

Peter Hohaus /
Thorsten Knopp /
Dr. Sascha Rolf Lüder /
Robin Wagener*

Zum rechtlichen Umfeld der Erbringung von Rettungsdienstleistungen durch das Deutsche Rote Kreuz in Westfalen-Lippe

I. Ausgangslage

Die aktuelle Diskussion über die Zukunft der Erbringung von Rettungsdienstleistungen bewegt sich zwischen zwei Polen: der Anwendung des Vergaberechtes bei der Leistungserbringung einerseits und der Rekommunalisierung der Leistungserbringung andererseits. Das Deutsche Rote Kreuz (DRK) in Westfalen-Lippe will diese Diskussion zum Anlass nehmen, um das rechtliche Umfeld darzustellen, in dem sich das DRK bei der Erbringung von Rettungsdienstleistungen bewegt. Zugleich will das DRK deutlich machen, welche rechtlichen Handlungsoptionen sich aus diesem Umfeld für Gesetzgebung und Gesetzesvollzug ergeben.

II. Hintergrund der Rechtsstellung des Deutschen Roten Kreuzes

Für das DRK bedeutet Rettungsdienst öffentliche Daseinsvorsorge im Schnittbereich von Gesundheitsvorsorge und Bevölkerungsschutz. Der Rettungsdienst bildet die Speerspitze des Bevölkerungsschutzes. Mit der Erbringung von Rettungsdienstleistungen ist zugleich die Ausübung öffentlicher Gewalt verbunden. Dies ist erst in jüngster Zeit erneut durch die bundesverfassungsgerichtliche Rechtsprechung bestätigt worden.

* *Peter Hohaus* ist Rotkreuzbeauftragter für den Ennepe-Ruhr-Kreis, Witten und Konventionsbeauftragter des DRK-Kreisverbandes Witten, Witten. *Thorsten Knopp* ist Ausbildungsleiter und Katastrophenschutzsachbearbeiter des DRK-Kreisverbandes Witten, Witten. *Dr. Sascha Rolf Lüder* ist Justitiar des DRK-Blutspendedienstes West, Hagen und Landeskonventionsbeauftragter des DRK-Landesverbandes Westfalen-Lippe, Münster. *Robin Wagener* ist Bundesleiter des Deutschen Jugendrotkreuzes, Berlin und Konventionsbeauftragter des DRK-Kreisverbandes Lippe, Detmold.

Die Mitwirkung des DRK im Rettungsdienst ist Ausfluss der Zusammenarbeit zwischen Staat und Rotem Kreuz. Das DRK wirkt auf verschiedene Weise in der staatlichen Ordnung mit. Als Nationale Hilfsgesellschaft und Spitzenverband der Freien Wohlfahrtspflege tut es dies bei der gemeinwohlorientierten Erbringung von Sozial- und Gesundheitsdienstleistungen ebenso wie in der nichtpolizeilichen Gefahrenabwehr.

Die Mitwirkung in der staatlichen Ordnung ist Ausfluss des Subsidiaritätsprinzips bei der Wahrnehmung von Aufgaben der öffentlichen Daseinsvorsorge. Dies hat sich in Deutschland nicht nur bei der gemeinwohlorientierten Erbringung von Sozial- und Gesundheitsdienstleistungen durch die Freie Wohlfahrtspflege, sondern auch in der nichtpolizeilichen Gefahrenabwehr durch Hilfsorganisationen bewährt. Die Mitwirkung baut auf ideellen Grundlagen sowie der Verbindung von haupt- und ehrenamtlichem Engagement.

Die Mitwirkung des DRK in der staatlichen Ordnung erfolgt auf der Grundlage der Anerkennung des DRK als Nationale Rotkreuz-Gesellschaft und freiwillige Hilfsgesellschaft der deutschen Behörden im humanitären Bereich durch Bundesregierung und IKRK. Diese völkerrechtlich wirkende Anerkennung des DRK wird durch das staatliche Recht bestätigt. Sie umfasst nicht nur den bewaffneten Konflikt und das hierauf bezogene humanitäre Völkerrecht. Vielmehr bezieht sich die Anerkennung des DRK auf den humanitären Bereich schlechthin.

Die Anerkennung verdeutlicht die völkerrechtlich wirkende Sonderstellung als Alleinstellungsmerkmal des DRK. Indem die Anerkennung das DRK ausdrücklich dazu verpflichtet, eine einsatzfähige Organisation zu unterhalten, mit der sie die ihnen obliegenden Aufgaben flächendeckend und rund um die Uhr erfüllen kann, ist diese Anerkennung Auftrag und Selbstverpflichtung zugleich. Die Anerkennung sieht vor, dass sich das DRK stets auch für den Dienst bei Katastrophen und bewaffneten Konflikten vorbereiten muss.

Die Staatengemeinschaft und damit auch Deutschland hat die Bedeutung einer wirksamen Zusammenarbeit der Staaten mit ihren Nationalen Rotkreuz- und Rothalb-

mond-Gesellschaften immer wieder unterstrichen, so zuletzt bei der 30. Internationalen Rotkreuz- und Rothalbmond-Konferenz im Jahre 2007. Wörtlich heißt es dort:

„Die 30. Internationale Konferenz vom Roten Kreuz und Roten Halbmond,

(...)

2. appelliert an die Nationalen Gesellschaften und ihre jeweiligen öffentlichen Behörden, ein ausgewogenes Verhältnis mit klaren und gegenseitigen Verpflichtungen zu festigen sowie im Sinne des beschlossenen Rahmens der humanitären Aktion einen andauernden Dialog auf allen Ebenen zu erhalten und zu verstärken;

3. erkennt an, dass die öffentlichen Behörden und die Nationalen Gesellschaften eine besondere und ausgeprägte Beziehung pflegen, die gegenseitige Verpflichtungen und Vorteile mit sich bringt und die auf internationalen und nationalen Gesetzen beruht, in denen sich die nationalen öffentlichen Behörden und die Nationale Gesellschaft über die Bereiche, in denen die Nationale Gesellschaft die öffentlichen humanitären Dienste ergänzt oder ersetzt, geeinigt haben; (...).“

III. Bewertung der Rechtsstellung des Deutschen Roten Kreuzes für seine Aufgabenwahrnehmung

Das DRK misst dieser Selbstverpflichtungserklärung, die auch die Bundesregierung bei dieser Internationale Rotkreuz- und Rothalbmond-Konferenz abgegeben hat, eine wesentliche Bedeutung bei. Das DRK ist Partner des Staates im humanitären Bereich. Die Wahrnehmung von Aufgaben der öffentlichen Daseinsvorsorge durch das Rote Kreuz ist Bestandteil dieser Partnerschaft.

Bei der Wahrnehmung von Aufgaben der öffentlichen Daseinsvorsorge durch das DRK spielt neben der Wirtschaftlichkeit auch die Versorgungssicherheit eine Rolle. Aufgaben der öffentlichen Daseinsvorsorge müssen flächendeckend und rund um die

Uhr – auch zu ungünstigen Zeiten und unter erschwerten Bedingungen – erbracht werden. Für den (Weiter-)Betrieb unter diesen Bedingungen müssen die Einrichtungen der Daseinsvorsorge vorbereitet und finanziell ausgestattet werden.

Zur Eigenart des DRK zählt an dieser Stelle die Verpflichtung zur Leistungserbringung auch bei Katastrophen und bewaffneten Konflikten. Eine rein wirtschaftliche Betrachtung der Hilfeleistung durch das DRK, welche die Eckpfeiler des Bevölkerungsschutzes als reines „medizinisches Marktgut“ betrachtet, verbietet sich daher.

Die Mitwirkung des DRK im Rettungsdienst bedeutet eine Konkretisierung der Partnerschaft mit dem Staat im humanitären Bereich. Mit der Erfüllung dieser Aufgabe der öffentlichen Daseinsvorsorge steht das DRK zwischen „Staat“ und „Privat“. Das DRK ist, in welcher Rechtsform auch immer, kein „Unternehmer“, sondern unterstützt den Träger des Rettungsdienstes – als freiwillige Hilfsgesellschaft der Behörde – bei der Erfüllung einer Aufgabe der öffentlichen Daseinsvorsorge. Eine rechtliche Behandlung des DRK wie einen „Unternehmer“ würde die Rechtsstellung des DRK verkennen. Eine schlichte Anwendung des Vergaberechtes würde die Besonderheiten bei der Leistungserbringung im Rettungsdienst unberücksichtigt lassen.

Kompetenzmäßig richtiger Anknüpfungspunkt für eine Regelung über die Mitwirkung des DRK im Rettungsdienst ist das Länderrecht. Die Verknüpfung von Rettungsdienst und Bevölkerungsschutz hat im Feuerschutzhilfe- und im Rettungsdienstrecht zu erfolgen, vorzugsweise in einem einheitlichen Hilfeleistungsgesetz im Sinne eines „systemischen Ansatzes“.

Bloße Privilegierungen des DRK „als Hilfsorganisation“ sind in diesem Zusammenhang nicht hinreichend. Es folgt aus der Anerkennung des DRK als Nationale Rotkreuz-Gesellschaft und freiwillige Hilfsgesellschaft der deutschen Behörden im humanitären Bereich, dass der Staat mit seiner Nationalen Rotkreuz-Gesellschaft g muss, so wie es die Staatengemeinschaft und damit auch Deutschland bei der 30. Internationalen Rotkreuz- und Rothalbmond-Konferenz im Jahre 2007 unterstrichen hat. Die gilt nicht nur für die Zusammenarbeit des DRK auf Bundesebene. Auch auf Ebene der Länder und der Kommunen entfaltet die gesetzlich bestätigte Rolle des DRK in Gestalt des umfassenden humanitären Mandates ihre Wirkungskraft. Erst

hierdurch wird aus der Zusammenarbeit des Staates mit dem DRK im Rechtssinne eine Partnerschaft im humanitären Bereich.

Aus diesem Grunde hat der Staat bei der Diskussion über die Erbringung von Rettungsdienstleistungen im Spannungsfeld von Vergaberecht und Rekommunalisierung seine Türen für das DRK offen zu halten. Dies bedeutet keinen konkreten Rechtsanspruch des DRK auf eine bestimmte Regelung des Gesetzgebers oder auf eine Entscheidung pro oder contra Vergaberecht bzw. Rekommunalisierung. Es bedeutet aber, dass bei gesetzgeberischen Entscheidungen diejenigen Lösungen vorzugsweise sein müssen, deren Parameter die gesetzlich bestätigte Rolle des DRK und damit die Erfüllung ihres humanitären Mandates am ehesten berücksichtigen.

In diesem Sinne muss der Gesetzgeber seinen Gestaltungsspielraum nutzen und die Gründe, die ihn bisher zur länderrechtlichen Privilegierung des DRK „als im Bevölkerungsschutz mitwirkende Hilfsorganisation“ bewogen haben, in allgemein gültige Eignungskriterien „umschreiben“.

Nur über eine gesetzliche Konkretisierung der Eignungskriterien insgesamt kann eine Steuerung der Erbringung von Rettungsdienstleistungen herbeigeführt werden. Als Bestandteil der Eignung muss im Ergebnis die Fähigkeit zur Mitwirkung im Bevölkerungsschutz einschließlich zur Bewältigung eines Massenanstalles von Verletzten verlangt werden. Die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichtes betont die hohe Bedeutung einer flächendeckenden und jederzeitigen Verfügbarkeit des Rettungsdienstes, um Leben und Gesundheit der Bevölkerung zu schützen. Ebenso erkennt sie den Nutzen einer Vereinheitlichung des Schutzkonzeptes aus Feuerschutz, Rettungsdienst und Bevölkerungsschutz durch den Gesetzgeber ausdrücklich an.

Das DRK erfüllt die genannten Eignungskriterien kraft seiner gesetzlich bestätigten Anerkennung als Nationale Rotkreuz-Gesellschaft und freiwillige Hilfsgesellschaft der deutschen Behörden im humanitären Bereich durch Bundesregierung und IKRK.

IV. Schlussfolgerungen

In diesem Sinne ist für das DRK bei der Diskussion über die Zukunft der Erbringung von Rettungsdienstleistungen festzuhalten.

1. Rettungsdienst ist öffentliche Daseinsvorsorge im Schnittbereich von Gesundheitsvorsorge und Bevölkerungsschutz. Mit der Erbringung von Rettungsdienstleistungen ist die Ausübung öffentlicher Gewalt verbunden.
2. Auch bei seiner Mitwirkung im Rettungsdienst ist das DRK Partner des Staates im humanitären Bereich. Die völkerrechtlich wirkende und gesetzlich bestätigte Sonderstellung des DRK ist zu berücksichtigen.
3. Eine Kennzeichnung des Rettungsdienstes als „medizinisches Marktgut“ und eine rechtliche Behandlung des DRK bei der Mitwirkung im Rettungsdienst wie einen „Unternehmer“ verbieten sich.
4. Im Spannungsfeld von Vergaberecht und Rekommunalisierung ist bei der Gesetzgebung diejenige Lösung vorzugswürdig, die die vorgenannten Parameter am ehesten berücksichtigt.
5. Für die in Nordrhein-Westfalen beabsichtigte „Doppelnovelle“ von Feuer- und Rettungsdienstgesetz ist daher zu überprüfen, ob ein einheitliches Hilfeleistungsgesetz zielführender ist als eine weitere Regelung in verschiedenen Gesetzen.
6. Um weiterhin einen wirksamen Bevölkerungsschutz gewährleisten zu können, muss die Fähigkeit des Erbringers von Rettungsdienstleistungen zur Mitwirkung im Bevölkerungsschutz einschließlich zur Bewältigung eines Massenanfalles von Verletzten als Eignungskriterium im Rahmen seiner Mitwirkung verlangt werden.