

Sitzung vom 6. Oktober 1993

3078. Interpellation und Anfrage (Offene Drogenszene)

Die Kantonsräte Dr. Josef Gunsch, Russikon, und Martin Ott, Bäretswil, haben am 21. Juni 1993 folgende Interpellation eingereicht und schriftlich begründet:

Die letzten Wochen haben gezeigt, dass das Drogenproblem grösser denn je ist. Die bisherigen Bemühungen haben wenig oder nichts zur Lösung der komplexen Problematik beigetragen. Repressive Massnahmen gegenüber Drogenkonsumenten nützen wenig; der Drogenmafia ist nur mit andern Massnahmen beizukommen.

Zürich hat die grösste offene Drogenszene Europas. Das Elend auf dem ehemaligen Bahnhofareal Letten ist unbeschreiblich gross. Wir möchten zur Linderung der Not ein neues Konzept zur Diskussion stellen und bitten in diesem Zusammenhang den Regierungsrat um Stellungnahme und Beantwortung folgender Fragen:

1. Die Stadt Zürich ist im Zentrum eines wirtschaftlichen Grossraums vom Genfersee bis nach Vorarlberg, von Norditalien bis Süddeutschland. Das ist auch bei den Drogen so. Der Kanton Zürich, die umliegenden Kantone, der Bund müssen Verantwortung, ja die Führung übernehmen. Deckt sich diese Ansicht mit jener des Regierungsrates? Ist er bereit, eine viel intensivere Führungsverantwortung als bisher zu übernehmen, die «dezentrale Drogenhilfe» der Gemeindepräsidenten mit Nachdruck weiterzuentwickeln, die Kantone einzubetten und den Bund hartnäckig zu Übernahme von Verantwortung zu drängen?
2. Die Szene auf dem Areal des früheren Bahnhofs Letten ist anders zusammengesetzt als frühere Szenen. Sie besteht grossmehrheitlich aus schwerabhängigen Fixerinnen und Fixern. Die Gelegenheitskonsumenten/-innen und die Raucher/-innen hüten sich, das Areal zu betreten. Sie decken ihren Bedarf anderswo. Zusätzlich sind die Zugänge zum Areal leicht zu kontrollieren.

Als kurz- und mittelfristiges Vorgehen schlagen wir folgendes Szenario vor:

1. Der Kanton Zürich stellt beim Bund mit Nachdruck ein Gesuch für Drogenabgabe an die Schwerabhängigen auf dem Bahnhofareal Letten. Der Entscheid soll innerhalb von Wochen gefällt werden.
2. Die Abgabe wird als poliklinikähnlicher Betrieb organisiert. Die Einnahme erfolgt kontrolliert. Wie bei jeder medizinischen Poliklinik wird abgerechnet.
3. Es erfolgt eine Zugangskontrolle. Bezugsberechtigungsausweise werden abgegeben.
4. Das Areal wird aufgeräumt, und eine minimale Infrastruktur (WC, Regen- und Sonnenschutz, Behandlungsräume usw.) wird errichtet (z. B. Container).
5. Nachdrücklich, mit Gesprächen, Kostenüberwälzung usw., sollen die Gemeinden und Kantone zur Übernahme ihrer Verantwortung angehalten werden. Damit wird die Szene baldmöglichst dezentralisiert und in Zürich verkleinert werden.

Sieht der Regierungsrat Realisationschancen für ein Szenario dieser Art? Kann dazu allenfalls Notrecht beansprucht werden? Welche zeitlichen Abläufe sind möglich?

Wenn nein: Hat der Regierungsrat ein anderes, kreatives, problemorientiertes Konzept? Wie sieht es aus?

Die Kantonsräte Daniel Vischer und Gabriele Petri, Zürich, haben am 5. Juli 1993 folgende Anfrage eingereicht:

Der Sonntagspresse war zu entnehmen, eine gemeinsame Arbeitsgruppe von Kanton und Stadt Zürich habe zuhanden der zuständigen Gremien Vorschläge für Massnahmen gegen die Drogenszene beim Bahnhof Letten ausgearbeitet. An sich ist es zu begrüssen, wenn

Stadt und Kanton in der Drogenszene gemeinsam vorgehen. Offenbar enthält indessen das Massnahmepaket das Projekt eines Drogengefängnisses für 80-100 Plätze. Dort sollen vorab auswärtige Drogensüchtige bis zu 24 Stunden festgehalten werden, um sie «auf den Aff» zu bringen. Nicht von ungefähr trägt diese offenbar von der Polizeidirektion des Kantons Zürich neue eingeführte Haftart den vielsagenden Namen «Vergällungshaft». Mit diesem Vorgehen sollen vor allem Süchtige belangt werden, pikanterweise jetzt, wo vom Bund aus (endlich) grünes Licht für wenigstens eine beschränkte kontrollierte Drogenabgabe an Süchtige vorliegt. Im Zusammenhang mit der vorgenannten gemischten Arbeitsgruppe und deren Vorschlägen stellen sich höchst akut verschiedene Fragen:

1. Besteht eine gemischte Arbeitsgruppe zwischen Stadt und Kanton? Welche Direktionen des Kantons waren zuständig für deren Bestückung, welche Personen wurden vom Kanton aus delegiert? Wie lautete der Auftrag an diese Arbeitsgruppe?
2. Ist dem Regierungsrat bekannt, dass diese Arbeitsgruppe die Errichtung eines sogenannten Drogengefängnisses für 80-100 Personen vorsieht? Trifft es zu, dass darin vor allem Drogensüchtige, vornehmlich auswärtige, für 24, allfällig 48 Stunden inhaftiert werden sollen? Trifft es zu, dass der Vorschlag zur Einführung der sogenannten «Vergällungshaft» von der Polizeidirektion des Kantons Zürich stammt? Was hält der Regierungsrat von diesem Projekt, und was verspricht er sich allfällig davon? Welches sind die Rechtsgrundlagen für diese Kurzhaft gegenüber Süchtigen? Wo soll dieses Gefängnis installiert werden? Wer trägt die Kosten? Aufgrund welcher Rechtsgrundlagen soll die Rückschaffung in andere Kantone vorgenommen werden?
3. Ist der Regierungsrat nicht auch der Ansicht, angesichts der neu anlaufenden Versuche mit der kontrollierten Abgabe an Süchtige stehe diese neue Haftform schief in der Landschaft? Hält er es für gerechtfertigt, hauptsächlich gegen Süchtige hart vorzugehen? Auf welche Weise wird er personell und finanziell zum Gelingen der Versuche des Bundes beitragen?
4. Welche Kontakte bestanden zu Regierungen anderer Kantone bezüglich auswärtiger Drogensüchtiger und -händler? Welche Vorschläge unterbreitete ihnen der Kanton Zürich? Zu welchen Ergebnissen gelangten allfällige Kontakte?

Auf Antrag der Direktionen des Gesundheitswesens und der Polizei

b e s c h l i e s s t d e r R e g i e r u n g s r a t :

I. Die Interpellation Dr. Josef Gunsch, Russikon, und Martin Ott, Bäretswil, sowie die Anfrage Daniel Vischer und Gabriele Petri, Zürich, werden wie folgt beantwortet:

Die offene Drogenszene in der Stadt Zürich und insbesondere im Lettenareal wächst seit dem Frühjahr 1993 bedrohlich. Auffallend ist dabei der grosse Anteil der Szenenbesucher mit Wohnsitz ausserhalb der Stadt und des Kantons. Ursachen sind die leichte Erhältlichkeit und der relativ günstige Preis der Drogen sowie auch eine gegenüber dem Betäubungsmittelmissbrauch verbreitete tolerante Grundstimmung. Falsch ist die Ansicht, die Szene setze sich grossmehrheitlich aus Schwerabhängigen zusammen. Jede offene Drogenszene ist darauf angewiesen, dass ihr die finanziellen Mittel von aussen zugeführt werden. Sie beruht daher letztlich auf den sozial noch integrierten Drogenkonsumenten. Der Stadtrat von Zürich ist am 19. April 1993 mit einem Hilfeersuchen und den Regierungsrat gelangt. In der Folge haben Stadtrat und Regierungsrat eine gemeinsame Arbeitsgruppe eingesetzt mit dem Auftrag, Sofortmassnahmen gegen ein weiteres Anwachsen der offenen Drogenszene vorzuschlagen. Dabei wurde seitens der Stadt die Auffassung vertreten, sie sei wohl in der Lage, die Probleme mit den aus ihrem Gebiet stammenden Personen selber zu lösen, die kantonale Unterstützung sei jedoch unerlässlich im Blick auf die überaus hohe Zahl Auswärtiger. Die Arbeitsgruppe wurde vom Polizeidirektor präsiert und setzte sich aus Vertretern der Direktionen des Gesundheitswesens, der Justiz und der Polizei sowie städtischer Ämter zusammen. Sie wurde nach Beendigung ihrer Arbeit am 15. Juni 1993 aufgelöst.

Die Arbeitsgruppe gelangte im Ergebnis zu drei Ansätzen, nämlich

Erhöhung des polizeilichen Drucks auf die Szene bzw. stärkerer Einsatz zum Schutz der betroffenen Quartiere,

Übergabe von in der Szene betroffenen Personen an die zuständigen Fürsorge- und in besondere Vormundschaftsbehörden, um namentlich auch die gesetzlich vorgesehenen Institutionen anderer Gemeinden und Kantone zu verpflichten, und schliesslich

Errichtung eines Zentrums, in dem Personen aus der Szene bis zur Überantwortung an die für den Fall richtige Instanz festgehalten werden können.

Regierungsrat und Stadtrat haben im Juli 1993 den Vorschlägen der Arbeitsgruppe in der Überzeugung zugestimmt, dass andere kurzfristig einsetzbare Mittel zur Reduktion und schliesslich Beseitigung der offenen Drogenszene nicht ersichtlich sind.

Dem Konzept liegen folgende Überlegungen zugrunde:

- Die Rechtsordnung verpönt den Betäubungsmittelmissbrauch grundsätzlich. Bund und Kantone haben den gesetzlichen Auftrag, die zu seiner Verhütung nötigen Massnahmen zu treffen. Hierzu gehört primär die Verhinderung des Betäubungsmittelmissbrauchs durch Verhinderung von Handel und Konsum. Die Kantone insbesondere haben zudem nebst der Förderung der Aufklärung und Beratung die «notwendigen Einrichtungen» zu schaffen und für die Betreuung von Personen zu sorgen, die wegen Betäubungsmittelmissbrauchs ärztliche Behandlung oder fürsorgerische Massnahmen benötigen (Art. 15 a BMG). Solche Massnahmen sind nebst den in Art. 15 b BMG aufgelisteten (fürsorgerische Freiheitsentziehung, ambulante Nachbehandlung, Nachkontrolle) etwa Verwarnung, Verpflichtung, sich durch einen Beratungs- und Fürsorgedienst für Suchtkranke betreuen zu lassen, Verpflichtung zu medikamentöser Behandlung, Erteilung von Weisungen, Aussetzung des Entscheides auf fürsorgerische Freiheitsentziehung. Zuständig zur Anordnung solcher eingriffsrechtlichen Massnahmen sind die Vormundschaftsbehörden.
- Wer sich in der offenen Drogenszene ohne amtlichen Auftrag aufhält, weckt den Verdacht, kriminell oder drogensüchtig zu sein. Beides rechtfertigt behördliches Abklären, im ersten Fall durch die Polizei, im zweiten durch die Vormundschaftsbehörde. Hoheitliche Anordnungen bedürfen grundsätzlich nebst der Sachverhaltsabklärung der vorgängigen Anhörung der betroffenen Person. Diese setzt die physische Präsenz der betroffenen Person voraus. Da die gesetzlichen Massnahmen nicht nur für Freiwillige gelten, müssen sie nötigenfalls auch zwangsweise angeordnet werden können.
- Betäubungsmittelabhängigkeit rechtfertigt vormundschaftsbehördliche Massnahmen bis hin zur fürsorgerischen Freiheitsentziehung. Da Betäubungsmittelabhängigkeit ein gesetzlich unerwünschter Zustand ist, ist die Dringlichkeit behördlicher Massnahmen von selbst gegeben. Noch viel dringender ist indessen behördliches Einschreiten, wenn die betroffene Person noch nicht abhängig ist, aber gerade dabei, es zu werden. In diesem Augenblick bestehen auch ohne den bei Betäubungsmittelabhängigkeit erfahrungsgemäss sehr hohen Aufwand bei kleinem Erfolg noch gute Chancen, wirksam Hilfe zu bringen. Bei Dringlichkeit ist die Zuständigkeit der Vormundschaftsbehörde am Aufenthaltsort gegeben (Art. 397b ZGB), auch wenn die Abklärung ergibt, dass nicht die fürsorgerische Freiheitsentziehung, sondern weitere vormundschaftliche Massnahmen notwendig erscheinen (vgl. Art. 397c ZGB). Die Dringlichkeit und damit die Zuständigkeit der örtlichen Vormundschaftsbehörde kann sich schliesslich auch ergeben, wenn sich die Vormundschaftsbehörde des Wohnorts pflichtwidrig weigert, tätig zu werden, womit der betroffenen Person die nötige persönliche Hilfe von niemandem erbracht würde. Ein negativer Kompetenzkonflikt ist zu vermeiden.

Zur Durchführung der Vermittlung und der Rückführung ist durch die Stadt Zürich in der ehemaligen Aussenstation Hegibach des USZ ein Zentrum eingerichtet worden, in welchem die nötigen Befragungen durchgeführt und die Betroffenen, wenn die Abklärungen nicht zu ihrer Freilassung führen, bis zum allfälligen Transport in ihre Wohngemeinde bzw. in eine geeignete Anstalt zurückbehalten werden können. Erscheinen vormundschaftsrechtliche Massnahmen nötig, soll von der zuständigen Vormundschaftsbehörde ein Zuführungsauftrag erwirkt werden. Für den Fall, dass der Wohnsitz nicht ermittelt werden kann oder dass die zuständige Vormundschaftsbehörde ihre Mitwirkung verweigert, ist vorgesehen, dass die Vormundschaftsbehörde der Stadt Zürich als Vormundschaftsbehörde des Aufenthaltsorts die Prüfung allenfalls nötiger Massnahmen durchführt und diese gegebenenfalls anordnet.

Es soll damit erreicht werden, dass die Reduktionsbemühungen auch bei Interessellosigkeit der Wohnsitzgemeinde greifen. Die Gewissheit, dass das Aufgegriffenwerden in der offenen Drogenszene Zürich zu Abklärungen über die Notwendigkeit vormundschaftsbehördlicher Massnahmen führt und während ihrer Dauer der allfälligen Sucht nicht nachgegangen werden kann, soll zudem abschreckend wirken und so die offene Drogenszene verkleinern helfen. Die Einrichtung des Rückführungszentrums Hegibach dient einer speditiven und zweckmässigen Abklärung. Die vorgesehene Mitwirkung der Vormundschaftsbehörde Zürich würde eine rasche Anordnung vorsorglicher Massnahmen ermöglichen, wenn die Vormundschaftsbehörde des Wohnorts nicht zeitgerecht handeln kann oder will.

Mit dem beschriebenen Vorgehen und dem Betrieb des Zentrums soll auch der mit der offenen Drogenszene verbundenen massiven Störung der öffentlichen Ordnung begegnet werden. Zu dieser Störung tragen allein schon wegen ihrer grossen Zahl vor allem die Drogenkonsumenten bei. Massnahmen, die eine Gemeinde nach § 74 des Gemeindegesetzes zur Aufrechterhaltung oder Wiederherstellung von Ruhe, Ordnung und Sicherheit zu treffen hat, sind grundsätzlich gegen die Störer zu richten; mithin ist klar, dass sie sich vorliegend auch gegen die Szenenbesucher zu richten haben, selbst wenn man davon absieht, dass allein schon deren allfälliger Drogenkonsum einen Straftatbestand darstellt. Diese rechtliche Ordnung berücksichtigt, dass nicht nur Interessen und Rechte der an einer Störung Beteiligten, sondern richtigerweise besonders auch diejenigen der von der Störung Betroffenen - wie hier der Anwohner - Beachtung finden müssen. Lässt sich nun eine offene Drogenszene nicht anders abbauen bzw. das Entstehen an anderer Stelle nicht verhindern, ohne dass Beteiligte festgenommen werden, ist das Vorgehen rechtlich gedeckt. Die polizeiliche Festnahme dient dabei der Personenkontrolle, Identitätsfeststellung und Befragung sowie der Hilfeleistung und führt zur Triage. Je nach Sachverhalt übergibt die Polizei die festgenommene Person der Strafjustiz, einer Verwaltungsbehörde (Sozial- und Vormundschaftswesen) oder dem Arzt, welche weitere Anordnungen treffen. Bleiben solche aus, erfolgt die Entlassung. In Anlehnung an die entsprechenden Regelungen in der Strafprozessordnung bleibt auch im Zusammenhang mit dem durch die Notlage gebotenen neuen Vorgehen die polizeiliche Festnahme auf längstens 24 Stunden beschränkt. Bis dahin muss über die Zuführung an eine der Polizei den Fall abnehmende Behörde oder Institution entschieden sein. So bleibt auch die Verhältnismässigkeit gewahrt, zumal während des Zwangsaufenthalts im Rückführungszentrum auch hinreichende Betreuung geleistet wird. Da bis heute keine andern gesetzeskonformen Vorstellungen zur Bekämpfung offener Drogenszenen entwickelt worden sind, solche Plätze eine starke Störung von öffentlicher Ordnung und Sicherheit darstellen sowie als Deliktsherde und Quellen gesundheitlicher Gefährdung anzusehen sind, darf davon ausgegangen werden, dass insgesamt eine milde Vorkehrung getroffen wurde, die die Betroffenen wohl weniger schädigt als der Aufenthalt in der Szene und die auch der Menschenwürde nicht unnötig Abbruch tut. Schliesslich ist niemand gehalten, in der Szene zu verweilen.

Diese Meinung wird offensichtlich weitherum geteilt, und es ist denn auch zu bedauern, wenn dagegen mit Argumentationen angetreten wird, die allein eine behauptete individuelle Interessenlage von Drogenkonsumenten im Auge haben, als ob es einen Anspruch auf eine solche Szene zu Lasten aller andern Einwohner gäbe und die öffentlichen Interessen unter allen Umständen zurückzutreten hätten. Die Öffentlichkeit und besonders die auswärtigen Behörden wurden über das Vorgehen informiert und letztere auch um Unterstützung bei Szenenangehörigen aus ihrem Gebiet ersucht. Das Konzept ist von den Kantonen und Gemeinden grundsätzlich positiv aufgenommen worden. Diese Zustimmung wird dadurch erleichtert, dass das Konzept nicht auch Elemente zu einem erleichterten Drogenkonsum enthält und daher auch von Kantonen und Gemeinden mitgetragen werden kann, welche der Ansicht sind, das Drogenproblem werde durch solche Massnahmen lediglich verschärft. Zahlreiche Kontakte zum Bund, zu den Kantonen und den zürcherischen Gemeinden zeigten denn auch ein grundsätzlich zustimmendes Bild. Die Realisierung des Konzeptes wird schwierig und kostspielig sein. Ein besonderes Problem ergibt sich aus dem Umstand, dass die Vormundschaftsbehörde der Stadt Zürich aus nicht nachvollziehbaren Überlegungen ihre Mitwirkung verweigert.

Der Vorschlag, Schwerabhängigen in poliklinikähnlicher Weise auf dem Bahnhofareal Letten gegen Verrechnung Betäubungsmittel abzugeben, ist nicht praktikabel. Die vorgeschlagene Drogenabgabe widerspricht den Bestimmungen der Betäubungsmittelgesetzgebung und den internationalen Abkommen zur Bekämpfung des Betäubungsmittelmissbrauchs. Insbesondere liesse sie sich nicht in die vorgesehenen wissenschaftlichen Versuche mit kontrollierter Drogenabgabe integrieren, weil ihr sowohl der therapeutische wie der wissenschaftliche Ansatz fehlen. Aber auch wenn diese rechtlichen Hindernisse überwunden werden könnten, ist nicht zu sehen, wie eine freie Drogenabgabe an die Drogenabhängigen die Drogenszene verringern könnte. Gegenteil würde eine solche Abgabe eine grosse Zahl zusätzlicher auswärtiger Drogenabhängiger nach Zürich ziehen, da hier die an ihrem Wohnort bestehenden Schwierigkeiten bei der Drogenbeschaffung entfielen. Durch die Aussperrung der Nichtschwerabhängigen vom Lettenareal würde sich die Szene zusätzlich massiv in die ohnehin schon bedrängten Quartiere verlagern. Nicht realistisch ist auch die Vorstellung, der Regierungsrat könnte die Gemeinden und Kantone ohne offene Drogenszene davon überzeugen, in ihre Verantwortung fiele eine Mithilfe bei der Dezentralisierung dieser Szene. Soweit überschaubar, bemühen sich derzeit die Städte und Gemeinden mit offenen Drogenszenen ähnlich wie die Stadt Zürich um deren Auflösung.

II. Mitteilung an die Mitglieder des Kantonsrates und des Regierungsrates sowie an die Direktionen des Gesundheitswesens und der Polizei.

Zürich, den 6. Oktober 1993

Vor dem Regierungsrat

Der Staatsschreiber:
i.V.
Hirschi