



DEUTSCHER HUBSCHRAUBER VERBAND e.V.
MITGLIED "HELICOPTER ASSOCIATION INTERNATIONAL"
UND "EUROPEAN HELICOPTER ASSOCIATION"

HELIALERT

Air-Lift-Emergency-and-Relief-Transport

KatS-Fachberater & BOS-Koordinator
Michael Hütte · Zwinglstr. 33 · 10555 Berlin

HELIALERT ist Innovationspreisträger
2009 für PPP-Projekte Innere Sicherheit

Wir fliegen Sicherheit !

Die „Statusfrage“

**HELIALERT als Katastrophen- und Zivilschutzträger:
Einsatztaktische und operative Anforderungen sowie rechtliche
Rahmenbedingungen für die Teilnahme privater Hubschrauber
an Einsätzen in der nichtpolizeilichen Gefahrenabwehr**

1. Hubschrauberbedarf und operativer Handlungsrahmen von HELIALERT

Hubschrauber gelten weltweit als effektive und anerkannte Spezialeinsatzmittel in der Gefahrenabwehr, deren Einsatz jedoch hohe Investitions- und Betriebskosten verursacht, und die deshalb als klassische Mangelressource gelten.

In Deutschland stehen die Fluggeräte der öffentlichen Träger des Bundes (Bw und BPol) grundsätzlich nur unter den rechtlichen Grenzen der Amtshilfe für die Länder gemäß Art. 35 GG subsidiär zur Unterstützung im Katastrophenschutz und bei der allgemeinen nichtpolizeilichen Gefahrenabwehr zur Verfügung.

Unter den veränderten strukturellen und aufgabenorientierten Bedingungen bei beiden Bundesträgern, sowie veränderten Lage- und Risikosituationen in der nichtpolizeilichen Gefahrenabwehr (Klimatische Ereignisse, Waldbrände, Terrorismusbedrohung, Technikunfälle), kommt es seit den beiden großen Flutkatastrophen immer wieder zu zeitlichen und quantitativen Engpässen bei der ausreichenden Bereitstellung von Bundeshubschraubern für Amtshilfenaufgaben in der nichtpolizeilichen Gefahrenabwehr der Länder und im Auslandseinsatz.

Der DHV stellt daher bereits seit 2004 im Rahmen seiner Aufgabenstellung gemäß § 2 der Satzung (Förderung von Hubschraubereinsätzen in der Not- und Katastrophenhilfe), sowie auf der Grundlage eines Empfehlungsbeschlusses des AK V der IMK an die Länder bezüglich der Prüfung des Einsatzes privater Hubschrauber (61. Sitzung zu TOP 6, BE: Freistaat Bayern) mit HELIALERT ein entsprechendes Einsatzinstrument zur Verfügung.

Gegenwärtig wirken bundesweit 18 privatgewerbliche Lufttransportunternehmen mit insgesamt ca. 180 Hubschraubern der kleinen und mittleren Leistungsklassen in dem als nichtrechtsfähige Arbeitsgemeinschaft innerhalb des DHV e.V. organisierten Projekt mit. Rechtsträger ist der DHV e.V., der mit den mitwirkenden Mitgliedsunternehmen entsprechende privatrechtliche Mitwirkungsverträge abgeschlossen hat.

Es wird eine rund um die Uhr besetzte Alarm- und Koordinierungszentrale unterhalten, und die Erreichbarkeit der mitwirkenden Unternehmen ist ebenfalls rund um die Uhr gewährleistet. Im Rahmen einer Vereinbarung mit dem GMLZ des BBK kann die Alarmierung auch über diesen Weg erfolgen.

Es handelt sich durchweg um erfahrene und technisch hochwertig ausgestattete Crews, die durch tägliche Einsätze im Industrie- und Präzisionsflug, bei der Außenlastbeförderung und in der Landwirtschaft, bei Kontroll- und Transportflügen, im off-shore-Bereich, und schließlich auch in der alljährlichen Waldbrandbekämpfung im europäischen Ausland sowie bei Missionen für UN und IKRK über umfangreiche Flugroutine und professionelles Know how, gerade auch für Einsätze in der Gefahrenabwehr, verfügen. Umfangreiche technische Zusatzausstattungen, von Löschbuckets über Außenlastvorrichtungen und Seilwinden bis hin zu logistischer Infrastruktur, wie Tanklastwagen etc. stehen ebenfalls zur Verfügung.

Der Vorteil der Poolbildung für alle mitwirkenden Lufttransportunternehmen und die Auftraggeber liegt in der hohen Verfügbarkeitswahrscheinlichkeit jeweils geeigneter Hubschrauber auch ohne Vorhaltekosten für den Auftraggeber sowie in der Möglichkeit zu zeitkritischer Alarmierung unter einheitlichen Bedingungen der Aufbau- und Ablauforganisation sowie der Preisgestaltung.

2. Charakter der angebotenen Leistungen

Unbeschadet der bundes- und landesrechtlich vorhandenen Möglichkeiten zur Beorderung bzw. Inpflichtnahme aller privaten Träger von Einsatzmitteln, die an besondere und zeitaufwändige rechtliche Voraussetzungen gebunden sind, und die aus Landesrecht jeweils nur die im Landesgebiet ansässigen Unternehmen verpflichten können, bietet HELIALERT Einsatzleistungen auf privatgewerblicher Grundlage im Rahmen von jeweils einzelfallbezogenen Verträgen zwischen auftraggebender Behörde und dem einzelnen Unternehmen an.

Zwar werden im Bedarfsfall für die Mitwirkung in der nichtpolizeilichen Gefahrenabwehr auch reine Transportleistungen angeboten, überwiegend handelt es sich

jedoch – wie oben beschrieben – um hochkomplexe Einsatzleistungen, wie z.B. in der Waldbrandbekämpfung, beim Bergen und Retten, bei der Hochwasserhilfe, bei Außenlasttransporten aller Art und in der technischen Gefahrenabwehr aus der Luft.

Unter den Bedingungen einer ohnehin Gefahren geneigten Technologie (Hubschrauber), sowie zusätzlichen Gefahrenneigungen, die sich womöglich aus Eilbedürftigkeit in Verbindung mit gefährlichen Einsatzlagen, sowie aus der möglichen Notwendigkeit zur Wahrnehmung fliegerischer Aufgaben auch in Grenzsituationen ergeben, besteht für die eigenen Kräfte und Mittel, aber auch für die sonstig an der Einsatz Tätigkeit beteiligten Dienste und Einrichtungen und deren Personal ein allgemein erheblich erhöhtes Gefahrenpotential bei Hubschraubereinsätzen mit Möglichkeiten zu Kolateralschäden in jeder Richtung.

Der Einbindung der hubschrauberbezogenen Einsatzmittel und des Personals in die Aufbau- und Ablaufstrukturen der nichtpolizeilichen Gefahrenabwehr beim Auftraggeber, sowie einer hinreichenden Koordination und Zusammenarbeit, kommt daher unter einsatztaktischen und rechtlichen Gesichtspunkten (insbesondere Haftungsrecht) eine besondere Bedeutung zu.

Insofern ist die Inanspruchnahme privater Hubschrauber als Einsatzmittel nicht mit der einfachen Anmietung, z.B. von LKW, Bussen oder Baugeräten vergleichbar.

HELIALERT vertritt grundsätzlich – in Übereinstimmung mit dem EU-Recht – die Auffassung, dass es sich bei Einsatzleistungen privater Hubschrauber in der nichtpolizeilichen Gefahrenabwehr, ähnlich wie beim Rettungsdienst, um Aufgaben der allgemeinen Daseinsvorsorge und nicht um klassische Hoheitsaufgaben handelt. HELIALERT leitet auch daraus den Anspruch auf eine Beteiligung fachlich geeigneter privatwirtschaftlicher Lufttransportunternehmen ab.

Insofern die beschriebenen Einsatzleistungen jedoch besonders Gefahren geneigt sind, und insofern im Einzelfall sowohl Eingriffe in die Rechte Dritter, als auch entsprechende Haftungsfolgen mit hoher Wahrscheinlichkeit ausgestattet sind, wird zu Recht der Anspruch erhoben, über die privatrechtlichen Einzelleistungsvereinbarungen hinaus ein einsatztaktisch und rechtlich unverzichtbares Mindestmaß an öffentlich-rechtlicher Beleihung zu gewährleisten.

3. Art und Umfang der begehrten öffentlich-rechtlichen Beleihung

Unter öffentlich-rechtlicher Beleihung wird in der Rechtspraxis nicht nur die eigenständige Übertragung der Wahrnehmung

hoheitlicher Aufgaben an private Rechtsträger verstanden. Diese war und ist von HELIALERT nicht begehrt worden, da es sich auch im Selbstverständnis überwiegend um Aufgaben der Daseinsvorsorge handelt.

Öffentlich-rechtlich beliehen ist vielmehr nach herrschender Meinung (vgl. z.B. Vaubel) auch der so genannte Amtshelfer.

Ein derartiger Status wird in der nichtpolizeilichen Gefahrenabwehr z.B. allen privaten Hilfsorganisationen und den privaten Werksfeuerwehren als nicht öffentlichen Trägern eingeräumt. Die von HELIALERT im einzelnen begehrten Beleihungsrechte gehen nicht über diesen Rahmen hinaus:

3.1 Staatshaftung

Zwar befindet sich die Staatshaftung gemäß § 839 i.V.m. Art. 34 GG seit mehreren Jahren in einem Prozess der Rechtsentwicklung mit der Tendenz, sie auf den Beliehenen zu übertragen; die Notwendigkeit ihrer Anwendung auf den Amtshelfer im Katastrophenschutz und in der allgemeinen nichtpolizeilichen Gefahrenabwehr ist jedoch eben wegen der besonderen Gefährdungen bei der ausgeübten Tätigkeit mit hoher Wahrscheinlichkeit des Eintritts von Drittschäden bisher niemals bestritten worden. Zwar verfügen private Lufttransportunternehmen über umfangreichen haftungsrechtlichen Versicherungsschutz, dennoch sind bezogen auf unvermeidbare Kolateralschäden (z.B. abgedecktes Dach bei erforderlichen Tiefflügen zur Menschenrettung, Wasserschäden beim Löschen etc.) Haftungsausschlüsse nahe liegend.

Die für behördliche Einsätze in der Gefahrenabwehr angebotenen Höchstpreissätze für alle Fluggerätetypen sind auf der Basis bestehender Staatshaftung kalkuliert.

3.2 Einsatzbezogene Zulassung zur Teilnahme am BOS-Funk

Weder ist daran gedacht, alle Hubschrauber mit BOS-Funk auszurüsten, noch wird eine eigene Frequenz begehrt. Es geht schlicht und ergreifend darum sicherzustellen, dass im Rahmen von Einsätzen auf jeweils durch die zuständige Einsatzleitung zugewiesenen Kanälen mit einzelnen Geräten eine taktische Führungsverbinding dann hergestellt werden kann, wenn Umsetzungen in den Flugfunk erforderlich sind (HELIALERT hat eine eigene Flugfunkfrequenz), oder wenn aus anderen Gründen die Hubschrauberführung nur über BOS-Funk erfolgen kann.

Die rechtlichen Voraussetzungen dafür liegen mit der Meterwellenfunkrichtlinie des BMI vor, ebenso wie die zur Ausstattung einzelner Funktionsträger (die Fachberater) mit entsprechenden Geräten. Auch dieser Bereich entspricht dem üblichen Beleihungsumfang von Amtshelfern im KatS.

3.3 Einsatzbezogene Inanspruchnahme von Wege- und Sonderrechten am Boden und in der Luft

Es handelt sich zum einen um die berühmt-berüchtigte „Blaulichfrage“, zum anderen aber auch um hinreichende öffentlich-rechtliche Verpflichtungen der auftraggebenden Behörde, den Zugang zu womöglich durch die zuständigen Stellen der Luftraumüberwachung gesperrten Zonen (Flugverbotszonen) einsatzbezogen zu gewährleisten.

Soweit Rechte am Boden gemäß §§ 35/38 StVO begehrt werden, gilt dieses ebenfalls ausschließlich einsatzbezogen und betrifft im wesentlichen die Tätigkeit der bei größeren Einsätzen zu entsendenden Fachberater und Flugkoordinatoren für die Umsetzung der Einsatzaufträge an die fliegenden Einsatzmittel und die Verbindung zu Einsatzstäben/TEL, womöglich aber auch eilbedürftige Straßenbewegungen von Sonderfahrzeugen wie Tankwagen, Ersatzteilbeförderung, Personalaustausch etc.

Nach herrschender Fachmeinung kann insbesondere bei Großlagen eine entsprechende Eskortierung durch Einsatzfahrzeuge des KatS oder der Polizei – womöglich auch noch bundesländerübergreifend – nicht zeitkritisch gewährleistet werden. Auch unter rein fiskalischen-auftragsrechtlichen Gesichtspunkten hat die auftraggebende Behörde einen Anspruch auf die zeitkritische Erledigung von Eileinsätzen, und bei Nichterfüllung könnten sich Haftungsfragen ergeben. Der Auftragnehmer hat die Pflicht, die dafür notwendigen Vorkehrungen zu treffen, die u.a. in einer entsprechenden rechtlichen Regelung vorab liegen. Die einsatztaktische Notwendigkeit dieser Beileihung kann aus der Einsatzpraxis vielfältig – auch bezogen auf die Flugverbotszonen - belegt werden. Auch sie entspricht der üblichen Amtshelferbeileihung im KatS und in der NPG.

3.4 Anerkennung als Zivilschutzträger und Berechtigung zur Führung des Zivilschutzzeichens bei behördlichen Einsätzen

Durch das nationale Katastrophen- und Zivilschutzrecht sind Katastrophenschutz- und Zivilschutzträger in Deutschland identisch. Ihre Anerkennung erfolgt mit Ausnahme der nach § 26 ZSKG über Bundesrecht allgemein anerkannten privaten Hilfsorganisationen für weitere private Träger ausschließlich nach den Landeskatastrophenschutzgesetzen. Sie ist auch dort weder generell ausgeschlossen, noch womöglich für privat-gewerbliche Träger. Sie hat sich vielmehr ausschließlich am Bedarf und an der Eignung zu orientieren. Da Bedarf und Eignung unstrittig sind, und da weiterhin eine identische Aufgabenträgerschaft im operativen Bereich intendiert ist, umfasst nach herrschender Meinung eine Anerkennung zur Mitwirkung im KatS auch eine solche als Zivilschutzträger. Diese berechtigt auf Antrag gemäß GAZP I (Genfer Abkommen, 1. Zusatzprotokoll) zugelassene Träger, auch bei friedensmäßigen Katastrophenschutz Einsätzen das internationale Zivilschutzabzeichen im In- und Ausland zu führen.

Der Bund hat – obgleich als „zuständige nationale Behörde“ gemäß GAZP I anzusehen – aufgrund der erfolgten Aufgabendelegation an die Länder im ZSKG hier gegenwärtig keine Regelungs- oder Anerkennungskompetenz.

Da HELIALERT somit faktisch im Katastrophen- und Zivilschutz in den Gebietskörperschaften mitwirkt, mit denen eine Rahmen-Vereinbarung abgeschlossen wurde, können Fahrzeuge und Personal bei Einsätzen in diesem Rahmen entsprechend gekennzeichnet werden. Diese Kennzeichnung kann auch bei Auslandseinsätzen der Katastrophenhilfe erfolgen, die vom BBK, von der EU oder vom NATO-EARDCC gesteuert werden.

Auch nach internationalem Recht handelt es sich dabei um Zivilschutzeinsätze, da der Katastrophenschutz ausdrücklich als Unteraufgabe des Zivilschutzes im GAZP I (Art. 66 ff.) benannt ist.

Es versteht sich von selbst, dass der Gebrauch des Kennzeichens bei gewerblichen Flügen außerhalb des Katastrophen- und Zivilschutzes unzulässig bleibt.

An der Handhabung der Regelung besteht für HELIALERT insofern ein besonderes Interesse, als der Gebrauch des Kenn- und Schutzzeichens in der Lage ist, im Inland - und besonders bei Auslandseinsätzen – besondere Schutz- und Privilegiwirkungen zu erzielen, die die Einsatzfähigkeit nachhaltig zu unterstützen in der Lage sind (Beispiel: Einsatz Albanien 2007 mit BBK).

Damit ist die begehrte Amtshelferstellung bereits insgesamt abgehandelt, und es soll betont werden, dass im Gegenzug im Rahmen der vorgelegten Vereinbarung die öffentlich-rechtlichen Partner eine Reihe von Selbstverpflichtungen des Begünstigten zu dessen Lasten und auf dessen Kosten erhalten, vor allem aber kartellrechtlich genehmigte und festgeschriebene Höchstpreisgrenzen bei Eileinsätzen beanspruchen können.

4. Rechtliche Ausgestaltung

Als zulässige rechtliche Gestaltungsform wurde eine öffentlich-rechtliche Rahmen-Vereinbarung auf der Grundlage der §§ 54 ff. VwVfG gewählt, die der DHV e.V. als privater Rechtsträger allen öffentlich-rechtlich im Katastrophenschutz zuständigen Gebietskörperschaften und Behörden mit entsprechender Zuständigkeit zum Abschluss anbietet. Die in der Rahmen-Vereinbarung wie oben benannten Beleihungssachverhalte als Amtshelfer werden dabei jeweils aus den den Einzelsachverhalten zugrunde liegenden Gesetzen und rechtlichen Regelungen (von GAZP I bis StVO und Meterwellenrichtlinie) abgeleitet.

Diese Rahmen-Vereinbarung, die einschließlich der Höchstpreisliste und vergaberechtlicher Fragen vom Bundeskartellamt geprüft und genehmigt wurde, bildet sozusagen das öffentlich-rechtliche „Vereinbarungsdach“, unter

dessen Schirm sodann im Einsatzfall ohne Zeitverzug Einzelaufträge an die mitwirkenden Lufttransportunternehmen erteilt werden können.

Da die Bundesländer die Anerkennung von mitwirkenden Trägern weitgehend auf die unteren Katastrophenschutzbehörden delegiert haben, kommen als Vereinbarungspartner grundsätzlich die Innenministerien der Länder sowie die Landkreise und kreisfreien Städte infrage.

Folgerichtig wurden entsprechende Rahmen-Vereinbarungen mit öffentlich-rechtlichem Regelungsgehalt bisher mit den Landkreisen Wittmund und Leer in Niedersachsen sowie Aschaffenburg in Bayern abgeschlossen, außerdem auf Landesebene mit dem Innenministerium des Saarlandes. Demgegenüber enthält die Vereinbarung mit dem BBK mangels dortiger Zuständigkeit keine öffentlich-rechtlichen Regelungen, sondern ausschließlich solche der Zusammenarbeit bei der Ressourcenvermittlung.

HELIALERT versteht sich als ein für die Gefahrenabwehr insgesamt innovatives und modellhaftes Public-Private-Partnership (PPP)-Projekt, welches durch intelligente Lösungen im Rahmen des bestehenden Gefahrenabwehrsystems vorhandene private Mangelressourcen ohne Vorhaltekosten für alle Beteiligten nützlich integriert: Die öffentliche Seite gewinnt Ressourcen, und die private Seite gewinnt neue Märkte im nationalen und internationalen Zusammenhang, Beide dienen damit dem Gemeinwohl und dem Schutz der Bevölkerung.

Vorhandene Konkurrenz- oder Systemängste bei verschiedenen Interessenten sind gegenstandslos, da weder die öffentlich-rechtliche Kernkompetenz für die Sicherheit, noch gar die Aufgabenstellungen der Hilfsorganisationen und der Feuerwehren oder gar des Ehrenamtes angetastet werden.

Tatsache bleibt aber, dass die neuen Risiko- und Bedrohungslagen jenseits rein newton'scher Katastrophen auch neue Antworten hinsichtlich Quantität und Qualität der bereitzustellenden Einsatzmittel und Mangelressourcen erfordern, und zwar auf der Grundlage von Fähigkeiten und nicht von Zuständigkeiten. Ein bisschen Schützen, Retten, Helfen geht aber dabei im Interesse aller Beteiligten ebenso wenig, wie ein bisschen schwanger !

Berlin, den 02.07.2009