



Sachstand

Gesetzgebungskompetenzen im Bereich des Rettungswesens

Gesetzgebungskompetenzen im Bereich des Rettungswesens

Aktenzeichen: WD 9 - 3000 - 020/22
Abschluss der Arbeit: 07.03.2022
Fachbereich: WD 9: Gesundheit, Familie, Senioren, Frauen und Jugend

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.	Grundlagen	4
2.	Gesetzgebungskompetenzen im Rettungswesen	5
2.1.	Organisation des Rettungswesens	5
2.2.	Finanzierung des Rettungswesens	6

1. Grundlagen

Aufgrund von Art. 30 und Art. 70 Abs. 1 Grundgesetz (GG)¹ liegt die Gesetzgebungskompetenz grundsätzlich bei den Ländern, wenn nicht das Grundgesetz dem Bund Gesetzgebungsbefugnisse verleiht. Eine Gesetzgebungszuständigkeit des Bundes kann dabei als ausschließliche Kompetenz aus Art. 73 GG, als konkurrierende Gesetzgebungskompetenz aus Art. 74 Abs. 1 GG sowie aus weiteren grundgesetzlichen Vorschriften folgen. Im Bereich der konkurrierenden Gesetzgebungskompetenz verbleibt die Gesetzgebungsbefugnis bei den Ländern, solange und soweit der Bund von seiner Ermächtigung nicht durch Gesetz Gebrauch gemacht hat, vgl. Art. 72 Abs. 1 GG.

Liegt eine konkurrierende Zuständigkeit vor, darf der Bundesgesetzgeber Gesetze erlassen; er ist aber nicht zur Rechtsetzung verpflichtet.² Macht er von seiner Kompetenz Gebrauch, erlischt die bis dahin bestehende Länderkompetenz, sodass bereits erlassene Ländergesetze im Rechtssinne nichtig werden. Das gilt sogar dann, wenn Bundes- und Landesgesetz inhaltsgleich sind.³ Die konkurrierende Kompetenz ist also – entgegen der möglicherweise missverständlichen Bezeichnung – nicht Ausgangspunkt einer gleichzeitigen Regelung derselben Frage sowohl im Bundes- als auch im Landesgesetz, sondern ermöglicht stets nur eine Normierung auf einer Ebene.⁴

In einigen Fällen bedürfen Gesetze, die in der Gesetzgebungszuständigkeit des Bundes liegen, im Gesetzgebungsverfahren der Zustimmung des Bundesrates. Auf welche Rechtsgebiete dies zutrifft, ist im Grundgesetz abschließend geregelt; für den Bereich der konkurrierenden Gesetzgebung nach Art. 74 Abs. 1 GG ist eine Zustimmung des Bundesrates gemäß Art. 74 Abs. 2 erforderlich im Bereich der Staatshaftung (Abs. 1 Nr. 25) sowie im Bereich der Statusrechte und -pflichten der Beamten der Länder, Gemeinden und anderen Körperschaften des öffentlichen Rechts sowie der Richter in den Ländern mit Ausnahme der Laufbahnen, Besoldung und Versorgung (Abs. 1 Nr. 27).

1 Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland in der im Bundesgesetzblatt Teil III, Gliederungsnummer 100-1, veröffentlichten bereinigten Fassung, zuletzt geändert durch Artikel 1 und 2 Satz 2 des Gesetzes vom 29. September 2020 (BGBl. I S. 2048).

2 Seiler, Christian, in: BeckOK Grundgesetz, 49. Edition, 15. November 2021, Art. 72, Rn. 3.

3 Siehe etwa Bundesverfassungsgericht, Urteil vom 20. Juli 1998, Az. 2 BvE 2/98, BVerfGE 109, S. 190 (S.230).

4 Seiler, Christian, in: BeckOK Grundgesetz, 49. Edition, 15. November 2021, Art. 72, Rn. 5.

2. Gesetzgebungskompetenzen im Rettungswesen

2.1. Organisation des Rettungswesens

Der Rettungsdienst ist als Gebiet ausschließlicher oder konkurrierender Gesetzgebungszuständigkeit des Bundes nicht explizit im Grundgesetz benannt und wird auch nicht durch andere Kompetenztitel erfasst.⁵ Die Gesetzgebungszuständigkeit für die Organisation des Rettungswesens liegt nach Art. 30, 70 GG grundsätzlich beim Landesgesetzgeber.⁶ Das bedeutet, dass etwa die Regelung von Aufgabenverteilung, Genehmigungspflichten, Trägerschaft oder der konkreten Durchführung von Aufgaben des Rettungsdienstes grundsätzlich nicht im Kompetenzbereich des Bundesgesetzgebers liegt.

In einem Gesetzentwurf aus dem Jahr 2020⁷ nimmt der Bundesgesetzgeber allerdings etwa im Hinblick auf Vorgaben dazu, in welchem Fall bei einer Rettungsfahrt welche Einrichtung angefahren werden soll, einen „*untrennbaren Sachzusammenhang zu der Aufgabe der gesetzlichen Krankenversicherung [an], allen Versicherten einen gleichwertigen Zugang zur erforderlichen*

-
- 5 Insbesondere bietet Art. 74 Abs. 1 Nr. 19 GG keine Grundlage für die Regelung der Notfallrettung durch den Bund. Diese Norm stellt keine Globalermächtigung des Bundes für den Bereich des Gesundheitswesens dar, sondern betrifft. „*Maßnahmen gegen gemeingefährliche oder übertragbare Krankheiten bei Menschen und Tieren*“, vgl. Wittreck, Fabian in: Dreier, Grundgesetz-Kommentar, 3. Auflage 2015, GG 74 Rn. 86. Als Krankheit gilt ein vom Normalzustand abweichender Körper- oder Geisteszustand, der ärztlicher Behandlung bedarf. Gemeingefährlich sind Krankheiten, die zu schwerer Gesundheitsschädigung oder zum Tode führen können und gleichzeitig hinreichend verbreitet sind. Übertragbar sind alle Infektionskrankheiten. Auch Art. 74 Abs. 1 Nr. 19a GG betrifft nicht den Rettungsdienst, sondern die wirtschaftliche Sicherung der Krankenhäuser und Regelung der Krankenhauspflegesätze, siehe hierzu Wittreck, Fabian in: Dreier, Grundgesetz-Kommentar, 3. Auflage 2015, GG 74 Rn. 94. Das Krankenhausrecht verbleibt wiederum bei den Ländern, vgl. Kuhla, Wolfgang, Gesetzgebungskompetenzen im Krankenhausrecht – Erörterung im Hinblick auf aktuelle Beispiele aus der Praxis, Neue Zeitschrift für Sozialrecht (NZS) 2014, S. 361 (S. 362 ff.).
- 6 Bundesverwaltungsgericht (BVerwG), Urteil vom Urteil vom 23. Juni 1995, Az. 8 C 14/93, BVerwGE 99, S. 10 (S. 13) = Neue Juristische Wochenschrift (NJW) 1996, S. 1610; Bayerischer Verfassungsgerichtshof (BayVerfGH), Entscheidung vom 24. Mai 2012, Az. Vf. 1-VII-10, Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht Rechtsprechungs-Report (NVwZ-RR) 2012, S. 665 (S. 667). So auch Unterrichtung durch die Bundesregierung, Gutachten 2003 des Sachverständigenrates für die Konzertierte Aktion im Gesundheitswesen, Finanzierung, Nutzerorientierung und Qualität, 26. Februar 2003, BT-Drs. 15/530, S. 271, abrufbar unter <https://dserver.bundestag.de/btd/15/005/1500530.pdf>. Dieser und alle weiteren Online-Nachweise wurden zuletzt abgerufen am 7. März 2022.
- 7 Referentenentwurf des Bundesministeriums für Gesundheit, Entwurf eines Gesetzes zur Reform der Notfallversorgung, Bearbeitungsstand: 08.01.2020 11:28 Uhr, abrufbar unter https://www.bundesgesundheitsministerium.de/fileadmin/Dateien/3_Downloads/Gesetze_und_Verordnungen/GuV/N/Referentenentwurf_zur_Reform_der_Notfallversorgung.pdf.

medizinischen Versorgung zu ermöglichen“. Diese Vorgaben seien insofern „*zwingend für die Sicherstellung einer an dem Maßstab des Artikel 3 GG gemessenen Patientenversorgung*.“⁸ Fachverbände haben den Referentenentwurf scharf kritisiert und sehen teilweise einen Eingriff in den Kompetenzbereich der Länder.⁹

Eine solche Kompetenz kraft Sachzusammenhangs im Sinne einer Kompetenzergänzung liegt nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts (BVerfG) vor, „*wenn eine Materie verständiger Weise nicht geregelt werden kann, ohne dass zugleich eine dem Bund nicht ausdrücklich zugewiesene andere Materie mitgeregelt wird, wenn also das Übergreifen in die Gesetzgebungskompetenz der Länder unerlässliche Voraussetzung für die Regelung der in Rede stehenden Materie ist*“.¹⁰ Diese Frage dürfte im Streitfalle verfassungsgerichtlich zu klären sein.¹¹

2.2. Finanzierung des Rettungswesens

Im Hinblick auf die Finanzierung von Rettungsdienstleistungen ist zu beachten, dass das Recht der gesetzlichen Krankenversicherung als Teil der Sozialversicherung gemäß Art. 74 Abs. 1 Nr. 12 GG Gegenstand einer konkurrierenden Gesetzgebungskompetenz des Bundes ist.¹² Eine Zustimmung des Bundesrates ist für Gesetze nach diesem Kompetenztitel nicht erforderlich. Die Leistungspflichten der Gesetzlichen Krankenversicherung (GKV) hat der Bundesgesetzgeber abschließend geregelt¹³; die rechtliche Grundlage hierzu findet sich im Fünften Buch Sozialgesetzbuch (SGB V).¹⁴

-
- 8 Referentenentwurf des Bundesministeriums für Gesundheit, Entwurf eines Gesetzes zur Reform der Notfallversorgung, Bearbeitungsstand: 08.01.2020 11:28 Uhr, S. 24, abrufbar unter https://www.bundesgesundheitsministerium.de/fileadmin/Dateien/3_Downloads/Gesetze_und_Verordnungen/GuV/N/Referentenentwurf_zur_Reform_der_Notfallversorgung.pdf.
- 9 Vgl. Deutsche Krankenhausgesellschaft / Verband der Krankenhausdirektoren Deutschlands e.V., „Affront gegen Krankenhäuser“, Scharfe Kritik am neuen Gesetzentwurf zur Notfallversorgung, kma-online.de, 2. November 2020, abrufbar unter <https://www.kma-online.de/aktuelles/politik/detail/scharfe-kritik-am-neuen-gesetzentwurf-zur-notfallversorgung-a-44229#:~:text=Aus%20Sicht%20der%20Deutschen%20Krankenhausgesellschaft,medizinischen%20Versorgung%20der%20Krankenh%C3%A4user%20zuzuordnen> sowie Bertelsmann-Stiftung (Hrsg.), Neuordnung Notfallversorgung - Ergebnisse eines Panels von Expertinnen und Experten zur Entwicklung einer umsetzbaren Reform der Notfallversorgung, 28. Januar 2022, abrufbar über <https://www.bertelsmann-stiftung.de/de/publikationen/publikation/did/neuordnung-notfallversorgung-all>.
- 10 Vgl. etwa BVerfG, Urteil vom 7. Oktober 2014, Az. 2 BvR 1641/11, BVerfGE 137, S. 108 ff. (S. 170), Rn.145.
- 11 Eine Auflistung von Beispielen, in welchen ein Sachzusammenhang durch das BVerfG angenommen oder abgelehnt wurde, findet sich bei Kment, Martin, in: Jarass/Pieroth, Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, 16. Auflage 2020, Art. 70 Rn. 10 f.
- 12 Vgl. Oeter, Stefan, in: von Mangoldt/Klein/Starck, Grundgesetz, 7. Auflage 2018, Art. 74, Rn. 105.
- 13 So auch Uechtritz, Michael / Weiß, Holger Tobias, Kostentragung im Rettungsdienst, Die Verwaltung, Band 42, Oktober 2009, S. 535–563 (S. 549) abrufbar unter <https://doi.org/10.3790/verw.42.4.535>.
- 14 Fünftes Buch Sozialgesetzbuch – Gesetzliche Krankenversicherung – (Artikel 1 des Gesetzes vom 20. Dezember 1988, BGBl. I S. 2477, 2482), zuletzt geändert durch Artikel 14 des Gesetzes vom 10. Dezember 2021 (BGBl. I S. 5162).

Für eine landesrechtliche Regelung von Kostentragungspflichten der GKV bleibt im Grunde kein Raum.¹⁵ Im Hinblick auf die Finanzierung des Rettungsdienstes hat der Bundesgesetzgeber allerdings in § 133 SGB V, der die Versorgung mit Krankentransportleistungen regelt, einen Vorbehalt für landesrechtliche Regelungen geschaffen. So schließen die Krankenkassen oder ihre Landesverbände Verträge über die Vergütung dieser Leistungen mit dafür geeigneten Einrichtungen oder Unternehmen „soweit die Entgelte für die Inanspruchnahme von Leistungen des Rettungsdienstes und anderer Krankentransporte nicht durch landesrechtliche oder kommunalrechtliche Bestimmungen festgelegt werden“, vgl. § 133 Abs. 1 S. 1 SGB V. Eine solche Bestimmung enthält beispielsweise § 21 Abs. 1 des Rettungsdienstgesetzes des Landes Berlin¹⁶. Das Bundessozialgericht (BSG) hat, nachdem es diese Frage lange unbeantwortet gelassen hat, mit Urteil vom 10. April 2008¹⁷ entschieden, dass aufgrund einer solchen Regelung eine Zahlungspflicht der GKV durch landesrechtlichen Vertrag begründet werden kann.

-
- 15 Uechtritz, Michael / Weiß, Holger Tobias, Kostentragung im Rettungsdienst, Die Verwaltung, Band 42, Oktober 2009, S. 535–563 (S. 549) abrufbar unter <https://doi.org/10.3790/verw.42.4.535>.
- 16 Gesetz über den Rettungsdienst für das Land Berlin, (Rettungsdienstgesetz - RDG) vom 8. Juli 1993, zuletzt geändert durch Artikel 19 des Gesetzes vom 12.10.2020 (GVBl. S. 807).
- 17 BSG, Urteil vom 10. April 2008, Az. B 3 KR 7/07 R, Rn. 14, zitiert nach juris.