeber mit dem PflBG Regelungen für die Erteilung und die Rücknahme der Berufsbezeichnung als Teil der Berufszulassung geschaffen hat, dürfte damit mangels konkreter Ausgestaltung des Nachweises im Hinblick auf ein verpflichtendes Register bisher keine Sperrwirkung gegenüber den Ländern eingetreten sein.⁹⁵

90 Schwinger, Antje, Pflegekammer – Fortschritt oder neue Bürokratie? Ein Blick nach Großbritannien und Schweden, in: Gesundheits- und Sozialpolitik (G&S) 2016 (1), S. 44-51.

91 Meldeordnung der Landespflegekammer Rheinland-Pfalz, 2024, abrufbar unter https://pflegekammer-rlp.de/download/meldeordnung-2024_landespfegekammer-rheinland-pfalz-pdf/?wpdmdl=5715&refresh=66e28b738b8591726122867 bzw. Meldeordnung der Pflegekammer Nordrhein-Westfalen (Meldeordnung – MeldeO) vom 22. Juni 2023, abrufbar unter https://www.pfegekammer-nrw.de/wp-content/uploads/2024/03/2023-06-22_Meldeordnung.pdf.

92 Bayerisches GVBl. 2024, S. 205.

93 BR 24, Neues Berufsregister für Pflegekräfte: Was soll es bringen?, 1. April 2024, abrufbar unter <https://www.br.de/nachrichten/bayern/neues-berufsregister-fuer-pflegekraefte-was-soll-es-bringen.U8KR97K>.

94 Art. 7 Gesetz zur Änderung des Pflegendenvereinigungsgesetzes und des Landesgesundheitsratsgesetzes vom 8. Juli 2024.

95 Soweit auch Angaben zu pflegerischen Fort- und Weiterbildungsbezeichnungen in einem der drei genannten Register (Bayern, NRW, Rheinland-Pfalz) enthalten sind, dürfte die originäre Gesetzgebungskompetenz des Landes (Berufsausübung) zum Tragen kommen.

Eine bundesweit verpflichtende Registrierung von Pflegekräften kann dazu beitragen, Qualifikationen der Pflegekräfte zu erfassen und so dem Gesundheitsschutz der Bevölkerung zu dienen. Erste und grundlegende Voraussetzung für die Registrierung wäre, dass die Betroffenen über den Nachweis einer entsprechenden Ausbildung und Qualifikation verfügen. Durch eine öffentliche Einsehbarkeit kann die Transparenz für Patientinnen und Patienten erhöht werden.⁹⁶ Zudem kann ein Register den Überblick über die bundesweite Versorgungslage und damit auch das frühzeitige Erkennen von Versorgungslücken ermöglichen.⁹⁷ Darüber hinaus können sowohl die internationale als auch nationale Mobilität und der Wechsel von Arbeitsstellen aufgrund der vereinfachten Vorlage von Nachweisen vereinfacht werden.⁹⁸

4.2. Abgrenzung zum elektronischen Gesundheitsberuferegister gem. § 340 SGB V

Von einem möglichen verpflichtenden Beruferegister für alle Pflegekräfte bundesweit zu unterscheiden ist das sich im Aufbau befindende elektronische Gesundheitsberuferegister (eGBR).⁹⁹ Der Bundesgesetzgeber hat im Zuge des Gesetzes zum Schutz elektronischer Patientendaten in der Telematikinfrastruktur (PDSG)¹⁰⁰ im Jahr 2020 die Ausgabe von elektronischen Heilberufsausweisen nach § 340 SGB V neu geregelt.¹⁰¹ Weitere maßgebliche Ergänzungen folgten mit dem Gesetz zur digitalen Modernisierung von Versorgung und Pflege (DVPMG)¹⁰² im Jahr 2021. Der elektronische Heilberufsausweis, mit dem sich Angehörige der jeweiligen Berufsgruppe

-
- 96 Schwinger, Antje, Pflegekammer – Fortschritt oder neue Bürokratie? Ein Blick nach Großbritannien und Schweden, in: G&S 2016 (1), S. 44-51 (45); Pilwarsch, Johanna u. a., Gesundheit Österreich GmbH (GÖG), Jahresbericht GBR 2023, 2024, S. 1, abrufbar unter https://jasmin.goeg.at/id/eprint/3746/1/GBR_Bericht_2023_BF.pdf.
- 97 Siehe dazu auch die Gesetzesbegründung in Bayern: Bayerischer Landtag, Gesetzentwurf der Staatsregierung zur Änderung des Pflegendenvereinigungsgesetzes, Drs. 19/146 vom 20. Dezember 2023, S. 16, abrufbar unter https://www.bayern.landtag.de/www/ElanTextAblage_WP19/Drucksachen/Basisdrucksachen/0000000001/0000000153.pdf: „Die nach Art. 7 Abs. 1 erhobenen Daten dienen zur Förderung und Sicherstellung der Pflegequalität und der pflegerischen Versorgung in Bayern, insbesondere der systematischen Erkennung und aktuellen Auswertung von pflegerischen Versorgungs- und Qualitätslücken und der vorausschauenden pflegerischen Bedarfsplanung.“
- 98 Schwinger, Antje, Pflegekammer – Fortschritt oder neue Bürokratie? Ein Blick nach Großbritannien und Schweden, in: G&S 2016 (1), S. 44-51 (45); Rappold, Elisabeth, Bedeutung der Registrierung, ProCare 2018 (23), S. 6–7, abrufbar unter <https://doi.org/10.1007/s00735-018-0871-z>; Arbeiterkammer in Österreich zu den Vorteilen eines Gesundheitsberuferegisters, abrufbar unter https://www.arbeiterkammer.at/service/gbr/Das_Gesundheitsberuferegister.html.
- 99 Bezirksregierung Münster, Elektronisches Gesundheitsberuferegister – eGBR, abrufbar unter https://www.bezreg-muenster.de/de/gesundheit_und_soziales/egbr/index.html.
- 100 Gesetz zum Schutz elektronischer Patientendaten in der Telematikinfrastruktur, Patientendaten-Schutz-Gesetz (PDSG) vom 14. Oktober 2020, BGBl. I S. 2115.
- 101 Von Dewitz, in: Spickhoff, Medizinrecht, 4. Auflage 2022, SGB V, § 340 Rn. 1.
- 102 Gesetz zur digitalen Modernisierung von Versorgung und Pflege, Digitale-Versorgung-und-Pflege-Modernisierungsgesetz – DVPMG vom 3. Juni 2021, BGBl. I S. 1309.

ausweisen, ermöglicht unter Wahrung des Patientendatenschutzes¹⁰³ die Nutzung der medizinischen Anwendungen der Telematikinfrastuktur wie den Zugriff auf die elektronische Patientenakte.¹⁰⁴ Die Bestimmung der für die Ausgabe zuständigen Stellen obliegt nach § 340 Abs. 1 S. 1 SGB V den Ländern.¹⁰⁵ Während Ärztinnen und Ärzte, Zahnärztinnen und Zahnärzte, Psychotherapeutinnen und Psychotherapeuten sowie Apothekerinnen und Apotheker ihre elektronischen Heilberufsausweise bei ihrer Berufskammer beantragen¹⁰⁶, übernimmt die Ausgabe der Ausweise für Pflegekräfte das eGBR. Ein Staatsvertrag siedelt das eGBR als gemeinsame Stelle der Bundesländer bei der Bezirksregierung Münster in NRW an.¹⁰⁷ Die Ausgabe erfolgt auf Antrag, eine Verpflichtung für Pflegefachkräfte zur Beantragung besteht nicht (Art. 2 Abs. 2 des Staatsvertrages).¹⁰⁸ Eine Auswertung der Bezirksregierung Münster ergab, dass bis zum 31. August 2024 insgesamt 11.317 Anträge auf einen elektronische Heilberufsausweis gestellt wurden, davon unter anderen 4.796 von Altenpflegekräften und 4.541 von Gesundheits- und Krankenpflegekräften.¹⁰⁹

-
- 103 Hecheltjen in: Schlegel/Voelzke, jurisPK-SGB V, 4. Auflage, Stand: 27. Juni 2022, § 340 SGB V, Rn. 11: „§ 340 SGB V stellt sicher, dass die bezeichneten Ausweise nur an berechnigte Personen und Stellen ausgegeben werden. Die herausgebenden Stellen gewährleisten, dass die zugriffsberechnigten Kreise sicher und eindeutig identifiziert werden. Hierdurch wird die informationelle Selbstbestimmung der Versicherten im Außenverhältnis zu Dritten geschützt [...].“
- 104 Über die Telematikinfrastuktur sollen alle Leistungserbringer im Gesundheitswesen miteinander vernetzt werden. Näher zur Telematikinfrastuktur in der Pflege siehe gematik GmbH, Pflege: Gut informiert, besser versorgt, abrufbar unter <https://www.gematik.de/pflege> sowie Pflegekammer Rheinland-Pfalz, Elektronischer Heilberufsausweis, abrufbar unter <https://pflegekammer-rlp.de/pflege-als-heilberuf/beratung/>.
- 105 Dies entspricht der Ausführungszuständigkeit gem. Art. 83 GG.
- 106 Vgl. z. B. § 9 Abs. 1 Satz 1 Nr. 10 Niedersächsisches Kammergesetz für die Heilberufe in der Fassung vom 8. Dezember 2000 (Nds. GVBl. S. 301), zuletzt geändert durch Gesetz vom 10. Juni 2021 (Nds. GVBl. S. 360).
- 107 Staatsvertrag über die Errichtung und den Betrieb des elektronischen Gesundheitsberuferegisters als gemeinsame Stelle der Länder zur Ausgabe elektronischer Heilberufs- und Berufsausweise sowie zur Herausgabe der Komponenten zur Authentifizierung von Leistungserbringerinstitutionen (eGBR-Staatsvertrag - eGBRStVtr) vom 2. Juni 2022 (GVBl.I/22, [Nr. 29], S.1, GVBl.I/22, [Nr. 29], S.2).
- 108 Siehe auch Ministerium für Soziales, Gesundheit und Integration Baden-Württemberg, Ausgabe von elektronischem Heilberufsausweis ab sofort möglich, 19. Mai 2023, abrufbar unter <https://sozialministerium.baden-wuerttemberg.de/de/service/presse/pressemitteilung/pid/ausgabe-von-elektronischem-heilberufsausweis-ab-sofort-moeglich>. Das Ministerium empfiehlt, dass derzeit die Pflegedienstleitung sowie eine weitere Pflegekraft einer Einrichtung jeweils einen solchen Ausweis beantragen: „Um die sichere Kommunikation der Telematikinfrastuktur nutzen zu können, benötigen vorerst nicht alle Pflegekräfte einer Einrichtung einen solchen Ausweis.“
- 109 eGBR-Dashboard mit den aktuellen Antragszahlen, eHBA-Anträge (Stand: 31. August 2024), abrufbar unter https://www.bezreg-muenster.de/de/gesundheit_und_soziales/egbr/dashboard/index.html. Die Anzahl des Pflegepersonals betrug im Jahr 2021 in den Pflegeheimen 814.042 und in den ambulanten Pflegeheimen 442.860 Personen. Siehe Statistisches Bundesamt, Pflege, Personal in Pflegeheimen und ambulanten Pflegediensten, abrufbar unter <https://www.destatis.de/DE/Themen/Gesellschaft-Umwelt/Gesundheit/Pflege/Tabellen/personal-pflegeeinrichtungen.html>.

4.3. Beispiele aus dem europäischen Ausland

Einige Länder, wie beispielsweise Schweden¹¹⁰, Österreich und die Schweiz, haben bereits – mit dem Ziel der Qualitätssicherung – ein verpflichtendes Gesundheitsberuferegister etabliert.

So steht in der **Schweiz** seit Februar 2022 ein der Öffentlichkeit zugängliches Gesundheitsberuferegister (GesReg), das auch die Pflegefachkräfte umfasst, zur Verfügung.¹¹¹ Die rechtlichen Regelungen dazu sind im Bundesgesetz über die Gesundheitsberufe (Gesundheitsberufegesetz, GesBG)¹¹² enthalten. Danach führt das Bundesamt für Gesundheit das Register (Art. 23 Abs. 1 GesBG). Die Übertragung auf Dritte ist möglich, so dass das GesReg beim Schweizerischen Roten Kreuz angesiedelt ist. Zum Sinn und Zweck des Registers, das der Qualitätssicherung dient, heißt es darüber hinaus: „*Das GesReg dient der Information und dem Schutz der Öffentlichkeit: diese kann dem neuen Register entnehmen, ob eine Gesundheitsfachperson über eine Berufsausübungsbewilligung verfügt oder nicht. [...] Darüber hinaus können die Daten in anonymisierter Form für statistische Zwecke verwendet werden.*“¹¹³ Für die Öffentlichkeit sind vor allem Namen, Jahrgang, Geschlecht, Nationalität, Beruf, Ausbildungsabschluss, Land und Datum der Diplomerteilung, bei Anerkennungen von ausländischen Ausbildungsabschlüssen das Anerkennungsdatum sowie Daten zur Berufsausübungsbewilligung in eigener fachlicher Verantwortung und Adressdaten sichtbar. Weitere Personen- und Diplomdaten, wie beispielsweise das Geburtsdatum, sind für die Öffentlichkeit nicht einsehbar. Daten zu aufsichtsrechtlichen Maßnahmen werden im GesReg eingetragen, sind jedoch für die Öffentlichkeit ebenfalls nicht ersichtlich.¹¹⁴

Das **österreichische Gesundheitsberuferegister** wurde bereits im Jahr 2016 durch das Gesundheitsberuferegister-Gesetz (GBRG)¹¹⁵ beschlossen. Danach müssen seit Juli 2018 in Österreich alle Angehörigen von Gesundheits- und Krankenpflegeberufen sowie der gehobenen medizinisch-technischen Dienste zur Ausübung ihrer Berufe in einem elektronischen Register mit den

110 Schwinger, Antje, Pflegekammer – Fortschritt oder neue Bürokratie? Ein Blick nach Großbritannien und Schweden, in: G&S 2016 (1), S. 44-51.

111 Nähere Ausführungen zum Gesundheitsberuferegister der Schweiz siehe Bundesamt für Gesundheit, Gesundheitsberuferegister GesReg, abrufbar unter <https://www.bag.admin.ch/bag/de/home/berufe-im-gesundheitswesen/gesundheitsberufe-der-tertiaerstufe/gesundheitsberuferegister.html#:~:text=Seit%201.%20Februar%202022%20ist,Februar%202020%20in%20Kraft%20getreten>.

112 Bundesgesetz über die Gesundheitsberufe (Gesundheitsberufegesetz, GesBG) vom 30. September 2016 (Stand: 1. Juli 2024), Art. 24 ff., abrufbar unter <https://www.fedlex.admin.ch/eli/cc/2020/16/de>.

113 Bundesamt für Gesundheit, Häufige Fragen (FAQ) zum Gesundheitsberufegesetz (GesBG), Gesundheitsberuferegister, 5. Welchen Zweck erfüllt das GesReg?, abrufbar unter <https://www.bag.admin.ch/bag/de/home/berufe-im-gesundheitswesen/gesundheitsberufe-der-tertiaerstufe/faq-bundesgesetz-ueber-die-gesundheitsberufe.html>.

114 Bundesamt für Gesundheit, Häufige Fragen (FAQ) zum Gesundheitsberufegesetz (GesBG), 7. Welche Daten enthält das GesReg?.

115 Bundesgesetz über die Registrierung von Gesundheitsberufen (Gesundheitsberuferegister-Gesetz – GBRG), §§ 44 ff., abrufbar unter <https://www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=Bundesnormen&Gesetzesnummer=20009644>.

Informationen über die Berufsberechtigung erfasst sein.¹¹⁶ Die Zuständigkeit für das Register liegt für die Berufe Pflege(fach)assistenten bei der Arbeiterkammer und für Fachkräfte, die nicht Mitglied einer Arbeiterkammer sind, wie z. B. überwiegend freiberuflich Tätige, sowie für Absolventinnen und Absolventen der Fachhochschulen bei der Gesundheit Österreich GmbH¹¹⁷.¹¹⁸ Das Register ist für alle Interessierten öffentlich einsehbar.¹¹⁹ Zum Zweck des Registers heißt es: „*Ein Ziel der Führung eines Gesundheitsberuferegisters ist es, die beruflichen Qualifikationen aller betroffenen Berufsangehörigen zu erfassen und einsehbar zu machen. Das erhöht die Transparenz, die Auswahlmöglichkeit sowie die Patientensicherheit und gewährleistet die Qualität in der Leistungserbringung. Durch elektronische Abfrage kann sich jede interessierte Person jederzeit über die Qualifikation einzelner Berufsangehöriger informieren.*“¹²⁰ § 6 Abs. 2 GBRG führt zahlreiche Daten der Berufsangehörigen an, die erfasst werden, so z. B. den Ausbildungsabschluss bzw. Qualifikationsnachweis, die Berufs- und Ausbildungsbezeichnungen sowie die Art der Berufsausübung. Berufsangehörige können darüber hinaus Fremdsprachenkenntnisse, Arbeitsschwerpunkte und Zielgruppen, Aus-, Fort-, Weiter- und Sonderausbildungen bzw. Spezialisierungen sowie eine berufsbezogene Telefonnummer, E-Mail-Adresse und Webadresse in das Gesundheitsberuferegister eintragen lassen (§ 6 Abs. 3 GBRG). Alle im Gesundheitsberuferegister eingetragenen Personen erhalten einen Berufsausweis, der jeweils fünf Jahre gültig ist. Vor Ablauf der Frist ist die Registrierung zu verlängern. Erfolgt keine Verlängerung, so ruht die Berechtigung zur Berufsausübung (§§ 18 und 19 GBRG).

4.4. Rechtliche Vorgaben für die Einführung eines verpflichtenden Beruferegisters in Deutschland

Bundesweit wäre ein verpflichtendes Beruferegister für Pflegekräfte mit den genannten Zwecken und Zielen denkbar. Die Gesetzgebungskompetenz des Bundes für ein solches Register sollte, soweit es um die Befugnis zur Ausübung des Pflegeberufs (Erteilung, Rücknahme und Verlust der pflegerischen Zulassung) geht, auf die Bundesgesetzgebungskompetenz aus Art. 74 Abs. 1 Nr. 19

116 Bundesministerium für Soziales, Gesundheit, Pflege und Konsumentenschutz, Gesundheitsberuferegister, abrufbar unter <https://www.gesundheit.gv.at/gesundheitsleistungen/gesundheitsberuferegister.html> Rappold, Elisabeth, Bedeutung der Registrierung, ProCare 2018 (23), S. 6–7, abrufbar unter <https://doi.org/10.1007/s00735-018-0871-z>.

117 Die Gesundheit Österreich GmbH ist das Forschungs- und Planungsinstitut für das Gesundheitswesen und die Kompetenz- und Förderstelle für Gesundheitsförderung in Österreich. Ihre Grundlage ist das Bundesgesetz über die Gesundheit Österreich GmbH vom 31. Juli 2006. Alleingesellschafter ist der Bund, vertreten durch den Bundesminister für Soziales, Gesundheit, Pflege und Konsumentenschutz. Die GÖG ist nicht gewinnorientiert.

118 Bundesministerium für Soziales, Gesundheit, Pflege und Konsumentenschutz, Gesundheitsberuferegister, abrufbar unter <https://www.gesundheit.gv.at/gesundheitsleistungen/gesundheitsberuferegister.html>.

119 Österreichisches Gesundheitsberuferegister, abrufbar unter <https://gbr-public.ehealth.gv.at/>.

120 Gesundheit Österreich GmbH (GÖG) 2024, Jahresbericht Gesundheitsberuferegister 2023, S. 1, abrufbar unter https://jasmin.goeg.at/id/eprint/3746/1/GBR_Bericht_2023_BF.pdf.

Alt. 2 (Zulassung zu anderen Heilberufen) gestützt werden können:¹²¹ *„Da zu einem bestimmten Beruf zugelassen wird, muss der Gesetzgeber den Beruf beschreiben dürfen, zu dem er zulassen will, so dass er auch die fachlichen Anforderungen an die Berufsangehörigen regeln kann; über die Beschreibung des Berufsbildes und die Festlegung der Zulassungsbedürftigkeit hinaus ist er befugt, die Zulassungsvoraussetzungen und deren Nachweis zu regeln.“*¹²²

Von der Gesetzgebungskompetenz ist – wie bereits erwähnt – die Kompetenz zur Ausführung dieser Gesetze zu trennen (Verwaltungskompetenz). Bei einer angenommenen Gesetzgebungskompetenz des Bundes würden die gesetzlichen Regelungen eines solchen Beruferegisters im Regelfall durch die Länder in eigener Angelegenheit ausgeführt werden. Demnach könnte das Beruferegister auch von Landespflegekammern geführt werden. Das GG gibt in Art. 83 vor, dass die Länder die Bundesgesetze als eigene Angelegenheit ausführen, soweit das GG nichts anderes bestimmt oder zulässt. Führen die Länder die Bundesgesetze als eigene Angelegenheit aus, so regeln sie auch die Einrichtung der Behörden und das Verwaltungsverfahren (Art. 84 Abs. 1 S. 1 GG). Die Bundesregierung kann jedoch mit Zustimmung des Bundesrates allgemeine Verwaltungsvorschriften erlassen (Art. 84 Abs. 2 GG). Zudem kann der Bund die Einrichtung der Behörden und das Verwaltungsverfahren bundeseinheitlich regeln. Die Länder besitzen jedoch eine Befugnis zum Erlass abweichender Regelungen (Art. 84 Abs. 1 S. 2 GG). Der Bund kann abweichendes Landesrecht auch wieder aufheben, wobei dies frühestens sechs Monate später wirksam werden kann. In Ausnahmefällen kann der Bund wegen eines besonderen Bedürfnisses nach bundeseinheitlicher Regelung das Verwaltungsverfahren ohne Abweichungsmöglichkeit für die Länder regeln (Art. 84 Abs. 1 S. 5 GG). Solche Gesetze bedürfen der Zustimmung des Bundesrates (Art. 84 Abs. 1 S. 6 GG). Zudem können für Angelegenheiten, für die dem Bund die Gesetzgebung zusteht, selbstständige Bundesoberbehörden und neue bundesunmittelbare Körperschaften und Anstalten des öffentlichen Rechtes durch Bundesgesetz errichtet werden (Art. 87 Abs. 3 S. 1 GG).¹²³

Im Ergebnis ist ein in die Gesetzgebungskompetenz des Bundes fallendes, bundesweit verbindliches Beruferegister für Pflegekräfte mit dem Ziel, Pflegebedürftige vor unsachgemäßer Pflege besser zu schützen, rechtlich vertretbar. Ausgehend vom Regelfall wäre vor allem daran zu denken,

121 Zwar hat Bayern das Beruferegister in seinem Gesetz mit „Berufsausübung von Pflegefachpersonen“ überschrieben. Enthalten sind aber vor allem Daten, die für die Berufszulassung relevant sind (persönliche Angaben sowie konkrete Berufsbezeichnung). Die auch in Art. 7 Abs. 1 Nr. 5 BayPfleG/2025 enthaltenen Fort- und Weiterbildungsbezeichnungen dürften bei einer bundesweiten Einführung von Beruferegistern im Interesse der Länder liegen, die solche Aspekte ggf. aus eigener Kompetenz aufnehmen würden. Aspekte der Fort- und Weiterbildung dürften im Rahmen des Art. 74 Nr. 19 GG die Berufsausübung als Landesgesetzgebungskompetenz berühren.

122 Axer, in: Kahl/Waldhoff/Walter, Bonner Kommentar zum Grundgesetz, Stand: August 2024, Art. 74 Rn. 18 mit Verweis auf BVerfG, Urteil vom 24. Oktober 2002 - 2 BvF 1/01.

123 Näher zu dem Begriff der selbstständigen Bundesoberbehörde siehe Suerbaum, in: Beck Onlinekommentar GG, 58. Edition, Stand: 15. Juni 2024, Art. 87 Rn. 28: *„Aus dem Begriff der selbstständigen Bundesoberbehörde ergibt sich, dass deren Errichtung lediglich für Aufgaben möglich ist, die der Sache nach für das ganze Bundesgebiet von einer Oberbehörde ohne Mittel- und Unterbau und ohne Inanspruchnahme von Verwaltungsbehörden der Länder – außer für reine Amtshilfe – wahrgenommen werden können. [...] Erforderlich ist daher, dass die Aufgabe **zentral** erledigt werden kann.“*

dass die gesetzliche Regelung mit entsprechenden Vorgaben die Einrichtung eines Berufsregisters auf Landesebene vorsieht.
