

## Weisung des Stadtrats von Zürich an den Gemeinderat

vom 12. März 2014

### **Zürcher Ausnüchterungs- und Betreuungsstelle (ZAB), Etablierung der Einrichtung mittels gesetzlicher Grundlage**

#### **I. Ausgangslage**

##### *1. Projektschritte*

Am 20. November 2009 verfügte der Vorsteher des Gesundheits- und Umweltdepartements im Einverständnis mit der Vorsteherin des Polizeidepartements den einjährigen Pilotbetrieb einer Zentralen Ausnüchterungsstelle (ZAS) per 12. März 2010. Ziel der ZAS ist es, berauschte Personen, die sich oder andere ernsthaft und unmittelbar gefährden, in polizeilichen Gewahrsam zu nehmen und bis zur Entlassung nicht wie bis anhin in den Regionalwachen, sondern unter medizinischer Aufsicht zu betreuen. Die ZAS soll an den Wochenenden von Freitagabend bis Sonntagnachmittag betrieben werden. Die Kosten sollen dabei auf die Verursachenden abgewälzt werden.

Am 1. März 2010 verfügte die Polizeivorsteherin, dass die Kostenpauschale für einen Kurzaufenthalt (bis 3 Stunden) in der ZAS auf Fr. 600.– und jene für einen Langzeitaufenthalt (länger als 3 Stunden) auf Fr. 950.– festgesetzt wird. Die Verrechnung der Sicherheitskosten basiert auf § 58 Abs. 1 lit. b Polizeigesetz (PolG, LS 550.1), wonach die Polizei Kostenersatz von der Verursacherin oder vom Verursacher eines Polizeieinsatzes verlangen kann, wenn diese oder dieser vorsätzlich oder grobfahrlässig gehandelt hat.

Dem damaligen Projektteam wurde des Weiteren der Auftrag erteilt, das Vermittlungs- und Rückführungszentrum (VRZ), das den Auftrag hatte, Drogenkonsumierende in ihre Wohnsitzgemeinde zurückzuführen, und die ZAS in einen gemeinsamen Betrieb zu überführen. Trotz umfangreicher Bemühungen gelang es nicht, für diesen unter dem Projekttitel VRZ+ stehenden Betrieb rechtzeitig geeignete Räumlichkeiten zu finden. Der Stadtrat verlängerte daher mit STRB Nr. 223/2011 den Pilotbetrieb für die ZAS in den Räumlichkeiten des Amtshauses I um ein Jahr bis Ende März 2012.

Ursprünglich bestand die Absicht, den Betrieb des geplanten VRZ+ am Standort des VRZ in der alten Kaserne zu realisieren. Der Kanton konnte jedoch keine genügend lange Mietdauer zusichern, welche die Umbaukosten gerechtfertigt hätten. Andere Räumlichkeiten konnten nicht gefunden werden. Aufgrund der stark rückläufigen Fallzahlen im VRZ und der Tatsache, dass es zu praktisch keinen Rückführungen mehr kam, beantragte der Stadtrat dem Gemeinderat mit Weisung GR Nr. 2011/435 vom 23. November 2011, auf die Weiterführung des VRZ zu verzichten. Dafür sollte das Angebot der ZAS aufgrund der bisherigen positiven Erfahrungen aufrecht erhalten werden, damit Ausnüchterungen unter fachkundiger medizinischer Aufsicht und Betreuung weiterhin sichergestellt bleiben. Die Weisung GR Nr. 2011/435 hält fest, dass der Pilotbetrieb der ZAS unter dem Projekttitel ZAS+ während drei Jahren bis März 2015 als gemeinsames Pilotprojekt des Polizeidepartements (PD) sowie des Gesundheits- und Umweltdepartements (GUD) weitergeführt und -entwickelt wird. Im Rahmen des Pilotbetriebs sollen die Öffnungszeiten sowie die medizinischen Dienstleistungen ausgebaut werden. Für die Realisierung eines definitiven Betriebs, einer so genannten Zürcher Ausnüchterungs- und Betreuungsstelle (ZAB), sind per April 2015 geeignete Räumlichkeiten zu suchen. Der Gemeinderat bewilligte für den dreijährigen Pilotbetrieb am 29. Februar 2012 einen Bruttokredit von Fr. 6 413 000.–.

Im Rahmen der Budgetdebatte vom 13. Dezember 2013 hat der Gemeinderat Fr. 400 000.–, d. h.  $\frac{2}{3}$  des Budgets 2014, für die medizinische Betreuung in der ZAS gestrichen. Mit dem reduzierten Betrag kann die medizinische Betreuung im Jahr 2014 nur während rund 200 Nächten sichergestellt werden. Die ZAS wird somit per 1. April 2014 nur noch in den Nächten von Donnerstag, Freitag und Samstag geöffnet sein. Zu den übrigen Zeiten werden die Auszunüchternden wieder auf die Regionalwachen der Stadtpolizei gebracht werden müssen. Für die medizinische Beurteilung wird in solchen Fällen eine Ärztin oder ein Arzt beigezogen. Ist die Hafterstehungsfähigkeit nicht gegeben, was mehrheitlich der Fall sein wird, ist eine Überführung mit der Sanität in ein Spital nötig.

## 2. *Rechtliche Grundlagen für den Betrieb der ZAS*

Die Einlieferung von Personen in die ZAS basiert auf § 25 lit. a des Polizeigesetzes (PolG, LS 550.1), wonach die Polizei eine Person in Gewahrsam nehmen darf, wenn sich diese selbst, andere Personen, Tiere oder Gegenstände ernsthaft und unmittelbar gefährdet. Ernsthaft ist eine Gefährdung dann, wenn mit grösster Wahrscheinlichkeit mit einer erheblichen Beeinträchtigung von Leib und Leben bzw. von Sachen zu rechnen ist. Die Unmittelbarkeit ist gegeben, wenn mit grösster Wahrscheinlichkeit in naher Zukunft mit einer Schädigung von Leib und Leben bzw. von Sachen zu rechnen ist.

Eine Überweisung in die ZAS – und folglich die Ausübung des polizeilichen Gewahrsams – wird nur dann vollzogen, wenn keine anderen Mittel zur Verfügung stehen und wenn aufgrund des berauschten Zustands einer Person durch Alkohol-, Rauschmittel- und/oder Medikamentenkonsum entweder eine Fremd- oder Eigengefährdungssituation gegeben ist bzw. aufgrund der Umstände von einer solchen ausgegangen werden muss. Ist eine Person ausschliesslich berauscht und liegt kein Fall von Selbst- bzw. Fremdgefährdung vor, wird diese auch nicht in Gewahrsam genommen. Eine Person, die sich fremdgefährdend verhält, aber nicht berauscht ist, erfüllt gegebenenfalls die Kriterien des polizeilichen Gewahrsams, wird jedoch nicht in die ZAS geführt.

## 3. *Statthalterentscheid in Sachen ZAS vom 16. August 2013*

Mit seinem Entscheid vom 16. August 2013 hat der Statthalter festgehalten, dass die Voraussetzung für die Gewahrsamsnahme und den Aufenthalt in der ZAS im analysierten Fall gegeben seien. Eine ausreichende gesetzliche Grundlage für die Erhebung von Gebühren für den Aufenthalt in der ZAS und die Einhaltung des Kostendeckungsprinzips hat er als gegeben festgestellt. Gleichzeitig hat er festgehalten, dass die bisher erhobenen Gebühren für die Klientinnen und Klienten zu hoch seien und diese nicht in einem vernünftigen Verhältnis zum Wert der erbrachten Leistung stehen (Verletzung des Äquivalenzprinzips). Er forderte deshalb eine Reduktion der Gebühren. Der Stadtrat akzeptierte diesen Entscheid, worauf der Vorsteher des Polizeidepartements im Einvernehmen mit dem Stadtrat die bisherigen Gebührenansätze mittels Verfügung des Polizeivorstehers reduzierte. Seit dem 17. September 2013 gelten nun folgende Gebühren:

- |   |                     |
|---|---------------------|
| – Abklärungen bis zu 1 Stunde:                | Keine Kostenaufgabe |
| – Kurzzeitaufenthalt bis zu 3 Stunden:        | Fr. 450.–           |
| – Mittlere Aufenthaltszeit (3 bis 6 Stunden): | Fr. 520.–           |
| – Langzeitaufenthalt über 6 Stunden:          | Fr. 600.–           |

## II. **Betriebsverlauf der ZAS seit 2010: positive Bilanz**

### 1. *Öffnungszeiten*

Vom März 2010 bis Ende Juni 2012 war die ZAS jeweils an den Wochenendnächten, d. h. in der Nacht vom Freitag auf Samstag und von Samstag auf Sonntag, geöffnet (22.00 Uhr bis 12.00 Uhr Folgetag). Von Anfang Juli 2012 bis Ende Dezember 2012 wurde die ZAS zusätz-

lich auch in der Nacht von Donnerstag auf Freitag betrieben. Per 1. Januar 2013 wurden die Öffnungszeiten auf alle Nächte von 22.00 Uhr bis 12.00 Uhr des Folgetages ausgedehnt. Seit dem 1. April 2013 wird zusätzlich tagsüber ein Pikettdienst ausgelöst, falls die Polizei eine Person, welche die ZAS-Kriterien erfüllt, aufgreift. Ab dem 1. April 2014 wird die ZAS aufgrund der Budgetkürzung nur noch in den Nächten Donnerstag, Freitag und Samstag von 22.00 Uhr bis 12.00 Uhr des Folgetages betrieben. Der Pikettdienst entfällt dann.

## *2. Zuständigkeiten während der Betriebsphase 2013*

In den fünf Nächten unter der Woche stehen jeweils zwei Mitarbeitende eines privaten Sicherheitsdienstes und/oder Mitarbeitende des Polizeilichen Assistenzdienstes der Stadtpolizei Zürich (nachfolgend Sicherheitsassistentin oder Sicherheitsassistent genannt) und eine Mitarbeiterin oder ein Mitarbeiter eines medizinischen Dienstleistungsunternehmens (nachfolgend medizinische Mitarbeitende genannt) im Einsatz. Geführt wird der Betrieb jeweils von einer einsatzleitenden Polizistin oder einem einsatzleitenden Polizisten der Stadtpolizei Zürich (nachfolgend EL ZAS genannt). An den Wochenendnächten wird das Personal zusätzlich durch eine Sicherheitsassistentin oder einen Sicherheitsassistenten und eine medizinische Mitarbeitende oder einen medizinischen Mitarbeitenden ergänzt.

Die Sicherheitsassistierenden führen das Eintrittsprozedere nach Weisungen der Stadtpolizei durch, überwachen die ZAS-Klientschaft während ihres Aufenthalts und sorgen für die Sicherheit der medizinischen Mitarbeitenden, wenn diese die Klientin oder den Klienten in der Zelle betreuen. Die medizinischen Mitarbeitenden gewährleisten die medizinische Betreuung, um medizinische Komplikationen während des polizeilichen Gewahrsams zu verhindern. Die/der EL ZAS trägt die Hauptverantwortung, organisiert und koordiniert den reibungslosen Betriebsablauf, entscheidet über die Einweisung sowie die Entlassung nach den gesetzlichen Vorgaben für den polizeilichen Gewahrsam und stellt die korrekte Erledigung der administrativen Arbeiten sicher. Bei minderjährigen Klientinnen und Klienten wird sip züri (eine Organisation des Sozialdepartements) aufgeboten. Sip versucht dann, mit den Obhutsberechtigten Kontakt aufzunehmen und sowohl mit den Klientinnen und Klienten als auch mit den Eltern ein Gespräch zu führen. Bei sozial desintegrierten Personen, die sich gesprächsbereit zeigen, wird die sip ebenfalls aufgeboten. Die sip-Mitarbeitenden machen bei jedem dieser Fälle eine Nachbereitung.

## *3. Zusammenarbeit mit dem Kanton*

Zwischen der Stadt Zürich und dem Kanton Zürich besteht seit dem 1. Januar 2013, zwischen der Stadt Zürich und den Gemeindepolizeien des Kantons Zürich seit dem 2. Februar 2014, eine Vereinbarung über die Zuführung von Personen durch die Kantons- bzw. Gemeindepolizei in die ZAS. Diese halten fest, dass die Polizeien Personen, die ausserhalb der Stadt Zürich aufgegriffen werden, in die ZAS einliefern dürfen, sofern die Voraussetzungen nach § 25 PolG erfüllt und Plätze verfügbar sind. Die Kantonspolizei bezahlt der Stadtpolizei für jede eingelieferte Klientin oder jeden eingelieferten Klienten eine Pauschale von Fr. 325.–, die Gemeindepolizeien Fr. 475.–. Falls die der betroffenen Person in Rechnung gestellte Gebühr nicht erhältlich ist, bezahlt die Kantonspolizei oder die Gemeindepolizei der Stadtpolizei zusätzlich die nicht erhältliche Gebühr. Die Ungleichbehandlung in der Stadt Zürich fällt somit weg: Personen, die am Hauptbahnhof von der Kantonspolizei aufgegriffen werden, werden ebenfalls in die ZAS geführt. Die Zentralisierung in der Stadt und der Agglomeration führt zudem zu einer besseren Auslastung der Infrastruktur.

## *4. Daten*

Seit der Eröffnung im März 2010 wurden bis Ende Dezember 2013 2413 Klientinnen und Klienten in der ZAS betreut. Aufgrund variierender Öffnungszeiten ist ein Jahresvergleich kaum aussagekräftig und es werden nachfolgend die Zahlen des Jahres 2013 präsentiert.

2013 wurden insgesamt 1010 Personen in der ZAS betreut (einschliesslich Pikettdienst ab April 2013). Nach Einführung des Pikettbetriebs per 1. April 2013 ergibt das durchschnittlich 21 Klientinnen und Klienten pro Woche, wobei davon knapp 50 Prozent auf die Donnerstag-, Freitag- und Samstagnächte zu liegen kommen. Die Kantonspolizei ist für rund 20 Prozent der gesamten Zuführungen verantwortlich. Etwas mehr als die Hälfte der Klientinnen und Klienten ist zwischen 18 und 34 Jahre alt, knapp 2 Prozent sind minderjährig, die überwiegende Mehrheit (rund 83 Prozent) sind männlich. Rund 40 Prozent der Klientinnen und Klienten haben ihren Wohnsitz in der Stadt Zürich, der Rest verteilt sich auf den übrigen Kanton Zürich (30 Prozent), die übrigen Kantone, das Ausland oder einen unbekanntem Wohnsitz.  $\frac{3}{4}$  der zugeführten Personen werden aufgrund ihres fremdgefährdenden Verhaltens (teilweise gekoppelt mit strafprozessualen Haftgründen) in die ZAS gebracht. In  $\frac{1}{4}$  aller Fälle handelt es sich um eine unmittelbare und ernsthafte Eigengefährdung. Die meisten Klientinnen und Klienten müssen 3 bis 6 Stunden (30 Prozent) bzw. 6 bis 9 Stunden (35 Prozent) in der ZAS ausgenüchtert werden. Die übrigen Personen blieben zwischen 1 und 3 oder 9 bis maximal 24 Stunden in der ZAS. In 60 Prozent aller in der ZAS zu betreuenden Personen wird die Polizei durch Dritte (Security in einem Nachtclub, Nachbarinnen und Nachbarn, VBZ-Chauffeusen und -Chauffeure usw.) benachrichtigt.

##### 5. Bilanz nach knapp vier Jahren ZAS-Betrieb

Nach knapp vier Jahren ZAS-Pilotbetrieb lässt sich sagen: Die Zentralisierung der Betreuung von berauschten Personen hat sich vollumfänglich bewährt. Die Sicherheit der Klientinnen und Klienten hat sich im Vergleich zu den Ausnüchterungen auf den Regionalwachen der Stadtpolizei deutlich erhöht. Während der Pilotphase ist es aus medizinischer Sicht zu einigen kritischen Ereignissen (Schädel-/Hirntrauma, akut aufgetretene neurologische, kardiale Veränderungen usw.) gekommen; insgesamt kam es in knapp 7 Prozent aller ZAS-Fälle zu Spitaleinweisungen. Ohne regelmässige medizinische Überwachung hätten in den genannten Fällen rasch lebensbedrohliche Situationen resultieren können. Ob diese Ereignisse bei Ausnüchterungen in den Regionalwachen ohne medizinische Überwachung festgestellt worden wären, ist mehr als fraglich.

Die Pilotphase hat auch gezeigt, dass die ZAS dringend nötig ist, um die Polizei (also die Wachen und die Frontpolizistinnen und -polizisten), die Notfallaufnahmen der Spitäler und die Sanität zu entlasten. Rückmeldungen der Sanität und der Spitäler weisen darauf hin, dass mit der Einführung des ZAS-Betriebs die Aggressionsfälle auf der Notfallaufnahme deutlich zurückgegangen sind. Es ist davon auszugehen, dass dies unter anderem mit der Inbetriebnahme der ZAS in Zusammenhang steht. Die Leitungen der städtischen Notfallaufnahmen, des Rettungsdienstes von Schutz & Rettung Zürich sowie der Stadtpolizei sind sich deshalb einig: Der ZAS-Betrieb ist etabliert, die Abläufe sind eingespielt und die Einstellung des Betriebs würde zu erheblichen operativen Problemen führen. Eine Rückkehr zum Prozessablauf vor Einführung der ZAS mit Ausnüchterungen auf den Regionalwachen ohne medizinische Betreuung oder im Spital mit entsprechend aufwendigem Sicherheitsdispositiv ist somit nicht vertretbar.

Die Gewahrsamnahme von Personen, die sich oder andere durch ihr Verhalten unmittelbar und ernsthaft gefährden, ist von Gesetzes wegen eine Aufgabe der Polizei und sie hat eine Garantenstellung gegenüber diesen Personen. Diese Aufgabe hat sie bereits vor Inbetriebnahme der ZAS ausgeführt. Vor Einführung der ZAS mussten die Polizistinnen und Polizisten aber eine Tätigkeit übernehmen, für die sie nicht ausgebildet sind. Sie mussten sich nämlich um die Personen kümmern, die unter Einfluss von Alkohol-, Rauschmittel- und/oder Medikamentenkonsum auf den Regionalwachen in Gewahrsam waren. Die medizinischen Risiken einer Ausnüchterung kann die Polizistin oder der Polizist jedoch nicht mehr tragen.

Dass in der ZAS auch wirklich nur diejenigen Personen gemäss den bestehenden gesetzlichen Rahmenbedingungen betreut werden, zeigt folgender Umstand: Die jährliche Anzahl Klientinnen und Klienten ist nicht so hoch wie Ende 2011 noch prognostiziert (vgl. Weisung ZAS+, GR Nr. 2011/435). Dies hat insbesondere damit zu tun, dass die Frontpolizistinnen und -polizisten geschult wurden und wissen, welche Fälle tatsächlich in der ZAS betreut werden müssen (ernsthafte und unmittelbare Eigen- und/oder Fremdgefährdung in berauschem Zustand gemäss § 25 lit a. PolG). Ein wichtiger Faktor ist zudem die Tatsache, dass die zugeführten Personen ein zweites Mal durch eine erfahrene Polizistin oder einen erfahrenen Polizisten der ZAS begutachtet werden und in der ZAS über die definitive Einweisung sowie die Entlassung nach den gesetzlichen Vorgaben für den polizeilichen Gewahrsam entschieden wird.

Die Betreuung von renitenten Personen im Spital würde aus betrieblicher Sicht wenig Sinn machen. Im Gegensatz zur ZAS ist die Spital-Infrastruktur überhaupt nicht auf renitente Patientinnen und Patienten ausgerichtet. Die räumliche Trennung von anderen Personen ist bei den beengten Platzverhältnissen in den Notfallaufnahmen schwierig. Dies würde zur Unterversorgung der restlichen – teilweise schwerkranken – Patientinnen und Patienten auf den Notfallstationen führen. Auf den Notfallaufnahmen gibt es für die intensive Betreuung renitenter Personen zu wenig Personal; zusätzliches Fachpersonal ist kaum rekrutierbar. Die psychische Belastung für das Spital- und Sanitätspersonal, aber auch für schwerkranke Patientinnen und Patienten durch aggressive Alkohol- oder anderweitig Berauschte, würde zusätzlich steigen. Zur Verringerung der negativen Auswirkungen im Spital müsste die Polizei in den meisten Fällen die Bewachung im Spital sicherstellen. Zusätzlich müsste ein privater Sicherheitsdienst in allen Spitälern auf städtischem Grund aufgeboten werden; dies zeigen Erfahrungen anderer Städte, die keine ZAS haben. Die Anzahl Sanitätstransporte würde sich massiv erhöhen, was die schwierige Personalsituation der Sanität zusätzlich belastet.

### **III. Betriebskonzept einer zukünftigen Zürcher Ausnüchterungs- und Betreuungsstelle (ZAB)**

Aufgrund der Tatsache, dass die medizinische Sicherheit von Personen in der ZAS jederzeit gewährleistet ist, die ZAS für viele städtische Mitarbeitende und Stellen eine grosse Entlastung darstellt und sich als gut funktionierender Betrieb etabliert hat, ist der Stadtrat der Ansicht, dass der Betrieb definitiv institutionalisiert werden soll.

#### *1. Aufgabe und Zweck*

Der Zweck einer zukünftigen ZAB besteht darin, berauschte Personen (Alkohol, andere Rausch- und/oder Betäubungsmittel), die sich oder andere gemäss § 25 lit. a PolG ernsthaft und unmittelbar gefährden, in polizeilichen Gewahrsam zu nehmen und bis zu ihrer Entlassung unter professioneller medizinischer und sicherheitstechnischer Aufsicht zu betreuen und auszunüchtern. Die Sicherheitskosten für einen Aufenthalt in der ZAB werden nach dem Verursacherprinzip und unter Berücksichtigung des Kosten- sowie des Äquivalenzprinzips weiterverrechnet. Auch die nach Strafprozessordnung vom 5. Oktober 2007 verhafteten und berauschten Personen sollen bis zur Einvernahmefähigkeit in der ZAS ausgenüchtert werden.

Die ZAB soll des Weiteren bei Bedarf ihre medizinischen Dienstleistungen ausbauen. Insbesondere geht es dabei um die Abklärung von fürsorgerischen Unterbringungen (FU). Es handelt sich hierbei um psychisch auffällige Personen, die von der Stadtpolizei aufgegriffen werden. Die Stadtpolizei bietet in solchen Fällen eine Ärztin oder einen Arzt auf, die die Person untersucht und allenfalls eine fürsorgerische Unterbringung verfügt. Dies geschieht im Moment noch auf den Regionalwachen der Stadtpolizei. Von Anfang April 2013 bis Ende Juli 2013 wurden diese Fälle versuchsshalber in die ZAS geführt, wo sie ärztlich untersucht wurden. Es gelang jedoch noch nicht, die bestehenden polizeilichen Abläufe und Prozesse

dahingehend zu ändern, dass durch diese Zentralisierung ein Effizienzgewinn erzielt werden konnte. Der Pilotversuch wurde deshalb abgebrochen. Die Zentralisierungsbemühungen werden jedoch in der ZAB wieder aufgenommen, da grundsätzlich die jährlich rund 385 Personen, bei welchen eine FU zu prüfen ist, bis zum Eintreffen einer Ärztin oder eines Arztes in der ZAB besser überwacht werden können als auf den Regionalwachen und damit zu einer weiteren Entlastung der Regionalwachen führt.

Eine intensive Überprüfung während der Pilotphase hat zudem ergeben, dass weitere medizinische Dienstleistungen der Polizei wie Blut- und Urinproben nach wie vor dezentral auf den Regionalwachen erbracht werden sollen. Eine Zentralisierung ist diesbezüglich nicht sinnvoll.

## *2. Organisation*

Die ZAB soll weiterhin gemeinsam durch die Stadtpolizei und die Städtischen Gesundheitsdienste (SGD) betrieben werden, wobei die SGD die medizinischen Dienstleistungen verantworten. Auch in Zukunft wird ein Teil der Aufgaben, insbesondere jene der medizinischen Betreuung, an Dritte vergeben. Hierfür wird eine Submission mit einem klaren Kriterienkatalog durchgeführt. Die (Nach-)Betreuung von minderjährigen Klientinnen und Klienten bzw. gesprächsbereiten sozial desintegrierten Personen übernehmen weiterhin Mitarbeitende von sip. Eine Zusammenarbeit mit der Kantons- und den Gemeindepolizeien wird weiterhin angestrebt.

## *3. Betriebszeiten und Personalschlüssel*

Die zukünftige ZAB soll jede Nacht von 22.00 Uhr bis 12.00 Uhr des Folgetages geöffnet sein. Das Betriebskonzept sieht vor, dass jeweils eine Polizistin oder ein Polizist als Einsatzleiterin oder Einsatzleiter (EL ZAB), zwei Sicherheitsassistentinnen oder Sicherheitsassistenten sowie eine medizinische Mitarbeiterin oder ein medizinischer Mitarbeitender vor Ort sind. Betreffend Sicherheitsassistenz ist vorgesehen, dass von 22.00 Uhr bis 05.30 Uhr Folgetag der Polizeiliche Assistenzdienst PAD der Stadtpolizei eingesetzt wird und von 05.30 Uhr bis 12.00 Uhr Mitarbeitende eines privaten Sicherheitsdienstes. Bei Auslösung eines Piketts tagsüber (also von 12.00 Uhr bis 22.00 Uhr) werden eine Polizistin oder ein Polizist und zwei Mitarbeitende des PAD aus dem regulären Dienst sowie eine medizinische Mitarbeiterin oder ein medizinischer Mitarbeitender aufgeboden und übernehmen die Betreuung der Klientin oder des Klienten in der ZAB.

Dieses Betriebskonzept lässt sich mit den vom ehemaligen VRZ übernommenen 2,4 Polizeistellen und den 4,0 PAD-Stellen sowie den für die ZAS-Pilotphase befristeten 1,5 Polizeistellen bewerkstelligen. Die 1,5 Polizei-Stellen müssten also per 1. April 2015 definitiv in den Stellenplan aufgenommen werden. Dass ein Teil der Sicherheitsleistungen durch eine private Sicherheitsfirma abgedeckt wird, ist in erster Linie eine Ressourcenfrage. Im Polizeiorganisationsgesetz § 5 Abs. 2 (POG, 551.1) ist festgehalten, dass die Betreuung bereits arretierter Personen durch beauftragte Dritte erfolgen darf.

Für eine kontrollierte Überwachung einer berauschten Person braucht es spezifisch ausgebildetes medizinisches Fachpersonal. Im Pilotbetrieb hat sich gezeigt, dass die Abdeckung mit externem Personal fachlich optimal, mit der erforderlichen Flexibilität bezüglich Pikettstunden und zudem kostengünstig geleistet werden kann. Den SGD ist es nicht möglich, diese Leistungen in der geforderten Qualität, Quantität und Flexibilität zu einem vergleichbaren Preis zu erbringen.

## IV. Kosten

### 1. Betriebskosten

Folgende Aufstellung zeigt die Kostenberechnung für den Betrieb einer ZAB zu den unter Punkt III dargelegten Betriebszeiten und dem Personalschlüssel sowie einer zu erwartenden Auslastung von jährlich rund 1000 Klientinnen und Klienten (davon 200 Zuführungen der Kantonspolizei). Allfällige Zuführungen von Gemeindepolizeien sind in dieser Hochrechnung nicht enthalten, da über die Anzahl dieser Zuführungen noch keine Aussage gemacht werden kann. Die Betriebserträge sind seitens Stadtpolizei mit den am 17. September 2013 erlassenen neuen Gebührensätzen gerechnet, bei einem zu erwartenden Inkassoausfall von rund 40 Prozent. Die medizinischen Kosten werden den Krankenversicherern momentan noch gemäss gültigem Tarifvertrag mit dem Verband santésuisse mit Fr. 90.– in Rechnung gestellt. Die SGD wird für die ZAB inskünftig ihre medizinischen Leistungen auf die Abrechnung gemäss Tarmed (schweizweit gültiges Tarifsysteem im ambulanten Bereich) umstellen und damit höhere Einnahmen haben (rund Fr. 160.– pro Klientin oder Klient). Es ist davon auszugehen, dass rund 90 Prozent bezahlt werden.

Hochrechnung jährliche Kosten ZAB-Betrieb bei 1000 Fällen (davon 200 durch Kantonspolizei zugeführt) in Franken.

	Interner Aufwand* in Fr.	Externe Kosten in Fr.		Total in Fr.
	Stapo	Sicherheit	Medizin	
Personalaufwand 7-Tage-Betrieb (Nacht)	647 000	280 000	359 000	
Personalaufwand 7-Tage-Betrieb (Pikett tagsüber)	167 000		91 000	
Total Personalaufwand	814 000	280 000	450 000	1 544 000
Miete einschl. Amortisationskosten Umbau Stapo				185 000
Sachaufwand Medizin SGD				24 000
<b>Total Betriebsaufwand</b>				<b>1 753 000</b>
Zu erwartender Ertrag aus Kostenverrechnung bei der Stapo einschl. Abschreibungen**				-398 000
Zu erwartender Ertrag aus Kostenverrechnung bei den SGD einschl. Abschreibungen				-144 000
<b>Total Nettoaufwand Stadt</b>				<b>1 211 000</b>

\* bewilligte Stellen (davon 1,5 Stellen noch zu bewilligen)

\*\* berechnet aus den drei Gebührenansätzen sowie der Pauschale der Kantonspolizei von Fr. 325.–

Die Gesamtbetriebskosten für einen Fall betragen somit rund Fr. 1750.– brutto und Fr. 1210.– netto. Würde die ZAB jedoch nicht institutionalisiert, müssten die Personen in den fünf Notfallstationen der Spitäler Waid, Triemli, USZ, Hirslanden und Zollikerberg ausgenüchert werden. Dies hätte auch höhere Kosten für die Stadt zur Folge: Ein Ausnüchterungsfall im Spital würde bei einer konservativen Berechnung durchschnittlich rund Fr. 2940.– brutto kosten. Nach Abzug der Verrechnungen an die Krankenkasse würden sich noch Fr. 1810.– netto pro Fall ergeben. Insbesondere die höheren Sicherheitsleistungen seitens Spitäler und die vermehrten Polizeieinsätze in allen Spitälern treiben die Kosten in die Höhe.

### 2. Investitionskosten

Der Zellenbau im Amtshaus I wurde Anfang 2010 mit minimalen Änderungen so gestaltet, dass provisorisch eine ZAS betrieben werden konnte. In einer Machbarkeitsstudie wurde der Standort Sihlquai 244/252 abgeklärt. Die Umbaukosten für den Betrieb und die zusätzlich anfallenden Kosten für die Instandsetzung des Gebäudes waren unverhältnismässig hoch, weshalb von diesem Standort abgesehen wurde. Auch nach vier Jahren Suche und etlichen Abklärungen konnten keine alternativen Räumlichkeiten für den Betrieb einer ZAB gefunden werden.

Es wurde entschieden, eine ZAB im Amtshaus I zu prüfen. Die bestehenden Räumlichkeiten im Amtshaus I entsprechen nicht den Anforderungen an übliche Arbeitsplätze (enge Platzverhältnisse, zu wenig Tageslicht, ungenügende Lüftung usw.). Die Realisierung einer ZAB erfordert deshalb bauliche Anpassungen, die im Rahmen der Projektierung geprüft wurden. Im Wesentlichen geht es um folgende Massnahmen:

- Bereitstellen der Räumlichkeiten für das medizinische Personal
- Optimierung der Arbeitsbedingungen im Bereich Sicherheit
- Bereitstellung eines kleinen Aufenthaltsbereichs für das Personal (hierfür werden zwei Zellen umgebaut)
- Kleinere Anpassungen der Ausnüchterungsräume zur Verminderung der Verletzungsgefahr, Erhöhung der Vandalensicherheit und optimalen Reinigung
- Sanierung der Lüftung

### 2.1 Bauprojekt

Das von Cubus Architekten, Zürich, ausgearbeitete Projekt sieht hauptsächlich die Erneuerung der veralteten Gebäudetechnik, die Schaffung eines kleinen Aufenthaltsbereichs für das Personal sowie eine erhöhte Sicherheit bei Vandalismus vor.

Die Abluftkanäle weisen einen für die erforderliche Luftmenge zu kleinen Querschnitt auf. Die Folge ist ein Überdruck in den Zellen und eine schlechte Luftqualität in sämtlichen Räumen. Um dies zu beheben, müssen die unter dem Korridorboden eingebauten Kanäle ausgebaut und, mit grösserem Querschnitt, am selben Ort wieder neu eingebaut werden. Hierzu müssen der aus einer massiven Betonplatte bestehende Boden komplett ausgebaut und der asbestbelastete Bodenbelag fachgerecht entsorgt werden. Anschliessend wird ein neuer, mit Serviceöffnungen ausgestatteter Hohlboden eingebaut. Die zusätzliche Abluftmenge wird neu über den Installationsschacht, der sich neben dem Warenlift befindet, über das Dach geführt. Die Sicherheitstechnik (Brandmelder, Überwachung, Alarmanlagen) wird den Standards der Stadtpolizei angepasst.

Zwei Zellen und der Korridor werden zu einem Aufenthaltsraum mit Teeküche zusammengelgt. Hierzu werden die tragenden Wände entfernt und die Decke mit Stahlträgern unterfangen.

### 2.2 Kosten

Gemäss detailliertem Kostenvoranschlag der Projektverfassenden ist für die Instandsetzung mit Ausgaben von Fr. 1 265 000.– (einschliesslich Mehrwertsteuer und Reserven) zu rechnen. Dieser Betrag setzt sich wie folgt zusammen (in Franken):

Vorbereitungsarbeiten	172 000
Gebäude	756 000
Umgebung	0
Betriebseinrichtungen	50 000
<u>Baunebenkosten</u>	<u>122 000</u>
Erstellungskosten	1 100 000
Zuschlag Bauherrschaft	55 000
<u>Unvorhergesehenes</u>	<u>110 000</u>
Gesamtanlagekosten	1 265 000

Stichtag der Preise: 1. April 2013

Durch die teils vorhandene Infrastruktur können die Baukosten für eine ZAB optimiert werden. Der Standort in der City ist zudem optimal gelegen. Ins Gewicht fallen insbesondere die Kosten für die Lüftungssanierung (behördliche Auflagen einschliesslich Asbestsanierung von



rund Fr. 285 000.–). Mit dem Verzicht auf den Ausbau von drei Putz- und Werkstattträumen zu Zellen konnten Einsparungen von Fr. 210 000.– erzielt werden.

### 2.3 Termine

Vorgesehener Baubeginn ist Mitte September 2014. Bauende ist Mitte März 2015.

## V. Etablierung der Einrichtung mittels gesetzlicher Grundlage

Gemäss Art. 41 lit I der Gemeindeordnung der Stadt Zürich steht dem Gemeinderat der Erlass von Verordnungen von allgemeiner Wichtigkeit zu. Kriterien für die allgemeine Wichtigkeit können die Anzahl der Betroffenen, die politische Umstrittenheit und die finanziellen Auswirkungen einer Regelung sein (vgl. Saile/Burgherr/Loretan, Verfassungs- und Organisationsrecht der Stadt Zürich, Zürich 2009, RZ 288). Diese Voraussetzungen sind für den Betrieb einer ZAB alle erfüllt, weshalb der Stadtrat dem Gemeinderat die Verordnung über die ZAB unterbreitet. Die Verordnung regelt den Zweck, die Organisation, die Zusammenarbeit und die Kostenverrechnung.

### Verordnung über die Zürcher Ausnüchterungs- und Betreuungsstelle (ZAB)

(Gemeinderatsbeschluss vom ...)

Der Gemeinderat erlässt gestützt auf § 74 des Gemeindegesetzes vom 6. Juni 1926 (LS 131.1) in Verbindung mit Art. 41 lit. I der Gemeindeordnung der Stadt Zürich vom 26. April 1970 (AS 101.100) folgende Verordnung:

#### Art. 1 Zweck

<sup>1</sup> Die Zürcher Ausnüchterungs- und Betreuungsstelle (ZAB) bezweckt, berauschte Personen, die sich oder andere gemäss § 25 lit. a Polizeigesetz vom 23. April 2007 ernsthaft und unmittelbar gefährden, unter sicherheitstechnischer und medizinischer Aufsicht zu betreuen und auszunüchtern. Der Stadtrat führt zu diesem Zweck im Rahmen der mit dem Budget bewilligten Mittel die ZAB.

<sup>2</sup> In der ZAB können nach Strafprozessordnung vom 5. Oktober 2007 verhaftete und berauschte Personen bis zur Einvernahmefähigkeit ausgenüchtert werden.

<sup>3</sup> In der ZAB können auch Personen aufgenommen werden, die gemäss § 25 lit. b Polizeigesetz vom 23. April 2007 voraussichtlich der fürsorglichen Hilfe bedürfen.

#### Art. 2 Organisation

<sup>1</sup> Die Stadtpolizei betreibt in Zusammenarbeit mit den Städtischen Gesundheitsdiensten die ZAB.

<sup>2</sup> Mit der Durchführung der Betreuung können Dritte beauftragt werden. Polizeiliche Zwangsmassnahmen bleiben jedoch den Polizeiangehörigen vorbehalten.

<sup>3</sup> Der Stadtrat erlässt für die Organisation ein Betriebsreglement.

#### Erläuterung:

*Abs. 1: Die Hand in Hand gehende sicherheitstechnische und medizinische Betreuung und Überwachung in der ZAB ist zentral, weshalb ein gemeinsamer Betrieb durch die Stadtpolizei und die Städtischen Gesundheitsdienste Sinn macht. Da es sich bei der Betreuung in der ZAB um einen polizeilichen Gewahrsam im Sinne von §§ 25 bis 27 PolG handelt, obliegt die Einsatzleitung einem Polizeiangehörigen.*

*Abs. 2: Gemäss § 5 Abs. 2 Polizeiorganisationsgesetz (POG, LS 551.1) kann die Betreuung von bereits arretierten Personen durch Hilfskräfte und beauftragte Dritte erfolgen. Polizeiliche Zwangsmassnahmen bleiben den Angehörigen der Polizei vorbehalten.*

*Abs. 3 Die Betriebszeiten und organisatorische Massnahmen beeinflussen den Betriebsrahmen der ZAB wesentlich, weshalb sie vom Stadtrat festzulegen sind, damit auch umgehend auf Veränderungen reagiert werden kann.*

#### Art. 3 Zusammenarbeit

Gegen entsprechende Abgeltung können auch andere Zürcher Polizeikorps Personen im Sinne von Art. 1 in die ZAB zuführen, soweit Plätze verfügbar sind und die ZAB die geeignete Institution für die Durchführung der Betreuung ist. Die Vorsteherin oder der Vorsteher des Polizeidepartements kann mit interessierten Gemeinwesen Vereinbarungen abschliessen.

Erläuterung:

Gemäss § 3 Abs. 1 und § 24 POG kann die Stadt Zürich im Polizeibereich mit dem Kanton und anderen Gemeinden zusammenarbeiten und sie unterstützen sich gegenseitig bei der Aufgabenerfüllung. Eine Zusammenarbeit macht im vorliegenden Fall Sinn, da nicht jedes Zürcher Gemeinwesen eine eigene Betreuungsinstitution aufbauen kann. Mit der von den anderen Gemeinwesen zu leistenden Abgeltung können die städtischen Betriebskosten reduziert werden.

Art. 4 Kostenverrechnung

<sup>1</sup> Für den Aufenthalt in der ZAB nach Art. 1 Abs. 1 verrechnet die Stadtpolizei der zugeführten Person gestützt auf § 58 Abs. 1 lit. b Polizeigesetz vom 23. April 2007 folgende Kostenpauschale für die Sicherheitsdienstleistungen:

- |   |           |
|---|-----------|
| a. Abklärungen bis zu einer Stunde:                     | keine     |
| b. Kurzaufenthalt bis zu drei Stunden:                  | Fr. 450.– |
| c. Mittlere Aufenthaltszeit von drei bis sechs Stunden: | Fr. 520.– |
| d. Langzeitaufenthalt über sechs Stunden:               | Fr. 600.– |

<sup>2</sup> Dieser Tarif kann durch die Polizeivorsteherin oder den Polizeivorsteher jeweils der Teuerung angepasst werden, wenn diese seit der letzten Anpassung um mindestens 5 Prozent vom Zürcher Index der Konsumentenpreise abweicht.

<sup>3</sup> Der Aufwand für darüber hinausgehende, nichtpolizeiliche Massnahmen während des Aufenthalts in der ZAB, insbesondere medizinische Leistungen, werden durch die betreffende Leistungserbringerin oder den betreffenden Leistungserbringer losgelöst von der Pauschale gemäss Absatz 1 in Rechnung gestellt.

Erläuterung:

Abs. 1: Grundsätzlich nimmt die Polizei eine staatliche Aufgabe wahr, deren Erfüllung mit allgemeinen Staatsmitteln finanziert wird. Dazu gehört die polizeiliche Grundversorgung. Gemäss § 58 Abs. 1 lit. b PolG kann die Polizei jedoch von der Verursacherin oder dem Verursacher eines Polizeieinsatzes Kostenersatz verlangen, wenn diese oder dieser vorsätzlich oder grobfahrlässig gehandelt hat. Grundsätzlich ist davon auszugehen, dass Personen ihren berauschten Zustand bzw. eine damit im Zusammenhang stehende Selbst- oder Fremdgefährdung und somit auch den dadurch notwendig werdenden Polizeieinsatz samt Betreuung in der ZAB gemäss § 25 lit. a PolG mindestens grobfahrlässig herbeiführen. Bei Personen, die gemäss § 25 lit. b PolG voraussichtlich der fürsorglichen Hilfe bedürfen, liegt von vornherein kein vorsätzliches oder grobfahrlässiges Handeln vor, weshalb diesen Personen keine Polizeikosten verrechnet werden. Bei den nach Strafprozessordnung verhafteten Personen gelten die Regeln über die Untersuchungskosten nach Art. 412 ff der Strafprozessordnung.

Die Vorhalte- und Grundleistungen der ZAB werden vollständig durch die kostenlose polizeiliche Grundversorgung abgedeckt sein. Dieser Aufwand kann daher nicht weiterverrechnet werden.

Die nachfolgende Berechnung basiert auf den durchschnittlichen Kosten, den die einzelne Klientin bzw. der einzelne Klient vor Ort pro Zeiteinheit ohne Vorhalte- und Grundleistungen der ZAB verursacht hat, womit das Kostendeckungs- und das Äquivalenzprinzip eingehalten sind:

<b>Pauschale Kostenfaktoren:</b>	<b>Durchschnitt/Klient/-in in Fr.:</b>
Eintritt	220
Aufenthalt bis 3 Stunden Personalaufwand im Bereich Sicherheit (Betreuung/Überwachung)	100
Austritt/Nachbearbeitung	120
Sachaufwand	10
<b>Grundleistung bis zu 3 Stunden</b>	<b>450</b>
Weiterer Aufenthalt bis 3 Stunden Personalaufwand (Betreuung/Überwachung)	70
<b>Grundleistung 3 bis 6 Stunden</b>	<b>520</b>
Weiterer Aufenthalt Personalaufwand (Betreuung/Überwachung)	80
<b>Grundleistung über 6 Stunden</b>	<b>600</b>

Abs. 2: Zur Klarheit wird darauf hingewiesen, dass die Kostenpauschale gemäss Absatz 1 lediglich die polizeilichen bzw. die sicherheitstechnischen Aufgaben abdeckt. Darüber hinausgehende Massnahmen im Rahmen des Aufenthalts in der ZAB, namentlich medizinische Leistungen, sind unabhängig davon kostenpflichtig. Sie werden vom betreffenden medizinischen Leistungserbringer nach Massgabe des KVG und der Leistungsverordnung zum KVG (KLV) losgelöst von der polizeilichen Pauschale verrechnet.

Art. 5 Inkraftsetzung

Der Stadtrat setzt diese Verordnung in Kraft.

## **VI. Durchführung Regulierungsfolgenabschätzung (RFA)**

Es ist keine RFA durchzuführen, da von der vorliegenden Verordnung keine KMU betroffen sind. Adressatinnen oder Adressaten der Verordnung sind nämlich ausschliesslich Privatpersonen und die Verwaltung.

## **VII. Budgetnachweis und Zuständigkeit**

Die Baukosten sind im Budget 2014 der Immobilien-Bewirtschaftung eingestellt. Das Vorhaben ist im Aufgaben- und Finanzplan 2014–2017 berücksichtigt.

Bei den Baukosten für den Umbau der ZAB-Räumlichkeiten handelt es sich um einen Objektkredit. Gemäss Art. 39 lit. b der Geschäftsordnung des Stadtrates (GeschO STR, AS 172.100) ist der Stadtrat zuständig für einmalige budgetierte neue Ausgaben für einen bestimmten Zweck in der Höhe von 1 bis 2 Millionen Franken.

**Dem Gemeinderat wird beantragt:**

**Es wird folgende Verordnung über die Zürcher Ausnüchterungs- und Betreuungsstelle (ZAB) erlassen:**

Verordnung über die Zürcher Ausnüchterungs- und Betreuungsstelle (ZAB)  
(Gemeinderatsbeschluss vom ...)

Der Gemeinderat erlässt gestützt auf § 74 des Gemeindegesetzes vom 6. Juni 1926 (LS 131.1) in Verbindung mit Art. 41 lit. I der Gemeindeordnung der Stadt Zürich vom 26. April 1970 (AS 101.100) folgende Verordnung:

### **Art. 1 Zweck**

<sup>1</sup> Die Zürcher Ausnüchterungs- und Betreuungsstelle (ZAB) bezweckt, berauschte Personen, die sich oder andere gemäss § 25 lit. a Polizeigesetz vom 23. April 2007 ernsthaft und unmittelbar gefährden, unter sicherheitstechnischer und medizinischer Aufsicht zu betreuen und auszunüchtern. Der Stadtrat führt zu diesem Zweck im Rahmen der mit dem Budget bewilligten Mittel die ZAB.

<sup>2</sup> In der ZAB können nach Strafprozessordnung vom 5. Oktober 2007 verhaftete und berauschte Personen bis zur Einvernahmefähigkeit ausgenüchtert werden.

<sup>3</sup> In der ZAB können auch Personen aufgenommen werden, die gemäss § 25 lit. b Polizeigesetz vom 23. April 2007 voraussichtlich der fürsorgerischen Hilfe bedürfen.

### **Art. 2 Organisation**

<sup>1</sup> Die Stadtpolizei betreibt in Zusammenarbeit mit den Städtischen Gesundheitsdiensten die ZAB.

<sup>2</sup> Mit der Durchführung der Betreuung können Dritte beauftragt werden. Polizeiliche Zwangsmassnahmen bleiben jedoch den Polizeiangehörigen vorbehalten.

<sup>3</sup> Der Stadtrat erlässt für die Organisation ein Betriebsreglement.

### **Art. 3 Zusammenarbeit**

Gegen entsprechende Abgeltung können auch andere Zürcher Polizeikorps Personen im Sinne von Art. 1 in die ZAB zuführen, soweit Plätze verfügbar sind und die ZAB die geeignete Institution für die Durchführung der Betreuung ist. Die Vorsteherin oder der Vorsteher des Polizeidepartements kann mit interessierten Gemeinwesen Vereinbarungen abschliessen.

### **Art. 4 Kostenverrechnung**

<sup>1</sup> Für den Aufenthalt in der ZAB nach Art. 1 Abs. 1 verrechnet die Stadtpolizei der zugeführten Person gestützt auf § 58 Abs. 1 lit. b Polizeigesetz vom 23. April 2007 folgende Kostenpauschale für die Sicherheitsdienstleistungen:

a. Abklärungen bis zu einer Stunde:	keine
b. Kurzaufenthalt bis zu drei Stunden:	Fr. 450.–
c. Mittlere Aufenthaltszeit von drei bis sechs Stunden:	Fr. 520.–
d. Langzeitaufenthalt über sechs Stunden:	Fr. 600.–

<sup>2</sup> Dieser Tarif kann durch die Polizeivorsteherin oder den Polizeivorsteher jeweils der Teuerung angepasst werden, wenn diese seit der letzten Anpassung um mindestens 5 % vom Zürcher Index der Konsumentenpreise abweicht.

<sup>3</sup> Der Aufwand für darüber hinausgehende, nichtpolizeiliche Massnahmen während des Aufenthalts in der ZAB, insbesondere medizinische Leistungen, werden durch die betreffende Leistungserbringerin oder den betreffenden Leistungserbringer losgelöst von der Pauschale gemäss Absatz 1 in Rechnung gestellt.

#### **Art. 5 Inkraftsetzung**

Der Stadtrat setzt diese Verordnung in Kraft.

**Die Berichterstattung im Gemeinderat ist dem Vorsteher des Polizeidepartements sowie der Vorsteherin des Gesundheits- und Umweltdepartements übertragen.**

Im Namen des Stadtrats

die Stadtpräsidentin

**Corine Mauch**

die Stadtschreiberin

**Dr. Claudia Cuche-Curti**