

Fünf Jahre **HELIALERT** –
Ein Beitrag des Deutschen Hubschrauber Verbandes zum
Bevölkerungsschutz in Deutschland

Gegenüber einer 50jährigen Verbandsgeschichte ist das jüngste Kind des DHV – die Arbeitsgemeinschaft **HELIALERT (Air-Lift-Emergency-and-Relief-Transports) – mit einer nur fünfjährigen Lebenszeit zwar noch jung an Jahren, dennoch ist es gelungen, sie seit der Gründung mit 16 mitwirkenden Lufttransportunternehmen und 152 Hubschraubern als „Marke“ bei den Behörden der nichtpolizeilichen Gefahrenabwehr des Bundes und der Länder zumindest bekannt zu machen. Dazu hat nicht zuletzt der erfolgreiche Waldbrandeinsatz von drei Mitgliedsfirmen in Albanien 2007 beigetragen, der vom Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe gesteuert wurde (siehe Fotos). Private Hubschrauber für Transportaufgaben und die technische Hilfe im Bevölkerungsschutz im Rahmen von PPP (Public Private Partnership) bereitzustellen, und damit das bewährte Modell öffentlich-privater Zusammenarbeit aus dem Rettungsflugdienst (HEMS) auch auf andere Hubschraubereinsätze zu übertragen – das ist die Idee, die in vielen Ländern längst praktiziert wird. Der DHV erfüllt damit die satzungsgemäße Aufgabe, den Einsatz von Hubschraubern bei Notständen und Katastrophen aller Art zu fördern und zu unterstützen.**

Wie alles anfing

Dass Hubschrauber bei allen Katastrophen und Notlagen aufgrund ihrer besonderen Flugeigenschaften als äußerst effiziente Einsatzmittel immer dann gelten, wenn es um die schnelle Überwindung von Zeit und Raum unabhängig von topographischen Gegebenheiten geht, ist eigentlich eine Binsenweisheit. Wegen hoher Investitions- und Betriebskosten werden sie besonders bei Großkatastrophen und landesweiten Notständen daher überall auf der Welt sehr schnell zu Mangelressourcen. Während international die Einbeziehung der privaten Hubschrauberbetreiber in die öffentlichen Aufgaben der Katastrophenabwehr deshalb längst selbstverständlich ist, flog in Deutschland bis 2004 zwar weltweit vorbildlich organisiert die Luftrettung (HEMS) in öffentlich-privater Partnerschaft, alle sonstigen Hubschraubereinsätze im

Bevölkerungsschutz und bei der nichtpolizeilichen Gefahrenabwehr waren jedoch die ausschließliche Domäne der Hubschrauberträger des Bundes (Bundespolizei und Bundeswehr). Allerdings hatten sich bis dato auch einige deutsche private Operator erfolgreich an internationalen Hilfseinsätzen für die UN und das Internationale Rote Kreuz, sowie an der Waldbrandbekämpfung im europäischen Ausland auf bilateraler Grundlage beteiligt.

Es war das DHV-Mitglied Wolfgang Zagel, der CEO der HELOG-Lufttransport KG, der bereits seit Beginn des neuen Jahrtausends unter dem zunehmenden Marktdruck durch die Globalisierung verstärkt auch nach internationalen Märkten für deutsche Hubschrauber Ausschau gehalten hatte. Dabei war er auch auf das Marktsegment der Hilfs- und Katastropheneinsätze gestoßen. Nachdem sein eigenes Unternehmen mit der Fachberatung des Verfassers erfolgreich in internationalen UN-Einsätzen positioniert werden konnte, lag die Frage nahe, warum zivile Hubschrauber nicht zukünftig auch im Inland Aufgaben in der Katastrophenhilfe und im Bevölkerungsschutz wahrnehmen sollten. 2002 hatte die Elbeflut – nach der Oderflut 1999 – erneut den deutschen Bevölkerungsschutz bis an die Grenzen seiner Leistungsfähigkeit gefordert. Es wurde in allen Auswertungsberichten deutlich herausgestellt, dass der Zugang zu Mangelressourcen – benannt wurden ausdrücklich auch Hubschrauber – zukünftig dringend verbessert werden müsste. W. Zagel stellte durch eine Anlauffinanzierung und entsprechende Beschlussanträge im DHV sicher, dass die Möglichkeiten einer Beteiligung der „Privaten“ durch entsprechende Fachberatung ausgelotet und im Rahmen einer entsprechenden Handlungsstrategie vorangetrieben werden konnten.

Im Herbst 2003 beschloss der zuständige Arbeitskreis V der Innenministerkonferenz der Länder auf Initiative des DHV und des Bayerischen Staatsministeriums des Innern eine Empfehlung an die operativ zuständigen Länderinnenministerien, wonach der Einsatz privater Hubschrauber bei Katastrophen und im Bevölkerungsschutz für zukünftige Großlagen geprüft werden sollte.

Damit war für den DHV eine Grundlage für weitere Konkretisierungen für die Arbeitsgemeinschaft **HELIALERT** gegeben, und der Verfasser wurde mit der

Entwicklung entsprechender Aufbau- und Ablaufplanungen sowie einer Strategie zur Markteinführung beauftragt.

Bevölkerungsschutz in Deutschland - Zwischen Reformdruck und Beharrungsvermögen

Auf Anraten von Praktikern aus verschiedenen Bereichen des Katastrophenschutzes, die das Projekt sämtlichst befürworteten und für notwendig ansahen, war der Beschluss des AK V der IMK als Voraussetzung für weitere Verhandlungen mit den operativ zuständigen Bundesländern zustande gekommen, und wir meinten, nunmehr auf gutem Wege für die Integration des Projektes in die öffentlichen Schutzstrukturen auf Länderebene zu sein.

Tatsächlich war bereits 2002 von Bund und Ländern gemeinsam die Neue Strategie zum Schutz der Bevölkerung in Deutschland als Handlungsgrundlage für einen reformierten Bevölkerungsschutz verabschiedet worden. Dieses Konzept ging von neuen Risiko- und Bedrohungsszenarien sowohl bei den Naturkatastrophen, als auch bei den so genannten men-made-Ereignissen aus: Klimatisch bedingte Umweltereignisse führten seit einigen Jahren, ebenso wie Technikkatastrophen oder terroristische Anschläge, zu Schadensereignissen, die in unmittelbaren Auswirkungen, örtlicher Ausdehnung sowie zeitlicher Dauer und Infrastrukturzerstörung völlig neue quantitative und qualitative Schutzmassnahmen erfordern.

Dabei waren die verbesserte Vernetzung aller Schutzressourcen unter Einbeziehung der gesamtgesellschaftlichen Kapazitäten (auch jene der Privatwirtschaft !), der verbesserte Zugang zu so genannten Mangelressourcen (zu denen auch Hubschrauber gehören !), und schließlich auch eine leistungsfähige Führungsorganisation für überörtliche Großlagen zentrale Reformziele.

Auch die bis dato geltenden behördlichen Planungen für den engeren Aufgabenbereich der technisch-logistischen Hubschraubereinsätze in der nichtpolizeilichen Gefahrenabwehr boten nach unserer Meinung gute Gründe für eine Einbeziehung privater Ressourcen: Soweit der Hubschrauberbedarf die Kapazitäten der Landespolizei überstieg, wurde in allen Bundesländern davon ausgegangen,

dass die Fluggeräteträger des Bundes (BPol und Bw) für den Bevölkerungsschutz im Rahmen der Amtshilfe gemäß Art. 35 GG benötigte Hubschrauber zur Verfügung stellen würden. Mit Ausnahme der beiden Großkatastrophen Oder- und Elbeflut hatte dieses Modell seit den siebziger Jahren des vorigen Jahrhunderts auch immer funktioniert – und es war kostengünstig, denn entweder wurden durch den Bund nur geringe Flugpauschalen berechnet, die nicht den tatsächlichen Betriebskosten entsprachen, oder es wurde aufgrund politischer Entscheidung auf Kostenerstattung überhaupt verzichtet.

Aus der Sicht der Länder nachvollziehbar, handelte es sich um vorteilhafte Lösungen, an denen möglichst nichts verändert werden sollte. Allerdings auch Lösungen, die bei den genannten Flutkatastrophen erstmals an deutliche Leistungsgrenzen stießen, und die nach den Annahmen aus der Neuen Strategie zukünftig immer häufiger nicht mehr ausreichen dürften. Dabei ist auch zu berücksichtigen, dass Fluggerät des Bundes gemäß Art. 35 GG rein rechtlich nur subsidiär, d.h. ausschließlich sofern nicht für originäre Aufgaben polizeilicher oder militärischer Art benötigt, bereitgestellt werden darf. Eine ständige Verplanung der Bundeshubschrauber für den Bevölkerungsschutz der Länder ist demnach grundsätzlich unzulässig. Zunehmende militärische Aufgaben im Ausland begrenzen die Hubschrauberverfügbarkeit der Bundeswehr, ebenso wie zunehmende polizeiliche Aufgaben bei Großlagen die Verfügbarkeit von BPol-Hubschraubern für den Bevölkerungsschutz begrenzen. Zur Planungsverantwortung der Länder müsste es demzufolge vorrangig gehören, die Einsatzplanung für alle erreichbaren Mangelressourcen außerhalb der Bundesträger, also auch der privaten Hubschrauber, voranzutreiben.

Vor diesem Hintergrund hielten wir unser Ansinnen, Verhandlungen zum Abschluss von kostenfreien einsatzvorbereitenden Rahmen-Vereinbarungen mit den Ländern als oberste Katastrophenschutzbehörden zu führen, für durchaus plausibel und attraktiv. Solche Rahmen-Vereinbarungen waren allerdings geboten, weil für die Mitwirkung an der öffentlichen Aufgabe der Gefahrenabwehr eine öffentlich-rechtliche Beleihung nach herrschender Rechtsmeinung in Deutschland erforderlich ist, die u.a. Fragen der Haftung, der Aufbau- und Ablauforganisation, sowie der komplexen Anforderungen an die Integration privater Fluggeräte in die Einsatzstrukturen des

KatS regelt. Außerdem sollte über Höchstkostenregelungen für alle beteiligten Lufttransportunternehmen den Behörden Kostensicherheit bei Eileinsätzen gewährleistet werden. Schließlich auch war nur ein gepooltes Gesamtangebot aller mitwirkenden Lufttransportunternehmen mit einheitlicher Alarmierungsnummer und Verfügbarkeitsausgleich für die Gefahrenabwehrbehörden eine interessante Alternative – nicht aber die Einzelansprache von vielen Klein- und Mittelunternehmen im Einsatzfall mit aufwändigen Angebotsvergleichen und Zuschlagsverfahren.

Im Kern handelt es sich bei **HELIALERT** um ein PPP-Angebot an alle Behörden der nichtpolizeilichen Gefahrenabwehr in Deutschland – und das war etwas völlig Neues und bisher nicht Erprobtes. Während folglich die Einsatzpraktiker unter den Entscheidern in den Behörden unter den Bedingungen der Neuen Strategie auch Neues wagen wollten, fanden viele Juristen allerlei formale Bedenken und Hindernisse, und es gelang zunächst nur, 2005 mit dem Innenministerium des Saarlandes, 2007 mit dem BBK und 2008 mit dem Landkreis Wittmund Kooperationsvereinbarungen abzuschließen. Allerdings stehen wir in Verhandlungen mit weiteren Behörden auf Landes- und Kreisebene, und wir sind zuversichtlich, dass sich unser Projektansatz mittelfristig als neues PPP-Angebot in der Gefahrenabwehr durchsetzen wird, und zwar in dem Maße, in dem die Einsicht in neue Planungsanforderungen bei den beteiligten Entscheidern im öffentlichen Bereich wächst.

Die Projektarchitektur – Wie funktioniert **HELIALERT ?**

Gegenwärtig 17 Mitgliedsunternehmen des DHV mit 154 Fluggeräten der kleinen und mittleren Typklassen können rund um die Uhr über die **HELIALERT**-Koordinationszentrale, die im Rahmen eines Kooperationsvertrages vom Medizinischen Katastrophen-Hilfswerk (MHW) in München betreut wird, über einlaufende Einsatzersuchen unterrichtet werden und melden ggf. verfügbares Fluggerät in Form eines Angebotes. Der Auftraggeber alarmiert entweder direkt die Koordinationszentrale, oder die für die Vermittlung von Mangelressourcen im Bevölkerungsschutz zuständige Stelle beim Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe, mit dem **HELIALERT** ebenfalls durch einen Kooperationsvertrag verbunden ist.

Die beteiligten Lufttransportunternehmen haben sich in Mitwirkungsvereinbarungen mit dem DHV auf bestimmte „Spielregeln“ für **HELIALERT** verständigt, um das Angebot für die Gefahrenabwehrbehörden marktgängig zu gestalten: So wird die Erreichbarkeit rund um die Uhr ebenso gewährleistet, wie ggf. die einheitliche Abrechnung der Flugleistungen im Rahmen festgelegter Höchstpreise bei Eileinsätzen, wenn mit dem Auftraggeber eine entsprechende Vereinbarung besteht. Gleiches gilt für die Einhaltung bestimmter Einsatzregeln sowie Bestimmungen für die Gefahrenabwehr. Hier sind insbesondere Fragen der Führung im Einsatz, der Berichterstattung und der Flugwahrnehmung einschließlich der Haftungsregeln, sowie ggf. die Bereitschaft zur Teilnahme an Übungen auf Selbstkostenerstattungsgrundlage festgelegt.

Da es sich beim Bevölkerungsschutz und bei der nichtpolizeilichen Gefahrenabwehr um eine staatliche Aufgabe handelt, die auch hoheitliche Tätigkeiten bzw. Aufgaben mit besonderer Gefahren- und Schädigungsneigung gegenüber Dritten beinhalten kann, ist für die Beteiligung privater Träger an diesen Aufgaben grundsätzlich eine öffentlich-rechtliche Beleihung erforderlich. Diese dient auch dem Schutz der beteiligten Unternehmen im Haftungsfall bei so genannten einsatzbedingten Kolateralschäden (Staatshaftung). **HELIALERT** deckt den Gesamtbereich der erforderlichen öffentlich-rechtlichen Beleihung über die bereits erwähnte Rahmenvereinbarung ab, die allen Gefahrenabwehrbehörden im Rahmen der Einsatzvorbereitung zum Abschluss empfohlen wird. Neben dem auf diese Weise auch vertraglich gesicherten Höchstkostenrahmen gewinnen die Partnerbehörden und unsere Unternehmen dadurch Handlungssicherheit bei der gesamten Aufbau- und Ablauforganisation für gemeinsame Einsätze. Obgleich auch das BBK den Abschluss solcher vorbereitenden Rahmen-Vereinbarungen allen operativ zuständigen Behörden empfiehlt, sind bisher erst wenige Vereinbarungen (siehe oben) abgeschlossen worden, obgleich alle Bundesländer sowie alle Landkreise und kreisfreien Städte über das Angebot unterrichtet wurden.

Kartellrechtlich sind die Höchstkostensätze der AG **HELIALERT** vom Bundeskartellamt geprüft und als zulässiges Mittelstandskartell anerkannt worden. Auch vergaberechtlich wurden dort keine Hindernisse für den Abschluss von lediglich optional wirksamen Rahmen-Vereinbarungen mit Auftragsbehörden gesehen.

Für die Führung im Einsatz steht funktechnisch neben einer eigenen VHF-Flugfunkfrequenz (130.600 MHz) bedarfsorientiert auch der BOS-Funk zur Verfügung, wenn dessen zeitweilige Nutzung zuvor vertraglich vereinbart wurde (Rahmen-Vereinbarung), und durch den Auftraggeber entsprechende Frequenzen zugewiesen sowie Geräte bereitgestellt werden. Bei kleineren Einsätzen können auch Betriebsfunkgeräte zum Einsatz kommen, die viele Mitgliedsfirmen vorrätig halten. Bei größeren Einsätzen unter Beteiligung mehrerer Hubschrauber und/oder mehrerer Unternehmen, oder auch auf Anforderung der auftraggebenden Behörden, stellt DHV-**HELIALERT** einen Fachberater als Koordinator vor Ort für die Verbindung zwischen der Einsatzleitung (dem KatS-Stab) und den fliegenden Einsatzmitteln. Gegenwärtig werden entsprechend für den KatS ausgebildete Fachberater in Berlin und in München vorgehalten. Sie sind für Einsätze mit entsprechenden Fahrzeugen sowie BOS- und Flugfunk ausgerüstet. Nach den im vergangenen Jahr in Albanien gewonnenen Erfahrungen sollen auch zukünftige Auslandseinsätze von **HELIALERT** jeweils durch Koordinatoren für die Verbindung zum Gastland und seinen Behörden eingesetzt werden.

Grundsätzlich bietet **HELIALERT** nicht nur die reine Hubschraubergestellung, sondern komplette Einsatzpakete an. So werden gegenwärtig vorgehalten: Hubschrauber + Löschbucket zur Waldbrandbekämpfung, Hubschrauber + Winde für Bergungs- und Rettungsaufgaben, Hubschrauber + Aussenlastnetz zum Lastentransport, Hubschrauber + Sprühgerät, Hubschrauber + Kameraausrüstung. Weitere Einsatzpakete befinden sich gegenwärtig in der Planung, so voraussichtlich Hubschrauber + BHP 50, Hubschrauber + Rettungshunde, Hubschrauber + Führungsunterstützungskomponente, Hubschrauber mit Löschbucket + Löschgel + Spezialbodenkräften zur umfassenden Waldbrandbekämpfung.

Nachdem **HELIALERT** mittlerweile bereits einen guten Bekanntheitsgrad in der Fachwelt des Bevölkerungsschutzes erreicht hat, muss es in nächster Zukunft darum gehen, die Attraktivität und Effektivität der angebotenen Einsatzformen so weit zu erhöhen, dass das Angebot nicht nur für den Eventualfall der hoffentlich nicht eintretenden Großkatastrophe, sondern auch in der alltäglichen nichtpolizeilichen Gefahrenabwehr zunehmend in Anspruch genommen wird. Nur so kann es zu einer

echten Alternative gegenüber der bisher fast ausschließlich beanspruchten, tatsächlich aber nur subsidiären Amtshilfe durch das Fluggerät des Bundes aufwachsen. Nur so werden sich mittelfristig auch die nicht unerheblichen finanziellen, materiellen und personellen Vorleistungen der beteiligten Unternehmen und des DHV rechnen. Schade wäre jedenfalls, wenn dieses für Deutschland modellartige PPP-Angebot in der Gefahrenabwehr mangels Nachfrage im Alltag wieder eingestellt werden müsste, und dann auch für Großlagen nicht mehr verfügbar wäre.

Näher Informationen finden Sie im Internet unter www.helialert.com .

Verfasser:

Dipl.-Soz.Päd./Soz.Dir. a.D.

Michael Hütte

Zwinglistr. 33

10555 Berlin

SOZIAL-CONSULT Berlin