

Auszug aus dem Protokoll des Regierungsrates des Kantons Zürich

*KR-Nr. 425/2020
KR-Nr. 432/2020*

Sitzung vom 24. Februar 2021

143. Anfragen (Was ist dran an den Vorwürfen des REGA-CEO?; Luftrettung im Kanton Zürich)

A. Kantonsrätin Beatrix Frey-Eigenmann, Meilen, hat am 16. November 2020 folgende Anfrage eingereicht:

In der jüngsten Ausgabe (11/2020) des Gönnermagazins der Schweizerischen Rettungsflugwacht (Rega) macht der CEO der Rega, Herr Ernst Kohler, den Kantonen Zürich und Aargau heftige Vorwürfe, sie würden mit ihren Notrufzentralen die Gesundheit von Patientinnen und Patienten gefährden und unnötigerweise Steuergelder verwenden.

In diesem Zusammenhang bitte ich den Regierungsrat um die Beantwortung folgender Fragen:

1. Wen hat der Regierungsrat mit der Koordination der Luftrettung im Kanton Zürich beauftragt?
2. Was ist vom Vorwurf zu halten, Schutz und Rettung Zürich würde seit einigen Jahren die zentrale Koordination der Luftrettung durch die Rega infrage stellen?
3. Was ist von der Aussage von Herrn Ernst Kohler zu halten, dass die Aktivität von Schutz und Rettung Zürich im Zusammenhang mit der Notrufzentrale und der Luftrettung die Gesundheit der Patientinnen und Patienten gefährden würden?
4. Inwieweit stimmt es, dass – so der Rega-CEO – im Kanton Zürich mit Steuergeldern unnötigerweise teure Parallelstrukturen aufgebaut werden?
5. Wie beurteilt der Regierungsrat die Bedeutung und die Vor- und Nachteile für Patientinnen und Patienten durch die im Kanton Zürich geltende Disposition der bodengebundenen Rettungsmittel (First Responder, Rettungswagen und Notarzt) und der Luftrettung aus einer Hand?

B. Kantonsrat Christian Lucek, Dänikon, und Mitunterzeichnende, haben am 23. November 2020 folgende Anfrage eingereicht:

Gemäss § 44 Abs. 3 des Gesundheitsgesetzes (GesG, LS 810.1) stellt die Gesundheitsdirektion die Vermittlung der Krankentransportdienste und die Alarmierung der Rettungsdienste durch eine oder mehrere vernetzte Alarmzentralen sicher.

Schutz & Rettung Zürich (SRZ) disponiert Rettungseinsätze im gesamten Kanton Zürich. Während die Disposition von bodengebundenen Rettungsmitteln zu den Kernaufgaben der Einsatzleitzentrale (ELZ) gehört, spielt bei der Luftrettung die Einsatzzentrale der Luftrettungsorganisationen eine wichtige Rolle. So sieht § 2 Abs. 2 der Verordnung über das Rettungswesen (RWV, LS 813.31) vor, dass die ELZ «[...] die Einsatzmittel direkt oder über die verantwortliche Leitstelle des Luftrettungsdienstes [...]» anbietet. Soweit es um die Flugsicherheit geht, erfolgt gemäss § 2 Abs. 3 RWV «die Koordination durch die Leitstelle des jeweiligen Luftrettungsdienstes».

Es steht von Seiten Rega der Vorwurf im Raum, dass SRZ nicht nur Luftrettungsmittel über eine dafür spezialisierte Einsatzzentrale anbietet, sondern diese selbstständig koordinieren und im Einsatz führen will. Diese neue Entwicklung wirft in der Öffentlichkeit Fragen auf. Nicht zuletzt, weil damit aufwändige und teure technische Infrastrukturen ebenso wie erheblicher Schulungs- und fortlaufender Trainingsbedarf verbunden wären, welche der Kanton zu tragen hat.

Dabei verfügt die Schweizerische Rettungsflugwacht Rega über eine hochspezialisierte Helikoptereinsatzzentrale (HEZ), welche 95% der Rettungshelikoptereinsätze in der Schweiz disponiert und koordiniert und dabei auch Rettungshelikopter anderer Organisationen wie beispielsweise der Air-Glacières oder der AP3 in Balzers im Einsatz führt. Dank der modernen, durch über 3,5 Millionen Gönnerinnen und Gönner finanzierten Infrastruktur, die unter anderem ein schweizweites, aus 42 Stationen bestehendes Funknetz sowie 60 eigene Wetterstationen und Webcams umfasst, kann die HEZ die hohen qualitativen und koordinativen Anforderungen des Luftrettungsdienstes optimal gewährleisten (vgl. §§ 18 ff. RWV).

Wir bitten den Regierungsrat vor diesem Hintergrund zur Beantwortung der folgenden Fragen in Ergänzung zur Anfrage KR-Nr. 425/2020:

1. Wieso zieht die ELZ von SRZ nicht die Einsatzzentrale der Schweizerischen Rettungsflugwacht Rega beim Anbieten, Koordinieren und der Einsatzführung der Rettungshelikopter hinzu, damit es zu keinen wetter- oder technisch bedingten Verzögerungen für die Patienten kommt?
2. Inwiefern kann die ELZ von SRZ in Übereinstimmung mit § 2 Abs. 3 RWV die Koordination von Luftrettungsmitteln, insbesondere mit Blick auf die Flugsicherheit und die luftfahrtrechtlichen Aspekte, gewährleisten, auch hinsichtlich der Tatsache, dass Luftrettung sich nicht an Kantons Grenzen orientiert? Was ist der Grund, dafür nicht die HEZ der Rega einzusetzen, damit es zu keinen fliegerischen Zwischenfällen oder gar Unfällen mit einer Gefährdung der Bevölkerung sowie der Patienten und Besatzungen an Bord kommt?

3. Welche Zielsetzung verfolgt die Gesundheitsdirektion mit der selbstständigen Disposition und Koordination von Luftrettungsmitteln durch die ELZ von SRZ und welche Vorteile ergeben sich unter Berücksichtigung der erheblichen Mehrkosten der Parallestrukturen für die Bevölkerung und das Gesundheitswesen im Kanton Zürich?
4. Wie sollen die Anforderungen an Einsatzzentralen für die Koordination von Luftrettungsmitteln gem. Schreiben von Skyguide an die Gesundheitsdirektion Zürich vom 4. März 2019 sowie die luftfahrtrechtlichen Anforderungen durch das Bundesamt für Zivilluftfahrt (BAZL) und die European Union Aviation Safety Agency (EASA) durch SRZ umgesetzt werden und welche einmaligen und wiederkehrenden Kosten sind damit verbunden?
5. Welche der vorgenannten erforderlichen Infrastrukturen (Bsp. qualifizierte und zertifizierte Funk- und Flugwetternetzwerke) existieren bereits seitens SRZ (ELZ) und wie sind diese Infrastrukturen finanziert worden?

Auf Antrag der Gesundheitsdirektion

beschliesst der Regierungsrat:

I. Die Anfragen Beatrix Frey-Eigenmann, Meilen, sowie Christian Lucek, Dänikon, und Mitunterzeichnende, werden wie folgt beantwortet:

Die Luftrettung macht im Kanton Zürich nur einen sehr geringen Anteil aller Rettungseinsätze aus. Bei der grossen Mehrheit der Rettungseinsätze (rund 99%) kommen bodengebundene Rettungsmittel zum Einsatz, da diese schneller bei der Patientin oder dem Patienten eintreffen.

Zu Fragen A1 und A2:

Gemäss § 44 Abs. 3 des Gesundheitsgesetzes (LS 810.1) stellt die Gesundheitsdirektion die Vermittlung der Krankentransportdienste und die Alarmierung der Rettungsdienste durch eine oder mehrere vernetzte Alarmzentralen sicher. Gestützt darauf hat die Gesundheitsdirektion 2009 mit der Stadt Zürich bzw. der Dienstabteilung Schutz & Rettung Zürich des damaligen Polizeidepartements (heute Sicherheitsdepartement) eine entsprechende Leistungsvereinbarung abgeschlossen, die 2017 erneuert wurde. Seither erfolgt im Kanton Zürich die gesamte Disposition der Rettungseinsätze – ohne Unterscheidung von boden- oder luftgebundenen Rettungsmitteln – durch die Einsatzleitzentrale (ELZ) von Schutz & Rettung Zürich. Die ELZ übernimmt dabei sowohl die Aufgabe der Alarmierung als auch der Disposition der Transporte gemäss vorgegebener Prioritätenliste.

Eine optimale Erstversorgung einer Patientin oder eines Patienten setzt voraus, dass eine koordinierende Leitstelle den Überblick über sämtliche verfügbaren und einsatzbereiten Einheiten der Primärversorgung hat, also über die Laienhelfer (First-Responder) ebenso wie über die bodengebundenen Rettungsmittel und die Luftrettungsmittel, gegebenenfalls auch Einheiten der Polizei und der Feuerwehr. Insbesondere bei grösseren Schadenereignissen, beispielsweise einem Bahnunfall, bei denen mehrere Einsatzmittel aufgeboten und unter Umständen auch nachgefordert werden müssen, ist eine zentrale Einsatzkoordination durch eine einzige Einsatzleitzentrale umso wichtiger.

Anhand eines Beispiels – der Rettung einer Person, die von einer Brücke in unwegsames Gelände stürzte – soll dies verdeutlicht werden. Aufgrund der Notrufe ist für die ELZ schon zu Beginn des Einsatzes klar erkennbar, dass die schwerstverletzte Person mit einem Helikopter geborgen und in ein Zentrumsspital geflogen werden muss. Aufgeboten werden neben der Polizei der am nächsten gelegene Rettungshelikopter mit Winde und Notärztin bzw. Notarzt, ein Rettungswagen und die örtliche Feuerwehr, um die Bergung im Gelände zu unterstützen. Aus verschiedenen Gründen kann die Winde des ursprünglich geplanten Helikopters nicht zum Einsatz gebracht werden, und es wird auf einen anderen, weiter entfernten Helikopter mit Winde ausgewichen. Dieser kann aber aufgrund schlechter Wetterbedingungen nicht starten. Somit koordiniert die ELZ in Absprache mit der Feuerwehr-Einsatzleitung die Bergung der Person im Gelände zeitverzugslos durch die Feuerwehr und nicht durch einen Helikopter. Ein weiterer Rettungshelikopter (ohne Winde) überführt die Person in ein entsprechendes Spital.

Die ELZ stellt diese unabdingbare Koordination der gesamten Rettungskette aus einer Hand zugunsten einer optimalen Versorgung der Zürcher Kantonseinwohnerinnen und -einwohner sicher. Aus Sicht des Kantons ist dies weit bedeutsamer als eine schweizweite zentrale Koordination der Luftrettung unter Ausklammerung der anderen regionalen und/oder lokalen Einheiten der Primärversorgung.

Zu Fragen A3, A5 und B3:

Das Patientenwohl und die optimale Versorgung der Zürcher Bevölkerung steht bei allen Rettungseinsätzen an oberster Stelle. Gemäss der Verordnung über das Rettungswesen (RWV, LS 813.31), die seit dem 1. Juli 2018 in Kraft ist, wird bei Rettungseinsätzen der Kategorien A und B (vitale Gefährdung bzw. mögliche vitale Gefährdung, vgl. § 7 in Verbindung mit Anhang I RWV) konsequent das für den Rettungseinsatz schnellste und geeignetste Rettungsmittel disponiert. Diese sogenannte Nächst-Best-Strategie bedingt, dass die Disposition der boden- und luftgebundenen Einsatzmittel unabhängig und durch einen

einzigem Anbieter erfolgen kann. Bei der Disponierung eines Rettungseinsatzes spielt es keine Rolle, ob es sich um einen Rettungshelikopter oder einen Rettungswagen handelt. Entscheidend ist, welches Rettungsmittel gemäss standardisierter und automatisierter Routing-Berechnung unter Berücksichtigung der topografischen Gegebenheiten, der Siedlungsdichte, der Verkehrslage und der Wetterverhältnisse am schnellsten am Einsatzort ist und die Rettung der Patientin oder des Patienten unter Berücksichtigung der taktischen Einsatzlage am besten gewährleisten kann. Diese automatisierten Berechnungen werden während eines Einsatzes laufend aktualisiert, sodass die ELZ bei Bedarf rasch reagieren und weitere Rettungsmittel anbieten könnte. Neben der Disponierung des nächstbesten Rettungsmittels ist auch relevant, welches das nächstbeste Spital ist. Dabei berücksichtigt die ELZ, ob ein Spital genügend Kapazitäten hat und über welche Leistungsaufträge es in den verschiedenen medizinischen Fachgebieten verfügt. So werden erwachsene Patientinnen und Patienten mit schweren Verbrennungen ausschliesslich ins Universitätsspital Zürich transportiert, auch wenn ein anderes Spital rein zeitlich gesehen nähergelegen wäre. Auf diese Weise kann von Beginn weg eine hohe Behandlungsqualität am richtigen Ort sichergestellt und eine allfällig notwendige, spätere Verlegung in ein anderes Spital möglichst vermieden werden.

Die Erfahrungen der letzten Jahre mit der «Nächst-Best-Strategie» sind sehr gut und haben gezeigt, dass die Disposition der Rettungsmittel aus einer Hand durch die ELZ den Anforderungen an schnellstmögliche und effiziente Rettungseinsätze, bei denen das Patientenwohl an oberster Stelle steht, gerecht wird. Es liegen keinerlei Hinweise auf eine Gefährdung des Patientenwohls im Zusammenhang mit der Disposition von Rettungseinsätzen, insbesondere auch der Luftrettungsmittel, durch die ELZ vor.

Wie bereits bei der Beantwortung der Anfrage KR-Nr. 234/2018 betreffend Mehr Anbieter für Rettung aus der Luft und deren Kostenbeteiligung ausgeführt, hatte die Schweizerische Rettungsflugwacht (Rega) über Jahre faktisch eine Monopolstellung. Sie hat die Luftrettung in der Schweiz wesentlich geprägt und auch vorangetrieben. Sie hat jedoch nie über einen Leistungsauftrag des Kantons verfügt. In den vergangenen Jahren sind neue Luftrettungsanbieter hinzugekommen, die ebenfalls Anspruch auf eine Bewilligung als Rettungsdienst haben, sofern sie die Voraussetzungen erfüllen. Hinzu kommt, dass die absolute Zahl der Luftrettungseinsätze in den letzten Jahren stetig gestiegen ist. Die Rega könnte die Nachfrage als einziger Anbieter gar nicht mehr abdecken. Der seit einigen Jahren bestehende Wettbewerb unter den Luftrettungsanbietern hat auch positive Auswirkungen und hat beispielsweise dazu

geführt, dass sich die Ausrückzeiten in der Luftrettung insgesamt wesentlich verbessert haben, was zu einer Verkürzung der Hilfsfrist und dadurch zu einer optimierten Versorgung der Patientinnen und Patienten beiträgt.

Zu Fragen A4, B3 (Mehrkosten) und B5:

Die ELZ verfügte bereits vor 2018 über die nötige Infrastruktur und die personellen Mittel zur Disposition von bodengestützten Rettungseinsätzen. Die geringe Anzahl an Luftrettungseinsätzen kann die ELZ mit den vorhandenen personellen Mitteln abdecken. Damit sind keine Mehrkosten verbunden. Die Erweiterung der Funkanlagen um eine zusätzliche Frequenz für den Rettungskanal («R-Kanal») erfolgte, um die Kommunikation mit den disponierten Rettungshelikoptern im Einsatz sicherzustellen. Der direkte Kontakt von der ELZ zur Helikopterbesatzung des aufgebotenen Luftrettungsanbieters ermöglicht es, dem Team des Rettungshelikopters einsatz- oder auch sicherheitsrelevante Informationen zukommen zu lassen, beispielsweise über bereits vorhandene luft- oder bodengebundene Einsatzmittel und die Sicherstellung der Einweisung vor Ort und den Patientenzustand. Würde zwischen ELZ und Helikopterbesatzung eine weitere Triagestelle, wie beispielsweise die Helikoptereinsatzzentrale der Rega, zwischengeschaltet, würde dies im Einsatz wertvolle Zeit kosten, und es bestünde eine grössere Gefahr von Informationsverlusten. Die Erweiterung der Funkanlage um die zusätzliche Frequenz zu diesem Zweck führte zu einmaligen Kosten von Fr. 15 000 und jährlich wiederkehrenden Kosten von Fr. 350. Die vorgängig getätigten Abklärungen durch Schutz & Rettung Zürich haben ergeben, dass eine Anbindung an das bestehende Funknetzwerk der Rega um ein Vielfaches teurer zu stehen gekommen wäre (Investitionskosten von über Fr. 350 000). Die Finanzierung der zusätzlichen Frequenz läuft über Schutz & Rettung Zürich als Betreiberin und Konzessionärin der Funkanlage.

Zu Fragen B1 und B2:

Die ELZ bietet die Luftrettungsmittel direkt (bei der Alpine Air Ambulance AAA) oder über die Leitstelle der Rega auf. Sämtliche luftrechtlichen Vorabklärungen und sicherheitsrelevanten Fragen für einen Flug liegen selbstverständlich in der Verantwortung und Zuständigkeit des jeweiligen Luftrettungsanbieters. Auch im Einsatz werden die Leitstellen der Luftrettungsanbieter bezüglich sicherheitsrelevanter Fragen für den Flug beigezogen. In diese Prozesse greift die ELZ nicht ein. Die ELZ beschränkt sich auf die Alarmierung und Disposition eines Luftrettungsmittels mit Status «einsatzbereit» und die rettungstechnischen Aspekte eines Einsatzes. Im System der ELZ ist stets ersichtlich, wo der

nächste, einsatzbereite Helikopter steht. Bei Ausfall eines Mittels aus betrieblichen, technischen oder meteorologischen Gründen kann die ELZ nach entsprechender Information durch den Luftrettungsanbieter umgehend auf alternative «nächstbeste» Einsatzmittel ausweichen.

Zu Frage B4:

Im erwähnten Schreiben von Skyguide vom 4. März 2019 wird auf Anforderungen an Flüge im Rahmen des Low-Flight-Networks (LFN) hingewiesen. Das LFN wurde von der Rega und der Luftwaffe mit Unterstützung des Bundesamtes für Zivilluftfahrt und Skyguide etabliert mit dem Ziel, die wetterunabhängige Verfügbarkeit von Rettungshelikoptereinsätzen im Krisen- und Katastrophenfall sicherzustellen. Für Primäreinsätze der Luftrettung ist das LFN nicht zentral, da es sich dabei in der Regel um Flüge nach Sichtflugregeln, d. h. bei guten Sichtverhältnissen, handelt und auch eine Alpenüberquerung kein Thema ist. Diese Flüge sind somit nicht von den Regeln des LFN betroffen. Wie bereits bei der Beantwortung der Frage B2 ausgeführt, sind die Leitstellen des jeweiligen Luftrettungsdienstes für sämtliche luftrechtlichen Abklärungen zuständig. Für die ELZ (Schutz & Rettung Zürich) entstehen keine Mehrkosten in diesem Bereich.

II. Mitteilung an die Mitglieder des Kantonsrates und des Regierungsrates sowie an die Gesundheitsdirektion.

Vor dem Regierungsrat
Die Staatsschreiberin:
Kathrin Arioli