

Überweisung des Stadtrates an den Gemeinderat der Stadt Zürich

06.12.2006

Weisung 75

Postulat von Mark Roth betreffend Notschlafstellen für Minderjährige, niederschwelliges Angebot, Bericht

Am 2. Juli 2003 reichte Gemeinderat Mark Roth (SP) folgendes Postulat GR Nr. 2003/254 ein, welches am 30. November 2005 vom Gemeinderat dem Stadtrat zur Prüfung überwie- sen wurde:

Der Stadtrat wird gebeten zu prüfen, ob in der Stadt Zürich eine Notschlafstelle mit einem niederschwelligen Betreuungs- und Triageangebot für minderjährige Jugendliche, welche den Sorgerechtsinhabenden kurzzeitig ihren Aufenthaltsort nicht bekannt geben möchten, eingerichtet werden kann. Die Sorgerechtsinhabenden sollen vorerst von den anwesenden Betreuungspersonen informiert werden, dass sich der/die Jugendliche in sicheren Verhältnissen befindet.

Begründung:

Das Phänomen der so genannten «Strassenkinder» ist in den letzten Jahren auch an diversen Plätzen in der Stadt Zürich zunehmend wahrnehmbar. Dabei handelt es sich vor allem um minderjährige Jugendliche im Alter zwischen 13 und 18 Jahren, welche sich aus den verschiedensten persönlichen Gründen der Obhut der Sorge- rechtsinhabenden (Eltern und/oder Institutionen) entziehen. Vielen dieser Minderjährigen ist bekannt, dass ihr selbstgewählter Aufenthaltsort, wie zum Beispiel das «Schlupfhuus» den Sorgerechtsinhabenden oder der Vor- mundschaftsbehörde sofort gemeldet wird, was viele von ihnen ebenfalls aus den verschiedensten Gründen vorübergehend vermeiden wollen. Deshalb halten sie sich vor allem tagsüber auf der Strasse auf und übernach- ten in diversen Schlupfwinkeln, bei Kolleginnen und Kollegen und bei Erwachsenen, mit denen sie in der Szene bekannt geworden sind. Viele dieser Minderjährigen werden sowohl sexuell wie auch als Drogenkuriere miss- braucht.

Gemäss Schweizerischem Zivilgesetzbuch Art. 301 ff liegt keine widerrechtliche Entziehung Minderjähriger vor, wenn Dritte Minderjährigen vorläufig Unterkunft gewähren. Ebenso ist gesetzlich keine zeitliche Frist definiert, innerhalb der der Aufenthaltsort eines den Sorgerechtsinhabenden weggelaufenen Kindes gemeldet werden muss.

Aus diesen Gründen sollte den minderjährigen Jugendlichen, welche sich in der geforderten Notschlafstelle auf- halten, eine Frist von bis zu 72 Stunden eingeräumt werden, in der sie den Betreuungspersonen ihre Situation schildern können, damit ihr Aufenthaltsort den Sorgerechtsinhabenden oder der zuständigen Behörde gemeldet werden kann. Innerhalb dieses Zeitrahmens sollte es für die Betreuungspersonen in vielen Fällen möglich sein, ein Vertrauensverhältnis zu den Unterschlupf suchenden Minderjährigen aufzubauen, sich ein Bild über deren Situation und Beweggründe zu machen und sich mit ihnen über das weitere Vorgehen zu einigen.

Die Minderjährigen, deren Eltern und/oder andere Sorgerechtsinhabende würden von der aufgezeigten Institution profitieren. Die Jugendlichen hätten einen zuverlässigen und betreuten Aufenthaltsort ihres Vertrauens und die Gefahr, dass sie missbraucht werden oder in die Drogen- und Alkoholszene abrutschen wäre dadurch etwas eingedämmt.

1. Vorbemerkung

Die Stadt Zürich ist bestrebt, für neue Problemstellungen im sozialen Raum Lösungen zu finden und Betroffenen schnell die benötigten Hilfen anzubieten. Das Sozialdepartement hat in den vergangenen Jahren immer wieder gezeigt, dass es schnell reagieren und wirkungs- volle neue Angebote entwickeln kann. Ausschlaggebend war jedoch immer ein ausgewiese- ner Bedarf an Leistungen und eine verstärkte Nachfrage nach Angeboten. Konfrontiert mit dem Anliegen des Postulats von Gemeinderat Marc Roth untersuchte bzw. prüfte das Sozi- aldepartement

- a) das vom Postulanten beobachtete Phänomen der „Strassenkinder“,
- b) die aktuelle Angebotssituation für wohnungslose oder obdachlose Jugendliche,
- c) die rechtlichen Rahmenbedingungen niederschwelliger Angebote für Minderjährige.

In die Abklärungen einbezogen wurden städtische und private Einrichtungen und Betriebe, die im Bereich der Obdachlosenhilfe und der aufsuchenden Jugendarbeit tätig sind.

2. Phänomen Strassenkinder

Hauptargument in der Begründung des Postulats ist ein vermehrtes Auftreten des Phänomens der „Strassenkinder“. Unter „Strassenkindern“ versteht der Postulant 13- bis 18-jährige wohnungslose oder obdachlose Jugendliche, die Merkmale sozialer Desintegration aufweisen und missbrauchgefährdet sind.

Spezialisierte Stellen wie SIP (Sicherheit Intervention Prävention) oder Streetwork, die aufsuchende Sozial- und Jugendarbeit betreiben und aufgrund ihrer täglichen Arbeit profunde Kenntnisse der „Verhältnisse auf der Strasse“ haben, können diese Wahrnehmung nicht bestätigen: Weder kann von einem (neuen) Phänomen der „Strassenkinder“ gesprochen werden, noch lässt sich ein Zuwachs beobachten.

Tatsächlich sind auf öffentlichen Plätzen wie etwa dem Stadelhofer-Platz oder auf der Bahnhofbrücke Jugendliche anzutreffen, die sich in Habitus und Gestus deutlich von den Passanten abheben. Es handelt sich bei diesen Jugendlichen allerdings nicht um obdachlose Minderjährige, sondern um Mitglieder der jugendkulturellen Szene der Punks. Der Aufenthalt auf öffentlichen Plätzen und das gelegentliche so genannte „rough sleeping“ ist ein Merkmal ihres Lebensstils.

Bis vor zwei Jahren hielten sich jeweils nach den Schulsommerferien zwei bis drei weibliche Jugendliche, die von zu Hause ausgerissen waren, auf der Chinawiese oder beim Bahnhof Stadelhofen auf. Seit 2004 wurden keine solchen so genannten „Ausreisserinnen“ mehr angetroffen.

3. Notschlafstelle für Jugendliche: Bedarfseinschätzung

Es trifft zu, dass in der Stadt Zürich kein niederschwelliges Betreuungs- und Triage-Angebot für minderjährige, unfreiwillig obdachlose Jugendliche existiert, die ihre Identität und den Namen der Sorgerechtsinhabenden nicht preisgeben wollen. Die sehr niederschweligen städtischen Notschlafstellen an der Rosengartenstrasse und an der Meinrad-Lienert-Strasse richten sich an erwachsene Personen. Jugendliche werden nur in Ausnahmefällen aufgenommen.

Aus Anlass des vorliegenden Postulats wurden soziale Einrichtungen und Betriebe nach ihren aktuellen Erfahrungen und Einschätzungen befragt, namentlich die städtischen Notschlafstellen, die Jugendberatung Streetwork, die SIP, Sicherheit Intervention Prävention, sowie die Sunestube der Stiftung Sozialwerke Pfarrer Ernst Sieber.

Das Ergebnis der Umfrage zeigte, dass sich unfreiwillige Obdachlosigkeit von Jugendlichen auf wenige Einzelfälle beschränkt. Die Notschlafstellen Zürich und die Jugendberatung Streetwork geben an, dass sie mit vier bis fünf Fällen pro Jahr konfrontiert sind. Generell stellen die Vertreterinnen und Vertreter der befragten Einrichtungen fest, dass die Unterbringung von obdachlosen Jugendlichen im Berufsalltag eine Ausnahmeerscheinung darstellt und keine nennenswerte Nachfrage nach Notbetten erkennbar sei.

Kritisch betrachtet, könnte die geringe Nachfrage damit erklärt werden, dass Obdachsuchende in den meisten Einrichtungen die Personalien und den Grund für die Obdachlosigkeit angeben müssen. Diese Bedingung gilt in allen Einrichtungen, die im städtischen Kontext betrieben werden. Die Umfrage zeigte denn auch, dass die Unterbringung von obdachlosen Jugendlichen nur dann zum Problem wird, wenn die Jugendlichen ihre Identität nicht preisgeben und/oder die Gründe für ihre Obdachlosigkeit nicht nennen wollen.

Was die Nachfrage betrifft, schätzt einzig die Leiterin der Sunestube, einem Café für Randständige der Stiftung Sozialwerke Pfarrer Ernst Sieber, die Fallzahl und Bedarf an Notbetten für Minderjährige deutlich höher ein: Sie spricht von 20 Jugendlichen pro Jahr, die meisten von ihnen mit fürsorgerechtem Wohnsitz ausserhalb der Stadt Zürich.

Mit Blick auf den Platzbedarf in einer allfällig zu schaffenden Notschlafstelle für Jugendliche ergibt sich folgendes Bild:

- Streetwork nennt einen Bedarf an Plätzen für vier Personen pro Jahr. Gleichzeitig meldet diese Stelle auch, dass sich innerhalb der bestehenden Einrichtungen schnell und unbürokratisch Lösungen realisieren liessen.
- Die städtischen Notschlafstellen und die Jugendwohngruppen, beide Einrichtungen des Geschäftsbereichs Wohnen + Obdach der Sozialen Einrichtungen und Betriebe, geben an, dass Plätze für vier Personen pro Jahr ausreichen würden.
- Die Sunestube schätzt einen Bedarf von Plätzen für 20 Personen pro Jahr, weist aber darauf hin, dass diese Plätze hauptsächlich von Jugendlichen belegt würden, deren Unterbringung und Betreuung nicht in die Zuständigkeit der Stadt Zürich falle. Für die sehr vereinzelt Fällen von obdachlosen Jugendlichen aus der Stadt Zürich sei es möglich, innerhalb kürzester Zeit eine Unterkunft zu erschliessen.

4. Angebote für Minderjährige

In der Stadt Zürich muss niemand unfreiwillig ohne Unterkunft bleiben – das gilt ganz besonders für Jugendliche. Mehrere Einrichtungen und eine Vielzahl von Jugendheimen und Jugendwohninitiativen sind auf die Altersgruppe 10 bis 18 Jahre ausgerichtet; Kinder und Jugendliche in ausgewiesenen Notsituationen erhalten hier fachkundige Unterstützung und professionelle Hilfe.

In der Stadt Zürich sind ausserdem vier spezielle Einrichtungen domiziliert, die Kinder und Jugendliche in Notfällen beherbergen:

Kriseninterventionszentrum Riesbach

Für Jugendliche ab 12 Jahren. Voraussetzung ist der freiwillige Eintritt. Auch aggressionsbereite Jugendliche finden Aufnahme, bei Jugendlichen mit Suizidalität oder Verdacht auf psychische Störung erfolgt die Aufnahme nach einer psychiatrischen stationären Abklärung. Geistig Behinderte werden nicht aufgenommen.

Mädchenhaus Zürich

Kriseninterventionsstelle für 14- bis 20-jährige Mädchen und junge Frauen, die Gewalt erlebt haben. Voraussetzung ist die Freiwilligkeit des Eintritts. Einschränkungen: Keine Suizidalität (die Verantwortbarkeit muss ärztlich abgeklärt und schriftlich festgehalten sein), keine psychotische und keine ausgeprägt drogenabhängigen Jugendlichen.

Schlupfhuus

Für Jugendliche in Krisensituationen, insbesondere mit Ablöseproblematiken. Voraussetzungen sind die Freiwilligkeit und das Einverständnis der Eltern bzw. der Vormundschaftsbehörde oder in deren Vertretung (Notlösung) der Polizei. Einschränkungen: Keine harten Drogen, keine akute Suizidalität, keine Gewalt.

Durchgangsheim Florhof

Für Kinder und Jugendliche von 6 bis 16 Jahren. Voraussetzungen: Einweisende Stelle notwendig (Jugendsekretariat, Jugend- und Familienberatung, Jugendanwaltschaft, Vormundschaftsbehörde), Einverständnis der Eltern oder bei fehlendem Einverständnis der Eltern vormundschaftliche Massnahme (ausser bei Massnahme durch Jugendanwaltschaft). Einschränkung: Keine Aufnahme von akut suizidalen, drogenabhängigen, geistig und/oder körperlich behinderten Kindern und Jugendlichen.

Diese Einrichtungen bieten Hilfe in schwierigen Situationen und tragen mit fachlicher Kompetenz und grosser Erfahrung dazu bei, dass Jugendliche in Not Unterstützung und Hilfestellungen erhalten. Auch wenn es sich nicht um niederschwellige Notschlafstellen handelt, sind

die Einrichtungen trotzdem bestens gerüstet, einen Beitrag zu sofortiger Notlinderung zu leisten.

Alle aufgeführten Einrichtungen verlangen die Personalien der aufgenommenen Jugendlichen, dies aus rechtlichen und aus fachlichen Gründen: Die Personalien sind notwendig, um eine lösungsorientierte Zusammenarbeit mit allen involvierten Stellen – und dazu zählen auch die Eltern oder Versorger, gegebenenfalls das Heim oder die Anstalt – und den Fachdiensten an die Hand nehmen zu können.

5. Rechtliche Aspekte und Auflagen

Der Betrieb einer Notschlafstelle, welche den Sorgeberechtigten den kurzzeitigen Aufenthaltsort der Jugendlichen nicht bekannt zu geben hat, stellt auch rechtliche Fragen. Hier ist zunächst auf Art. 301 Abs. 3 ZGB hinzuweisen. Nach dieser Bestimmung darf das Kind ohne Einwilligung der Eltern die häusliche Gemeinschaft nicht verlassen, und es darf ihnen auch nicht widerrechtlich entzogen werden. Das Bestimmungsrecht der Sorgeberechtigten kann im Rahmen der Kindesschutzmassnahmen nur durch einen Obhutsentzug eingeschränkt oder entzogen werden. Dazu ist – wie generell für alle Kindesschutzmassnahmen im Sinne von Art. 307ff. ZGB – abschliessend die Vormundschaftsbehörde zuständig (Art. 310 ZGB). Mit der Verwirklichung des Postulatsanliegens ist zumindest fraglich, ob diese bundesrechtlich normierte Zuständigkeitsregelung verletzt wäre.

Sodann gilt es auf die strafrechtliche Komponente hinzuweisen: Wer eine unmündige Person dem Inhaber der elterlichen oder der vormundschaftlichen Gewalt entzieht oder sich weigert, sie ihm zurückzugeben, wird, auf Antrag, mit Gefängnis oder mit Busse bestraft (Art. 220 StGB). Nach dem Wortlaut dieser Bestimmung fällt demnach grundsätzlich bereits eine kurze Zeitdauer des Entziehens unter den Straftatbestand. Sodann dürfte vorliegend der so genannte subjektive Tatbestand (Vorsatz; Absicht des Zurückhaltens) regelmässig erfüllt sein.

Im Übrigen stellen sich beim Betrieb einer Notschlafstelle im Sinne des Postulats bewilligungs- und aufsichtsrechtliche Fragen: Es müsste bei den zuständigen kantonalen Stellen geklärt werden, ob ein solcher Betrieb bewilligungs- und aufsichtspflichtig wäre bzw. ob und unter welchen Bedingungen eine solche Bewilligung gegebenenfalls überhaupt erteilt würde.

6. Schlussfolgerungen

Die Stadt Zürich ist bestrebt, für neue Problemstellungen Lösungen zu finden und den Betroffenen die benötigten Hilfen anzubieten. Das Sozialdepartement hat in den vergangenen Jahren immer wieder gezeigt, dass es schnell reagieren und wirkungsvolle neue Angebote entwickeln kann. Ausschlaggebend war jedoch immer ein ausgewiesener Bedarf an Leistungen und eine verstärkte Nachfrage nach Angeboten.

Es trifft zu, dass in der Stadt Zürich keine Notschlafstelle für obdachlose Jugendliche betrieben wird. Die vom Postulat Roth ausgelösten Abklärungen haben nun aber deutlich gezeigt, dass kein Bedarf nach einer solchen Einrichtung besteht:

- a) Unfreiwillige Obdachlosigkeit bei Jugendlichen in der Stadt Zürich ist überaus selten und beschränkt sich auf Einzelfälle. Von einem neuen Phänomen der „Strassenkinder“ oder gar dessen Ausbreitung kann – entgegen anderslautender Schlagzeilen in der Presse – nicht die Rede sein.
- b) Die Zahl der Fälle wird seitens der Fachorganisationen mit 20 bis 25 Jugendlichen pro Jahr bezeichnet, davon fallen jedoch lediglich vier bis sechs Fälle in die Zuständigkeit der Stadt Zürich.
- c) Die Versorgungslage in der Stadt Zürich ist sehr gut: Kinder und Jugendliche in Not können in den bestehenden Einrichtungen untergebracht und betreut und anschliessend in stabile Wohnformen vermittelt werden.

- d) Der Gefahr des Abgleitens in die Drogen- oder Alkoholszene wird mit grossen Kräften begegnet, namentlich durch die Angebote, Leistungen und Aktionen von Streetwork, SIP, der Polizei, aber auch verschiedener privater Organisationen und Präventionsstellen.

Kinder und Jugendliche bedürfen eines besonderen Schutzes und verdienen unsere höchste Aufmerksamkeit. Das Sozialdepartement ist der Auffassung, dass dies mit den bestehenden Angeboten der Sozialen Dienste, der Sozialen Einrichtungen und Betriebe und der privaten Allianzpartner gewährleistet ist. Die bestehenden Einrichtungen verfügen über die Kapazität und Fachkompetenz, Problemstellungen wie der jugendlichen Obdachlosigkeit wirksam zu begegnen. Das abgestimmte Hilfesystem mit seinem breiten Angebot – von der aufsuchenden Sozialarbeit über Notunterkünfte, Beratungsstellen bis hin zu polizeilichen Stellen – stellt sicher, dass in allen Fällen angemessene Lösungen gefunden werden können.

Für eine Notschlafstelle oder ein vergleichbares neues Angebot für 13- bis 18-jährige Jugendliche aus der Stadt Zürich besteht kein Bedarf.

Dem Gemeinderat wird beantragt:

Vom Bericht betreffend Notschlafstellen für Minderjährige, niederschwelliges Angebot, wird Kenntnis genommen.

Das Postulat GR Nr. 2003/254 vom 30. November 2005 betreffend Notschlafstellen für Minderjährige, niederschwelliges Angebot von Mark Roth (SP) wird als erledigt abgeschrieben.

Die Berichterstattung im Gemeinderat ist der Vorsteherin des Sozialdepartements übertragen.

**Im Namen des Stadtrates
der Stadtpräsident**

Dr. Elmar Ledergerber

der Stadtschreiber

Dr. André Kuy