Regierungsrat des Kantons Uri

Auszug aus dem Protokoll
14. März 2016

Nr. 2016-162 R-840-11 Motion Claudia Schuler, Seedorf, zu Führung, Koordination und Verantwortlichkeiten bei der aufgabenübergreifenden Bewältigung von nicht vorhersehbaren und nicht planbaren Ereignissen durch Blaulichtorganisationen; Antwort des Regierungsrats

I. Ausgangslage

Am 30. September 2015 hat Claudia Schuler, Seedorf, zusammen mit Alois Zurfluh, Attinghausen, als Zweitunterzeichner, eine Motion in Bezug auf Führung, Koordination und Verantwortlichkeiten bei der aufgabenübergreifenden Bewältigung von nicht vorhersehbaren und nicht planbaren Ereignissen durch Blaulichtorganisationen eingereicht. Die Motionärin fordert den Regierungsrat auf, abzuklären, ob und wo Lücken vorhanden sind und welche Optimierungsmassnahmen und Strukturanpassungen sinnvoll wären. Weiter wird der Regierungsrat ersucht, die Führung, Koordination und Verantwortlichkeiten in besonderen Lagen im Kanton Uri zu regeln bzw. dafür notwendige Rechtsgrundlagen zu schaffen.

Die Motionärin führt aus, dass grosse Schadenereignisse wie Verkehrsunfälle, Grossbrände, Unfälle mit Explosionsgefahr oder grössere Lawinenniedergänge die involvierten Kräfte stark fordert. Für die Bewältigung solcher sogenannter «besonderen Lagen» stünden je nach Ereignis verschiedene Organisationen im Einsatz - beispielsweise Polizei, Care-Team oder Spezialisten der See-, Luft-, Berg- oder Höhlenrettung. Für einen möglichst reibungslosen Ablauf in solchen besonderen Lagen brauche es klare Strukturen, definierte Aufgabenbereiche und Kompetenzen.

Ereignisse mit mehreren involvierten Blaulichtorganisationen würden in die folgenden drei Lagen unterteilt:

- **Normale Lagen** (Alltagssituationen) seien örtlich begrenzte Schadenereignisse, die durch die Blaulichtorganisationen in ihrer Alltagsorganisation bewältigt werden können. Diese Aufgaben seien in verschiedenen kantonalen Gesetzen, Verordnungen, Erlassen usw. geregelt.

- **Ausserordentliche Lagen** (Katastrophen) seien sehr grosse Schadenereignisse, bei denen der kantonale Führungsstab zum Einsatz kommt. Geregelt sei diese Lage im Kanton Uri im Gesetz über den Bevölkerungsschutz im Kanton Uri (Bevölkerungsschutzgesetz [BSG]; RB 3.6201).

- **Besondere Lagen** seien zwischen normalen und ausserordentlichen Lagen einzuordnen. Es

handle sich um Grossereignisse wie z. B. ein Carunglück mit mehreren verletzten Personen, einen entgleisten Zug, einen Grossbrand usw., bei der eine übergreifende Führung und Koordination nötig werde.

Die Motionärin bemerkt weiter, dass der Kanton Uri mit seinen Pässen und vor allem mit den verschiedenen Verkehrswegen über und durch den Gotthard speziell gefordert sei. Mehrere Blaulichtorganisationen seien besorgt, dass im Ernstfall innerhalb kurzer Zeit die richtige Hilfe vor Ort sein werde. Bei solchen Ereignissen sei bereits die Organisation des Schadenplatzes eine grosse logistische Herausforderung. Erschwerend hinzu kämen insbesondere die Kommunikation zwischen den involvierten Organisationen, die unterschiedlichen Führungsstrukturen, die Dringlichkeit aber auch Kompetenzfragen. Sobald verschiedene Einsatzkräfte beteiligt seien, seien klare gesetzliche Richtlinien notwendig, um Missverständnisse, Kompetenzüberschreitungen, Doppelspurigkeiten oder widersprüchliche Massnahmen zu vermeiden. In den vergangenen Jahren hätten einige Kantone durch Ereignisse oder Grossübungen festgestellt, dass in solchen Lagen die Aufgabenbereiche und Kompetenzen der einzelnen Blaulichtorganisationen nicht klar definiert seien. Es hätte sich gezeigt, dass die gesetzlichen Grundlagen dafür fehlten. Diese Lücken habe man mit einer Verordnung geschlossen, die inzwischen die organisationsübergreifende Führungsstruktur und Zusammenarbeit regle.

II. Antwort des Regierungsrats

1. Übersicht

Bei (Gross-)Ereignissen (beispielsweise grosse Verkehrsunfälle, Grossbrände), zu deren Bewältigung die Polizei, die Feuerwehr, die Chemiewehr und die Rettungsdienste aufgeboten werden, obliegt die Einsatzleitung auf dem Schadenplatz dem zuerst anwesenden Offizier oder Unteroffizier der Feuerwehr bis zum Eintreffen «des Einsatzleiters» (gemäss Konzept Feuerwehr Uri 2010, Ziffer 4.8 Einsatzleitung).

Es ist unbestritten, dass die Einsatzkräfte mit steigenden Anforderungen an Professionalität und Effektivität konfrontiert sind. Eine nicht unbedeutende Rolle spielt dabei auch die mediale Fokussierung. Die Grenzen der Milizorganisationen bei grösseren Schadenereignissen sind insbesondere im Zusammenhang mit der Erarbeitung des «Interventionskonzepts Nord, Betriebsphase» für den Gotthard-Basistunnel zu Tage getreten. Im Rahmen dieses Konzepts, das von einer besonderen bis ausserordentlichen Lage ausgeht, wurde auf die Führungsstruktur ein besonderes Augenmerk gelegt und die Rollen der beteiligten Partner in einem Ereignisfall geklärt.

2. (Rechtliche) Ausgangslage

Wie unterschiedlich heute die Einsätze der verschiedenen Blaulichtorganisationen geregelt sind, verdeutlicht ein kurzer und nicht abschliessender Blick ins Urner Rechtsbuch. Das «Verständnis» für die Einsatzleitung ist in den diversen Erlassen ganz unterschiedlich festgehalten.

Reglement über die Stützpunktfeuerwehren (RB 30.3117)

Artikel 10 Leitung des Einsatzes

[1] Nach dem Eintreffen der Stützpunktfeuerwehr auf dem Schadenplatz bilden in der Regel die Einsatzverantwortlichen der beteiligten Organisationen die Einsatzleitung. Sie ernennen gemeinsam eine Einsatzleiterin oder einen Einsatzleiter.
[2] Die Einsatzleiterin oder der Einsatzleiter übernimmt die Führung des Einsatzes und koordiniert die Einsatzkräfte.
[3] Bei Grossereignissen oder bei mehreren Schadenplätzen koordiniert der Gemeindeführungsstab oder ein Führungsorgan des Kantons den Fronteinsatz.

Verordnung über die Schadenwehr (RB 40.4325)

Artikel 16 Schadenplatzkommando

[1] Der Regierungsrat ordnet die Alarmierung und das Schadenplatzkommando bei Einsätzen der Schadenwehr.
[2] Die zuständige Fachstelle löst den Schadenplatzkommandanten in der Leitung der Massnahmen ab, sobald die Mittel der Schadenwehr nicht mehr benötigt werden.

Verwaltungsvereinbarung über die Hilfeleistung und Zusammenarbeit im A-Bereich; Strahlenwehr der Zentralschweiz

Artikel 16 Einsatzleitung

Der unterstützende Strahlenwehrstützpunkt und die sich bereits im Einsatz befindlichen Schadenwehrorganisationen sprechen sich im Ernstfall über die Organisation der Einsatzleitung vor Ort ab.

3. Bisherige Zusammenarbeit

Tatsächlich ist es so, dass in den vergangenen zehn bis 20 Jahren die Ereignisbewältigung der primären Blaulichtorganisationen (Feuerwehr, Polizei und Rettungsdienst) bei normaler und besonderer Lage gut bis sehr gut ausgefallen ist. Die Zusammenarbeit verläuft solange reibungslos, wie sich die Partner kennen und deren Kompetenzen gegenseitig bekannt sind.

Tatsache ist wohl aber auch, dass im genannten Zeitraum auf Urner Boden wenige Grossereignisse[1] stattfanden, die sich «im oberen Bereich der besonderen Lage» befanden. Dies wäre dann die (sehr herausfordernde) besondere Lage, wie sie der Motionärin «vor Augen schwebt». Zweifelsohne

[1] Der Brand eines Schwerfahrzeugs im Gotthard-Strassentunnel mit elf Toten vom 24. Oktober 2001 ereignete sich auf dem Hoheitsgebiet des Kantons Tessin. Dennoch waren die Urner Einsatzkräfte stark eingebunden und gefordert. Nahe dem hier angesprochenen Grossereignis war sicherlich die Massenkarambolage auf der Autobahn A2 im März 2012 mit 19 Verletzten (sieben Ambulanzen und drei Rega-Helikopter standen im Einsatz).

erweist sich die gemeinsame Aufgabenerfüllung bei solchen Grossereignissen anspruchsvoller hinsichtlich ihrer Grösse, Komplexität und Auswirkungen. Es treten besondere Herausforderungen auf, die nicht ohne weiteres in den üblichen Strukturen und Abläufen zu bewältigen sind.

Während des Jahrs finden regelmässig Übungen statt - selbstverständlich auch organisations- und kantonsübergreifend. Hierzu einige Beispiele aus dem vergangenen Jahr:

- Im Zwei-Wochen-Rhythmus wurden 2015 jeweils mit der Schadenwehr Gotthard, dem Amt für Betrieb Nationalstrassen und dem Rettungsdienst des Kantonsspitals Uri Einsatzübungen durchgeführt. Das Übungsthema lautete «Einsatzbewältigung Basisstufe».
- Am 27. Februar 2015 organisierte die Werkhoffeuerwehr Flüelen im Schwerverkehrszentrum (SVZ) eine gemeinsame Übung mit den Verkehrsdienst-Mitarbeitenden des SVZ.
- Am 29. April 2015 fand in Zug die Übung «Vagus» satt. Bei dieser Gelegenheit übten die Zuger Polizei und die Kantonspolizeien Schwyz und Uri eine Geiselnahme mit Verhaftung des Täters im Kanton Uri.
- Am 22. Mai 2015 übten die Sanitätsnotrufzentrale 144, die Luzerner Polizei, die Zivilschutzorganisation des Kantons Luzern, die Feuerwehren Emmen und Luzern sowie die Rettungsdienste der Kantonsspitäler Luzern, Uri, Ob- und Nidwalden zum Thema «Einsatzplanung und Einsatzführung im Grossereignis».
- Am 29. Mai 2015 fand eine Detailausbildung mit der Chemiewehr Uri, der Schadenwehr Gotthard, den Feuerwehrstützpunkten Stans, Sarnen und Schwyz statt.
- Am 13. Juni 2015 wurde eine Strassenrettungsübung zusammen mit dem Feuerwehrstützpunkt Altdorf, der Werkhoffeuerwehr Flüelen, Sanität, Rega und Swisshelicopter durchgeführt.
- Am 20. Juni 2015 übten der Rettungsdienst Uri und die Feuerwehr Altdorf den Betrieb der mobilen Sanitätshilfsstelle mit Schwerpunkt «kleine Noria».
- Am 3. September 2015 fand die Einsatzübung «Ferienende» auf der Autobahn mit der Schadenwehr Gotthard, Feuerwehrstützpunkt Altdorf, Werkhoffeuerwehr Flüelen und der Sanität statt.
- Am 24. November 2015 fand in Zusammenhang mit der Eröffnung des Gotthard-Basistunnels die Stabsübung KAFUR statt. Beteiligt waren neben dem kantonalen Führungsstab die Kantonspolizei, Feuerwehr, Sanität und Zivilschutz.

4. Handlungsbedarf und weiteres Vorgehen

Im vorliegenden Vorstoss formuliert die Motionärin verschiedene sich stellende Fragen sowie einen Prüfungsantrag. Im Fall der Überweisung der Motion kann der Gesetzgeber den Vorstoss nicht direkt umsetzen.

Wie bereits unter Ziffer 3 erwähnt, fehlen im Kanton Uri weitestgehend Erfahrungswerte mit Grossereignissen, um eine seriöse und abschliessende Beurteilung zur erfolgreichen Bewältigung einer besonderen Lage vorzunehmen.

Aufgrund der beschriebenen Sachlage erachtet es der Regierungsrat als richtig und notwendig, vorerst die Grundlagen für einen Entscheid umfassend aufzuarbeiten und die Ergebnisse dem Landrat in einem Bericht vorzulegen. Ein solcher Bericht kann aufzeigen, ob und wo Lücken bestehen,

bzw. welche Optimierungsmassnahmen und Strukturanpassungen sinnvoll wären. Es soll dargelegt werden, ob es - neben den bestehenden - zusätzliche gesetzliche Regelungen für die Führung, Koordination und Verantwortlichkeiten bei der aufgabenübergreifenden Bewältigung von nicht vorhersehbaren und nicht planbaren Ereignissen durch Blaulichtorganisationen im Kanton Uri braucht. Der Bericht kann anschliessend zielführend über das weitere Vorgehen entscheiden.

III. Empfehlung

Gestützt auf die Überlegungen empfiehlt der Regierungsrat dem Landrat, die Motion Claudia Schuler, Seedorf, nicht als erheblich zu erklären. Er ist jedoch bereit, den parlamentarischen Vorstoss im Sinne der vorgängigen Erwägungen als Postulat entgegenzunehmen und einen Bericht zuhanden des Landrats vorzulegen.

Mitteilung an Mitglieder des Landrats (mit Motionstext); Mitglieder des Regierungsrats; Rathauspresse; Standeskanzlei; Amt für Bevölkerungsschutz und Militär; Amt für Kantonspolizei; Direktionssekretariat Gesundheits-, Sozial- und Umweltdirektion; Direktionssekretariat Sicherheitsdirektion; Gesundheits-, Sozial- und Umweltdirektion und Sicherheitsdirektion.

Im Auftrag des Regierungsrats
Standeskanzlei Uri
Der Kanzleidirektor