

## Weisung des Stadtrats von Zürich an den Gemeinderat

vom 21. August 2013

### **Hochbaudepartement, Schul- und Sportdepartement, Polizeidepartement, städtische Schulgebäude und -anlagen, Einbau von Alarmierungsanlagen zum Schutz vor zielgerichteter Gewalt, Objektkredit**

#### **Zweck der Vorlage**

Zielgerichtete Gewalt- / Amoktaten an Schulen sind aufgrund bekannter Vorfälle ein realistisches und ernstzunehmendes Szenario an Volksschulen, dem sich auch die Stadt Zürich annehmen muss. Aus diesem Grund hat die Stadtpolizei gemeinsam mit der Fachstelle für Gewaltprävention des Schul- und Sportdepartements ein umfassendes Konzept erstellt. Das Konzept teilt sich in drei Phasen auf: Prävention, Früherkennung, Intervention. Im Teilbereich Intervention ist es wichtig, den bestmöglichen Personenschutz gewährleisten zu können. Dazu wird neben einer umfassenden Einsatzplanung eine bauliche Massnahme benötigt, die es ermöglicht, innerhalb des Gebäudes Alarm auszulösen, damit einerseits die Einsatzkräfte schnellstmöglich angefordert werden und andererseits die bedrohten Personen die notwendigen Schutzmassnahmen in die Wege leiten können. Das Alarmsystem warnt Personen, die sich auf dem Schulareal befinden, und ermöglicht den Einsatzkräften eine gezielte Situationsanalyse sowie ein schnelles Eingreifen. Das Projekt zur Ausrüstung der Schulen mit einem solchen Alarmierungs- / Informationssystem unterstützt die Massnahmen der Früherkennung und Prävention. Damit wird eine bisher bestehende Lücke im Ablauf eines Einsatzes gegen eine zielgerichtete Gewalttat geschlossen. Für das Projekt beantragt der Stadtrat beim Gemeinderat Ausgaben von Fr. 5 200 000.–.

#### **Ausgangslage**

Zielgerichtete schwere Gewalttaten, so genannte «Schoolshootings» oder Amokläufe an Schulen, waren bis anhin v. a. aus den USA bekannt. Die Amokfälle in Finnland (Berufsschule in Kauhajoki 2008) oder in Deutschland (Gutenberg Gymnasium Erfurt 2002, Realschule in Winnenden 2010) zeigen aber, dass auch in europäischen Ländern Akte zielgerichteter Gewalt zunehmend eine ernstzunehmende Bedrohung für Schulen darstellen. Deutschland ist nach den USA heute das Land mit den meisten Amokläufen an Schulen. In der Stadt Zürich sind bislang «erst» Amokdrohungen vorgekommen. In allen Fällen blieb es bei Drohungen. Dennoch musste von der Stadtpolizei ein für diese Situation massgeschneidertes Dispositiv erstellt werden, um einem allfälligen Gewaltakt mit polizeilichen Mitteln begegnen zu können.

Fachleute sind sich einig, dass die Schweiz keine «gewaltfreie Insel» ist und daher auch hier mit Amokläufen an Schulen gerechnet werden muss. Ein möglichst effektiver Schutz vor Amokgefährdungen ist daher auch in der Stadt Zürich unabdingbar. Eine interdepartementale Arbeitsgruppe (Polizeidepartement, Schul- und Sportdepartement und Hochbaudepartement) hat für die Stadt Zürich ein Modell entwickelt und Handlungsfelder definiert.

In Zentrum des Modells stehen drei Partner (Polizei, Schule, Schulpsychologie). Gemeinsam zeichnen sie für die Massnahmen in den Bereichen Prävention, Früherkennung und Intervention verantwortlich. Die drei Bereiche (Prävention, Früherkennung, Intervention) sind aufeinander abgestimmt und verfolgen eine gemeinsame Zielrichtung.

In diesen Bereichen wurden seit 2009 zahlreiche Massnahmen und Projekte entwickelt und umgesetzt. Die wichtigsten Elemente sind unten stehend dargelegt:

- Prävention: Alle Lehrpersonen der Stadt Zürich wurden / werden in der Früherkennung von und im Verhalten bei Amokläufen geschult. Das Bewusstsein und die Sensibilisierung wurden dank diesen Schulungen verstärkt. Die Schuleinheiten entwickelten individuelle Lösungen für eine provisorische Alarmierung (z. B. mit Megafon, Lufthörnern, Handys). Erfahrungen in Deutschland zeigen, dass gut vorbereitete Schulen besser mit einer akuten Bedrohung umgehen können (vgl. Andriof Studie / Expertenkreis Amok, Winnenden, 11. März 2011).
- Früherkennung: Ein Bedrohungsmanagement ist installiert. Für die Stadt Zürich wurde ein Expertinnen- und Expertenteam bestehend aus neun Personen (Schule, Polizei, Schulpsychologie) ausgebildet. Dieses stellt sicher, dass erkannte Anzeichen (so genannte «Leakings») auf ihr Gefährdungspotenzial eingestuft und situationsbedingte Massnahmen in die Wege geleitet werden. Das Schulhausteam ist geschult, Anzeichen wahrzunehmen, und weiss, an wen es sich wenden muss.
- Intervention: Die Polizei hat sich auf die neue Situation im Bereich der Intervention vorbereitet und ihr Einsatzkonzept angepasst, um eine solche Gefahrenlage professionell, schnell und mit den bereitstehenden Mitteln zu lösen. Adäquate Verhaltensformen in diesen Gefahrenlagen wurden mit den Schulen erarbeitet und kommuniziert.

Offene Punkte:

- Prävention: Fortwährende Schulung und weitere Sensibilisierung der Lehrkräfte und Schulleitungen vor allem bei Personalwechsel. Weiterführung der Massnahmen im gewaltpräventiven Bereich.
- Früherkennung: Stetige Anpassung des Wissens und der Erfahrungen im Expertinnen- und Expertenteam basierend auf neuen Erkenntnissen. Sicherstellung der Anlaufstelle für die Meldung von Anzeichen. Durchführung von Bedrohungsanalysen und Umsetzen der Empfehlungen.
- Intervention: Sicherstellung der Alarmierung, um das richtige Verhalten schnellstmöglich zu erreichen. Minimierung von Unsicherheiten und Erhöhung von Kommunikationsmöglichkeiten im akuten Bedrohungsfall.

### **Anlass und Begründung**

Die Massnahmen im organisatorischen Bereich sowie die Schulungen konnten im Rahmen des normalen Aufgabenbereichs der beteiligten Organisationen bereits erfolgreich eingeleitet bzw. bestmöglich umgesetzt werden. Mit diesen Massnahmen und den individuell eingeführten provisorischen Alarmierungsmöglichkeiten in den Schulen wird die derzeitige Sicherheitslücke überbrückt. Diese provisorischen Massnahmen entsprechen jedoch nicht den hinlänglich bekannten Schutzstandards an Schulen. Es ist deshalb davon auszugehen, dass diese Provisorien ihr Ziel nicht zu 100 Prozent erreichen würden. Aus diesem Grund ist für die gesamte Volksschule der Stadt Zürich ein einheitliches, fachlich anerkanntes und geprüftes Alarmierungs- / Informationssystem einzuführen. Die in diesem Zusammenhang verfolgten Ziele sind

- die Schliessung der Sicherheitslücke mit dem flächendeckenden Einbau eines einheitlichen, fachlich anerkannten und geprüften Alarmierungs- / Informationssystems und
- die Weiterführung des Konzepts zur Prävention von zielgerichteter Gewalt an Schulen und die praktische Verknüpfung der baulichen Massnahmen mit dem geschulten Verhalten in den Schulen.

## **Abgrenzungen / Rahmenbedingungen**

Das Verhalten von gefährdeten Personen in einer Amoklage unterscheidet sich markant vom Verhalten im Schadensereignis (z. B. Brandfall). Während bei einem Schadensereignis die Flucht im Vordergrund steht, sind in einer Amoklage der Rückzug und die Verbarrikadierung der gefährdeten Personen von elementarer Bedeutung. Aus diesem Grund kann die Alarmierungs- / Informationsanlage nicht mit der Alarmierung bei einem Schadensereignis kombiniert werden und muss raumbezogen auslös- und hörbar sein.

Die Baudirektion des Kantons Zürich hat, gestützt auf den Regierungsratsbeschluss vom 13. Juli 2011, zu dieser Thematik ein Standardpapier erstellt, in dem Empfehlungen für Schulen im Kanton Zürich festgehalten sind. Darin empfiehlt sie u. a. bauliche Massnahmen wie die Beschilderung in Schulen, ein adäquates Schliesssystem und den Einbau einer Alarmanlage.

Das hier vorgeschlagene Konzept der Alarmierung entspricht der Zielsetzung dieses Papiers und ist auf die Verhältnisse der Zürcher Volksschule angepasst. Der Umfang der Massnahmen ist vergleichbar. Mit dieser Alarmierung kann sichergestellt werden, dass die Schulen in Zukunft bei einem schwerwiegenden Gewaltvorfall rasch und unkompliziert alarmieren können und dadurch so schnell wie möglich polizeiliche Unterstützung erhalten.

## **Konzept Alarmsystem**

In den Schulanlagen der Volksschule der Stadt Zürich bestehen zwei unterschiedliche Szenarien im Falle eines Notfall-Ereignisses. Die Abläufe für einen «klassischen» Brandfall sind definiert, kommuniziert und werden geübt.

Aufgrund des zweiten Szenarios – «Zielgerichtete Gewalt an Schulen» (ZGG) – hat die Fachstelle für Gewaltprävention des Schul- und Sportdepartements zusammen mit der Stadtpolizei eine Checkliste für unklare und bedrohliche Ereignisse entwickelt. Diese Checkliste kommt dann zum Einsatz, wenn eine akute Bedrohung besteht und das Verlassen der Schul- bzw. Arbeitszimmer aufgrund der Gefährdung nicht möglich ist.

Auf Antrag des Schul- und Sportdepartements hat die Immobilien-Bewirtschaftung die technischen Möglichkeiten und Anforderungen für den Einbau eines Alarmierungssystems evaluiert. Fest steht, dass das ZGG-Alarmsystem sich akustisch und geografisch deutlich von anderen Sicherheitseinrichtungen wie Notruf- / Gonganlage (NGA) unterscheiden soll. Es wird daher ein autonomes System angestrebt, das mindestens folgende Kriterien erfüllt:

- «Alarmierungsgerät» für die Auslösung im ZGG-Fall und Eingang der Meldung «Fall ZGG» bei allen definierten Empfängerinnen und Empfängern, wenn möglich akustisch, optisch, einschliesslich Textmeldung (in welchem Schulhaus / Raum wurde die Alarmtaste gedrückt?)
- Übertragung an die Einsatzzentrale der Stadtpolizei (Nutzung CAFM)
- Geräte sind nicht einer Person, sondern einem Raum zugeteilt und somit fix in einer Sicherheitsbox installiert
- Sperren von verlorenen, gestohlenen Geräten im System
- Keine zusätzliche Verkabelung im Gebäude
- Übertragung via 230 V / UKV oder Funk
- Selbständige Meldung an den Hausdienst bei Störungen

Zur Anwendung kommen nur raumbezogene Geräte, die nicht auf der Person getragen, sondern fest installiert werden. Diese Geräte umfassen sowohl die alarmlösenden (Not-taster) wie auch die alarmempfangenden Elemente (Anzeige, Display). Die Geräte benötigen

zum Betrieb eine 230-VAC-Speisung (Ladegerät) und müssen zur Sicherung vor Diebstahl in einem Gehäuse (ähnlich einem Handtaster bei Brandmeldeanlagen) untergebracht werden. Im Notfall muss die Frontscheibe eingedrückt und das Gerät zur Alarmierung herausgenommen werden.

Für die Kommunikation bestehen drei Varianten:

- via Pagernetz (GSM)
- 230 V / UKV-Netz, Hausinstallationen
- via herstellerspezifisches Funknetz (auf Sender / Empfänger einschliesslich Zentrale im Haus)

Die Sende- / Empfangsantennen können in den Treppenhäusern platziert werden, benötigen aber eine Verkabelung zur Zentrale des EDV-Racks (KITS-Rack). Bei allen Varianten werden sämtliche Alarmmeldungen auf die Funknotrufzentrale der Stadtpolizei geschaltet. Mithilfe der geografischen Daten in den CAFM-Plänen der Immobilien-Bewirtschaftung kann die Einsatzleitung der Stadtpolizei den Standort des auslösenden Geräts direkt anzeigen. Dies ermöglicht den Einsatzkräften eine gezielte Situationsanalyse, ein schnelles Eingreifen und damit eine rasche Beseitigung der Gefahr.

Um unbeabsichtigte Alarmierungen zu vermeiden, werden die Geräte der ZGG (analog Handtaster für Brandmeldeanlagen) in einem sicheren Gehäuse untergebracht. Somit muss eine bewusste Handlung zur Alarmauslösung vorgenommen werden. Die Kosten allfälliger Fehlalarme werden, sofern bekannt, der Täterschaft weiterverrechnet.

### **Kosten / Termine**

Aufgrund der Vorabklärungen mit möglichen Lieferanten kann eine Kalkulation der zu erwartenden Kosten erstellt werden. Als Basis der Kostenschätzung wurden 104 Schulanlagen mit durchschnittlich 30 Räumen angenommen:

	Fr.
ZGG-Geräte	3 000 000
Projektierung / Elektroplanung	600 000
Elektroinstallation	1 200 000
IT-Anpassungen (OIZ)	400 000
<b>Total</b>	<b>5 200 000</b>

Da bei einem ZGG-Ereignis weder Ort noch Zeitpunkt vorhergesagt werden können, muss die Umsetzung in der Volksschule flächendeckend möglichst rasch erfolgen. Grundsätzlich soll dabei auf ohnehin laufende oder anstehende Bauprojekte, insbesondere grössere Umbauten und Instandsetzungen, Rücksicht genommen werden. In allen anderen Fällen werden die Installationen während der allgemeinen Schulferien ausgeführt. Aufgrund der begrenzt zur Verfügung stehenden Kapazitäten in den Zeitfenstern ist mit einer Etappierung über drei Jahre zu rechnen (zwischen 2014 und 2016).

### **Folgekosten**

Gemäss Richtwerten belaufen sich die jährlichen Folgekosten auf etwa Fr. 620 000.– (personelle Folgekosten fallen keine an):

– Kapitalfolgekosten (10 % der Nettoinvestition)	520 000
– Betriebliche Kosten (Wartung, Unterhalt)	100 000
<b>Total</b>	<b>620 000</b>

### **Budgetnachweis und Zuständigkeit**

Die Immobilien-Bewirtschaftung hat die Kosten ordentlich budgetiert und wird diese im Sinne eines Nutzausbaus dem Schul- und Sportdepartement weiterbelasten. Das Vorhaben ist im Aufgaben- und Finanzplan 2013–2016 berücksichtigt.

Angesichts der Ausgabenhöhe und der Einschätzung, dass es sich bei diesen Ausgaben um neue Ausgaben handelt, ist der Gemeinderat gemäss Art. 41 lit. c GO für die Ausgabenbewilligung zuständig.

### **Konsequenzen**

Mit der Installation dieses Alarmierungs- / Informationssystems kann eine Sicherheitslücke geschlossen werden. So werden einerseits die Einsatzkräfte schnellstmöglich alarmiert. Andererseits können die bedrohten Personen ihr Verhalten unverzüglich anpassen und die notwendigen Schutzmassnahmen in die Wege leiten.

Die Vorgaben des Regierungsrats des Kantons Zürich werden umgesetzt und die Volksschule der Stadt Zürich bestmöglich auf einen solchen Vorfall vorbereitet.

### **Dem Gemeinderat wird beantragt:**

**Für den Einbau von Alarmierungsanlagen in den städtischen Schulgebäuden und -anlagen zum Schutz vor zielgerichteter Gewalt wird ein Objektkredit von Fr. 5 200 000.– bewilligt. Die Kreditsumme erhöht oder vermindert sich entsprechend der Änderung des Baukostenindexes zwischen der Aufstellung der Kostenschätzung (Preisstand 1. April 2012) und der Bauausführung.**

**Die Berichterstattung im Gemeinderat ist dem Vorsteher des Hochbaudepartements sowie den Vorstehern des Polizei- sowie des Schul- und Sportdepartements übertragen.**

Im Namen des Stadtrats

die Stadtpräsidentin

**Corine Mauch**

die Stadtschreiberin

**Dr. Claudia Cucho-Curti**