

Rechtliche Rahmenbedingungen der Kooperation zwischen
Deutschland und Russland im Bereich der Rettungsdienste

Natalia Kreuzer

**Rechtliche Rahmenbedingungen der
Kooperation zwischen Deutschland und
Russland im Bereich der Rettungsdienste**

Bibliografische Informationen der Deutschen Nationalbibliothek

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.ddb.de> abrufbar

ISBN 978-3-96138-202-6

© 2020 Wissenschaftlicher Verlag Berlin

Olaf Gaudig & Peter Veit GbR

www.wvberlin.de / www.wvberlin.com

Alle Rechte vorbehalten.

Dieses Werk ist urheberrechtlich geschützt.

Jede Verwertung, auch einzelner Teile, ist ohne Zustimmung des Verlages unzulässig. Dies gilt insbesondere für fotomechanische Vervielfältigung sowie Übernahme und Verarbeitung in EDV-Systemen.

Druck und Bindung: SDL – Digitaler Buchdruck, Berlin

Printed in Germany

€ 56,00

Vorwort

Die vorliegende Arbeit wurde im Sommersemester 2019 von der Juristischen Fakultät der Humboldt-Universität zu Berlin als Dissertation angenommen.

Mein Dank gebührt meinem Doktorvater Prof. Dr. Alexander Blankenagel für die langjährige Betreuung dieser Arbeit.

Ganz besonders danke ich Ortwin Schulte, der die Erstellung dieser Dissertation ermöglicht und mich während des gesamten Prozesses mit Rat und Tat unterstützt und ermutigt hat.

Mein Dank geht außerdem an die Mitarbeiter des deutschen und des russischen Rettungsdienstes, die mir im Rahmen von Symposien, Konferenzen und individuellen Gesprächen und Interviews Einblick in die Herausforderungen des – insbesondere grenzüberschreitenden – Rettungsdienstes ermöglicht haben.

Ich danke auch herzlich meinen Eltern Neonila und Valerij sowie meiner Schwester Svetlana, meinem Ehemann Roy, meiner gesamten Familie und meinen Freunden für den unerschütterlichen Glauben an mich.

Mein Dank gilt ferner Dr. Ilya Levin für das Aufzeigen der Perspektiven und Lavinia Kindermann für die blitzschnelle Korrektur meiner Arbeit.

Diese Dissertation widme ich Dr. Christoph Herrlich.

Berlin, im November 2019

Natalia Kreuzer

Inhalt

Glossar	xvii
Abkürzungsverzeichnis	xix
A. Einführung	1
I. Zielsetzung	1
II. Hintergrund	3
III. Gegenstand und Methodik der Untersuchung	5
B. Rettungsdienst in Deutschland	7
I. Einführung: Begriffsbestimmung, Abgrenzung des Rettungsdienstes zum Katastrophenschutz / zur Katastrophenmedizin	7
1. Begriffsbestimmung	7
2. Abgrenzung zum Katastrophenschutz / zur Katastrophenmedizin	10
3. Historische Entwicklung	12
4. Zusammenfassung zu B. I.	14
II. Gesetzgebungskompetenzen und einschlägige Rechtsvorschriften im Bereich des Rettungsdienstes	15
1. Überblick über die Gesetzgebungskompetenzen in Deutschland	15
2. Gesetzgebung und einschlägige Rechtsvorschriften im Bereich des Rettungsdienstes	21
3. Zusammenfassung zu B. II.	26
III. Organisationsstruktur des bodengebundenen Rettungsdienstes	27
1. Trägerschaft des bodengebundenen Rettungsdienstes	28

2.	Betreiber und Organisationsmodelle des bodengebundenen Rettungsdienstes, Hilfsorganisationen-Privileg	31
a)	Betreiber des bodengebundenen Rettungsdienstes	31
b)	Organisationsmodelle des bodengebundenen Rettungsdienstes, Hilfsorganisationen-Privileg	34
c)	Zwischenzusammenfassung zu B. III. 2.	42
3.	Finanzierung des bodengebundenen Rettungsdienstes	44
a)	Finanzierungsquellen	44
b)	Konzessionsmodell	46
c)	Submissionsmodell	47
d)	Zwischenzusammenfassung zu B. III. 3.	48
4.	Rechtsnatur des Rettungsdienstes und Status der am Rettungsdienst Beteiligten	48
a)	Rechtsnatur des öffentlichen Rettungsdienstes	48
b)	Status der am Rettungsdienst Beteiligten	53
aa)	Abgrenzung zwischen Beliehenen, Verwaltungshelfern und Indienstgenommenen	53
bb)	Einordnung der am Rettungsdienst Beteiligten	56
c)	Zwischenzusammenfassung zu B. III. 4.	60
5.	Zusammenfassung zu B. III.	61
IV.	Durchführung des bodengebundenen Rettungsdienstes	64
1.	Flächendeckende und bedarfsgerechte Versorgung	64
a)	Rettungsdienstbereiche	64
b)	Rettungsleitstellen	65
c)	Rettungswachen	66
d)	Hilfsfrist	67
e)	Zwischenzusammenfassung zu B. IV. 1.	68
2.	Rettungspersonal	69
a)	Notarzt im Rettungsdienst	69

aa)	Qualifikation eines Notarztes im Rettungsdienst	69
bb)	Abgrenzung zum Notarzt im ärztlichen Bereitschaftsdienst	72
cc)	Ärztlicher Leiter Rettungsdienst	73
b)	Notfallsanitäter (früher: Rettungsassistent)	73
c)	Rettungssanitäter	76
d)	Rettungshelfer	78
e)	Sanitätshelfer	79
f)	Fahrer eines Rettungsmittels	80
g)	Verhältnis zwischen dem ärztlichen und nichtärztlichen Personal	81
aa)	Arztvorbehalt	81
bb)	Notkompetenz	82
h)	Zwischenzusammenfassung zu B. IV. 2.	84
3.	Rettungsmittel im bodengebundenen Rettungsdienst	85
4.	Einsatzsysteme im bodengebundenen Rettungsdienst	86
a)	Stationssystem	86
b)	Rendezvous-System	87
c)	Sonderformen, Schwerpunktstrategie	88
d)	Zwischenzusammenfassung zu B. IV. 4.	88
5.	Zusammenfassung zu B. IV.	89
V.	Besonderheiten des Rettungsdienstes beim Massenanfall von Verletzten	90
1.	Versorgungsstufen und Organisation	90
2.	Einsatzleitung	92
3.	Leitstelle	94
4.	Schnelleinsatzgruppen	95
5.	Besondere Probleme der Gefahrenabwehr im Großschadensfall	95

6.	Zusammenfassung zu B. V.	97
VI.	Luftrettung als Sonderform des Rettungsdienstes	98
1.	Organisationsstruktur und Trägerschaft	98
2.	Leistungserbringer der Luftrettung	102
3.	Luftrettungsmittel und -personal	104
a)	Luftrettungsmittel	104
b)	Luftrettungspersonal	106
4.	Finanzierung der Luftrettung	107
5.	Vorteile und Nachteile der Luftrettung	108
6.	Zusammenfassung zu B. VI.	108
VII.	Rettungsdienst in Deutschland – kompakter Überblick	111
C.	Rettungsdienst und Katastrophenschutz in Russland	114
I.	Zwei Parallelstrukturen des Rettungsdienstes und Katastrophenschutzes	114
1.	Einführung	114
2.	Territoriale und administrative Bedingungen, Exekutive	116
3.	Historische Entwicklung	120
4.	Zusammenfassung zu C. I.	124
II.	Gesetzgebungskompetenzen und einschlägige Rechtsvorschriften im Bereich des russischen Rettungsdienstes und Katastrophenschutzes	125
1.	Überblick über die Gesetzgebungskompetenzen in Russland	125
2.	Gesetzgebungskompetenzen und einschlägige Rechtsvorschriften im Bereich des Allrussischen Dienstes der Katastrophenmedizin und des Dienstes der schnellen medizinischen Hilfe	130
3.	Zusammenfassung zu C. II.	134

III.	Arten der medizinischen Hilfe und das eingesetzte Personal	135
1.	Arten der medizinischen Hilfe	135
2.	Personal	137
a)	Ärztliches Personal	138
b)	Nichtärztliches Personal mit der mittleren medizinischen Ausbildung	139
c)	Nichtärztliches Personal ohne spezielle medizinische Ausbildung	141
3.	Zusammenfassung zu C. III.	142
IV.	Allrussischer Dienst der Katastrophenmedizin	143
1.	Einführung	143
2.	Begriffsbestimmung	144
3.	Organisationsstrukturen des Allrussischen Dienstes der Katastrophenmedizin	147
4.	Das Allrussische Zentrum der Katastrophenmedizin „Zaščita“	152
a)	Aufgaben des Zentrums	152
b)	Struktur des AZKM	153
aa)	Stab des AZKM	154
bb)	Multidisziplinäres Feldlazarett	155
cc)	Zentrum der medizinischen Evakuierung und Notfallhilfe	156
dd)	Zentrum der medizinischen Expertise und Rehabilitation	156
ee)	Abteilung der Ausbildung und Methodik	157
ff)	Abteilung für informationelle Versorgung	157
c)	Zwischenzusammenfassung zu C. IV. 4.	158
5.	Überregionale und regionale Zentren der Katastrophenmedizin	158
a)	Einheiten der spezialisierten medizinischen Hilfe	159
b)	Einheiten der schnellen medizinischen Hilfe	160
c)	Feldschereinheiten und Einheiten der vorärztlichen Hilfe	160

d)	Abteilungen der Notfall- und konsultativen medizinischen Hilfe (sanitäre Luftrettung)	161
e)	Zwischenzusammenfassung zu C. IV. 5.	161
6.	Medizinische Dienste anderer Ministerien, Föderale Medizinisch-Biologische Agentur, sonstige Beteiligten	162
a)	Dienst der Katastrophenmedizin des Verteidigungsministeriums	162
b)	Medizinischer Dienst des Innenministeriums	163
c)	Kräfte des Transportministeriums	163
d)	Föderale Medizinisch-Biologische Agentur	164
e)	Sonstige Beteiligte	165
f)	Zwischenzusammenfassung zu C. IV. 6.	166
7.	Kompetenzdivergenzen zwischen dem ADKM und anderen Notfall- und Rettungsdiensten des RSAS	167
8.	System der Alarmierung der Notfalldienste, Dispatcherdienst des Allrussischen Dienstes der Katastrophenmedizin	169
a)	System der Alarmierung der Notfalldienste	169
b)	Dispatcherdienst des Allrussischen Dienstes der Katastrophenmedizin	171
c)	Zwischenzusammenfassung zu C. IV. 8.	172
9.	Bereitschaftsmodi des Allrussischen Dienstes der Katastrophenmedizin	172
a)	Modus der Ausnahmesituation	173
b)	Modus der erhöhten Bereitschaft	173
c)	Modus der täglichen Tätigkeit	174
10.	Finanzierung des Allrussischen Dienstes der Katastrophenmedizin	175
11.	Zusammenfassung zu C. IV.	176
V.	Dienst der schnellen medizinischen Hilfe	180
1.	Einführung	180

2.	Organisationsstrukturen und Dispatcherdienst des Dienstes der schnellen medizinischen Hilfe	180
3.	Ausführung der schnellen medizinischen Hilfe des DSMH	182
4.	Finanzierung des Dienstes der schnellen medizinischen Hilfe	183
5.	Zusammenfassung zu C. V.	184
VI.	Sanitäre Luftrettung als besondere Art der medizinischen Evakuierung	186
1.	Voraussetzungen der sanitären Luftrettung	186
2.	Unklare gesetzliche Regelungen und Organisationsstrukturen im Bereich der sanitären Luftrettung	188
3.	Finanzielles Problem und Bereitstellung der Luftrettungsmittel	190
4.	Problem des Personalmangels und der Weiterbildung des Personals	190
5.	Städtebauliches Problem	191
6.	Sicherheitspolitisches Problem	192
7.	Lösungswege	193
8.	Zusammenfassung zu C. VI.	196
VII.	Rettungsdienst in Russland – kompakter Überblick	198
D.	Möglichkeiten der Kooperation im Bereich des öffentlichen Rettungsdienstes	203
I.	Analyse des Risikopotentials, derzeitiger Stand der Kooperation	203
1.	Risikopotential in der Russischen Föderation	203
2.	Risikopotential in der Bundesrepublik Deutschland	205
3.	Risikofaktoren Massenveranstaltungen	206
4.	Derzeitiger Stand der Kooperation	207
a)	Johanniter Akademie Bildungsinstitut Hannover / Akkon Hochschule Berlin	208

b)	Deutsch-Russische Notfall- und Katastrophenmedizinsymposien	208
c)	Petersburger Dialog und Koch-Metschnikow-Forum	208
d)	Das Deutsch-Russische Gesundheitsabkommen von Jekaterinburg	209
5.	Zusammenfassung zu D. I.	209
II.	Möglichkeiten der Kooperation	210
1.	Überblick über verschiedene Kooperationsmöglichkeiten	210
2.	Bestimmung des kooperationsgeeigneten Bereichs zwischen Deutschland und Russland	211
3.	Rettungsdienstliche Kooperation: Abschluss eines völkerrechtlichen Abkommens zwischen Deutschland und Russland nach dem Vorbild der Abkommen mit Anrainerstaaten	215
a)	Regelungsgehalt des Rahmenabkommens zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Tschechischen Republik über die grenzüberschreitende Zusammenarbeit im Rettungsdienst vom 4. April 2013 sowie der Vereinbarung über die grenzüberschreitende Zusammenarbeit im Rettungsdienst zwischen dem Bayerischen Staatsministerium des Innern, für Bau und Verkehr und dem Bezirk Karlsbad, dem Bezirk Pilsen und dem Bezirk Südböhmen vom 3. Oktober 2016	216
b)	Regelungspunkte eines bilateralen Abkommens im Bereich des Rettungsdienstes zwischen Deutschland und Russland	221
c)	Vertragsparteien: Innerstaatliche Kompetenzen zum Abschluss eines völkerrechtlichen Abkommens	222
d)	Begriffsbestimmung	226
e)	Regelungen des Abkommens auf der organisatorischen Ebene	228
aa)	Vergleich der Organisationsstrukturen des deutschen Rettungsdienstes und des Allrussischen Dienstes der Katastrophenmedizin	228
bb)	Koordinierung eines Rettungseinsatzes	232

cc)	Gegenseitige Anerkennung der Abschlüsse / Befugnis zur vorübergehenden Tätigkeit (während eines Einsatzes) im Partnerstaat	234
dd)	Einreisebedingungen	237
ee)	Kostenträgerschaft	237
ff)	Technische Voraussetzungen	240
gg)	Weiteres Problemfeld: Bereich der Luftrettung	240
f)	Ergebnis zu D. II. 3.	241
4.	Überarbeitung und Erweiterung des bestehenden Abkommens zwischen der Regierung der Bundesrepublik Deutschland und der Regierung der Russischen Föderation über die gegenseitige Hilfeleistung bei Katastrophen oder schweren Unglücksfällen vom 16. Dezember 1992	244
a)	Regelungsgehalt des Katastrophenhilfeabkommens	244
b)	Voraussetzungen der Erweiterung auf der Kompetenzebene, erweiterungsgeeigneter Bereich und Änderungsvorschläge	246
c)	Voraussetzungen der Erweiterung auf der organisatorischen Ebene	247
d)	Ergebnis zu D. II. 4.	248
5.	Weitere Kooperationsmöglichkeiten	249
a)	Telemedizinische Kooperation	249
aa)	Grundsatz der persönlichen Leistungserbringung und Verbot einer Fernbehandlung	249
bb)	Projekt Med-on-@ix in Deutschland	250
b)	Gemeinsame Schulungen und Fortbildungen	252
c)	Informations- und Erfahrungsaustausch auf einer gemeinsamen Internetplattform	253
d)	Ergebnis zu D. II. 5.	254
6.	Zusammenfassung zu D. II.	255
III.	Untersuchungsergebnis	257