



## Der Stadtrat an den Gemeinderat

1. September 2021

GR Nr. 2021/26

### **Motion der Grüne- und AL-Fraktionen betreffend Zentrale Ausnüchterungs- und Betreuungsstelle (ZAB), Ansiedlung in unmittelbarer räumlicher Nähe zu einem Stadt- oder zum Universitätsspital, Ablehnung**

Sehr geehrter Herr Präsident  
Sehr geehrte Damen und Herren

Am 20. Januar 2021 reichten die Grüne- und AL-Fraktionen folgende Motion, GR Nr. 2021/26 ein:

Der Stadtrat wird beauftragt, dem Gemeinderat eine kreditschaffende Weisung zu unterbreiten, welche darauf hinführen soll, dass die Zentrale Ausnüchterungs- und Betreuungsstelle (ZAB) zukünftig in unmittelbarer räumlicher Nähe an eines der Stadtspitäler oder allenfalls ans USZ angeschlossen wird.

Begründung:

Der tragische Zwischenfall, welcher sich am 19. Dezember 2020 in der ZAB ereignete und einem 43-jährigen Mann das Leben kostete, hat allen die strukturellen Defizite dieser Institution vor Augen geführt. Aufgrund einer fragwürdigen Triage landen in der ZAB verhaltensauffällige Menschen, die meistens eine oder mehrere Substanzen zu sich genommen haben. Hierbei wird der Zustand der Inhaftierten nicht dauernd und nur unzureichend überprüft. In den polizeilichen Räumlichkeiten verfügt das zuständige Gesundheitspersonal der Firma Oseara AG nämlich nicht über die genügende Infrastruktur hierzu. In vielen Fällen ist das ein medizinischer Blindflug, welcher sowohl für alle mehr oder weniger gut endet.

In seltenen, jedoch nicht komplett auszuschliessenden Fällen können intoxikierte Personen plötzlich in eine gesundheitliche Notsituation kommen und auch daran versterben. Bei einem solchen Ereignis ist das ZAB-Gesundheitspersonal momentan nicht genügend ausgerüstet und daher dazu gezwungen – wie im genannten Fall geschehen – die Notärzt/innen von Schutz & Rettung herbeizurufen. Auch wenn dieser Dienst in der Stadt grundsätzlich gut und effektiv funktioniert, geht bis zu dessen Ankunft in den ZAB-Räumlichkeiten wertvolle und unter Umständen lebensrettende Zeit verloren.

Dieses strukturelle Risiko lässt sich beseitigen, wenn das ZAB in unmittelbarer Nähe eines der Stadtspitäler oder des USZ platziert werden würde. Es besteht kein Grund dafür, weshalb die Stadt ein derartiges Gesundheitsrisiko für Menschen, denen sie zuvor ihre Freiheit entzogen hat, auf sich nehmen sollte.

Nach Art. 90 Geschäftsordnung des Gemeinderats (GeschO GR, AS 171.100) sind Motionen selbstständige Anträge, die den Stadtrat verpflichten, den Entwurf für den Erlass, für die Änderung oder für die Aufhebung eines Beschlusses vorzulegen, der in die Zuständigkeit der Gemeinde oder des Gemeinderats fällt. Lehnt der Stadtrat die Entgegennahme einer Motion ab oder beantragt er die Umwandlung in ein Postulat, hat er dies innert sechs Monaten nach Einreichung zu begründen (Art. 91 Abs. 2 GeschO GR).

Der Stadtrat lehnt aus nachstehenden Gründen ab, die Motion entgegenzunehmen:



2/5

### **Von der Stimmbevölkerung gutgeheissen**

Mit Beschluss Nr. 297 vom 27. August 2014 (GR Nr. 2014/64) hat der Gemeinderat nach eingehenden Beratungen die Verordnung über die Zürcher Ausnüchterungs- und Betreuungsstelle (ZAB) erlassen und zugleich beschlossen, die Vorlage der Volksabstimmung zu unterstellen.

In der Abstimmungszeitung zur Vorlage «Zürcher Ausnüchterungs- und Betreuungsstelle (ZAB), Erlass einer Verordnung für die definitive Einrichtung vom 30. November 2014 (GR Nr. 2014/64)» wurde bei den Investitionskosten ausdrücklich darauf hingewiesen, dass der definitive Standort der ZAB im Amtshaus I der Stadt Zürich realisiert wird. Die Stimmbevölkerung hat die Vorlage mit 66,9 Prozent Ja-Stimmen angenommen.

Gemäss Art. 2 Verordnung über die Zürcher Ausnüchterungs- und Betreuungsstelle (ZAB-Verordnung, AS 551.145) betreibt die Stadtpolizei in Zusammenarbeit mit den Städtischen Gesundheitsdiensten die ZAB (Abs. 1). Mit der Durchführung der Betreuung können Dritte beauftragt werden. Polizeiliche Zwangsmassnahmen bleiben jedoch den Polizeiangehörigen vorbehalten (Abs. 2). Der Stadtrat erlässt für die Organisation ein Betriebsreglement (Abs. 3). Gestützt darauf hat der Stadtrat das Betriebsreglement ZAB erlassen (AS 551.146).

### **Zuständigkeit des Stadtrats**

Die von der Motion verlangte kreditschaffende Weisung, welche darauf hinzielen soll, dass die ZAB zukünftig in unmittelbarer räumlicher Nähe an eines der Stadtspitäler oder allenfalls ans USZ angeschlossen wird, betrifft die Kompetenz des Stadtrats, der gemäss Art. 2 Abs. 3 ZAB-Verordnung für die Organisation der ZAB zuständig ist. Sie liegt daher nicht in der Zuständigkeit der Gemeinde oder des Gemeinderats, weshalb das Begehren nach Art. 90 Abs. 1 GeschO GR nicht motionsfähig und bereits aus formellen Gründen abzulehnen ist.

### **Zweck der ZAB**

Die ZAB bezweckt, berauschte Personen, die sich oder andere gemäss § 25 lit. a Polizeigesetz (LS 550.1) ernsthaft und unmittelbar gefährden, unter sicherheitstechnischer und medizinischer Aufsicht zu betreuen und auszunüchtern (Art. 1 ZAB). In den Regionalwachen kann die medizinische Betreuung nicht garantiert werden, und in den Notfallaufnahmen ist die Sicherheit des medizinischen Personals sowie anderer Patientinnen und Patienten nicht ausreichend gewährleistet. Die ZAB ist ein Ort, der beiden Anforderungen gerecht wird.

### **Im Betrieb bewährt**

Die ZAB ist jede Nacht von 22.00 Uhr bis 7.00 Uhr des Folgetags geöffnet. In den übrigen Zeiten wird der Betrieb mit einem Pikett aufrechterhalten. Medizinisches Fachpersonal betreut in der ZAB zusammen mit Polizistinnen und Polizisten sowie Sicherheitspersonal stark berauschte Personen, welche fremd- und/oder eigengefährdend sind. Damit sind medizinische Betreuung und polizeilicher Gewahrsam an einer zentralen Stelle zusammengeführt. In den vergangenen elf Jahren Betriebszeit (12.03.2010 bis 31.05.2021) der ZAS (Pilotbetrieb) beziehungsweise ZAB (nach definitiver Einrichtung) wurden 8072 Personen unter medizinischer Betreuung ausgenüchtert. Rund 58 Prozent aller betreuten Klientinnen und Klienten wurden primär aufgrund eines fremdgefährdenden Verhaltens in die ZAB gebracht. 28 Prozent wurden wegen unmittelbarer und ernsthafter Eigengefährdung der ZAB zugeführt. Bei knapp 14 Prozent lagen strafprozessuale Haftgründe vor.



3/5

Die Auslöser für eine ZAB-Betreuung sind vielfältig. Primär gehen sie auf eine Anzeigerstattung Dritter zurück und gründen nicht auf eine polizeilichen Initiative. In etwa drei Viertel aller Fälle wird die Polizei zur Hilfeleistung durch Privatpersonen herbeigerufen. In etwa 5 Prozent der Fälle werden die Klientinnen und Klienten von sip züri, Schutz & Rettung Zürich (SRZ) oder aus Spitälern übernommen.

Die aufgezeigten Aspekte lassen erahnen, wie vielseitig die Ausgangslage für die Mitarbeitenden der ZAB im Umgang mit berauschten und zugleich fremd- und/oder eigengefährdenden Personen ist. Entsprechend wichtig sind eingespielte Abläufe. Die bestehenden Prozesse haben sich etabliert und erlauben es, den unterschiedlichsten Situationen adäquat zu begegnen. Am bestehenden Standort hat sich bewährt, dass die im gleichen Gebäude befindliche Regionalwache der Stadtpolizei bei Bedarf rasch Unterstützung bieten kann.

### **Medizinische Betreuung**

Die hohe Qualität der medizinischen Betreuung von Personen, welche in der ZAB ausgenüchert werden müssen, ist von unbestrittener Wichtigkeit. Darum ist gemäss Art. 4 Abs. 1 Betriebsreglement ZAB medizinisch ausgebildetes Fachpersonal für die medizinische Untersuchung, Betreuung und Überwachung der Klientinnen und Klienten zuständig. Dieses Fachpersonal ist operativ der Teamleitung ZAB der Stadtpolizei unterstellt, fachlich hingegen einem ärztlichen Hintergrundpikett. Die OSEARA AG ist nach einem Submissionsverfahren seit dem 1. April 2021 die operative Leistungserbringerin für das medizinische Fachpersonal. Vorher erbrachte diese Leistung die JDMT Medical Services AG. Die Anforderungen an das zum Einsatz kommende medizinische Fachpersonal ist hoch. So sind nur (Assistenz-)Ärztinnen und Ärzte, Pflegefachpersonen mit einer Zusatzausbildung in Notfall-, Anästhesie- oder Intensivpflege, Rettungssanitäterinnen und Rettungssanitäter oder Medizinstudierende mit Bachelorabschluss zugelassen. Bei Letztgenannten ist zusätzlich eine spezifische Einsatzschulung gefordert. Derzeit beschäftigt die OSEARA AG in der ZAB überwiegend Rettungssanitäterinnen und Rettungssanitäter mit mehrjähriger Berufserfahrung. Hintergrundpikett leisten nur praktizierende Ärztinnen oder Ärzte der Allgemeinen Inneren Medizin, Anästhesistinnen und Anästhesisten oder Psychiaterinnen und Psychiater. Diese erfüllen also noch einmal höhere medizinisch fachliche Anforderungen und haben stets für das in der ZAB anwesende medizinische Fachpersonal erreichbar zu sein.

Trifft die Polizei auf eine Person, welche der ZAB zugeführt werden muss, entscheidet sie ein erstes Mal vor Ort, ob die medizinische Überwachung in der ZAB ausreicht, oder ob eine weitergehende Betreuung in einem Spital nötig ist. Zeigen sich Unsicherheiten während dieser ersten Triage, wird SRZ zur Unterstützung beigezogen. Zwischen dem 1. Januar 2017 und dem 31. Mai 2021 wurden 229 Personen von Partnerorganisationen wie SRZ, von Spitälern, aber auch durch Ärztinnen oder Ärzte medizinisch beurteilt, bevor sie durch die Polizei an die ZAB überwiesen wurden. Beim Eintritt in die ZAB findet eine Beurteilung durch das medizinische Fachpersonal statt. Spricht aus medizinischer Sicht nichts gegen eine Betreuung in der ZAB, folgt eine etwa fünfzehnminütige «Cool-down-Phase». Danach wird eine vertiefte medizinische Eintrittsuntersuchung vorgenommen. Diese beinhaltet unter anderem eine Anamneseerhebung, die Abklärung von allfälligen Verletzungen, die Erhebung der Vitalparameter (Blutdruck, Puls, Sauerstoffsättigung, Temperatur, Atemfrequenz, Blutzucker) sowie die Überprüfung der Pupillenreaktion. Der Bewusstseinszustand wird fortlaufend mittels GCS (Glasgow Coma Scale) bestimmt. Sobald sich die Klientinnen und Klienten in den zugewiesenen Aus-



4/5

nüchterungsräumen befinden, werden sie durchgehend mittels Kameras überwacht (Art. 7 Betriebsreglement ZAB). Zudem werden weiterhin, in regelmässigen Abständen, medizinische Kontrollen durchgeführt. Befindet sich eine Person in medizinisch kritischem Zustand, werden lebensrettende Sofortmassnahmen nach den aktuellen AHA/ERC-Guidelines (American Heart Association/European Resuscitation Council) bis zum Eintreffen des Notärztteteams und des weiteren Rettungspersonals ergriffen. Aufgrund der Nähe zum Stützpunkt von SRZ am Neumühlequai sind diese Fachkräfte in einem Notfall innert kürzester Zeit vor Ort. Sie nehmen eine Erstversorgung vor und leiten anschliessend die Einweisung in ein Akutspital ein. Selbst bei einer räumlichen Nähe zu einem Stadtspital oder dem Unispital muss nach der Alarmierung eine gewisse Zeit für das Eintreffen des Rettungspersonals eingerechnet werden.

Im Zeitraum vom 1. Januar 2017 zum 31. Mai 2021 wurden 62 Personen (1,61 Prozent aller Klientinnen und Klienten der ZAB) aufgrund einer nötigen weiterführenden medizinischen Abklärung oder Versorgung hospitalisiert. Am 18. Dezember 2020 erlitt eine Person in der ZAB einen Kreislaufstillstand und musste notfallmässig hospitalisiert werden. Tags darauf verstarb sie im Spital. Die Untersuchung der Staatsanwaltschaft zum Todesfall und den Prozessen in der ZAB ist noch nicht abgeschlossen. Sollte sich ergeben, dass die Abläufe in der ZAB den Tod mitverursachten, würden diese umgehend angepasst.

Dank qualifizierten Personals sowie der über die Jahre stets weiterentwickelten Prozesse und Abläufe ist in der ZAB eine sehr hohe medizinische Betreuungsqualität sichergestellt.

### **Gut eingerichtete Infrastruktur an zentraler Lage**

Stehen Personen unter starkem Alkohol-, Drogen- oder Medikamenteneinfluss, stellen sie für die Polizei, die Notfallaufnahmen der Spitäler und für die Rettungsdienste eine grosse Herausforderung und oft auch eine beträchtliche Belastung dar. Gerade weil sie sich oft äusserst aggressiv verhalten und tötlich gegenüber andere Personen und Sachen vorgehen, bedürfen sie nicht nur einer medizinischen Betreuung, sondern machen die Anordnung eines polizeilichen Gewahrsams nötig. Ein solcher Gewahrsam ist rechtlich nur unter polizeilicher Leitung durchführbar und bedarf angemessener räumlicher Gegebenheiten. Dies ist in der ZAB der Fall.

Die ZAB ist seit 2010 am heutigen Standort in Betrieb – zuerst in Form eines Pilotbetriebs. Unter Einbezug von Immobilien Stadt Zürich waren verschiedene Standorte geprüft worden, auch solche in der Nähe des Waidspitals. Diese Standorte mussten aus verschiedenen Gründen verworfen werden. So fehlten in der geprüften Zivilschutzanlage beim Waidspital – einem ehemaligen Notspital – jegliche Fenster, womit die Arbeitsbedingungen untragbar gewesen wären bzw. die Baukosten hoch. Am ebenfalls geprüften Standort Emil-Klöti-Strasse 14 war bereits eine Suchtfachklinik vorgesehen; die Ansiedlung einer ZAB in unmittelbarer räumlicher Nähe zu dieser wurde negativ beurteilt. Der gewählte Standort im Amtshaus I erwies sich aufgrund der bereits vorhandenen Infrastruktur, der guten Zufahrtsmöglichkeiten, der günstigen Lage und der Nähe zur Regionalwache City der Stadtpolizei als optimale Lösung.



5/5

Wie in der Abstimmungszeitung zur ZAB 2014 angekündigt, hat der Stadtrat nach Annahme der Vorlage bauliche Anpassungen an den Räumlichkeiten am bestehenden Zellentrakt im Amtshaus I am Bahnhofquai 3 vorgenommen, unter anderem zur Verminderung der Verletzungsgefahr. Die Lüftung wurde saniert, der bestehende Boden ausgebaut und geeignete Räumlichkeiten für das Personal wurden bereitgestellt. Die erforderlichen Baukosten fielen dank der bereits vorhandenen Infrastruktur im Vergleich zu alternativen Standorten gering aus und betragen rund 1,3 Millionen Franken. Beim Aufbau eines neuen Standorts, der in Spitalnähe liegen und gut erreichbar sein müsste, wären die nötigen Investitionen um ein Vielfaches höher, denn es könnte mit grösster Wahrscheinlichkeit nicht auf bestehender Infrastruktur aufgebaut werden. Zudem hätten die bereits vorhandenen Räumlichkeiten der ZAB keinen Verwendungszweck mehr, womit die getätigten Investitionen abgeschrieben werden müssten.

Durch die spezifische Infrastruktur der ZAB ist es möglich, ein geschlossenes Setting samt medizinischer Betreuung anzubieten. Damit konnte die angestrebte Entlastung von Notfallaufnahmen der Spitäler, der Sanität und der Polizei erreicht werden. Die gegenwärtige Coronavirus-Pandemie zeigt die Kapazitätsgrenzen des Gesundheitswesens auf und die Wichtigkeit, diese nicht ohne Not zu belasten. Eine räumliche Anbindung der ZAB an ein Spital dürfte die Belastung für das betroffene Spitalpersonal tendenziell wieder erhöhen.

#### **Fazit**

Der Stadtrat bedauert den Todesfall einer zuvor in der ZAB betreuten Person im Dezember 2020 sehr. Er ist sich der grossen Verantwortung der ZAB bewusst und nimmt diese ernst. Die ZAB hat sich im Betrieb am gegenwärtigen Standort bewährt und wurde in den vergangenen Jahren laufend optimiert. Im Amtshaus I kann die Stadt damit an zentraler Lage eine qualitativ hochstehende medizinische Betreuung in optimal auf den gesetzlichen Auftrag ausgelegten Räumlichkeiten gewährleisten.

Der Neuaufbau einer vergleichbaren Anlage in Spitalnähe wäre mit zusätzlichen Investitionskosten und grossem Aufwand verbunden. Ob ein solcher Umzug den von den Motionärinnen und Motionären erwarteten Mehrwert bieten könnte, ist aus Sicht des Stadtrats unsicher, zumal auch an einem anderen Standort nicht alle medizinischen Eventualitäten vollkommen ausgeschlossen werden könnten.

Die gegenwärtige ZAB geht auf einen politischen Entscheidungsfindungsprozess und eine Abwägung von Zielsetzungen in Bezug auf Gesundheit, Sicherheit und Finanzen zurück. Sie wurde vor weniger als zehn Jahren mit einem klaren Abstimmungsergebnis bestätigt.

Im Namen des Stadtrats

Die Stadtpräsidentin  
Corine Mauch

Die Stadtschreiberin  
Dr. Claudia Cuche-Curti