

Auszug aus dem Protokoll des Regierungsrates des Kantons Zürich

Sitzung vom 19. September 2012

970. Unterbringung und Behandlung gewaltbereiter Personen (Bericht zur Umsetzung der Aufträge aus RRB Nr. 1048/2011)

A. Ausgangslage

Der angemessene Umgang mit gewaltbereiten Personen, die unter Freiheitsentzug stehen und/oder einer stationären Behandlung, Betreuung oder Pflege bedürfen, bildet für die beteiligten Behörden und die verschiedenen Institutionen mit staatlichen oder privaten Trägerschaften eine stetige Herausforderung.

Die Institutionen, seien dies nun Gefängnisse und Justizvollzugseinrichtungen, Spitäler, psychiatrische Kliniken oder soziale Einrichtungen wie Suchteinrichtungen oder Alters-, Pflege- und Jugendheime, müssen sowohl die Sicherheit von Drittpersonen wie der Angestellten gewährleisten und diese vor Gewalttätigkeiten wirksam schützen als auch den individuellen Behandlungs- und Betreuungsbedürfnissen der gewaltbereiten Person gerecht werden.

Der sachgerechte präventive und repressive Umgang mit gewaltbereiten Personen und mit Personen, die bereits gewalttätig wurden, stellt dabei an die verantwortlichen Stellen und das Personal der Einrichtungen hohe Anforderungen. Die Früherkennung einer vorliegenden Gewaltbereitschaft, die richtige Beurteilung des von einer gewaltbereiten Person konkret ausgehenden Eskalationspotenzials sowie die sachgerechte Bearbeitung von Gefahrenlagen erfordern besonderes Fachwissen, das idealerweise beim Personal der Einrichtungen vorhanden ist oder aber bei auf den Umgang mit gewaltbereiten Personen spezialisierten Stellen abrufbar sein muss. Neben der Vermittlung von Deeskalations- und Konfliktlösungsstrategien und dem Austausch von forensischem Fachwissen für einen professionellen Umgang mit gewaltbereiten Personen besteht diesbezüglich insbesondere auch ein Bedarf an Beratungsleistungen über die zur Verfügung stehenden polizei- und strafrechtlichen Instrumente gegenüber gewaltbereiten oder gewalttätigen Personen.

Die Problematik des sachgerechten Umgangs mit gewaltbereiten und gewalttätigen Personen beschäftigt auch die Allgemeinpsychiatrie bereits seit längerer Zeit. Von dieser ging schliesslich der Anstoss zur genaueren Untersuchung der verschiedenen mit der Unterbringung und Behandlung dieser Personengruppe einhergehenden Fragestellungen aus. Die Infrastruktur der allgemeinpsychiatrischen Kliniken mit abschliess-

baren Abteilungen, die Behandlungsmethoden und das Personal der allgemeinpsychiatrischen Einrichtungen sind zwar auch auf die Behandlung schwieriger, aggressiver und auch gewaltbereiter Patientinnen und Patienten ausgerichtet, dennoch gibt es Fälle von hochgradig gewaltbereiten Patientinnen und Patienten, die aufgrund des Gewaltpotenzials von den allgemeinpsychiatrischen Kliniken als nicht oder nicht mehr tragbar eingestuft werden müssen oder die sich als nicht oder nicht mehr behandlungsbedürftig und demzufolge als fehlplatziert erweisen. Die Suche nach alternativen Behandlungsmöglichkeiten oder an einen Klinikaufenthalt anschliessende geeignete Unterbringungsmöglichkeiten für gewaltbereite nicht mehr stationär behandlungsbedürftige Personen oder für nicht oder nicht mehr therapiefähige sogenannte Langzeitpatientinnen und -patienten stellt für die Akutpsychiatrie ein weiteres Problemfeld dar, das gemeinsam mit den zuständigen Behörden und den nachbehandelnden Einrichtungen angegangen werden muss.

Die vielschichtigen Problemstellungen hinsichtlich eines sachgerechten Umgangs mit gewaltbereiten Personen wirft verschiedene rechtliche, organisatorische und finanzielle Fragestellungen aus den Zuständigkeitsbereichen der Direktion der Justiz und des Innern, der Sicherheitsdirektion und der Gesundheitsdirektion auf.

Zur Erarbeitung von Lösungsvorschlägen für den Umgang mit gewaltbereiten Personen wurde 2007 die Arbeitsgruppe «Unterbringung gewaltbereiter Personen» mit Vertretungen aus der Direktion der Justiz und des Innern, der Sicherheitsdirektion und der Gesundheitsdirektion gebildet. Die Arbeitsgruppe hat dem Regierungsrat am 20. Oktober 2010 Bericht erstattet und verschiedene Massnahmen zum Umgang mit gewaltbereiten Personen beantragt.

Der Regierungsrat hat den beteiligten Direktionen auf der Grundlage der mit dem Bericht der Arbeitsgruppe «Unterbringung gewaltbereiter Personen» vom 20. Oktober 2010 vorgeschlagenen Optimierungsmassnahmen mit Beschluss Nr. 1048/2011 die nachfolgenden Aufträge erteilt:

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.

B. Bericht zur Umsetzung der Aufträge aus RRB Nr. 1048/2011

Der nun vorgelegte Bericht der Direktion der Justiz und des Innern vom 16. Juli 2012 befasst sich unter Berücksichtigung des von der Gesundheitsdirektion zur Umsetzung der Aufträge I und II gemäss RRB Nr. 1048/2011 erstellten «Konzepts für eine Forensisch-Psychiatrische Abklärungs- und Beratungsstelle und für das Leistungsangebot des Zentrums für Forensische Psychiatrie» mit der Umsetzung der Aufträge III und IV.

Der Auftrag III an die Direktion der Justiz und des Innern wurde mit Schaffung einer Anlaufstelle bei der Oberstaatsanwaltschaft erfüllt. Die sachgerechte Beratung über die gegenüber gewaltbereiten und gewalttätigen Personen zur Verfügung stehenden strafrechtlichen Instrumente wird mit der Anlaufstelle gewährleistet.

Das gemäss Auftrag IV unter Federführung der Direktion der Justiz und des Innern durchgeführte Projekt befasste sich eingehend mit der Klärung der Voraussetzungen für die Bereitstellung eines bedarfsgerechten Angebots an gesicherten Langzeitplätzen zur Unterbringung und Behandlung gewaltbereiter Personen. Aus der Untersuchung der verschiedenen mit der Unterbringung und Behandlung dieser Personengruppe einhergehenden Fragestellungen ergibt sich zunächst, dass einer gesicherten und unfreiwilligen Unterbringung von gewaltbereiten Personen aufgrund der damit einhergehenden Beschränkung der Freiheitsrechte enge rechtliche Grenzen gesetzt sind, namentlich was die zulässige Dauer einer längerfristigen gesicherten Unterbringung anbelangt. Das Vorliegen einer Gewaltbereitschaft kann nur dann zur gesicherten Unterbringung einer Person führen, wenn alle Voraussetzungen gemäss der jeweils konkret anzuwendenden Rechtsgrundlage erfüllt sind, na-

mentlich müsse eine geeignete Einrichtung für die angemessene Unterbringung und Behandlung vorhanden sein und der Verhältnismässigkeitsgrundsatz beachtet werden. Der Unterbringungsort muss dabei baulich, betrieblich und personell derart eingerichtet sein, dass der Zweck der Unterbringung erreicht und die spezifischen Behandlungs- und Betreuungsbedürfnisse der eingewiesenen Person befriedigt werden können. Die gesicherte Unterbringung gilt nur dann als verhältnismässig bzw. darf nur angeordnet werden, soweit die nötige Behandlung oder Betreuung der gewaltbereiten Person nicht anders erfolgen kann. Die Bereitstellung eines bedarfsgerechten Angebots bedingt gemäss den Ergebnissen der Untersuchung die systematische Erfassung des quantitativen und qualitativen Bedarfs an gesicherten mittel- und langfristigen Unterbringungsmöglichkeiten über einen Zeitraum von mindestens zwei bis drei Jahren. Das sich aus Vertretungen der Direktion der Justiz und des Innern, der Sicherheitsdirektion und der Gesundheitsdirektion zusammensetzende Projektteam, hat ausgehend von der Definition der Merkmale und der Typisierung gewaltbereiter Personen zwar den Bedarf an gesicherten Unterbringungs- und Behandlungsmöglichkeiten soweit möglich umschrieben, allerdings lassen sich die Schätzungen zum Bedarf an gesicherten mittel- und langfristigen Unterbringungsmöglichkeiten retrospektiv nicht verifizieren. Aufgrund des Gesagten empfiehlt das Projektteam, die gemäss Bericht der Arbeitsgruppe «Unterbringung gewaltbereiter Personen» vom 20. Oktober 2010 vorgeschlagene Optimierungsmassnahme betreffend einer mobilen Triage-Equipe durch die Schaffung einer Forensisch-Psychiatrischen Abklärungs- und Beratungsstelle umzusetzen und diese entsprechend dem an die Gesundheitsdirektion erteilten Auftrag I baldmöglichst einzusetzen. Die Forensisch-Psychiatrische Abklärungs- und Beratungsstelle soll aufgrund des Entwicklungscharakters und des schwierig abschätzbaren Leistungsvolumens vorerst als dreijähriges Pilotprojekt geführt werden, bei Projektkosten von Fr. 300 000 pro Jahr (Kostendach, abzüglich Erträge). Die Abklärungs- und Beratungsstelle soll mit einer Fachkommission aus Vertretungen der betroffenen Behörden ergänzt werden. Sie wird die zur Feststellung des Bedarfs an gesicherten Langzeitplätzen oder anderen Behandlungs- und Betreuungsangeboten notwendigen Erkenntnisse liefern und Angaben dazu machen können, wohin ursprünglich fehlplazierte gewaltbereite Personen versetzt wurden oder bei wie vielen Fällen eine sachgerechte Platzierung mangels geeigneter Einrichtungen letztendlich nicht möglich war. Neben den quantitativen Erkenntnissen wird dabei von besonderem Interesse sein, welche Sicherheits-, Behandlungs- oder Betreuungsbedürfnisse während des Beobachtungszeitraumes nicht befriedigt werden konnten. Auf der Grundlage

dieser Erkenntnisse der Forensisch-Psychiatrischen Abklärungs- und Beratungsstelle kann dann der Bedarf an gesicherten Langzeitplätzen ausserhalb der Psychiatrie wie auch ein allfälliger Bedarf an ambulanten Behandlungs- und Betreuungsangeboten abgeleitet werden. Auf Ablauf der Pilotphase hin muss die Tätigkeit der Forensisch-Psychiatrischen Abklärungs- und Beratungsstelle evaluiert und über die Weiterführung und die endgültige Ausgestaltung entschieden werden. Das Projektteam empfiehlt ausserdem, die Schaffung eines forensisch kinder- und jugendpsychiatrischen Angebots voranzutreiben.

Die Abläufe beim Umgang mit gewaltbereiten Personen sind weitgehend geklärt und schriftlich festgehalten. Der sachgerechte präventive und repressive Umgang mit gewaltbereiten Personen bedingt aber letztendlich, dass die mit gewaltbereiten Personen konfrontierten Behörden und Institutionen einen laufenden fachlichen und fallbezogenen Dialog pflegen und sich gegenseitig bei der Suche nach angemessenen Unterbringungs- und Behandlungsmöglichkeiten für eine gewaltbereite oder gewalttätige Person auch Hand bieten. Der sachgerechte Umgang mit gewaltbereiten Personen bedingt ausserdem, dass die bestehenden oder neu geschaffenen Unterstützungs- und Betreuungsangebote etwa des Gewaltschutzdienstes der Kantonspolizei, der Oberstaatsanwaltschaft oder der auf forensische Fragestellungen spezialisierten Psychiatrischen Universitätsklinik Zürich sowie der nun einzusetzenden Forensisch-Psychiatrischen Abklärungs- und Beratungsstelle bei den betroffenen Institutionen bekannt gemacht werden und von diesen auch genutzt werden. Als wesentliche Voraussetzungen für die Unterbringung von gewaltbereiten Personen ausserhalb von psychiatrischen Kliniken muss sodann gegenüber aufnahmebereiten Einrichtungen die Herstellung von Transparenz über die unterzubringende Person sichergestellt und die Verpflichtung zur Wiederaufnahme durch die vorbehandelnde psychiatrische Einrichtung bei einer allenfalls notwendigen Rückversetzung gewährleistet werden. Die mit Drohungen und Gewalt konfrontierten Einrichtungen und Personen dürfen schliesslich nicht davor zurück scheuen, bei Bedarf die Polizei aufzubieten und eine gewalttätige Person bei den Strafverfolgungsbehörden anzuzeigen.

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

beschliesst der Regierungsrat:

I. Das von der Gesundheitsdirektion vorgelegte «Konzept für eine Forensisch-Psychiatrische Abklärungs- und Beratungsstelle und für das Leistungsangebot des Zentrums für Forensische Psychiatrie» zur Umsetzung der Aufträge I und II aus RRB Nr. 1048/2011 sowie der Bericht der Direktion der Justiz und des Innern zur Umsetzung der Aufträge III und IV betreffend die «Bereitstellung einer sachgerechten Beratung über strafrechtliche Instrumente gegenüber gewaltbereiten Personen durch die Oberstaatsanwaltschaft» und betreffend das Projekt zur «Klärung der Voraussetzungen für die Bereitstellung eines bedarfsgerechten Angebots an gesicherten Langzeitplätzen für die Unterbringung und Behandlung gewaltbereiter Personen» werden zur Kenntnis genommen.

II. Mitteilung an die Direktion der Justiz und des Innern, die Sicherheitsdirektion und die Gesundheitsdirektion.

Vor dem Regierungsrat
Der Staatsschreiber:



Husi