

7. Kongress zur urbanen Sicherheit der Konferenz der städtischen Polizeidirektorinnen und Polizeidirektoren

«Bewältigung von Katastrophen und Grossereignissen»

3. September 2009 in Zürich

## **Organisation und Ausbildung des Führungsstabs der Stadt Zürich**

### **Vom „Stab KATA Plus“ zu FIBAL**

Referat von Beat A. Käch

Guten Morgen, meine Damen und Herren. Ich freue mich und bedanke mich für die Gelegenheit, Ihnen das Projekt Führung in besonderen und ausserordentlichen Lagen (FIBAL) der Stadt Zürich vorzustellen. Ich möchte Ihnen schildern, was die Stadt Zürich bewogen hat, ihre Katastrophenorganisation neu zu überdenken und anzupassen. Anschliessend werde ich das Ausbildungskonzept für die Angehörigen des Führungsstabs der Stadt Zürich erläutern. Zum Schluss werde ich versuchen, Ihnen und vor allem den Vertreterinnen und Vertretern der kleineren Städte und Gemeinden, Mut zu machen, ihre Krisenorganisationen zu überdenken und – sofern notwendig – massgeschneidert zu organisieren und auszubilden.

Mit Stadtratsbeschluss vom 30. September 1992 wurde der damalige „zivile Gemeindeführungsstab“, wie ihn jede Gemeinde aus dem Kalten Krieg kennt, aufgehoben und ein sogenannter „Stab KATA Plus“ eingesetzt, der dem damaligen Polizeiamt unterstellt wurde. Strukturelle Anpassungen im (heutigen) Polizeidepartement wie:

- Der Transfer der Rettungssanität vom Gesundheitsdepartement ins Polizeidepartement,
- Der Zusammenschluss der Berufsfeuerwehr, der Sanität und des Zivilschutzes in der neuen Dienstabteilung Schutz & Rettung,
- Die Integration der Rettungsorganisationen des Flughafens Zürich in die Dienstabteilung Schutz & Rettung sowie
- Das Projekt „Stadtpolizei 200X“

drängten diese Reorganisation auf. Zudem konnten im letzten Jahr während der EURO 08 wertvolle Erfahrungen in der Einsatzführung über eine längere Zeit gewonnen werden. Dass all diese neuen Eindrücke im Widerspruch zwischen normativer Grundlage und gelebter Wirklichkeit standen, war offensichtlich.

Aus diesen Gründen wurde die KATA-Organisation überarbeitet. Es geht dabei darum, in besonderen, ausserordentlichen Lagen Menschen, Tiere und Sachen zu retten, die Sicherheit der Bevölkerung zu gewährleisten sowie Ruhe und Ordnung im Alltagsleben der Stadt wieder herzustellen. Die Auftragserfüllung muss an der Realität ausgerichtet sein. Ferner muss der Stab für die Grossereignisbewältigung auf überraschend eintretende Ereignisse unterschiedlichster

Art, Intensität und auf allfällige Eskalationen reagieren können. Dazu wird er je nach Lage fachlich modular und ereignisbezogen, also massgeschneidert, aufgeboden.

## **Die Krise**

In der Fachliteratur gibt es viele verschiedene Definitionen von „Krise“. Auf Grund meiner Erfahrung im Krisenmanagement besteht eine Krisensituation dann, wenn mehrere Ereignisse, die die Normalität des täglichen Lebens stark beeinträchtigen und grosse Ressourcen verschiedener Sparten binden, gleichzeitig eintreten und nicht innert nützlicher Frist bewältigt werden können. Charakteristiken sind:

- Grosser Zeitdruck
- Verunsicherung und
- permanente Knappheit der Mittel.

Letzteres tritt vor allem ein, wenn eine Ereignisbewältigung länger andauert. Spätestens seit dem 11. September 2001 wissen wir, dass die Auswirkungen möglicher Bedrohungen keine geographischen Grenzen kennen. Dieser 11. September hatte auch Auswirkungen beispielsweise auf den Flughafen Zürich: 1'800 zum Teil mittellose Passagiere waren gestrandet, was zu enormen logistischen Problemen führte. Diese reichten vom Bereitstellen von Notunterkünften, über die Organisation von Verpflegung bis hin zum Ausleihen von Geld, damit sich die Betroffenen das Notwendigste beschaffen konnten. Es entstand eine enorme Überlastung im Gepäckbereich, wo alles durcheinander geriet und als der Luftraum in den USA wieder geöffnet wurde, entstand ein Chaos. Hinzu kam der psychologische Druck der Ungewissheit auf gestrandete Passagier und Flughafenpersonal verbunden mit der Frage, wie lange wohl die Krisensituation dauern wird.

## **Risikobeurteilung**

Ein Führungsstab muss Antworten auf Bedrohungen finden. Um diese in der Normallage, ohne Zeitdruck vorbereiten zu können, wurde für die Stadt Zürich zuerst ein Risikoprofil arbeitet. Dieses Risikoprofil haben wir nach Eintretenswahrscheinlichkeit, Ausmass und Auswirkungen bewertet. Darin enthalten sind zum Beispiel Ereignisse wie ein Flugzeugabsturz auf die Stadt Zürich, Trinkwasser- oder Lebensmittelvergiftungen, Chemieereignisse, der Staudammbruch des Sihlsees und viele mehr. Die Ereignisse wurden in Eskalationsstufen kategorisiert: *Tagesereignisse* wie Verkehrsunfälle, Wohnungsbrände oder ein Herzinfarktpatient irgendwo auf Stadtgebiet, werden durch die Grundversorgung der Polizei, der Feuerwehr oder der Rettungssanität abgedeckt. *Mittlere Ereignisse* können ein Aufgebot von Teilstäben der Dienstabteilungen auslösen, werden aber noch immer durch die Grundversorgung, eventuell mit Hilfe eines Zusatz-

aufgebots, bewältigt. *Grossereignisse* machen, je nachdem, welche Auswirkungen ein Ereignis hat, den Einbezug von Stäben der Blaulicht-Organisationen und von Fachstäben einzelner Dienstabteilungen notwendig. Der Führungsstab der Stadt Zürich wird nur bei eigentlichen *Katastrophen* aufgebots (vgl. nachfolgende *Abbildung 1*).

<b>Tagesereignis</b>	<b>Normale Lage</b>	Alltagsorganisation
<b>mittleres Ereignis</b>	<b>Besondere Lage</b>	Alltagsorganisation; Einbezug Teilstäbe möglich
<b>Grossereignis</b>		Führungsstab Stapo und/oder Führungsstab SRZ Krisenstäbe GUD, DIB etc.
<b>Katastrophe</b>	<b>Ausserordentliche Lage</b>	«FSZ» Führungsstab Stadt Zürich

Abbildung 1: Ereignis-Stufen und zuständige Führung

## Stabsorganisation

Die *Abbildung 2* zeigt wie der Führungsstab der Stadt Zürich (FSZ) gegliedert ist.

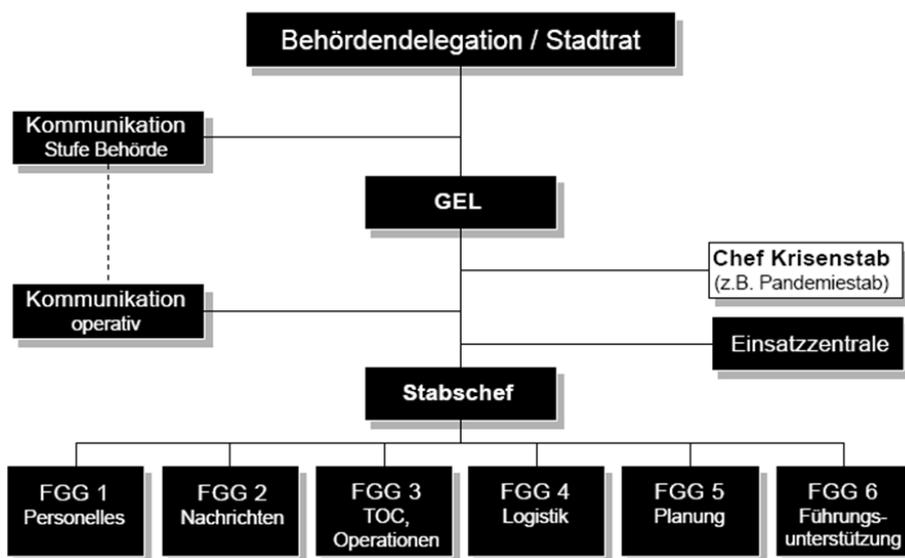


Abbildung 2: Organisations- Chart Führungsstab Stadt Zürich (Stufe „ROT“)

Die Behördendelegation wird durch die Polizeivorsteherin geführt. Sie hat die Mittel in der Hand, um die Ereignisse zu bewältigen. Die Stadtpräsidentin ist für die Kommunikation und den Kontakt zur Bevölkerung zuständig. Der Vorsteher des Gesundheitsdepartements ist verantwortlich für das Gesundheitswesen in der Stadt Zürich. Der Vorsteher der Industriellen Betriebe ist zuständig für die Logistik.

Der Gesamteinsatzleiter (GEL) untersteht der Behördendelegation, rapportiert dieser und berät sie. Er trägt für den Einsatz die Gesamtverantwortung und setzt die politischen Vorgaben der Behördendelegation um. Der Stabschef führt den Stab mit den Führungsgrundgebieten. Weil im worst case - vor allem um die Durchhaltefähigkeit sicherzustellen - die Armee zum Einsatz kommen muss, wurde der Führungsstab der Stadt Zürich nach der Stabkonfiguration der Armee XXI gegliedert.

Fachstäbe, wie zum Beispiel der Pandemiestab, der im Gesundheits- und Umweltdepartement geführt wird, werden im Katastrophenfall integriert in den Führungsstab der Stadt Zürich integriert. Selbstverständlich unterstehen auch die Einsatzzentralen und die Kommunikation dem Gesamteinsatzleiter.

### Ereignisbewältigung

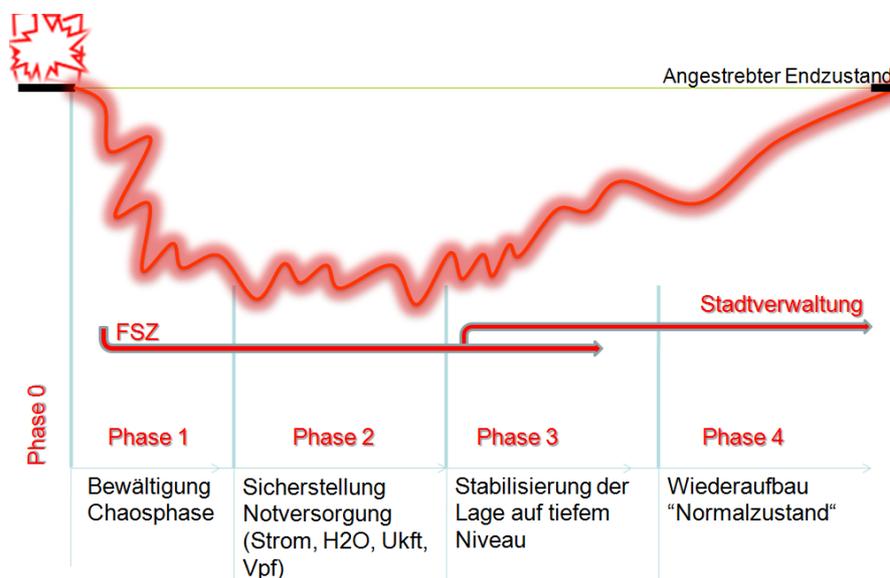


Abbildung 3: Ereignisbewältigung

Die Ereignisbewältigung gliedert sich in vier Hauptphasen. Nach dem Eintreten des Ereignisses entsteht die Chaos-Phase (Phase 1), die es durch den Führungsstab und die Einsatzeinheiten rasch zu bewältigen gilt. In der Phase 2 geht es darum, möglichst innert nützlicher Zeit eine Notversorgung zu organisieren, um das Überleben der Bevölkerung sicherzustellen. In der Phase 3 muss eine gewisse Stabilisierung erreicht werden, damit zu einem Normalbetrieb auf tiefem Niveau zurückgekehrt werden kann. Bereits in dieser Phase kommen die ordentlichen Elemente, die Fachabteilungen der Stadtverwaltung zum Einsatz. In der Phase 4 geht es darum durch die Fachabteilungen den Endzustand, welcher dem Normalbetrieb auf dem gewohnten Niveau entspricht, zielgerichtet anzustreben. In dieser Phase wird der Führungsstab der Stadt Zürich modular zurückgefahren.

## Ausbildung

Ich komme kurz auf das Kernteam, welches diese Ausbildung erarbeitet und umgesetzt hat, zurück. Alle Beteiligten – es sind fünf, die alle im Polizeidepartement der Stadt Zürich arbeiten - bekleiden den Rang eines Obersten im Generalstab. Als ich diesen Auftrag erhielt, war für mich klar, dass ich ihn mit einem kleinen Team erfüllen will, das die gleiche Sprache spricht, das Gleiche versteht, den gleichen militärischen Background hat und somit auch rasch ein erfolgversprechendes Konzept erarbeiten kann. Ob man es wahrhaben will oder nicht, Krisenmanagement und Stabsarbeit haben ihren Ursprung im Militär und ist eine Kernkompetenz der Armee.

Bei der Ausbildung geht es wie erwähnt darum, rasch eine einheitliche Sprache zu verstehen und zu sprechen. Die Grundlage besteht in einem Kreislauf, der vom Ereignis, einem Einsatz oder einer Übung, ausgeht. Anschliessend wird in einer Feedback-Runde Bilanz gezogen und das Delta definiert, welches wiederum Ausbildung generiert. Bei einem nächsten Ereignis, Einsatz oder Übung – läuft es genauso ab. Wiederum wird ein Delta – hoffentlich ein anderes – erkannt, usf. Dieser Kreislauf zeigt, dass die Ausbildung nie abgeschlossen ist, sondern immer weitergeht und sich damit wie eine Spirale auf ein immer höheres Niveau zu bewegt.

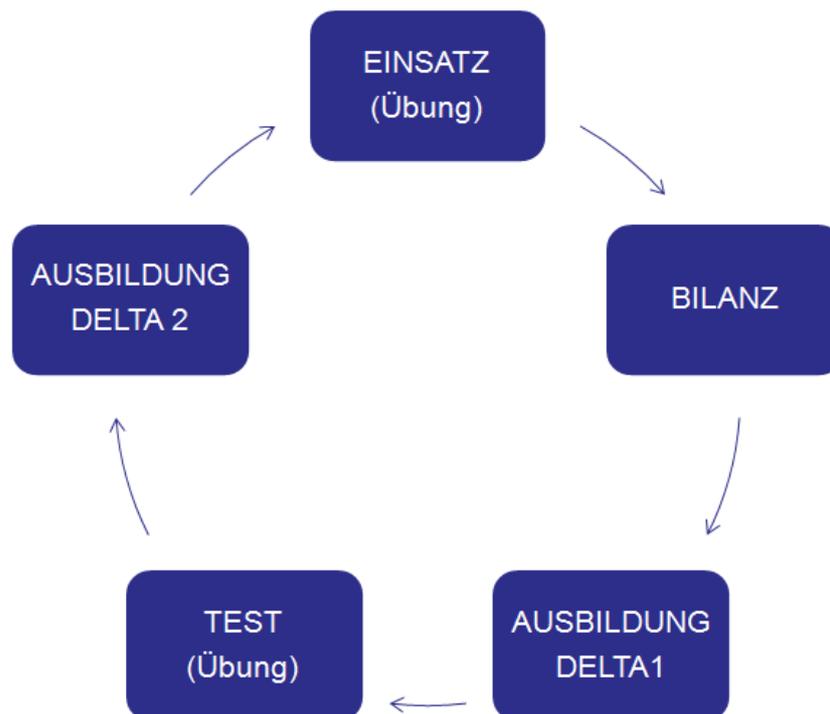


Abbildung 4: Ausbildungskonzept / „EBATA“

Die Blaulicht-Organisationen der Stadt Zürich haben eine sehr strukturierte Ausbildung: Sie beginnt mit der Polizeischule oder einem Lehrgang im Bereich Berufsfeuerwehr oder Rettungssanität. Darauf folgt die funktionsbezogene Fachausbildung sowie die Stabsausbildung innerhalb der Stadtpolizei oder von Schutz & Rettung. Die mehr technischen Dienstabteilungen der Stadt

Zürich verfügen ebenfalls über interne Fach- und Stabsausbildungen für ihre eigenen Notfall- und Störfallorganisationen.

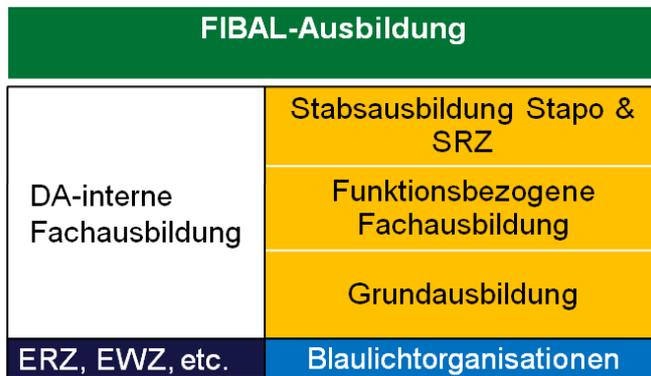


Abbildung 5: Stufenausbildung der Dienstabteilungen

Meine Aufgabe ist es, den Überbau interdisziplinär und generalistisch auszubilden. Wir haben uns entschieden, im Grundsatz die Ausbildung stadt-intern durchzuführen, um so die zahlreichen, hohen Kompetenzen nutzen zu können.



Abbildung 6: Stufenausbildung Führungsstab Stadt Zürich

Es ist am effizientesten, wenn Instruktoren die Organisation und die Kulturen in der sie ausbilden, kennen. Wir lassen es aber offen, ob wir gezielt einzelne Funktionsträger zielgerichtet in Lehrgänge des Bundesamtes für Bevölkerungsschutz (BABS), der Höheren Kaderaus- bildung der Armee (HKA) oder des schweizerischen Polizei-Instituts (SPI) senden.

Nochmals zurück zur Stufenausbildung. Alle, auch die Verantwortlichen der obersten Hierarchiestufe, haben die ganze Ausbildung von unten nach oben durchlaufen. So, wie es früher in der Armee konsequent und mit Erfolg praktiziert wurde. Selbst die Behörden, also der Stadtrat, haben sich dazu bekannt, sich der Ausbildung im Krisenmanagement zu stellen. Diese wird in einem Jahr stattfinden, nach den Stadtratswahlen.

Das Ausbildungskonzept im Überblick zeigt, wie zeitintensiv es ist. Die Grundausbildung dauerte viereinhalb Tage. Die Verantwortlichen, also Departementssekretäre, Stadtärzte, Chefs von

Dienstabteilungen und andere Kadermitarbeitende haben sich bereit erklärt, mitzumachen und dabei den Wert und die Notwendigkeit der Ausbildung erkannt.

Den ersten Zyklus haben wir abgeschlossen und aufgrund des Feedbacks der Teilnehmenden u.a. die Lehre daraus gezogen, dass wir die Ausbildung um fast einen Tag kürzen können.

Aufgrund einer Modellübung „KATAZÜERI“, die wir geschaffen haben, werden wir modular immer wieder grössere oder kleine Stabsübungen durchführen. In der Grundausbildung haben wir im angeleiteten Unterricht einen Planungsauftrag ohne Zeitdruck erarbeitet. Es ging darum, die Stabsabläufe, die zunächst theoretisch vermittelt wurden, im Einsatz anzuwenden sowie das Zusammenspiel der einzelnen Führungsgrundgebiete zu verstehen und letztlich aussagekräftige Konzepte mit verschiedenen Varianten zu entwickeln, zu visualisieren und zu präsentieren.

Laut Polizeiorganisationsgesetz des Kantons Zürich ist der Kanton, d.h. die kantonale Führungsorganisation (KFO) für die Bewältigung von Grossereignissen zuständig. Den Städten Winterthur und Zürich obliegt es aber, Katastrophen in ihrem Hoheitsgebiet selber zu bewältigen. Selbstverständlich erfolgt dies in engem Kontakt mit der kantonalen Führungsorganisation. Werden Mittel der Armee benötigt, wie Sicherungskräfte, Katastrophenhilfe oder andere Unterstützung, so wird diese Leistung auf dem Dienstweg beantragt.

Das entsprechende Gesuch wird an den Kanton Zürich gerichtet, der es dem Kommandanten der Territorialregion 4 weiterleitet. Der Führungsstab der Armee stellt, sofern vorhanden, die Mittel zur Verfügung. Der Kommandant der Territorialregion 4 ernennt einen militärischen Einsatzleiter, der die Einsatzkräfte der Armee führt. Diese sind den zivilen Behörden einsatzunterstellt.

Zurück zur Ausbildung. Während zu Beginn im theoretischen Teil einige Teilnehmer eine eher verhaltene Einstellung hatten, blühten während den zwei Tagen praktischer Stabsausbildung alle auf, wenn es darum ging, ihre Fachkonzepte zu erarbeiten und zu präsentieren. Es war für alle ein positives Erlebnis.

## **Zusammenfassung**

Ein Führungsstab funktioniert im Krisenfall nur, wenn alle Mitglieder gleich ausgebildet sind.

Wird diese Ausbildung in-house, also durch die eigene Organisation durchgeführt, so besteht der Vorteil darin, dass Beteiligten sich untereinander, die örtlichen Verhältnisse sowie die Bedürfnisse kennen. (KKKK – in Krisen Köpfe und Kompetenzen kennen). Wichtig ist dabei auch, dass für länger dauernde Einsätze Mehrfachvertretungen ausgebildet sind.

Wie verhält es sich nun bei den kleineren Städten und Gemeinden? Ich habe mich erkundigt und verschiedene Lösungsvarianten kennen gelernt. Vom Organigramm, welches noch mit der „Hermes 2000“ während des Kalten Krieges geschrieben wurde über Power-Point-Folien, findet

man alles. Aber all diese Strukturen sagen nichts über die Fähigkeit der Stabsmitglieder aus. In diesem Sinne möchte ich Sie alle aufrufen, Ihre Krisenorganisation von Zeit zu Zeit zu überdenken und zu prüfen, ob die Schlüsselfunktionen durch die richtigen Fachleute besetzt und entsprechend ausgebildet sind. Ich möchte Sie dazu ermuntern, den Stab permanent aus- bzw. weiterzubilden, um fit zu bleiben. Dies im Hinblick auf einen Ernstfall, der hoffentlich nie eintreten wird.

Ich danke Ihnen für Ihre Aufmerksamkeit.