

Sitzung vom 9. Februar 1994

**405. Dringliche Interpellation und Anfrage  
(Weiterführung des Rückführungszentrums Hegibach)**

Kantonsrätin Franziska Frey-Wettstein, Zürich, hat am 17. Januar 1994 folgende Interpellation eingereicht:

Seit Mitte September 1993 führt die Stadt Zürich in Zusammenarbeit mit dem Kanton ein Rückführungszentrum für auswärtige Drogenabhängige in einer kantonalen Liegenschaft am Hegibachplatz im Stadtkreis 7. Von Anfang an wurde festgehalten, dass es sich bei dieser Einrichtung um einen Versuch und bei der Örtlichkeit um ein Provisorium handelt. Der Stadtrat von Zürich ist offenbar nur mehr bereit, das Zentrum bis März 1994 in der bisherigen Form fortzuführen, und erwartet vom Regierungsrat, dass er ab diesem Zeitpunkt diese Aufgabe und auch die Kosten für die Rückführung übernimmt.

1. Welches war die Zielsetzung des Regierungsrates, als er zusammen mit der Stadt Zürich dieses Zentrum eröffnete?  
Ging es ihm dabei um eine auf sechs Monate befristete Aktion zur Auflösung der Szene am Letten? Oder will der Regierungsrat mit der Anwendung der FFE die Stadt Zürich durch die Gemeinden von den über 80% auswärtigen Drogenabhängigen längerfristig entlasten?
2. Wie beurteilt der Regierungsrat den Erfolg des Rückführungszentrums? Welche Resultate liegen nach Abschluss der sechsmonatigen Versuchsphase vor? Welche Schlüsse zieht der Regierungsrat daraus?
3. Wie gedenkt der Regierungsrat das Funktionieren des Rückführungszentrums für die Zukunft zu sichern?  
Welche Trägerschaft ist vorgesehen?  
Welche Finanzierung ist vorgesehen?
4. Wie gedenkt der Regierungsrat seine Führungsfunktion in der schwierigen Frage der Bekämpfung des Drogenproblems im allgemeinen und besonders bei der Betreuung von Drogensüchtigen wahrzunehmen? Bestehen konkrete Pläne? Welche Konsequenzen zieht der Regierungsrat aus den Erfahrungen der Gemeinden? Welche Schritte gedenkt er zu unternehmen, um die Aufnahmebereitschaft einiger Gemeinden zu verbessern?
5. Die Verwaltungskommission des Obergerichts beurteilte die Anwendung der fürsorgerischen Freiheitsentziehung im Gegensatz zur Vormundschaftsbehörde der Stadt Zürich - gestützt auf das Gutachten von C. Hegnauer - als rechtmässig. Glaubt der Regierungsrat, dass eine Einigung möglich ist?
6. Dem Provisorium Hegibach sollte dem Vernehmen nach eine Nachfolgeeinrichtung ausserhalb der Stadt folgen. Warum soll neu die Kaserne von Zürich dieses Zentrum beherbergen?

Die Interpellation wurde vom Kantonsrat dringlich erklärt.

Kantonsrat Vilmar Krähenbühl, Zürich, hat am 13. Dezember 1993 folgende Anfrage eingereicht:

Zurzeit betreut die Stadt Zürich das Rückführungszentrum Hegibach. Dort können dem Vernehmen nach täglich bis 50 Leute untergebracht und dann ihren Wohngemeinden zugeführt werden. Dies ist ein kleiner Beitrag zur Auflösung der Drogenszene am Letten. Allerdings scheint heute die Sogwirkung grösser zu sein als die maximal mögliche Rückführung, so dass mit einer Auflösung der Szene mit dieser Methode in absehbarer Zeit nicht gerechnet werden kann. Trotzdem ist es sinnvoll, diesen kleinen Beitrag weiterzuführen. Dem Vernehmen nach will nun aber die Stadt nur bis März 1994 dieses Rückführungszentrum führen. Danach soll der Kanton die finanzielle und räumliche Verantwortung vollumfänglich übernehmen.

In diesem Zusammenhang stellen sich deshalb folgende Fragen:

1. Welche Meinung vertritt der Regierungsrat zum Rückführungszentrum Hegibach? Ist es aus Sicht des Regierungsrates der richtige Weg?
2. Teilt der Regierungsrat die Meinung des Stadtrates, dass das Rückführungszentrum nach dem März 1994 durch den Kanton zu übernehmen ist?
3. Wie hoch werden die Betriebskosten eines solchen Rückführungszentrums sein?
4. Welche Auflagen macht der Regierungsrat dem Stadtrat von Zürich für eine allfällige Übernahme des Rückführungszentrums Hegibach?
5. Wo soll sich das neue Rückführungszentrum nach der Schliessung des «Hegibach» durch die Stadt befinden? Wie sieht das Betriebskonzept aus?

Auf Antrag der Direktion der Fürsorge

beschliesst der Regierungsrat:

I. Die dringlich erklärte Interpellation Franziska Frey-Wettstein, Zürich, und die Anfrage Vilmar Krähenbühl, Zürich, werden wie folgt beantwortet:

1. Das Rückführungszentrum Hegibach gehört in eine Reihe von Massnahmen zur Verminderung und Auflösung der offenen Drogenszene in der Stadt Zürich. Dabei soll verhindert werden, dass die offene Szene an einem andern Ort wieder entsteht. Das Rückführungszentrum geht auf Empfehlungen zurück, welche eine aus Vertretern von Stadt und Kanton zusammengesetzte Arbeitsgruppe Mitte 1993 ausgearbeitet hatte:

- Erhöhung des polizeilichen Drucks auf die Szene bzw. stärkerer Einsatz zum Schutz der angrenzenden Quartiere;
- Übergabe von in der Szene angetroffenen Personen an die zuständigen Fürsorge- und insbesondere Vormundschaftsbehörden, um auch die gesetzlich vorgesehenen Institutionen anderer Gemeinden und Kantone zu verpflichten;
- Errichtung eines Zentrums, in dem Personen aus der Szene bis zur Überantwortung an die für den Fall richtige Instanz zurückgehalten werden können.

Der Kanton Zürich hat der Stadt zur Einrichtung des Zentrums die ehemalige Aussenstation Hegibach des Universitätsspitals überlassen. Dabei war von Anfang an klar, dass das Zentrum dort nur vorübergehend untergebracht werden kann, weil die Gesundheitsdirektion das Gebäude spätestens im Frühjahr 1994 wieder braucht. Diese Zeit sollte genutzt werden, um mit dem Betrieb die notwendigen Erfahrungen zu sammeln und sich über die Fortführung eines solchen Zentrums schlüssig zu werden. Mit dem Rückführungszentrum soll vor allem erreicht werden, dass die in der Szene angetroffenen ausserkantonalen und ausserkommunalen Drogensüchtigen möglichst rasch den für die notwendigen fürsorgerischen und vormundschaftlichen Massnahmen zuständigen Instanzen zugeführt werden können. Mit

dieser individuellen Hilfestellung für Abhängige, an die richtigen Stellen gewiesen zu werden, erfüllt das Zentrum auch einen ordnungspolitischen Auftrag, indem es die massive Zahl von gefährdeten oder verwahrlosten Drogenkonsumenten in der Drogenszene abbauen hilft.

2. Bis Ende der dritten Woche 1994 sind 1719 Personen ins Rückführungszentrum Hegibach überbracht worden. Bei 699 Drogenabhängigen wurde zur Sicherung der weiteren Abklärung und Betreuung ein fürsorgerischer Freiheitsentzug angeordnet (40,7%). Wohnsitzmässig stammen 50% der Aufgegriffenen aus andern Kantonen, 38,3% aus andern Gemeinden des Kantons Zürich und nur 8,3% aus der Stadt Zürich. Bedingt ist der tiefe Anteil Stadtzürcher durch die Vorauswahl bei den zuführenden Polizeikräften. (Drogenabhängige aus der Stadt Zürich wurden bis Anfang Januar 1994 in der Regel nicht in das Rückführungszentrum gebracht.) Die übrigen 3,3% haben keinen festen Wohnsitz oder wohnen im Ausland. Insgesamt konnten 37,6% der Drogenabhängigen an die Wohnsitzgemeinden vermittelt werden, 55,4% wurden nach einer Abklärung wieder in Zürich entlassen. Eine genauere Begleitevaluation wird zurzeit unter anderem mittels Fragebogen bei den Gemeinden durchgeführt; allerdings sind wegen der noch zu kurzen Zeit erst wenige aussagekräftige Zahlen vorhanden.

Die bisherigen Erfahrungen mit dem Rückführungszentrum Hegibach sind positiv. So hat die Bereitschaft anderer Kantone, sich um ihre eigenen Drogenabhängigen zu kümmern und Massnahmen nach ihrer Einschätzung zu treffen, merklich zugenommen. Verwiesen sei zum Beispiel auf Kantone, die eine innerkantonale Verteilung organisiert haben. Auch in vielen Gemeinden hat die konkrete Konfrontation mit dem Drogenproblem zu neuen, bewussten Auseinandersetzungen und Lösungsmöglichkeiten geführt. Die Bereitschaft zum Ausstieg aus der Drogenabhängigkeit hat bei den Abhängigen merklich zugenommen, so dass die im Kanton vorhandenen und zusätzlich geschaffenen Entzugsplätze seither meist zu 100% belegt sind.

Allerdings sind mit dem Rückführungszentrum auch Probleme aufgezeigt worden. So sind Anschlussbetreuung und Behandlung in den Gemeinden noch verbesserungsfähig. Der Vollzug der fürsorgerischen Freiheitsentziehung in einer geeigneten Anstalt ist eine Gratwanderung zwischen entweichsichernden Massnahmen und therapeutischen Rahmenbedingungen. Damit sind für die Gemeinden unangenehme und wiederholte Entweichungen nach einer Anordnung des fürsorgerischen Freiheitsentzuges möglich. Die Zunahme von wiederholt aufgegriffenen Drogenabhängigen aus der offenen Szene der Stadt Zürich im Rückführungszentrum Hegibach ist negativ zu bewerten; doch ist positiv festzustellen, dass wiederholte Zuführungen die Behandlungswilligkeit erhöht haben. Ferner hat sich gezeigt, dass die Zahl der Aufenthaltsplätze flexibel gehandhabt werden kann. Dies wirkt sich kostenmässig vorteilhaft aus. Das Zuführungskonzept hat noch Mängel. Es muss mit der Präzisierung der Zielgruppe und der Klärung des Rechtstitels weiterentwickelt werden.

Zusammengefasst ist festzuhalten, dass das Rückführungszentrum Hegibach unter Anpassung und Weiterentwicklung des Konzepts fortgeführt werden sollte.

3. Der Regierungsrat hat der Stadt Zürich zur Weiterführung des Rückführungszentrums Hegibach über den März 1994 hinaus unentgeltlich Ersatzräume in der alten Kaserne Zürich angeboten. Er geht davon aus, dass es Sache der Stadt Zürich oder einer von ihr beigezogenen Trägerschaft sei, das Rückführungszentrum zu betreiben. Sowohl die Aufrechterhaltung oder Wiederherstellung von Ruhe, Ordnung und Sicherheit als auch fürsorgerische oder vormundschaftliche Massnahmen sind eine Angelegenheit der Gemeinde, auch der Standort- oder Aufenthaltsgemeinde, nicht des Kantons. Der Kanton kann die Gemeinden jedoch in ihren Aufgaben unterstützen. In diesem Sinn ist er auch bereit, an den Betrieb des Rückführungszentrums weiterhin Beiträge zu leisten. Die Betriebskosten eines längerdauernden Rückführungszentrums dürften gegenüber den heutigen Kosten gesenkt werden können. Genaue Angaben dazu können jedoch noch nicht gemacht werden.

In Ergänzung dazu braucht es neben den bestehenden Einrichtungen aber dringend mindestens eine weitere geschlossene Anstalt für den Vollzug der fürsorglichen Freiheitsentziehung. In ihr sollen Personen betreut werden, welche die Phase des körperlichen Entzugs durchlaufen haben, aber noch nicht bereit sind, die Entwöhnung und soziale Wiedereingliederung in einer therapeutischen Langzeiteinrichtung weiterzuführen. Diese Institution sollte von den Landgemeinden getragen werden. Der Kanton ist bereit, dafür die Liegenschaft «Obere Halden» in Egg zur Verfügung zu stellen und Betriebsbeiträge zu entrichten. Entsprechende Verhandlungen mit den Landgemeinden sind im Gange.

4. Der Regierungsrat hat mit den Städten Zürich und Winterthur sowie dem Verband der Zürcher Gemeindepräsidenten eine Behördendelegation für den Bereich des Suchtmittelkonsums geschaffen. Ziel dieses Gremiums ist es, die Koordination unter den Zürcher Behörden (Kanton, Städte und übrige Gemeinden) sicherzustellen und Konzepte in gegenseitiger Abstimmung zu realisieren. An ihrer ersten Sitzung hat sich die Stadt Zürich bereit erklärt, an der Realisierung eines neuen Rückführungszentrums mitzuwirken, lehnt aber insbesondere eine alleinige finanzielle Trägerschaft nach wie vor ab. Die Teilnehmer kamen überein, die Offerte des Kantons für Räumlichkeiten in der Kaserne weiterzubearbeiten und die Fragen des Betriebskonzepts, der erforderlichen baulichen Massnahmen sowie der Trägerschaft mit einer Arbeitsgruppe umgehend zu vertiefen, wobei auch der Einbezug weiterer Gemeinden in eine Trägerschaft zu prüfen ist.

5. Der Kanton Zürich hat in den letzten Monaten und Jahren für die Bekämpfung der Drogensucht im allgemeinen und zur Unterstützung der Stadt Zürich bei der Bekämpfung der offenen Drogenszene bedeutende Anstrengungen unternommen. Drogenarbeit und Drogenhilfe werden auf kantonaler Ebene durch die Kantonale Kommission für Drogenfragen, deren Arbeitsgruppen und Fachleute gefördert und koordiniert. Zielsetzungen, Massnahmeempfehlungen in den Bereichen Prävention, Therapie, Recht/Rechtsdurchsetzung und Überlebenshilfe sowie das Inventar der Behandlungs- und Betreuungsangebote sind im Januar 1993 in ihrem Lagebericht publiziert worden. Dort sind auch die vielfältigen Aktivitäten von Suchtprävention in der Öffentlichkeitsarbeit, im Bereich der Familie, von Schule, Freizeit, Berufsbildung und Arbeitswelt dargestellt.

Zur Prävention liegen einerseits das Suchtpräventionskonzept der Gesundheitsdirektion und des Instituts für Sozial- und Präventivmedizin von 1991 und andererseits ein neues Konzept zur Sicherstellung der Suchtprävention in allen Regionen des Kantons Zürich vor. In der Präventionstätigkeit werden die suchtmittelunspecifische Gesundheitsförderung sowie die Prävention von Suchtverhalten betont. Sie ist bestrebt, sowohl auf individueller (z. B. Erziehung, Aufklärung, Information) als auch auf struktureller Ebene (z. B. Jugendpolitik, Werbeverbote) Einfluss zu gewinnen. Ihre Perspektive ist langfristig und setzt in einer möglichst frühen Lebensphase an. In jedem Bezirk gibt es Suchtberatungsstellen, welche in den letzten Jahren auf dem Hintergrund des illegalen Drogenkonsums geschaffen wurden (z. B. Samowar Meilen, Thalwil u.a.) als auch aus den traditionellen Alkoholfürsorgestellen hervorgegangen sind. Das flächendeckende Suchtpräventionskonzept strebt eine gewisse Vereinheitlichung in der Präventionsarbeit an. Die darin vorgesehenen regionalen Suchtpräventionsstellen werden durch den Kanton namhaft subventioniert. Auch unterstützt der Kanton spezifische Kampagnen (z. B. «Sucht hat viele Ursachen») sowie Projekte in den Regionen und Bezirken. Im Bereich der sekundären Prävention führen die sozialpsychiatrischen Dienste der psychiatrischen Kliniken ambulante Drogenberatungsstellen (Drop-in in Zürich, Dietikon, Bülach, Dübendorf, Wetzikon, Winterthur und geplant für 1994 Thalwil). Diese Einrichtungen werden vom Kanton über die jeweiligen Kliniken finanziert.

Im Bereich der Repression ist der Regierungsrat daran, in absehbarer Zeit über 300 zusätzliche Gefängnisplätze zu schaffen, damit die notwendigen Gefängnisplätze für eine wirksame Bekämpfung des Drogenhandels zur Verfügung stehen. Die Kantonspolizei hat ihre kriminalpolizeilichen Aktionen gegen Drogenhändler in Zusammenarbeit mit der Stadtpolizei erhöht und ihr Kontrollgebiet ausgeweitet.

Im Bereich der Therapie und der Rehabilitation stehen sowohl für die Entzugs- als auch die Entwöhnungsbehandlung in sechs psychiatrischen Kliniken rund 85 Plätze für den Entzug und in elf Institutionen insgesamt 130 Plätze für die Rehabilitation zur Verfügung. Der im Rahmen der Sparmassnahmen geplante Verzicht auf die Drogenentzugsstation der Klinik Hard ist rückgängig gemacht worden. Eine weitere Abteilung wird in eine Drogenentzugsstation für Jugendliche umgewandelt. Die Eröffnung einer dritten Station in der Klinik Rheinau ist geplant. Es bestehen darüber hinaus Verträge mit drei ausserkantonalen Einrichtungen, welche insgesamt 25 Plätze zur Aufnahme von Zürcher Drogenabhängigen bereitstellen. Zwei Institutionen haben ihren Trägerschaftssitz im Kanton Zürich und bieten insgesamt 36 Plätze an. Rehabilitationszentren, Austrittshäuser und Nachsorgewohngruppen sind entscheidend wichtige Übergangsinstitutionen von der stationären Therapiephase in die ambulante Nachsorge. Zurzeit stehen den verschiedenen therapeutischen Institutionen etwa 75 Plätze in «Nachsorgegruppen» zur Verfügung. Teils werden diese Einrichtungen voll durch den Kanton unterstützt. Methadonunterstützte Behandlungen und Betreuungen werden bei allen spezialisierten Drogenberatungsstellen durchgeführt. Zurzeit befinden sich rund 2900 Patienten in einem Methadonprogramm. Überlebenshilfen, gassennahe und niederschwellige Projekte wurden in den letzten Jahren mit unterschiedlichsten Schwerpunktbildungen aufgebaut. In neun Regionen wurden Projekt- und Koordinationsstellen für die dezentrale Drogenhilfe eingerichtet. Diese Stellen erarbeiten die Grundlagen zur Schaffung von Einrichtungen nach den Bedürfnissen und der Machbarkeit in den Bezirken und Regionen. Diese Einrichtungen umfassen Tages- und Nachtstrukturen, Arbeits- und Beschäftigungsmöglichkeiten sowie niederschwellige Kontakt-, Anlauf- und Beratungsstellen. Alle diese Einrichtungen und Stellen werden durch den Kanton mit 30% subventioniert.

6. Die Verwaltungskommission des Obergerichts als vorgesetzte Behörde der Vormundschaftsbehörde der Stadt Zürich hat im Vorfeld der Eröffnung des Rückführungszentrums Hegibach die Anwendung der fürsorgerischen Freiheitsentziehung in diesem Zentrum für rechtmässig beurteilt und die Vormundschaftsbehörde als ordentlich zuständig betrachtet. Im weiteren Verlauf hat die Psychiatrische Gerichtskommission in ihrer Stellungnahme bei der Prüfung personenbezogener Rekurse die Rechtmässigkeit dieser Anwendung im Rückführungszentrum grundsätzlich bejaht. Damit sind die ordentliche Zuständigkeit und die Anwendung der fürsorgerischen Freiheitsentziehung nach wie vor von den kantonal zuständigen Instanzen nicht bestritten. Der Regierungsrat hat auch immer diese Auffassung vertreten, und er hat schon in früheren parlamentarischen Antworten sein Missbehagen über das Verhalten der Stadtzürcher Vormundschaftsbehörde ausgedrückt.

II. Mitteilung an die Mitglieder des Kantonsrates und des Regierungsrates sowie an die Direktion der Fürsorge.

Zürich, den 9. Februar 1994

Vor dem Regierungsrat  
Der Staatsschreiber:  
i.V. Hirschi