

4218

KR-Nr. 16/2004

**Bericht und Antrag
des Regierungsrates an den Kantonsrat
zum dringlichen Postulat KR-Nr. 16/2004 betreffend
kantonale Beiträge für die dezentrale Drogenhilfe**

(vom 27. Oktober 2004)

Der Kantonsrat hat dem Regierungsrat am 15. März 2004 das folgende, von der Kommission für soziale Sicherheit und Gesundheit des Kantonsrates eingereichte dringliche Postulat zur Berichterstattung und Antragstellung überwiesen:

Der Regierungsrat wird eingeladen, in einem Bericht darzulegen, welche Auswirkungen sich für die Säule «Überlebenshilfe» aus der Umsetzung der Massnahme San 04.146 ergeben, welche eine Reduktion der kantonalen Beiträge in der Höhe von 4,8 Mio. Franken zu Lasten der Einrichtungen der dezentralen Drogenhilfe vorsieht.

Der Bericht soll ausserdem die Folgen der Finanzverknappungen im Bereich der stationären Drogenhilfe aufzeigen.

Der Regierungsrat erstattet hierzu folgenden Bericht:

A. Überlebenshilfe, dezentrale Drogenhilfe

1. Ausgangslage

Im Rahmen des Sanierungsprogramms 04 hat der Regierungsrat beschlossen, die Beiträge des Staates an Einrichtungen der Gemeinden für Drogenabhängige und sozial Randständige, die so genannte dezentrale Drogenhilfe, um 4,8 Mio. Franken zu kürzen. Unter dem Begriff dezentrale Drogenhilfe sind Massnahmen der Schadensbegrenzung und der Überlebenshilfe zu verstehen, welche über den Kanton verteilt angeboten werden. Sie sollen einerseits die Gesundheit der Abhängigen während der Suchtphase so gut wie möglich erhalten und andererseits die Lebenssituation sozial randständiger Menschen wie beispielsweise Alkoholkranker, Straftlassener und von Psychiatriepatienten stabilisieren bzw. verbessern.

Die Hilfe an Drogenabhängige und Randständige geht auf ein Konzept des Gemeindepräsidentenverbandes aus dem Jahr 1990 zurück. Die Gemeinden wollten mit regionalen Angeboten für ihre suchtmittelabhängigen und randständigen Einwohnerinnen und Einwohner die Stadt Zürich, die Anfang der 90er-Jahre die Hilfe für diese betreuungsbedürftigen Personen im Kanton Zürich mehr oder weniger alleine leistete, entlasten und die gemeindeeigene Verantwortung für die Suchtabhängigen und Randständigen vermehrt wahrnehmen. Ziel war es, den Betroffenen an ihrem Wohnsitz Hilfe zu leisten. Die Angebote sollten Wohn- und Arbeitsplätze sowie Tagesstrukturen für Drogenabhängige und sozial randständige Menschen umfassen.

Beweggrund für die Kostenbeteiligung des Staates war damals, die Gemeinden im Sinne einer Anschubfinanzierung zu veranlassen, entsprechende Einrichtungen zu schaffen. Heute sollen die Beiträge des Staates dazu dienen, einen angemessenen Betrieb notwendiger Einrichtungen für drogenabhängige und randständige Personen sicherzustellen.

2. Rechtliche Rahmenbedingungen

Der Grundsatz der Gesetzmässigkeit des staatlichen Handelns besagt, dass jede Verwaltungstätigkeit an das Gesetz gebunden ist bzw. einer gesetzlichen Grundlage bedarf. Im Zusammenhang mit der Frage einer ganzheitlichen Drogenpolitik im Kanton Zürich gilt es, den Handlungs- und Gesetzgebungsspielraum des Kantons in diesem Bereich zu beachten, insbesondere auch die sich aus der Kantonsverfassung ergebende Aufgabenteilung zwischen Kanton und Gemeinden, wonach Letztere für die Besorgung des Armenwesens zuständig sind (Art. 22 Kantonsverfassung [LS 101]).

Gemäss § 1 Abs. 1 des Sozialhilfegesetzes (LS 851.1) sorgen die politischen Gemeinden für die notwendige Hilfe an Personen, die sich in einer Notlage befinden, und tragen die Kosten (§ 41 Sozialhilfegesetz). Der Staat unterstützt die Gemeinden bei ihrer Aufgabe (§ 1 Abs. 2 Sozialhilfegesetz) und kann ausnahmsweise Beiträge an (ambulante) Einrichtungen leisten, die der Betreuung von Hilfebedürftigen dienen (§ 46 Abs. 2 Sozialhilfegesetz), wie die Einrichtungen der dezentralen Drogenhilfe. Andere Grundlagen fehlen, nachdem der Kantonsrat vor wenigen Jahren eine entsprechende parlamentarische Initiative betreffend Schaffung eines Gesetzes über die Süchtigenhilfe und Suchtprävention im Kanton Zürich (KR-Nr. 132/1999), in Übereinstimmung mit der vorberatenden Kommission für soziale Sicherheit und Gesundheit (KSSG), abgelehnt hat.

3. Versorgung im Kanton Zürich

Die Mehrheit der bestehenden Angebote im Rahmen der dezentralen Drogenhilfe umfassen die drei Bereiche Tagesstruktur, worunter die Kontakt- und Anlaufstellen mit oder ohne Konsumraum (Gassenzimmer), Mittagstische und Gassenküche fallen; Wohnen, womit Notschlafstellen, begleitetes oder betreutes Wohnen gemeint sind und Beschäftigung, wie Taglohnprojekte, begleitete Arbeitseinsätze mit vertraglichen Fristen, Arbeitsvermittlung und berufliche Integration. Dazu kommen Beratungsangebote, wie Drogen-, Sozial- und HIV/AIDS-Beratung sowie aufsuchende Jugend- und Sozialarbeit (Streetwork), und die medizinischen Angebote, wie die Infektionsprophylaxe mit der Spritzenversorgung und der AIDS- und Hepatitis-Prävention sowie die niederschwellige ärztliche Versorgung und Behandlung. Wie dem Lagebericht 2002 der Kommission für Drogenfragen des Kantons Zürich entnommen werden kann, ergeben sich bei den regionalen Angeboten die aus der nachfolgenden Tabelle ersichtlichen Unterschiede:

Bezirk/Region/Stadt	Angebote
Bezirk Andelfingen	Drogenberatung Sozialberatung
Bezirk Affoltern	Notschlafstelle und betreutes Wohnen Infektionsprophylaxe Methadongestützte Behandlung Sozialberatung
Region mittleres Glattal	Wohnangebote Kontakt- und Anlaufstelle ohne Gassenzimmer Gassenküche Infektionsprophylaxe Taglohnprojekte und Arbeitseinsätze Methadongestützte Behandlung Sozialberatung Streetwork
Bezirk Bülach	Methadongestützte Behandlung Sozialberatung
Bezirk Dielsdorf	Drogenberatung Sozialberatung

Bezirk/Region/Stadt	Angebote
Bezirk Horgen	Kontakt- und Anlaufstelle ohne Gassenzimmer Gassenküche begleitetes und betreutes Wohnen Taglohnprojekte und Arbeitsvermittlung Infektionsprophylaxe Substitution Sozialberatung
Region Limmattal	Kontakt- und Anlaufstelle ohne Gassenzimmer Gassenküche Notschlafstelle und begleitetes Wohnen Taglohnprojekte und Arbeitsvermittlung Infektionsprophylaxe Methadongestützte Behandlung Sozialberatung
Bezirk Meilen	Kontakt- und Anlaufstelle ohne Konsumraum Gassenküche betreutes Wohnen Taglohnprojekte und Arbeitsvermittlung Infektionsprophylaxe Methadongestützte Behandlung Sozialberatung Streetwork
Stadt Winterthur	Kontakt- und Anlaufstelle ohne Gassenzimmer Gassenküche Wohnprojekte Taglohnprojekte und Arbeitsvermittlung Infektionsprophylaxe Substitution Sozialberatung Streetwork
Region Zürcher Oberland	Gassenküche Wohngelegenheiten Beschäftigungsprojekte Infektionsprophylaxe Methadongestützte Behandlung
Stadt Zürich	sämtliche Bereiche

Die Stadt Zürich deckt sämtliche Bereiche ab und führt insbesondere auch ein so genanntes Gassenzimmer für den überwachten und hygienischen Konsum illegaler Drogen.

4. Auswirkungen der Sparmassnahmen

Die Kürzung der kantonalen Mitfinanzierung der dezentralen Drogenhilfe kann in den verschiedenen Regionen zu unterschiedlichen Auswirkungen bei den Klientinnen und Klienten und der Bevölkerung führen, wobei die definitiven Folgen im heutigen Zeitpunkt noch nicht abschliessend beurteilt werden können, da entsprechende Entscheidungen der Trägerschaften zum Grossteil noch ausstehen und zudem zukünftige Entwicklungen beobachtet und ausgewertet werden müssen. Erst dannzumal lassen sich Aussagen über die Auswirkungen machen.

Um die Weiterführung der Mehrheit der bestehenden Angebote nicht zu gefährden, wurden die kantonalen Beiträge nicht linear gekürzt. Es wird ein Sockelbetrag von einem Franken pro Einwohnerin oder Einwohner, bezogen auf das Einzugsgebiet der Trägerschaften ausgerichtet. Der verbleibende Betrag von rund 70% wird auf der Grundlage der bisherigen Aufwendungen verteilt, wobei die zentralörtlichen Lasten der Städte Zürich und Winterthur berücksichtigt werden. Zudem werden die Angebote in den kleinen Bezirken Affoltern und Andelfingen im bisherigen Umfang unterstützt.

Umfragen bei den Betreibern der dezentralen Drogeneinrichtungen im Rahmen des Forums für Projekt- und Koordinationsstellen der dezentralen Drogenhilfe im Kanton Zürich sowie die Stellungnahmen einzelner Gemeindebehörden zu den Auswirkungen der Beitragskürzungen haben folgendes Bild ergeben:

- Im Bezirk Horgen soll die Herabsetzung des kantonalen Beitrages durch eine Erhöhung der Aufenthalts- und Betreuungstaxen und der Gemeindebeiträge sowie des Defizits, das auf die Gemeinden verteilt wird und durch Kürzungen beim Personal- und Sachaufwand aufgefangen werden.
- In der Region Limmattal ist vorgesehen, das bestehende Angebot mit Ausnahme der Notschlafstelle weiter zu betreiben. Diese soll geschlossen werden. Im Übrigen soll der Ausfall der kantonalen Mittel durch höhere Gemeindebeiträge ausgeglichen werden.
- Im Bezirk Meilen ist noch unklar, wie sich die Gemeinden verhalten werden. Der Bezirkshauptort Meilen hat eine Kürzung seiner bisherigen Beiträge um 5% bis 10% angekündigt. Wenn nicht kompensiert wird und keine anderen Mittel beschafft werden können,

ist die Kontakt- und Anlaufstelle akut gefährdet. Das Budget 2005 geht allerdings von einer optimistischen Annahme ohne Leistungsabbau aus.

- In der Region mittleres Glattal soll der Ausfall kantonaler Mittel einerseits durch höhere Steuern und Gemeindebeiträge kompensiert werden. Andererseits ist mit Abstrichen beim begleiteten Wohnen und beim Personalaufwand zu rechnen. Bei den Beschäftigungsprojekten soll eine offensive Strategie eingeschlagen und mit einem Kapazitätsausbau eine Ertragssteigerung erzielt werden. Mit diesen Massnahmen soll die Finanzierungslücke geschlossen werden.
- In der Region Oberland ist geplant, das durch den teilweisen Rückzug des Kantons aus der Finanzierung entstehende Defizit mit höheren Steuern und insbesondere Gemeindebeiträgen, einem Personalabbau und einer Ausgliederung von Arbeitsangeboten auszugleichen. Im Übrigen wurde für Angebote im Wohn- und Arbeitsbereich eine offensive Strategie gewählt, indem mittels Erhöhung der Kapazität und Auslastung Mehrerträge erzielt werden sollen. Zudem wird untersucht, ob und wenn ja, wie die Notschlafstelle in Wetzikon weiter betrieben werden kann.
- In der Stadt Winterthur sind folgende Massnahmen geplant bzw. umgesetzt worden: Die Notschlafstelle wurde geschlossen. Die Betriebszeiten der Kontakt- und Anlaufstelle werden reduziert. Die Taglohnprojekte müssen den Ausfall der kantonalen Subventionen durch eine bessere Auslastung kompensieren. Im Übrigen muss bei allen Tagesstruktur-Angeboten gespart werden.
- In der Stadt Zürich werden im Zusammenhang mit der Herabsetzung des Staatsbeitrages folgende Einrichtungen geschlossen: Die Kontakt- und Anlaufstellen Seilergraben und Rieterstrasse, der Selnautreff und die Bürgerstube an der Gerechtigkeitsgasse. Zudem wird auf die Eingangskontrollen durch die Securitas bei den Kontakt- und Anlaufstellen verzichtet. Vom Schliessungsentscheid ist auch das Erholungsheim für Mutter und Kind in Gais betroffen. Schliesslich wird beim Job-Bus-Angebot ein Leistungsabbau erfolgen. Durch diese Massnahmen werden über 3 Mio. Franken eingespart. Davon betroffen sind neben den Klientinnen und Klienten 33 Personalstellen mit 65 Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern.

5. Folgerungen und Massnahmen

Die vorliegenden Massnahmen lassen erkennen, dass in der Grundversorgung, d. h. in den Bereichen Tagesstruktur, Wohnen und

Beschäftigung, Optimierungspotenzial vorhanden ist und sowohl bei den Kontakt- und Anlaufstellen als auch den Wohn- und Beschäftigungsprojekten bessere Auslastungen erreicht und alternative Angebote genutzt werden können.

Es liegt auf der Hand, dass nicht in allen Regionen ein gleich grosser Bedarf nach diversifizierten Angeboten an Überlebenshilfemassnahmen besteht. Auf Grund dieser Ausgangslage ist insbesondere in den Landgemeinden zu prüfen, welche Angebote, vornehmlich in den Bereichen Wohnen und Beschäftigung, gemeinsam betrieben und ob darüber hinaus – analog zu Entwicklungen in anderen Kantonen – Trägerschaften zusammengelegt werden könnten. Es gilt zudem darauf hinzuweisen, dass die Angebote der dezentralen Drogenhilfe auch solche für sozial Randständige umfassen, für welche die Sozialdienste der Gemeinden bzw. die Fürsorge- und Sozialhilfebehörden verantwortlich zeichnen. Eine klare Trennung der Zuständigkeiten ist aber wegen der vielfältigen Problemstellungen der Klientinnen und Klienten nicht möglich.

B. Therapie, stationäre Drogenhilfe

Die Direktion für Soziales und Sicherheit, die Direktion der Justiz und des Innern sowie die Gesundheitsdirektion haben in Zusammenarbeit mit Experten der Unternehmensberatung BDO Visura in Zürich Finanzaufwand und Strukturen der stationären Einrichtungen überprüft, um den zielgerichteten Einsatz der vorhandenen finanziellen Mittel des Kantons, die Qualität der Angebote und die Koordination zwischen den beteiligten Stellen sicherzustellen. Die Untersuchung wurde auf Grund der veränderten Finanzierungsgrundlagen für Suchttherapiestationen durch das Bundesamt für Sozialversicherung (BSV) und des sich abzeichnenden Neuen Finanzausgleichs (NFA), der eine Entflechtung der Finanzierungsströme zwischen Bund und Kantonen bringt, sowie auf Grund parlamentarischer Vorstösse durchgeführt. Nicht zuletzt machte auch der Umstand, dass die Direktion für Soziales und Sicherheit den jährlichen Betriebsbeitrag an die stationären Suchttherapieeinrichtungen im Jahre 2002 von 1,5 auf 3 Mio. Franken erhöht hat, eine Überprüfung in rechtlicher und finanzieller Hinsicht erforderlich.

Die Untersuchung wurde in enger Zusammenarbeit und in Absprache mit den Suchttherapieinstitutionen vorgenommen. Dabei wurden die Aufwendungen auf Stufe Kostenstelle und die Finanz- und Auslastungsentwicklung der einzelnen Institutionen erfasst sowie Daten zur Qualität und Quantität des Angebots erhoben. Zudem sind die

Strukturen der Einrichtungen, d. h. Organisation, Angebot und Konzept, einer einlässlichen Prüfung unterzogen und die einzelnen Institutionen visitiert worden. Die so erhobenen Daten wurden untersucht, vergleichbar gemacht und interpretiert.

Die eingehende Interpretation der Daten führte zur Empfehlung zuhanden der Fürsorge- und Sozialhilfebehörden im Kanton Zürich, den durchschnittlichen Tagesansatz für Personen mit Wohnsitz im Kanton Zürich auf Fr. 220 festzulegen. Bei ausserkantonalen Klientinnen und Klienten hingegen wurde den Einrichtungen empfohlen, Vollkosten in Rechnung zu stellen.

C. Fazit und Antrag

1. Fazit

Im Bereich der dezentralen Drogenhilfe lässt der vorgesehene Ab- und Umbau gewachsener Strukturen nicht befürchten, dass die Erfüllung der Aufgabe, die als Teil der individuellen Sozialhilfe gemäss Sozialhilfegesetz in die Zuständigkeit der Gemeinden fällt, in ihrem Kern gefährdet würde.

Bei der stationären Drogenhilfe hat die Untersuchung gezeigt, dass die Sicherstellung einer quantitativ ausreichenden und qualitativ guten Versorgung Suchtabhängiger durch die ausstiegsorientierten Drogentherapieeinrichtungen im Kanton Zürich auch in Zeiten knapper finanzieller Mittel gewährleistet ist.

Im Übrigen sind alle Einrichtungen im Sozialhilfe- und Behindertenbereich darüber orientiert, dass sie auf Grund des hohen Spar-drucks ihre Rechnungen durch geeignete Massnahmen ausgleichen müssen.

2. Antrag

Gestützt auf diesen Bericht beantragt der Regierungsrat dem Kantonsrat, das dringliche Postulat KR-Nr. 16/2004 als erledigt abzuschreiben.

Im Namen des Regierungsrates

Der Präsident: Jeker	Der Staatsschreiber: Husi
-------------------------	------------------------------