



Botschaft des Stadtrates an den Gemeinderat

139059 / 312.20

Strategie Sucht- und Drogenpolitik

Antrag

1. Die Strategie Sucht- und Drogenpolitik des Stadtrates wird zur Kenntnis genommen.
2. Die Massnahme "Begleiteter Konsumraum" wird gemäss Variante 2 "Lösung mit Kanton" mit einer koordinierten Gesamtkonzeption zur Einrichtung und einem zeitlich auf maximal drei Jahren befristeten Pilotbetrieb zusammen mit einer vom Kanton beauftragten Kontakt- und Anlaufstelle weiterverfolgt.
3. Der Finanzierung für die kumulierten Betriebskosten für einen dreijährigen Pilotbetrieb eines begleiteten Konsumraums als neue einmalige Ausgabe als Rahmenkredit von total Fr. 1'080'000.-- wird zugestimmt.
4. Die Massnahme "Betreutes und begleitetes Wohnen" wird durch den Stadtrat weiterverfolgt. Er wird beauftragt, dem Gemeinderat nach Vorliegen einer kantonalen Strategie zum betreuten und begleitetem Wohnen eine Botschaft zu ergänzenden Massnahmen der Stadt zu unterbreiten.
5. Die Massnahme "Durchmischte Nutzung der öffentlichen Anlagen" wird weiterverfolgt. Der Stadtrat wird beauftragt, dem Gemeinderat im Jahr 2023 eine entsprechende Botschaft vorzulegen.
6. Es wird davon Kenntnis genommen, dass der Beschluss gemäss Ziffer 3 gestützt auf Art. 12 Abs. 1 lit. b der Stadtverfassung dem fakultativen Referendum untersteht.





Zusammenfassung

Der Gemeinderat beauftragte den Stadtrat an der Sitzung vom 18. November 2021 in Bezug auf die offene Drogenszene in Chur tätig zu werden. Insbesondere sollen die Einrichtung und der Betrieb eines begleiteten Konsumraums, aber auch weitere Angebote geprüft werden. Die nach wie vor prekären Verhältnisse im Stadtgarten und die nötigen Interventionen der Stadtpolizei am Bahnhofplatz, am Lindenquai und im Welschdörfli erfordern aus Sicht des Stadtrates weitere Anstrengungen zur Verbesserung der Situation. Hauptprobleme sind der öffentliche Konsum und die Obdachlosigkeit. Betroffene Personen können zwar weg-, aber oft nicht geeigneten Angeboten zugewiesen werden.

Der Kanton hat ab 2022 die von der Stadt initiierte aufsuchende Sozialarbeit (Streetwork) übernommen und finanziert weitere Massnahmen. Dazu gehört insbesondere die Verschiebung der Kontakt- und Anlaufstelle mit "Gassenküche" vom Hohenbühlweg ins Stadtzentrum. Auf einen späteren Zeitpunkt sind jedoch die Einrichtung eines Konsumraums und die Entwicklung eines niederschweligen Wohnangebots verschoben worden.

Der Stadtrat hat auf der Basis des gemeinderätlichen Auftrags und in Abstimmung mit dem kantonalen Departement für Volkswirtschaft und Soziales (DVS) am 14. Dezember 2021 eine eigene Strategie Sucht- und Drogenpolitik verabschiedet. Ihre drei zentralen Ziele sind: Der Verwahrlosung der Betroffenen entgegenwirken, die Sicherheit für die Bevölkerung erhöhen sowie das Image der Stadt verbessern. Vierzehn Massnahmen sollen zur Zielerreichung beitragen. Acht Massnahmen sind bereits installiert und werden weitergeführt sowie laufend optimiert. Sechs Massnahmen sind neu.

Höchste Priorität haben die Einrichtung und der Betrieb eines begleiteten Konsumraums in der Stadt im Sinne einer befristeten städtischen Finanzierung zusammen mit einer kantonalen Kontakt- und Anlaufstelle. Die Verbesserung und Sicherstellung von betreutem/begleiteten Wohnen in Ergänzung zu einem kantonalen Konzept erfolgen, sofern dann noch Lücken im Angebot bestehen. Darüber hinaus soll die städtische Suchtprävention verbessert und die durchmischte Nutzung der öffentlichen Plätze und Anlagen sichergestellt werden. Die Bevölkerung soll regelmässig über Suchtthemen und die städtischen Massnahmen informiert werden.



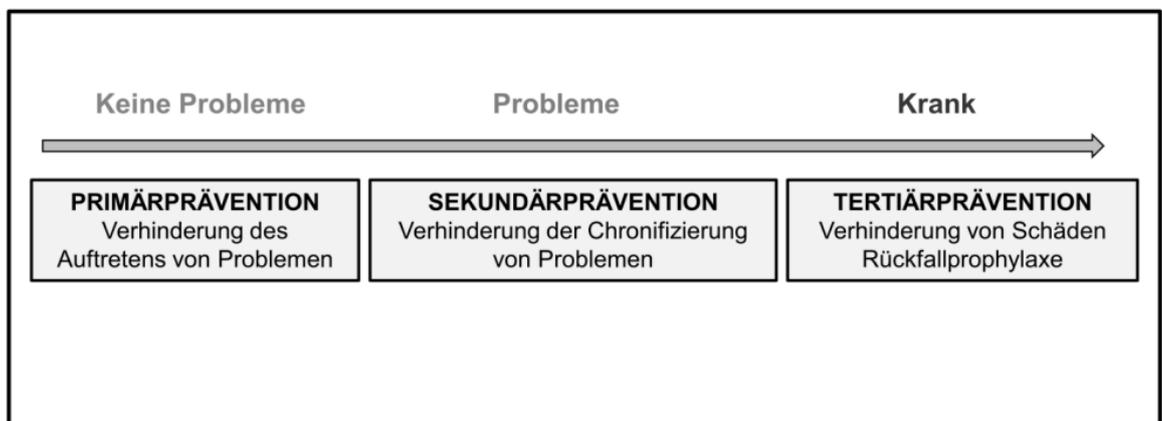
Bericht

1. Auftrag

An seiner Sitzung vom 18. November 2021 überwies der Gemeinderat den Auftrag Géraldine Danuser und Mitunterzeichnende betreffend "Offene Drogenszene in Chur" (GRB.2021.70) einstimmig. Damit beauftragte er den Stadtrat mit der Prüfung der Schaffung und dem Betrieb eines Konsumraums. Der Stadtrat kündigte an, dass er auch noch zusätzliche Massnahmen prüfen wolle und dem Gemeinderat im ersten Halbjahr 2022 eine Botschaft unterbreiten werde. Grund dafür sind die nach wie vor unbefriedigenden und prekären hygienischen und witterungsbedingten Verhältnisse im Stadtgarten sowie wiederholte Interventionen der Stadtpolizei am Bahnhofplatz, am Lindenquai und im Welschdörfli.

2. Gesetzliche Grundlagen

Die Stadt Chur ist im Suchtbereich nur für die primäre Suchtprävention zuständig. Für die Angebote der Suchthilfe im Sinne der sekundären und tertiären Suchtprävention ist grundsätzlich der Kanton verantwortlich:



Grafik: Sucht Schweiz, (2013). *Konzepte der Suchtprävention*

Im kantonalen Gesetz über die Suchthilfe im Kanton Graubünden (Suchthilfegesetz, BR 500.800) sind die Zuständigkeiten wie folgt geregelt.

- **Gemeinden:** Gemäss Art. 7 sind die Gemeinden "für die primäre Suchtprävention zuständig". Sie fördern "... die Information der Bevölkerung über die Ursachen und Auswirkungen der Sucht und abhängigen Verhaltens" und "das Bewusstsein und die Fähigkeit von Eltern und Lehrkräften, auf die Vermeidung suchtfördernder Verhaltensweisen bei Jugendlichen hinzuwirken".



- Kanton: Der Kanton ist für die sekundäre und tertiäre Suchtprävention zuständig und sorgt gemäss Art. 10 "... für Angebote im ambulanten und stationären Bereich." Weiter sorgt der Kanton gemäss Art. 13 bei der Überlebenshilfe "... für Angebote, welche die Erhaltung und Verbesserung der Gesundheits- und Lebenssituation Suchtmittelabhängiger sowie ihrer Wiedereingliederung in die Gesellschaft bezwecken". Der Kanton übernimmt gemäss Art. 15 "... die anrechenbaren Kauf-, Bau- und Betriebskosten beziehungsweise den anrechenbaren Aufwand von Angeboten der Überlebenshilfe."

3. **Rechtsgrundlage für Ausgabenbewilligung**

Gemäss Art. 48 des Gemeindegesetzes des Kantons Graubünden (GG; BR 175.050) erfüllen die Gemeinden die ihnen übertragenen Aufgaben sowie alle örtlichen Angelegenheiten, die das kantonale Recht nicht abschliessend regelt und die nicht in den Kompetenzbereich der Bürgergemeinde fallen. Den Gemeinden kommt damit grundsätzlich eine umfassende Zuständigkeit in lokalen Angelegenheiten zu, sofern das kantonale Recht den entsprechenden Bereich nicht abschliessend regelt. Damit die Gemeinde die Aufgaben "begleiteter Konsumraum" sowie "betreutes und begleitetes Wohnen" von sich aus wahrnehmen kann, darf das kantonale Recht die Zuständigkeit nicht abschliessend geregelt haben.

Einschlägig ist hierbei – wie bereits erwähnt – das kantonale Suchthilfegesetz. Die Gemeinden sind für die primäre Suchtprävention zuständig (Art. 7 Abs. 1 Suchthilfegesetz). Der Kanton sorgt im Rahmen der sekundären und tertiären Suchtprävention für Angebote, welche die Erhaltung und Verbesserung der Gesundheits- und Lebenssituation Suchtmittelabhängiger sowie ihre Wiedereingliederung in die Gesellschaft bezwecken. Ein "begleiteter Konsumraum" sowie "betreutes und begleitetes Wohnen" fallen in den Bereich der sekundären und tertiären Suchtprävention, wofür grundsätzlich der Kanton zuständig ist. Da jedoch auch nach Auffassung des angefragten Amtes für Gemeinden in diesem Bereich nicht von einer ausschliesslichen Kompetenz des Kantons auszugehen ist, steht es der Stadt frei, ihrerseits eine solche Aufgabe zu erfüllen. Voraussetzung ist einzig, dass hierfür ein kommunales öffentliches Interesse vorliegt und die entsprechende Rechtsgrundlage besteht. Ersteres ist aufgrund der aktuellen Situation und des Auftrags des Gemeinderates offensichtlich vorhanden.

Die Frage der Rechtsgrundlage ist durch den städtischen Rechtskonsulenten geklärt worden. Gemäss Art. 93 Abs. 3 der Verfassung des Kantons Graubünden (KV; BR 110.100) verlangt entsprechend dem verfassungsmässigen Legalitätsprinzip, wonach Grundlage und Schranken staatlichen Handelns das Recht ist (Art. 5 Abs. 1 KV), dass



eine Ausgabe neben einem gestützt auf die Zuständigkeitsordnung erteilten Kreditbeschluss einer Rechtsgrundlage bedarf. Art. 8 des kantonalen Finanzhaushaltsgesetzes (FHG; BR 710.100) konkretisiert diesen Grundsatz auf Gesetzesstufe. Danach setzt jede Ausgabe voraus, dass sie die unmittelbare oder voraussehbare Folge von Gesetzen, Konkordaten, Volksbeschlüssen, Gerichtsentscheiden oder dem Referendum unterstellten Kreditbeschlüssen ist.

Dem Referendum unterstellte Finanzbeschlüsse bedürfen demnach keiner besonderen Grundlage im Gesetz. Das Finanzreferendum kompensiert gewissermassen eine gesetzliche Grundlage. Auf Gemeindeebene entspricht diese Regelung verbreiteter Auffassung in der Literatur, wonach Finanzbeschlüsse, die dem Referendum unterstehen, als den Gesetzen gleichwertig bezeichnet werden. Aufgrund des Finanzreferendums unterliegen nämlich Finanzbeschlüsse, gleich wie Gesetze, der Volksabstimmung. Die Forderung nach einer zusätzlichen Grundlage in einem Rechtssatz wäre insbesondere auf Gemeindeebene ein nicht vertretbarer Formalismus. Es wäre mithin unverhältnismässig, für jeden Einzelfall eine entsprechende separate Rechtsgrundlage zu schaffen (vgl. zum Ganzen: Saile/Burgherr/Loretan, Verfassungs- und Organisationsrecht der Stadt Zürich, ein Handbuch für die Praxis, N. 578 ff.).

Zusammenfassend kann daher festgehalten werden, dass einerseits für die Pilotbetriebe "begleiteter Konsumraum" sowie "betreutes und begleitetes Wohnen" bzw. für die sekundäre und tertiäre Suchtprävention keine abschliessende Kompetenz des Kantons vorliegt. Die Stadt ist daher befugt, diese Aufgaben – in enger Abstimmung mit dem Kanton – selbst an die Hand zu nehmen. Zum anderen liegt mit Blick auf die in der Stadtverfassung umschriebenen Aufgabenbereiche und aufgrund der Tatsache, dass die mit den Projekten einhergehenden Finanzbeschlüsse dem fakultativen Referendum unterstehen, eine genügende gesetzliche Grundlage vor.

4. Ausgangslage

Bereits in den neunziger Jahren beschäftigte das Thema die Politik in Chur. Die Stadt entwickelte in der Vergangenheit keine eigene kommunale Drogenpolitik, sondern stützte sich auf diejenige des Kantons. Auf Initiative von privaten Kreisen musste sich die Stadt dann jedoch doch mit konkreten Aufträgen beschäftigen. So ging die Stadt beim Aufbau der Notschlafstelle in eine finanzielle Vorleistung. Dasselbe tat sie wieder 2020/2021 mit dem Pilotprojekt Streetwork. Seit Dezember 2021 liegt erstmals eine städtische Strategie zur Sucht- und Drogenpolitik vor.



4.1 1990er-Jahre

Im Januar 1990 wurde die Notschlafstelle eröffnet. Sie wurde für kurze Zeit im Rahmen eines Winterversuchs durch die Churer Stadtverwaltung geführt. Das städtische Sozialamt stellte die Liegenschaft zur Verfügung. Nach einer halbjährigen Überbrückung durch die Stiftung Sozialwerk Pfarrer Sieber startete im November 1990 die neu gegründete Trägerschaft Notschlafstelle Chur einen zweijährigen Versuch, der 1992 um ein weiteres Jahr verlängert werden sollte. Man wollte für eine definitive Lösung zuerst den kantonalen Drogenbericht abwarten. Gleichzeitig löste die Pfarrer Sieber-Stiftung ihre Verträge mit der Notschlafstelle auf, da sich die Stadt nicht an einer von der Stiftung geforderten 24-Stunden-Betreuung für Obdachlose beteiligen wollte.

Im November 1992 wurde die privat geführte Wintertagesstätte "Winteregga" eröffnet, die in den Wintermonaten den Drogenabhängigen einen Aufenthaltsraum zur Verfügung stellte.

Im Oktober 1994 wurden sowohl die Notschlafstelle wie auch der "Winteregga" im Verein Überlebenshilfe Graubünden zusammengeführt, der zum grössten Teil durch den Kanton finanziert wurde. Bis dahin beteiligte sich die Stadt Chur mit einem jährlichen Betrag in der Grössenordnung von Fr. 100'000.--.

In dieser Zeit wurde der politische Grundsatzentscheid gefällt, dass die städtische Drogenpolitik in Kooperation mit dem Kanton zu erfolgen hatte. Massnahmen seien in enger Zusammenarbeit mit den kantonalen und städtischen Behörden aus dem Sozial- und Polizeibereich zu diskutieren und abzusprechen.

Im Januar 1994 wurde ein städtischer Sachbearbeiter für Drogenfragen zu 20 Prozent gewählt, der diese Funktion bis Ende 1996 wahrnahm. Er war dem Leiter der damaligen Sozialen Dienste der Stadt Chur (heute: Dienststelle Gesellschaft) unterstellt.

Im Februar 1995 reichten neun Gemeinderatsmitglieder ein Postulat bezüglich einer erweiterten Drogenabgabe, eines Drogenkonsumlokals, Spritzenabgabe über 24 Stunden und eines niederschweligen Arbeitsbeschaffungsprogramms ein. Ausser dem Drogenkonsumlokal wurde das Postulat überwiesen. Eineinhalb Jahre später wurde im September 1996 ein Postulat vom Gemeinderat trotz Ablehnung des Stadtrates überwiesen, das die Stadt beauftragte, einer privaten Trägerschaft städtischen Boden für die Errichtung eines Gassenzimmers (Fixerstübli) zur Verfügung zu stellen. Der Stadtrat stellte sich weiterhin gegen das Anliegen und führte im März 1997 überraschend eine konsultative Volksabstimmung durch. Diese wurde mit 4'247 Nein zu 3'848 Ja abgelehnt, wodurch das Gassenzimmer zu Fall kam.



1996 wurde die ARUD Graubünden gegründet (Arbeitsgemeinschaft für risikoarmen Umgang mit Drogen). Sie wollte die Probleme des Drogenkonsums vermindern und das öffentliche Wissen über die Probleme und Gefahren des Drogenkonsums fördern. Die ARUD plante, die Trägerschaft für das in Chur geplante Gassenzimmer sowie für die kontrollierte Heroinabgabe zu übernehmen. Für das Gassenzimmer hatte sie ein pflanzenfertiges Konzept und suchte bereits nach geeignetem Personal. Nach dem negativen Volksentscheid 1997 und der Übernahme der heroingestützten Behandlung durch die Klinik Beverin löste sich der Verein 2000 auf.

Seit der Genehmigung des kantonalen Drogenberichts und der Inkraftsetzung des kantonalen Suchthilfegesetzes per 1. Januar 1998 wurden alle Angebote im Drogenbereich hauptsächlich durch den Kanton finanziert.

Mit der Eröffnung der opiatgestützten Behandlung für schwerst suchtabhängige Menschen sowie der Suchtberatung im Jahr 2000 im Ambulatorium Neumühle hat sich die Situation für einige Jahre beruhigt. Im Bereich Fontanapark/Stadtgarten verblieb jedoch eine Szene, die kaum mehr betreut oder begleitet wurde.

4.2 2020er-Jahre

2018 wurde der Stadtgarten saniert und offener gestaltet, um eine durchmischte Belegung zu bewirken. Dieses Ziel wurde nicht erreicht. Die Hinweise verdichteten sich 2019, dass sich die Situation in der Drogenszene rund um den Stadtgarten rapide verschlimmerte. Es wurden eine zunehmende Aggressivität, Unrat, Obdachlosigkeit, Spritzenfunde und verstärktes Betteln festgestellt. Ein Antrag der Stadtpolizei auf nächtliche Schliessung des Stadtgartens löste Abklärungen durch den Stadtrat bei Fachleuten und stadtinternen Stellen aus.

Der Stadtrat beschloss am 17. März 2020, den Stadtgarten zu schliessen und ordnete im Wissen darum, dass Repression alleine das Problem nicht löst, flankierende Massnahmen an (SRB.2020.188). Als eine solche Massnahme wurde ab Mai 2020 das Pilotprojekt Streetwork der Stadt Chur bewilligt. Die aufsuchende Sozialarbeit soll die Lebensbedingungen der Betroffenen im Stadtgarten verbessern, deren Gesundheitszustand teilweise sehr schlecht ist und ihre Verwahrlosung fortschreitet.

Im Corona-Sommer 2020 verschärfte sich die Situation noch einmal. Der Konsum von Kokain und das Betteln nahmen stark zu. Es kamen Konsumierende von auswärts nach Chur. Die Drogenszene breitete sich auf andere Plätze aus. Ein Entspannungskonzept wurde seitens der Stadt Chur erstellt und umgesetzt. Begleitet wurde die Umsetzung von



einer städtischen Steuergruppe. Zusätzlich wurde ein Runder Tisch ins Leben gerufen, an dem nebst der städtischen Steuergruppe die Kantonspolizei und das kantonale Sozialamt teilnahmen. Der Ausbreitung der Drogenszene konnte Einhalt geboten werden, eine Sogwirkung konnte unterbunden werden. Insgesamt blieb die Situation aber unbefriedigend.

Die Szene umfasst rund 90 Personen und besteht mehrheitlich aus Schweizerinnen und Schweizern aus der Stadt und der Region. 90 Prozent davon sind Männer, die meisten über 30-jährig. Die Verfassung dieser Personen ist häufig sehr schlecht. Sie sind nur schwach oder gar nicht in die Gesellschaft integriert. Mit dem vermehrten Konsum von Cannabis, synthetischen Drogen und dem Rauchen von Kokain (Base) hat sich das Konsummuster gegenüber früher verändert. Es findet eine Verlagerung von Opiaten hin zu Stimulantien statt. Der intravenöse Konsum ist in den letzten fünf Jahren stark zurückgegangen. Oft findet ein ausgeprägter Mischkonsum statt (regelmässiges Aufputschen mit Kokain, gelegentliches Beruhigen mit Opiaten).

Jugendliche sind in der Szene kaum sichtbar und meiden diese. Drogenhandel unter Jugendlichen findet vor allem über soziale Medien oder im Darknet statt. Auch hier kommt es vermehrt zu Mischkonsum.

In Graubünden gibt es ein breites, regionales und den lokalen Bedürfnissen angepasstes Netz der Suchthilfe mit insgesamt 52 verschiedenen Angeboten. Private Organisationen und kantonale Stellen bieten Beratung und Therapien an. Zur Schadensminderung führt der Verein Überlebenshilfe Graubünden eine Kontakt- und Anlaufstelle ohne Konsumraum, eine Notschlafstelle, das teilbetreute Wohnen, die Gassenküche, die aufsuchende Sozialarbeit als Projekt und die Spritzenabgabe.

Es fehlen jedoch bisher ein begleiteter Konsumraum, ein Angebot des Drug-Checkings, Angebote der stationären Sozialtherapie sowie Angebote im Bereich Wohnen.

4.3 Aktuelle Problemsituation

Im Schlussbericht zum Pilotprojekt Streetwork wird konstatiert, dass weiterhin Handlungsbedarf besteht. Auch wenn mit der Fortführung der aufsuchenden Sozialarbeit Streetwork durch den Kanton ab dem 1. Januar 2023 wichtige Arbeit für die Betroffenen geleistet wird, braucht es weiterführende Massnahmen. Vor allem die prekären hygienischen und witterungsbedingten Verhältnisse im Stadtgarten sind unbefriedigend. Ebenso erfordern die Treffpunkte am Bahnhofplatz, am Lindenquai und im Welschdörfli immer wieder Interventionen der Stadtpolizei. Der Stadtrat erachtet weitere Anstrengungen als



notwendig, insbesondere die Einrichtung eines Konsumraums in Kombination mit einer kantonalen Kontakt- und Anlaufstelle sowie die Entwicklung eines niederschweligen Wohnangebots.

5. Situation in Schweizer Städten

Der Stadtrat klärte ab, wie andere Schweizer Städte der Suchtproblematik begegnen.

Bern

Die Stadt Bern eröffnete 1986 das erste Fixerstübli weltweit. 1991 wurde ein städtisches Strategiepapier mit den vom Bund leicht abgeändert übernommenen vier Säulen Prävention, Überlebenshilfe, Repression und Therapie verfasst. Im gleichen Jahr kam es zu einer grossen offenen Szene Kocherpark, die im März 1992 polizeilich geräumt wurde. 1998 nahm das erste mobile Schweizer Drug-Checking-Angebot seinen Betrieb auf. 2006 wurde das Alkstübli (heute CONTACT Anlaufstelle - La Gare) eröffnet. Gleichzeitig startete die städtische mobile Interventionsgruppe PINTO für den öffentlichen Raum. Beide Angebote haben bis heute Bestand und haben sich bewährt. Weiter finanziert die Stadt Bern im Rahmen eines kantonalen Leistungsvertrags eine Anzahl Plätze in unterschiedlichen Wohnangeboten und unterstützt zur Ergänzung des Kantons bei Bedarf bei Arbeitsintegration u.ä. Nicht erfolgreich war des Versuch eines Case Managements für Drogenkonsumierende. Ebenso die Eröffnung einer zweiten Kontakt- und Anlaufstelle. Heute versucht die Stadt ihren politischen und finanziellen Spielraum zu nutzen. Massnahmen werden nach Bedarf geprüft. Die lokale Vernetzung der Akteure ist ausgezeichnet. Ebenso findet eine kantonale und nationale Vernetzung statt. Die Angebotsdichte und -qualität ist gut, es ist viel fachliches Knowhow vorhanden. Herausforderungen: niederschwellige Wohnangebote bereitstellen, hohe Komplexität der Fälle, Erhalt Status Quo.

Basel

Die Stadt Basel kennt seit 1991 ohne Unterbruch eine Kontakt- und Anlaufstelle. Sie hiess früher Gassenzimmer. Es gab maximal drei davon, heute werden zwei betrieben. Sie werden vom Kanton mitfinanziert. Der Besuch ist auch für Suchtbetroffene von ausserhalb möglich. Ausgenommen sind Suchtbetroffene aus dem Ausland. Das schafft Probleme, weil diese trotzdem anwesend und wahrnehmbar sind. Die Stadt kennt verschiedene Strukturierungsangebote wie Gassenküche, Treffpunkt und ein Tageshaus für Obdachlose. Die Notschlafstelle wird von einer anderen Trägerschaft getrennt geführt, damit sich die Betroffenen nicht den ganzen Tag am selben Ort aufhalten. Zur Therapie gibt es abstinenzorientierte und nicht-abstinenzorientierte Angebote. Das zweite Angebot



ist gefragt. Ein Haus mit dreizehn Plätzen ist meist voll. Für jüngere Personen müssen Plätze für abstinenzorientierte Therapie angeboten werden. Die Stadtpolizei kennt einen schweizweit einzigartigen Sozialdienst. Das Team umfasst Sozialarbeitende, Psychologen und Polizeiangehörige. Weiter sind Fachpersonen der Suchtberatung als Mittler angegliedert. Obwohl viel für die Prävention wie obligatorische Schul-Workshops gemacht wird, können viele Jugendliche nicht erreicht werden. Moderne Formen des Mischkonsums im privaten Raum sind der Hauptgrund.

Heute hat die Stadt Basel ein gutes Monitoring. Aktuell werden die Angebote als gut befunden. Der Erfolg der Suchtpolitik hat Auswirkungen auf private Anbietende: Weil durch Massnahmen wenig im öffentlichen Raum konsumiert wird, haben private Anbietende wie das Blaue Kreuz teilweise Schwierigkeiten, Spenderinnen und Spender zu finden. Herausforderungen: Sucht in der Jugend, Sucht im Alter, neue und ständig verändernde Konsumformen und Substanzen.

Zürich

Zürich verfolgt seit den 90er-Jahren einen integrierten, schadensmindernden Ansatz. Erfolgreich wurde er erst durch die Ersatzabgabe von Methadon. Seit dreissig Jahren gibt es ARUD, das Zentrum für Suchtmedizin. Patienten erhalten gemäss ihrem Wunsch lebensverbessernde Massnahmen. Abstinenz ist nicht zwingend. Besonders wichtig ist die Anstellung von Peers, Personen, die selber eine Erkrankung durchgemacht haben. Weitere Angebote in Zürich sind ein Konsumraum, eine Notschlafstelle, begleitete Wohnformen, Krankenzimmer für Obdachlose, Arbeitsintegrationsprojekte, Überlebenshilfe, ein niederschwelliges medizinisches und psychologisches Angebot, die aufsuchende Sozialarbeit SIP u.a. Sie gelten nur für Bewohnende der Stadt Zürich. Die Stadt hat Befürchtungen wegen einer Sogwirkung. Weil die Leute aber trotzdem da sind und weggewiesen werden, entwickeln sich illegale Konsumräume in leerstehenden Liegenschaften. Wichtig ist ein wirksamer Mix, der zur Entspannung der Situation der Betroffenen führt. Sie werden so begleitet, ohne dass es im öffentlichen Raum auffällt. Die Koordination aller Beteiligten führt zu integriertem und damit nachhaltigen Arbeiten.

Heute gibt es fast keine Obdachlosigkeit mehr in Zürich. Die wenigen, die sie nicht nutzen, wollen es einfach nicht. Herausforderung: Zürichs Drogenpolitik war so erfolgreich, dass Probleme kaum mehr sichtbar sind und damit kaum mehr ein öffentliches Verständnis vorhanden ist; auch von Seiten der Politik.



Solothurn

Die Suchthilfe wurde in der 90er-Jahren kantonal in Regionen aufgeteilt. Verschiedene Vereine mit unterschiedlichen Aufgaben wurde im Bereich der Suchthilfe und Schadensminderung unter einem Dach vereint. Es gab viele verschiedene Beratungsangebote, die alle zusammengefasst wurden. Eine Notschlafstelle wurde wieder geschlossen und durch begleitetes Wohnen ersetzt. Patienten wurden als Tagelöhner bezahlt. Dies musste jedoch aus finanziellen Gründen eingestellt werden. Aktuell erhalten sie eine Entschädigung für Arbeiten in der Gartenpflege, der Gassenküche, bei Hausräumungen u.ä. Es fand in all den Jahren eine kontinuierliche Weiterentwicklung und Professionalisierung der Angebote statt. Deswegen ist das Portfolio der Angebote noch sehr ähnlich wie damals. Das Dienstleistungsangebot umfasst Schulsozialarbeit, Prävention, Beratung, Schadensminderung mit Wohnen, Arbeit, Gassenküche und Kontakt- und Anlaufstelle. Zusätzlichen Bedarf gibt es bis heute keinen. Einzelne Personen können auf andere Gemeinden wie Olten oder Bern ausweichen.

Heute existiert in der Region Solothurn-Grenchen die PERSPEKTIVE. Sie hat ein Budget für den Gesamtbetrieb. So ist eine hohe Flexibilität in verschiedensten Bereichen möglich. Die Strukturen können rasch auf aktuelle Gegebenheiten angepasst werden. Die Organisation hat ein sehr gutes Netzwerk. Die Abteilungen sind stetig im Austausch und können so schnell auf aktuelle Phasen reagieren und es hilft, von den Patienten nicht "ausgespielt" zu werden. Dass die Gassenküche und der Konsumraum zusammen betrieben werden, hat sowohl Vor- als auch Nachteile. Zum einen ist die ganze Situation unruhiger, jedoch gleichzeitig belebter. Die Öffnungszeiten der verschiedenen Angebote sind unterschiedliche Herausforderungen: Viele Patienten befinden sich in einem desolaten psychischen Zustand. Das bringt Probleme in den verschiedensten Wohnsituationen und Häusern mit sich. Die Belastung für andere Mietende ist teilweise nicht mehr zumutbar. Aus diesem Grund wird aktuell ein Projekt mit Tiny-Häusern im Bereich Housing-First lanciert. Diese sind mobil und können in verschiedenen Gemeinden aufgestellt werden.

6. Massnahmen des Kantons

Im Sommer 2021 beschloss die Bündner Regierung eine rollende Verbesserung der Angebote der niederschweligen Suchthilfe. Diese basiert auf Berichten von Infodrog und Managementwerkstatt zu den Angebotslücken. Die Regierung hat das Angebot für Suchtbetroffene im Kanton überprüfen lassen, mit Fachpersonen diskutiert und Lösungsvorschläge erarbeitet. Der Grosse Rat hat die entsprechenden Mittel für das Jahr 2022 in



der Höhe von Fr. 400'000.-- gutgeheissen. Für die Finanzplanjahre 2023 bis 2025 sind Fr. 500'000.-- bis Fr. 600'000.-- vorgesehen.

6.1 Inhalte des kantonalen Massnahmenpakets

Die Regierung prüfte verschiedene Optionen und beschloss die zweitstärkste Variante mit dem Namen "Rollende Verbesserung".

Massnahmen, die ab 2022 umgesetzt werden:

- Übernahme der aufsuchenden Sozialarbeit (Streetwork) von der Stadt Chur;
- Einrichtung einer Kontakt- und Anlaufstelle (mit Gassenküche) an einem zentraleren Ort;
- Nutzung freiwerdender Räume am bisherigen Standort (Hohenbühlweg);
- Verstärkung der Koordination der Akteure;
- Monitoring;
- Verbesserung der Wohnangebote mit Begleitung.

Massnahmen, die zu einem späteren Zeitpunkt im Rahmen einer umfassenden kantonalen Suchtstrategie geprüft werden:

- Konsumraum;
- Drug Checking;
- Entwicklung Wohnangebot mit Begleitung/Betreuung.

Die Regierung hält auf der Website des Kantons fest, dass sie bei der Überprüfung neben dem Bedarf auch die geschätzten Kosten sowie die Umsetzbarkeit der Massnahmen beurteile. Die beschlossenen Massnahmen in den Bereichen Sozialarbeit, zentrale Kontakt- und Anlaufstelle mit Gassenküche sowie begleitetes Wohnen würden durch ein sehr gutes Kosten-Nutzen-Verhältnis überzeugen. Die weiteren Empfehlungen, welche im Infodrog-Bericht genannt seien, würden im Rahmen der kantonalen Strategie Sucht bearbeitet. Dessen Erarbeitung kommunizierte der Kanton anfangs April 2022 den Gemeinden. Die Stadt hat in diesem Prozess ihre Mitwirkung angeboten. Das kantonale Sozialamt und der Verein Überlebenshilfe Graubünden sind mittlerweile in einen Prozess zur Konkretisierung der Verbesserungen gestiegen.



Der Stadtrat konstatiert, dass die Zusammenarbeit zwischen Stadt und Kanton im Bereich der Sucht- und Drogenpolitik sowohl auf strategischer wie auf operativer Ebene mittlerweile sehr eng und gut abgestimmt ist. Einige Massnahmen sind bereits in Umsetzung, andere in Planung und bedürfen einer gewissen Zeit, bis sie zu greifen beginnen.

6.2 Verbleibende Problemstellungen für die Stadt

Mit der Übernahme von Aufgaben durch den Kanton wird die Fortführung einzelner Massnahmen wie die aufsuchende Sozialarbeit (Streetwork) oder das Monitoring ab 2022 sichergestellt. Andere Massnahmen wie die Einrichtung eines Konsumraums oder die Entwicklung eines niederschweligen Wohnangebots werden auf Antrag durch den Verein Überlebenshilfe Graubünden vom Kanton zu einem späteren Zeitpunkt geprüft. In den kommenden drei Jahren wird sich der Kanton deshalb, gemäss heutigem Kenntnisstand, nicht an einem begleiteten Konsumraum beteiligen oder diesen selber führen. Aktuell ist noch nicht absehbar, wie diese Angebotsverbesserungen ausgestaltet sein könnten.

Der Stadtrat begrüsst und würdigt die kantonalen Verbesserungen ausdrücklich. Als direktbetroffene Gemeinde beurteilt sie die Dringlichkeit des Handlungsbedarfs gerade im Bereich von begleitetem Konsumraum und Wohnen jedoch etwas höher. Denn die städtischen Organe können Suchtbetroffene bei öffentlichem Konsum nur von einem Ort wegweisen, aber nirgends zuweisen. Unter diesen Voraussetzungen ist eine bessere Durchmischung in der Nutzung von öffentlichen Anlagen wie dem Stadtgarten nicht realisierbar. Gleichermassen können obdachlose Menschen in einigen Fällen nur von einem Schlafplatz weggewiesen werden, aber keinem Angebot zugeführt werden.

Der Stadtrat ist daher der Ansicht, dass die Stadt im Rahmen einer städtischen Strategie Sucht- und Drogenpolitik befristete und unbefristete Massnahmen prüfen soll, welche über das kantonale Massnahmenpaket hinausgehen, dieses aber möglichst optimal ergänzen soll. Überall dort, wo die Zuständigkeit grundsätzlich beim Kanton liegt, sieht der Stadtrat die Massnahmen nur befristet und im Sinne einer temporären Finanzierung vor.

7. Strategie Sucht- und Drogenpolitik der Stadt Chur

Der Stadtrat hat an seiner Sitzung vom 14. Dezember 2021 die Strategie Sucht- und Drogenpolitik verabschiedet (SRB.2021.1248). Sie basiert auf vier strategischen Zielen:



Verwahrlosung entgegenwirken	<p>Zielgruppenspezifische Hilfs- und Integrationsangebote stehen zur Verfügung und werden laufend weiterentwickelt.</p> <p>Ziel: Die Stadt Chur hat keine offene Drogenszene mehr. Suchtmittelabhängige Menschen können in Angebote für begleiteten Konsum, zur Verrichtung der Körperhygiene und für das Wohnen zugewiesen werden. Aufdringliches Betteln findet nicht statt.</p>
Sicherheit und Repression	<p>Die Bildung öffentlicher Drogenszenen wird verhindert, die negativen Auswirkungen des Substanzkonsums und -handels auf den öffentlichen Raum werden so klein wie möglich gehalten. Es gilt der Grundsatz: "Wegweisen oder zuweisen".</p> <p>Ziel: Der öffentliche Raum ist sicher, wird vielfältig genutzt, ist sauber und frei von Unrat des Substanzkonsums.</p>
Image und Kommunikation	<p>Die Bevölkerung wird regelmässig über die Anstrengungen der Stadt zur Entspannung der Drogenszene informiert und sensibilisiert.</p> <p>Ziel: Die Stadt Chur hat den Ruf, sich um die Situation Randständiger aktiv zu kümmern, die öffentliche Sicherheit und Ordnung zu gewährleisten und ist bekannt für die hohe Aufenthaltsqualität im öffentlichen Raum.</p>
Prävention	<p>In den Schulen sowie allen weiteren von der Stadt unterstützten Dienstleistungen an Kinder, Jugendliche und Familien wird der Ansatz einer systematischen, wirkungsorientierten und evidenzbasierten Suchtprävention verfolgt.</p> <p>Ziel: Die Stadt Chur verfolgt eine Best-Practice-Strategie im Bereich der Suchtprävention.</p>

8. Massnahmen

Die strategischen Ziele sollen mit verschiedenen Massnahmen erreicht werden.

Nebst bereits aktiven Massnahmen wie Patrouillen der Stadtpolizei, Einsätze gegen den organisierten Drogenhandel durch die Kantonspolizei, Kontrolle der Schulanlagen, Reinigung der öffentlichen Plätze und Anlagen, regelmässige Treffen des Netzwerks Churer Jugend sowie Begleitung der Massnahmen durch eine städtische Steuergruppe sind folgende neuen Massnahmen vorgesehen:



Priorität 1

- Einrichten eines begleiteten Konsumraums als Pilotprojekt
- Wohnraum für betreutes/begleitetes Wohnen zur Verfügung stellen (falls kantonale Verbesserungen nicht reichen)
- Begleitung für betreutes/begleitetes Wohnen sicherstellen (falls kantonale Verbesserungen nicht reichen)
- Erarbeitung und Umsetzung eines Konzepts Suchtprävention

Priorität 2

- Durchmischte Nutzung öffentlicher Plätze und Anlagen
- Regelmässige Informationen über Suchtthemen und städtische Massnahmen

Diese Massnahmen sollen zur Schaffung einer lückenlosen Hilfskette für Betroffene beitragen. Sie stellen eine Gesamtkonzeption zur Zielerreichung dar, welche im Zusammenspiel deren positive Wirkung verstärkt. Die Massnahmen sind jedoch nicht direkt voneinander abhängig und können deshalb als Module auch einzeln umgesetzt und implementiert werden.

8.1 Begleiteter Konsumraum als Pilotbetrieb

Ein begleiteter Konsumraum kann nur unter grossen Einschränkungen in der Wirkung für sich alleine betrieben werden. Betroffene sollen dort neben einer geschützten Konsummöglichkeit auch Beratung und weitere Hilfe erhalten. Da der Kanton eine neue Kontakt- und Anlaufstelle mit Gassenküche im Stadtzentrum schaffen will, sollen die beiden Angebote zusammen realisiert werden. Dies wird von Fachleuten als die wirkungsvollste Option betrachtet.

Ziel

Der öffentliche Konsum illegaler Substanzen soll möglichst verschwinden. Die Betroffenen können diese geschützt konsumieren.

Konzept und Zeitpunkt

- Angebot

In den Konsumräumen können Betroffene mitgebrachte illegale Substanzen unter hygienischen Bedingungen und unter Aufsicht von Fachpersonen auf verschiedene Arten konsumieren. Der Zutritt ist reglementiert. Die Kriterien sind in der Regel:



- Volljährigkeit;
- Akute Suchtphase;
- Keine akute Fremdgefährdung.

Nur Zutrittsberechtigte Personen werden eingelassen. Eine Kostenbeteiligung des Kantons St. Gallens ist zu prüfen, wird jedoch als eher unwahrscheinlich betrachtet. Ohne Kostenbeteiligung wird der Zutritt voraussichtlich auf Personen mit Wohnsitz im Kanton Graubünden eingeschränkt, um einer Sogwirkung der Drogenszene aus dem Kanton St. Gallen entgegen zu wirken.

- Wirkung

Der Zugang zu hygienischen Konsumutensilien ist gewährleistet. Illegale Substanzen werden innerhalb der Einrichtungen konsumiert. Die Anzahl Konflikte im Umfeld der Einrichtungen bleibt auf tiefem Niveau. Die medizinische Überwachung durch Fachpersonal ist gewährleistet. Der Zugang zu schadensmindernden Angeboten ist gewährleistet. Die subjektive Lebensqualität der Betroffenen sowie die Steigerung der Lebensqualität und des Sicherheitsempfindens der Churer Bevölkerung ist verbessert. Die Beschaffungskriminalität wird reduziert.

- Personalressourcen Betrieb

Das Personal der Konsumräume ist interdisziplinär zusammengesetzt. Für die Leistungserbringung in den Konsumräumen sind mindestens zwei Mitarbeitende zusätzlich zum Personal einer Kontakt- und Anlaufstelle erforderlich. Durch den Betrieb von Konsumräumen in der Kontakt- und Anlaufstelle muss in den Bereichen Sicherheit, Zugangskontrolle, Reinigung in und ums Areal mit Mehraufwand gerechnet werden.

- Öffnungszeiten

Täglich, auch an Feiertagen von 11.00 bis 19.30 Uhr. Nach einer Erprobungsphase können die Öffnungszeiten in Bezug auf die Nachfrage angepasst und teilweise reduziert werden.

- Sicherheit

Zur Wahrung der Sicherheit der Mitarbeitenden und der Betroffenen sind nötig: ein abgeschlossener Vorplatz mit abschliessbarer Drehtür beim Arealeingang, ein getrennter Eingang zu Kontakt- und Anlaufstelle und Konsumräumen, abschliessbare Sicherheitstüren in den Räumlichkeiten, Notfallknöpfe zur sofortigen Alarmierung von Blaulichtorganisationen, Feuerschutzeinrichtung in der ganzen Anlage.



- Infrastruktur

Der Platzbedarf der Konsumräume inkl. Vorplatz liegt zwischen 80 m² und 160 m², je nach Variante und Kapazität der Liegenschaft. Der Platzbedarf zusammen mit einer Kontakt- und Anlaufstelle beträgt 220 m² bis 360 m².

- Kosten Betrieb

Die einmaligen Kosten für den Umbau und die Inbetriebnahme einer Liegenschaft sind erst dann zu erörtern, wenn eine solche gefunden wurde. Dies wird in erster Linie durch den Kanton resp. den Verein Überlebenshilfe Graubünden zu erfolgen haben. In der untenstehenden Berechnung ist eine Beteiligung an der Miete vorgesehen.

Für das Mobiliar und die Einrichtung in den drei Konsumräumen wird von Initialkosten von Fr. 75'000.-- ausgegangen. Zusammen mit zusätzlichen Anschaffung für die Entsorgung, Reinigung und Verschuss von Materialien sowie einer Reserve wird mit maximal Fr. 100'000.-- gerechnet.

Anteil der jährlich wiederkehrenden Betriebskosten für die Konsumräume bei einem kombinierten Betrieb mit einer Kontakt- und Anlaufstelle:

	1. Jahr	2. Jahr	3. Jahr
Immobilie (50 % Beteiligung)	Fr. 24'000.--	Fr. 24'000.--	Fr. 24'000.--
Personal (300 %; 200 %; 100 %)	Fr. 253'500.--	Fr. 169'000.--	Fr. 84'500.--
Leitung (50 % Beteiligung)	Fr. 25'000.--	Fr. 25'000.--	Fr. 25'000.--
Reinigung (50 % Beteiligung)	Fr. 45'000.--	Fr. 45'000.--	Fr. 45'000.--
Sicherheit (50 % Beteiligung)	Fr. 17'500.--	Fr. 17'500.--	Fr. 17'500.--
Med. Material (50 % Beteiligung)	Fr. 12'500.--	Fr. 12'500.--	Fr. 12'500.--
Total	Fr. 377'500.--	Fr. 293'000.--	Fr. 208'500.--

Die kumulierten Betriebskosten für einen dreijährigen Pilotbetrieb betragen:

Initialkosten, einmalig (ohne Umbaukosten)	Fr. 100'000.--
Betriebskosten über drei Jahre	Fr. 879'000.--
Total	Fr. 979'000.--

Im ersten Jahr wird mit täglichen Öffnungszeiten der Konsumräume analog der Kontakt- und Anlaufstelle gerechnet. Ab dem zweiten Jahr werden die Öffnungszeiten für die Konsumräume reduziert und der faktischen Nachfrage angepasst.

Zusätzlich zu den Kosten für den auf drei Jahre finanzierten Betrieb des Konsumraums sind Ressourcen für die interne Projektvorbereitung, die Begleitung sowie die Auswer-



tung erforderlich. Dabei wird von 20 Stellenprozenten während rund vier Jahren ausgegangen:

Aufwand (Fr.)	2023 Vorbereitung, Planung	2024 1. Betriebsjahr Begleitung	2025 2. Betriebsjahr Begleitung	2026 3. Betriebsjahr Begleitung	Total über 4 Jahre
Personalaufwand 20 %, LK 15/11	20'000	21'000	22'000	24'000	87'000
Arbeitsplatz (IT)	3'500	3'500	3'500	3'500	14'000
Total	23'500	24'500	25'500	27'500	101'000

Im Total ergeben sich bei Genehmigung eines befristet finanziertem begleiteten Konsumraum durch den Gemeinderat Kosten von **Fr. 1'080'000.--**.

Die Ausgaben pro Jahr werden im jeweiligen Budget eingestellt und erhalten eine neue Kostenstelle in der Erfolgsrechnung.

- Standort

Eine Liegenschaft muss an zentraler Lage in Gehdistanz zum Bahnhof liegen. Das Angebot und der Standort müssen auf Anhieb für die Zielgruppe passend sein. Ansonsten wird die Nachbarschaft Widerstand leisten und/oder die Szene wird das Angebot nicht nutzen.

Aus Sicht der Suchtbetroffenen gilt der Standort dann als attraktiv, wenn er zentral in Bahnhofsnähe gelegen ist und sich ein Einkaufsladen in der Nähe befindet. Notwendig ist ein Gebäude mit Aussenbereich, der nicht allzu gut einsehbar ist. Optimal sind zwei separate Zugänge, einen für die Kontakt- und Anlaufstelle und einen für den Konsumraum. Die separaten Zugänge können sich auch im Gebäude befinden.

Aus Sicht der Bevölkerung sollte der Standort möglichst nicht in der Nähe von viel begangenen Schulwegen, von Schulhäusern, Jugendräumen oder Spielplätzen sein. Die Auswirkungen auf allfällige Quartierbewohnende sind zu berücksichtigen.

Allgemein kommen Standorte in Einkaufsstrassen, in der Altstadt oder mitten in Wohnquartieren nicht in Frage. Der Stadtrat hat aus diesen Kriterien Gebiete definiert, welche potenziell für die Einrichtung einer Kontakt- und Anlaufstelle (des Kantons) mit städtisch befristet finanziertem Konsumraum in Frage kommen könnten (grüne Bereiche). Diese sind jedoch nicht parzellenscharf zu verstehen.



Rot: Stadtgarten
Grün: möglicher Perimeter für Kontakt- und Anlaufstelle mit Konsumraum

Bedingungen für erfolgreichen Standortwechsel

Soll die Szene mit einer Kontakt- und Anlaufstelle mit Konsumraum an einen anderen Standort verschoben werden, dann sind einige Gelingensbedingungen notwendig:

- Einbettung in eine Gesamtstrategie im Umgang mit der Szene;
- Die Betroffenen werden miteinbezogen;
- Das Angebot am neuen Ort entspricht dem Bedürfnis der Betroffenen und ist attraktiv;
- Enge Begleitung durch Streetwork;
- Erhöhte Polizeipräsenz und Repression am alten Ort;
- Zeitgleiche Umnutzung des alten Standorts (durchmischte Nutzung aktiv fördern).

Sind diese Bedingungen nicht erfüllt, dann verteilt sich die Szene in umliegende Quartiere des alten Orts und/oder sie zersplittert sich.

Kosten und Personalressourcen Projektentwicklung

Für die Projektleitung wurden vom Stadtrat am 18. Januar 2022 (SRB.2022.50) 20 Stellenprozent für ein Jahr bewilligt. Diese sind auch für die Konzepterarbeitung einzusetzen.



Umsetzung

Der Zeitpunkt der Umsetzung hängt von der Verfügbarkeit einer geeigneten Liegenschaft ab. Der Verein Überlebenshilfe Graubünden ist mit der Erarbeitung ihrer Strategie Kontakt- und Anlaufstelle mit Gassenküche im Stadtzentrum erst im September 2022 bereit. Eine Gesamtkonzeption mit Konsumraum kann erst ab diesem Zeitpunkt weiter vertieft werden. Daraus ergeben sich verschiedene Handlungsvarianten für die Stadt:

Variante 1 (Alleingang): Die Stadt konzentriert sich auf eine schnelle Lösung eines Provisoriums für den vorläufig alleinigen Betrieb eines Konsumraums mit Start im 4. Quartal 2022. Dabei kommen provisorische Raumlösungen oder auch Container im Stadtgarten oder in seiner unmittelbaren Nähe in Frage. Die Investitionskosten müssten je nach verfügbarer Liegenschaft oder Containern geprüft werden. Der Betrieb wird nicht vom Verein Überlebenshilfe Graubünden übernommen. Die Stadt muss einen Betreiber finden und übernimmt sämtliche Betriebskosten pro Jahr von Fr. 430'000.-- bis Fr. 610'000.--. Der Konsumraum wird später an einem anderen Ort in eine Kontakt- und Anlaufstelle mit Gassenküche integriert, wenn diese in Betrieb geht. Die Betriebskosten, die dann etwas tiefer sein werden (siehe Variante 2), sind weiterhin von der Stadt zu tragen.

Variante 2 (Lösung mit Kanton): Die Suche nach einer geeigneten Liegenschaft für einen definitiven Standort der kantonalen Kontakt- und Anlaufstelle erfolgt zusammen mit dem städtisch befristet finanzierten Konsumraum. Ab September 2022 wird die Gesamtkonzeption mit dem Verein Überlebenshilfe Graubünden finalisiert und die Realisierung zusammen mit dem Kanton vorangetrieben. Der Betrieb liegt vollständig beim Verein Überlebenshilfe Graubünden. Realistisch ist ein Betriebsstart zwischen 2024 und 2026. Im Rahmen eines zeitlich befristeten Pilotprojekts (ohne Garantie der Weiterführung durch den Kanton) übernimmt die Stadt einen Anteil an den jährlichen Betriebskosten. Diese belaufen sich im ersten Jahr auf Fr. 377'500.-- und verringern sich in den Folgejahren aufgrund reduzierter Öffnungszeiten.

Der durch die Stadt finanzierte begleitete Konsumraum gemäss Variante 2 ist jedoch nur ein befristetes Pilotprojekt. Dessen erwünschte und unerwünschte Wirkungen sind sorgfältig zu evaluieren, und es ist vor Ablauf ein Fazit zu ziehen. Sollten die positiven Wirkungen überwiegen, strebt die Stadt die Übergabe an den Kanton an. Wäre dies nicht möglich, müsste aus Sicht des Stadtrates die Einstellung des Betriebs oder ein obligatorisches Referendum über einen durch die Stadt finanzierten Dauerbetrieb geprüft werden.



Variante 3 (Nur Kanton): Die Stadt unternimmt nichts für den Betrieb eines Konsumraums und wartet auf die Umsetzung der kantonalen Strategie. Diese sieht vor, zuerst mit einer Kontakt- und Anlaufstelle mit Gassenküche an einem zentralen Ort zu starten. Ein Konsumraum wird vorläufig nicht eingerichtet. Die Stadt unterstützt den Verein Überlebenshilfe Graubünden jedoch auch bei dieser Variante bei der Suche nach einer geeigneten Liegenschaft. Für die Stadt fallen keine jährlichen Betriebskosten an.

Der Stadtrat kommt in der Abwägung aller Vor- und Nachteile zum Schluss, dass die Variante 2 am meisten Vorteile und am wenigsten Nachteile hat (siehe Anhang). Insbesondere sind wesentliche Gelingensbedingungen für nachhaltig positive Wirkungen aus der optimalen Koordination zwischen kantonalen Massnahmen, dem Engagement des Vereins Überlebenshilfe Graubünden sowie den städtischen Massnahmen zu erwarten. Bei Variante 3 ist insbesondere keine nennenswerte Verbesserung für die Gesamtbevölkerung zu erwarten.

8.2 Wohnangebote sicherstellen

Wohnen gehört zu einem menschenwürdigen Leben. Mindestens 20 Personen in Chur haben keine geregelte Wohnsituation und können als obdachlos bezeichnet werden. Nur für einen Teil von ihnen sind die bestehenden Angebote in Chur geeignet oder stehen ihnen überhaupt offen. Sie sollen Wohnmöglichkeiten bekommen und von Fachleuten betreut und begleitet werden.

Eine vom Bund in Auftrag gegebene Studie aus dem Jahre 2022 kommt zum Schluss, dass die wenigsten Kantone ein Gesamthilfesystem zur Obdachlosigkeit haben. Viele Experten/-innen sehen eine Unterstützung eng mit der Sozialhilfe verbunden. Diese stösst dann an Grenzen, wenn Menschen die Zulassungskriterien der Sozialhilfe nicht erfüllen oder sich nicht melden. Drohender Wohnungsverlust ist vor allem in Orten mit Zentrumsfunktion, wie sie auch für die Stadt Chur zutrifft, eine kommunale Aufgabe. Der überwiegende Teil der Gemeinden verfügt über keine eigenen Unterbringungsmöglichkeiten. Kooperationen sind rar und die Unterstützung vonseiten der Kantone und des Bundes ist nicht gesichert. Wenn Gemeinden zugleich Zugangskriterien zu ihren Hilfen formulieren, verursachen sie so Ausschluss- und Wanderungsprozesse. Die Studie empfiehlt die Erarbeitung eines Orientierungsrahmens, die Prüfung eines Gesamthilfesystems, das auf kantonaler, regionaler und kommunaler Ebene die einzelnen Politikfelder verknüpft, eine Strategie der Wohnraumversorgung mit Massnahmen zur Unterstützung des Zugangs zu Wohnraum für Betroffene und die Verbesserung der Datenlage samt Monitoring für alle drei Ebenen des Staates.



Ziel

Mit betreutem/begleitetem Wohnraum kann Obdachlosen nicht nur eine Notübernachtung, sondern eine stabile Wohnsituation zur Verfügung gestellt werden. Schutz und Sicherheit sind gewährleistet – besonders in der kalten Jahreszeit. Mit einer Begleitung/Betreuung können Dienste erbracht und die Wohnkompetenz gefördert werden. Eine nachhaltige Verbesserung der Situation der Betroffenen kann sich einstellen.

Konzept und Zeitpunkt

Ein städtisches Konzept kann dann erstellt werden, wenn bekannt ist, wie die Angebote des Kantons optimiert werden und am Ende aussehen. Voraussichtlich wird der Verein Überlebenshilfe Graubünden eine entsprechende Strategie im Auftrag des Kantons in der zweiten Jahreshälfte 2022 vorlegen können. Das städtische Konzept klärt die dann noch bestehenden Versorgungslücken, die Zuständigkeiten von Kanton und Stadt, den Bedarf an Zimmern und/oder Wohnungen sowie Form und Volumen von Begleitung und Betreuung.

Kosten und Personalressourcen

Für die Konzepterarbeitung wird von einmaligen externen Kosten von Fr. 10'000.-- ausgegangen. Je nach Konzeption ist anschliessend eine Projektleitung zirka im Rahmen von 10 Stellenprozenten erforderlich. Die Kosten für die Miete oder den Kauf von benötigten Liegenschaften sowie für den Betrieb können noch nicht abgeschätzt werden.

Vorgehen

Sofern der Gemeinderat dieser Massnahme zur vertieften Prüfung zustimmt, wird die Stadt in einem ersten Schritt die Verbesserungen analysieren, welche der Kanton und der Verein Überlebenshilfe Graubünden im Bereich Wohnen festlegen werden. Sollte aus dieser Analyse hervorgehen, dass ein relevanter Bedarf an Wohnangeboten für obdachlose Personen nicht abgedeckt bleibt, wird der Stadtrat dem Gemeinderat im Rahmen einer Botschaft aufzeigen, wie dieser Bedarf gedeckt werden kann. Falls die kantonalen Massnahmen genügend greifen, verzichtet der Stadtrat auf eine entsprechende Botschaft. Er wird dem Gemeinderat im Rahmen der jährlichen Berichterstattung über die hängigen Vorstösse Bericht erstatten.



8.3 Suchtprävention

Suchtprävention ist hoch wirksam. Eine Studie der Universität Neuenburg hat nachgewiesen, dass für jeden Franken, der in die Alkoholprävention investiert wird, Schäden im Betrag von Fr. 23.-- vermieden werden. Beim Tabak beträgt die Ersparnis gar Fr. 41.--¹. Die Suchtprävention ist die ureigene Aufgabe der Gemeinde gemäss kantonalem Suchthilfegesetz.

Ziel

Die Stadt verfolgt eine Best-Practice-Strategie im Bereich Suchtprävention für alle Bereiche, welche mit Kindern und Jugendlichen arbeiten, die von der Stadt angeboten oder unterstützt werden.

Konzept und Zeitpunkt

Nach einer in Zusammenarbeit mit RADIX Schweizerische Gesundheitsstiftung durchgeführten Jugendbefragung im Herbst 2022 und einer anschliessenden Ist-Analyse wird ein Massnahmenplan erarbeitet. Die Umsetzung startet 2023/2024 und ihre Wirkung wird im Anschluss evaluiert.

Kosten und Personalressourcen

RADIX Schweizerische Gesundheitsstiftung erstellt weitgehend kostenlos eine Bestandsaufnahme mit Gebietsprofil und einen Massnahmenplan. Es ist ein geringfügiger Beitrag von Standortkanton/Standortgemeinde von rund Fr. 20'000.-- zu leisten. Sie begleitet bei der Umsetzung und der Evaluation.

Vorgehen

Primäre Suchtprävention ist eine klassische kommunale Aufgabe. Der Stadtrat hat die entsprechenden Arbeiten zur Verbesserung deshalb bereits in die Wege geleitet. Der obenstehende Betrag ist bereits im Budget 2022 enthalten.

8.4 Durchmischte Nutzung öffentlicher Anlagen

Solange im Stadtgarten öffentlich illegale Substanzen konsumiert werden, wie es in der Vergangenheit der Fall war, wird er wohl kaum von der Öffentlichkeit genutzt werden. Die Umsetzung einer Konzeption für gezielte Veranstaltungen im Stadtgarten über drei Jahre könnte eine Veränderung hin zu einer durchmischten Nutzung herbeiführen. Ohne eine aktive Planung und Umsetzung unter Einbezug von Stadtgärtnerei und Freiraumplanung wird sich eine durchmischte Nutzung des Stadtgartens kaum von selber einstellen.

¹ Sucht Schweiz; abgerufen am 12. Oktober 2021 von <https://www.suchtschweiz.ch/ueber-uns/praevention>



Ziel

Öffentliche Anlagen sollen möglichst der gesamten Bevölkerung zur Nutzung zur Verfügung stehen; sei es für Besuchende, Touristinnen und Touristen, Familien mit Kindern oder auch randständige Personen. Durch ein Management von gezielten Veranstaltungen, welche eine durchmischte Nutzung und eine gute Kommunikation unter den verschiedenen Nutzergruppen sicherstellen, werden Nutzungskonflikte reduziert und die Zugänglichkeit der Anlagen sichergestellt.

Konzept und Zeitpunkt

Ein Nutzungskonzept soll unter Einbezug von Stadtpolizei, Stadtgärtnerei, Jugendarbeit, Kulturfachstelle, Abteilung Sport und Freiraumplanung erstellt und dem Gemeinderat im Jahr 2023 unterbreitet werden. Der Zeitpunkt der Budgetierung und der Umsetzung hängen davon ab, ab wann eine Kontakt- und Anlaufstelle mit Konsumraum betrieben wird.

Kosten und Personalressourcen

Für die Konzepterarbeitung wird von einmaligen externen Kosten von Fr. 10'000.-- ausgegangen. Die Projektleitung kann im Rahmen des bestehenden Personalbestands wahrgenommen werden. Für die Umsetzung über einen Zeitraum von drei Jahren werden 20 Stellenprozente benötigt.

Vorgehen

Sofern der Gemeinderat dieser Massnahme zur vertieften Prüfung zustimmt, wird der Stadtrat im Hinblick auf eine Realisierung eines begleiteten Konsumraums ein Konzept für die durchmischte Nutzung des Stadtgartens erstellen und diesen im Rahmen einer separaten Botschaft dem Gemeinderat vorlegen. Darin werden die Abstimmung Eröffnung des Konsumraums mit begleitenden repressiven Massnahmen im Stadtgarten sowie auch das Vorgehen betreffend die letzte Etappe der Sanierung des Stadtgartens aufgezeigt und zur Beschlussfassung vorgelegt.

9. Finanzen

Die Ausgabe hat in der Erfolgsrechnung im erwarteten Jahr mit einer neuen Kostenstelle budgetiert zu werden. Auch wenn sich die beantragten Ausgaben über mehrere Geschäftsjahre erstrecken, ist kreditrechtlich aufgrund der befristeten Dauer von einer neuen einmaligen Ausgabe auszugehen.

Wie im Auftrag FDP-Fraktion und Mitunterzeichnende zur "Stärkung der Selbstfinanzierung für eine umsichtige Finanzierung der Investitionen" aufgezeigt, hat eine Reduktion des Ergebnisses einen direkten Einfluss auf die Selbstfinanzierung der Stadt, sofern kein



Wachstum des städtischen Fiskalertrags im Umfang der Mehrausgaben eintritt. Der Stadtrat wird Rahmen der Arbeiten am überwiesenen Vorstoss aufzeigen, wie der städtische Finanzhaushalt auch mit den Mehrausgaben aus der vorliegenden Botschaft im Lot gehalten werden und eine angemessene Selbstfinanzierung erzielt werden kann.

Spätestens nach drei Jahren ist mit einer Evaluation über die Fortführung des Konsumraums zu entscheiden. Dabei sind drei Szenarien denkbar:

Szenario 1: Der Betrieb hat sich nicht bewährt, die erwünschten Wirkungen sind nicht eingetroffen oder der Konsumraum wird nicht aufgesucht. Der Konsumraum wird geschlossen und der Betrieb eingestellt.

Szenario 2: Der Kanton ist von der Weiterführung des Konsumraums überzeugt und übernimmt sowohl den Betrieb wie auch die Finanzierung.

Szenario 3: Der Kanton verzichtet auf die Übernahme des Betriebs. Die Stadt betreibt den Konsumraum selber weiter. Das Pilotprojekt geht über in einen Dauerbetrieb. Aufgrund von Art. 11 lit. c der Stadtverfassung untersteht die unbefristete Finanzierung dem obligatorischen Referendum.

Zum heutigen Zeitpunkt kommt für den Stadtrat aufgrund der Gesetzeslage nur eine befristete Finanzierung durch die Stadt in Frage. Szenario 3 wird deshalb aus Sicht des Stadtrates mit allen Mitteln zu verhindern gesucht.

10. Fazit

Der Kanton baut die Massnahmen der Suchthilfe aktuell deutlich aus. In einer ersten Phase gehört dazu jedoch kein begleiteter Konsumraum. Rechtlich könnte die Stadt einen Konsumraum als befristetes Pilotprojekt betreiben und auch selber finanzieren. Von einer raschen und provisorischen Realisierung ist abzusehen. Die Risiken sind zu gross und die Kosten hoch. Es ist deshalb eine langfristig gut funktionierende Lösung zusammen mit einer Kontakt- und Anlaufstelle inkl. Gassenküche in einer geeigneten Liegenschaft in enger Zusammenarbeit mit dem Kanton und dem Verein Überlebenshilfe Graubünden anzustreben.

Um die Strategieziele und damit eine nachhaltige Verbesserung der Situation zu erreichen, ist darüber hinaus ein Paket mit weiteren Massnahmen nötig. Dazu gehören allenfalls subsidiär zu kantonalen Verbesserungen das betreute und begleitete Wohnen, die Suchtprävention und die durchmischte Nutzung öffentlicher Plätze und Anlagen. Dem Gemeinderat wird mit der vorliegenden Botschaft Bericht erstattet und die Möglichkeit gegeben, auf die weiteren Arbeiten steuernd einzuwirken.



Wir bitten Sie, sehr geehrter Herr Präsident, sehr geehrte Mitglieder des Gemeinderates, dem Antrag des Stadtrates zuzustimmen.

Chur, 31. Mai 2022

Namens des Stadtrates

Der Stadtpräsident

Urs Marti

Der Stadtschreiber

Marco Michel

Anhang

- Bewertung Varianten Umsetzungsmassnahmen Konsumraum
- Bilder bestehender Konsumräume

Aktenauflage

- Gesetz über die Suchthilfe im Kanton Graubünden (Suchthilfegesetz, BR 500.800)
- Strategie Sucht- und Drogenpolitik
- Betriebskonzept Konsumraum
- Abstimmungsbüchlein städtische Abstimmung vom 2. März 1997
- Lagebild Drogenszene Chur/Graubünden 2020
- Schlussbericht Pilotprojekt "Streetwork" 2021/2021
- Bedarfsabklärung Angebote für Suchtbetroffene im Kanton Graubünden (Infodrog; 2020)
- Angebote der Schadensminderung im Suchtbereich im Kanton Graubünden: Prüfung und Planung Weiterentwicklung (Managementwerkstatt; 2021)
- Bericht Obdachlosigkeit in der Schweiz zur Studie (Bund; 2022)



Anhang

Bewertung Varianten Umsetzungsmassnahmen Konsumraum

	Vorteile/Chancen	Nachteile/Risiken	Bemerkungen
<u>Variante 1</u> Schnelle Lösung (Quickwin)	<ul style="list-style-type: none"> + Betroffene haben sofortigen Nutzen + Schadensminderung findet statt + offener Konsum wird reduziert + Erfahrungen können gesammelt werden + Image: "Die Stadt Chur tut etwas." 	<ul style="list-style-type: none"> - Provisorium während mehreren Jahren - Keine Akzeptanz und kaum Nutzung von Betroffenen da Minimallösung - Hohe Kosten für Installation und Betrieb - Keine finanzielle Unterstützung durch den Kanton - Kaum attraktives "Rundmangebot" für Betroffene - Duldung Ameisendeal fraglich - Mögliches Scheitern verringert Akzeptanz für langfristige Lösung - Verein Überlebenshilfe Graubünden sieht sich aus Reputationsgründen nicht als Betreiber - Viele wechselnde Bezugspersonen für Betroffene verunsichern die Szene - Strategische Ziele werden nur ansatzweise erreicht. - Signal ist: "Alleingang der Stadt" anstelle von "Stadt, Kanton und Verein Überlebenshilfe Graubünden ziehen am gleichen Strick" 	<p>Standort wohl nur im oder neben dem Stadtgarten sinnvoll, weil minimales Angebot nicht sehr attraktiv ist und die Betroffenen keine langen Wege gehen werden.</p> <p>Postremise: Lösung Zwischenstandort Schilderlager Stapo nicht in Sicht resp. wohl teure Mietlösung.</p> <p>Für die Betreuung des Konsumraums steht der Verein Überlebenshilfe Graubünden/Streetwork nicht zur Verfügung. Es müssen neue Fachpersonen für die Betreuung des Konsumraums gefunden werden.</p>
<u>Variante 2</u> Langfristige Lösung	<ul style="list-style-type: none"> + Tiefere Kosten für Betrieb in Kombination mit Kontakt- und Anlaufstelle + Gemeinsame Finanzierung Stadt und Kanton + Kooperation mit Verein Überlebenshilfe Graubünden und Kanton + Seriöse Planung möglich + Zeit für Kommunikation mit der (neuen) Nachbarschaft + Gutes, attraktives Gesamtangebot + Strategische Ziele können allesamt erreicht werden 	<ul style="list-style-type: none"> - Betroffene müssen warten - Realisierungszeitpunkt erst in mehreren Jahren - Weiterhin offener Konsum im Stadtgarten 	<p>Standort nicht neben/in unmittelbarer Nähe zum Stadtgarten, um Anonymität zu gewährleisten.</p>
<u>Variante 3</u> Nichts unternehmen	<ul style="list-style-type: none"> + Keine Kostenfolgen für die Stadt + Es braucht kein Bewilligungsverfahren seitens Stadt für den Ameisendeal 	<ul style="list-style-type: none"> - Keine Einflussnahme auf Zeitplan, Standorte, Ausgestaltung der Angebote und deren Priorisierung - Hilfsangebot Konsumraum kommt nicht oder später - Churer Bevölkerung fühlt sich nicht ernst genommen - Strategische Ziele nur teilweise erreichbar (Konsumraum) 	<p>Die Umsetzung der kantonalen Strategie findet statt.</p>



Bilder bestehender Konsumräume

Basel:



Essen:





Hannover:



