

Bericht  
des Regierungsrats  
an den Landrat

---

4. Juli 2017

**Nr. 2017-415 R-840-11 Bericht des Regierungsrats an den Landrat zu Führung, Koordination und Verantwortlichkeiten bei der aufgabenübergreifenden Bewältigung von nicht vorhersehbaren und nicht planbaren Ereignissen durch Blaulichtorganisationen (Postulat Claudia Schuler, Seedorf)**

**I. Zusammenfassung**

*Landrätin Claudia Schuler, Seedorf, hat am 30. September 2015 die Motion «Führung, Koordination und Verantwortlichkeiten bei der aufgabenübergreifenden Bewältigung von nicht vorhersehbaren und nicht planbaren Ereignissen durch Blaulichtorganisationen» eingereicht. Der Regierungsrat hat dem Landrat, gestützt auf verschiedene Überlegungen, empfohlen, die Motion als nicht erheblich zu erklären. Er hat sich jedoch bereit gezeigt, den parlamentarischen Vorstoss als Postulat entgegenzunehmen und einen Bericht zuhanden des Landrats vorzulegen. Am 13. April 2016 hat der Landrat das Postulat mit 57 zu 0 Stimmen (0 Enthaltungen) überwiesen.*

*Eine Arbeitsgruppe, zusammengesetzt aus Fachleuten der Blaulichtorganisationen, hat sich im Auftrag des Regierungsrats mit der Thematik beschäftigt und dazu am 24. Mai 2017 Bericht erstattet. Der Regierungsrat stellt fest, dass die Arbeitsgruppe Handlungsfelder mit Weiterentwicklungspotenzial bezüglich der Bewältigung von Grossereignissen entdeckt hat. Diese betreffen schriftliche Regelungen in den Schlüsselbereichen Erstkoordination, der Schadenplatzorganisation, der Führungsstruktur, der Kommunikation, des Rapportwesens sowie der Führungsunterstützung.*

*Der Regierungsrat hat die Absicht, die Weiterentwicklung bei den Handlungsfeldern zeitverzugslos anzugehen. Dazu soll der Arbeitsgruppe, die den Bericht vom 24. Mai 2017 erstellt hat, der Auftrag zur Erarbeitung eines Urner Einsatzbehelfs für Grossereignisse unterhalb der Schwelle des Einsatzes des Kantonalen Führungsstabs erteilt werden. Die Arbeitsgruppe soll zudem prüfen, in welcher Form dieser rechtlich zu verankern ist, damit er die notwendige Verbindlichkeit erreicht.*

**Inhaltsverzeichnis**

I.	<i>Zusammenfassung</i> .....	1
II.	Ausführlicher Bericht .....	3
1.	Ausgangslage .....	3
2.	Auftrag .....	3
3.	Arbeitsgruppe .....	4
4.	Vorgehen .....	5
5.	Erkenntnisse .....	5
6.	Empfehlung betreffend weiteres Vorgehen .....	7
7.	Kosten .....	7
8.	Schlussbemerkungen .....	8
III.	Antrag .....	8

## II. Ausführlicher Bericht

### 1. Ausgangslage

Am 30. September 2015 hat Landrätin Claudia Schuler, Seedorf, gemeinsam mit Landrat Alois Zurfluh, Attinghausen, als Zweitunterzeichner, eine Motion bezüglich der Führung von Grossereignissen im Kanton Uri eingereicht. Landrätin Claudia Schuler hat in ihrem Vorstoss festgehalten, dass die Bewältigung von grossen Schadenereignissen (schwere Verkehrsunfälle, Grossbrände, Lawinenniedergänge und ähnliche) bezüglich Führung und Koordination sehr hohe Anforderungen an die beteiligten Einsatzkräfte stelle. Anspruchsvoll sei insbesondere die Organisation des Schadenplatzes. Es würden sich aber auch zahlreiche Fragen bezüglich der Kommunikation ergeben. Zudem sei es so, dass unterschiedliche Führungsstrukturen und Führungsphilosophien aufeinanderprallen würden und sich auch Kompetenzfragen ergäben. Vor diesem Hintergrund seien deshalb klare Richtlinien notwendig, damit zwischen den im Einsatz stehenden Organisationen Klarheit herrsche. Verschiedene Kantone hätten in den vergangenen Jahren bei Einsätzen aber auch Übungen festgestellt, dass bezüglich der Bewältigung von Grossereignissen organisatorische Lücken vorhanden seien und eindeutige gesetzliche Grundlagen fehlen. Zahlreiche Kantone hätten die Thematik zwischenzeitlich denn auch mittels neuer gesetzlicher Bestimmungen unmissverständlich geregelt. Landrätin Schuler sieht diesbezüglich für den Kanton Uri einen Handlungsbedarf.

In seiner Antwort vom 14. März 2016 hat es der Regierungsrat als richtig und notwendig erachtet, vorerst die Grundlagen für einen Entscheid umfassend aufzuarbeiten und die Ergebnisse dem Landrat in einem Bericht vorzulegen. Ein solcher Bericht könne 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 brauche. Der Bericht könne anschliessend zielführend über das weitere Vorgehen entscheiden. Folge dessen hat der Regierungsrat dem Landrat empfohlen, die Motion als nicht erheblich zu erklären, den Vorstoss jedoch als Postulat entgegenzunehmen und bezüglich der Thematik zuhanden des Landrats einen Bericht zu erstellen.

Anlässlich der Landratssession vom 13. April 2016 erklärte Zweitunterzeichner Alois Zurfluh, Attinghausen, für die abwesende Erstunterzeichnerin, die Umwandlung der Motion in ein Postulat.

Der Landrat überwies das Postulat mit 57 zu 0 Stimmen (0 Enthaltungen).

### 2. Auftrag

Der Auftrag der Regierung an die Arbeitsgruppe umfasste die Erstellung eines Berichts zuhanden des Landrats, wobei es galt, die folgenden Fragen zu beantworten:

- Bestehen bei der Bewältigung von Grossereignissen im Kanton Uri organisatorische Lücken?
- Falls ja: Welche und wie sind allenfalls identifizierte Mankos zu beheben?

Generell wird, über alle Organisationen hinweg, zwischen der normalen Lage (Alltagsereignisse), der besonderen Lage (Grossereignisse) sowie der ausserordentlichen Lage (Katastrophe) unterschieden.

Die vorliegende Fragestellung ist im Bereich der besonderen Lage, einem unerwarteten Ereignis mit vielen beteiligten Personen (verletzt und tot) anzusiedeln. Ein solches Ereignis, welches eine übergreifende Führung und Koordination notwendig macht, ist im Kanton Uri selten zu bewältigen.

Im vorliegenden Bericht geht es - wie bereits erwähnt - um eine Fragestellung, die den Bereich der besonderen Lage betrifft. Nicht behandelt werden deshalb Fragen zur ausserordentlichen Lage. Sie wird, wie die Erstunterzeichnerin in der Vorstossbegründung korrekt ausführt, bereits im Gesetz über den Bevölkerungsschutz im Kanton Uri (Bevölkerungsschutzgesetz; RB 3.6201) geregelt. Die ausserordentliche Lage wird durch den Kantonalen Führungsstab (KAFUR) bewältigt. Ein Führungsbehelf KAFUR existiert und hat sich bis auf Stufe Gemeindeführungsstab (GFS) etabliert.

Nicht Teil dieses Berichts ist schliesslich auch die Zusammenarbeit mit der Staatsanwaltschaft. Die Zusammenarbeit von Polizei und Staatsanwaltschaft ist in den Artikeln 307, 309 und 312 der Schweizerischen Strafprozessordnung (StPO; SR 312.0) geregelt. Diese Bestimmungen sind Ausdruck eines Vorverfahrens, das heisst eines Verfahrensabschnitts, der von Polizei und Staatsanwaltschaft grundsätzlich zusammen bestritten wird. Die Polizei hat die Staatsanwaltschaft über schwere Straftaten und Ereignisse, die in den Weisungen der Staatsanwaltschaft an die Polizei näher umschrieben sind, unverzüglich zu orientieren. Die Leitung des Vorverfahrens und die damit verbundene Weisungskompetenz der Staatsanwaltschaft ist allerdings nicht zu verwechseln mit der polizeilichen Einsatzleitung zur Bewältigung des Ereignisses. Die meisten grossen Pikettereignisse gehen über die strafprozessuale Täter- und Beweissicherung hinaus und umfassen neben der Gefahrenabwehr (Intervention, Evakuation) auch die Einsatzkoordination sämtlicher Blaulichtorganisationen sowie die Information und Betreuung. In diesem Sinne hat der strafprozessuale Verfahrensleiter zwar die Weisungen und Aufträge aus strafrechtlicher Sicht zu formulieren, für deren Umsetzung (Taktik, Mittelzuteilung, Priorisierung) ist jedoch der (polizeiliche) Einsatzleiter verantwortlich.

### **3. Arbeitsgruppe**

Durch Polizeikommandant Reto Pfister wurde eine Arbeitsgruppe gebildet. Bei der Zusammensetzung der Arbeitsgruppe wurde darauf geachtet, dass die drei zentralen Blaulichtorganisationen (Feuerwehr, Sanität und Polizei) mit Fachpersonen vertreten sind. Innerhalb der Gruppe der Feuerwehren wurde zudem Wert darauf gelegt, dass neben dem Feuerwehrinspektorat sowohl eine Stützpunktfeuerwehr als auch eine Gemeindefeuerwehr vertreten sind. Die Arbeitsgruppe setzte sich aus den folgenden Personen zusammen:

- Bruno Achermann, Kanton Uri, Feuerwehrinspektor
- Stefan Baumann, Feuerwehr Wassen, Kommandant
- Heinz Bissig, Feuerwehr Altdorf, Kommandant
- Daniel Häfliger, Rettungsdienst Kantonsspital Uri, Leiter
- Ruedi Huber, Kantonspolizei Uri, Chef Kriminalpolizei
- Reto Pfister, Kantonspolizei Uri, Polizeikommandant (Leiter der Arbeitsgruppe)

#### 4. Vorgehen

Die Arbeitsgruppe hat in einer ersten Phase die Ist-Situation im Kanton Uri bezüglich der Bewältigung von Grossereignissen erfasst und hierzu eine Bestandsaufnahme gemacht. In der Folge wurde von den Fachpersonen eine «Wunschsituation» für die Bewältigung von besonderen Lagen skizziert. In einem dritten Schritt wurden die Abweichungen zwischen der Ist- und der Soll-Situation identifiziert und in einem vierten und letzten Schritt Empfehlungen zu Handlungsfeldern formuliert. Diese bieten Anleitung für die Weiterentwicklung der Ist-Situation und setzen Schwerpunkte zur Erreichung der «Wunschsituation» (vgl. dazu den nachfolgenden Punkt 5 dieses Berichts).

Die jeweiligen Arbeitsergebnisse wurden laufend protokolliert und durch die Arbeitsgruppe im Rahmen der Folgesitzung validiert.

#### 5. Erkenntnisse

Nachfolgend werden Handlungsfelder mit Schwerpunkten aufgezeigt, welche gemäss den Erkenntnissen der Arbeitsgruppe weiter zu entwickeln sind, damit der Kanton Uri künftig bezüglich der Bewältigung von Grossereignissen besser gerüstet ist.

##### **Handlungsfeld Erstkoordination**

Der Führungsrhythmus bei der Bewältigung von Grossereignissen ist geprägt von grosser Dynamik. Es sind keine zwei Einsätze identisch, daher ist es umso wichtiger, stets auf dieselben Führungsprinzipien und Methoden zurückgreifen zu können. Nur so gelingt es, den Schadenplatz möglichst rasch und gemeinsam zu strukturieren. Bei jedem Einsatz gelten folgende Prioritäten: 1. Sicherheit der eingesetzten Rettungskräfte, 2. Rettung der beteiligten Personen, 3. Sichern von Spuren und die polizeiliche Tatbestandsaufnahme. Die ersten Einsatzkräfte vor Ort müssen «Leiterfunktionen» übernehmen und die entsprechenden Funktionswesten anziehen. Dabei stehen eine qualifizierte Rückmeldung und das Einleiten der organisatorischen Massnahmen gemäss der Absprache mit den Partnern im Vordergrund.

Das Handlungsfeld Erstkoordination soll um folgende zusätzliche Aktivität erweitert werden:

- Die sechs Absprachepunkte (Standort Patientensammelstelle, Standort Sanitätshilfsstelle, Verlauf Rettungssachse, Standort Gesamteinsatzleitung, Standort Sammelstelle Unverletzte und Standort Warteraum Rettungsmittel) sollen bei sämtlichen Blaulichtorganisationen institutionalisiert und regelmässig organisationsübergreifend trainiert werden.

##### **Handlungsfeld Führungsstruktur**

Die Bewältigung von Grossereignissen durch die zentralen Blaulichtorganisationen ist in den vergangenen Jahren gut bis sehr gut ausgefallen. Die Gesamteinsatzleitung wurde nach Absprache zwischen den involvierten Organisationen je nach Art des Ereignisses und den zur Verfügung stehenden Personen wahrgenommen. Eine explizite schriftliche Regelung für eine Gesamteinsatzleitung bei einem organisationsübergreifenden Einsatz fehlt bis heute. Eine Ausnahme bildet das Einsatzkonzept für den

Gotthard-Basistunnel, wo gemäss Einsatzhandbuch der piketthabende Polizeioffizier die Gesamteinsatzleitung übernimmt. Führende Köpfe sowie die Basis kennen sich in Uri; dies ist auch heute noch ein nicht zu unterschätzender Vorteil bei der Bewältigung von Grossereignissen. Dennoch zeigt sich bei Ereignissen das Bedürfnis, dass verbindlich geklärt ist, wer die Gesamteinsatzleitung zu übernehmen hat, damit keine wertvolle Zeit mit Absprachen verloren geht.

Das Handlungsfeld Führungsstruktur soll um folgende zusätzliche Aktivität erweitert werden:

- Die Struktur ist hierarchisch vordefiniert und damit unmissverständlich.

### **Handlungsfeld Führungsunterstützung**

Die Führungsunterstützung dient der erfolgreichen Bewältigung einer besonderen Lage und ist eine Dienstleistung zu Gunsten des Gesamteinsatzleiters (GEL) und der Einsatzorganisation. Die Führungsunterstützung ist zuständig für die Führung von Protokollen und Journalen, die Übermittlung, die Kartenführung, die Pendenzenliste, die Verbindungslisten usw. Bei einzelnen Organisationen ist die Führungsunterstützung sehr gut ausgebaut (Zivilschutz), bei anderen weniger. Es gilt auszuloten, ob und wo die Führungsunterstützung ausgebaut werden soll und ob Synergien zwischen den verschiedenen Organisationen bestehen.

Das Handlungsfeld Führungsunterstützung soll um folgende zusätzliche Aktivität erweitert werden:

- Der gesamte Bereich der Führungsunterstützung ist zu überdenken und zu optimieren.

### **Handlungsfeld Qualitätssicherung (Aus- und Weiterbildung, ständige Arbeitsgruppe)**

Bei den Blaulichtorganisationen ist die Weiterentwicklung ein wichtiges Thema. Im Sinne des lebenslangen Lernens ist die dauernde Aus- und Weiterbildung unabdingbar für eine hohe Arbeitsqualität. Insbesondere gilt es, aus Ereignissen und Übungen Lehren zu ziehen und diese in die Weiterbildung einfließen zu lassen. Nachbesprechungen erfolgen aktuell regelmässig innerhalb der Organisationen, aber nicht institutionalisiert organisationsübergreifend. In diesem Zusammenhang finden heute schon regelmässig organisations- und kantonsübergreifende Übungen statt. Im Gesamtverbund der Blaulichtorganisationen werden in unregelmässigen Abständen Übungen durchgeführt. Es fehlt jedoch an einer verbindlichen Planung für die Durchführung solcher Übungen.

Das Handlungsfeld Qualitätssicherung soll um folgende zusätzliche Aktivitäten erweitert werden:

- Es existiert ein langfristiger Ausbildungsplan.
- Übungen im Gesamtverbund der Blaulichtorganisationen werden regelmässig durchgeführt.
- Eine ständige Arbeitsgruppe soll die Qualitätssicherung in Bezug auf die Bewältigung von Grossereignissen durch gemeinsame Übungen, durch Auswertung der Einsatzerfahrung und durch Sicherung der Aktualität der Arbeitsunterlagen garantieren.

## 6. Empfehlung betreffend weiteres Vorgehen

Landrätin Claudia Schuler schlägt das Schaffen einer gesetzlichen Grundlage vor. Der Regierungsrat plädiert in erster Linie für das Erstellen eines Urner Einsatzbehelfs zur Bewältigung von Grossereignissen. In einem schlanken Behelf soll prägnant und einfach verständlich dargestellt werden, nach welchen Grundsätzen Einsätze bewältigt werden. Die entsprechenden Regelungen sollen für sämtliche Blaulichtorganisationen (Feuerwehr, Sanität und Polizei), aber auch für die Partnerorganisationen wie Chemiewehr, Rega, Alpine Rettung und Zivilschutz sowie allenfalls beteiligte Dritte (SBB, Bergbahnen, Fluggesellschaften und ähnliche) ihre Verbindlichkeit entfalten.

Im Einsatzbehelf sollen insbesondere Regelungen bezüglich

- der Erstkoordination,
- der Schadenplatzorganisation,
- der Führungsstruktur,
- der Kommunikation,
- des Rapportwesens,
- der Führungsunterstützung,
- aber auch Punkte wie Patientenleitsystem (PLS), Informations- und Einsatzsystem (IES) usw.

beschrieben werden.

Bei der Erstellung des Behelfs kann auf Vorarbeiten, die bereits in verschiedenen Kantonen geleistet worden sind, abgestellt werden. Wichtig scheint der Arbeitsgruppe, dass der Behelf auf die Urner Verhältnisse adaptiert wird, er vom Praktiker für den Praktiker gestaltet wird, und er insbesondere von sämtlichen Organisationen akzeptiert wird. Entsprechend hat ein breit abgestützter Vernehmlassungsprozess zu erfolgen.

Der Regierungsrat sieht die Erarbeitung von rechtlichen Grundlagen für die Grossereignisbewältigung erst in einem zweiten Schritt, nachdem der Behelf erstellt ist. Dabei soll es sich quasi um eine Übersetzung des Behelfs in Gesetzes-, Verordnungs- oder Reglementstexte handeln. Auf diesem Weg könnte erreicht werden, dass sämtliche Einsatzkräfte den auszuarbeitenden Einsatzbehelf als verbindlich erachten. Entsprechend wäre auch dieses Vernehmlassungsverfahren breit abzustützen.

Mit der Erarbeitung des Einsatzbehelfs wird im Anschluss an die Behandlung des Berichts im Landrat gestartet. Die Erarbeitung der rechtlichen Grundlagen soll unmittelbar an die Erarbeitung des Behelfs anschliessen.

## 7. Kosten

Die Erarbeitung eines Urner Einsatzbehelfs zur Bewältigung von Grossereignissen löst kaum direkte Kosten aus. Es wäre jedoch falsch zu behaupten, dass ein solcher zum Nulltarif zu haben ist. So gilt es insbesondere zu berücksichtigen, dass die Mitglieder der Arbeitsgruppe ihre Arbeitszeit, geschätzt auf rund 25 Stunden je Person, in die Erarbeitung des Behelfs stecken und damit zumindest indirekt finanzielle Aufwendungen entstehen. Für Layoutarbeiten am geplanten Behelf sowie für Druckkosten

rechnet die Arbeitsgruppe zudem mit direkten Ausgaben im Umfang von rund 5'000 Franken.

## **8. Schlussbemerkungen**

Die Arbeit zwischen den zentralen Blaulichtorganisationen funktioniert im Kanton Uri gut. Sie verläuft reibungslos, solange sich die Partner kennen und deren Kompetenzen gegenseitig bekannt sind. Vor diesem Hintergrund wurden Handlungsfelder mit Weiterentwicklungspotenzial bezüglich der Bewältigung von Grossereignissen entdeckt. Insbesondere bedarf es schriftlicher Regelungen in Form eines Einsatzbehelfs, der von sämtlichen Organisationen akzeptiert ist. Die Erstellung dieses Behelfs gilt es möglichst zeitverzugslos anzugehen.

## **III. Antrag**

Gestützt auf diese Überlegungen beantragt der Regierungsrat dem Landrat, folgenden Beschluss zu fassen:

1. Vom Bericht «Führung, Koordination und Verantwortlichkeiten bei der aufgabenübergreifenden Bewältigung von nicht vorhersehbaren und nicht planbaren Ereignissen durch Blaulichtorganisationen» wird Kenntnis genommen.
2. Das Postulat Claudia Schuler, Seedorf, zu Führung, Koordination und Verantwortlichkeiten bei der aufgabenübergreifenden Bewältigung von nicht vorhersehbaren und nicht planbaren Ereignissen durch Blaulichtorganisationen wird als materiell erledigt am Protokoll abgeschrieben.