

Drogenkonsumraum in München als Modellprojekt

Antrag Nr. 14-20 / A 04136 von Herrn StR Prof. Dr. Hans Theiss, Herrn StR Manuel Pretzl
vom 01.06.2018, eingegangen am 01.06.2018

Sitzungsvorlage Nr. 14-20 / V 12149

1 Anlage

Beschluss des Gesundheitsausschusses vom 27.09.2018 (VB) Öffentliche Sitzung

I. Vortrag der Referentin

Mit anliegendem Antrag wird die Landeshauptstadt München aufgefordert, die Erlaubnis für den Betrieb einer medizinischen Ambulanz nach § 10a Betäubungsmittelgesetz („Erlaubnis für den Betrieb von Drogenkonsumräumen“) durch die oberste Landesbehörde zu beantragen. Zuvor sind die Voraussetzungen für die Erteilung einer solchen Erlaubnis durch die Bayerische Staatsregierung in einer Rechtsverordnung zu regeln.

Die Ambulanz soll in Trägerschaft einer der Universitätskliniken in enger Kooperation mit dem Referat für Gesundheit und Umwelt im Rahmen eines dreijährigen Modellprojekts drogenabhängige Menschen mit hochriskantem Konsummuster durch ein niederschwelliges gesundheitliches und psychosoziales Versorgungsangebot erreichen sowie die Belastung des öffentlichen Raums im Zusammenhang mit Drogenkonsum reduzieren. In der Ambulanz sollen allgemeinmedizinisch-internistische und psychiatrisch-suchtmedizinische Sprechstunden angeboten werden, durch in der Notfallversorgung geschultes Personal würden Drogennotfälle in der Ambulanz bewältigt werden können. Die Ambulanz soll in Kliniknähe eingerichtet werden, wobei die Sicherheit und die Verhinderung von Straftaten durch eine stringente Hausordnung sowie eine Kooperationsvereinbarung mit den Sicherheitsbehörden gewährleistet werden soll.

Aus Sicht des Referats für Gesundheit und Umwelt wird mit diesem Antrag ein dringendes Versorgungsproblem aufgegriffen und eine zukunftsweisende Perspektive für die Versorgung schwerkranker Menschen aufgezeigt.

1. Ausgangssituation

Drogenabhängige Menschen konsumieren immer häufiger polytoxikoman, kombinieren also drei oder mehr verschiedene Substanzen oft wahllos miteinander. Dies birgt erhebliche gesundheitliche Risiken, die für die Konsumierenden wie für die Suchtmedizin und Suchthilfe nicht mehr einzuschätzen sind. Einrichtungen der Suchthilfe in München beobachten einen zunehmend verschlechterten Gesundheitszustand bei intravenös konsumierenden Drogenabhängigen, insbesondere durch Venen- und Hauterkrankungen sowie Wundinfektionen. Auch die psychische Verfassung ist durch den wahllosen Konsum psychoaktiver Substanzen häufig schwer beeinträchtigt. Die Analyse der Drogentodesfälle der letzten Jahre zeigt überwiegend einen polytoxikomanen Konsum der Verstorbenen als wahrscheinlichste Ursache für ihren Tod. Ebenso ist der Konsum in privaten Räumen aus Angst vor der Strafverfolgung ein wichtiger Grund für fehlende Notfallversorgung bei Überdosierungen.

Gleichzeitig gelingt es drogenabhängigen Menschen trotz schwerer gesundheitlicher Belastungen oftmals nicht, angemessenen Zugang zu medizinischer Versorgung zu finden. Oft fehlt die adäquate Wahrnehmung und Bewertung der eigenen Gesundheitsstörungen. Scham, Vermeidungsverhalten und Befürchtungen aufgrund der Illegalität des Drogenerwerbs erschweren den Zugang zusätzlich. Nicht zuletzt behindern Unsicherheiten oder Vorbehalte von Ärztinnen und Ärzten gegenüber drogenabhängigen Menschen den Zugang. Körperliche wie psychische Erkrankungen werden daher oft nicht rechtzeitig behandelt und medizinische Hilfe wird erst dann gesucht, wenn die Erkrankung bereits weit fortgeschritten ist. Der Zugang zu medizinischer Versorgung muss deshalb für diese Patientengruppe so niederschwellig wie möglich gestaltet werden.

Mit der zunehmenden Verbreitung von sog. „neuen psychoaktiven Substanzen“ (NPS) unter drogenabhängigen Menschen ist in den letzten Jahren eine zusätzliche Hochrisikogruppe entstanden, die in hohem Maße in ihrer körperlichen wie psychischen Gesundheit gefährdet ist. Fachkräfte der Suchthilfe beschreiben polytox konsumierende mit zusätzlichem NPS-Gebrauch als sehr getrieben, häufig impulsiv und aggressiv, dabei kaum ansprechbar für psychosoziale Interventionen. Gleichzeitig sind NPS-Konsumierende noch weitgehend therapeutisch unerreicht, ihre Konsummotive und -muster sowie deren Auswirkungen zu wenig bekannt. Der intravenöse Gebrauch von NPS ist im bundesweiten Vergleich hauptsächlich in Bayern verbreitet, wobei diese gefährliche Konsumform in München besonders häufig vorkommt.

Nachdem in München die Anzahl der Todesfälle in Zusammenhang mit Drogenkonsum in den Jahren zwischen 2011 und 2015 stark angestiegen war, konnte

in den vergangenen beiden Jahren ein Rückgang beobachtet werden. Diese Entwicklung lässt sich nicht auf eine einzelne Ursache zurückführen, vielmehr spielen verschiedene Faktoren eine Rolle, deren Zusammenwirken nur schwer zu erfassen ist. Erfahrungsgemäß kommt es bei der Zahl der Drogentodesfälle zu Schwankungen, weshalb zu erwarten ist, dass es in Zukunft wieder zu einem Anstieg kommen wird.

2. Modellprojekt einer medizinischen Ambulanz für drogenabhängige Menschen

Um diesen Herausforderungen zu begegnen wird vorgeschlagen, ein Modellprojekt für eine medizinische Ambulanz mit Konsummöglichkeit durchzuführen. Im Rahmen des Modellprojekts kann wissenschaftlich erforscht werden, ob die Möglichkeit eines begleiteten Drogenkonsums in einer Einrichtung – gemäß den Vorgaben des Betäubungsmittelgesetzes für Drogenkonsumräume – geeignet ist, die Zielgruppe der hochriskant konsumierenden Menschen zu erreichen, ihre Konsummuster zu beeinflussen und sie einer medizinischen Behandlung ihrer Konsumfolgestörungen sowie weiterer begleitender körperlicher wie psychischer Erkrankungen zuzuführen. Die Zielsetzung der vorgeschlagenen Ambulanz geht somit deutlich über die der herkömmlichen Drogenkonsumräume hinaus und verfolgt neben der Verhinderung von Todesfällen das Ziel einer ganzheitlichen Herangehensweise an die körperliche und psychische Gesundheit sowie die psychosoziale Lebenssituation der Nutzerinnen und Nutzer. Sie können über die medizinische Erst-Versorgung in der Ambulanz gesundheitlich stabilisiert und an eine langfristige medizinische Versorgung sowie an psychosoziale und suchtherapeutische Angebote herangeführt werden.

Das Modellprojekt schafft darüber hinaus die Möglichkeit, im Kontakt, in der Begleitung und Behandlung der Zielgruppe wesentliche Fragestellungen zu Konsummotiven, Konsummustern, Gesundheitsverhalten und Lebensführung zu beforschen. Diese wissenschaftliche Begleitung wird wichtige Erkenntnisse zur Erweiterung und Modifizierung der bestehenden Angebote der Suchtmedizin und der Suchthilfe hervorbringen. Diese können dazu beitragen, die Ursachen für die hohe Mortalität und erhebliche gesundheitliche Belastung der Zielgruppe schwerkranker drogenabhängiger Menschen besser zu verstehen und zu verändern.

Durch das Modellprojekt werden somit folgende präventive, therapeutische sowie wissenschaftliche Ziele verfolgt:

1. Verbesserung der Erreichbarkeit hochriskant Konsumierender,
2. Verbesserung der medizinischen und psychosozialen Versorgung von Hochrisikopersonen,
3. Motivationsförderung durch Gesundheitsfürsorge, psychosoziale Unterstützung und Psychoedukation,
4. Beschreibung der Risikogruppe der nicht erreichten bzw. mit den herkömmlichen Angeboten nicht behandelbaren drogenabhängigen Menschen in München und

5. Erfassung der Konsummuster und Reduktion gefährlichen Konsums.

Um den Personenkreis und die Behandlungsziele zu erreichen, muss in der Ambulanz die Möglichkeit bestehen, mitgebrachte Betäubungsmittel unter Aufsicht einzunehmen. Nur dadurch ist zu erwarten, dass die Ambulanz auch von drogenabhängigen Menschen aufgesucht wird, die herkömmliche Einrichtungen der medizinischen Versorgung und der Suchthilfe bisher kaum in Anspruch nehmen.

Nach den Erfahrungen mit entsprechenden Einrichtungen in anderen Großstädten kann davon ausgegangen werden, dass von der Ambulanz auch positive Auswirkungen auf den öffentlichen Raum ausgehen werden. In der Umgebung von Treffpunkten drogenabhängiger Menschen kommt es immer wieder zu Spritzenfunden durch die Anwohnerschaft, wenn an versteckten Orten wie Kelleraufgängen und Tiefgaragen Drogen konsumiert und die verwendeten Spritzen und Utensilien danach liegen gelassen werden. Erfahrungen aus anderen Städten zeigen, dass eine Ambulanz in der Nähe solcher Treffpunkte die Belastung des Umfelds durch Spritzenfunde deutlich verringert.

Um die vorgesehene medizinische Versorgung und wissenschaftliche Forschung im Rahmen eines Modellprojekts sicherzustellen, ist der Betrieb der Ambulanz bevorzugt durch eine der Universitätskliniken in München vorzusehen. So kann ein interdisziplinäres Vorgehen in der Behandlung ebenso sichergestellt werden wie die wissenschaftliche Auswertung des Gesundheitsstatus der Nutzerinnen und Nutzer. Ebenso ist die wissenschaftliche Erfassung und Bewertung der Möglichkeiten, hochriskant Konsumierende für eine Veränderung ihres Konsumverhaltens und langfristige Gesundheitsvorsorge sowie eine suchtherapeutische Behandlung zu gewinnen, vorzusehen.

Es wird vorgeschlagen, dass das Referat für Gesundheit und Umwelt ein Grobkonzept für die Realisierung der beantragten Ambulanz und des wissenschaftlichen Modellprojekts entwickelt. Die Landeshauptstadt München würde bei der Realisierung des Vorhabens als Kostenträger für das Modellprojekt und die Ambulanz fungieren, sofern die medizinische Behandlung nicht Leistung der Krankenversicherung wäre. Das Grobkonzept bildet die Grundlage für erste Sondierungsgespräche mit den Universitätskliniken als mögliche Trägerinnen für den Betrieb der Ambulanz und deren wissenschaftliche Evaluierung. Ist ein Klinikträger bereit, die Ambulanz zu betreiben und die wissenschaftliche Forschung zu leisten, ist durch diesen eine Betriebsgenehmigung bei der obersten Landesbehörde zu beantragen. Dieser Antrag muss bereits viele Details zur organisatorischen und fachlichen Ausgestaltung der Ambulanz beinhalten.

3. Erlass einer Rechtsverordnung

Da in der Ambulanz die Möglichkeit bestehen muss, mitgebrachte Betäubungsmittel unter Aufsicht einzunehmen, stellt diese Einrichtung einen Drogenkonsumraum nach § 10a BtMG dar. Dafür ist eine Erlaubnis der zuständigen obersten Landesbehörde erforderlich, in Bayern also des Bayerischen Staatsministeriums für Gesundheit und Pflege. Die Voraussetzung für das Erlaubnisverfahren ist eine Verordnung der zuständigen Landesregierung nach Maßgabe des § 10a Abs. 2 BtMG. Für Bayern liegt eine solche Rechtsverordnung bislang nicht vor.

In der Vergangenheit gab es wiederholt Initiativen aus der Politik, den Kommunen und der Wohlfahrtspflege, die sich bei der Bayerischen Staatsregierung dafür eingesetzt haben, die Grundlagen für die Einrichtung von Drogenkonsumräumen zu schaffen. Zuletzt hat sich im Jahr 2016 der Bayerische Bezirkstag für den Erlass einer Rechtsverordnung eingesetzt, um den bayerischen Kommunen mit entsprechendem Bedarf dieses Angebot zu ermöglichen.

Um die Voraussetzungen für das Modellprojekt zu schaffen, ist es erforderlich, dass die Bayerische Staatsregierung im Vorfeld die für das Erlaubnisverfahren nötige Rechtsverordnung erlässt. Der Umsetzung muss daher die Initiative des Oberbürgermeisters vorausgehen, sich bei der Bayerischen Staatsregierung für den Erlass einer Rechtsverordnung einzusetzen, die die Voraussetzungen für die Erteilung einer Erlaubnis für den Betrieb von Drogenkonsumräumen regelt. Um die Behandlungs- und Forschungsziele des Modellprojekts zu erreichen, müsste in der Rechtsverordnung der Nutzerkreis konkret festgelegt werden. Dieser müsste auch Patientinnen und Patienten in Substitutionsbehandlung und den Konsum eines breiten Spektrums psychoaktiver Substanzen unter Einschluss von neuen psychoaktiven Substanzen umfassen.

Anhörung des Bezirksausschusses

In dieser Beratungsangelegenheit ist die Anhörung des Bezirksausschusses nicht vorgesehen (vgl. Anlage 1 der BA-Satzung).

Die Korreferentin des Referates für Gesundheit und Umwelt, Frau Stadträtin Sabine Krieger, der zuständige Verwaltungsbeirat, Herr Stadtrat Dr. Ingo Mittermaier, sowie die Stadtkämmerei haben einen Abdruck der Vorlage erhalten.

II. Antrag der Referentin

1. Das Referat für Gesundheit und Umwelt wird beauftragt, ein Konzept für das im Vortrag der Referentin dargestellte Modellprojekt einer medizinischen Ambulanz mit Erlaubnis zum Konsum von Betäubungsmitteln und die dargestellte wissenschaftliche Forschung zu erarbeiten und dem Stadtrat zur Entscheidung vorzulegen.
2. Das Referat für Gesundheit und Umwelt wird beauftragt, Sondierungsgespräche mit möglichen Trägern für die Ambulanz zu führen.
3. Der Oberbürgermeister setzt sich bei der Bayerischen Staatsregierung für den Erlass einer Rechtsverordnung nach Maßgabe des § 10a Abs. 2 BtMG ein, die die Voraussetzungen für die Erteilung einer Erlaubnis für den Betrieb von Drogenkonsumräumen regelt.
4. Der Antrag Nr. 14-20 / A 04136 bleibt aufgegriffen, der Stadtrat wird bis Ende 2019 mit dem Konzept für das Modellprojekt und dem weiteren Bearbeitungsstand befasst.
5. Dieser Beschluss unterliegt nicht der Beschlussvollzugskontrolle.

III. Beschluss

nach Antrag.

Die endgültige Entscheidung in dieser Angelegenheit bleibt der Vollversammlung des Stadtrates vorbehalten.

Der Stadtrat der Landeshauptstadt München

Der Vorsitzende

Die Referentin

Ober-/Bürgermeister

Stephanie Jacobs
Berufsmäßige Stadträtin

- IV. Abdruck von I. mit III. (Beglaubigungen)
über das Direktorium HA II/V - Stadtratsprotokolle
an das Revisionsamt
an die Stadtkämmerei
an das Direktorium – Dokumentationsstelle
an das Referat für Gesundheit und Umwelt RGU-RL-RB-SB

- V. Wv Referat für Gesundheit und Umwelt RGU-RL-RB-SB
zur weiteren Veranlassung (Archivierung, Hinweis-Mail).