

Bericht:

Städtevergleich Bern und Zürich betreffend offene Drogenszene

Inhalt:

1) Ausgangslage	1
2) Angebote mit restringiertem Zugang	1
3) Rückführungen	4
4) Kontext und drogenpolitische Rahmenbedingungen	8
5) Fazit	9

1) Ausgangslage

Seit der Auflösung der offenen Drogenszenen in allen grösseren Schweizer Städten verbleiben – je nach Stadt – ein paar Dutzend bis ein paar Hundert abhängige Personen mehr oder weniger konstant „öffentlich auffällig“ und beschäftigen mit ihrem Verhalten die Öffentlichkeit, die zuständigen privaten und staatlichen Fachstellen, Polizei, Justiz und immer wieder auch die Politik. Jede Stadt hat jedoch ihren eigenen Umgang mit dieser Problematik gefunden.

Für die weitere Planung der Baselstädtischen Massnahmen im Bereich der Überlebenshilfe wünscht die Fachstelle für Suchtfragen FFS der Gesundheitsdienste im Sanitätsdepartement des Kantons Basel-Stadt eine vertiefte Abklärung der aktuellen Situation und Handhabung durch die Behörden in den Städten Bern und Zürich. Dazu wurde dem *Büro für sozioökonomische Studien und Projekte (BSSP)* im Dezember 2003 ein entsprechender Auftrag erteilt.

Im Zentrum der Analyse standen die rechtliche sowie die institutionelle und strukturelle Ausgangslage in den beiden untersuchten Städten. Mit Fokus auf die sichtbare Drogenszene mit ihren niederschweligen Angeboten der Säule Überlebenshilfe und Schadensminderung sollte der Umgang mit auswärtigen Suchtkranken sowie auch mit schwerstgeschädigten Drogenkonsumenten in den Mittelpunkt gerückt werden.

Alle Angaben dieses Berichts entstammen den Aussagen der städtischen Suchtbeauftragten von Bern und Zürich (persönliche Interviews) sowie aus den von ihnen zur Verfügung gestellten schriftlichen Unterlagen.

2) Angebote mit restringiertem Zugang in Zürich und Bern

Die zentralen Fragestellungen, welche in diesem Kapitel bearbeitet werden sollen:

- a) *Welches sind die wichtigsten Angebote der Säule Überlebenshilfe und Schadensminderung, die von der Zielgruppe der schwer/schwerst geschädigten Suchtkranken frequentiert werden?*
- b) *Wie wird der Zulassungskreis definiert respektive welches sind die Kriterien für die Zulassung der Suchtkranken zum städtischen Angebot? Mit welchen Mitteln wird der Zugang gemäss der definierten Kriterien kontrolliert und wie wird diese Zugangskontrolle durchgesetzt?*

Nachfolgend werden die für die Fragestellung relevanten Einrichtungen der Säule Überlebenshilfe und Schadensminimierung der beiden Städte aufgelistet und charakterisiert. In die Betrachtung werden jedoch nur diejenigen Einrichtungen mit einbezogen, welche eine Art von Zugangskontrolle durchführen oder Zugangsrestriktionen haben.

Die Ausgrenzung respektive die Zugangskontrolle mit Ausweiskontrolle in den verschiedenen Einrichtungen wird sowohl in Bern wie in Zürich von den verantwortlichen städtischen Suchtbeauftragten als unproblematisch durchführbar und im Wesentlichen als gut funktionierend bezeichnet. Dies gilt unabhängig davon, ob die Kontrolle von MitarbeiterInnen der Einrichtungen oder von externen Sicherheitsleuten (Securitas o.a.) durchgeführt wird.

Als Ausweis gelten in beiden Städten die verschiedensten Ausweispapiere. In Zürich werden in einzelnen Einrichtungen sog. Membercards abgegeben. Damit wird nebst der Zugangskontrolle zum Angebot innerhalb der Einrichtung der Bezug von bestimmten Dienstleistungen auf einen definierten Kreis von „Members“ eingeschränkt. In Bern können sich die Suchtkranken beim Sozialamt einen Spezialausweis ausstellen lassen, um nicht ID oder sonstige Dokumente, deren Verlust (respektive Ersatz bei Verlust) kostspielig ist, auf sich tragen zu müssen.

Überlebenshilfeangebote in Zürich	Überlebenshilfeangebote in Bern
<p>Kontakt- und Anlaufstellen K&A (5 mit Injektionsraum, 1 ohne) Betreiber: Sozialdepartement der Stadt Zürich</p> <p>Einfacher Zugang zu Überlebenshilfe und Beratung. Gestaffelte Öffnungszeiten zwischen 8:00 und 23:00. Cafeteria mit Essensangebot (warm). In den Gassenzimmern (als Teil der K&A) können illegale Drogen konsumiert werden (zusätzlich Raucherplätze).</p> <p>Zugang:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Drogenkonsumierende Erwachsene (ab 16) • nur Stadtzürcher, dh. alle in Stadt Zürich wohnhaften Personen (Wohnsitz oder Wochenaufenthalt) • alle ohne festen Wohnsitz (bis zur Rückführung) <p>Zugangskontrolle:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Ausweiskontrolle durch Bewachungsfirma 	<p>Kontakt- und Anlaufstelle Bern K&A (1 mit Injektionsraum) Betreiber: Stiftung Contact Netz Bern</p> <p>Einfacher Zugang zu Überlebenshilfe und Beratung. An sechs Tagen pro Woche während sieben Stunden geöffnet. K&A umfasst im wesentlichen die gleichen Angebote wie die K&A Zürich oder Basel (inkl. Raucherplätze).</p> <p>Zugang:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Drogenkonsumierende Erwachsene (ab 16) • nur Kantonalberner, dh. alle im Kanton Bern wohnhaften Personen (Wohnsitz oder Wochenaufenthalt) • Asylbewerber nur mit abgeschlossenem Verfahren (Kat. F oder besser) <p>Zugangskontrolle:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Ausweiskontrolle durch Bewachungsfirma
<p>Kommentar:</p> <p>Drogenabhängige mit Wohnsitz ausserhalb der Stadt Zürich (Kantonszürcher und Ausserkantonale) werden konsequent abgewiesen. Aufgegriffene DrogenkonsumentInnen werden vom <i>sip züri</i> in ihre Wohngemeinden rückgeführt und/oder an andere Einrichtungen weiterverwiesen.</p> <p>Die Szenebildung vor den und um die K&A wird durch Polizei sowie die MitarbeiterInnen des <i>sip züri</i> verhindert. Probleme der Szenebildung vor den K&A wie in Basel treten in Zürich offenbar nicht auf.</p>	<p>Kommentar:</p> <p>Im Gegensatz zu Zürich können in Bern die Nicht-Stadtberner nicht ausgegrenzt werden, da sowohl die sog. Stiftergemeinden (bei der Stiftung Contact beteiligte Agglomerationsgemeinden der Stadt Bern) sowie der Kanton bei der Finanzierung der K&A mitbeteiligt sind.</p> <p>Die Szenebildung vor den und um die K&A wird durch Polizei, Bewachungsfirma und SozialarbeiterInnen der K&A verhindert. Probleme der Szenebildung vor den K&A wie in Basel treten in Bern offenbar nicht auf.</p>

Obdachlosenhilfe in Zürich	Obdachlosenhilfe in Bern
<p>WOH, Notschlafstelle Rosengarten Betreiber: Sozialdepartement der Stadt Zürich</p> <p>Klassische Notschlafstelle mit Öffnungszeiten von 21:00 – 09:00. Mit Duschköglichkeit, Grundnahrungsversorgung sowie medizinischem Basisangebot. Konsum illegaler Drogen/Handel werden toleriert.</p> <p>Zugang:</p> <ul style="list-style-type: none"> • nur Stadtzürcher, dh. alle in Stadt Zürich wohnhaften Personen (Wohnsitz oder Wochenaufenthalt) • Auswärtige ausnahmsweise max. 1 Übernachtung pro Woche, am nächsten Tag Meldung an die Wohngemeinde sowie Rückführung durch <i>sip züri</i> <p>Zugangskontrolle:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Zugangskontrolle durch MitarbeiterInnen 	<p>Haus „am Schärme“ sowie Haus „Clara“ Betreiber: Verein Aktion Bettwärme</p> <p>Begleitetes Wohnen für Männer und Frauen ab 18 Jahren, psychisch Kranke, Alkoholranke, Leute im Methadonprogramm oder vom KODA. 24 Stunden Präsenz durch ein Tag- und ein Nachtteam.</p> <p>Zugang:</p> <ul style="list-style-type: none"> • nur Stadtberner, dh. alle in der Stadt Bern wohnhaften Personen (Wohnsitz oder Wochenaufenthalt) <p>Zugangskontrolle:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Zugangskontrolle durch MitarbeiterInnen

<p>WOH, Notbetten für Randständige Betreiber: Sozialdepartement der Stadt Zürich</p> <p>Die Einrichtung Notbetten für Randständige steht zur Zeit ausschliesslich obdachlosen und sich prostituierenden Frauen offen. Mit Duschangebot, Kleiderwaschen, Grundnahrung. In den Zimmern ist der Konsum illegaler Drogen erlaubt.</p> <p>Zugang:</p> <ul style="list-style-type: none"> • nur für obdachlose und sich prostituierende Frauen • keine Zugangsrestriktion nach Wohn- respektive Herkunftsort <p>Zugangskontrolle:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Zugangskontrolle durch MitarbeiterInnen 	<p>Albatros Betreute Wohngemeinschaft Betreiber: AG christlicher Kirchen in der Stadt Bern</p> <p>Frauen und Männer aus der Stadt Bern, die illegale Drogen konsumieren und über zu wenig Wohnkompetenz verfügen, um selbständig zu wohnen. Zusatzangebote wie Spritzentausch, Wund- und Körperpflege, Kleiderreinigung.</p> <p>Zugang:</p> <ul style="list-style-type: none"> • nur Stadtberner, dh. alle in der Stadt Bern wohnhaften Personen (Wohnsitz oder Wochenaufenthalt) <p>Zugangskontrolle:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Zugangskontrolle durch MitarbeiterInnen
<p>t-alk-Treffpunkt für AlkoholikerInnen Betreiber: Sozialdepartement der Stadt Zürich</p> <p>Treffpunkt für schwerst alkoholabhängige und desintegrierte Personen. Angebot von warmer Verpflegung, Duschen- und Waschmöglichkeit, Aufenthaltsraum und Beratung. Kochmöglichkeit. Spezielle Dienstleistungsangebote für Members.</p> <p>Zugang:</p> <ul style="list-style-type: none"> • für AlkoholikerInnen (ab 18) • kein Zugang für Konsumenten illegaler Drogen. <p>Zugangskontrolle:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Zugangskontrolle durch MitarbeiterInnen • einzelne Dienstleistungen nur für Personen mit Membercard 	<p>WODREBE Betreiber: Stiftung Contact Netz Bern</p> <p>Begleitung in den möblierten Wohnungen oder Hausbesuche bei Personen mit eigener Wohnung an. Aufenthalts- bzw. Begleitdauer ist zeitlich unbegrenzt. Für Drogenabhängige vorzugsweise in Methadon- oder Heroingestützter Behandlung.</p> <p>Zugang:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Stadtberner, dh. alle in der Stadt Bern wohnhaften Personen (Wohnsitz oder Wochenaufenthalt) • Stiftungsberner (aus einer der bei der Stiftung Contact beteiligten Agglomerationsgemeinden der Stadt Bern) <p>Zugangskontrolle:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Zugangskontrolle durch MitarbeiterInnen
<p>Kommentar:</p> <p>Drogenabhängige mit Wohnsitz ausserhalb der Stadt Zürich (Kantonszürcher und Ausserkantonale) werden i.d.R. konsequent abgewiesen. Ziel der Obdachlosenhilfe ist jedoch die Verhinderung von Übernachtungen im Freien. „Ausnahmsweise“ Übernachtungen von Nicht-Stadtzürchern werden wenn möglich den jeweiligen Wohngemeinden verrechnet.</p> <p>Aufgegriffene DrogenkonsumentInnen werden vom <i>sip züri</i> in die Wohngemeinden rückgeführt und/oder an andere Einrichtungen weiterverwiesen. Vor allem im Winter werden aufgegriffene obdachlose Personen auch mit Zwang und wenn nötig mit Hilfe der Polizei den Notschlafstellen zugeführt.</p>	<p>Kommentar:</p> <p>Im Gegensatz zu Zürich wird der Zugang in Bern je nach Trägerschaft des Angebots differenziert. Am restriktivsten werden die vom Sozialamt Bern finanzierten städtischen Angebote gehandhabt. Alle Nicht-Stadtberner werden i.d.R. ausgegrenzt. Ausnahmsweise Übernachtungen sind möglich, jedoch für Kantonal- und Stiftungsberner max. 3 Wochen lang, für Ausserkantonale während max. 1 Woche.</p> <p>In den Einrichtungen der Stiftung Contact Netz ist der Zugang weniger restriktiv. Da diese Angebote eher begleitetes Wohnen und keine eigentlichen Notschlafstellen darstellen, präsentiert sich die Situation differenzierter.</p>

3) Rückführungen in Zürich und Bern

Die zentralen Fragestellungen, welche in diesem Kapitel bearbeitet werden sollen:

- a) *Welches sind die gesetzlichen Vorgaben und Interventionsmöglichkeiten für den Umgang mit schwer- und schwerstgeschädigten, mit verwahrlosten sowie mit therapieresistenten Suchtkranken? Wie werden diese Interventionen operationell umgesetzt?*
- b) *Was geschieht mit abgewiesenen Suchtkranken, wenn ihnen der Zugang zum niederschweligen Angebot verweigert wird? Welche Instrumente zur Rückführung, Wegweisung oder vorübergehenden Verwahrung existieren? Wie werden diese Instrumente operationell umgesetzt?*

Nachfolgend werden die für die Fragestellung relevanten gesetzlichen Grundlagen der beiden Städte aufgelistet und im Falle der Stadt Bern auch näher erläutert.

Gesetzliche Rahmenbedingungen in Zürich	Gesetzliche Rahmenbedingungen in Bern
<p>Weder der Kanton noch die Stadt Zürich haben betreffend Drogenpolitik und Suchthilfe besondere Gesetze oder Verordnungen geschaffen. Alle heute aktuellen Massnahmen stützen sich juristisch auf die bestehenden rechtlichen Grundlagen auf Ebene Gemeinde, Stadt, Kanton und Bund ab.</p> <p>Die einzelnen Grundlagen werden nachfolgend nicht weiter ausgeführt. Es standen uns dazu (im Gegensatz zu Bern) keine detaillierten Erläuterungen zur Verfügung.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. BtmG 2. StGB 3. Strafprozessordnung des Kantons Zürich 4. Allgemeine Polizeiverordnung der Stadt Zürich 5. Kantonales Sozialhilfegesetz 6. Gemeindeordnung Zürich 7. verschiedene kreditschaffende Stadt- und Gemeinderatsbeschlüsse 8. diverse Tarifverträge 	<p>Die polizeilichen Fernhaltemassnahmen von Drogenkonsumenten von neuralgischen Bereichen der Innenstadt stützen sich in Bern auf den eigens geschaffenen Art 29 des neuen kantonalen Polizeigesetzes PolG betreffend Wegweisung und Fernhaltung von Personen von einem Ort ab (Lex Wasserfallen).</p> <p>Das polizeiliche Aufgreifen von Drogenkonsumenten und die daran anschliessende Arbeit der AVR, die u.a. auch zu Rückführungen von Drogenkonsumenten führen kann, stützen sich hauptsächlich ab auf folgende Grundlagen:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Art. 15 des Betäubungsmittelgesetzes BtmG: Ermächtigt Amtsstellen, Drogenkonsumenten, bei denen Betreuungsmassnahmen angezeigt sind, den zuständigen Fürsorge- oder Vormundschaftsstellen zu melden. 2. Art. 171 und 172 des kant. Gesetzes über das Strafverfahren StrV: Anhaltung und Festnahme von Personen, die eine strafbare Handlung begangen haben (Verdachtgründe reichen aus). Diese Artikel sind unter bestimmten Voraussetzungen auch anwendbar, wenn bloss Konsumhandlungen vorliegen (Übertretungen). 3. Kant. Gesetz über die fürsorgerische Freiheitsentziehung und andere Massnahmen der persönlichen Fürsorge. 4. Generelle schriftliche Absprache über die Zulässigkeit des Vorgehens des AVR mit dem Regierungstatthalteramt Bern.

In beiden Städten Zürich und Bern werden Drogenkonsumenten im öffentlichen Raum unter bestimmten Bedingungen aufgegriffen und im Rahmen von routinemässigen und/oder speziell angeordneten Aktionen für eine weitergehende Betreuung in ein Rückführungszentrum überführt.

Diese Massnahmen richten sich einerseits gegen die Bildung offener Drogenszenen und gegen im öffentlichen Raum unerwünschte Personen, andererseits sind sie aber auch Mittel für gezielte Zugriffe zugunsten von schwer und schwerstgeschädigten und/oder verwahrlosten Personen, welche dringend einer sozialtherapeutischen, fürsorgerischen oder medizinischen Behandlung und Betreuung bedürfen.

In Zürich haben diese Aktionen heute vor allem den Zweck, Sicherheit und Ordnung in der Stadt zu gewährleisten. In ihrer Art und Weise werden die Aktionen verhältnismässig „hart“ durchgeführt (zweilen „actionmässiger“ polizeilicher Zugriff mit Verhaftung und Abführung in Handschellen) und soll damit für die betroffenen Personen durchaus auch „lästig“ und damit zermürend wirken. So soll ein gewisser „Druck auf die Gasse“ aufrecht erhalten werden, um die Attraktivität für Auswärtige niedrig zu halten und um unerwünschte Personen aus dem öffentlichen Raum zu vertreiben. I.d.R. werden die Personen im VRZ eine Nacht in einer Zelle festgehalten und am nächsten Tag wieder frei gelassen. Eigentliche physische Rückführungen in die Herkunftsgemeinden oder andere Kantone sind heute eher selten. Die „Übernachtungen“ werden den Herkunftsgemeinden in Rechnung gestellt und von diesen i.d.R. auch bezahlt. Der sozialtherapeutische und fürsorgerische Ansatz wird von durch das Projekt Sicherheit *sip züri* (Projekt Intervention / Prävention Zürich) wahrgenommen.

Demgegenüber stehen **in Bern** bei den Rückführungsaktionen eher sozialtherapeutische und fürsorgerische Aspekte im Vordergrund, auch wenn die AVR im Ursprung die gleichen Ursachen und Zielsetzungen hatten wie in Zürich. Die Aktionen laufen heute verhältnismässig „sanft“ ab, die angehaltenen Personen werden freundlich ab- respektive den SozialarbeiterInnen und dem Ärzte-/Pflegeteam zugeführt. Während früher durchaus wie in Zürich mit den Aktionen Druck auf die offene Drogenszene ausgeübt wurde, scheint dies in den letzten Jahren aufgrund der geschrumpften Drogenszene nur noch selten und punktuell notwendig zu sein. Die Fachstelle Drogen des Sozialdienstes der Stadt Bern benutzt die Aktionen heute vielmehr dazu, um gezielt Personen aus der Szene zu „fischen“ und der sozialtherapeutischen Behandlung und Betreuung zuzuführen. Zielpersonen sind insbesondere NeueinsteigerInnen sowie schwer und schwerstgeschädigte sowie verwahrloste langjährige DrogenkonsumentInnen. Auch ausserhalb der geplanten AVR wird dazu die Hilfe der spezialisierten Polizeidienststelle in Anspruch genommen. Die Fachstelle Drogen rüstet sie bei Bedarf aus mit Namenslisten derjenigen Personen, welche explizit gesucht und zugeführt werden sollen sowie von jenen, welche nicht aufgegriffen werden sollten (z.Bsp. solche, die bereits einen Termin für den Eintritt in eine Therapie haben).

Nachfolgend werden Art und Weise der Rückführungen der beiden Städte Zürich und Bern in ihren Grundzügen einander gegenüber gestellt.

Rückführung in Zürich	Rückführung in Bern
<p>Vermittlungs- und Rückführungszentrum (VRZ)</p> <p>Zielpersonen und Auftrag: Das Zielpublikum sind auswärtige und in der Stadt Zürich wohnhafte, drogenabhängige Personen, welche durch ihr Verhalten auf öffentlichem Grund zur Bildung einer neuen offenen Drogenszene beitragen könnten. Sie werden von der Polizei ins Vermittlungs- und Rückführungszentrum gebracht, wo sie ererkennungsdienstlich behandelt sowie medizinisch versorgt, gepflegt und betreut werden, bis sie in ihre Wohngemeinde zurückgebracht werden können. Die involvierten Polizeibeamten sind speziell geschulte Leute und mit der Szene vertraut. Mit den zuständigen Behörden der Wohngemeinde der KlientInnen wird seitens des VRZ Kontakt aufgenommen, um diese in deren Auftrag rückführen zu können. In der Stadt Zürich wohnhafte Personen werden der Zentralen Abklärungs- und Vermittlungsstelle ZAV im Amt für Jugend- und Sozialhilfe des Sozialdepartements gemeldet. Die auffälligen Langzeit-abhängigen werden - wenn immer möglich - im Rahmen des Projektes Case Management durch das <i>sip züri</i> zielgerichtet begleitet</p>	<p>Ambulante Vermittlungs- und Rückführungsaktionen (AVR)</p> <p>Zielpersonen und Auftrag: Personen, die sich auffällig in der offenen Drogenszene aufhalten, werden von der Polizei angehalten und zum Polizeiposten Mitte gebracht, wo sie ererkennungsdienstlich abgeklärt werden. Ausgeschriebene Personen werden von der Polizei den entsprechenden Behörden zugeführt. Alle anderen werden dem AVR Team zugeführt, wo sie medizinisch versorgt, gepflegt sowie sozialtherapeutisch und fürsorgerisch betreut werden. Die involvierten Polizeibeamten sind speziell geschulte Leute und mit der Szene vertraut. Bei erstmaligen Kontakten ist es Aufgabe der Sozialarbeiterinnen und Sozialarbeiter der AVR, die sozialhilferechtliche Zuständigkeit zu klären. Heute werden Rückführungen in der Regel nur dann gemacht, wenn gemeinsam mit den örtlichen Diensten und mit den rückgeführten Personen ein Hilfeplan erarbeitet werden kann. Es wird mehr Gewicht auf die Vermittlungs- und Vernetzungsarbeit gelegt. Äusserst selten werden FFE-Massnahmen eingeleitet.</p>

Betrieb und Organisation:

Die Institution besteht seit Herbst 1993 und wurde zuerst als Pilotbetrieb während eines halben Jahres im Hegibach betrieben. Ab Mitte 1994 bis Ende 1998 wurde der Betrieb durch den Verein Vermittlungs- und Rückführungszentrum Kaserne (VRZK) sichergestellt. Auf Anfang 1999 wurde der Betrieb redimensioniert und die Trägerschaft übernahm die Stadt Zürich. Administrativ ist das VRZ den Städtischen Gesundheitsdiensten angegliedert, operativ wird es von der Stadtpolizei betrieben.

Die Aktionen respektive Zuführungen der Polizei ins VRZ erfolgen im allgemeinen auf Initiative der Polizei, nur selten im Rahmen spezieller Aktionen. In einzelnen Fällen wie bei Problemen vor oder im Umfeld der K&A werden die Zuführ-Dienste der Polizei auch direkt von den K&A oder von MitarbeiterInnen des *sip züri* explizit angefordert.

Statistik, Resultate und Entwicklung:

Pro Jahr wurden 1995 noch über 6'500 Personen zu- und rückgeführt. 2003 hingegen wurden monatlich im Durchschnitt nur noch 110 KlientInnen (3-5 pro Tag) aufgenommen. Die Aufgriffe und Zuführungen geschehen spontan und permanent.

Der Aufenthalt im VRZ erstreckt sich in der Regel über max. 24 Stunden. Es ist eine angemessene ärztliche und pflegerische Betreuung gewährleistet. In diesem Rahmen kann auch ärztlich verordnet Methadon abgegeben werden. In der Institution könnten gleichzeitig maximal 15 KlientInnen betreut werden. Aufgrund der geringen Auslastung wird zur Zeit die Umwandlung des VRZ in einen ambulanten Dienst wie in Bern diskutiert.

Der Anteil der Stadt-Zürcher an den aufgegriffenen und rückgeführten Personen beträgt mittlerweile fast 70% gegenüber 40% zu Beginn der Aktionen 1995. 2003 wurden durchschnittlich 45% der in der Stadt Zürich wohnhaften Personen (oder Personen ohne bekannten Wohnsitz) der Zentralen Abklärungs- und Vermittlungsstelle ZAV des Sozialdepartements gemeldet und anschliessend wieder entlassen. Weitere 45% wurden jeweils ohne weitere Massnahmen entlassen.

Nur für 10% hatte die Anhaltung weitergehende Konsequenzen wie Rückführung oder Zuführung an Behörde oder Einweisung in medizinische Behandlung oder Therapie. Rückführungen in andere Kantone werden nur bei gelungener Abklärung mit der Herkunftsgemeinde vorgenommen (2003 rund 13%), Rückführungen innerhalb des Kantons Zürich noch seltener (gut 9%) und per ÖV.

Kosten:

für die Stadt Zürich liegen keine Angaben zu den verursachten Kosten vor.

Betrieb und Organisation:

Seit Juni 1998 führt die Fachstelle Drogen des Sozialdienstes der Stadt Bern in Zusammenarbeit mit der Polizei, einer Bewachungsfirma sowie eines Ärzte- und Pflorgeteams die AVR Aktionen durch. Dabei sind jeweils rund ein Dutzend Personen involviert. Das Ärzte- und Pflorgeteam stellte früher die UPD, heute das KODA. Damit ist der direkte Link zu Methadonabgabe respektive Heroinverschreibung ohne Umwege sichergestellt. Die AVR Aktionen fanden anfänglich in einer Zivilschutzanlage statt. Später konnten Räumlichkeiten im Tiefenau-Spital gemietet werden.

Die AVR Aktionen wurden seit Beginn von der operativen Begleitgruppe, die sich aus allen teilnehmenden Institutionen zusammensetzt, geplant. Die operative Begleitgruppe legt je nach Situation in der offenen Drogenszene die Anzahl der Aktionen für die nächsten drei Monate fest.

Statistik, Resultate und Entwicklung:

Während 1999 noch 41 Aktionen stattfanden, hat sich die Zahl der Aktionen heute auf rund eine bis max. zwei Aktionen pro Monat reduziert (Ausnahme 2003 mit 26). Die Zahl der aufgegriffenen Personen hat sich von anfänglich 400 Personen im Jahr 1998 auf ca. 125 - 150 pro Jahr reduziert (6 bis 8 pro Aktion).

Die geplanten Aktionen finden normalerweise vormittags statt und dauern ca. 6-8 Stunden. Die abgeklärten Personen werden anschliessend in das Stadtzentrum zurückgefahren. Personen, welche zusätzlich erkennungsdienstlich oder aufgrund von Delinquenz von der Polizei abgeklärt werden müssen, werden max. 24 Stunden festgehalten. Diese Festhaltung erfolgt aber auf einer Polizeiwache.

Im Gegensatz zu Zürich blieben die Anteile der verschiedenen Herkunftsgemeinden respektive -kantone über die Jahre relativ konstant. Durchschnittlich kommen 35% der zugeführten Personen aus der Stadt Bern selbst, 25% aus den sog. Stiftergemeinden (Mitglieder der Stiftung Contact), 25% aus restlichen Gemeinden des Kantons Bern und nur 15% aus anderen Kantonen.

Der Anteil der Rückführungen am Total der zugeführten Personen schwankte von 1998 bis 2002 zwischen 12% und 20% pro Jahr. Eigentliche Rückführungen in andere Gemeinden oder Kantone geschehen heute noch rund einmal pro Aktion. Die Rückführung geschieht i.d.R. unbegleitet, wird aber nachgeprüft und die betreffende Person bei nicht Einhalten des vereinbarten Termins in der Herkunftsgemeinde wenn nötig polizeilich ausgeschrieben.

Kosten:

Die AVR verursachten 2003 der Stadt Bern Fixkosten von Fr. 36'000.- und für 26 durchgeführte Aktionen zusätzliche variable Kosten von Fr. 31'000.-

<p>Kommentar:</p> <p>Es halten sich heute bedeutend weniger auswärtige DrogenkonsumentInnen in der Stadt Zürich auf als noch Mitte der 90-er Jahre. Der direkte kausale Zusammenhang zu den Rückführungsaktionen kann aber kaum erbracht werden. Dennoch erachten der Stadt- und Gemeinderat von Zürich das Vermittlungs- und Rückführungszentrum weiterhin als unverzichtbaren Bestandteil der Städtischen Drogenpolitik.</p>	<p>Kommentar:</p> <p>Die Zahl der zugeführten Personen hat sich jedes Jahr verkleinert. Die Reduktion der Anzahl Aktionen wird als eine direkte Folge der erwirkten Verkleinerung der offenen Drogenszene betrachtet. Auch wenn die Arbeit der Fachstelle aufgrund der zum Teil schwierigen Zusammenarbeit mit den zuständigen Sozialbehörden der Wohngemeinden nicht leicht ist, werden die AVR in Bern als erfolgreich gewertet.</p>
---	---

Wie erwähnt werden in beiden Städten die Zu- und Rückführaktionen auch dazu genutzt, um schwer und schwerstgeschädigte sowie verwahrloste Personen aufzugreifen und der notwendigen Behandlung und Betreuung durch ausgewiesene Fachstellen zuzuführen.

Nachstehend werden die in den Städten Bern und Zürich dafür hauptsächlich zuständigen Stellen beschrieben:

Zuständige Stelle in Zürich	Zuständige Stelle in Bern
<p>Projekt Sicherheit, Intervention, Prävention (<i>sip züri</i>)</p> <p><i>sip züri</i> ist eine Kombination von Ordnungsdienst und Sozialarbeit im öffentlichen Raum mit den Aufträgen:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Gewährleistung von Ruhe und Ordnung vor den K&A und in der näheren Umgebung • Intervention im Sinne einer aufsuchenden und nachgehenden Sozialarbeit in Parks und auf Plätzen bei Störungen und Belästigungen • vermitteln und schlichten in Konfliktsituationen • Hilfestellung bei medizinischen oder sozialen Problemen • Auch wer sich durch Lärm, Abfall, herumliegende Spritzen oder aggressives Verhalten belästigt oder bedroht fühlt, kann <i>sip züri</i> anrufen. 	<p>Fachstelle Drogen des Sozialdienstes der Stadt Bern</p> <p>Mit der Einrichtung der Fachstelle Drogen sollen folgende Ziele erreicht werden:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Gewährleistung einer möglichst einheitlichen Unterstützungs- und Betreuungspraxis gegenüber drogenabhängigen Klientinnen und Klienten • Schaffung klarer Zuständigkeiten bei der Betreuung der Drogenabhängigen im Bereich Einzelhilfe und schaffen von mehr Verbindlichkeit • Gewährleistung einheitlicher Massstäbe in der Betreuung und Unterstützung Verhindern von Doppelspurigkeiten und engere Zusammenarbeit mit anderen Amts- und Fachstellen • Früherfassung von Neueinsteigerinnen und Neueinsteigern mit entsprechender Triage.
<p>Kommentar:</p> <p>Mit 15 Vollzeitstellen (13 fest / 2 Springerstellen) erfüllt <i>sip züri</i> aber auch die sozialarbeiterischen und sozialtherapeutischen Ansprüche, welche an die Rückführungsaktionen des VZR gestellt wurden und werden. Die MitarbeiterInnen des <i>sip züri</i> sind so auch direkt verantwortlich für die eigentlichen Rückführungen (ausserkantonal zusammen mit der Polizei).</p>	<p>Kommentar:</p> <p>Mit knapp 3 Vollzeitstellen ist die Fachstelle Drogen im Gegensatz zu Zürich mit personellen Ressourcen mager ausgestattet. Die Fachstelle Drogen arbeitet als Abteilung innerhalb Sozialdienst der Stadt Bern interdisziplinär und eng mit den anderen Abteilungen zusammen, ebenso wie mit der Vormundschaftsbehörde, Justiz, Polizei und weiteren Fachstellen. Ihre personelle Präsenz „auf der Gasse“ ist klein.</p>

4) Kontext und drogenpolitische Rahmenbedingungen in Zürich und Bern

- a) *Wer ist verantwortlich für Entscheidungen, Formulierung und Gestaltung der Massnahmen, deren konkrete operationelle Umsetzung mit auswärtigen Suchtkranken sowie auch mit schwerstgeschädigten Drogenkonsumenten?*
- b) *Welches ist der (drogen-)politisch übergeordnete Kontext für die untersuchten Städte? Sowohl Bern wie auch Zürich unterscheiden sich von Basel wesentlich durch ihre Stadt-Kanton-Struktur und die daraus resultierende Problematik vom Verhältnis des städtischen Zentrums zum kantonalen Hinterland.*

Der drogenpolitische Überbau in Zürich ähnelt in seinem Aufbau stark der Struktur in Basel. In Bern werden – wahrscheinlich historisch bedingt – die suchtpolitischen Strukturen einfacher gehalten. Die politischen Strukturen haben u.E. aber heute kaum einen direkten Einfluss auf die hier interessierende Fragestellung betreffend Zugangskontrolle zu Suchthilfeangeboten und Rückführungen, sondern bieten sich vielmehr an als Erklärung zu ihrer Entstehung. Sie werden aber wieder relevant im Zusammenhang mit anstehenden Entscheiden zur Weiterführung.

Entscheidungsträger in Zürich	Entscheidungsträger in Bern
<p>Strategische Führung: Alle strategischen Entscheide liegen in der Kompetenz des Stadtrates. Er bildet dazu einen Ausschuss, die stadträtliche Delegation für Drogen- und Suchtpolitik.</p> <p>Operative Führung: In die operative Umsetzung der Drogen- und Suchtpolitik sind mehrere Departemente involviert. Die zuständigen Linienvorgesetzten sind für die kohärente Umsetzung der Strategie verantwortlich. Federführend ist das Sozialdepartement, die Koordination obliegt dem städtischen Beauftragten für Suchtfragen.</p> <p>Suchtpolitische Gremien: Der Stab für Drogen- und Suchtpolitik ist für die relevanten Führungsinformationen und Entscheidungsgrundlagen verantwortlich, bereitet die strategischen Entscheide vor und steuert deren koordinierte Umsetzung innerhalb der jeweiligen Departemente. Die Vorstehenden des Sozial-, des Polizei-, des Gesundheits- und Umweltdepartements sowie des Schul- und Sportdepartements ernennen ihre Vertreterinnen oder Vertreter im Stab für Drogen- und Suchtpolitik.</p>	<p>Strategische Führung: Alle strategischen Entscheide liegen in der Kompetenz des Gemeinderats der Stadt Bern.</p> <p>Operative Führung: In die operative Umsetzung der Drogen- und Suchtpolitik sind mehrere Departemente involviert. Federführend betreffend AVR ist die Fürsorge- und Gesundheitsdirektion respektive deren Fachstelle Drogen als eine von sieben Abteilungen. Die Koordination obliegt der städtischen Beauftragten für Suchtfragen.</p> <p>Suchtpolitische Gremien: Zur Verbesserung der direktionsübergreifenden Strukturen existiert seit 1997 die Tasc Force Drogenpolitik unter der Führung des Stadtpräsidenten, bestehend aus Vertretern der Polizeidirektion sowie der Fürsorge- und Gesundheitsdirektion der Stadt Bern, Vertretern der Justiz, des Kantons, der Stiftung Contact sowie der Universitären Psychiatrischen Dienste UPD.</p>

Erfolg oder Misserfolg der verschiedenen Zugangsrestriktionen sowie der Rückführungsaktionen können nur vor dem Hintergrund der gesamten drogenpolitischen Situation der beiden Städte beurteilt werden. Es sind dabei eine Vielzahl von Einflussfaktoren mit entscheidend, wobei das Ausmass der Einwirkung des jeweils einzelnen Faktors nur sehr schwer abzuschätzen ist. Wie fast überall in komplexen Situationen und vielschichtig verknüpften und interaktiven gesellschaftlichen Bereichen ist der richtige Mix zur richtigen Zeit der entscheidende Erfolgsfaktor. Der gleiche Mix zu einem anderen Zeitpunkt oder in einer anderen Stadt kann komplett verschiedene Auswirkungen zeigen.

Die „raumpolitische“ Situation der beiden Städte mit ihrem geografischen Um- und Hinterland unterscheidet sich in der suchtpolitischen Betrachtung der hier interessierenden Fragestellung kaum von der Situation von Basel. Sowohl die Stadt Bern als auch die Stadt Zürich haben aufgrund der Gemeindeautonomie im Fürsorge- und Sozialhilfebereich wenig bis keinen Einfluss auf die Situation ausserhalb der Stadt. Dies zeigt sich sowohl bei den Rückführungen in die Gemeinden des eigenen Kantons als auch bei Rückführungen in Gemeinden von Fremdkantonen.

Keine Gemeinde kann in der Praxis gezwungen werden, rückgeführte Drogenkonsumenten aufzunehmen und fürsorgerisch und/oder sozialhelferisch zu betreuen – dies gilt insbesondere dann, wenn in der betroffenen Gemeinde gar kein entsprechendes Hilfeangebot existiert. Betreffend die Übernahme von in der Stadt verursachten Kosten sind Bern und Zürich meist auf den (politischen) Goodwill der Gemeinden angewiesen. Die rechtliche Durchsetzung von Kostenübernahmen gestaltet sich höchst kompliziert, aufwändig und in der Praxis angesichts der verhältnismässig „geringen“ Beträge kaum durchführbar.

So bleiben in beiden Städten die (häufig wahrgenommene) Möglichkeit einer politischen Intervention auf kantonaler Ebene, wobei wie oben erwähnt die dann erwarteten Interventionsmöglichkeiten des Kantons bei den Gemeinden wieder sehr klein sind. Die direkte Zusammenarbeit der städtischen mit den kantonalen sucht- und drogenpolitischen Gremien sei in beiden Kantonen relativ klein und für die operative Umsetzung der Politik in der Stadt kaum relevant. Die sucht- und drogenpolitischen Probleme und Themen von Stadt und Kanton überschneiden sich bezüglich der hier dargestellten Fragestellungen kaum.

Diese Situation unterscheidet sich demnach nicht sonderlich von der Situation Basel, das sich im Bereich Fürsorge und Sozialhilfe mit ebenso beschränkten Interventionsmöglichkeiten gegenüber den Gemeinden der umliegenden Kantone respektive des angrenzenden Auslands konfrontiert sieht.

5) Fazit

Die hier dargestellten Situationen und Massnahmen der beiden Städte Bern und Zürich können für Basel kaum als „Rezepte“ dienen oder gar eins zu eins übernommen werden. Dennoch ist eine Betrachtung und allenfalls vertiefte Analyse der einzelnen Massnahmen, der Art ihrer Umsetzung sowie der möglichen Auswirkungen als sinnvoll einzuschätzen. Bei der Beurteilung von Machbarkeit und Möglichkeiten der Umsetzung verschiedener drogen- und suchtpolitischer Instrumente in Basel könnten sich die Erkenntnisse der Städte Bern und Zürich durchaus als hilfreich erweisen.

Unbestrittenermassen haben die Zugangsrestriktionen in den Suchthilfeeinrichtungen die Attraktivität der offenen Drogenszenen in Bern und Zürich massiv vermindert. In Kombination mit den dargestellten repressiven Massnahmen ist der Aufenthalt für auswärtige DrogenkonsumentInnen in der offenen Szene der beiden Städte heute weder „lustig“ noch auf lange Sicht angenehm – im Gegenteil, Auswärtige müssen mit massiven Unannehmlichkeiten rechnen und werden gegenüber den einheimischen respektive ortsansässigen Suchtkranken massiv diskriminiert.

Diese aktive Diskriminierung sei heute aufgrund der allorts auf- und ausgebauten Betreuungsangebote sowohl sucht- und drogenpolitisch als auch gesundheitspolitisch und ethisch vertretbar.

Nachfolgend werden einige weitere mutmassliche „Erfolgsfaktoren“ der beiden Städte aufgeführt:

Begünstigende Faktoren in Zürich	Begünstigende Faktoren in Bern		
<p>Politische Ebene:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Lösungsorientiertes und pragmatisches Handeln im Drogen- und Suchtbereich. • Grosses inhaltliches Interesse (Sachebene), persönliches Engagement und Wahrnehmung der Führungsverantwortung der politischen Entscheidungsträger sowie der Linienvorgesetzten in den involvierten Amtsstellen • Politischer Wille zur Durchsetzung der Massnahmen auch gegen inneren und äusseren Widerstand z.Bsp. der Suchthilfeeinrichtungen • Lernbereitschaft und Lernfähigkeit, pragmatische Übernahme bewährter Modell anderer Städte sowie konstruktive Adaptation und Weiterentwicklung • Grosser gesellschaftlicher und politischer Druck in der Entwicklungs- und Etablierungsphase vor allem der repressiv wirkenden Massnahmen <table border="1" style="width: 100%; border-collapse: collapse;"> <tr> <td style="width: 50%; vertical-align: top;"> <p>Operative Ebene:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Konzentration des Suchthilfeangebots in einem Departement (Amt für Soziale Einrichtungen im Sozialdepartement) • und damit gute Voraussetzungen für Bedarfs- und Angebotsplanung, Controlling und aktive Steuerung • sowie vereinfachte Finanzierungsstrukturen • gute interdepartementale Vernetzung und Zusammenarbeit auf der städtischen Ebene • Entwicklung eines tragfähigen Suchthilfeangebots im ganzen Kanton sowie in den angrenzenden Kantonen </td> <td style="width: 50%; vertical-align: top;"> <p>Operative Ebene:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Gute Einbindung und Zusammenarbeit mit den in der Stiftung Contact zusammengeschlossenen Agglomerationsgemeinden der Stadt Bern. • gute interdepartementale Vernetzung und Zusammenarbeit auf der städtischen Ebene • Entwicklung eines tragfähigen Suchthilfeangebots im ganzen Kanton sowie in den angrenzenden Kantonen </td> </tr> </table>		<p>Operative Ebene:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Konzentration des Suchthilfeangebots in einem Departement (Amt für Soziale Einrichtungen im Sozialdepartement) • und damit gute Voraussetzungen für Bedarfs- und Angebotsplanung, Controlling und aktive Steuerung • sowie vereinfachte Finanzierungsstrukturen • gute interdepartementale Vernetzung und Zusammenarbeit auf der städtischen Ebene • Entwicklung eines tragfähigen Suchthilfeangebots im ganzen Kanton sowie in den angrenzenden Kantonen 	<p>Operative Ebene:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Gute Einbindung und Zusammenarbeit mit den in der Stiftung Contact zusammengeschlossenen Agglomerationsgemeinden der Stadt Bern. • gute interdepartementale Vernetzung und Zusammenarbeit auf der städtischen Ebene • Entwicklung eines tragfähigen Suchthilfeangebots im ganzen Kanton sowie in den angrenzenden Kantonen
<p>Operative Ebene:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Konzentration des Suchthilfeangebots in einem Departement (Amt für Soziale Einrichtungen im Sozialdepartement) • und damit gute Voraussetzungen für Bedarfs- und Angebotsplanung, Controlling und aktive Steuerung • sowie vereinfachte Finanzierungsstrukturen • gute interdepartementale Vernetzung und Zusammenarbeit auf der städtischen Ebene • Entwicklung eines tragfähigen Suchthilfeangebots im ganzen Kanton sowie in den angrenzenden Kantonen 	<p>Operative Ebene:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Gute Einbindung und Zusammenarbeit mit den in der Stiftung Contact zusammengeschlossenen Agglomerationsgemeinden der Stadt Bern. • gute interdepartementale Vernetzung und Zusammenarbeit auf der städtischen Ebene • Entwicklung eines tragfähigen Suchthilfeangebots im ganzen Kanton sowie in den angrenzenden Kantonen 		

Erarbeitet durch:

Hannes Herrmann, Ökonom lic.rer.pol.
Büro für sozioökonomische Studien & Projekte
Waldenburgerstr. 15
CH-4052 Basel

Tel: +41 (0)61 373 83 70

Fax: +41 (0)61 373 83 71

eMail: herrmann@hannes.ch

Web: <http://www.hannes.ch>