

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](http://www.wvberlin.de) / [www.wvberlin.com](http://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**

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

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

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

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

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

b)	Deutsch-Russische Katastrophenmedizinsymposien	Notfall- und	<b>208</b>
c)	Petersburger Dialog und Koch-Metschnikow-Forum		<b>208</b>
d)	Das Deutsch-Russisches Gesundheitsabkommen von Jekaterinburg		<b>209</b>
5.	Zusammenfassung zu D. I.		<b>209</b>
II. Möglichkeiten der Kooperation			<b>210</b>
1.	Überblick über verschiedene Kooperationsmöglichkeiten		<b>210</b>
2.	Bestimmung des kooperationsgeeigneten Bereichs zwischen Deutschland und Russland		<b>211</b>
3.	Rettungsdienstliche Kooperation: Abschluss eines völkerrechtlichen Abkommens zwischen Deutschland und Russland nach dem Vorbild der Abkommen mit Anrainerstaaten		<b>215</b>
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		<b>216</b>
b)	Regelungspunkte eines bilateralen Abkommens im Bereich des Rettungsdienstes zwischen Deutschland und Russland		<b>221</b>
c)	Vertragsparteien: Innerstaatliche Kompetenzen zum Abschluss eines völkerrechtlichen Abkommens		<b>222</b>
d)	Begriffsbestimmung		<b>226</b>
e)	Regelungen des Abkommens auf der organisatorischen Ebene		<b>228</b>
aa)	Vergleich der Organisationsstrukturen des deutschen Rettungsdienstes und des Allrussischen Dienstes der Katastrophenmedizin		<b>228</b>
bb)	Koordinierung eines Rettungseinsatzes		<b>232</b>

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