

Gesundheits- und Rettungsdienst in ausserordentlichen Lagen (GRAL)

Bericht der Regierung vom 12. Januar 2016

Inhaltsverzeichnis

Zusammenfassung	1
1 Gesundheits- und Rettungswesen in ausserordentlichen Lagen (GRAL-2016)	2
2 Wie wirkt sich die Bildung von Versorgungsregionen auf das Gesundheits- und Rettungswesen in ausserordentlichen Lagen GRAL aus?	3
3 Wie wird die interkantonale und internationale Zusammenarbeit in ausserordentlichen Lagen gewährleistet?	4
4 Antrag	5

Zusammenfassung

Die Regierung wurde mit dem Postulat 43.00.05 eingeladen, dem Kantonsrat einen Bericht zu verschiedenen Fragen über die Gesundheits- und Rettungsdienste in ausserordentlichen Lagen zu erstatten. Sanitätsdienstliche Situationen mit vielen Verletzten oder Erkrankten, in denen zahlreiche Aufgaben mit den ordentlichen Abläufen kaum oder nicht mehr bewältigt werden und bei denen grosse Gebiete – oder sogar das ganze Land – betroffen sein können, sprengen den Rahmen des Üblichen. Deswegen wurde für solche Situationen im Kanton St.Gallen im Jahr 1996 das Konzept «Gesundheits- und Rettungswesen in ausserordentlichen Lagen (GRAL)» erarbeitet. Im Rahmen der Beantwortung des Postulats wurde das Konzept vollständig überarbeitet und – wo nötig – den neuen Gegebenheiten angepasst und namentlich präzisiert. Nach wie vor basiert es auf dem Grundsatz «so normal wie möglich – so ausserordentlich wie nötig». GRAL-2016 baut auf dem Rettungs- und Spitalwesen im Alltag auf. Der Rettungseinsatz erfolgt in erster Linie in den bestehenden Strukturen. Die Grundlage bilden die öffentlichen Spitäler mit ihren Rettungsdiensten und die Kantonale Notrufzentrale, ergänzt durch die Luftrettung, durch den Notfalldienst der praktizierenden Ärzteschaft, durch die besonderen Rettungsdienste für Berg- und Seerettung sowie durch weitere Organisationen wie beispielsweise die Feuerwehr, private Rettungs- und Krankentransporte oder Samaritervereine. Dabei stellen die Ersteinsatzorganisationen (Polizei, Feuerwehr, sanitätsdienstliches Rettungswesen) die Führung im Frontbereich sicher. Die Mittel können jedoch rasch ausgeschöpft sein, sodass stufenweise weitere Rettungsmittel aus den benachbarten Regionen und aus dem nahen Ausland eingesetzt werden. Die Koordination auf kantonaler Ebene erfolgt durch die Kantonale Notrufzentrale in enger Zusammenarbeit mit Polizei, Feuerwehr und Sanität, gegebenenfalls durch Teile des Kantonalen Führungsstabes. Leitung und Verantwortung für den Rettungseinsatz an der Front liegen in den Händen der entsprechenden Geschäftsleitungen der Spitalverbunde (meist delegiert an ihre Rettungsorganisation).

Auch durch die Bildung von vier Versorgungsregionen im Jahr 2003 mit einem gemeinsamen Verwaltungsrat (seit dem Jahr 2006) konnten weitere Synergien auch im Bereich von GRAL gewonnen werden, denn Absprachen müssen nur noch zwischen den vier Spitalverbunden und einem Verwaltungsrat und nicht mehr mit neun Spitälern getroffen werden. Zudem haben sich die Rettungsdienste der drei Spitalverbunde Kantonsspital St.Gallen, Rheintal Werdenberg Sarganserland und Fürstenland Toggenburg Anfang des Jahrs zum gemeinsamen Rettungsdienst Rettung St.Gallen zusammengeschlossen. So wurde eine Einheit geschaffen, die auch in ausserordentlichen Lagen sehr vorteilhaft ist. Hilfeleistung aus anderen Spitalregionen, aus anderen Kantonen oder sogar aus dem Ausland erfolgt durch Vermittlung der Kantonalen Notrufzentrale oder von Teilen des Kantonalen Führungsstabes und ist durch die sehr gute Zusammenarbeit der verschiedenen Notrufzentralen und den Rettungsdiensten untereinander im Alltag auch in ausserordentlichen Lagen gewährleistet.

Herr Präsident

Sehr geehrte Damen und Herren

Mit dieser Vorlage unterbreiten wir Ihnen den Bericht zum Postulat 43.00.05 «Gesundheits- und Rettungsdienst in ausserordentlichen Lagen (GRAL)». Der Kantonsrat hiess dieses Postulat am 9. Mai 2000 gut. Die Regierung wird darin eingeladen, einen Bericht zu folgenden Fragen zu erstatten:

- Wie sieht das aktuelle Konzept «Gesundheits- und Rettungswesen in ausserordentlichen Lagen (GRAL)» aus?
- Wie wirkt sich die Bildung von Versorgungsregionen auf das Konzept «Gesundheits- und Rettungswesen in ausserordentlichen Lagen (GRAL)» aus?
- Wie wird die interkantonale und internationale Zusammenarbeit in ausserordentlichen Lagen gewährleistet?

Mit dem vorliegenden Bericht erfüllt die Regierung diesen Auftrag.

1 Gesundheits- und Rettungswesen in ausserordentlichen Lagen (GRAL-2016)

Der Begriff «Koordinierter Sanitätsdienst (= KSD)» stammt aus der Zeit, als eine militärische Bedrohung der Schweiz im Vordergrund stand. Den Entscheid über die Inkraftsetzung des KSD fällt der Bundesrat, zusammen mit den Kantonsregierungen. Seither hat sich die geopolitische Situation grundlegend verändert. Zurzeit sind kriegerische Ereignisse mit Aufgeboten von Armee und/oder Zivilschutz durch Bundesrat und Kantonsregierungen wenig wahrscheinlich, Aufgebote von Zivilschutz und/oder Armee ausserhalb kriegerischer Ereignisse insbesondere im Bereich der gegenwärtigen Migrationswanderung oder im Bereich Terrorismus jedoch durchaus möglich. Grossschadensereignisse ohne Inkraftsetzung des KSD sind aber weit wahrscheinlicher und können auch im Kanton St.Gallen oder den angrenzenden Gebieten jederzeit vorkommen, für die Anordnung von Massnahmen bei solchen Grossschadensereignissen ist der Kanton zuständig. Aus diesen Gründen hat der Kanton St.Gallen mit Beschluss der Regierung vom 8. Oktober 1996 den neuen Begriff «Gesundheits- und Rettungswesen in ausserordentlichen Lagen (=GRAL)» für solche sanitätsdienstlichen Ereignisse eingeführt. Dabei werden drei Varianten (sog. Lagen) unterschieden:

Fall 1 (Normallage)

Das öffentliche Gesundheitswesen funktioniert ohne besondere Massnahmen von Kantons- oder Bundesbehörden; insbesondere funktionieren öffentliche und private Dienstleistungsbetriebe wie Spitäler, Arzt- und Zahnarztpraxen, Apotheken, Labors, Pflegedienste, Spitex, Notfall-, Ambulanz- und Rettungsdienste.

Fall 2 (ausserordentliche Lage)

Ein Kanton oder mehrere Kantone ordnen einzelne oder umfassende ausserordentliche Massnahmen an, wie beispielsweise:

- Aufschub von Wahloperationen;
- frühzeitige Entlassung von Patientinnen und Patienten;
- Einsatz von Führungsorganen und personellen Reserven.

Das öffentliche Gesundheitswesen funktioniert möglichst normal weiter. Andere Kantone oder das grenznahe Ausland leisten Hilfe, beispielsweise durch Übernahme von Patientinnen und Patienten oder Bereitstellen von Rettungsfahrzeugen, Sanitätsmaterial und Personal. Der Bund leistet auf Begehren Hilfe, beispielsweise durch Sanitätstruppen aus Truppenkursen oder durch Abgabe von Sanitätsmaterial und Fahrzeugen; diese Ressourcen sind allerdings beschränkt.

Fall 3 (Katastrophenlage)

Der Bund ordnet für einen Landesteil oder landesweit einzelne oder umfassende ausserordentliche Massnahmen an, wie beispielsweise Truppen- und/oder Zivilschutzaufgebot.

Das im Jahr 1996 ausgearbeitete dreiseitige «Konzept Gesundheits- und Rettungswesen in ausserordentlichen Lagen (GRAL) im Kanton St.Gallen» befasst sich vor allem mit den Lagen 1 und 2 und gilt im Grundsatz immer noch. Obwohl seit dieser Zeit keine wesentlich neuen Aufgaben hinzugekommen sind, ist das hier vorliegende neue Konzept GRAL-2016 ausführlicher in Bezug auf Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortlichkeiten der einzelnen Institutionen. In diesem Sinn ist das Konzept GRAL-2016 zu verstehen als ein Grobkonzept, das die breite Palette von Massnahmen aufzeigt, die zur Bewältigung der verschiedenen Bedrohungslagen im Kanton St.Gallen zum Einsatz kommen. Die Details müssen die dafür Verantwortlichen wie beispielsweise der Rettungsdienst oder die Spitäler selber erarbeiten. GRAL-2016 wurde den Gegebenheiten der heutigen Gefahren sowie den heute gültigen Strukturen angepasst. Dabei gilt bei der Bewältigung von zivilen Grossereignissen nach wie vor der Grundsatz «so normal wie möglich – so ausserordentlich wie nötig». Deswegen baut GRAL auf den Strukturen im Alltag auf, wobei sich solche Ereignisse vor allem durch folgende Eigenschaften auszeichnen:

- hohe Zahl an Verletzten oder wenige Verletzte mit möglichen Auswirkungen auf viele Personen;
- Missverhältnis von Verletzten zu Helferinnen und Helfern;
- beschränkte Mittel vor Ort;
- erschwerte Zufahrt;
- erschwerte und/oder unterbrochene Kommunikationsverbindungen;
- Zeitdruck;
- fehlende Planbarkeit;
- Panik und Chaos.

Das überarbeitete Konzept GRAL-2016 liegt diesem Bericht bei.

2 Wie wirkt sich die Bildung von Versorgungsregionen auf das Gesundheits- und Rettungswesen in ausserordentlichen Lagen GRAL aus?

Im Rahmen der Verselbständigung der öffentlichen Spitäler durch Quadriga schuf der Kantonsrat im Jahr 2003 vier Spitalverbunde. Seit dem Jahr 2006 verfügen die vier Spitalverbunde über einen gemeinsamen Verwaltungsrat. Mit der damit verbundenen Bildung der Spitalversorgungsregionen konnten weitere Synergien auch im Bereich von GRAL gewonnen werden. Auch wenn sowohl die Rettungsdienste wie auch die Spitäler bereits früher – unabhängig von den Spitalregionen – im Sinne der Nachbarschaftshilfe eng zusammenarbeiteten, vor allem seit der Schaffung der gemeinsamen Kantonalen Notrufzentrale (KNZ) im Jahr 1999, erwies es sich als vorteilhaft, dass

Absprachen nur noch zwischen den vier Spitalverbunden und einem Verwaltungsrat und nicht mehr mit neun Spitälern getroffen werden müssen. Die Verantwortung für die Organisation des Gesundheits- und Rettungswesens konnte mit der Bildung von Spitalversorgungsregionen klarer den einzelnen Spitalverbunden zugeteilt werden. Zudem haben sich die Rettungsdienste der drei Spitalverbunde Kantonsspital St.Gallen, Rheintal Werdenberg Sarganserland und Fürstenland Toggenburg anfangs 2014 zum gemeinsamen Rettungsdienst Rettung St.Gallen zusammengeschlossen. So wurde eine Einheit geschaffen, die auch in ausserordentlichen Lagen sehr vorteilhaft ist.

Im rettungsdienstlichen Alltag ist die Zusammenarbeit gut etabliert und problemlos, sie ist durch die Bereichsnachrückfolge¹ definiert. Es ist dabei festgehalten, welches Rettungsmittel den Notfallort aufsucht, wenn das primär zuständige Mittel nicht einsatzbereit ist. Bei Ereignissen mit vielen verletzten Menschen disponiert die KNZ die Mittel aus dem ganzen Kantonsgebiet, unter dem Gesichtspunkt, neben dem grösseren Ereignis auch den Alltagsrettungsdienst aufrechterhalten zu können. Zugleich fordert die KNZ bei Bedarf Mittel anderer Kantone und aus dem benachbarten Ausland an, vor allem aus dem Fürstentum Liechtenstein und Vorarlberg. Da die Nachbarschaftshilfe bereits im Alltag gelebt wird, sind bei grossen Schadensereignissen keine Einschränkungen oder Schwierigkeiten in der Kommunikation und in der Zusammenarbeit zu erwarten. Der Einsatzleiter Sanität am Unfallort hat die Möglichkeit, spezifische Hilfe wie beispielsweise Führungsunterstützung aus anderen Spitalregionen anzufordern. In allen vier Spitalverbunden haben dieselben Führungsgrundsätze und Checklisten Gültigkeit, sodass eine «unité de doctrine» auf dem gesamten Kantonsgebiet vorhanden ist.

3 Wie wird die interkantonale und internationale Zusammenarbeit in ausserordentlichen Lagen gewährleistet?

Die interkantonale und internationale Zusammenarbeit ist im Alltag unter den verschiedenen Rettungsorganisationen gut etabliert. So ist beispielsweise die Rettung St.Gallen für das Ausserrhoder Mittelland als erstes Mittel zuständig; in der Region Grabs wird in enger Zusammenarbeit mit dem Fürstentum Liechtenstein gegenseitig ausgeholfen. Zudem versorgt die KNZ in St.Gallen sanitätsdienstlich die beiden Kantone Appenzell und den Kanton Glarus. In ausserordentlichen Lagen ist es selbstverständlich, dass Mittel der Nachbarkantone angefordert werden und auch zum Einsatz gelangen. Bei den bisherigen grösseren Ereignissen war die Hilfe aus den unmittelbaren Nachbarkantonen problemlos und auch ausreichend. Seit dem Jahr 2011 sind die Stadt St.Gallen und das Kantonsspital St.Gallen Vereinbarungs-Partner der «Rettungsdienstlichen Zusammenarbeit» der Städte Basel, Bern, St.Gallen, Winterthur und Zürich. Im Rahmen dieser Vereinbarung geht es unter anderem um die Zusammenarbeit und gegenseitige Hilfe bei Grossereignissen und Katastrophen.

International besteht eine unkomplizierte Zusammenarbeit mit dem Fürstentum Liechtenstein und dem Land Vorarlberg. Rettungsmittel werden unbürokratisch zur Verfügung gestellt. Ein Lotsendienst durch die Polizei kann bei Bedarf gewährleistet werden. Mit dem Fürstentum Liechtenstein, der Republik Österreich und der Bundesrepublik Deutschland bestehen Abkommen für die internationale Zusammenarbeit bei gegenseitigen Hilfeleistungen im Fall von Katastrophen oder schweren Unglücksfällen. Im Fall einer ausserordentlichen Lage ergeht ein Hilfeersuchen von Notrufzentrale zu Notrufzentrale, wobei die Koordination durch die KNZ erfolgt.

Um bei ausserordentlichen Lagen die internationale Zusammenarbeit intensivieren zu können, wurde im Jahr 2004 anlässlich der Internationalen Bodenseekonferenz Gesundheit und Soziales

¹ Bereichsnachrückfolge = Regelung, die aufzeigt, welches Rettungsmittel eingesetzt werden kann, wenn das Erstrettungsfahrzeug schon im Einsatz steht.

eine Arbeitsgruppe ins Leben gerufen. Diese Gruppe hat sich unter dem Vorsitz des Landesrettungskommandanten von Vorarlberg seither mehrmals getroffen. Als Ergebnis der Besprechungen wurde u.a. eine internationale Ressourcenliste erstellt. Sie gibt einen raschen Überblick, von welchem Rettungsdienst welche Aufgaben erbracht werden können, wie die Alarmierung erfolgt und bis wann der Rettungsdienst im Bereitstellungsraum einsatzbereit ist.

Unter Berücksichtigung der Zeitachse werden auch zukünftig Mittel aus Deutschland eher zurückhaltend eingesetzt, während Mittel aus Vorarlberg – allein schon auf Grund der geografischen Nähe – rascher einsetzbar sein werden.

Im Rahmen der Übung Rheintal 06 konnten einzelne Bereiche der internationalen Zusammenarbeit eindrucksvoll geübt werden. Eine Erkenntnis aus der Übung ist, dass bei Katastrophen Abschnitte an ausländische Kräfte übergeben werden müssen, welche diese mit eigenen Mitteln und in eigener Verantwortung leiten. Eine Gesamtkoordination muss über die Einsatzleitung erfolgen. Da die technisch gestützte Kommunikation zwischen den Ländern wie erwartet problembehaftet ist, wurde vereinbart, dass jede Einheit, wenn sie im Ausland tätig ist, eine Kontaktperson zugunsten der lokalen Bereichsleitung Sanität delegiert.

Zusammenfassend kann gesagt werden, dass bereits im Alltag sehr gute, problemlose und enge Verbindungen zu den umliegenden Notrufzentralen und Rettungsdiensten bestehen, auch im Hinblick auf Grossereignisse. Dies ist eine wesentliche Grundvoraussetzung, damit auch in ausserordentlichen Lagen eine gegenseitige Zusammenarbeit gewährleistet sein wird.

4 Antrag

Wir beantragen Ihnen, Herr Präsident, sehr geehrte Damen und Herren, von diesem Bericht, einschliesslich des beiliegenden Konzepts «Gesundheits- und Rettungswesen in ausserordentlichen Lagen (Konzept GRAL-2016)» Kenntnis zu nehmen.

Im Namen der Regierung

Benedikt Würth
Präsident

Canisius Braun
Staatssekretär

Beilage:

Konzept «Gesundheits- und Rettungswesen in ausserordentlichen Lagen (Konzept GRAL-2016)»