

30. Mai 2018

Handlungsempfehlungen zur Fachaufsicht über die Durchführung von Unterbringungen nach dem Gesetz zur Hilfe und Unterbringung psychisch kranker Menschen (PsychKG) in Kliniken/Klinikabteilungen

1. Präambel

Die Unterbringung psychisch kranker Menschen nach dem Psychisch-Kranken-Gesetz (PsychKG) bedeutet einen schwerwiegenden Eingriff in durch das Grundgesetz verbrieft Grundrechte. Die Anordnung und die Durchführung bedürfen einer besonders sorgfältigen öffentlichen Überprüfung und Kontrolle durch die zuständige Aufsichtsbehörde.

Mit der Privatisierung der Kliniken /Klinikabteilungen wurde gemäß § 13 Abs. 3 PsychKG in Verbindung mit § 24 Abs. 1 des Allgemeinen Verwaltungsgesetzes für das Land Schleswig-Holstein (LVwG) die Befugnis übertragen.

Mit der Übertragung der Aufgabe, die Unterbringung von psychisch Kranken in der Handlungsform des öffentlichen Rechts durchzuführen, fällt den Kreisen / kreisfreien Städten die Aufgabe der Aufsichtsbehörde zu. Diese unterstehen hinsichtlich der Ausführung des PsychKG der Fachaufsicht des Landes. Die Kreise und kreisfreien Städte sind als Träger der Aufgabe zur Erfüllung nach Weisung gehalten, die Fachaufsicht des Landes unverzüglich bei möglichen Risiken und Gefahren zu informieren.

Die Beleihung der Kliniken /Klinikabteilungen mit ordnungsrechtlichen Aufgaben erfordert eine fachlich qualifizierte Beaufsichtigung der Aufgabenerledigung durch die Beliehenen von Seiten der Kreise und kreisfreien Städte.

Die Aufgaben sollen nach landeseinheitlichen Standards erledigt werden. Dies dient der Qualitätssicherung zur Ausübung von Fachaufsicht über beliehenen Kliniken/ Klinikabteilungen durch die Kreise und kreisfreien Städte.

Das Grundprinzip der Fachaufsicht liegt nicht in einer dirigistischen Vorgehensweise. Die Fachaufsicht ist geprägt durch Beratung und Unterstützung. Soweit im Einzelfall Weisungen erforderlich sind, sollte deren Umsetzung im Dialog gesucht werden.

2. Zielsetzung der Grundsätze zur Ausübung der Fachaufsicht

Die nachfolgend definierten Grundsätze zur Ausübung der Fachaufsicht sollen den fachaufsichtsführenden Organisationseinheiten Orientierung geben und ein einheitliches Verständnis von Fachaufsicht fördern. Die Grundsätze sind als Hilfestellung zur zweckmäßigen Ausübung der Fachaufsicht und nicht als rechtlich zwingende Vorgaben zu verstehen. Rechtliche Regelungen bleiben hiervon unberührt.

3. Definition der Fachaufsicht

Die Kommune übt über den beliebigen Krankenhausträger die Fachaufsicht aus. Fachaufsicht ist die Aufsicht über die Recht- und Zweckmäßigkeit der Aufgabenerfüllung. Neben der Einhaltung der rechtlichen Vorgaben ist die Aufsicht damit auch berufen, die fachgerechte Erfüllung der Aufgaben zu überwachen. Sie kann hierzu fachlich-inhaltliche Vorgaben machen und deren Einhaltung überprüfen und nötigenfalls durchsetzen.

4. Grundsätze und Ziele der Fachaufsicht

Die Fachaufsicht orientiert sich bei der Wahrnehmung ihrer Aufgaben an folgenden Grundsätzen und Zielen:

- Die Fachaufsicht arbeitet mit den der Fachaufsicht unterstehenden Organisationseinheiten
- zielorientiert und vertrauensvoll zusammen.
- Ungeachtet der Fachaufsicht erfüllen die der Fachaufsicht unterstehenden Organisationseinheiten
- ihre Aufgaben in eigener Zuständigkeit.
- Rechtsfehlerfreie und einheitliche Rechtsanwendung.
- Hohe Qualität bei der Erfüllung der gesetzlichen Aufgabe
- Gegenseitiger Informationsaustausch.
- Transparente Entscheidungs- und Verwaltungsabläufe
- Zusammenarbeit mit anderen aufsichtführenden Stellen und der Anliegenvertretung (§ 26 PsychKG)

Es ist regelmäßig zu prüfen, ob diese Punkte ausreichend und in ihrer Struktur und Anwendung geeignet sind, den Zielen der Unterbringung im Sinne des PsychKG unter Beachtung des besonderen rechtlichen Status der betroffenen Patientinnen und Patienten gerecht zu werden.

5. Rechtsgrundlagen und Aufsichtsmittel

Den aufsichtführenden Stellen obliegt die Fachaufsicht (Prüfung der Recht- und Zweckmäßigkeit). Die Ausübung der Fachaufsicht ist gesetzlich geboten.

- a) Nach § 2 PsychKG werden die Aufgaben nach diesem Gesetz von den Kreisen und kreisfreien Städten durchgeführt und zwar als Aufgabe zur Erfüllung nach Weisung. Gemäß § 17 Abs. 1 LVwG unterstehen Kommunen, denen Aufgaben zur Erfüllung nach Weisung übertragen worden sind, insoweit der Fachaufsicht. Fachaufsichtsbehörde ist das für Gesundheit zuständige Ministerium. Diese Konstruktion gewährleistet umfassende Einwirkungsmöglichkeiten des Landes. Rechtsgrundlagen für die Ausübung der Fachaufsicht des Landes gegenüber den Kommunen sind § 2 PsychKG i.V.m. §§ 17 und 18 i.V.m. §§ 15 Absatz 2 und 16 LVwG.
- b) Die Rechtsgrundlage für die Fachaufsicht über die Unterbringungen nach PsychKG der durchführenden Kliniken/Klinikabteilungen ergibt sich nach Übertragung entsprechender Befugnisse aus § 13 Absatz 3 PsychKG. Danach sind der Landrat/die Landrätin des jeweiligen Kreises bzw. Bürgermeister/Bürgermeisterin der jeweiligen kreisfreien Stadt Aufsichtsbehörde.

Rechtsgrundlagen für die Ausübung der Fachaufsicht der Kommune über das beliebene Krankenhaus sind §§ 2, 13 Absatz 3 PsychKG i.V.m. §§ 15 Absatz 2, 16 Abs. 1, 3 und 4 sowie 18 Abs. 3 LVwG sowie § 13 Abs. 3 S. 4 PsychKG.

Die öffentlichen Aufgabenträger (Krankenhaus, Kommune) haben in eigener Verantwortung zu entscheiden, wie sie die gesetzlich übertragenen Aufgaben erfüllen.

Die Fachaufsicht der Kommune auf das beliebene Krankenhaus wie auch des Landes über die Kommune erstreckt sich auf die Recht- und Zweckmäßigkeit der Aufgabenwahrnehmung (§ 15 Absatz 2 LVwG). Eine Dienstaufsicht findet nicht statt.

Der Fachaufsicht steht ein Weisungsrecht zu (§ 16 Absatz 1 LVwG).

Der Fachaufsicht stehen Informations- und Prüfrechte zu (§ 16 Absatz 1 LVwG).

Die Fachaufsicht hat ein Selbsteintrittsrecht (§ 16 Absatz 3 LVwG), d.h. wird eine Weisung der Fachaufsicht nicht befolgt, so kann diese die Aufgabe selbst erledigen oder Dritten zur Erledigung übertragen.

Darüber hinaus ist es Aufgabe der Kommune, der Beschäftigung des Personals des beliebeneden Krankenhauses in Hinblick auf dessen fachliche und persönliche Eignung zuzustimmen (§ 13 Abs. 3 S. 4 PsychKG).

Weitere Anforderungen und Befugnisse ergeben sich u.U. aus den Beleihungsverwaltungsakten der Kommunen gegenüber den beliebeneden Krankenhäusern (hier sind regelmäßige und anlassbezogene Prüfungen, jederzeit angemeldet oder unangemeldet, Zugangsrechte, Befragungsrechte und Akteneinsicht sowie Informationspflichten geregelt).

6. Ausübung der Fachaufsicht

Die zuständigen Organisationseinheiten üben ihre Fachaufsicht eigenverantwortlich aus. Innerhalb rechtlicher Grenzen sind Gestaltung, Auswahl und Einsatz der Aufsichtsinstrumente frei bestimmbar. Es ist unerlässlich Prüfungsinhalte zu bestimmen und die Form der Überprüfung festzulegen. Eine einheitliche und für alle Beteiligten zugängliche Dokumentation der Zuständigkeiten und Aufgaben ist unabdingbare Voraussetzung für eine lückenlose Fachaufsicht.

7. Prüfungsinhalte

Für die Ausübung der Fachaufsicht stehen verschiedenen Instrumente zur Verfügung. Die Fachaufsicht entscheidet selbst, welches Instrumentarium im Sinne einer effektiven und effizienten Ausübung der Fachaufsicht eingesetzt wird.

Insbesondere die Überprüfung der

1. strukturellen und fachlichen Bedingungen,
2. der personellen Ausstattung einschließlich fachlicher und persönlicher Eignung,
3. baulichen Gegebenheiten

sollen erfolgen.

Zu 1.: strukturelle und fachliche Bedingungen

Die Organisationsstruktur und Dokumentation muss der besonderen Rechtsstellung der untergebrachten Menschen, wie in den §§ 12-25 PsychKG dargestellt, dahingehend Rechnung tragen, dass Eingriffe in Grundrechte auf ein notwendiges Minimum beschränkt bleiben, im Einzelfall fachlich nachvollziehbar und inhaltlich dokumentiert sind.

Das bedeutet, dass u.a. folgende Punkte geprüft werden:

- Überprüfung der Dokumentation auf Vollständigkeit und Plausibilität,

- Einhaltung der gesetzlichen Vorgaben,
- Überprüfung der Handlungsabläufe in Gefährdungssituationen (Konzepte,
- mündliche Absprachen, Darlegung der Zuständigkeiten etc.),
- stichprobenartige Verlaufsüberprüfung im Einzelfall,
- Befragung von Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern, Patientinnen und Patienten,
- Überprüfung von Behandlungskonzepten.

Zu 2.: personelle Ausstattung

Die personelle Ausstattung und fachliche Qualifikation der eingesetzten Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter muss insbesondere auf einer psychiatrischen Akutstation, die neben der medizinischen Behandlung auch die Gefährdungs- und Gefahrenabwehr gewährleisten muss, entsprechend dieser Aufgabe gestaltet sein.

Neben einer ausreichenden fachlich qualifizierten Personalbesetzung in fachgerechter Diensterteilung (orientiert an den jeweils gültigen Vorgaben der Personalausstattung) ist eine

- qualifizierte Supervision,
- ein adäquates Fortbildungskonzept,
- eine Konzeption
- Erhebung der Personalbesetzung und deren Qualifikation,
- Überprüfung der Dienstplangestaltung,
- Gespräch mit Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern zur Umsetzung der dargestellten Elemente

notwendig.

Zu 3.: bauliche Voraussetzungen

Hier sind neben den allgemeinen Standards für eine Krankenhausbehandlung insbesondere die sicherheitsrelevanten Aspekte zur Vermeidung von Fremd- und Eigengefährdung zu beachten und gleichzeitig eine lebensfreundliche bauliche Gestaltung vorzuhalten.

Prüfungsinhalte sind:

- Besichtigung der jeweiligen Stationen,
- der Therapieräume und
- weitere für die Unterbringung bedeutender Gebäudeteile einschl. Außenanlagen,
- Gespräch mit Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern und Patientinnen und Patienten.

8. Prüfverfahren

Es erfolgen regelmäßige umfassende Begehungen mindestens einmal jährlich im Abstand von längstens 12 Monaten. Es sollen unangemeldete Begehungen erfolgen. Darüber hinaus erfolgen anlassbezogene Prüfungen bei entsprechendem Erfordernis bzw. entsprechend der Problemlage.

Am Ende jeder Prüfung erfolgt eine Schlussbesprechung mit den Verantwortlichen der Klinik/Klinikabteilung. Es wird ein schriftlicher Prüfbericht erstellt und der Klinik/ Klinikabteilung zugeleitet. Der Prüfbericht wird dem Land SH zugeleitet oder vom Land angefordert werden.

Die Klinik/Klinikabteilung legt jährlich einen Bericht mit Daten zur Statistik, insbesondere über Anzahl der Unterbringungen, Dauer der Unterbringungen und Angaben über Verlängerungen, Besonderheiten wie Entweichungen und zu grundrechtsrelevanten Eingriffen wie z.B. zur Zwangsbehandlung und der Anwendung besonderer Sicherungsmaßnahmen sowie Hinweise auf wesentliche Veränderungen der Arbeitsabläufe in den Kliniken/ Klinikabteilungen vor.

9. Vorgehen bei Beanstandungen

Beanstandungen – insbesondere sofort abzustellende Mängel - werden in der Schlussbesprechung erörtert, dabei werden auch Fristen festgelegt, innerhalb derer Mängel zu beseitigen sind. Alle festgestellten Beanstandungen werden im Prüfbericht festgehalten. Mit Zustellung des Prüfberichtes werden der Klinik bei Beanstandungen Fristen zur Beseitigung der Mängel aufgegeben. Es erfolgen in geeigneter Weise zeitnahe Überprüfungen.

10. Abschließende Betrachtung

Sollten sich die Einrichtungen den Weisungen – auf Dauer – entziehen wollen, stellt sich die grundsätzliche Frage der Zuverlässigkeit und der Eignung dieses Trägers für den Aufgabenvollzug nach dem PsychKG und damit die Frage des Widerrufs der Beleihung.