

To whom it may concern

Rechtliche Stellungnahme

zur Anerkennung als Zivilschutzorganisation und zu den Grundlagen des Anspruchs von DHV-**HELIALERT** auf die einsatzbezogene Kennzeichnung von Fluggeräten, Fahrzeugen und Personal mit dem internationalen Schutzzeichen des Zivilschutzes gemäß Art. 66 Abs. 4 des I. Zusatzprotokolls zu den Genfer Abkommen und dessen Anhang I 15 (Abbildung und Beschreibung).

1. Ausgangslage – Nationales Recht und Vertragsbeileihung

Die im Jahre 2004 auf der Grundlage eines Empfehlungsbeschlusses des AK V der IMK von 2003 an die Bundesländer zur Prüfung des Einsatzes privater Hubschrauber im Bevölkerungsschutz vom **Deutschen Hubschrauber Verband e.V.** gegründete, **nichtrechtsfähige Arbeitsgemeinschaft HELIALERT** (Air-Lift-Emergency-and-Relief-Transport) im **DHV e.V.**, hat sich von Beginn ihrer Gründung an **ausschließlich** als eine **besondere Aufbauorganisation** aus vertraglich gebunden mitwirkenden **Lufttransportunternehmen** verstanden, die unter zeitkritischen Bedingungen **private Hubschrauber** für **Einsätze in der nichtpolizeilichen Gefahrenabwehr, und in Sonderheit im Bevölkerungsschutz, d.h. im Katastrophen- und Zivilschutz mit Ausnahme des HEMS-Flugbereiches (Rettungsflugdienst), privatwirtschaftlich** bereitstellt.

Der DHV erfüllt damit die im § 2 seiner Satzung festgeschriebene Aufgabe, den Einsatz von Hubschraubern als besonders geeignete Einsatzmittel bei Katastrophen und Notständen aller Art zu fördern und zu unterstützen.

Da es sich um die privatwirtschaftliche und gewerbliche Mitwirkung an öffentlichen Aufgaben der Gefahrenabwehr und der Daseinsvorsorge handelt, war neben privatrechtlichen Leistungsverträgen im Einzeleinsatzfall und mit einzelnen Luftfahrtunternehmen auch die Frage des **öffentlich-rechtlichen Tätigkeitsrahmens** zu bedenken und zu regeln.

Folgerichtig wurde für die AG **HELIALERT** von Gründungsbeginn an der **Status einer Katastrophen- und Zivilschutzorganisation** gedanklich zugrunde gelegt und insbesondere in der vorgelegten **Muster-Rahmen-Vereinbarung für die Bundesländer** als Bestandteil der **erforderlichen öffentlich-rechtlichen Beileihung für eine evtl. Einsatzteilnahme von Mitgliedsfirmen festgeschrieben**. Dieser Anspruch war und ist sowohl unter **rechtlichen**, als auch unter **einsatztaktisch-operativen** Gesichtspunkten in mehrfacher Hinsicht unabweisbar: Von der erforderlichen **Staatshaftung für Kolateralschäden** bei dem immer **gefahren geneigten Hubschraubereinsatz** bei Katastrophen über die einsatztaktisch erforderliche **Inanspruchnahme von Ausnahme- und Sonderrechten in der Luft und am Boden** bei angeordneten Einsatzmaßnahmen bis hin zu Fragen der **Teilnahme am BOS-Funk oder der ggf. erforderlichen Anordnung von Übungen und Schulungen zur Gewährleistung einheitlicher Einsatzstandards**.

Der gelegentlich in der Fachdebatte **vorgetragene Hinweis**, wonach die **Beleihungsproblematik** beim Einsatz privater Hubschrauber im Rahmen des Bevölkerungsschutzes **durch Einsatzbeorderung** aufgrund von **Landes- oder Bundesrecht** umgangen werden könnte, verkennt die tatsächlichen rechtlichen Möglichkeiten der Einsatzbeorderung: Aus Landesrecht ist sie nur für im Geltungsbereich ansässige Lufttransportunternehmen – und damit nicht mehr für den gesamten Pool von **HELIALERT** – möglich. Der Bundesgesetzgeber knüpft an die Anwendung der Sicherstellungsgesetze derart hohe rechtliche Hürden, dass ein zeitgerechter Einsatz außer im V-Falle kaum möglich erscheint.

Soweit **Auslandseinsätze** – insbesondere im Rahmen des „Europäischen Gemeinschaftsverfahrens...“ - betroffen sind, die in der Regel vom BBK gesteuert werden, handelt es sich ganz überwiegend um **klassische Zivilschutzeinsätze des Katastrophenschutzes** (zur Begrifflichkeit siehe auch Teil 2.), wie zum Beispiel Löscheinsätze bei Waldbränden. Gerade hier liegt auf der Hand, dass bei diesen Einsätzen das Führen des Zivilschutzzeichens eine im **Ausland womöglich besonders bedeutsame Privileg- und Schutzwirkung** für die eingesetzten Hubschrauber und deren Besatzungen zu entfalten vermag, die im Interesse des Einsatzträgers liegen muss. Da es sich um klassische Zivilschutzeinsätze handelt, die zwischen Zivilschutzbehörden gehandelt werden, nimmt **HELIALERT** hier eindeutig Zivilschutzaufgaben wahr und hat das Recht zu entsprechender Anerkennung und Kennzeichnung, zumindest für den Zeitraum der Einsatzdauer.

In der Bundesrepublik Deutschland ist **allgemein rechtlich anerkannt, dass eine Mitwirkung privater Träger an Aufgaben, die, wenn auch nur teilweise, hoheitliche Befugnisse umfassen, regelmäßig einer öffentlich-rechtlichen Beleihung aus Vertrag oder aus Gesetz bedürfen**. Bei dem hier in Rede stehenden Aufgabenbereich kommt dafür – auch in Übereinstimmung mit dem internationalen Recht - nur eine solche als **Zivilschutzorganisation** infrage.

Nach der derzeitigen Rechtslage ergibt sich aus dem **§ 20 Zivilschutzgesetz (ZSG)**, dass die **Mitwirkung öffentlicher und privater Organisationen ausschließlich durch landesrechtrechtliche Vorschriften für den Katastrophenschutz und für den Zivilschutz geregelt wird**. Als für die Wahrnehmung der Aufgaben besonders geeignet werden im Gesetz lediglich die so genannten privaten Hilfsorganisationen ASB, DLRG, DRK, JUH und MHD benannt, die überwiegend von der Bundesregierung auch als Nationale Hilfsgesellschaften gemäß Art. 63 IV. Genfer Abkommen anerkannt sind. **Ein eigenständiges, bundesweit geltendes und gesetzlich geregeltes Anerkennungsverfahren für Zivilschutzorganisationen gemäß Artikel 66 (7) und (8) des I. Zusatzprotokolls in der Verantwortung des Bundes existiert folglich gegenwärtig in Deutschland nicht**.

Mit der im **September/Oktober 2005** zwischen der **saarländischen Landesregierung** und dem DHV abgeschlossenen **Rahmen-Vereinbarung über die Mitwirkung von DHV-HELIALERT im Katastrophenschutz des Saarlandes** wird **gemäß Art. 7 Abs. 1 eine „bedingte Gleichstellung“** mit den privaten Trägern des KatS hinsichtlich erforderlicher öffentlich-rechtlicher Beleihungssachverhalte vereinbart, und **im Abs. 2 für die eingesetzten Hubschrauber und Fahrzeuge des DHV das Recht zur Kennzeichnung mit dem Zivilschutzzeichen gemäß Vorlage des BBK und dem Schriftzug „Katastrophenschutz DHV“ festgeschrieben**. Zur Umsetzung dieser Vereinbarung hat sich der DHV im gleichen Absatz weiterhin verpflichtet, entsprechende Klebefolien zur bedarfsorientierten Verwendung vorzuhalten.

Bereits am **14.04.2004** hatte der DHV von der **zuständigen Stelle des BBK** auf Anforderung die amtlichen Muster mit entsprechenden Farb- und Größenangaben zum ZS-Zeichen per Mail erhalten, sodass problemlos Folien in Auftrag gegeben werden konnten.

Bei der am **30.10.2007** zwischen dem **BBK** und dem **DHV-HELIALERT** abgeschlossenen Vereinbarung über die Zusammenarbeit bei der **Ressourcenvermittlung** handelt es sich um die bisher einzige Vereinbarung dieser Art mit einem **privaten Träger von Spezialressourcen**. Dies deutet zusammen mit den in der Präambel enthaltenen Empfehlungen zum Abschluss einsatzvorbereitender Rahmenvereinbarungen für alle zuständigen operativen Bedarfsträger darauf hin, **dass die Bedeutung der öffentlich-rechtlichen Statusfrage für eine erfolgreiche Spezialressourcenvermittlung durchaus erkannt wurde.**

Die bisher von **HELIALERT** Luftfahrtunternehmen absolvierten Einsätze im In- und Ausland erfolgten *ohne* Kennzeichnung der Fluggeräte mit dem ZS-Zeichen, allerdings wurden anlässlich des BBK-Albanien-Einsatzes zur Waldbrandbekämpfung in 2007 gegenüber dem GMLZ entsprechende Kennzeichnungswünsche durch den DHV-Fachberater geäußert.

Erstmals wurden anlässlich der ILA 2008 Fluggeräte der Mitgliedsfirmen Helog, Heli-Flight Cottbus und Heli Travel Munich, im fachlichen Zusammenhang der Ausstellungsteilnahme von **HELIALERT** gemeinsam mit der Partnerorganisation Medizinisches Katastrophen-Hilfswerk e.V. entsprechend gekennzeichnet. Dies war für interessierte Kreise ganz offenbar bereits zuviel, und es wurde noch während der ILA eine entsprechende „Berechtigungsdebatte“ losgetreten, die später bis ins BMI geschwappt sein soll.

Um allen Weiterungen vorzubeugen, ergeht diese Stellungnahme unter Hinweis auf die Tatsache, dass DHV-**HELIALERT** eine von Amts wegen erfolgende Prüfung der Frage, ob es sich um eine Zivilschutzorganisation mit dem Recht zu entsprechender Kennzeichnung im Einsatz handelt, mehr als nur zustimmend begrüßen würde.

2. Rechtslage – Anforderungen an Zivilschutzorganisationen nach Internationalem Recht

Die **Fragen des Zivilschutzes** sind im **Kapitel VI des I. Zusatzprotokolls zu den Genfer Abkommen (1974-1977)** geregelt. Im Gegensatz zu einer breiteren und derzeit 194 (2007) Staaten der Erde umfassenden Geltung der Genfer Abkommen selbst durch Beitritt oder Ratifizierung, war das I. Zusatzprotokoll bis 2007 nur von 167 Staaten ratifiziert, woraus in der Fachliteratur bis vor kurzem auf eine derzeit noch **eingeschränkte Schutzwirkung** geschlossen wurde. Die **Bundesrepublik Deutschland** hat das **I. und das II. Zusatzprotokoll** im **Jahre 1990 ratifiziert**, so dass es geltendes und umzusetzendes innerstaatliches Recht ist.

Nach der Definition des **Artikel 61 a)** bedeutet **„Zivilschutz“** die **Erfüllung aller oder einzelner der nachstehend genannten humanitären Aufgaben zum Schutz der Zivilbevölkerung vor den Gefahren und zur Überwindung der unmittelbaren Auswirkungen von Feindseligkeiten *oder Katastrophen* sowie zur Schaffung der für ihr Überleben notwendigen Voraussetzungen.** In dem nachfolgenden **Aufgabenkatalog des Art. 61 a)** sind folgende, auch von **HELIALERT** wahrnehmbare bzw. logistisch zu unterstützende Tätigkeiten beschrieben:
-Evakuierung, -Bergung, -Medizinische Versorgung und Erste Hilfe, -Brandbekämpfung, -Aufspüren und Kenntlichmachung von Gefahrenzonen, -Dekontaminierung und ähnliche Schutzmaßnahmen, -Bereitstellung von Verpflegungsgütern, -Notdienste zur Wiederherstellung und Aufrechterhaltung der Ordnung in notleidenden Gebieten, -Notinstandsetzung unentbehrlicher öffentlicher Versorgungseinrichtungen, -Bestattungsnotdienst, -Hilfsdienste bei der Erhaltung lebensnotwendiger Objekte, -zur Wahrnehmung jeder dieser Aufgaben erforderliche zusätzliche Tätigkeiten, zu denen auch Planung und Organisation gehören.

Nach der Definition des Artikels 61 b) bedeutet „**Zivilschutzorganisationen**“ die von den zuständigen Behörden einer am Konflikt beteiligten Partei zur Wahrnehmung einer der unter Buchstabe a) genannten Aufgaben geschaffenen oder zugelassenen Einrichtungen und anderen Einheiten, die ausschließlich diesen Aufgaben zugewiesen und ausschließlich dafür eingesetzt werden.

Nach der Definition des Artikels 61 c) bedeutet „**Personal**“ der Zivilschutzorganisationen alle Personen, die eine am Konflikt beteiligte Partei ausschließlich der Wahrnehmung der unter Buchstabe a) genannten Aufgaben zuweist, darunter das Personal, das von der zuständigen Behörde dieser Partei ausschließlich der Verwaltung dieser Organisation zugewiesen wird.

Nach der Definition des Artikels 61 d) bedeutet „**Material**“ der Zivilschutzorganisationen die Ausrüstung, Vorräte und Transportmittel, welche diese Organisationen zur Wahrnehmung der unter Buchstabe a) genannten Aufgaben verwenden.

Gemäß Artikel 62 werden die zivilen Zivilschutzorganisationen und ihr Personal nach Maßgabe der Bestimmungen dieses Protokolls (des I. Zusatzprotokolls) und insbesondere dieses Abschnitts (des Abschnitts 6) **geschont und geschützt**.

Gemäß Artikel 66 (1) ist jede am Konflikt beteiligte Partei bemüht sicherzustellen, dass ihre **Zivilschutzorganisationen, deren Personal, Gebäude und Material** erkennbar sind, solange sie ausschließlich zur Wahrnehmung von Zivilschutzaufgaben eingesetzt sind.

Gemäß Artikel 66 (4) besteht das internationale Schutzzeichen des Zivilschutzes aus einem **gleichseitigen blauen Dreieck auf orangefarbenem Grund**, das zum Schutz von Zivilschutzorganisationen, ihres Personals, ihrer Gebäude und ihres Materials ...verwendet wird.

Gemäß Artikel 66 (7) kann das in Absatz 4 beschriebene Zeichen **in Friedenszeiten mit der Zustimmung der zuständigen nationalen Behörden zur Kennzeichnung der Zivilschutzdienste verwendet werden**.

Gemäß Artikel 66 (8) treffen **die Hohen Vertragsparteien** und die am Konflikt beteiligten Parteien **die erforderlichen Maßnahmen, um die Verwendung des internationalen Schutzzeichens des Zivilschutzes zu überwachen und um seinen Missbrauch zu verhüten und zu ahnden**.

3. Bewertung und Kommentierung der Rechtslage mit Blick auf den möglichen Status von **HELIALERT als Zivilschutzorganisation in Deutschland**

Nicht nur wegen der relativ **späten Ratifizierung des I. Zusatzprotokolls** zu den Genfer Abkommen durch die Bundesrepublik Deutschland (1990) hat das **Zivilschutzzeichen gemäß Artikel 66 (4)**, und haben Regelungen zu seiner Verwendung in Deutschland, bisher wenig Aufmerksamkeit gefunden.

Tatsächlich ist nach dem zweiten Weltkrieg, vor dem Hintergrund der erklärten politischen Absicht der westlichen Siegermächte, jede Form der Kriegsfähigkeit – d.h. auch des Zivilschutzes – zu vermeiden, eine **weltweit einmalige begriffliche Unterscheidung** zwischen dem (friedensmäßigen) **Katastrophenschutz** mit föderaler Zuständigkeit und dem (ausschließlich auf den V-Fall bezogenen) **Zivilschutz** mit bundesstaatlicher Zuständigkeit entstanden. Da beide Aufgaben jedoch gleichwohl von den durch die Länder aufgestellten Einheiten und Einrichtungen des **allgemeinen Katastrophenschutzes** operativ wahrgenommen und steuerungsmäßig verantwortet werden, entstand eine bis heute zum Teil **unübersichtliche Gemengelage zwischen Bund und Ländern**, insbesondere mit Blick auf den **klassischen und international anerkannten Zivilschutzbegriff, der alle Mittel und Maßnahmen bei Katastrophen, und zwar unabhängig von deren Ursache, umfasst**.

Nur langsam, und mit dem deutschen Systemen zuweilen eigenen Beharrungsvermögen, erfolgt – auch unter dem Druck der EU – **ein Umdenken in Begrifflichkeit und Systematik,** wobei der wenig hilfreiche Umweg über einen neuen „**Bevölkerungsschutzbegriff**“ gewählt wurde, der **beide Bereiche – Katastrophen- und Zivilschutz – umfassen soll.**

Unter diesen Rahmenbedingungen führte die **Gleichsetzung der Anerkennung von Katastrophenschutzorganisationen mit deren Anerkennung als Zivilschutzorganisationen durch die gemäß ZSG hierzu ausschließlich berechtigten Länder dazu, dass der Bund gegenwärtig über kein Rechtsinstrumentarium zur Anerkennung von Zivilschutzorganisationen verfügt, obgleich er für den Zivilschutz – und insbesondere dessen internationale Belange, und auch gemäß Art. 66 (7) und (8) in Anerkennungs- und Missbrauchsfragen - zuständig ist.**

Es ist grundsätzlich kritisch zu hinterfragen, ob für eine bundesweit tätige Organisation die Durchführung von 16 Einzelanerkennungsverfahren in den Ländern rechtlich zulässig und zumutbar sein kann, ebenso wie kritisch hinterfragt werden kann, ob nicht womöglich eine einzelne begünstigende Entscheidung eines Bundeslandes alle anderen ebenfalls rechtlich bindet.

Nach hiesiger Rechtsauffassung könnte sich aber jedenfalls der Bund unter Hinweis auf die Zuständigkeit der Länder gemäß ZSG nur schwer einem an ihn gerichteten Antrag auf Anerkennung als Zivilschutzorganisation gemäß I. Zusatzprotokoll zu den Genfer Abkommen durch **HELIALERT** entziehen, sofern die sonstigen rechtlichen Voraussetzungen erfüllt werden.

Erfüllt **HELIALERT die Voraussetzungen ?**

Die Organisationswissenschaften verstehen unter einer **Organisation die Zusammenfassung von Menschen und Mitteln unter einer einheitlichen Leitung zur Erfüllung eines gemeinsamen Zweckes.** **HELIALERT** fasst als nichtrechtsfähige Arbeitsgemeinschaft im DHV e.V. private Luftfahrtunternehmen und deren hauptamtliche Mitarbeiter, sowie deren Fluggeräte, zu einer **eigenständigen Organisationsform** zusammen, **die ausschließlich dem Zweck dient, Hubschrauber für Katastrophen und Notfälle aller Art, einschließlich des Konfliktfalles, zur Wahrnehmung humanitärer (Zivilschutz-)Aufgaben wie beschrieben gewerblich bereitzustellen.**

Dabei kommt es nach herrschender Meinung am wenigsten auf die Organisationsformen an, da die Träger dieser Aufgaben zumeist friedensmäßig in andere Organisationen scheinbar fugenlos integriert sind und alltäglich auch andere Aufgaben wahrnehmen (vgl. z.B. private Hilfsorganisationen und Regieeinheiten bei öffentlichen Behörden).

Wer das Personal bezahlt oder das benötigte Gerät stellt, ist dabei (im Zivilschutzzusammenhang) unerheblich, und die Verwendung im Zivilschutz muss auch nicht „ständig“ erfolgen. **Es muss aber sicher sein, dass ausschließlich Aufgaben gemäß Art. 61 a) wahrgenommen werden, sobald das Personal und die Mittel als Zivilschutz zusammentreten.**

Gemäß Art. 66 Abs. 1 wird den Konfliktparteien aufgegeben sicherzustellen, dass ihre Zivilschutzorganisationen, deren Personal, Gebäude und Material erkennbar sind, solange sie ausschließlich für Zivilschutzaufgaben eingesetzt sind. Es besteht aber kein Zwang, die Zivilschutzorganisationen mit dem Schutzzeichen auszustatten. Lediglich in besetzten Gebieten, oder solchen, in denen voraussichtlich Kampfhandlungen stattfinden, soll das Zivilschutzpersonal durch das internationale Schutzzeichen und den vorgesehenen Ausweis erkennbar sein. **Andererseits ist aber auch gestattet (Artikel 66, Abs. 7), Zivilschutzorganisationen schon in Friedenszeiten mit dem Zivilschutzzeichen auszustatten.**

In Deutschland ist meines Wissens davon bisher nur für den Bereich des ehemaligen Luftschutzhilfsdienstes (LSHD), des Bundesverbandes für den Selbstschutz sowie der

zumeist kommunal aufgestellten, so genannten Regieeinheiten des Katastrophen- und Zivilschutzes, Gebrauch gemacht worden.

Nach den vorstehenden Ausführungen spricht rechtlich jedoch nichts dagegen, dem Deutschen Hubschrauber Verband e.V. für seine Arbeitsgemeinschaft **HELIALERT** den Status einer Zivilschutzorganisation zuzuerkennen und ihm zu gestatten, im Rahmen der Erfüllung von Zivilschutzaufgaben (z.B. Einsätze und Übungen) das internationale Zivilschutzzeichen zu führen.

Dabei versteht sich von selbst, dass diese Berechtigung *nicht* für die Durchführung alltäglicher gewerblicher Flugaufgaben gelten kann, bei denen die mitwirkenden Unternehmen außerhalb des Organisationszusammenhanges von **HELIALERT** tätig sind.

Insofern Einsätze im Inland betroffen sind, wird die Berechtigung bis auf weiteres aus der mit dem Saarland abgeschlossenen vertraglichen Vereinbarung (siehe Teil 1) abgeleitet. Insofern Auslandseinsätze des Zivilschutzes im Auftrage und unter der Koordinierung des BBK/GMLZ auf der Grundlage des Europäischen Gemeinschaftsverfahrens zur Hilfeleistung in Katastrophenfällen betroffen sind, bleibt das dafür originär zuständige BBK aufgerufen, eine entsprechende Statuszuweisung zeitnah zu prüfen.

Hinweis zu den Rechtsquellen und zur Kommentierung:

Handbuch des Deutschen Roten Kreuzes zum IV. Genfer Rotkreuz-Abkommen und zu den Zusatzprotokollen/DRK – Bonn 1981

a) Textband (Band 2) – Schutz von Zivilpersonen in bewaffneten Konflikten, S. 192 ff. – Kapitel VI, Zivilschutz

b) Heft 4 – Schutz von Zivilpersonen in bewaffneten Konflikten, S. 49 ff. und 83 – 88

Webseite des DRK/IKRK über – www.drk.de – Die Genfer Abkommen