

Der Stadtrat von Zürich an den Gemeinderat

13.11.2019

Motion der FDP-, SVP-, Grüne- und AL-Fraktion betreffend Beschränkung der Öffnungszeiten der Zürcher Ausnüchterungs- und Betreuungsstelle (ZAB), Ablehnung, Entgegennahme als Postulat

Sehr geehrter Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Am 19. Juni 2019 reichten die AL-, FDP-, Grüne- und SVP- Fraktionen folgende Motion, GR Nr. 2019/276, ein:

Der Stadtrat wird beauftragt, die Öffnungszeiten der Zentralen Ausnüchterungsstelle (ZAB) auf die Wochentage Freitag (Donnerstag nach Mitternacht) bis Sonntag (Mittag) zu beschränken.

Begründung:

Bereits bei der definitiven Einführung der ZAB war klar, dass die Auslastung unter den Erwartungen bleiben würde. Die Zahlungsmoral liess von Anfang an mehr als zu wünschen übrig. Die ZAB war seit Anfang an defizitär. Das belegt auch die stadträtliche Antwort auf eine Schriftliche Anfrage aus dem Jahr 2017. An Montagen waren durchschnittlich 1.1 Personen in der ZAB, an Samstagen und Sonntagen je 3.6 Personen. Die Zahlungsmoral lag schon damals bei nur 71%; das Defizit betrug fast 1 Million Franken. Bei einem Betrieb von Donnerstag bzw. Freitag bis Sonntag hätte man rund 43 Prozent bzw. 57 Prozent der Kosten einsparen können. 2018 wurden nun etwas mehr Menschen in die ZAB eingewiesen – am Grundproblem hat sich aber nichts geändert. Es macht keinen Sinn, für durchschnittlich 1.1 Klienten/Klientinnen an einem Montagabend vier Personen während 14 Stunden zu beschäftigen.

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 nachfolgenden Gründen die Entgegennahme der Motion ab und beantragt die Umwandlung in ein Postulat:

Die Stadtzürcher Stimmbevölkerung hat sich in der Volksabstimmung vom 30. November 2014 mit einer deutlichen Mehrheit für die täglich betriebene Zürcher Ausnüchterungs- und Betreuungsstelle (ZAB) mit jährlichen Nettokosten von Fr. 1 211 000.– ausgesprochen. Die Entlastung der Polizei, Sanität und Notfallstationen wurde klar unterstützt und das Volk sprach sich für die Dienstleistungen der ZAB aus.

Das Modell ZAB hat sich seit bald zehn Jahren bewährt und während der ganzen Zeit haben sich keine schweren Zwischenfälle ereignet, und bei heiklen medizinischen Vorfällen konnten die Personen rechtzeitig in die Spitäler eingeliefert werden. Die Abläufe im Umgang mit alkoholisierten und zugleich fremd- und/oder eigengefährdenden Personen sind eingespielt und etabliert. Es sind sehr wenige Beschwerden oder Rechtsverfahren zu verzeichnen. Dass weniger Klienten und Klientinnen in der ersten Wochenhälfte als gegen das Wochenende hin eingeliefert werden, war schon vor der Abstimmung bekannt. Mit einer Verlagerung von fixen Arbeitszeiten zu mehr Pikettzeiten hat die Stadtpolizei im Zusammenhang mit der neuen Ausschreibung der externen Sicherheitsdienstleistungen am 1. April 2019 nun auf diesen Umstand reagiert. Dadurch können die heutigen Nettokosten von Fr. 1 147 300.– jährlich um rund Fr. 200 000.– reduziert werden.

Seit dem Start als Definitivbetrieb am 1. April 2015 war die ZAB jede Nacht von 22.00 Uhr bis 12.00 Uhr des Folgetages geöffnet. Während der übrigen Zeit war ein Pikettdienst verfügbar. In den Jahren 2016–2018 wurden insgesamt 2536 Klientinnen und Klienten in der ZAB betreut. Die Belegungszahlen und damit die Auslastung stiegen während der genannten Periode jährlich von 751 (2016) auf 873 (2017) und 912 (2018) an. Die Gründe dazu liegen primär am Anstieg der Zuführungen aus den angeschlossenen Gemeinden.

Gut 50 Prozent der Klienteneintritte fallen auf die Donnerstag-, Freitag- und Samstagnächte. 73 Prozent der zugeführten Personen wurden aufgrund ihres fremdgefährdenden Verhaltens (teilweise gekoppelt mit strafprozessualen Haftgründen) in die ZAB gebracht. In 27 Prozent aller Fälle handelte es sich um eine unmittelbare und ernsthafte Eigengefährdung. Die meisten Klienten müssen 3–6 Stunden (44 Prozent) bzw. 6–9 Stunden (25 Prozent) in der ZAB ausgenüchert werden. Die übrigen Personen blieben zwischen 1 und 3 (19 Prozent) oder 9 bis maximal 24 Stunden (8 Prozent) in der ZAB. 25,6 Prozent der Forderungen mussten bis anhin abgeschrieben werden.

Die in vorliegender Motion geforderte Beschränkung der Betriebszeiten auf das Wochenende aufgrund der geringen Auslastungen und der möglichen finanziellen Einsparung betrifft konkret etwa 400 Personen pro Jahr, die heute von Sonntagmittag bis Donnerstagabend in der ZAB ausgenüchert werden und die dann wieder auf die Regionalwachen oder in die Spitäler gebracht werden würden. Auf den Wachen müsste die Stadtpolizei jeweils einen SOS-Arzt zur Prüfung der Hafterstehungsfähigkeit beiziehen, was zu Kosten bei der Stapo von rund Fr. 350.– pro Fall führt (rund Fr. 140 000.– jährlich). Bei fehlender Hafterstehungsfähigkeit, was bei rund 350 Personen der Fall sein dürfte, muss eine Überführung ins Spital vorgenommen werden.

Im Gegensatz zur ZAB ist das Personal und die Spital-Infrastruktur nicht auf renitente Patientinnen und Patienten ausgerichtet. Zur Verringerung der negativen Auswirkungen im Spital auf das Personal und andere Patientinnen und Patienten wird die Polizei in den meisten Fällen die Bewachung im Spital sicherstellen müssen. Dadurch werden über Stunden Polizeiressourcen blockiert sein. Zudem wird sich die Anzahl Sanitätstransporte erhöhen. Alternativ müssten die Spitäler privates Sicherheitspersonal beauftragen.

Die Kosten für die Behandlung einer alkoholisierten / intoxikierten fremdgefährdenden Person in Spitälern betragen knapp Fr. 3000.– brutto. Nach Abzug der Verrechnung an die Krankenkasse ergeben sich für die Spitäler noch rund Fr. 1800.– netto pro Fall. Dies ergibt eine jährliche Nettobelastung von rund Fr. 630 000.– für die Spitäler. Wobei die höheren Sicherheitsleistungen der Spitäler und die vermehrten Einsätze der Stadtpolizei in den Spitälern bei den Kosten nicht enthalten sind. Demgegenüber stehen Einsparungen der Sicherheitskosten von Fr. 371 000.– (ZAB von Sonntag bis Donnerstag geschlossen) bzw. Fr. 495 000.– (ZAB von Sonntag bis Freitag geschlossen).

Wird der Betrieb wie in der Motion gefordert eingeschränkt, wird dies, wie schon während des Pilotprojekts bemängelt, zu einer Ungleichbehandlung der Gebührenverrechnung für die Klienten und Klientinnen kommen, indem die Sicherheitskosten in der ZAB auf die Verursachenden abgewälzt werden, hingegen bei einer Betreuung im Spital oder auf den Wachen nicht.

Wie eingangs angeführt, wurde der Betriebsprozess unter der Woche im Rahmen der Neuausschreibung der privaten Sicherheitsdienstleistungen angepasst. Bereits auf 1. Oktober 2019 wurden folgende Prozessoptimierungen vorgenommen: Die Anzahl der vom privaten Sicherheitspersonal geleisteten Stunden wird um rund 62 Prozent reduziert. In den weniger frequentierten Zeiten werden von der Sicherheitsassistenz und der polizeilichen Teamleitung

vermehrt Piketteinsätze geleistet. Das bedeutet, dass nur bei Bedarf Kosten bei der ZAB generiert werden und die zuständigen Polizistinnen und Polizisten und der polizeiliche Assistenzdienst an anderen Orten im Einsatz sind, wenn keine Klientinnen und Klienten in der ZAB zugegen sind.

Das Betriebsreglement wurde deshalb im August 2019 angepasst und per 1. Oktober 2019 wie folgt umgesetzt:

Bisherige Betriebszeiten (seit 2015):

Täglich von 22.00 bis 12.00 Uhr des Folgetages, Personal durchgehend anwesend¹

Täglich von 12.00 bis 22.00 Uhr, Pikettorganisation (nur Teamleitung erreichbar, welche bei Bedarf die Sicherheitsassistenz und medizinische Fachperson aufbietet).

Neue Betriebszeiten (ab 1. Oktober 2019)

Täglich von 22.00 bis 07.00 Uhr des Folgetages, Personal durchgehend anwesend

Täglich von 07.00 bis 22.00 Uhr Pikettorganisation

Die Dienstleistung der ZAB wird dadurch nicht beeinträchtigt. Einlieferungen in die ZAB können nach wie vor rund um die Uhr (24/7) erfolgen.

Die Optimierung der Betriebszeiten per 1. Oktober 2019 wird sich auch auf die Personalkosten spürbar auswirken. Eine Auswertung der Belegungszeiten des Zeitfensters 7.00–12.00 Uhr des vergangenen Jahres² hat ergeben, dass man durch das neue Pikettregime rund Fr. 200 000.– an Personalkosten und Kosten für externe Dienstleistungen einsparen würde³.

Die Sicherheit der Klientinnen und Klienten hat sich im Vergleich zu den Ausnüchterungen auf den Regionalwachen der Stadtpolizei deutlich erhöht. Während dem genannten Zeitraum (2016–2018) kam es aus medizinischer Sicht zu einigen kritischen Ereignissen wie z. B. in agitiertes Delir mit hoher Mortalität, Verdacht Schädel-/Hirntrauma, akut aufgetretene neurologische, kardiale Veränderungen, welche dank dem medizinischen Betreuungspersonal rechtzeitig erkannt wurden und die notwendigen Massnahmen eingeleitet werden konnten. Insgesamt kam es in 1,5 Prozent aller ZAB-Fällen zu Spitaleinweisungen. Die ZAB entlastet die Polizeiangehörigen, das Personal der Notfallaufnahmen der Spitäler und die Sanität von Tätigkeiten, für die sie nicht ausgebildet sind. Zudem werden die Notfallaufnahmen nicht unnötig zusätzlich mit häufig aggressiven, alkoholisierten Klientinnen und Klienten belastet.

Für die Überprüfung von allfällig ungerechtfertigten Einweisungen in die ZAB können sich Klientinnen und Klienten an das Zwangsmassnahmengericht des Kantons Zürich wenden. Von 2016 bis 2019 wurden 16 Fälle an das Zwangsmassnahmengericht gebracht. In einem Fall wurde der Gewahrsam für unrechtmässig befunden, ein Fall wurde zurückgezogen, in sechs Fällen fiel ein Nichteintretensentscheid und in sieben Fällen wurde der Gewahrsam für rechtmässig befunden. Drei Fälle sind aktuell ausstehend. Beim Feedbackmanagement der Stadtpolizei gingen im gleichen Zeitraum drei Anfragen und eine Beschwerde bezüglich ZAB ein.

Wie oben aufgezeigt ist es wenig sinnvoll, aus finanziellen Gründen die Betriebszeiten auf das Wochenende zu reduzieren, da ein Teil der bisherigen Kosten lediglich von der Stadtpolizei zu

¹ Die Standard-Schichtbesetzung beinhaltet eine Person Teamleitung (Polizei), zwei Personen Sicherheitsassistenz, eine medizinische Fachperson.

² Auswertungsperiode August 2018–Juli 2019.

³ Diese Zahl kann in der Zukunft natürlich variieren. Sie steht neu in direkter Abhängigkeit zu den Eintritten von Klienten- und Klientinnen.

den Spitälern verlagert würde. Auf den 1. Oktober 2019 werden bereits Kosten von rund Fr. 200 000.– pro Jahr durch die Verlagerung von vermehrtem Pikettdienst anstelle Präsenzzeit eingespart, wodurch ein Teil der Motion bereits erfüllt ist.

Mit dem Abbau des ZAB-Betriebs müssten grosse Risiken bezüglich der Gesundheit der Klientinnen und Klienten und der Sicherheit des medizinischen Personals (Sanität / Notfallpersonal) in Kauf genommen werden. Ein 7-Tage-Betrieb der ZAB mit einem Präsenzdienst und vermehrter Pikettstellung des Personals ist nach wie vor notwendig, um die Polizistinnen und Polizisten, das Spitalpersonal und die Sanität zu schützen und zu entlasten. Die Betreuung von alkoholisierten Personen während sieben Tagen in der Woche in der ZAB hat sich vollumfänglich bewährt. Die Nettokosten liegen seit dem definitiven Betrieb unter dem vom Volk genehmigten Budget und werden durch die erwähnten Anpassungen nochmals um ein Sechstel reduziert.

Mit den erwähnten Prozessoptimierungen konnten bereits, wie in der Motion gefordert, Kosten eingespart werden. Gleichzeitig wurde mit der stärkeren Verlagerung auf Pikettdienst der Fokus auf eine bedarfsorientierte Nutzung gelegt. Somit sind wesentliche Teile der Motion bereits erfüllt. Der Stadtrat lehnt daher die Motion ab, ist aber bereit, den Vorstoss als Postulat entgegenzunehmen.

Im Namen des Stadtrats

die Stadtpräsidentin

Corine Mauch

die Stadtschreiberin

Dr. Claudia Cucho-Curti