

# HOMELAND SECURITY

NATIONALE SICHERHEIT UND BEVÖLKERUNGSSCHUTZ

ISSN 1614-3523, 2013



## Rettungskette

Internationale Zusammenarbeit

S. 5

## Katastrophenhilfe

Herausforderungen der  
Katastrophenhilfe im Ausland

S. 40

## Extremismus

Deutschland im Herbst 1977

S. 49

[www.homeland-sec.de](http://www.homeland-sec.de)

Nationale Sicherheit - Bevölkerungsschutz - Katastrophenhilfe

# Herausforderungen der Katastrophenhilfe im Ausland

Maximilian  
Mueller,  
Wissenschaftlicher  
Mitarbeiter am  
Brandenburgi-  
schen Institut für  
Gesellschaft und  
Sicherheit gGmbH  
(BIGS)

## Beförderung von Hilfsgütern und Hilfspersonal



Ebenerdiges Ausladen einer Antonov  
An-124 © DRK/Alfredo Melgarejo

**Große Katastrophen im Ausland gibt es immer wieder und die Zahl der Berichterstattungen darüber häuft sich. In den deutschen Medien wurde in den vergangenen drei Jahren besonders intensiv über den humanitären Notstand am Horn von Afrika, die Erdbeben, Fluten und die Unfälle in den Atomreaktoren in Japan und die Erdbebenkatastrophe in Haiti berichtet. Bei allen der genannten Katastrophen haben sich u. a. deutsche Hilfsorganisationen mit Soforthilfemaßnahmen beteiligt. Dieser Artikel soll insbesondere über die organisatorischen Herausforderungen bei der Beförderung von Hilfsgütern und Hilfspersonal, denen sich Hilfsorganisationen im Einsatzfall stellen müssen, Aufschluss geben.**

### Das System der Katastrophenhilfe im Ausland

Prinzipiell sind weltweit fast alle Hilfsorganisationen privat oder kirchlich organisiert und größtenteils durch Spenden finanziert.

Zu den Ausnahmen zählen u. a. das Welternährungsprogramm (World Food Programme, WFP) oder z. B. UNICEF, die zu den Vereinten Nationen gehören und eine finanzielle Basis durch die Geberstaaten haben.

In Deutschland ist die Bundesanstalt Technisches Hilfswerk (THW) die einzige öffentliche Einrichtung, die primär humanitäre Hilfe leistet. Das THW leistet technische Hilfe auf Grundlage des THW Gesetzes, im Auftrag der Bundesregierung auch im Ausland. Die Finanzierung der Einsätze ist zum Großteil über Steuergelder gesichert, wird aber durch Mittel der Europäischen Union und Spendengelder ergänzt. Andere Hilfsorganisationen wie z. B. das Rote Kreuz sind privat organisiert und entscheiden daher auch organisationsintern über aus Eigenmitteln und Spenden finanzierte Einsätze. Häufig findet zudem eine interne Abstimmung mit Partnerorganisationen vor Ort oder in der Umgebung der hilfeschendenden Region statt.

Eine Möglichkeit zur Koordinierung der Einsatzschwerpunkte und Hilfsprogramme im Rahmen der Soforthilfe bietet der



Hilfsgüter bereit zur Verteilung per Hubschrauber  
© WFP/Rein Skullerud

Koordinierungsausschuss Humanitäre Hilfe des Auswärtigen Amtes, an dem knapp 20 von Deutschland aus agierende Hilfsorganisationen teilnehmen. Maßnahmen im Rahmen der Entwicklungshilfe, die etwa aus längeren anschließenden Maßnahmen entstehen können, werden durch das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung betreut.

## Vor dem Einsatz

Nach einer Katastrophe werden auf allen Informationskanälen Daten gesammelt, damit ein möglichst genaues Bild von Art und Umfang der Katastrophe gemacht werden kann. Nach einer entsprechenden Bewertung und internen Abstimmung wird ein Einsatzvorschlag erstellt. Beim THW wird der Vorschlag in Abstimmung mit dem Bundesinnenministerium an das Auswärtige Amt übersandt, welches diesen prüft und genehmigen kann. Andere Organisationen übersenden einen Vorschlag zur Abstimmung üblicherweise an ihren Vorstand, sofern geklärt ist, dass keine Partnerorganisation vor Ort den Hilfsauftrag in vollem Umfang wahrnehmen kann.

Ist Hilfspersonal aus Deutschland erforderlich, so werden Flugtickets bei einer der kommerziellen Luftfahrtgesellschaften gebucht. Hilfsgüter werden, soweit dies

möglich ist, im Katastrophengebiet oder in den umgebenden Regionen gekauft. Sind die benötigten Güter nicht oder nicht ausreichend verfügbar, findet zusätzlich zum Personentransport auch ein Frachttransport vom Hilfe entsendenden Land statt. Die benötigten Transportkapazitäten müssen in dem Fall ebenfalls über den privaten Markt bezogen werden. Auch das THW, als öffentliche Behörde, hat keinen unmittelbaren Zugriff auf andere öffentliche Transportkapazitäten. Kapazitäten der Luftwaffe stehen dem THW nur im Rahmen der Amtshilfe zur Verfügung. Dafür müssen der Luftwaffe wiederum Flugzeuge zur Verfügung stehen, die nicht bereits in einem Einsatz der Bundeswehr gebunden sind.

Fast regelmäßig fällt ein umfangreicher Transportbedarf bei den Auslandseinsätzen des THW aber auch beim Deutschen Roten Kreuz an. Spezialgeräte, wie beispielsweise schwere und sperrige Wasserpumpen des THW oder etwa das mobile Krankenhaus des DRK, müssen von Deutschland aus in das Katastrophengebiet geflogen werden. Hinzu kommt Fracht zur Sicherstellung der Eigenversorgung des Hilfspersonals. Dies können abhängig vom Einsatz Medikamente, Feldküche, Verpflegung sowie Zelte und auch Betten sein – in Katastrophenregionen muss das Personal autark einsetzbar sein, um nicht selbst in Not zu gelangen.

Nicht selten werden für den so genannten „Cargo Airlift“ Flugzeuge gechartert, da es entweder keinen entsprechenden Linientransport gibt oder die Frachtkapazitäten



Hilfsgüter haben ihren Zielflughafen erreicht. Die Verzollung folgt als nächstes. © WFP/Martin Specht



Weitertransport über den Landweg mit dem LKW © WFP/Rein Skullerud

der kommerziellen Linienflugzeuge nicht ausreichen oder ungeeignet sind. Das kann sich durchaus als problematisch erweisen, denn unmittelbar nach einer Katastrophe steigt die Nachfrage nach Lufttransportkapazitäten zur Beförderung von Personen und Fracht stark an. Viele Akteure, die Hilfe leisten wollen, stellen Ihre Transportanfragen zur gleichen Zeit. Die steigende Nachfrage führt zu Preissteigerungen und Knappheit – unter Umständen sind also

Flugzeuge für den Transport in die Katastrophenregion nicht mehr verfügbar. Laut Expertenmeinung können die Transportkosten in einer solchen Situation bis zum Vierfachen des üblichen Marktpreises steigen. Die Mehrkosten muss in diesem Fall die Hilfsorganisation selbst tragen. Sind Kapazitäten nicht verfügbar, so muss der Einsatz zu einem späteren Zeitpunkt oder – sofern möglich – auf anderen Transportwegen erfolgen.

## Im Katastrophengebiet

Bevor Personal und Hilfsgüter oder Gerätschaften im Katastrophengebiet landen, sollten die Landungsmöglichkeiten und Entladekapazitäten des Zielflughafens sowie der landgebundene Weitertransport der Fracht bzw. die Weiterreise des Personals vom Flughafen in die betroffene Region geklärt sein.

Bei Erdbeben und Fluten gilt es insbesondere, die Nutzbarkeit des Zielflughafens zu klären. Sind die Landebahnen überflutet oder durch Bodenbewegungen nicht mehr eben oder die Einrichtungen der Flugkontrolle zerstört, so ist eine Landung mit herkömmlichen Flugzeugen nicht mehr möglich. Durch die Erdbebenkatastrophe in Haiti war die Infrastruktur am Flughafen in Port-au-Prince laut US-amerikanischer Presse zerstört, sodass die amerikanische Luftwaffe den Flughafen zum Aufbau einer neuen Behelfsinfrastruktur schließen



Überflutete Straßen erlauben keine Hilfsgütertransporte über den Landweg in die Katastrophenregionen. © WFP/Geoffrey Pinnock

musste. Für Hilfsorganisationen war dieser Flughafen nicht nutzbar, sodass man auf den Flughafen Santo Domingo in der Dominikanischen Republik ausweichen musste. Ein etwa 400 Kilometer langer Weitertransport über den Landweg wurde daher notwendig. Je nach Katastrophe kann aber auch dieser Weitertransport zu einem Problem werden.

Im Fall der Flutkatastrophe in Pakistan wäre auf vielen Strecken ein solcher Landtransport aufgrund überfluteter Straßen und weggespülter Brücken nicht möglich gewesen. De facto wurden in Pakistan die über den Landweg nicht erreichbaren Gebiete mit mehreren hundert Helikopterflügen auch über weite Distanzen versorgt. Dies ist ein sehr kostspieliges, ineffizientes und zeitintensives Vorhaben, denn zur Beförderung des Frachtgewichts eines mittleren Transportflugzeuges, wie z.B. einer in der ehemaligen Sowjetunion entwickelten Iljuschin IL-76 mit rund 40 t Nutzlast, bedarf es an zehn Helikopterflügen eines mittleren Transporthubschraubers (Beispiel: CH-53 der Bundeswehr). Die Helikopter sind an Reichweite und Kerosinverbrauch Flugzeugen jedoch weit unterlegen. Hier hätte der Einsatz von geländegängigen Transportflugzeugen, wie sie etwa den Luftwaffen zur Verfügung stehen, durchaus Abhilfe schaffen können.

Der humanitäre Notstand am Horn von Afrika bedeutet für die Nothilfe ähnliche Herausforderungen. Die mittlerweile zu



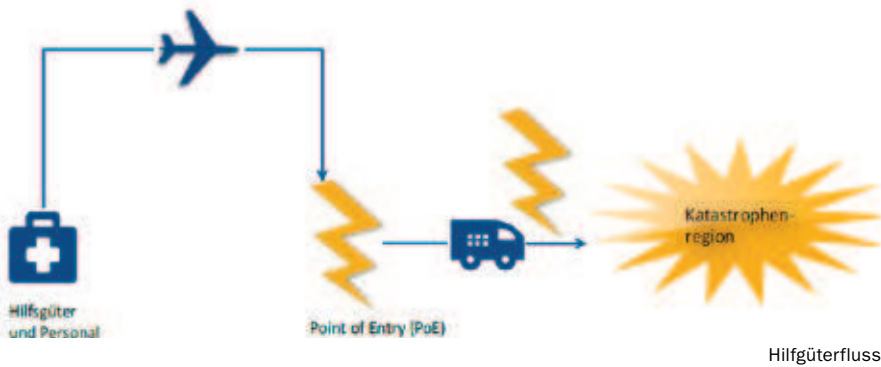
Beladen eines Frachtflugzeugs in den Sudan. Mitgebrachte LKW stellen die Distribution in der Katastrophenregion sicher. © ICRC/Gassmann, Thierry

einer Großstadt gewachsene Ansammlung von Flüchtlingslagern in der äthiopischen Region Dolo Ado an der Grenze zu Somalia hat einen immensen Bedarf, nicht nur an Nahrung und Wasser, sondern auch an Infrastruktur. Im vorletzten Jahr hat sich daher u. a. das THW zu einem Einsatz in der Region entschieden.

Auf dem Luftweg ist Dolo Ado bislang nur für kleine Propellerflugzeuge direkt erreichbar. Die „Landepiste“ vor Ort wird vor allem vom Humanitarian Air Service der Vereinten Nationen (UNHAS) anscheinend vorrangig zum Personentransport benutzt. Bereits rund 30 Jahre zuvor hatte die deutsche Luftwaffe gute Erfahrungen mit den Landemöglichkeiten mittlerer Transportflugzeuge in Wüstenregionen sammeln



Hilfsgüter (Stückgut) bereit für den Lufttransport in das Katastrophengebiet © DRK-Archiv



können. Die Luftwaffe verfügt damit über Know-how und technische Ausstattung, was auch im humanitären Umfeld Potential zur Effektivitätssteigerung hervorbringen könnte.

Die Wüstenregion ist derzeit ansonsten aufgrund der unsicheren Situation im Nachbarstaat Somalia, der geographisch gesehen über den nächstliegenden Verkehrsflughafen verfügt, nur über den äthiopischen Hauptstadtflughafen Addis Abeba zu erreichen. Von dort sind 1.000 Kilometer Landweg durch die Wüste zurückzulegen. Eine nicht nur materialermüdende, sondern auch kräftezehrende Reise von zehn Tagen, bei der die Einsatzfähigkeit des Hilfsteams dennoch sichergestellt sein soll. Zudem ist die Frage der Sicherheit des Transports und der Reisenden zu klären.

## Rescue Einsätze und die Rückführung von Hilfsteams

Innerdeutsch gibt es einen Search-and-Rescue-Dienst (SAR), der für das Auffinden und die Rettung von in Not gelangten Menschen zuständig ist. Ein Konzept zur Rückführung von aufgrund einer Katastrophe in Not gelangten Bürgern im Ausland, das über den kommerziellen Weg und die diplomatische Unterstützung hinausgeht, gibt es bislang noch nicht. Bedarfsträger dafür können Diplomaten und Reisende sowie Helfer selbst sein. Auch wenn im Rahmen der Einsatzvorbereitung für einen Hilfseinsatz mit größter Sorgfalt eine Einschätzung der Katastrophen- und Gefahrenlage erfolgt, ist eine Veränderung der Gefahrenlage stets möglich. In solchen Fällen ist eine zeitnahe Rückführung bislang nicht gesichert möglich, wie zuletzt der Einsatz des THW bei der Unterstützung zur Suche nach Überlebenden und zur Bergung in Japan gezeigt hat. Nach der Evakuierung der dem THW

zugewiesenen Einsatzregion durch die japanischen Behörden war eine Rückführung so erst einige Tage später und nur über Umwege und informelle Netzwerke möglich.

Die vorangegangenen Beispiele haben die Herausforderungen an den einzelnen Schnittstellen in der logistischen Kette vom Transportauftrag bis zur Verteilung im Katastrophengebiet bei Hilfseinsätzen aufgezeigt. Diese sind in der Abbildung noch einmal schematisch dargestellt. Ein Konzept zur Bewältigung dieser Schwachstellen wurde im Rahmen von Forschungsprojekten am BIGS erstellt.

Die Analysen im Rahmen der Forschung haben gezeigt, dass derzeit den Luftwaffen Kapazitäten und Know-how zur Verfügung stehen, die zur Effektivierung der Katastrophenhilfe einen großen Beitrag leisten könnten. Einen entsprechenden Auftrag hat die Bundeswehr jedoch nicht. Angesichts der Konzentration auf die Kernkompetenzen und der damit einhergehenden Kapazitätsverkleinerung bei der Bundeswehr wird eine Entwicklung in dieser Richtung auch nicht zu erwarten sein. Es gilt also – was nicht zuletzt auf Fürworte bei Vertretern von Hilfsorganisationen stoßen wird – ein Konzept zu erarbeiten, das die Hürden in der Katastrophenlogistik nimmt und zu noch effektiverer Katastrophenhilfe und damit auch zu effizientem Einsatz von Spenden- und Haushaltsmitteln führt.



### Dipl.-Geogr. Maximilian Mueller

Studium der Geographie, Volkswirtschaftslehre und Verkehrswissenschaft an der Universität Köln; seit 2010 Wissenschaftlicher Mitarbeiter am Brandenburgischen Institut für Gesellschaft und Sicherheit gGmbH (BIGS); Forschung im Bereich Katastrophenschutz, Infrastrukturökonomik, Verkehr und Logistik.