

DR. MICHAEL ZUMPE
RECHTSANWALT
MINISTERIALDIRIGENT A. D.

KIRCHBERGSTR. 3
76889 GLEISZELLEN
TEL (06343) 988 59 95
FAX (06343) 988 59 96
mz@rechtsanwalt-zumpe.de

31.01.2014

**Notfallrettung in Offshore-Windparks -
Staatliche Aufgabe oder Verantwortung Privater?**

Rechtsgutachten

Inhaltsübersicht

	<i>Seite</i>
Das Problem	3
I. Rettungsdienst in der AWZ durch das Havariekommando – Rechtsgrundlagen	5
1. Aufgaben und Zuständigkeiten des Havariekommandos	5
2. Übernahme der neuen Aufgabe AWZ-Rettungsdienst durch das Havariekommando	6
<i>a) Gründe für die Entwicklung eines staatlichen AWZ-Rettungsdienstes</i>	7
<i>b) Einsatzbereich und Aufgaben des Offshore-Rettungsdienstes</i>	8
<i>c) Kostenträger des Rettungsdienstes, Zuständigkeit</i>	9
3. Zusammenfassung	9
II. Verantwortung der Arbeitgeber/Betreiber für die Sicherheit und den Gesundheitsschutz ihrer Beschäftigten in den OWP	10
1. Pflichten zur Rettung und Versorgung von Verletzten	10
2. Mängel im Arbeitsschutz als Grund für staatlichen Selbsteintritt ?	12
3. Zusammenfassung	14
III. Voraussetzungen für einen öffentlichen Rettungsdienst in der AWZ	14
1. Zum Vergleich: Rechtliche Grundlagen des Rettungsdienstes an Land	15
2. Fehlende Rechtsgrundlagen für einen AWZ-Rettungsdienst	16
<i>a) Bedarf an einem öffentlichen Rettungsdienst in der AWZ?</i>	16
<i>b) Pflicht oder Berechtigung zur Daseinsvorsorge?</i>	17
<i>c) Komplexität der Rettungssituation in der AWZ als Begründung für staatlichen Rettungsdienst?</i>	18
<i>d) Parallele zum Seenotrettungsdienst ?</i>	19
<i>d) Zwischenergebnis</i>	20
3. Fehlende Zuständigkeit des Bundes	20
4. Fehlende Ermächtigung im Bundeshaushalt	21
5. Eingriff in die Berufsfreiheit, unzulässige Konkurrenz	22
6. Zusammenfassung	23
IV. Ansprüche Privater auf Beteiligung an einem öffentlichen AWZ-Rettungsdienst im Falle einer gesetzlichen Regelung	
1. Kein Verwaltungsmonopol	24
2. Eingliederung in einen öffentlichen Rettungsdienst	24
3. Zulassung privater Rettungsdienste unter Bedingungen	26
4. Besondere Verhältnisse in der AWZ	26

Das Problem

In Nord- und Ostsee sind 33 Offshore-Windparks (OWP) zur Energiegewinnung errichtet, im Bau oder in der Planung (Stand Dezember 2013)¹, mehr als 100 weitere OWP werden geplant.² Nach den (verringerten) Ausbauzielen des Koalitionsvertrages vom November 2013³ müssten bis zum Jahr 2020 etwa 16 weitere OWP mit insgesamt 1300 Offshore-Windenergieanlagen entstehen. Die Anlagen befinden sich überwiegend in der deutschen Ausschließlichen Wirtschaftszone (AWZ).

Unter einem OWP wird in der deutschen AWZ die räumliche und betriebliche Zusammenfassung von bis zu achtzig einzelnen Windenergieanlagen im Meer verstanden, die im Gegensatz zu Schiffen oder schwimmenden Geräten fest im Meeresboden verankert sind.

Um eine Vorstellung über die Zahl der in den OWP Beschäftigten zu gewinnen, sind die Errichtungsphase und die Betriebsphase zu unterscheiden. Während der Errichtung arbeiten im OWP ein oder mehrere Errichtungsfahrzeuge. Diese haben für Besatzung und Errichtungspersonal Unterkünfte für 100 bis 120 Personen. Zusätzlich werden Versorgungsfahrzeuge, Kabelleger für die Innerpark-Kabelverlegung, Hotelschiffe für Inbetriebnahmepersonal, Versetzfahrzeuge für die Beförderung von Personal, Verkehrssicherungs- und andere Wasserfahrzeuge sowie Hubschrauber eingesetzt. Je nach Wetterlage können in einem OWP bis zu über 1.000 Personen in Schönwetterzeiten eingesetzt werden.

Dagegen ist während der Betriebsphase die Anzahl der Beschäftigten im OWP deutlich geringer; hier kann von einer für den Betrieb eines OWP erforderlichen Personalstärke von 30 bis 50 Personen ausgegangen werden.⁴ Nach den o.g. Ausbauzielen würden somit etwa 500 bis 850 Beschäftigte ständig in der AWZ – die eine Gesamtfläche von 32991 km² hat⁵ – tätig sein.

Der Standort der Anlagen im Meer bringt verschiedene Gefahren mit sich, für die Lösungen entwickelt werden müssen. Dazu gehört neben den Gefahren für die Sicherheit und Leichtigkeit der Schifffahrt die Sorge für die Gesundheit der auf diesen Anlagen tätigen Beschäftigten. Bau, Betrieb und Wartung dieser Anlagen machen es erforderlich, dass sich eine erhebliche Anzahl von Beschäftigten auf den Wind-

¹ Angaben des BSH <http://www.bsh.de/de/Meeresnutzung/Wirtschaft/Windparks/index.jsp>

² Dies ergibt sich aus einer Schätzung aus des Übersichtskarten des BSH, Fn. 1

³ Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD für die 18. Legislaturperiode, Abschnitt 1.4

⁴ Dies lässt sich aus der Auslegung der von einigen Betreibern in ihren Betriebskonzepten vorgesehenen Wohn- oder kombinierten Umspann- und Wohnplattformern ermitteln; vgl. z. B.

OWP „Bard 1“: max. 40 Personen <http://www.bard-offshore.de/de/konzepte/betrieb/trafo-plattform.html>;

OWP „DanTysk“: bis zu 50 Personen <http://www.dantysk.de/presse-service/pressemeldungen/details/article/vattenfall-und-swm-beauftragen-wohnplattform-fuer-offshore-windpark-dantysk.html>;

OWP „Global Tech I“: bis zu 38 Betriebs-, Service- und Montagetechniker <http://www.globaltechone.de/technikbau/umspannstation/>

⁵ Bundesamt für Naturschutz, http://www.bfn.de/0314_daten-meeresflaeche.html

energieanlagen und dazugehörigen Plattformen aufhält. Zu den allgemein widrigen Arbeitsbedingungen auf See kommen Absturzgefahren bei Arbeiten in großer Höhe hinzu. Die große Entfernung zu medizinischen Behandlungseinrichtungen an Land verschärft die Gefahrenlage. Während für vergleichbare Ereignisse an Land ein eingespieltes Ineinandergreifen von betrieblichem Arbeitsschutz und öffentlichem Rettungsdienst auf gesetzlichen Grundlagen existiert, scheint es für medizinische Notfälle auf See in der AWZ (noch) an Klarheit über Zuständigkeit und Verantwortung betrieblicher und staatlicher Stellen zu fehlen.

In dieser Situation haben das Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (BMVBS) und das von Bund und Küstenländern gemeinsam getragene Havariekommando (HK) die Initiative ergriffen und ein eigenes staatliches Rettungswesen für die Notfallrettung in den OWP eingerichtet. Dieses besteht in der Vorhaltung von derzeit zwei sogenannten Offshore-Notfall-Reaktions-Teams (ONRT), die jeweils aus sechs speziell technisch und medizinisch ausgebildeten Kräften bestehen, welche von den Küstenländern gestellt werden. Der Transport der Rettungsteams zum Einsatzort soll einzelfallbezogen entweder durch den SAR-Hubschrauber⁶ der deutschen Marine, Hubschrauber der OWP-Betreiber oder der Bundespolizei erfolgen. Die Rettungsteams des HK sollen in sogenannten „komplexen Rettungssituationen“ tätig werden. Dieser Begriff wird von BMVBS und HK (vorläufig) näher definiert.

Hiergegen wehren sich private Anbieter vergleichbarer Dienstleistungen. So weist der Verband Deutscher Reeder (VDR) darauf hin, dass seine Mitgliedsreedereien seit Jahren geeignete Wasser- und Luftfahrzeuge einschließlich der Einsatzkräfte für die Notfallrettung, Höhenrettung, technische Hilfe anbieten und bei Beauftragung eine ständige Notfallversorgung gewährleisten können. Es würden auch Leitstellen zur Koordination von Schiffs- und Flugbetrieb sowie des betrieblichen Rettungsdienstes mit qualifiziertem Personal aus den Bereichen Nautik und Rettungsdienst für die OWP-Betreiber bereitgestellt bzw. angeboten. Diese Dienstleistungen habe man inzwischen zu ganzheitlichen akut- und medizinischen Versorgungskonzepten optimiert und weiterentwickelt. Die Erweiterung der Zuständigkeit des Havariekommandos auf „komplexe Rettungssituationen“ wird abgelehnt; dies sei ein staatlicher Eingriff in die Verantwortung der OWP-Betreiber.

Deshalb sollen in einem Rechtsgutachten folgende Fragen untersucht werden

1. Auf welcher Rechtsgrundlage handelt das Havariekommando?
2. Welche Pflichten bei der Versorgung akuter medizinischer Notfälle auf OWP-Anlagen obliegen den Betreibern dieser OWP und inwieweit übernimmt das HK mit der Bereitstellung von ONRT deren Aufgaben?
3. Welche Gründe gibt es bei Durchführung eines angemessenen betrieblichen Rettungswesens für ein öffentliches Rettungswesen in der AWZ und welche Rechtsgrundlagen sind hierfür nötig?
4. Welche Bereiche müssen privaten Anbietern von Rettungsdienstleistungen in einem öffentlichen Rettungswesen verbleiben, falls dieses gesetzlich geregelt werden würde?

⁶ SAR = Search and Rescue, internationale Bezeichnung für im staatlichen Auftrag tätige Rettungsdienste für Notfälle in der Luft- und Seefahrt

I. Rettungsdienst in der AWZ durch das Havariekommando – Rechtsgrundlagen

Da das Havariekommando mit eigenen Personal und Sachmitteln sowie mit Personal der Küstenländer (Berufsfeuerwehr Bremerhaven und Cuxhaven) Aufgaben der Notfallrettung in Offshore-Windparks in der AWZ wahrnimmt, ist zunächst zu fragen, ob sich hierfür eine Zuständigkeit oder gar Verpflichtung aus den für das Havariekommando maßgebenden Rechtsgrundlagen ergibt, bzw. welche Begründungen hierfür von den staatlichen Stellen gegeben werden.⁷ Da hierzu eine zusammenfassende Darstellung nicht vorliegt, werden im Folgenden zunächst die originären Aufgaben des HK beschrieben und anschließend die Verlautbarungen des Bundes⁸ zur Entwicklung und Einrichtung eines Rettungsdienstes für die Notfallrettung von Personen in OWP in der deutschen AWZ (nachfolgend als AWZ-Rettungsdienst bezeichnet) zusammengefasst.

1. Aufgaben und Zuständigkeiten des Havariekommandos

Das Havariekommando (HK) ist keine eigenständige Behörde, sondern eine vom Bund und den Küstenländern (Bremen, Hamburg, Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen und Schleswig Holstein) betriebene Koordinierungsstelle für ein gemeinsames Management für schwere Unfälle auf See. Mit dieser gemeinsamen Einrichtung soll die verfassungsrechtlich vorgegebene Zersplitterung der staatlichen Zuständigkeiten auf See bei der Gefahrenabwehr jedenfalls im operativen Verwaltungshandeln wieder zusammengeführt werden. Der Bund ist für die Gefahrenabwehr auf See nur zuständig, wenn ein Schiffsfahrtsbezug vorliegt⁹, alle übrigen Aufgaben fallen nach der Kompetenzverteilung des Grundgesetzes (Art. 30, 83 GG) in die Auffangzuständigkeit der Länder. Diese innerstaatliche Zuständigkeitsaufteilung ist auch in der AWZ maßgebend¹⁰.

Die Einrichtung und die Aufgaben des HK haben dementsprechend die beteiligten Länder und der Bund in einer Vereinbarung vom 23. Mai 2003 geregelt¹¹. Die Aufgaben des HK werden in Satz 1 Abs. 3 der Havariekommando-Vereinbarung als Bündelung von Planung, Vorbereitung, Übung und Durchführung von Maßnahmen zur Menschenrettung, zur Schadstoffunfallbekämpfung, zur Brandbekämpfung, zur Hilfeleistung und zur gefahrenabwehrbezogenen Bergung bei komplexen Schadenslagen auf See bezeichnet. Als komplexe Schadenslage wird eine Situation definiert, in der

- eine Vielzahl von Menschenleben, Sachgüter von bedeutendem Wert, die Umwelt oder die Sicherheit und Leichtigkeit des Schiffsverkehrs
 - gefährdet sindoder

⁷ Soweit ersichtlich ist keine zusammenfassende Beschreibung dieser Tätigkeit des Havariekommandos veröffentlicht; auch die Homepage des Havariekommandos erwähnt diese Aufgabe nicht, http://www.havariekommando.de/wir_ueber_uns/fb4/index.html

⁸ Stellungnahmen der Länder liegen nicht vor

⁹ Im einzelnen § 1 SeeAufgG, vgl. auch BVerwG v. 28.07.2011, 1 NuR 2011, 720

¹⁰ Hierzu ausführlich *Markus/Maurer*, Windenergie und Gewerbesteuer, NVwZ-Extra 10/2012, S. 4 f und *Alexander Proelß*, Ausschließliche Wirtschaftszone in *Graf Vitzthum* (Hrsg.), Handbuch des Seerechts, 2006, Seite 222 f

¹¹ VkB1. 2003 S, 31; im Folgenden: Havariekommando-Vereinbarung

- eine Störung dieser Schutzgüter bereits eingetreten ist und
- zur Beseitigung dieser Gefahrenlage die Mittel und Kräfte des täglichen Dienstes nicht ausreichen oder eine einheitliche Führung mehrerer Aufgabenträger erforderlich ist (§ 1 Abs. 4 Havariekommando-Vereinbarung).

Die Komplexität der in dieser Definition beschriebenen Gefahrenlage besteht danach erkennbar nicht in erster Linie in der Schwere des drohenden oder eingetretenen Schadens – dann würde man üblicherweise von einer Katastrophe sprechen¹² -, sondern in den unterschiedlichen Gefahren, für deren Bekämpfung

- teils der Bund (Abwehr von Gefahren mit Schifffahrtsbezug),¹³
- teils die Länder (sonstige Gefahren ohne Schifffahrtsbezug)

zuständig sind. Es ist hiernach Hauptzweck der Havariekommando-Vereinbarung, in einem Katastrophenfall auf See eine einheitlich geführte Einrichtung zur Verfügung zu haben, die alle Bereiche der Gefahrenabwehr bündeln kann. Dies bereits an dieser Stelle zu betonen erscheint deshalb geboten, weil das Tätigwerden des HK bei der Notfallrettung in OWP mehr oder weniger ausgesprochen mit seiner originären Zuständigkeit bei der Bekämpfung komplexer Schadenslagen in Verbindung gebracht wird (hierzu näher unten III.2.c).

Neben den Aufgaben bei komplexen Schadenslagen führt das HK im Alltagsbetrieb ein ständig besetztes sog. Maritimes Lagezentrum, das aus Beschäftigten der Wasser- und Schutzpolizeien der Länder und der Wasser- und Schifffahrtsverwaltung des Bundes zu gleichen Teilen besetzt ist (§ 1 Abs. 2, § 4 Havariekommando-Vereinbarung).

2. Übernahme der neuen Aufgabe AWZ-Rettungsdienst durch das Havariekommando

Es bedarf keiner ausführlichen Darlegung, dass die hier zu untersuchende Aufgabe der Notfallrettung von Personen, die in Offshore-Windparks einen Unfall erlitten haben oder akut erkrankt sind, nicht zu den in der Havariekommando-Vereinbarung beschriebenen Aufgaben des HK gehört. Ganz überwiegend wird es sich in solchen Fällen um Beschäftigte des Windparkbetreibers bzw. der mit der Durchführung von Arbeiten durch den Windparkbetreiber beauftragten Unternehmen und somit um Arbeitsunfälle handeln, da aufgrund der ausgesetzten Lage der Anlagen im Meer Publikumsverkehr nicht zu erwarten ist. Typischerweise wird es sich hierbei nicht um katastrophenartige Ereignisse (Gefährdung einer Vielzahl von Menschenleben, Sachgütern von bedeutendem Wert, Schiffsverkehr, Umwelt) handeln, welche die Voraussetzung für das Eingreifen des HK wären.

¹² Vgl. z.B. die Definition des Katastrophenfalls in § 1 Abs. 2 Niedersächsisches Katastrophenschutzgesetz i. d. F. vom 14.02.2001 (Nds. GVBl. S. 73)

¹³ Vgl. hierzu § 1 Nr. 2 und 3 SeeAufG sowie BVerwG vom 28.07.2011, NuR 2011, 720

a) Gründe für die Entwicklung eines staatlichen AWZ-Rettungsdienstes

Eine originäre Zuständigkeit des HK für diese Notfallrettung reklamiert auch die Bundesregierung nicht; sie begründet das Tätigwerden des HK mit unzureichenden Vorkehrungen anderer privater oder staatlicher Aufgabenträger. Im Einzelnen:

In ihrer Antwort vom 11.04.2011 auf eine Kleine Anfrage von SPD-Abgeordneten¹⁴ hat die Bundesregierung mitgeteilt, dass das Kuratorium Maritime Notfallvorsorge¹⁵ dem HK den Auftrag erteilt habe, ein „Strategiekonzept zur Verletztenversorgung und -rettung und Brandbekämpfung auf Offshore-Windenergieanlagen im Rahmen der staatlichen Daseinsvorsorge“ zu erarbeiten.

Im September 2011 hat das HK ein solches Strategiekonzept erstellt¹⁶. Darin werden ausführlich die spezifischen Unfallgefahren auf Windenergieanlagen und deren Eintrittswahrscheinlichkeit analysiert. Die von den Betreibern zu erstellenden Schutz- und Sicherheitskonzepte werden nur am Rande erwähnt. Allerdings wird hierzu bemerkt

„Festzustellen ist, dass sich alle vorliegenden Schutz- und Sicherheitskonzepte in Einsatzlagen unabgestimmt und unstrukturiert staatlicher Einsatzkräfte bedienen. Bereits die Meldekettens involvieren dispositive Instanzen, wie das Maritime Rescue Coordination Center (MRCC), der Deutschen Gesellschaft zur Rettung Schiffbrüchiger (DGzRS), die Verkehrszentralen (VKZ) und das Maritime Lagezentrum (MLZ)“ (Seite 11 f.)

und daraus die Schlussfolgerung gezogen

„Das HK sieht in dieser Erkenntnis, der Nennung und Nutzung staatlicher Ressourcen in unternehmerischen Konzepten als Primärrettungsmittel, ein strukturelles und weitreichendes Problem charakterisiert. Es fehlt derzeit an einer kompetenten Prüfinstanz für schutz- und sicherheitskonzeptionelle Fragestellungen im Rahmen der Planungsprozesse der Unternehmen. Des Weiteren muss die unternehmerische Verantwortung zur Vorhaltung eigener und erprobter Systeme zur Ersten Hilfe und Verletztenversorgung (orientierend an dem Arbeitsschutzgesetz § 10 und der Unfallverhütungsvorschrift BGV A 1, Grundsätze der Prävention) umgesetzt werden. Parallel ist ein ergänzendes bzw. redundantes Notfallmanagement zu etablieren, um im Rahmen der staatlichen Daseinsvorsorge auf Hilfesuche reagieren zu können. Es wird an dieser Stelle unterstellt, dass eine staatliche Daseinsvorsorge rechtlich notwendig ist. Ansonsten wären die bereits jetzt existierenden, vorgegebenen Meldewege für die Unternehmen irreführend und im Einsatzfall belastend. Ein „staatlicher“ Meldeweg ist nur sinnvoll, wenn auch eine staatliche Hilfsressource damit verbunden ist.“ (Seite 12, Unterstreichung vom Verfasser)

Als Lösung empfiehlt das Strategiekonzept u. a. den Aufbau einer zentralen Notfall-Leitstelle Offshore-Windindustrie (NLST) in der Trägerschaft der DGzRS. Weiter heißt es in den Lösungsempfehlungen

Reichen die unternehmerisch-operativen Einsatzeinheiten, die durch die NLST koordiniert werden, zur zielgerichteten und unmittelbaren Gefahrenabwehr nicht aus, könnte das Havariekom-

¹⁴ Bundestagsdrucksache 17/5441, Seite 7

¹⁵ Das Kuratorium Maritime Notfallvorsorge besteht aus je einem Vertreter der Vertragspartner der Havariekommando-Vereinbarung. Es entscheidet (einvernehmlich) über Grundsatzangelegenheiten der Aufgabenerfüllung des HK; vgl. § 11 Havariekommando-Vereinbarung

¹⁶ Havariekommando, Strategiekonzept zur Verletztenversorgung und -rettung auf Offshorewindenergieanlagen in der deutschen AWZ; nicht veröffentlicht. Als Auftraggeber wird das Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (Erlass vom 01.12.2009) genannt.

mando spezielle Notfall Reaktionsteams in den Einsatz integrieren. Dies würde geschehen, wenn die Notfall-Leitstelle darum ersucht“ (Seite 18 f).

Dem Vorschlag des HK, eigene Notfall-Reaktionsteams aufzustellen, ist offenbar gefolgt worden. In ihrer Antwort vom 02.07.2013 auf eine Kleine Anfrage von Abgeordneten von BÜNDNIS 90/DIE Grünen¹⁷ teilt die Bundesregierung mit, dass auf Beschluss des Kuratoriums Maritime Notfallvorsorge ein öffentliches Rettungswesen für Unfälle oder Erkrankungen auf Offshore-Windenergie-Anlagen in der deutschen AWZ durch das HK – in einer Interimslösung – eingerichtet worden sei, „weil es ein solches bislang nicht gab“¹⁸. Dieses besteht aus zwei sogenannten Offshore-Notfall-Reaktions-Teams (ONRT), die personell je mit einem Teamleiter, einem Notarzt, zwei Rettungsassistenten und zwei Höhenrettern besetzt sind.¹⁹

Als Begründung gibt die Bundesregierung jetzt an, dass „die nun existenten Systeme (Anm. des Verf.: gemeint sind offenbar die der Unternehmen) nicht alle Einsatzszenarien abdecken“. Dies gelte in erster Linie für die „Spezielle Rettung aus Höhen und Tiefen“. Diese bedürfe nach den geltenden Leitlinien der Berufsfeuerwehren²⁰ einer Seilzugangstechnik, die mit mindestens fünf ausgebildeten fachkundigen Einsatzkräften durchgeführt werden müsse. Am deutschen Markt existierten derzeit keine unternehmerischen Konzepte, die dieses Personal vorhalten oder luftgestützt transportieren.²¹

b) Einsatzbereich und Aufgaben des Offshore-Rettungsdienstes

Nach Auskunft der Bundesregierung sollen die ONRT bei „komplexen Rettungssituationen“ zur Verfügung stehen. Nach einer „Arbeitsdefinition“ liegen diese vor, wenn

*eine technisch anspruchsvolle und zeitkritisch spezielle Rettung mit individualmedizinischer Notfallversorgung eines oder mehrerer Betroffener notwendig ist oder die Beseitigung dieser Gefahrenlage eine einheitliche Führung mehrerer Aufgabenträger erfordert und/oder die pflichtige unternehmerische Vorhaltung zur zielgerichteten Gefahrenabwehr nicht greift.*²²

Mit dieser Formulierung wird bewusst oder unbewusst eine Analogie zur Definition der „komplexen Schadenslage“ auf See und damit zum Haupteinsatzbereich des HK hergestellt. Der Formulierung lassen sich folgende Kriterien entnehmen, die das staatliche Tätigwerden (Daseinsvorsorge) begründen sollen

- die erforderlichen Rettungsmaßnahmen müssen als technisch anspruchsvoll und speziell erscheinen und eine notfallmedizinische Versorgung erfordern
oder
- eine einheitliche Führung mehrerer Aufgabenträger erfordern
und/oder

¹⁷ Bundestagsdrucksache 17/14305

¹⁸ Bundestagsdrucksache 17/14305, Seite 4 und 5

¹⁹ Angaben des HK auf der 2. Offshore-Konferenz „Maritime Wirtschaft – Partner der Energiewende“, 08.01.2013, Hannover

²⁰ Siehe dazu u.a. „Empfehlungen der AGBF – Spezielle Rettung aus Höhen und Tiefen“, Arbeitsgemeinschaft der Berufsfeuerwehren (AGBF), 2. Aufl., aktualisierte Fassung vom August 2010

²¹ Bundestagsdrucksache 17/14305, Seite 6

²² Bundestagsdrucksache 17/14305, Seite 11

- von den Unternehmen vorzuhaltende Rettungsmittel bzw. –maßnahmen müssen sich als unzureichend erweisen.

Wie die „oder“-Verknüpfung der einzelnen Kriterien zeigt, brauchen diese nur alternativ vorzuliegen, d. h. jedes einzelne Kriterium soll ausreichen, um den Einsatz des ONRT auszulösen.

c) Kostenträger des Rettungsdienstes, Zuständigkeit

Die Bundesregierung teilt außerdem die in den Jahren 2012 und 2013 für Personal, Ausbildung und Ausrüstung der ONRT entstandenen Kosten mit; diese habe das Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung angesichts unterschiedlicher Auffassungen zur Zuständigkeitsfrage zunächst (ohne präjudizierende Wirkung) verauslagt.²³ Aus dieser Formulierung ist zu schließen, dass die Kosten der Einsätze offenbar vom Staat getragen werden sollen, wobei lediglich die Frage ungeklärt scheint, ob die Kostenlast endgültig den Bund oder das zuständige²⁴ Küstenland treffen soll. Die im öffentlichen Rettungswesen übliche Erhebung von Nutzungsentgelten für die erbrachten Rettungsdienstleistungen, für die in der Regel die Träger der Unfallversicherung und die Krankenkassen aufkommen, ist anscheinend nicht vorgesehen. Auch eine Kostenerstattung durch den Veranlasser des Einsatzes (dem OWP-Betreiber) bzw. den Unfallversicherungsträger wird offenbar nicht erwogen.

Bemerkenswert ist noch, dass die Bundesregierung trotz der Betonung des Interimscharakters des beim HK eingerichteten Rettungsdienstes „eine dauerhafte Erweiterung der Aufgaben des HK“ für eine „pragmatische und verhältnismäßige Lösung zum Wohle der auf den Anlagen tätigen Personen“²⁵ hält. Es bleibt offen, auf welche Rechtsgrundlage derartige neue Aufgaben des HK gestützt werden sollen und ob der Bund oder die Länder hierfür als zuständig angesehen werden.

3. Zusammenfassung

Hiernach kann festgehalten werden:

Es gibt keine Rechtsgrundlage für die Durchführung von Rettungsdienstleistungen durch das HK in Offshore-Windparks; insbesondere können diese nicht auf die Havariekommando-Vereinbarung gestützt werden.

Als Grund für die Einrichtung eines staatlichen²⁶ AWZ-Rettungsdienstes werden Mängel in der Wahrnehmung der Unternehmerverantwortlichkeit für die Arbeitssicherheit auf Offshore-Windparks genannt, ohne diese zu spezifizieren. Es fehlt auch eine Definition der Schnittstelle zwischen dem Arbeitsschutz (Verantwortungsbereich der Unternehmer) und der ggf. öffentlichen Aufgabe, einen AWZ-Rettungsdienst einzurichten.

²³ Bundestagsdrucksache 17/14305, Seite 4 und 5

²⁴ Zur Frage der räumlichen Zuständigkeit der Küstenländer in der AWZ siehe unten Fn. 33 und 34

²⁵ Bundestagsdrucksache 17/14305, Seite 12

²⁶ In Anlehnung an *Martin Schulte*, Rettungsdienst durch Private, 1999, Seite 62 ff, wird im Folgenden unter „staatlich“ ein Rettungsdienst verstanden, den der Staat in eigener Regie ausführt. Dagegen liegt eine öffentliche Aufgabe – hier: Rettungsdienst - vor, wenn an ihrer Erfüllung ein öffentliches Interesse besteht, diese aber auch, ggf. im Rahmen staatlicher Regelungen, von Privaten erledigt werden kann.

Eine Verwaltungszuständigkeit des Bundes für ein AWZ-Rettungswesen wird nicht genannt und ist auch nicht erkennbar; dennoch strebt der Bund eine dauerhafte Aufgabenübertragung auf das HK an und tritt hinsichtlich der Kosten in Vorleistung, ohne eine Erstattung durch die für Notfallrettung zuständigen Kostenträger vorzusehen.

II. Verantwortung der Arbeitgeber/Betreiber für die Sicherheit und den Gesundheitsschutz ihrer Beschäftigten in den OWP

Bevor auf die tatsächlichen und rechtlichen Voraussetzungen für die Schaffung eines öffentlichen AWZ-Rettungswesens eingegangen wird, ist zu klären, welche Pflichten den die OWP betreibenden Unternehmen bei einem Unfall oder einer schweren Erkrankung ihrer Mitarbeiter obliegen. Denn nach der Definition des für das HK maßgebenden Begriffs der „komplexen Rettungssituation“ (oben I. 2 b), berührt diese zumindest teilweise den Verantwortungsbereich der Unternehmen.

Bei den gefährdeten Personen, die eine Notfallrettung benötigen (könnten), handelt es sich in erster Linie, wenn auch nicht ausschließlich²⁷, um Beschäftigte derjenigen juristischen Personen, die den OWP errichten oder betreiben. Diese sind Arbeitgeber im Sinne des § 2 Abs. 3 Arbeitsschutzgesetz (ArbSchG); ihnen obliegt die Pflicht, Sicherheit und Gesundheitsschutz der Beschäftigten bei der Arbeit durch die im Gesetz im Einzelnen aufgeführten Maßnahmen zu verbessern. Das Arbeitsschutzgesetz gilt auch in der AWZ (§ 1 Abs. 1 Satz 2 ArbSchG), auch wenn diese nicht zum Hoheitsgebiet der Bundesrepublik Deutschland gehört.²⁸

1. Pflichten zur Rettung und Versorgung von Verletzten

Zu den Arbeitgeberpflichten auf dem Gebiet des Arbeitsschutzes gehören auch Maßnahmen, die das Rettungswesen berühren. Nach § 10 ArbSchG sind Maßnahmen zu treffen, die zur Ersten Hilfe, Brandbekämpfung und Evakuierung der Beschäftigten, ggf. auch anderer anwesender Personen zu treffen (§ 10 Abs. 1 ArbSchG) erforderlich sind. Das staatliche Arbeitsschutzrecht wird durch die Unfallverhütungsvorschriften der Träger der Unfallversicherung (Berufsgenossenschaften) ergänzt; diese haben ebenfalls bindende Wirkung (§ 15 SGB VII). Für den Bereich der Ersten Hilfe ist die Unfallverhütungsvorschrift „Grundsätze der Prävention“ vom 01.01.2004 (BGV A1) einschlägig. Danach hat der Unternehmer u.a. dafür zu sorgen, dass

- zur Ersten Hilfe und zur Rettung aus Gefahr die erforderlichen Einrichtungen und Sachmittel sowie das erforderliche Personal zur Verfügung stehen,

²⁷ Das nachfolgend Gesagte gilt auch für andere im Betrieb anwesende Personen, vgl. § 10 Abs. 1 Satz 2 ArbSchG

²⁸ Art. 56 Abs. 1 Buchst. a) des Seerechtsübereinkommens der Vereinten Nationen (SRÜ) vom 10.12.1982 (BGBl. 1994 II S. 1798) gewährt dem Küstenstaat in der AWZ das souveräne Recht u.a. der Energieerzeugung aus Wasser, Strömung und Wind. Die hierfür notwendige Errichtung künstlicher Inseln bzw. Bauwerke im Meer wird dem Küstenstaat ausdrücklich erlaubt, ebenso wird ihm das Recht eingeräumt, die Errichtung, den Betrieb und die Nutzung dieser Anlagen zu regeln (Art. 60 Abs. 1 SRÜ). Weiterhin werden die Hoheitsbefugnisse über diese Anlagen in Bezug auf Zoll- und Steuergesetze, Gesundheits-, Sicherheits- und Einreisegesetze hervorgehoben (Art. 60 Abs. 2 SRÜ).

- nach einem Unfall unverzüglich Erste Hilfe geleistet und eine erforderliche ärztliche Versorgung veranlasst wird,
- dass Verletzte sachkundig transportiert werden (§ 24 Abs. 1 bis 3 BGV A1).

Zudem hat der Unternehmer auch dafür zu sorgen, dass

- unter Berücksichtigung der betrieblichen Verhältnisse Rettungsgeräte und Rettungstransportmittel bereit gehalten werden (§ 25 Abs. 3 BGV A1).

Für die hier zu untersuchende Frage ist ferner festzuhalten, dass dem Arbeitgeber/Unternehmer²⁹, dessen Beschäftigte (und andere im Betrieb anwesende Personen) einen Unfall erlitten haben oder in eine entsprechende Gefahrensituation geraten sind, noch folgende Pflichten obliegen; er hat sie

- mit eigenen auf die betrieblichen Besonderheiten zugeschnittenen Rettungsmitteln zu bergen,
- ihnen – ggf. in einem vorzuhaltenden betrieblichen Sanitätsraum, vgl. § 25 Abs. 4 Satz 1 BGV A1 – Erste Hilfe zu leisten
- und darauf hinzuwirken, dass sie nötigenfalls einem Unfallkrankenhaus bzw. dem nächst erreichbaren Facharzt zugeführt werden (§ 24 Abs. 4 BGV A1).

Dem Arbeitsschutz- und Unfallverhütungsrecht lässt sich nicht entnehmen, dass diese Unternehmerpflichten nur eingeschränkt gelten sollen, wenn sich die Rettungssituation schwierig bzw. komplex im Sinne der Definition des HK darstellt. Im Gegenteil: je komplexer die möglichen (und vom Arbeitgeber zu beurteilenden) Gefahrensituationen sein können, desto aufwendiger müssen die Rettungsmaßnahmen und –mittel ausgestaltet werden. Dies ergibt sich aus dem Merkmal der Erforderlichkeit der Einrichtungen, Sachmittel und des Personals sowie ggf. daraus, dass Verletzte innerhalb des Betriebsgeländes sachkundig transportiert werden müssen. Das bedeutet z. B., dass auch die Rettung eines Beschäftigten aus großer Höhe in oder auf einer Windenergieanlage oder aus dem Wasser Pflicht des Unternehmers ist. Etwas vereinfacht lässt sich also feststellen, dass alle auf dem Betriebsgelände erforderlichen Rettungsmaßnahmen, vor allem die Bergung aus der Gefahrenlage bis einschließlich zur Ersten Hilfe Pflichten des Unternehmers sind.

Der Weitertransport des Verletzten in ein Krankenhaus oder zu einem Facharzt oder die notfallmedizinische Betreuung des Verletzten gehören dagegen nicht mehr zu den Aufgaben des Arbeitsschutzes und der Unfallverhütung. Hier ist der Unternehmer in der Regel nur zur Vorbereitung bzw. Einleitung dieser Maßnahmen verpflichtet.

Dies kann aber nur gelten, wenn ein öffentlicher Rettungsdienst vorhanden ist, der Verletzte oder plötzlich Erkrankte übernehmen kann. Ist dies wegen der besonderen Verhältnisse des Betriebes nicht möglich (z.B. in Großbetrieben oder auf weitläufigen Baustellen) kann das Vorhalten eines betrieblichen Rettungsdienstes notwendig werden.³⁰ Auf die Situation in einem OWP übertragen bedeutet dies, dass die Arbeitgeber nicht das Vorhandensein eines öffentlichen Rettungsdienstes in der AWZ voraussetzen

²⁹ Im Recht der Unfallverhütung ist der Adressat der Schutzmaßnahmen „der Unternehmer“; dieser Begriff wird im Folgenden auch verwendet, soweit sich Pflichten aus dem Arbeitsschutz ergeben.

³⁰ *Kollmer/Klindt, Arbeitsschutzgesetz Kommentar*, 2. Aufl. 2011, § 10, Rdn. 19.

dürfen, sondern ggf. selbst für den Krankentransport zum nächstgelegenen bzw. geeigneten Krankenhaus sorgen müssen.

Die Schnittstelle zwischen den Aufgaben des Unternehmers und denjenigen eines (öffentlichen) Rettungsdienstes kann somit im in OWP in der AWZ anders verlaufen als bei einem gewöhnlichen Betrieb an Land. In jedem Fall hat der Unternehmer verletzte oder in Gefahr geratene Personen aus schwierigen Situationen, also auch aus großen Höhen oder aus dem Wasser, zu bergen, mit Mitteln der Ersten Hilfe zu versorgen und alles für die Übergabe an den öffentlichen Rettungsdienst Erforderliche leisten. Ist ein Rettungsdienst nicht oder nur eingeschränkt verfügbar, hat der Unternehmer auch für den Rettungstransport zu sorgen.

Für eine rettungsdienstliche Tätigkeit des HK auf dem Betriebsgelände der OWP-Betreiber ist danach kein Raum. Dies gilt insbesondere für das Tätigwerden der ONRT; denn diese sollen gerade die Rettung und Bergung von Verletzten oder Gefährdeten übernehmen, also eine Aufgabe, die dem Unternehmer obliegt.

2. Mängel im Arbeitsschutz als Grund für staatlichen Selbsteintritt?

Die Pflichten der Unternehmer für Arbeitsschutz und Unfallverhütung in den OWP zu sorgen, werden vom Bund nicht grundsätzlich in Frage gestellt³¹. Die Bundesregierung sieht aber Mängel in der Wahrnehmung der „unternehmerischen Verantwortlichkeiten“ und führt dies als Grund dafür an, dass jedenfalls in einer Interimslösung eine staatliche Einrichtung diese Aufgabe übernimmt. Rechtlich gesehen könnte man von einer Form von Selbsteintritt einer staatlichen Behörde in die Pflichten von Privaten sprechen. Ein solcher staatlicher Selbsteintritt ist allerdings weder im Arbeitsschutzgesetz noch in anderen Rechtsnormen vorgesehen. Es gibt auch keine Anhaltspunkte dafür, dass eine gesetzliche Grundlage für den Eintritt staatlicher Stellen in nicht erfüllte oder nicht erfüllbare Unternehmerpflichten in der AWZ geschaffen werden soll.

Denkbar wäre, dass wegen der besonderen Verhältnisse in den OWP in der AWZ die oben beschriebenen Unternehmerpflichten schlechterdings nicht erfüllbar sind und deshalb zur Sicherung von Leben und Gesundheit der dort Beschäftigten staatliches Handeln – ggf. im Vorgriff auf eine gesetzliche Regelung – unabweisbar geboten wäre.

Eine solche Begründung wird aber nicht angeführt. Die Bundesregierung begründet die Aufstellung und das Bereithalten eigener ONRT im wesentlichen damit, dass die bestehenden Konzepte der Unternehmen nicht alle Einsatzszenarien abdecken³², nicht jedoch damit, dass die verantwortlichen Unternehmer grundsätzlich nicht in der Lage wären, diese oder vergleichbare Rettungsteams – ggf. als gemeinsame Einrichtung mehrerer Unternehmer – aufzustellen und bereit zu halten. Bereits im Verfahren für die Genehmigung der Offshore-Windenergieanlagen werden Aspekte der Arbeitssicherheit berücksichtigt. So fordert die Genehmigungsbehörde – das Bundesamt für Seeschifffahrt und Hydrographie – regelmäßig vom Anlagenbetreiber, sechs Monate vor Inbetriebnahme der Anlage ein Schutz- und Sicher-

³¹ Siehe Bundestagsdrucksache 17/5441 Sicherheit und Arbeitsschutz bei Offshore-Windenergieanlagen

³² Bundestagsdrucksache 17/14305, Seite 6

heitskonzept mit einem projektspezifischem Notfallplan vorzulegen; ausdrücklich wird das Vorhalten von Notfalleinrichtungen gemäß den allgemeinen Arbeitsschutzanforderungen verlangt³³. In dem (Muster-)Entwurf des Bundesamtes für Seeschifffahrt und Hydrographie für ein solches Schutz- und Sicherheitskonzept für Offshore-Windparks (Stand März 2010, unveröffentlicht) ist folgende Formulierung zu finden

„Rettungskonzept und Rettungsmittel

Der Betreiber hat ein Konzept vorzulegen, wie im Falle eines Notfalls die Rettung von Personen erfolgen soll und welche Rettungsmittel darauf abgestimmt an welchem Ort bereit gehalten werden sollen.

Der Betreiber hat dafür zu sorgen, dass alle auf einer WEA oder einer Nebenanlage anwesenden Personen diese im Falle drohender Gefahr sofort verlassen und Verunglückte aus dem Wasser geborgen werden können. Hierbei hat er dem Stand der Technik entsprechende Rettungsmittel bereitzustellen (Abseilvorrichtung im Maschinenhaus, Rettungsringe mit Seilen auf der Plattform etc.).

Die zeitgerechte notfallmedizinische Versorgung vor Ort und die Zuführung von Verletzten in eine klinische Einrichtung ist zu gewährleisten.

Es ist darauf zu achten, dass auch im Wasser hilflos treibende Personen jederzeit gerettet werden können. Die eingesetzten Fahrzeuge müssen mit dafür geeigneten Rettungsmittel ausgerüstet sein ...“

Danach gibt es ausreichende rechtliche Möglichkeiten, die Unternehmen zur Vorsorge für Notfallrettung auf ihren OWP zu verpflichten. Dass solche Maßnahmen tatsächlich nicht möglich sind, ist nicht dargelegt. Dafür gäbe es auch keine Anhaltspunkte. So ist nicht ersichtlich, weshalb die die OWP betreibenden Unternehmen im Rahmen der Schutz- und Sicherheitskonzepte nicht verpflichtet werden können, den ONRT vergleichbare Einsatzteams aus Notarzt, Rettungsassistenten und Höhenrettern einschließlich des Transportes mit Hubschraubern – ggf. als gemeinsame Einrichtung – vorzuhalten oder deren Einsatz zu organisieren.

Auch wenn in den Erläuterungen der Bundesregierung anklingen sollte, dass die derzeit vorhandenen betrieblichen Rettungsmittel oder Notfallrettungskonzepte aufgrund neuer Erfahrungen mit den besonderen Verhältnissen in den OWP in der AWZ sich als nicht ausreichend erweisen und weiter entwickelt werden müssen, wäre dies keine Aufgabe des Staates, sondern bliebe im Verantwortungsbereich der Unternehmer. Dies könnte durch entsprechende Auflagen sicher gestellt werden

In diesem Zusammenhang ist darauf hinzuweisen, dass der Gesetzgeber die Pflicht der Arbeitgeber, Sicherheit und Gesundheitsschutz ihrer Beschäftigten zu gewährleisten, für den Offshorebereich nicht

³³ Vgl. z. B. Genehmigungsbescheid vom 26.08.2013 für Inogy Nordsee 1, Nr. 7 und 10, www.bsh.de/de/Meeresnutzung/Wirtschaft/Windparks/NeueTechnologien/OffshoreWindenergie. Dass das BSH diese Auflagen regelmäßig nur deklaratorisch aufnimmt, weil ihm als Bundesbehörde die hierfür nötige Verwaltungskompetenz fehlt, kann hier außer Betracht bleiben, da die Landesbehörden ohne weiteres in der Lage wären, gleichlautende Auflagen zu erteilen.

eingeschränkt hat, wozu er Gelegenheit gehabt hätte, als er 2008 die Anwendung des Arbeitsschutzgesetzes in der AWZ ohne Einschränkungen festgelegt hat.³⁴

Ein anderer Grund für die Lücken in der unternehmerischen Verantwortung könnte darin bestehen, dass die für die Arbeitssicherheit bzw. Unfallverhütung zuständigen Behörden an der Überwachung der Unternehmerpflichten bzw. an der Durchsetzung ihrer Eingriffsmöglichkeiten aufgrund besonderer rechtlicher oder tatsächlicher Umstände in der AWZ gehindert sind. Auch hierfür gibt es keine Anhaltspunkte. Der Bund geht davon aus, dass die Länder jeweils für den an ihr Küstenmeer angrenzenden Bereich für den Vollzug des Arbeitsschutzgesetzes zuständig sind³⁵; auf Seiten der Länder wird diese Aufgabe soweit ersichtlich unwidersprochen wahrgenommen^{36 37}.

3. Zusammenfassung

Diese Hinweise mögen genügen um darzulegen, dass dem ordnungsgemäßen Vollzug des Arbeitsschutzgesetzes und der Unfallverhütungsvorschriften durch die zuständigen Behörden auch in der AWZ keine grundsätzlichen Hindernisse entgegenstehen. Eventuelle Mängel bei den vorzuhaltenden betrieblichen Rettungseinrichtungen und -mitteln oder damit einhergehende Vollzugsdefizite bei den zuständigen Behörden wären dort zu beseitigen, wo sie bestehen, können aber kein Grund für staatliche Stellen sein, mit eigenen Einrichtungen und eigenem Personal einzuspringen.

Nach alledem gibt es für das HK weder eine Rechtsgrundlage noch einen sonst legitimen Grund, die Bergung von Verletzten auf OWP selbst durchzuführen.

III. Voraussetzungen für einen öffentlichen Rettungsdienst in der AWZ

Indem vorhergehenden Abschnitt wurde argumentiert, dass in der AWZ ein öffentlicher Rettungsdienst nicht nötig sein könnte, weil die richtig verstandene, die Besonderheiten von OWP berücksichtigende Unternehmerverantwortlichkeit eine spezifische Notfallrettung einschließt. Demgegenüber soll im Folgenden unterstellt werden, dass die Unternehmerverantwortlichkeit mit der Bergung und Erstversorgung von Verletzten auf OWP beendet ist. Dann hätte ein AWZ-Rettungsdienst die Aufgabe, lebensbedrohlich Verletzte oder Erkrankte notfallmedizinisch zu behandeln und in eine für die weitere Versorgung geeignete Behandlungseinrichtung zu befördern (hierzu unten 1.). Das HK vermengt mit den den ONRT zugeschriebenen Aufgaben solche des Arbeitsschutzes/der Unfallverhütung mit denen eines Ret-

³⁴ Art. 6 des Gesetzes vom 08.04.2008 (BGBl. I S. 706)

³⁵ Vgl. Bundestagsdrucksache 16/7415 vom 05.12.2007, S. 32; ebenso *Kollmer/Klindt*, (Fn. 30), § 1 Rdn. 15 a

³⁶ Siehe z. B. Abkommen zwischen den Ländern Schleswig-Holstein und Niedersachsen über die Abgrenzung der Zuständigkeiten im Bereich des deutschen Anteils am Festlandsockel in der Nordsee, Nds. MinBl. 2007, S. 41; *Schnegelesberg*, Schutz- und Sicherheitskonzept für Arbeiten an Offshore-Windenergieanlagen, Fachtagung Windenergie Rheinsberg 14./15.03.2013, <http://www.linowsee.de/media/files/fachtagung-windenergie-2013/Schnegelesberg1.pdf>

³⁷ Auf Bedenken gegen die automatische „Verlängerung“ der Landeshoheit auf den Festlandsockel braucht für die Fragestellung dieser Untersuchung nicht eingegangen zu werden, hierzu *Markus/Maurer*, (Fn. 10) S. 5 f

tungsdienstes. Nur die in die Rettungsteams integrierten Notfallmediziner und ggf. die Rettungsassistenten könnten den typischen Aufgaben des Rettungsdienstes zugerechnet werden. Sofern das HK auch selbst Rettungstransporte – in Betracht kommen hierfür wohl nur Hubschrauber – durchführt, wäre auch diese Teilaufgabe dem Rettungsdienst zuzurechnen. Ggf. wäre eine zentrale Notfall-Leitstelle für die AWZ ebenfalls Bestandteil eines AWZ-Rettungsdienstes. Die folgenden Ausführungen beziehen sich allein auf diese rettungsdienstliche Tätigkeit des HK.

1. Zum Vergleich: Rechtliche Grundlagen des Rettungsdienstes an Land

Der Rettungsdienst an Land wird mittlerweile unbestritten als Aufgabe der Gefahrenabwehr und der Daseinsvorsorge angesehen und gesetzlich geregelt.³⁸ Die Grundzüge sollen hier kurz dargestellt werden.

Das Rettungswesen fällt in die Zuständigkeit der Länder. Diese haben die Durchführung in ihren Rettungsdienstgesetzen geregelt. Gegenstand des Rettungsdienstes ist die Notfallrettung. Darunter verstehen die Ländergesetze übereinstimmend die Aufgabe, das Leben oder die Gesundheit von Notfallpatienten zu erhalten, sie transportfähig zu machen und sie unter fachgerechter Betreuung in ein Krankenhaus zu befördern. Unter Notfallpatienten sind Kranke oder Verletzte zu verstehen, die sich in Lebensgefahr befinden oder bei denen schwere gesundheitliche Schäden zu befürchten sind, wenn sie nicht umgehend medizinische Hilfe erhalten. Dies gilt für internistische Notfälle (z.B. Herzinfarkt) oder Unfälle. Zur Notfallrettung gehören somit drei Teilaufgaben

- Akutversorgung am Geschehensort
- Herstellung der Transportfähigkeit
- Beförderung unter fachkundiger Betreuung, regelmäßig in ein Krankenhaus.³⁹

In allen Bundesländern ist der (bodengebundene) Rettungsdienst in öffentlicher Trägerschaft ausgestaltet.⁴⁰ Öffentliche Trägerschaft bedeutet jedoch nicht, dass die Durchführung des Rettungsdienstes durch staatliche Einrichtungen erfolgen muss. Dies ist tatsächlich nur selten der Fall⁴¹; in den meisten Ländern ist die Durchführung auf private Hilfsorganisationen und private Unternehmen übertragen. Die rechtliche Ausgestaltung der Übertragung auf Private geschieht nach sehr verschiedenen Modellen. Entweder können neben dem öffentlichen Rettungsdienst private Unternehmen oder gemeinnützige Einrichtungen Notfallrettung und Krankentransport im eigenen Namen und auf eigene Rechnung betreiben (Duales System oder Trennungsmode) oder es ist nur ein öffentlicher Rettungsdienst vorgesehen, innerhalb dessen private Leistungserbringer mitwirken können (Einheits- oder Eingliederungsmodell).⁴²

³⁸ *Schulte* (Fn. 26) Seite 31 f.

³⁹ *Schulte* (Fn. 26) Seite 20 f.

⁴⁰ BVerfG, 1 BvR 2011/07 vom 08.06.2010, http://www.bverfg.de/entscheidungen/rs20100608_1bvr_201107.html, Absatz-Nr. 4

⁴¹ In Berlin (durch die Feuerwehr) und Niedersachsen; allerdings darf der Krankentransport in beiden Ländern von Privaten wahrgenommen werden, *Schulte* (Fn. 25) S. 44

⁴² BVerfG (Fn. 40) Absatz-Nr. 4

2. Fehlende Rechtsgrundlagen für einen AWZ-Rettungsdienst

Die AWZ gehört zwar nicht zum Hoheitsgebiet der Bundesrepublik Deutschland, jedoch stehen dieser über die dort befindlichen Anlagen völkerrechtlich Hoheitsbefugnisse u.a. in Bezug auf Gesundheits-, Sicherheits- und Einreisegesetze zu.⁴³ Regelungen über den Rettungsdienst wird man ebenso wie das oben⁴⁴ erwähnte Arbeitsschutzgesetz dem Bereich der Gesundheits-, ggf. auch der Sicherheitsgesetze zurechnen können. Ob die deutschen Hoheitsbefugnisse über Anlagen in der AWZ dem Bund oder den Ländern zustehen, richtet sich nach der Kompetenzaufteilung des Grundgesetzes.⁴⁵ Dies sind nach dem vorher Gesagten hinsichtlich des Rettungsdienstes die Länder; d.h. diejenigen Küstenländer, deren Anteil an der AWZ als natürliche Verlängerung ihres Hoheitsgebietes unter dem Meer angesehen werden kann.⁴⁶ Die (Küsten-) Länder haben aber derzeit weder Regelungen über einen öffentlichen AWZ-Rettungsdienst getroffen, noch die Geltung ihrer Rettungsdienstgesetze auf die AWZ erstreckt. Somit existiert keine spezielle gesetzliche Grundlage für einen AWZ-Rettungsdienst. Dass auch die Havariekommando-Vereinbarung keine Rechtsgrundlage für einen staatlichen AWZ-Rettungsdienst darstellt, ist bereits ausgeführt worden (oben I. 2).

Die Bereitstellung staatlicher Leistungen bedarf jedoch nicht in jedem Fall einer gesetzlichen Ermächtigung, solange die Verwaltung damit nicht in Rechte der Bürger eingreift. Dies gilt für den weiten Bereich des tatsächlichen oder schlichten Verwaltungshandelns.⁴⁷ Auch das rechtlich nicht gebundene Verwaltungshandeln darf aber nicht völlig beliebig ins Werk gesetzt werden, sondern muss allgemein gültigen Rechtsgrundsätzen genügen. Dazu zählen die Grundsätze der Geeignetheit, Erforderlichkeit und des Übermaßverbots, das Gebot, den Haushaltsplan und die Haushaltsgrundsätze zu beachten, sowie das Verbot, Leistungen zu verschenken.⁴⁸

a) Bedarf an einem öffentlichen Rettungsdienst in der AWZ?

Das wirft zunächst die Frage auf, inwieweit für einen öffentlichen Rettungsdienst in der AWZ ein Bedürfnis besteht. Während im dicht besiedelten deutschen Festland schon wegen der Vielzahl medizinischer Notfälle – man denke nur an Herzinfarkte und Verkehrsunfälle – ein öffentlicher Rettungsdienst keiner weiteren Begründung mehr bedarf, stellt sich die Situation in der AWZ anders dar. Wie eingangs dargelegt wurde, kann von etwa 500 bis 850 dauerhaft Beschäftigten in der AWZ ausgegangen werden.⁴⁹ Diese Zahl bezieht sich auf knapp 50 OWP (bis 2020), die sich auf ein fast 33000 km² großes Gebiet in Nord- und Ostsee verteilen. Damit wird die Zahl und die Art möglicher Notfallrettungseinsätze überschaubar, so dass für die zu erwartenden relativ wenigen, wenngleich schwierigen Einsätze spezifische Notfallrettungskonzepte entwickelt werden können. Wie beim Rettungsdienst an Land besteht die Notfallrettung auf OWP aus den Teilaufgaben

⁴³ Siehe Fn. 28

⁴⁴ Abschnitt II und Fn. 28

⁴⁵ Siehe Fn. 10

⁴⁶ Dies ist nicht unbestritten, siehe *Markus/Maurer* (Fn. 10) Seite 6; darauf braucht hier aber nicht weiter eingegangen zu werden.

⁴⁷ *Wolff/Bachof/Stober/Kluth*, *Verwaltungsrecht* Band 1, 12. Auflage, § 57 Rdn. 1 ff.

⁴⁸ *Wolff/Bachof/Stober/Kluth* (Fn. 47), § 30 Rdn. 13, 17 f.

⁴⁹ Oben Seite 3, in der Errichtungsphase wird die Zahl zeitweise weitaus höher sein

- der medizinischen Akutversorgung von Verletzten bzw. Erkrankten am Geschehensort einschließlich
- der Herstellung ihrer Transportfähigkeit sowie
- deren Beförderung unter fachkundiger Betreuung in ein Krankenhaus.

Der wesentliche Unterschied zur bodengebundenen Notfallrettung besteht somit im Transport der Notfallpatienten, der in der Regel wegen der großen Entfernungen nur durch Hubschrauber erfolgen kann.

Das HK und die Bundesregierung führen die Daseinsvorsorge als entscheidende Legitimation für das eigene staatliche Tätigwerden im AWZ-Rettungsdienst an. Das HK hält neben der „Sicherstellung von qualitativ und quantitativ ausreichenden staatlichen OWP-Einsatzkräften“ noch zehn weitere Aufgabengebiete der „Staatlichen Daseinsvorsorge in Offshore-Windparks“ für geboten⁵⁰, während die Bundesregierung etwas zurückhaltender zwar eine staatliche Daseinsvorsorge im Bereich des Rettungswesens auf Offshore-Windkraftanlagen anerkennt, aber diese „subsidiär und vom Umfang her geringer als die der unternehmerischen Eigenverantwortung“ sieht.⁵¹ Somit ist die Begründung mit der Daseinsvorsorge-Verpflichtung des Staates näher zu betrachten.

b) Pflicht oder Berechtigung zur Daseinsvorsorge?

Der Begriff Daseinsvorsorge ist eher ein Schlagwort als ein staats- oder verwaltungsrechtlich ergiebiger Grundsatz, aus dem sich Pflichtaufgaben der öffentlichen Hand herleiten ließen; jedenfalls existiert keine allgemein akzeptierte Definition⁵². Daseinsvorsorge ist vor allem eine (sozial)politische Aufgabe der Gebietskörperschaften. Rechtlich gesehen kann eine Aufgabe der Daseinsvorsorge zugerechnet werden, wenn Bund, Länder oder Gemeinden sich ihrer angenommen und entsprechende Regelungen getroffen haben. Daseinsvorsorge bedeutet ferner nicht, dass der Staat die für notwendig erachteten Leistungen mit eigenem Personal und eigenen Sachmitteln zu erbringen hat. Vielmehr sind alle Formen staatlicher Steuerung möglich, von der unmittelbaren Ausführung über eine Regulierung des Marktgeschehens bis zur Gründung eigener staatlicher Unternehmen. Vor allem wenn entsprechende Leistungen auch von privater Seite angeboten werden, wird bei aller Unschärfe des Begriffes als Grundvoraussetzung für staatliches Eingreifen ein wichtiges Interesse der Allgemeinheit gefordert, z.B. eine preiswerte, sichere und flächendeckende Versorgung der Bevölkerung. Die Entscheidung über das Ob

⁵⁰ In der Kurzzusammenfassung Fachkonzept Offshorewindpark Version 1, Stand März 2013 des Havariekommandos, Seite 2, werden zusätzlich aufgeführt

- Prüfung der Schutz- und Sicherheitskonzepte der Unternehmen (einschließlich Beratung bei der Erstellung) im Auftrag des BSH
- Prüfung der Notfallpläne im Auftrag des BSH und der Genehmigungsbehörden der Länder
- Notfallübungen der Rettungskette/des Notfallmanagements
- Aus- und Fortbildung des Einsatzpersonals in Zusammenwirken mit Unternehmerressourcen
- Fachaufsicht über die zentrale Meldestelle
- „VPS-System“ für offshore-Bauaktivitäten
- Einsatzführung/Einsatzbewältigung
- Klare Aufgabenzuweisung zur Verbesserung des Notfallmanagements (staatliche Daseinsvorsorge)
- Ausbau des öffentlichen zentral spezialisierten Rettungswesens für Einsätze in Offshore-Windparks, auf Plattformen etc.
- Bündelung und Ausbau der Rettungskapazitäten insb. Hubschrauber (Pool-Bildung)

⁵¹ Bundestagsdrucksache 17/8694 Seite 2 f.

⁵² *Wolff/Bachof/Stober/Kluth* (Fn. 47), § 4 Rdn. 17

und Wie steht im Ermessen des Gesetzgebers; eine Pflicht zur Daseinsvorsorge mit eigenen Einrichtungen und staatlicher Erfüllungsverantwortung, entsteht höchstens dann, wenn sich andernfalls unerträgliche Zustände einstellen würden.⁵³

Nach diesen Grundsätzen wäre also zu fragen, ob private oder gemeinnützige Unternehmen oder Organisationen geeignete notfallmedizinische Leistungen und Transportmittel (Hubschrauber) zur Verfügung stellen, mit denen Verunfallte oder Verletzte von OWP in ein Krankenhaus an Land gebracht werden können. Dies ist augenscheinlich der Fall, wie eine kurze Internetrecherche ergibt, deren Ergebnisse hier lediglich beispielhaft wieder gegeben werden sollen.

- Die Firma Northern Helicopter NHC teilt auf ihrer Homepage mit, dass ab 01.12.2013 zwanzig erfahrene Notärzte für Offshore-Hubschraubereinsätze zur Verfügung stünden. Alle Ärzte hätten die erforderlichen Trainings für das Fliegen über See und das Arbeiten an der Rettungswinde absolviert.⁵⁴
- Die DLR Luftrettung ist vom Betreiber der Windparks „Baltic 1“ und „Baltic 2“ in der Ostsee mit der notfallmedizinischen Versorgung der beiden Anlagen beauftragt worden. Die Firma teilt mit, dass hierfür ein medizinisch und technisch ausgerüsteter Hubschrauber mit Windenausrüstung rund um die Uhr bereit steht. Zur Besatzung gehören neben zwei Piloten ein Notarzt und ein zum Winch (Winden) Operator ausgebildeter Rettungsassistent.⁵⁵
- Die Johanniter Unfall-Hilfe hat im Oktober 2013 in Berne-Bardenfleth eine Leitstelle „VENTUS-medix“ für die medizinische Versorgung von OWP eingerichtet. Zu den Aufgaben der Leitstelle gehören die Annahme von Notrufen aus den OWP, die Disposition der richtigen Rettungsmittel wie der eigenen oder fremden Rettungshubschrauber, die Steuerung von telemedizinischer Unterstützung und die Koordination mit geeigneten Kliniken.⁵⁶

Diese Beispiele zeigen, dass es geeignete private Angebote von Rettungsdienstleistungen gibt, die den besonderen Rettungssituationen auf OWP Rechnung tragen und den geltenden notfallmedizinischen Standards genügen. Mangels eines Überblicks über alle vorhandenen privaten Angebote kann hier nicht beurteilt werden, damit ob alle OWP ausreichend mit Rettungsdienstleistungen versorgt wären oder welche Lücken in der Versorgung sonst noch bestehen. Dies wird auch in den vorliegenden Begründungen der Bundesregierung und des HK über die unzureichenden unternehmerischen Konzepte nicht ausgeführt.⁵⁷ Es wird ferner nicht dargelegt, ob die monierten Lücken im AWZ-Rettungswesen im Fehlen einer zentralen Notfall-Leitstelle Offshore-Windindustrie bestehen oder die privaten Konzepte nicht die gesamte Fläche der OWP abdecken oder hierbei qualitative Mängel gesehen werden.

⁵³ Wolfgang Rüfner in Josef Isensee und Paul Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, 2006, Band IV, § 96 Rdn. 22, 29 ff.

⁵⁴ <http://www.northernhelicopter.de/startseite/aktuelles-detailansicht/article/notaerzte-nord-shp-besetzt-ab-01122013-offshore-rth/>

⁵⁵ <http://www.rettungsdienst.de/magazin/drf-luftrettung-mit-offshore-rettung-beauftragt-39432>

⁵⁶ <http://www.windkraft-journal.de/2013/10/28/leitstelle-fuer-die-versorgung-von-offshore-windparks-ventusmedix-ingeweiht/>

⁵⁷ wobei diese sich wohl überwiegend auf die unzureichenden Arbeitsschutzvorkehrungen (hierzu oben II.) beziehen

c) Komplexität der Rettungssituation in der AWZ als Begründung für staatlichen Rettungsdienst?

Die ONRT sollen (nur) in „komplexen Rettungssituationen“ tätig werden (oben I 2. b). Es fragt sich somit, ob die besonderen Umstände dieser Rettungssituation einen öffentlichen AWZ-Rettungsdienst begründen können.

Das erste vom HK genannte Kriterium – technisch anspruchsvolle und zeitkritisch spezielle Rettungsmaßnahmen, die eine notfallmedizinische Versorgung erfordern – ist hierfür nicht geeignet. Mit „technisch anspruchsvoll und zeitkritisch speziell“ ist vermutlich die rasche Rettung aus Höhen und Tiefen gemeint, also die Bergung von Verletzten in OWP. Diese ist aber, wie gezeigt wurde, Bestandteil der Erste-Hilfe-Maßnahmen, zu denen die Unternehmer verpflichtet sind (oben II. 1). Die Notwendigkeit einer notfallmedizinischen Versorgung ist selbstverständlicher Bestandteil von AWZ-Rettungsdienstleistungen, wie sie auch von Privaten angeboten werden (oben b). Diese Kriterien können die Notwendigkeit eines öffentlichen Rettungsdienstes nicht begründen.

Das zweite Merkmal – Erfordernis einer einheitlichen Führung mehrerer Aufgabenträger – lässt nur scheinbar eine Rettungssituation als komplex erscheinen. Es ist offenbar an die Definition des Begriffes „komplexe Schadenslage auf See“ in § 1 Abs. 4 Havariekommando-Vereinbarung (oben I.1) angelehnt, der das Erfordernis einer einheitlichen Führung durch mehrere Aufgabenträger enthält. Es wurde bereits ausgeführt, dass die Komplexität der Schadenslage auf See in der gleichzeitigen Zuständigkeit von Bundesbehörden (Schifffahrtsbezug) und Landesbehörden (Katastrophenabwehr) besteht. Bei einem Arbeitsunfall oder einer plötzlichen Erkrankung in einem OWP kommt keine Bundeszuständigkeit in Betracht (hierzu unten 3.). Sofern überhaupt öffentliche Stellen zuständig sein können, wären dies Einrichtungen des Landes (Feuerwehr, Rettungsdienst). Dass deren Einsatz im Einzelfall koordiniert werden muss, ist eine Selbstverständlichkeit, aber kein Fall der einheitlichen Führung mehrerer Aufgabenträger verschiedener öffentlich-rechtlicher Körperschaften. Schließlich ist zu beachten, dass eine komplexe Schadenslage nach der Havariekommando-Vereinbarung eine katastrophenartige Situation (Gefährdung einer Vielzahl von Menschenleben, Sachgüter von bedeutendem Wert, der Umwelt, der Sicherheit und Leichtigkeit des Schiffsverkehrs) voraussetzt, die mit einem Arbeitsunfall, selbst wenn dieser zu mehreren Verletzten geführt hat, nicht annähernd vergleichbar ist. Das Merkmal des Erfordernisses einer einheitlichen Führung mehrerer Aufgabenträger geht somit bei einem Arbeitsunfall in einem OWP ins Leere.

Das dritte Kriterium – die von den Unternehmen vorzuhaltenden Rettungsmittel bzw. -maßnahmen reichen nicht aus – kann, wie oben unter II. 2 ausgeführt wurde, nur in Betracht kommen, wenn Vollzugsdefizite im Arbeitsschutz vorliegen. Selbst wenn solche Defizite in der Praxis vorkommen sollten, kann dies kein Grund sein, einen staatlichen AWZ-Rettungsdienst einzurichten. Denn es bestehen, wie dargelegt wurde, ausreichende Möglichkeiten, die verpflichteten Unternehmen zu geeigneten Maßnahmen und Einrichtungen der Ersten Hilfe anzuhalten.

Somit stellt das Einsatzszenario „Komplexe Rettungssituation“ keine geeignete Begründung für einen staatlichen AWZ-Rettungsdienst dar.

d) Parallele zum Seenotrettungsdienst?

Ein öffentlicher Rettungsdienst in der AWZ könnte eventuell mit einem Hinweis auf eine vergleichbare Situation bei der Seenotrettung begründet werden. Unter Seenot wird üblicherweise eine unmittelbare und ohne fremde Hilfe unabwendbare Gefahr für die Gesundheit oder das Leben von Besatzungsmitgliedern oder Passagieren eines Wasserfahrzeuges verstanden.⁵⁸ Zur Seenotrettung gehört nicht nur die Pflicht der Kapitäne von Schiffen zur Hilfeleistung auf See sondern auch die Verpflichtung der Küstenstaaten, einen angemessenen und wirksamen Such- und Rettungsdienst zu errichten, einzusetzen und zu unterhalten.⁵⁹ Dieser Pflicht ist die Bundesrepublik Deutschland dadurch nachgekommen, dass sie die DGzRS mit der Durchführung des Such und Rettungsdienstes in der Nord- und Ostsee beauftragt hat.⁶⁰

Man könnte argumentieren, dass ein Notfall in einem OWP in der AWZ mit der Seenot vergleichbar sei, so dass der Staat auch für einen Rettungsdienst für Notfälle in OWP zu sorgen habe. Dagegen sprechen jedoch rechtliche und tatsächliche Überlegungen. So besteht keine der Seenotrettung vergleichbare völkerrechtliche Verpflichtung, Rettungsdienste auch für künstliche Inseln oder Bauwerke in der AWZ einzurichten. Vielmehr lässt sich aus Art. 60 SRÜ⁶¹ entnehmen, dass die Küstenstaaten die Angelegenheiten der in der AWZ errichteten Bauwerke entsprechend ihren nationalen Gesetzen regeln sollen. Dem entspricht die Einbeziehung der in der AWZ tätigen Unternehmen in das nationale Arbeitsschutzrecht durch den deutschen Gesetzgeber (oben II); sie zeigt, dass Bauwerke in der AWZ wie solche an Land und nicht etwa wie Wasserfahrzeuge behandelt werden sollen. In tatsächlicher Hinsicht bestehen, wie dargelegt wurde, in den ortsfesten OWP in der AWZ andere Möglichkeiten der Notfallrettung als bei in Seenot geratenen Schiffen.

Anders als bei der Seenotrettung besteht auch keine völkerrechtliche Verpflichtung, in der AWZ einen Rettungsdienst für Notfälle im Zusammenhang mit den dort errichteten Anlagen einzurichten. Dies wäre auch systemwidrig, denn in der AWZ gilt (in eingeschränktem Umfang) nationales Recht (oben II).⁶² Somit hat der Küstenstaat selbst zu entscheiden, ob und welche Regelungen für Notfälle in seiner AWZ zu treffen sind.

e) Zwischenergebnis

Das HK begibt sich mit der Aufstellung eigener Offshore-Notfall-Reaktionsteams mit Trägern gleichartiger privater Dienstleistungen in einen Wettbewerb, obwohl bei diesen weder räumliche Versorgungslücken noch qualitative Defizite erkennbar sind; auch sozialpolitische Gründe für das staatliche Handeln in diesem Umfang sind nicht ersichtlich. Damit lässt sich das Tätigwerden des HK auch nicht auf allge-

⁵⁸ Wikipedia „Seenot“

⁵⁹ Art. 98 SRÜ (Fn. 28)

⁶⁰ Vereinbarung zwischen dem Bundesminister für Verkehr und der DGzRS vom 11.03.1982, <http://www.mrcc.dgzrs.de/pages/sar-einsatzplan/organisation-des-maritimen-sar-dienstes/vereinbarung-bmv-dgzrs-ueber-die-durchfuehrung-des-such-und-rettungsdienstes-in-seenotfaellen.php>

⁶¹ Siehe Fn. 28

⁶² Siehe auch Fn. 28; das SRÜ verpflichtet die Küstenstaaten nur zur Gewährleistung der Sicherheit auf und über der See (Art. 98), enthält aber keine vergleichbaren Bestimmungen für Anlagen in der AWZ

meine Gesichtspunkte der Daseinsvorsorge oder eine besondere, in OWP vorhandene Rettungssituation stützen. Mit der Seenotrettung kann ein AWZ-Rettungsdienst nicht gleichgestellt werden.

3. Fehlende Zuständigkeit des Bundes

In der vorangegangenen Prüfung wurde das Tätigwerden des HK auf dem Gebiet des AWZ-Rettungswesens stets als staatliches Handeln qualifiziert, ohne im Einzelnen zu fragen, welchem der Partner der Havariekommando-Vereinbarung (Bund oder Küstenländer) diese Verwaltungstätigkeit zuzurechnen ist. Die Frage könnte offen bleiben, wenn es sich um eine Tätigkeit handeln würde, die Gegenstand der Havariekommando-Vereinbarung ist. Denn dort haben die Partner der Vereinbarung aus sachlich nachvollziehbaren Gründen ein Zusammenwirken ihrer Einrichtungen bei der Bewältigung „komplexer Schadenslagen“ geregelt, also bei Aufgaben, für die sowohl Bundes- als auch Landeszuständigkeiten bestehen.⁶³ In einem solchen Fall lässt sich nicht jede einzelne Handlung exakt einem Verwaltungsträger zuordnen. Deshalb sind auch Vereinbarungen über die Kostenaufteilung nach dem Maß der jeweiligen gesetzlichen Verpflichtung zur Wahrnehmung der Aufgabe zulässig⁶⁴, wie dies z. B. in §§ 7 und 8 der Havariekommando-Vereinbarung geschehen ist.

So liegt hier aber nicht der Fall. Die Bewältigung einer „komplexen Rettungssituation“, die Anlass für das Tätigwerden des HK sein soll, ist wie gezeigt wurde, entweder Aufgabe der Unternehmer der Windkraftanlage⁶⁵ oder des öffentlichen Rettungsdienstes. Der öffentliche Rettungsdienst fällt aber, selbst wenn dieser als Aufgabe der Daseinsvorsorge erkannt und ggf. gesetzlich geregelt werden sollte, in die ausschließliche Gesetzgebungszuständigkeit der Länder. Hat der Bund keine Zuständigkeit für die Gesetzgebung, kann er auf diesem Gebiet auch nicht verwaltend mit eigenen Einrichtungen tätig werden, denn die Gesetzgebungskompetenz des Bundes stellt die äußerste Grenze für seine Verwaltungskompetenz dar.⁶⁶ Somit darf der Bund sich nicht an einem AWZ-Rettungswesen beteiligen. Sollte die Bundesregierung beabsichtigen, dem HK in der derzeitigen Zusammensetzung dauerhaft Aufgaben des AWZ-Rettungsdienstes zu übertragen,⁶⁷ wäre dies verfassungswidrig.

4. Fehlende Ermächtigung im Bundeshaushalt

Den Äußerungen der Bundesregierung ist zu entnehmen, dass sie offenbar selbst nicht von einer uneingeschränkten Zuständigkeit des Bundes für das Rettungswesen ausgeht, sie verweist vielmehr auf die unterschiedliche Rechtsauffassung von Bund und Ländern in der Zuständigkeitsfrage. Dennoch hat das Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung die bisher entstandenen Kosten „ohne präjudizierende Wirkung verauslagt“.⁶⁸

Nach § 3 BHO bedarf eine solche Ausgabe einer Ermächtigung im Haushaltsplan. Im Bundeshaushalt 2013 sind im Einzelplan 12 (Bundesministerium für Verkehr Bau- und Stadtentwicklung) zwar Aufwen-

⁶³ Siehe oben I. 1, Seite 3

⁶⁴ BVerwGE 81,312 v. 15.03.1989 (7 C 42.87)

⁶⁵ Siehe oben Abschnitt II

⁶⁶ Vgl. *Hartmut Maurer*, Staatsrecht I, 6. Auflage 2010, § 18 Rdn. 9 mit Rechtsprechungsnachweisen

⁶⁷ Siehe oben I. 2. c), Seite 9, Fn. 24

⁶⁸ Bundestagsdrucksache 17/14305 Seite 4 f.; bis Mitte 2013 waren dies etwa 358 000 €uro

dungen für die maritime Notfallvorsorge und den verkehrsbezogenen Feuerschutz vorgesehen⁶⁹. Diese beziehen sich jedoch nur auf die gesetzlichen Aufgaben der Wasser- und Schifffahrtsverwaltung. Dazu gehören auch diejenigen Aufwendungen, die sie im Rahmen der Havariekommando-Vereinbarung erbringt. Der vom HK in Gestalt von ONRT geschaffene Rettungsdienst gehört aber unbestritten nicht zu den Aufgaben des HK (oben I. 2) und auch nicht zu den sonstigen Aufgaben der maritimen Notfallvorsorge des Bundes. Der Bund finanziert vielmehr eine Aufgabe vor, für die die Länder zuständig sind, die diese aber nicht oder noch nicht wahrnehmen. Ob eine solche Vorfinanzierung durch den Bund zulässig ist, kann hier dahin stehen; sie müsste jedenfalls nach dem Grundsatz der Haushaltsklarheit als solche ausgewiesen werden. Ohne die Veranschlagung einer solchen Ausgabe fehlt die Ermächtigung hierfür.

Dies gilt auch dann, wenn der Bund die verauslagten Beträge von den betroffenen Ländern wieder vereinnahmen würde; denn Ausgaben und Einnahmen sind getrennt zu veranschlagen und dürfen nicht saldiert werden (§ 17 Abs. 1 BHO).

In diesem Zusammenhang bleibt die bereits aufgeworfene Frage (oben I. 2 c) weiter offen, ob der Staat möglicherweise Rettungsdienstleistungen ohne Gegenleistung insofern erbringt, als Entgelte oder eine Kostenerstattung nicht vorgesehen sind. Wäre dies der Fall, läge ein Verstoß gegen Grundsätze des öffentlichen Haushaltsrechts vor. Denn die öffentliche Hand darf Einzelne nicht begünstigen, ohne damit gleichzeitig gesetzlich zugelassene Ziele öffentlicher Aufgabenerledigung zu verfolgen.⁷⁰ Dies braucht aber nicht weiter vertieft zu werden, da die Entgeltfrage von den Ländern zu entscheiden wäre, die richtigerweise allein den Rettungsdienst zu tragen und zu regeln hätten.

5. Eingriff in die Berufsfreiheit, unzulässige Konkurrenz

Aus der Sicht der privaten Anbieter von Rettungsdienstleistungen könnte sich das Tätigwerden des HK als unzulässiger Eingriff in ihre Grundrechte, ggf. auch als unlauterer Wettbewerb darstellen; dies insbesondere deshalb, weil, wie gezeigt wurde, für diese Tätigkeit der öffentlichen Hand die Rechtsgrundlage fehlt. Damit könnte ein nicht gerechtfertigter Eingriff in die Berufsfreiheit (Art. 12 GG) der privaten Rettungsdienstunternehmen vorliegen, denn es ist anerkannt, dass die gewerbliche Tätigkeit des Rettungsdienstunternehmers einen eigenständigen Beruf darstellt.⁷¹

Eingriffe in die Berufsfreiheit sind nach Art. 12 Abs. 1 GG nur durch ein Gesetz oder auf Grund eines Gesetzes zulässig (dazu unten IV.). Es ist aber anerkannt, dass auch tatsächliche Maßnahmen des Staates, die sich als Eingriffe in die Berufsfreiheit auswirken, denselben Schranken unterliegen. Solche Eingriffe durch Konkurrenz können nicht nur vorliegen, wenn die öffentliche Hand sich erwerbswirtschaftlich, also mit der Absicht der Gewinnerzielung betätigt, sondern auch dann, wenn sie im Rahmen der Daseinsvorsorge handelt.⁷²

Allerdings schützt das Grundrecht der Berufsfreiheit Gewerbetreibende nicht vor dem Auftritt eines neuen Konkurrenten, gleich ob dies ein privater Mitbewerber oder die öffentliche Hand ist. Im letzteren Fall gilt dieser Grundsatz zumindest solange, wie die öffentliche Hand nicht ein faktisches Verwal-

⁶⁹ Bundeshaushaltsplan 2013, Kap. 1203 (Wasser- und Schifffahrtsverwaltung des Bundes), Titelgruppe 1, 521 14

⁷⁰ BGH v. 30.01.1967, DÖV 1967, 385 (386)

⁷¹ BVerfG (Fn. 38) Absatz-Nr. 86

⁷² Scholz in *Maunz/Dürig*, Kommentar zum Grundgesetz, Loseblattsammlung, Art. 12 Rdn. 320, 416

tungsmonopol errichtet, das Privaten keinerlei Raum für ihre Betätigung ließe, was durch die Aufstellung von zwei ONRT durch das HK (noch) nicht der Fall ist.

Erst recht muss ein privater Unternehmer den staatlichen Wettbewerb hinnehmen, wenn dies aus da-seinsvorsorgerischen bzw. sozialstaatlichen Motiven erfolgt. Diese Betätigung muss aber, soweit sie nicht auf einer gesetzlichen Ermächtigung beruht, dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit (Übermaßverbot) genügen, d. h. es muss ein entsprechendes Bedürfnis bestehen, und es dürfen private Wirtschaftsfreiheiten nicht in unverhältnismäßiger Weise beeinträchtigt werden. Daran fehlt es hier jedenfalls nach den bisher vorliegenden Begründungen der Bundesregierung und des HK.

Selbst wenn ein Auftreten der öffentlichen Hand im Wettbewerb mit Privaten hiernach gerechtfertigt erscheint, können die Modalitäten des Wettbewerbs die Rechte Privater unzulässig beeinträchtigen. Dies ist typischerweise der Fall, wenn die öffentliche Hand ihre spezifischen Vorteile (Steuerfreiheit, Haushaltsfinanzierung) ausnutzt und Preis-Dumping betreibt.⁷³ In diesem Fall stünden den betroffenen privaten Mitbewerbern nicht nur Abwehransprüche aus der Verletzung ihrer Berufsfreiheit (Art. 12 GG) sondern auch aus dem Wettbewerbsrecht zu. Es ist anerkannt, dass die öffentliche Hand dem Wettbewerbsrecht auch dann unterliegt, wenn sie mit ihrem Handeln sozialpolitische Zwecke verfolgt, also nicht mit der Absicht handelt, Gewinn zu erzielen. So ist entschieden, dass die kostenlose Abgabe von Leistungen durch staatliche Stellen unlauterer Wettbewerb (§ 1 UWG a. F., jetzt § 3 UWG) ist, wenn hierfür keine Rechtsgrundlage besteht und die dieselbe Leistung erbringenden Privaten dadurch einem ruinösen Wettbewerb ausgesetzt werden.⁷⁴ Sollte demnach das HK seine Einsätze in „komplexen Rettungssituationen“ tatsächlich kostenlos erbringen, stünden den privaten Mitbewerbern grundsätzlich Unterlassungsansprüche zu.⁷⁵

6. Zusammenfassung

Für einen staatlichen Rettungsdienst in der AWZ, der vom HK durchgeführt wird, gibt es keine gesetzliche Grundlage. Zumindest für ein uneingeschränktes staatliches Tätigwerden auf diesem Gebiet im Wettbewerb mit privaten Leistungserbringern gibt es auch kein Bedürfnis; ein Anlass zu staatlicher Da-seinsvorsorge ist nicht ersichtlich. Soweit Bundesbehörden sich im Rahmen des HK daran beteiligen, handeln sie außerhalb der verfassungsmäßigen Zuständigkeit des Bundes. Die Vorfinanzierung des Bundes ist nicht durch den Bundeshaushaltsplan gedeckt.

Die fehlende Rechtsgrundlage und fehlende nachvollziehbare Begründung für ein staatliches Handeln im Wettbewerb mit Privaten auf dem Gebiet des Rettungsdienstes sind ein Indiz für einen Eingriff in die Berufsfreiheit der privaten Anbieter von Rettungsdienstleistungen. Ein solcher Eingriff bedarf einer besonderen Rechtfertigung; hierfür sind ausreichende Gründe nicht ersichtlich. Sollten die staatlichen Leistungen auch noch kostenlos erbracht werden, läge ein unzulässiges wettbewerbswidriges Verhalten vor.

⁷³ Scholz in *Maunz/Dürig* (Fn. 72), Rdn. 412 f.; BGHZ 82, 375 (390 ff) v. 18.12.1981

⁷⁴ BGHZ 82, 375 (395 ff) v. 18.12.1981 „Selbstabgabe von Brillen durch gesetzliche Krankenkassen“

⁷⁵ Diese müssten allerdings aufgrund einer detaillierteren Ermittlung des Sachverhaltes, insbesondere der wettbewerblichen Situation näher geprüft werden.

IV. Ansprüche Privater auf Beteiligung an einem öffentlichen AWZ-Rettungsdienst im Falle einer gesetzlichen Regelung

Die darlegten Unklarheiten hinsichtlich eines Bedürfnisses nach einem öffentlichen AWZ-Rettungsdienst im Offshorebereich sowie hinsichtlich der staatlichen Zuständigkeiten lassen eine baldige gesetzliche Regelung der Materie als geboten erscheinen.⁷⁶ Da Rettungsdienst Ländersache ist, kämen hierfür nur Ländergesetze in Betracht. Allerdings erschiene es wenig zweckmäßig, wenn jedes Küstenland für „seinen“ Bereich in der AWZ ein eigenes AWZ-Rettungsdienstgesetz erlassen oder den Geltungsbereich des bestehenden Rettungsdienstgesetzes auf die AWZ erstrecken würde. Wesentlich geeigneter wäre ein Staatsvertrag zwischen den betroffenen Küstenländern⁷⁷ über einen gemeinsamen öffentlichen Rettungsdienst in der AWZ.

Die (Länder-)Gesetzgeber könnten dabei das Bedürfnis nach einem öffentlichen Rettungsdienst in der AWZ entgegen den Ausführungen in diesem Gutachten bejahen. Denn der Gesetzgeber hat einen weiten Spielraum bei der Einschätzung einer Gefahrenlage und der zu ihrer Beseitigung erforderlichen Maßnahmen. Durch eine gesetzliche Regelung würde noch deutlicher als beim rein tatsächlichen Handeln offenkundig werden, unter welchen Voraussetzungen und in welchem Umfang die Interessen der privaten Anbieter von Rettungsdienstleistungen in der AWZ zurück zu stehen haben. Die hierfür maßgebenden Grenzen sollen anhand der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts im Folgenden dargestellt werden. Damit werden zugleich die verfassungsrechtlichen Grenzen für das tatsächliche Handeln des Staates ohne gesetzliche Ermächtigung (oben III) deutlicher. Mit privaten Anbietern von Rettungsdienstleistungen sind hierbei sowohl gemeinnützige Hilfsorganisationen⁷⁸ als auch erwerbswirtschaftlich handelnde Unternehmen gemeint.

Überführt der Gesetzgeber einen Bereich, in dem sich bisher nur private Unternehmen oder Organisationen betätigen, in eine öffentliche Trägerschaft, sind die gesetzlichen Regelungen am Grundrecht der Berufsfreiheit (Art. 12 Abs. 1 GG) zu messen. Eingriffe in die Berufsfreiheit, die nach dem Wortlaut des Art. 12 GG nur durch ein Gesetz oder aufgrund eines Gesetzes erfolgen können, sind zwar nicht ausgeschlossen, müssen aber den vom Bundesverfassungsgericht entwickelten Voraussetzungen genügen.

1. Kein Verwaltungsmonopol

Ausgeschlossen wäre es danach, den AWZ-Rettungsdienst als echtes Verwaltungsmonopol zu errichten, das den bisher auf diesem Gebiet tätigen Privaten rechtlich oder faktisch keinerlei Betätigung mehr erlaubt und damit den Zugang zum Beruf des Rettungsdienstunternehmer ausschließen würde. Denn es ist keine Gefahrenlage denkbar, die einen solchen einschneidenden Schritt erfordern würde.⁷⁹ Dies ergibt schon ein Vergleich mit dem bodengestützten Rettungsdienst, bei dem durchgängig private An-

⁷⁶ Dies hat bereits der 49. Deutsche Verkehrsgerichtstag (2011), Arbeitskreis VIII, empfohlen

⁷⁷ Zur Zulässigkeit und Rechtsverbindlichkeit von Staatsverträgen zwischen den Ländern vgl. *Maurer* (Fn. 66) § 10, Rdn. 62 ff

⁷⁸ Zu diesem Begriff ausführlich *Schulte* (Fn. 26), Seite 104 ff.

⁷⁹ Vgl. *Scholz* in *Maunz/Dürig* (Fn. 72), Rdn. 421

bieter, wenn auch in unterschiedlichem Grad der Einschränkung, am öffentlichen Rettungsdienst beteiligt sind (siehe oben III. 1).

2. Eingliederung in einen öffentlichen Rettungsdienst

Den zweitschwerwiegendsten Eingriff in die Berufsfreiheit der Rettungsdienstunternehmer stellt das Eingliederungsmodell dar. Dabei dürfen die Privaten nicht von sich aus auf eigene Rechnung ihre Leistungen – ggf. neben öffentlichen Leistungen – anbieten, sondern werden vom öffentlichen Träger des Rettungsdienstes mit der Durchführung zeitlich befristet und zu von diesem festgelegten Bedingungen beauftragt; sie sind damit in der Regel nur Verwaltungshelfer.⁸⁰ Gesetzliche Regelungen mit einem solchen Grad an Einschränkung der Freiheit der Berufsausübung hält das Bundesverfassungsgericht für den Rettungsdienst an Land für gerechtfertigt. Die strengen Voraussetzungen für einen solchen Eingriff, nämlich dass überragend wichtige Gemeinschaftsgüter gefährdet wären, seien erfüllt. Es gehe um einen wirksamen Schutz von Leben und Gesundheit der Bevölkerung. Diesen dürfe der Gesetzgeber als in Frage gestellt ansehen, wenn es im Rettungsdienst (durch die uneingeschränkte Betätigung Privater) zu Überkapazitäten und zu einem Konkurrenzkampf der Privaten käme. Dabei dürfe der Gesetzgeber sowohl die Erfahrungen aus der Vergangenheit als auch das Entstehen neuer Gefährdungsszenarien berücksichtigen.⁸¹

Auch die weitere Voraussetzung, die Eignung und Erforderlichkeit (Verhältnismäßigkeit) des Eingriffes zur Erreichung des Zieles (Schutz von Leben und Gesundheit der Bevölkerung), sieht das Bundesverfassungsgericht mit der Einführung des Einheitsmodells im Rettungsdienst als gegeben an. Wenn der Staat dessen Durchführung in seine Verantwortung nehme, sei damit die flächendeckende und jederzeitige Verfügbarkeit von Rettungsdienstleistungen besser gewährleistet als wenn diese Privaten überlassen würden, die wegen ihrer Absicht der Gewinnerzielung diese vielleicht nur in Gegenden und zu Zeiten anbieten, bei denen sich rentierliche Einnahmen erwarten lassen. Ferner könnten durch das Nebeneinander von öffentlichem und privatem Rettungsdienst Dispositionsdefizite in zeitkritischen Notfallsituationen entstehen, etwa durch gleichzeitige Benachrichtigung verschiedener Leitstellen oder Alarmierung einer vom jeweiligen Einsatzort entfernt gelegenen Leitstelle. Diese Nachteile könnten durch eine zentrale Koordinierung sämtlicher verfügbarer Rettungsmittel und Rettungskräfte innerhalb eines ausschließlich öffentlichen Rettungsdienstes vermeiden werden.⁸²

Auch erhoffte wirtschaftliche Vorteile könnten die vollständige Einbeziehung aller privaten Anbieter in einen öffentlichen Rettungsdienst erforderlich machen. Würden nämlich private Rettungsdienste neben dem öffentlichen weiter bestehen bleiben, wäre zu befürchten, dass die Privaten wirtschaftsorientiert handeln, z. B. zu weniger lukrativen Zeiten nicht zur Verfügung stünden. Diese „Rosinenpickerei“ könne nur vermieden werden, wenn die Privaten in gleicher Weise wie der öffentliche Rettungsdienst zu einer flächendeckenden und jederzeitigen Sicherstellung ihrer Leistungen verpflichtet würden. Eine solche

⁸⁰ Schulte (Fn. 26) Seite 89 ff.

⁸¹ BVerfG (Fn. 40) Absatz-Nr. 92 ff, 98

⁸² BVerfG (Fn. 40) Absatz-Nr. 102 ff

Verpflichtung hält das Bundesverfassungsgericht aber für weitaus stärker belastend als die Eingliederung in den öffentlichen Rettungsdienst.⁸³

Den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit sieht das Gericht vor allem aber dadurch gewahrt, dass den Privaten noch in einem Umfang Raum zur Betätigung verbleibt, der mit Blick auf die angestrebten Gemeinwohlziele angemessen erscheint. Wenn diese ihre unternehmerische Tätigkeit nicht mehr selbstständig sondern nur eingebunden in einem staatlich organisierten Rettungsdienst ausüben könnten, sei dies zwar eine Grundrechtsbeeinträchtigung, diese sei aber entscheidend dadurch gemildert, dass ihnen die Durchführung der Dienstleistung überlassen bleibt.⁸⁴

3. Zulassung privater Rettungsdienste unter Bedingungen

Ist somit bereits das Eingliederungsmodell im Rettungsdienst zulässig, solange der Gesetzgeber den Privaten darin überhaupt noch Raum für eine wirtschaftliche Betätigung belässt, bestehen für das Trennungsmodell noch weniger verfassungsrechtliche Bedenken. Das gilt auch insoweit, als im Trennungsmodell ebenfalls keine uneingeschränkte Betätigung Privater möglich ist, sondern deren Tätigkeit regelmäßig einer Genehmigung bedarf. Diese hängt neben subjektiven Voraussetzungen (Leistungsfähigkeit, fachliche Eignung, Zuverlässigkeit) auch davon ab, dass durch die Genehmigung das öffentliche Interesse an einem funktionsfähigen Rettungsdienst nicht beeinträchtigt wird (Funktionsschutzklausel).⁸⁵ Mit dieser Beschränkung sollen in erster Linie befürchtete Überkapazitäten im Rettungsdienst abgewehrt werden, was die Rechtsprechung als zulässigen Eingriff in die Freiheit der Berufsausübung ansieht.⁸⁶

4. Besondere Verhältnisse in der AZW

Somit kann festgestellt werden, dass das Grundrecht auf Berufsfreiheit weitgehende Eingriffe in die Betätigung privater Rettungsdienste zulässt, solange überhaupt noch wirtschaftliche Betätigungsmöglichkeiten für Private verbleiben. Die hierfür maßgebenden und den Eingriff rechtfertigenden Gründe – vor allem effektiver Schutz des Lebens und der Bevölkerung – sind allerdings auf die Verhältnisse des (bodengebundenen) Rettungsdienstes an Land zugeschnitten. Hier liegen vielfache, auch historische Erfahrungen vor. Die Art der Einsätze ist somit bekannt, und auch neuartige Gefährdungsszenarien können gut abgeschätzt werden. Insgesamt können die von den Gesetzgebern gegebenen Begründungen für die berufseinschränkende Regelungen nachvollzogen werden und somit im Grundsatz auch vor dem Bundesverfassungsgericht Bestand haben.

⁸³ BVerfG (Fn. 40) Absatz-Nr. 114 f. Dabei mag für das BVerfG auch eine Rolle gespielt haben, dass das Sächsische Gesetz über den Brandschutz, Rettungsdienst und Katastrophenschutz, das Gegenstand der Verfassungsbeschwerde war, unter einem anderen Aspekt auch Verbesserungen für private Bewerber vorsieht; es wird nämlich damit erstmals ein gleicher Zugang aller Bewerber zu den Rettungsdienstleistungen vorgesehen und das bisherige, die etablierten Anbieter bevorzugende System abgelöst; vgl. Absatz-Nr. 100

⁸⁴ BVerfG (Fn. 40) Absatz-Nr. 120 ff.

⁸⁵ Hierzu ausführlich *Schulte* (Fn. 26) Seite 155 ff.

⁸⁶ Z. B. BVerwG v. 17.06.1999 (NVwZ-RR 2000, S. 213)

Das vorstehend Gesagte kann aber nicht in gleicher Weise für einen AWZ-Rettungsdienst gelten, denn hier geht es nicht um einen flächendeckenden Schutz der Bevölkerung. Die möglichen Einsatzorte (die OWP in der AWZ) sind bekannt und überschaubar, die zu rettenden Personen sind fast ausschließlich Beschäftigte der Unternehmen, die eine eigene Verantwortung für die Bergung, Erste Hilfe und ggf. auch die Beförderung „ihrer“ Notfallpatienten ins Krankenhaus haben (oben II. 1). Damit liegen erheblich andere Verhältnisse vor als bei den Rettungssituationen an Land; dies hätten die Landesgesetzgeber zu berücksichtigen. Es müsste auf diese Verhältnisse bezogen dargelegt werden, warum vorhandene private Angebote als nicht ausreichend anzusehen sind. Vor dem Grundrecht der Berufsfreiheit privater Rettungsdienstunternehmer müssten das hier zu schützende überragend wichtige Gemeinschaftsgut sowie die Verhältnismäßigkeit des Eingriffs - bezogen auf für die Verhältnisse in der AWZ - in nachprüfbarer Weise⁸⁷ begründet werden.

Diese Anforderungen setzen einen eingehenden Diskussionsprozess voraus, bevor es zu einer gesetzlichen bzw. staatsvertraglichen Regelung eines AWZ-Rettungsdienstes kommen kann.

Dr. Michael Zumpe

⁸⁷ Diese könnten ggf. in einer Verfassungsbeschwerde der hierdurch beeinträchtigten privaten Unternehmer überprüft werden.