

Auszug aus dem Protokoll des Regierungsrates des Kantons Zürich

Sitzung vom 31. August 2011

1048. Unterbringung und Behandlung gewaltbereiter Personen (Massnahmen; Projektauftrag zur Sicherstellung eines bedarfs- gerechten Angebots)

A. Ausgangslage und Problemstellung

In der Akutpsychiatrie ist der geeignete Umgang mit gewaltbereiten Personen ein zunehmend schwierigeres Problem, das bis anhin nur unbefriedigend gelöst ist. Die Infrastruktur, die Behandlungsmethoden und das Personal der psychiatrischen Institutionen sind zwar grundsätzlich auf die Behandlung auch schwieriger Patientinnen und Patienten ausgerichtet. Dennoch sind Patientinnen und Patienten mit einem hohen Grad an Gewaltbereitschaft und Drohverhalten in normalen psychiatrischen Stationen oft nicht tragbar, da sie eine ernsthafte Bedrohung für Personal und Mitpatientinnen und -patienten darstellen, den Betriebsablauf erheblich stören und einen grossen Bewachungs- und Betreuungsaufwand verursachen. In der Regel handelt es sich dabei um Personen, die sich unfreiwillig in einer akutpsychiatrischen Klinik befinden, sei es aufgrund einer Einweisung mittels fürsorglicher Freiheitsentziehung, eines strafrechtlichen Massnahmenvollzugs oder zur vorübergehenden Behandlung während laufenden Strafvollzugs oder laufender Untersuchungs- oder Sicherheitshaft. Aufgrund ihres Gewaltpotenzials gibt es bei diesen Patienten – soweit sie nicht im Rahmen eines Strafverfahrens oder des Strafvollzuges eingewiesen wurden – kaum eine Möglichkeit zur Entlassung oder Verlegung, auch wenn oftmals der Behandlungswille und die Krankheitseinsicht fehlen. Dies auch dann nicht, wenn sich im Verlaufe der Untersuchung und Behandlung in der psychiatrischen Klinik herausstellt, dass keine wirksamen Behandlungsmöglichkeiten bestehen, und es deshalb an sich fraglich ist, ob eine psychiatrische Klinik überhaupt als geeignete Institution betrachtet werden kann.

Zur Erarbeitung von Lösungsvorschlägen wurde 2007 eine Arbeitsgruppe mit Vertretungen der Direktion der Justiz und des Innern, der Sicherheitsdirektion (Kantonspolizei, Polizeigefängnis) und der Gesundheitsdirektion gebildet. Die Arbeitsgruppe «Unterbringung gewaltbereiter Personen» stützte sich unter anderem auf ein Konzept des Zürcher Vereins Psychiatrischer Chefärzte, das am 11. Januar 2008 vorgelegt wurde und einen Mangel an geeigneten Institutionen für die sichere Unterbringung und angemessene Betreuung gewaltbereiter Personen

im Kanton Zürich feststellte. Sie befasste sich mit der Abgrenzung, Kategorisierung und der mutmasslichen Grösse der fraglichen Personengruppe sowie mit den rechtlichen Rahmenbedingungen und hat im Herbst 2010 in einem Bericht die Problematik dargestellt und verschiedene Massnahmen empfohlen. Dabei zeigte sich, dass die Problemstellung des Umgangs mit gewaltbereiten Personen weit über die Akutpsychiatrie hinausreicht. So stellt sich das Problem zum einen auch bei Personen ohne psychiatrische Diagnose in oder nach Strafverfahren, beispielsweise wenn die Strafuntersuchung keine Haft bedingt oder wenn für den Strafvollzug die Unterbringung in einer Institution des Justizvollzugs nicht (mehr) zwingend notwendig ist (z. B. bei kranken oder betagten Personen), sowie in Langzeiteinrichtungen oder im ausserinstitutionellen Bereich. Hier führt der Mangel an geeigneten Unterbringungs- oder Behandlungsmöglichkeiten sowie an geeigneten rechtlichen und organisatorischen Instrumenten in der Regel dazu, dass entweder eine Einweisung in eine psychiatrische Klinik erfolgt, obwohl dort bestenfalls kurzzeitige psychiatrische Kriseninterventionen medizinisch sachgerecht sind, oder dass die Personen weiterhin in einer Strafvollzugsanstalt bleiben. Letzteres gilt zum Beispiel für Verwahrte oder nicht therapierbare Massnahmenunterworfenen, wodurch die Kapazitäten im Straf- und Massnahmenvollzug sowie in der forensischen Psychiatrie unnötig blockiert werden. Schliesslich ist auch der innerkantonale Massnahmenvollzug bei Jugendlichen ein institutionell ungenügend gelöstes Problem.

B. Massnahmen

Wie eingangs dargelegt, ist die Problemstellung bei der sachgerechten Unterbringung und Behandlung von gewaltbereiten Personen vielschichtig und wirft rechtliche, finanzielle und organisatorische Fragen im Zuständigkeitsbereich der Direktion der Justiz und des Innern, der Sicherheitsdirektion und der Gesundheitsdirektion auf. Die Arbeitsgruppe «Unterbringung gewaltbereiter Personen» hat verschiedene Massnahmen zur Verbesserung der Situation identifiziert. Bei den folgenden Massnahmen empfiehlt es sich, die Umsetzung unter Klärung der noch offenen rechtlichen, finanziellen und organisatorischen Detailfragen an Hand zu nehmen:

1. Triage zur sachgerechten Zuweisung von gewaltbereiten Personen im Einzelfall (Federführung: Gesundheitsdirektion): Mit einer interdisziplinären, mobilen Triage-Equipe soll sichergestellt werden, dass gewaltbereite Personen unter Berücksichtigung der rechtlichen, medizinischen und sozialen Gesichtspunkte sowie der Praxis der anordnenden Behörden rasch beurteilt und in einer geeigneten Institution

untergebracht und behandelt werden. Dies setzt voraus, dass in der Equipe die Funktionen Forensik- und Akut-Psychiaterin bzw. -Psychiater, Staatsanwältin bzw. Staatsanwalt, Jugendanwältin bzw. -anwalt, Zwangsmassnahmenrichter, Vormundschaftsbehörde und Sozialamt vertreten sind oder fallweise beigezogen werden können. Die Triage-Equipe soll Risikoeinschätzungen durchführen, Empfehlungen für das weitere Vorgehen abgeben sowie eine gute Vernetzung der zuständigen Stellen und die Festlegung klarer Abläufe gewährleisten. Im Weiteren soll sie die triagierten Fälle dokumentieren, damit der Versorgungsbedarf besser beurteilt werden kann. Es ist zu klären, welche Kostenträger die Leistungen der Triage-Equipe finanzieren.

2. Umgang mit gewaltbereiten Personen in der Akutpsychiatrie (Federführung: Gesundheitsdirektion): Die Gesundheitsdirektion stellt mit der Psychiatrischen Universitätsklinik sicher, dass für die Unterbringung von Patientinnen und Patienten, die wegen hoher Gewaltbereitschaft gegenüber Dritten unter stationärer medizinischer Kontrolle sein müssen, in den Sicherheitsstationen am Standort Rheinau drei Plätze zur Verfügung stehen. Darüber hinaus soll eine konsiliarische Beratung und Unterstützung der psychiatrischen Kliniken im Kanton Zürich für den Umgang mit schwierigen und gewaltbereiten Patientinnen und Patienten entwickelt und angeboten werden. Der Zusatzaufwand der Psychiatrischen Universitätsklinik soll den Kliniken, die diese Leistungen in Anspruch nehmen, in Rechnung gestellt werden.
3. Angebotskapazität in der forensischen Psychiatrie (Federführung: Gesundheitsdirektion). Die Gesundheitsdirektion stellt mit der Spitalplanung Psychiatrie die Abdeckung des ausgewiesenen Versorgungsbedarfs im Bereich der forensischen Psychiatrie für Erwachsene und Jugendliche sicher.
4. Anwendung der vorhandenen strafrechtlichen Instrumente (Federführung: Direktion der Justiz und des Innern): Die Oberstaatsanwaltschaft sorgt für die sachgerechte Beratung der psychiatrischen Kliniken über strafrechtliche Instrumente gegenüber gewalttätigen Patienten im Rahmen des Klinikaufenthalts.

Noch ungelöst bleibt mit der Umsetzung der genannten Massnahmen die institutionelle mittel- und langfristige Unterbringung und Betreuung gewaltbereiter Personen, bei denen keine psychiatrische Diagnose vorliegt, eine psychiatrische Behandlung keine Besserung gebracht hat oder die Krankheitseinsicht fehlt, oder bei denen am Ende der Untersuchungshaft oder im Rahmen des Straf- oder Massnahmenvollzugs eine Entlassung mit ambulanten Begleitmassnahmen nicht

verantwortbar ist, die Unterbringung in einer der bestehenden Justizvollzugseinrichtungen jedoch nicht mehr notwendig oder sachgerecht ist. Die rechtlichen, finanziellen, organisatorischen und u. U. baulichen Voraussetzungen für die Bereitstellung eines entsprechenden Angebots sind im Rahmen eines Projekts zu klären. Dabei sind auch der Umfang des Bedarfs, die Eingliederung in die bestehenden Institutionen und die Abläufe für den Umgang mit den betroffenen Personen in Zusammenarbeit der zuständigen Stellen zu klären. Die Direktion der Justiz und des Innern, die Sicherheitsdirektion und die Gesundheitsdirektion sind daher zu beauftragen, unter Federführung der Direktion der Justiz und des Innern die notwendigen Abklärungen zu treffen, dem Regierungsrat bis Ende September 2012 Bericht zu erstatten und die Massnahmen zur Sicherstellung eines bedarfsgerechten Angebots an gesicherten Langzeitplätzen zum Entscheid vorzulegen.

Auf Antrag der Direktion der Justiz und des Innern,
der Sicherheitsdirektion und der Gesundheitsdirektion

beschliesst der Regierungsrat:

I. Die Gesundheitsdirektion wird beauftragt, in Zusammenarbeit mit der Direktion der Justiz und des Innern und der Sicherheitsdirektion eine interdisziplinäre mobile Triage-Equipe zur raschen Beurteilung der sachgerechten Unterbringung und Behandlung von gewaltbereiten Personen zu schaffen. Das Obergericht des Kantons Zürich wird eingeladen, bei diesem Vorhaben mitzuwirken.

II. Die Gesundheitsdirektion wird beauftragt, die notwendigen Massnahmen für den Umgang mit gewaltbereiten Personen in der Akutpsychiatrie umzusetzen und ein bedarfsgerechtes Angebot in der forensischen Psychiatrie für Erwachsene und Jugendliche sicherzustellen.

III. Die Direktion der Justiz und des Innern wird beauftragt, die sachgerechte Beratung der psychiatrischen Kliniken über strafrechtliche Instrumente gegenüber gewalttätigen Patientinnen und Patienten im Rahmen des Klinikaufenthalts sicherzustellen.

IV. Die Direktion der Justiz und des Innern, die Sicherheitsdirektion und die Gesundheitsdirektion werden beauftragt, unter Federführung der Direktion der Justiz und des Innern ein Projekt durchzuführen mit dem Ziel, die Voraussetzungen für die Bereitstellung eines bedarfsgerechten Angebots an gesicherten Langzeitplätzen für die Unterbringung und Behandlung von gewaltbereiten Personen zu klären und die Abläufe für den Umgang mit gewaltbereiten Personen festzulegen. Sie erstatten dem Regierungsrat bis Ende September 2012 Bericht und stellen Antrag für die notwendigen Umsetzungsmassnahmen.

V. Mitteilung an das Obergericht des Kantons Zürich, Postfach 2401, 8021 Zürich, sowie an die Direktion der Justiz und des Innern, die Sicherheitsdirektion und die Gesundheitsdirektion.



Vor dem Regierungsrat
Der Staatsschreiber:

Husi