

Auszug aus dem Protokoll des Stadtrats von Zürich

vom 7. Mai 2014

422.

Interpellation von Tamara Lauber und Michael Schmid betreffend Zentrale Ausnüchterungsstelle (ZAS), Hintergründe zum Betrieb und Schaffung einer Rechtsgrundlage für die Erhebung von Gebühren gemäss tatsächlichem Aufwand

Am 6. November 2013 reichten Gemeinderätin Tamara Lauber (FDP) und Gemeinderat Michael Schmid (FDP) folgende Interpellation, GR Nr. 2013/379 ein:

Am 29. Februar 2012 hat der Gemeinderat dem Pilotprojekt ZAS (Weisung-Nr. 2011/435) zugestimmt. Mit Entscheidung vom 16. August 2013 hiess das Statthalteramt Bezirk Zürich einen Rekurs in Bezug auf die Kostenaufgabe gut. Der Statthalter stellte fest, dass die zu beurteilenden Pauschalgebühren von CHF 600 bzw. CHF 950 zwar dem Kostendeckungs-, aber nicht dem Äquivalenzprinzip standhielten und daher eine blosser Verfügung auf Stufe Departementsvorsteher keine genügende gesetzliche Grundlage für die Kostenaufgabe darstellte. Bisher verzichtete der Stadtrat auf die Schaffung einer entsprechenden Rechtsgrundlage, womit das Verursacherprinzip aufgegeben wurde und stattdessen der Steuerzahler belastet wird.

In diesem Zusammenhang bitten wir den Stadtrat um die Beantwortung der folgenden Fragen:

1. Der Stadtrat begründet die Notwendigkeit des Betriebes der ZAS damit, dass früher oder später mit einem schwerwiegenden Ereignis, im Extremfall sogar mit einem Todesfall auf einer Polizeiwache gerechnet werden müsste (Weisung S. 4). Wie oft wurden bei der ZAS seit Januar 2012 solch schwere Fälle eingeliefert?
2. Wie hoch werden die Einsparungen beim Polizeipersonal stellenmässig in etwa eingeschätzt? Wie hoch sind die Entlastungen der Notfallstationen der Stadtspitäler einzustufen?
3. Gemäss Weisung ging der Stadtrat davon aus, dass er den Bruttokredit einhalten kann. Trifft dies nach wie vor zu? Falls nein, weshalb nicht? Bitte genau begründen.
4. Rechtfertigen sich die Ausweitung der Öffnungszeiten und der Ausbau der Dienstleistungen nach bisherigem Erkenntnisstand?
5. Sind die Fallzahlen mit dem Ausbau der Öffnungszeiten im Rahmen der Erwartungen gestiegen? Falls nein, wie werden die Abweichungen begründet?
6. Besteht in der Praxis Gewähr dafür, dass Personen nur in Gewahrsam der ZAS genommen werden, wenn sie sich selber, andere Personen, Tiere oder Gegenstände ernsthaft und unmittelbar gefährden (§ 25 lit. a PolG)? Wie wird dies sichergestellt?
7. Im Entscheid vom 16. August 2013 hält der Statthalter in Erw. 5 lit. c) fest, dass mit § 58 PolG eine genügende Gesetzesdelegation zum Erlass einer Ausführungsverordnung durch den Stadtrat vorliegt, damit die Gebühren nach dem tatsächlichen Aufwand und somit verursachergerecht erhoben werden können. Gedenkt der Stadtrat von dieser Kompetenz Gebrauch zu machen? Falls nein, weshalb nicht? Falls ja, wann ist damit zu rechnen?
8. Teilt der Stadtrat die Auffassung, dass es angesichts der finanziellen Lage der Stadt dringend angezeigt ist, das Defizit der ZAS möglichst gering zu halten und die genügende gesetzliche Grundlage deshalb umgehend zu schaffen? Dass kostendeckende Gebühren (mind. CHF 600.- / CHF 950.-) vor diesem Hintergrund besonders gerechtfertigt sind? Dass verursachergerechte Gebühren auch angesichts der Tatsache gerechtfertigt sind, als das sich die Betroffenen vorsätzlich betrinken und damit das Gefahrenpotential selber zu verantworten haben?

Der Stadtrat beantwortet die Interpellation wie folgt:

Einleitende Bemerkungen: Die Weisung GR Nr. 2011/435 hält fest, dass der Pilotbetrieb der Zentralen Ausnüchterungsstelle (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. Hierfür bewilligte der Gemeinderat 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. 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.

Mit seinem Entscheid vom 16. August 2013 hat der Statthalter festgehalten, dass die Voraussetzungen 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.

Mit der Weisung GR Nr. 2014/64 hat der Stadtrat nun dem Gemeinderat eine Weisung für die definitive Etablierung einer Zürcher Ausnüchterungs- und Betreuungsstelle (ZAB) mittels gesetzlicher Grundlage unterbreitet.

Nach diesen einleitenden Bemerkungen können die Fragen wie folgt beantwortet werden:

Zu Frage 1 («Der Stadtrat begründet die Notwendigkeit des Betriebes der ZAS damit, dass früher oder später mit einem schwerwiegenden Ereignis, im Extremfall sogar mit einem Todesfall auf einer Polizeiwache gerechnet werden müsste (Weisung S. 4). Wie oft wurden bei der ZAS seit Januar 2012 solch schwere Fälle eingeliefert?»):

Insgesamt war bei rund 7 Prozent aller ZAS-Klientinnen und -Klienten aufgrund einer Verschlechterung des Allgemeinzustands eine Spitaleinweisung notwendig. Es führten u. a. folgende Umstände zu einer notfallmässigen Hospitalisation: Schwere Unterzuckerung (primäre Beurteilung Berauschung), zeitlich verzögerte Bewusstseinsseintrübung bei Verdacht auf Schädel-Hirntrauma nach Sturz auf Hinterkopf, Bewusstseinsseintrübung nach Kopf-gegen-die-Wandschlagen, plötzliches, unerklärliches Eintrüben, Verdacht auf Hirnschlag, Verdacht auf kardiales Ereignis, unklarer Bewusstseinsverlust, Verdacht auf Schädelbasisbruch.

Ohne die regelmässige medizinische Überwachung in der ZAS hätten in den genannten Fällen rasch lebensbedrohliche Situationen resultieren können.

Zu Frage 2 («Wie hoch werden die Einsparungen beim Polizeipersonal stellenmässig in etwa eingeschätzt? Wie hoch sind die Entlastungen der Notfallstationen der Stadtspitäler einzustufen?»):

Der ZAS-Betrieb führt grundsätzlich zu einer Entlastung der Polizei, insbesondere des Wachenbetriebs, der Sanität und der Notfallstationen. In Stellenprozente lassen sich diese Einsparungen nicht genau beziffern. Die Überwachung einer berauschten Person im Spital bindet medizinisches Fachpersonal. Werden diese Personen in der ZAS betreut, können sich die Ärztinnen und Ärzte sowie die Pflegenden den echten Notfällen und schwerkranken Patientinnen und Patienten auf den Notfallstationen widmen. Bei der Polizei kommt es zu Entlastungen, weil die Polizistinnen und Polizisten schnell wieder für weitere Einsätze zur Verfügung stehen. Ohne ZAS sind etliche Polizistinnen und Polizisten gebunden, weil sie sich in den Regionalwachen und Spitälern um berauschte, meist renitente Personen kümmern müssen.

Zu Frage 3 («Gemäss Weisung ging der Stadtrat davon aus, dass er den Bruttokredit einhalten kann. Trifft dies nach wie vor zu? Falls nein, weshalb nicht? Bitte genau begründen.»):

Das Projektteam hat während des ganzen Pilotbetriebs dem Bruttokredit grosse Bedeutung zugemessen. Während keiner Phase gab es Anzeichen, dass die bewilligten Aufwände nicht ausreichen. Gemäss Hochrechnungen wäre der Bruttokredit bei Weiterführung des Vollbetriebs um etwa 1 Million Franken unterschritten worden. Durch die Kürzung des Budget 2014

und die dadurch notwendige Einschränkung der Öffnungszeiten auf Donnerstag bis Samstag ist sogar eine Kreditunterschreitung von ungefähr 2,3 Millionen Franken zu erwarten.

Zu Frage 4 («Rechtfertigen sich die Ausweitung der Öffnungszeiten und der Ausbau der Dienstleistungen nach bisherigem Erkenntnisstand?»):

Die Ausweitung der Öffnungszeiten im Jahr 2013 auf alle Nächte und einen Pikett-Betrieb tagsüber ist sinnvoll: 50 Prozent aller ZAS-Fälle fallen in den Nächten von Sonntag bis Mittwoch sowie tagsüber an. Da der Gemeinderat Ende 2013 das Budget 2014 für die medizinische Betreuung um 2/3 gekürzt hatte, ist die ZAS seit 1. April 2014 nur noch in den Nächten von Donnerstag, Freitag und Samstag geöffnet. Zu den übrigen Zeiten werden die Auszunüchternden wieder auf die Regionalwachen der Stadtpolizei gebracht. Für die medizinische Beurteilung wird in solchen Fällen eine Ärztin oder ein Arzt beigezogen. Ist die Hafterstellungsfähigkeit nicht gegeben, wird die Person mit der Sanität in ein Spital überführt. Dies macht aus betrieblicher Sicht keinen Sinn und ist auch kostenintensiver.

Betreffend Ausbau der medizinischen Dienstleistungen lässt sich Folgendes sagen: Die ZAS wäre ein geeigneter Ort für 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, welche oder welcher 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 versuchsweise 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 Zentralisierungsbestrebungen können in einem definitiven Betrieb – falls dieser vom Gemeinderat bewilligt wird – wieder aufgenommen werden. Grundsätzlich können die jährlich rund 385 Personen, bei welchen eine FU zu prüfen ist, bis zum Eintreffen einer Ärztin oder eines Arztes in der Zürcher Ausnüchterungs- und Betreuungsstelle (ZAB) besser überwacht werden als auf den Regionalwachen.

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.

Zu Frage 5 («Sind die Fallzahlen mit dem Ausbau der Öffnungszeiten im Rahmen der Erwartungen gestiegen? Falls nein, wie werden die Abweichungen begründet?»):

In der Weisung zur Weiterentwicklung des Pilotbetriebs ZAS+ (GR Nr. 2011/435) ist festgehalten, dass bisher in der ZAS von Freitagabend bis Sonntagmittag rund 600 Personen pro Jahr betreut werden. Damals ging man davon aus, dass mit zusätzlich 700 auszunüchternden Personen zu rechnen ist.

2013 hatte die ZAS jede Nacht geöffnet und ab dem 1. April 2013 stand tagsüber ein Pikett-Dienst zur Verfügung, sodass keine Personen mehr in den Regionalwachen ohne medizinische Betreuung ausgenüchtert werden mussten. Insgesamt wurden unter diesem Regime im Jahr 2013 1010 Personen in der ZAS betreut. 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.

Die Fallzahlen sind im Vergleich zum Wochenendbetrieb zwar gestiegen, aber nicht in dem Masse wie Ende 2011 noch angenommen. 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 Fremdgefähr-

derung 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.

Zu Frage 6 («Besteht in der Praxis Gewähr dafür, dass Personen nur in Gewahrsam der ZAS genommen werden, wenn sie sich selber, andere Personen, Tiere oder Gegenstände ernsthaft und unmittelbar gefährden (§ 25 lit. a PolG)? Wie wird dies sichergestellt?»):

Wie bereits bei Frage 5 beschrieben, wurden die Frontpolizistinnen und -polizisten geschult. Auch die Dienstanweisung ist diesbezüglich klar formuliert. Des Weiteren wurde eine Fallsammlung erarbeitet, welche die rechtlichen Grundlagen verständlich darlegt und anhand von beispielhaften Tatbestandmerkmalen aufzeigt, wann der Gewahrsamsgrund gemäss § 25 lit. a PolG gegeben ist. Die einsatzleitende Polizistin oder der einsatzleitende Polizist in der ZAS lässt sich durch die Frontpolizistin oder den Frontpolizisten den Sachverhalt nochmals schildern und entscheidet dann, ob bei der aufgegriffenen Person die Gewahrsamskriterien erfüllt sind oder nicht.

Zu Frage 7 («Im Entscheid vom 16. August 2013 hält der Statthalter in Erw. 5 lit. c) fest, dass mit § 58 PolG eine genügende Gesetzesdelegation zum Erlass einer Ausführungsverordnung durch den Stadtrat vorliegt, damit die Gebühren nach dem tatsächlichen Aufwand und somit verursachergerecht erhoben werden können. Gedenkt der Stadtrat von dieser Kompetenz Gebrauch zu machen? Falls nein, weshalb nicht? Falls ja, wann ist damit zu rechnen?»):

Der Stadtrat hat dem Gemeinderat mit Weisung GR Nr. 2014/64 die Weisung «Zürcher Ausnüchterungs- und Betreuungsstelle (ZAB), Etablierung der Einrichtung mittels gesetzlicher Grundlage» vorgelegt. In Art. 4 der darin präsentierten Verordnung wird der Gemeinderat über die Kostenverrechnung befinden können.

Zu Frage 8 («Teilt der Stadtrat die Auffassung, dass es angesichts der finanziellen Lage der Stadt dringend angezeigt ist, das Defizit der ZAS möglichst gering zu halten und die genügende gesetzliche Grundlage deshalb umgehend zu schaffen? Dass kostendeckende Gebühren (mind. CHF 600.- / CHF 950.-) vor diesem Hintergrund besonders gerechtfertigt sind? Dass verursachergerechte Gebühren auch angesichts der Tatsache gerechtfertigt sind, als das sich die Betroffenen vorsätzlich betrinken und damit das Gefahrenpotential selber zu verantworten haben?»):

Siehe Antwort zu Frage 7.

Vor dem Stadtrat

die Stadtschreiberin

Dr. Claudia Cuche-Curti