

Notfallrettung in Offshore-Windparks

RECHTSLAGE Der Standort der Offshore-Windenergieanlagen im Meer bringt erhebliche Gefahren für die dort Beschäftigten mit sich. Zu den allgemein widrigen Arbeitsbedingungen auf See kommen Absturzgefahren bei Arbeiten in großer Höhe oder bei Taucharbeiten hinzu. Die große Entfernung zu medizinischen Behandlungseinrichtungen an Land erhöht die Gefahrenlage. Kommt es zum Notfall, stellt sich hier die Frage, ob die Rettung der Verunfallten eine staatliche Aufgabe ist oder in der Hand der Unternehmen liegen sollte.

Dr. Michael Zumpe

Während an Land ein eingespieltes Ineinandergreifen von betrieblichem Arbeitsschutz und öffentlichem Rettungsdienst 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 hat das von Bund und Küstenländern gemeinsam getragene Havariekommando (HK) die Initiative ergriffen und ein eigenes staatliches Rettungswesen für die Notfallrettung in den Offshore-Windparks (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, die von den Küstenländern gestellt werden. Der Transport der Rettungsteams zum Einsatzort soll einzelfallbezogen entweder durch den SAR-Hubschrauber der deutschen Marine, Hubschrauber der OWP-Betreiber oder der Bundespolizei erfolgen. Die Rettungsteams des HK sollen in „komplexen Rettungssituationen“ tätig werden, d.h. 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“.

Diese noch als Arbeitsdefinition bezeichnete Aufgabenbeschreibung ist derjenigen der komplexen Schadenslage nachgebildet, die nach der Havariekommando-Vereinbarung die Voraussetzung für das Tätigwerden des HK ist: Gefährdung einer Vielzahl von Menschenleben, Sachgütern von bedeutendem Wert, Schiffsverkehr, Umwelt. Bei der Notfallrettung von Personen, die in OWP einen Unfall erlitten haben oder akut erkrankt sind, handelt es sich ganz überwiegend um Arbeitsunfälle und nicht um katastrophenar-

tige Ereignisse, die die Voraussetzung für das Eingreifen des HK wären. Deshalb ist das HK hierfür nicht zuständig.

Unzureichender Arbeitsschutz der Unternehmen?

Die Bundesregierung (zuständig ist das Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur) verteidigt die Aufnahme dieser neuen Tätigkeit des HK damit, dass die derzeit existenten Systeme 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 Berufsfeuerwehren einer Seilzugangstechnik, die mit mindestens fünf ausgebildeten fachkundigen Einsatzkräften durchgeführt werden müsse. Deshalb sei im Rahmen der Daseinsvorsorge staatliches Handeln geboten.

Die Bundesregierung betont zwar den Interimscharakter der gefundenen Lösung, hält aber eine dauerhafte Erweiterung der Aufgaben des HK in diesem Sinne für wünschenswert. Sie hat auch bis zur Klärung der Zuständigkeitsfrage die Kosten für Personal und Ausrüstung verauslagt, ohne anzugeben, ob für die Leistungen des HK Gebühren erhoben oder eine Erstattung der Aufwendungen verlangt werden sollen. Von Länderseite ist keine Stellungnahme bekannt.

Das Vorgehen des Bundes bzw. des HK ist erstaunlich. Denn es liegt nahe, die in einer besonderen Gefahrensituation tätigen Unternehmen zu verpflichten, für die Notfallrettung der auf ihrem Betriebsgelände verunglückten oder erkrankten Personen zu sorgen, oder wenigstens zu klären, wie weit deren Verpflichtung reicht, bevor der Staat diese Aufgabe selbst ausführt.

Reichweite der Unternehmerpflichten

Einschlägig ist das Arbeitsschutzgesetz, das auch in der AWZ gilt (§ 1 Abs. 1 Satz 2 ArbSchG). Hiernach haben die Arbeitgeber nicht nur die für die Sicherheit und Gesundheit ihrer Beschäftigten bei der Arbeit, sondern

auch, wenn dennoch ein Unfall passiert, die zur Ersten Hilfe, Brandbekämpfung und Evakuierung der Beschäftigten erforderlichen Maßnahmen zu treffen (§§ 3 und 10 ArbSchG). Das staatliche Arbeitsschutzrecht wird durch die ebenfalls bindenden Unfallverhütungsvorschriften der Träger der Unfallversicherung (Berufsgenossenschaften) ergänzt. Die Pflichten zur Ersten Hilfe sind in der Unfallverhütungsvorschrift „Grundsätze der Prävention“ vom 01.01.2004 (BGV A1) beschrieben. 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, und 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 bereitgehalten werden (§ 25 Abs. 3 BGV A1). Sofern erforderlich hat der Unternehmer Beschäftigte, die einen Unfall erlitten haben oder in eine entsprechende Gefahrensituation geraten sind, mit eigenen auf die betrieblichen Besonderheiten zugeschnittenen Rettungsmitteln zu bergen 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 als schwierig bzw. komplex darstellt. Das Gegenteil ist der Fall; 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 auf einer Windenergieanlage oder aus dem Wasser Pflicht des Unternehmers ist. Somit gehören alle auf dem Betriebsgelände erforderlichen Rettungsmaßnahmen, vor allem die Bergung aus der Gefahrenlage, somit auch die Rettung aus Höhen und Tiefen, zu den Pflichten des Unternehmers.

Für den Weitertransport der Verletzten in ein Krankenhaus muss der Unternehmer dagegen nicht sorgen, wenn ein öffentlicher Rettungsdienst vorhanden ist und die Notfallpatienten von diesem ohne Schwierigkeiten übernommen werden können. Dies ist an Land regelmäßig der Fall, nicht aber auf See in der AWZ. Hier ist ein öffentlicher Rettungsdienst nicht vorhanden, solange der Staat einen solchen nicht eingerichtet hat.

Die Unternehmerpflichten werden, jedenfalls im Grundsatz, richtigerweise in die Anlagengenehmigung aufgenommen. Die Genehmigungsbehörde – das Bundesamt für Seeschifffahrt und Hydrographie – fordert regelmäßig vom Anlagenbetreiber sechs Monate vor Inbetriebnahme der Anlage ein Schutz- und Sicherheitskonzept mit einem projektspezifischen Notfallplan vorzulegen; ausdrücklich wird das Vorhalten von Notfall-einrichtungen gemäß den allgemeinen Arbeitsschutzanforderungen verlangt. Es läge nahe, diese Auflagen durch einen Nachweis zu ergänzen, wie Beschäftigte im Notfall gerettet, medizinisch versorgt und in ein Krankenhaus transportiert werden können.

Selbsteintritt des Staates in die Unternehmerpflichten?

Statt die arbeitsschutzrechtlichen Auflagen der Unternehmen um Aspekte der Notfallrettung zu ergänzen und deren Einhaltung zu überwachen, nimmt der Staat vorhandene oder vermeintliche Defizite nicht nur hin, sondern er springt sogar mit eigenem Personal und Gerät ein, um die Lücke zu schließen.

Das wäre allenfalls vertretbar, wenn aufgrund der besonderen Verhältnisse in den OWP in der AWZ staatliche Einrichtungen ausschließlich oder sehr viel besser als die Unternehmen in der Lage wären, die für die Notfallrettung notwendigen sachlichen und personellen Vorkehrungen zu treffen. Eine solche Begründung wird aber nicht angeführt; sie wäre auch nicht stichhaltig. Denn auch das HK kann die neuartige Aufgabe Höhen- und Tiefenrettung in OWP sowie Krankentransport von Notfallpatienten nicht im Rahmen seiner originären Aufgaben mit erledigen, sondern muss ebenso wie die privaten Anbieter solcher Leistungen geeignete Konzepte entwickeln, das erforderliche Fach-

personal anstellen und schulen und Hub-schrauber-Transportkapazitäten organisieren. Wenn also der Staat einzelne Unternehmen von ihrer gesetzlichen Verpflichtung zu umfassendem Arbeitsschutz entlastet, begünstigt er diese, ohne dass hierfür ein legitimer Grund genannt wird.

Staatlicher Rettungsdienst als Daseinsvorsorge?

Die Bundesregierung geht davon aus, dass es in der AWZ neben den Unternehmerpflichten im Arbeitsschutz aus Gründen der Daseinsvorsorge in jedem Fall einen öffentlichen Rettungsdienst geben muss. Dieses Argument überzeugt in zweifacher Hinsicht nicht.

Daseinsvorsorge bedeutet, dass der Staat (Bund, Länder oder Gemeinden) in die wirtschaftliche Betätigung Privater eingreift. Dies ist dann geboten bzw. legitim, wenn hierfür ein wichtiges Interesse der Allgemeinheit besteht, z.B. wenn es darum geht, eine preiswerte, sichere und flächendeckende Versorgung der Bevölkerung zu gewährleisten.

So steht z.B. der Rettungsdienst an Land der Allgemeinheit für Notfälle aller Art (vorwiegend Herzinfarkte und Verkehrsunfälle) zur Verfügung und kann daneben die notfallmedizinische Versorgung und den Transport von bei der Arbeit Verletzten übernehmen.

Ein Rettungsdienst in der AWZ wäre aber nicht durch ein allgemeines Interesse der Bevölkerung, sondern durch die spezifische Lage und Tätigkeit einer überschaubaren Zahl von Betrieben mit besonderer Gefahrenlage veranlasst. Gäbe es an Land wie in der AWZ praktisch nur Arbeitsunfälle notfallmedizinisch zu bewältigen, wäre auch hier kein staatlicher Rettungsdienst eingerichtet worden; man hätte dies ohne Frage als eine Aufgabe der betroffenen Unternehmen angesehen.

Im Recht der Feuerwehr gibt es dafür eine Parallele: Betriebe, von denen eine besondere Gefahr ausgeht, können zur Schaffung einer Werksfeuerwehr verpflichtet werden; nicht etwa ist umgekehrt die gemeindliche Feuerwehr gehalten, für die von dem Betrieb auf dem Gemeindegebiet ausgehende Gefahr zusätzliches Personal oder Rettungsmittel vorzuhalten.

Der zweite Irrtum besteht in der Gleichsetzung von Daseinsvorsorge mit eigenem staatlichem Handeln. Die allermeisten Leistungen der Daseinsvorsorge – man denke an die Energieversorgung, das Vorhalten des öffentlichen Nahverkehrs und der Telekommunikationsnetze – werden nicht vom Staat, sondern von Wirtschaftsunternehmen erbracht; die Rolle des Staates beschränkt sich hier auf gesetzliche Vorgaben, Regulierung oder die

Vergabe von Aufträgen. Das gilt auch für den bodengebundenen Rettungsdienst an Land. Auch dieser wird – von ganz wenigen Ausnahmen abgesehen – nicht durch landeseigene oder kommunale Einrichtungen, sondern von Hilfsorganisationen oder privaten Unternehmen ausgeführt, die allerdings gesetzlichen Regelungen und öffentlicher Aufsicht unterliegen. Sollte der Gesetzgeber einen öffentlichen Rettungsdienst in der AWZ entgegen den hier angeführten Argumenten für erforderlich halten, müsste er den privaten Anbietern von Rettungsdienstleistungen angemessenen Raum für Mitwirkung belassen.

Unzuständigkeit des Bundes

Das HK ist eine gemeinsame Einrichtung des Bundes und der Küstenländer, die geschaffen wurde, um komplexe Schadenslagen auf See zu bewältigen, für deren Bekämpfung sowohl der Bund wegen des Schifffahrtsbezuges als auch die Länder wegen der sonstigen Katastrophenabwehr zuständig sind. Für einen Rettungsdienst in OWP ist keine Zuständigkeit des Bundes ersichtlich; das Rettungswesen fällt in die ausschließliche Zuständigkeit der Länder, dies gilt sowohl für die Verwaltung als auch für die Gesetzgebung und damit auch für die Finanzierung. Der Bund darf für Verwaltungsaufgaben der Länder keine Ausgaben leisten (Art. 104 a GG). Sollten die Küstenländer einen Rettungsdienst in der AWZ gesetzlich oder als gemeinsame Einrichtung durch Staatsvertrag regeln wollen, dürfte der Bund sich hieran nicht beteiligen.

Zusammenfassung

Für die Notfallrettung von in OWP verletzten oder plötzlich erkrankten Personen sind die dort tätigen Unternehmen zuständig. Für einen Rettungsdienst, der vom HK durchgeführt wird, gibt es weder eine gesetzliche Grundlage noch ein legitimes Bedürfnis. Soweit Bundesbehörden sich im Rahmen des HK daran beteiligen, handeln sie außerhalb der verfassungsmäßigen Zuständigkeit des Bundes.

Gründe der Daseinsvorsorge sind nicht gegeben, da ein Rettungsdienst in der AWZ nur den Betreibern der Anlagen, nicht aber der Allgemeinheit zugutekäme.

Sollten die Gesetzgeber der Küstenländer dennoch einen öffentlichen Rettungsdienst in der AWZ für erforderlich halten, müssten sie den privaten Anbietern von Rettungsdienstleistungen einen angemessenen Raum für deren Mitwirkung belassen.

Der Autor:
**Dr. Michael Zumpe, Rechtsanwalt und
Ministerialdirektent a.D., Gleiszellen**