

Im Fokus: Psychisch-Kranken-Hilfe-Gesetz

Ministerrat verabschiedet Gesetzentwurf

Am 23. Januar hat der Ministerrat den Entwurf des Bayerischen Psychisch-Kranken-Hilfe-Gesetzes (BayPsychKHG) vom 15.01.2018 verabschiedet. Wie schon mehrfach berichtet, hat sich der Bezirketag seit 2014 intensiv in die Vorberatungen zu diesem Gesetzentwurf eingebracht.

Das Gesetz besteht aus einem Teil 1 („Stärkung der psychiatrischen Versorgung“ Art. 1 bis 4), der den Hilfen teil beinhaltet, jedoch auf einen Anwendungsbereich des Gesetzes verzichtet und gleich mit dem Krisendienst beginnt. Teil 2 (Art. 5 bis 39) regelt die öffentlich-rechtliche Unterbringung. Der umfangreiche Teil 3 („Schlussvorschriften“ Art. 40 bis 41) enthält neben dem Inkraft- und außer-Kraft-Treten einzelner Vorschriften vor allem die Neuregelungen des Bayerischen Maßregelvollzugsgesetzes (BayMRVG).

Nun hat der Bezirketag zu dem Gesetzentwurf ausführlich Stellung genommen und dabei die politischen Kernforderungen zum Änderungsbedarf klar gestellt.

Viele Akteure in Bayern sind sich in den wesentlichen Positionen einig: die Ärztlichen Direktorenkonferenz Psychiatrischer Kliniken und Fachabteilungen in Bayern einschließlich der DGPPN, die Leiter der Gesundheitseinrichtungen der bezirklichen Kliniken, der Verband der Pflegedienstleitungen, die Bayerische Psychotherapeutenkammer, die Landesarbeitsgemeinschaft der freien Wohlfahrtspflege, Landesverband der Psychiatrieerfahrenen (BayPE), der Landesverband der Angehörigen psychisch Kranker und eben der Bayerische Bezirketag.

Bewertung des Hilfen teils des BayPsychKHG

Naturgemäß ist der Hilfen teil in einem Landesgesetz, dessen Gesetzgebungskompetenz sich bei den Regelungen zur öffentlich-rechtlichen Unterbringung im Wesentlichen auf die Gefahrenabwehr stützt und das bei den Hilfen die vorgreiflichen bundesgesetzlichen Regelungen zu beachten hat, kleiner als der Unterbringungsteil. In diesem Gesetzentwurf ist er jedoch extrem schlank, auch im Vergleich zu vergleichbaren Landesgesetzen. Anstelle von mehr bürokratischen Strukturen in der Unterbringung (Fachaufsichtsbehörde, Unterbringungsbeiräte, Unterbringungsdatei) hätte sich der Bezirketag mehr verbindlich geregelte Strukturen im Bereich von Schutz und Hilfe gewünscht, wie zum Beispiel eine Benennung der regionalen Steuerungsverbände oder die Einrichtung unabhängiger Beschwerdestellen.

Die große Leistung dieses Gesetzes ist die in Deutschland einmalige Einführung eines flächendeckenden Krisennetzwerks mit dem Krisendienst

in Art. 1. Dies war nur durch die gemeinsame Anstrengung der Bezirke und des Freistaats möglich. Der Freistaat übernimmt die vollständigen Kosten für die Leitstellen in allen sieben Bezirken. In der Endausbaustufe wird der Freistaat nach bisherigen Schätzungen etwa 7,7 Mio. Euro pro Jahr beitragen. Die Mehrkosten der Bezirke sind bisher nicht bekannt.

Erfreulich ist ebenso, dass die Forderung des Bezirketags nach einer regelmäßigen Psychiatrie-berichterstattung in Art. 4 aufgegriffen wurde und dafür auch Mittel bereitgestellt werden sollen.

Auch die Beteiligungsverpflichtung der Selbsthilfevertreter an der Versorgungsplanung in Art. 4 ist sehr erfreulich. Allerdings wurde hier gegenüber einem Vorentwurf die angemessene Finanzierung wieder herausgenommen. Damit diese Beteiligung nicht leerläuft, ist die Finanzierung in Planungsgremien sicher zu stellen. Im Gegensatz zu allen anderen beteiligten Professionellen leisten die Vertreter der Selbsthilfe ihren Beitrag ehrenamtlich

und bisher ohne jegliche Aufwandsentschädigung. Viele verfügen zudem über ein geringes Einkommen, so dass schon die Fahrtkosten eine Beteiligung an Gremien unmöglich machen können.

Die Benennung von Schutzmaßnahmen von psychisch kranken Menschen beschränkt sich

allein auf den Krisendienst. Im Hilfenetz hätten wir uns zudem gewünscht, Kinder und Jugendliche in das Gesetz miteinzubeziehen. Dennoch ist der Entwurf des Hilfenetzes einschließlich der ausführlichen Begründung ein wichtiger Schritt in die richtige Richtung, der die psychiatrische Versorgung in Bayern wertvoll unterstützen wird.

Bewertung des Unterbringungsteils des BayPsychKHG

Deutlich ambivalenter fällt die Beurteilung der Reform der öffentlich-rechtlichen Unterbringung in Teil 2 des Gesetzes aus. Der Bezirkstag hatte stets gefordert, das Gesetz in Richtung eines Kriseninterventionsgesetzes auszugestalten, auch mit dem Ziel, es künftig häufiger anzuwenden als bisher. Das hätte bedeutet, den dem bisherigen Unterbringungsgesetz anhaftenden Makel zu beseitigen, dass die öffentlich-rechtliche Unterbringung zu einer stärkeren Stigmatisierung führe als die zivilrechtliche Unterbringung. Zusätzlich belastende Regelungen sind daher unter allen Umständen zu vermeiden. Es ist sorgfältig zu prüfen, ob der Schutz der Bevölkerung vor Gefahren, die von psychisch kranken Menschen ausgehen, die keinen Straftatbestand erfüllt haben, diese konkrete Regelung tatsächlich erfordert. Leider wurde weitgehend das alte, nahezu ausschließlich sicherheitsrechtlich orientierte Unterbringungsgesetz als Blaupause genommen und – weil mittlerweile verfassungswidrig – die aktuelle Rechtsprechung bei den Zwangsmaßnahmen eingearbeitet.

Die Ziele der Unterbringung in Art. 6 sind fast noch schlechter als bisher geregelt: Im jetzigen BayUnterbrG ist die betroffene Person „zugleich“ mit der Gefahrenabwehr zu behandeln, „um ein eigenverantwortliches Leben zu ermöglichen“; in Art. 6 des Entwurfs dient auch die Heilung oder Besserung nur dem Ziel der Gefahrenabwehr. Diese Ziele müssen jedoch mindestens auf Augenhöhe miteinander und gleichberechtigt nebeneinanderstehen, denn letztlich ist – nicht weniger als im Maßregelvollzug – Heilung oder zumindest eine Besserung des Gesundheitszustands die beste Gefahrenabwehr sowohl für die betroffene Person als auch für die Allgemeinheit.

Besser gefasst wurden die Voraussetzungen der Unterbringung, indem auf den Begriff der öffentlichen Sicherheit und Ordnung verzichtet

wurde und in Art. 5 Abs. 1 S. 2 ein grundsätzlicher Vorrang vor zivilrechtlicher Unterbringung, der unter Umständen zu frühe Betreuungen vermeiden hilft, normiert wurde. Was fehlt, ist die vom Hauptausschuss geforderte Einschränkung der Selbstbestimmungsfähigkeit, die gefährliche Gesunde sinnvoller Weise von der kleinen Gruppe gefährlicher psychisch Kranker unterscheidet und damit die Unterbringung in einem Krankenhaus gegen den eigenen Willen rechtfertigt. Dies steht zwar in der Begründung, weil diese zusätzliche Voraussetzung von der Rechtsprechung gefordert werde, aber nicht explizit im Gesetz.

Neu ist, dass nun stets die Polizei bei allen bevorstehenden Entlassungen nach sofortiger vorläufiger Unterbringung (Regelfall der Praxis!), bei vorläufiger gerichtlicher Unterbringung und der gerichtlichen Unterbringung zu benachrichtigen ist. Also auch, wenn der Patient freiwillig bleibt oder zuvor freiwillig da war. Beispielsweise befindet sich ein Patient freiwillig zur Behandlung in der Klinik, er kommt alkoholisiert von einem Ausgang und möchte nicht bleiben. Es erfolgt eine sofortige vorläufige Unterbringung durch die Klinik, nach wenigen Stunden hat sich der Patient beruhigt und bleibt wieder freiwillig. Warum sollte das der Polizei gemeldet werden? Bisher ist nur in bestimmten Fällen die Kreisverwaltungsbehörde zu benachrichtigen oder die Kliniken informieren die Polizei selbstständig, wenn nach ihrer Einschätzung eine Gefährdungssituation trotz Entlassung besteht. Die Benachrichtigungspflichten bei Erwachsenen in Art. 14 Abs. 4 S. 2 und 3, Art. 15 und Art. 29 Abs. 4 sollten also gestrichen oder zumindest auf fortbestehende Gefährdungssituationen beschränkt werden.

Es fehlt in Art. 11 und Art. 12 die Hinzuziehung eines Krisendienstes bei der sofortigen vorläufigen Unterbringung durch Polizei und Kreisverwaltungsbehörde „nach Möglichkeit“ als klarer Auftrag.

Selbst wenn in vielen Regionen Bayerns ein solcher Krisendienst noch eine geraume Zeit nicht zur Verfügung steht und es zudem eindeutige Fälle geben kann, in denen eine Unterbringung unvermeidbar scheint oder die Polizei das Erscheinen des Krisendienstes nicht abwarten kann, würde eine gesetzliche Verpflichtung zum Hinzuziehen „nach Möglichkeit“ die Zusammenarbeit zwischen Krisendienst und Polizei deutlich stärken und den gesetzlichen Auftrag klarstellen.

Erfreulich ist, dass auch weiterhin die öffentlich-rechtliche Unterbringung nicht nur in einem psychiatrischen Krankenhaus, sondern auch in sonstigen geeigneten Einrichtungen im Sinne des § 2 Abs. 1 SGB IX erfolgen kann. Dies entspricht einer Forderung des Bayerischen Bezirktags. Allerdings wird im Gesetzentwurf hierbei nicht grundsätzlich auf den individuellen Bedarfsfall abgestellt, es erfolgt keine Abstufung zwischen Klinik und Einrichtung der Eingliederungshilfe. Letztere sind allerdings nicht zur Aufnahme verpflichtet. Weder bei den Regelungen zum Vollzug allgemein noch zu den Zwangsmaßnahmen wird konsequent zwischen dem Krankenhaus und der nicht-ärztlich geleiteten Einrichtung unterschieden. Zwangsbehandlungen können dort jedoch keinesfalls erfolgen. Nach Auffassung des Bezirktags soll in einem Heim vor allem dann untergebracht werden können, wenn die Person weiterhin die Voraussetzungen der Unterbringung erfüllt, aber nicht mehr akutstationär behandlungsbedürftig ist. Wenn trotz Bemühungen der medizinischen Intervention die Unterbringungsgründe nicht entfallen sind und die stärker pädagogisch ausgerichtete Intervention der Eingliederungshilfe langfristig den besseren Erfolg verspricht, bietet dies weitere Chancen.

Die Besonderheiten für Kinder und Jugendliche sind vollkommen unzureichend berücksichtigt.

Art. 34 verlangt künftig eine doppelte Aktenführung. Gesondert zu führen und damit als schützenswert anerkannt sind nur noch Aufzeichnungen über therapeutische Gespräche. Dies ist in der vorgeschlagenen Form abzulehnen, da eine spezielle Handhabung nur für die öffentlich-rechtlich Unterbrachten sehr aufwändig ist und das Arztgeheimnis auch für diesen Personenkreis gelten muss. Da die Patienten zudem den Aufenthaltsstatus wechseln können, von öffentlich-

rechtlich untergebracht zu freiwillig oder betreuungsrechtlich untergebracht, beeinträchtigt eine solche doppelte Aktenführung den Ablauf in einem Krankenhaus und kann sogar ein Risiko für die Behandlungskontinuität und die Sicherheit im Krankenhaus sein. Sie erscheint auch nicht erforderlich, es erfolgt schon bisher eine umfassende Zurverfügungstellung der Akte unter Bereinigung der Aufzeichnungen über Therapeutengespräche im einzelnen konkreten Bedarfsfall an Gericht und Fachaufsicht. Wie dem Amt für Maßregelvollzug können einzelne Teile der Akte zur Durchsicht und Kontrolle (z.B. Dokumentationen von Zwangsmaßnahmen) vorgelegt werden.

Mit Art. 35 wird eine umfassende Unterbringungsdatei eingeführt, in der zahlreiche personenbezogene Daten, auch sehr sensible Daten wie die Diagnose und „Entweichungstatbestände“, zentral gespeichert werden sollen. Die Datei soll von der neuen Fachaufsichtsbehörde geführt werden. Auf sie sollen Strafvollstreckungs-, Sicherheits- und Verwaltungsbehörden, aber auch die Justiz Zugriff haben. Die Daten werden mindestens fünf Jahre festgehalten. Das führt zu einer erheblichen Belastung und Stigmatisierung für die Betroffenen. Vergleichbares gibt es in der zivilrechtlichen Unterbringung nicht. Zudem ist fraglich, ob die Kenntnis einer früheren Unterbringung und deren medizinischer Grundlage die gegenwärtige Handlungsentscheidung der Polizei auf eine entscheidend bessere Grundlage stellt, da stets der gegenwärtige Zustand der betroffenen Person zu beurteilen ist. Mit Art. 39 soll die Institution von Unterbringungsbeiräten neu geschaffen werden. Diese sind vergleichbar mit den Maßregelvollzugsbeiräten und sollen an allen Einrichtungen, die über 100 öffentlich-rechtlich untergebrachte Personen im Jahr haben, bestellt werden. Dies ist nach den bisherigen Erfahrungen ineffektiv, besser wären neu und besser aufgestellte Besuchskommissionen, die einrichtungsübergreifend tätig werden.

Erfreulich ist immerhin, dass nun eine klarere Regelung der Rechte von untergebrachten Personen vorgesehen ist. Ebenso ist zu begrüßen, dass endlich eine verfassungsgemäße Regelung der Zwangsbehandlung erfolgt und bei Freiheitsberaubenden „regelmäßig“ wiederkehrenden oder über „einen längeren Zeitraum“ ausgeübten Zwangsmaßnahmen ein Richtervorbehalt eingeführt wird (Art. 31 Abs. 6).

Änderungen des Bayerischen Maßregelvollzugsgesetzes (BayMRVG)

Der Gesetzentwurf sieht unter Art. 40 b vor, dass zahlreiche Vorschriften des erst zum 1. Juli 2015 in Kraft getretenen BayMRVG aufgehoben werden und stattdessen nun auf das BayPsychKHG verwiesen werden soll. Einen sachlichen Grund hierfür können wir nicht erkennen, die gesetzliche Begründung schweigt dazu. Stattdessen wird in Gesprächen auf die sogenannte „Paragraphenbremse“ verwiesen, die von der Staatskanzlei überwacht werde. Auf Grund der komplizierten Verweisungssystematik führt diese Änderung zu einer dramatischen Verschlechterung des BayMRVG und zudem vielfach zu fachlich

problematischen oder überflüssigen Regelungen im BayPsychKHG. Deshalb hat sich Verbandspräsident Josef Mederer mit Schreiben vom 20. Februar 2018 an den damaligen Leiter der Bayerischen Staatskanzlei, Staatsminister Dr. Huber, gewandt und an ihn appelliert, auch beim BayPsychKHG die Vorgabe der „Paragraphenbremse“ zu Gunsten der Betroffenen, der Mitarbeiter in den Einrichtungen und der aufsichtführenden Institutionen und Behörden hinten zu stellen. Beide Gesetze sollten eigenständige Regelungen enthalten, die dem jeweiligen Patientenkreis gerecht werden.

Die Kernforderungen des Bayerischen Bezirktags

Der Bayerische Bezirktag fordert insbesondere folgende Änderungen im Kabinettsentwurf des BayPsychKHG in der Fassung vom 15. Januar 2018:

1. Die **Einschränkung der Selbstbestimmungsfähigkeit** als Voraussetzung der öffentlich-rechtlichen Unterbringung muss explizit im Gesetz genannt werden.
2. Die **Zielrichtung des Gesetzes** ist modern zu fassen, indem mindestens die Ziele der Unterbringung „Heilung“ und „Gefahrenabwehr“ auf Augenhöhe und in Bezug gesetzt werden – im Sinne von Heilung als beste Gefahrenabwehr.
3. **BayMRVG und BayPsychKHG** dürfen nicht aufeinander verweisen. Beide Gesetze müssen den jeweiligen Vollzug eigenständig und passgenau für die jeweiligen Betroffenen und Rahmenbedingungen regeln.
4. Die **Unterbringungsdatei** im Sinne von Art. 35 ist zu streichen oder zumindest bzgl. der zu erfassenden Daten, der Zugriffsmöglichkeiten durch andere Behörden und der Speicherfrist auf die Zielrichtung der UN-Konvention gegen das Verschwinden von Personen einzuschränken.
5. Die **generellen Benachrichtigungspflichten** der Klinik an die Polizei bei Erwachsenen in Art. 14 Abs. 4 S. 2 und 3, Art. 15 und Art. 29 Abs. 4 sind zu streichen oder zumindest auf Fallkonstellation fortbestehender Gefährdungssituationen zu beschränken.
6. Die **doppelte Aktenführung** in Art. 34 ist zu streichen. Die Krankenakte in ihrer üblichen Form darf nicht geteilt werden.
7. In Art. 11 und 12 soll die **Hinzuziehung eines Krisendienstes** bei der sofortigen vorläufigen Unterbringung durch Polizei und Kreisverwaltungsbehörde „nach Möglichkeit“ im Gesetz normiert sein.

Weiter hält der Bayerische Bezirkstag folgende Änderungen für geboten:

1. Eine klarere Trennung der **Regelungen zur Unterbringung in einem Krankenhaus und in einem Heim** ist erforderlich. Letztere sollte subsidiär nach Wegfall der Akutbehandlungsbedürftigkeit erfolgen.
2. Die Institution der **Unterbringungsbeiräte** ist ineffektiv und zu streichen; besser wäre die Beibehaltung und die Weiterentwicklung der **Besuchskommissionen**.
3. **Unabhängige Beschwerdestellen** nach dem Modell Oberbayern sind flächendeckend einzurichten.
4. Die **Finanzierung der Beteiligung** der Selbsthilfe in Planungsgremien ist von Seiten des Freistaats sicherzustellen.
5. Alle **Verweisungen** auf Strafgesetze, Strafvollstreckungsgesetze oder Gesetze zur Sicherungsverwahrung werden aus dem Text gestrichen.

Am 18. April soll der Gesetzentwurf in 1. Lesung im Landtag behandelt und an die Ausschüsse zur Beratung verwiesen werden. Es bleibt zu hoffen, dass im parlamentarischen Verfahren die Kritik der Akteure am Gesetzentwurf ernst genommen wird und viele Forderungen noch Eingang in das Gesetz finden, dessen Teile 1 und 2 zur Jahresmitte und die Änderungen des BayMRVG zum 1. Januar 2019 in Kraft treten sollen.

Celia Wenk-Wolff
Referentin Bayerischer Bezirkstag
c.wenk-wolff@bay-bezirke.de