



## Antwort des Staatsrats auf einen parlamentarischen Vorstoss

Anfrage Ganioz Xavier / Gasser Benjamin

2017-CE-292

### Psychiatrisches Spital Marsens: keine Behandlungspläne

#### I. Anfrage

Seit 2013 (Inkrafttreten neues Erwachsenenschutzrecht) verlangt das Schweizerische Zivilgesetzbuch (ZGB) für jede Behandlung, die ohne Zustimmung der fürsorgerisch untergebrachten Person erfolgt, einen schriftlichen Behandlungsplan, der gemeinsam mit der betroffenen Person oder ihrer Vertrauensperson erstellt wird (Art. 433 und 434 ZGB).

Bei der Erstellung des Behandlungsplans informiert die Ärztin oder der Arzt die betroffene Person oder deren Vertrauensperson über alle Umstände, die im Hinblick auf die in Aussicht genommenen medizinischen Massnahmen wesentlich sind, soll heissen: über Gründe, Zweck, Art, Modalitäten, Risiken und Nebenwirkungen, über Folgen eines Unterlassens der Behandlung sowie über allfällige alternative Behandlungsmöglichkeiten. Wird nämlich der Behandlungsplan schlussendlich gegen den Willen der betroffenen Person umgesetzt, so ist er ihr zumindest bekannt und wurde ihr und ihrer Vertrauensperson per Entscheid schriftlich mitgeteilt. Dieser Entscheid kann von der betroffenen Person oder einer ihr nahestehenden Person gerichtlich angefochten werden (Art. 439 ZGB).

Laut Pro Mente Sana Romandie (<http://www.promentesana.org/>) beklagen sich Patientinnen und Patienten über Behandlungen, in die sie nicht eingewilligt haben und über die sie nicht informiert worden sind. Die Vertrauenspersonen, oftmals Angehörige, behaupten ihrerseits, nicht über ihr Recht punkto Mitarbeit an der Erstellung des Behandlungsplans informiert worden zu sein. Dadurch wären die Patientinnen und Patienten wie auch ihre Angehörigen sachlich nicht in der Lage, bei Ablehnung einer Behandlung ohne Zustimmung das Gericht anzurufen.

Diese empirischen Informationen bestätigt auch die Nationale Kommission zur Verhütung von Folter (NKVF, <https://www.nkvf.admin.ch/nkvf/de/home.html>). Sie hat in ihrem Tätigkeitsbericht 2016 festgestellt, dass die gesetzlich vorgeschriebenen Behandlungspläne in den von ihr besuchten Einrichtungen systematisch fehlten (S. 47 Tätigkeitsbericht NKVF). Auch Einrichtungen im Kanton Freiburg wurden besucht (S. 30 Tätigkeitsbericht NKVF).

Die NKVF legt den Einrichtungen dringend nahe, diese Mängel zu beheben und die Behandlungspläne möglichst unmittelbar nach Eintritt der Patientinnen und Patienten zu erstellen.

Per Schreiben vom 18. Juli 2017 hat Pro Mente Sana Romandie den Kantonsarzt gefragt, welche Massnahmen er zu treffen gedenke, um sicherzustellen, dass systematisch Behandlungspläne erstellt werden; dieses Schreiben blieb unbeantwortet.

Das Fehlen des Behandlungsplans verstösst nicht nur gegen das ZGB. Es verstösst auch gegen Artikel 12 Abs. 4 des Übereinkommens über die Rechte von Menschen mit Behinderungen (Behindertenrechtskonvention – BRK, SR 0.109), in Kraft getreten für die Schweiz am

15. Mai 2014. Die BRK verlangt, dass bei einem Verlust der Rechts- und Handlungsfähigkeit die Rechte, der Wille und die Präferenzen der betroffenen Person geachtet werden. Wird der Behandlungsplan in Absprache mit der betroffenen Person und ihrer Vertrauensperson erstellt, kann das ärztliche Team den Willen und die Präferenzen der Patientin oder des Patienten in Erfahrung bringen.

Des Weiteren verlangt Artikel 16 Abs. 3 BRK von den Vertragsstaaten, dass alle Einrichtungen für Menschen mit Behinderungen von unabhängigen Behörden überwacht werden. Derzeit existiert in unserem Kanton keine derartige Überwachung. In der Tat ist die Kommission für die Aufsicht über die Berufe des Gesundheitswesens und die Wahrung der Patientenrechte nicht zuständig, regelmässig unangekündigte Besuche im psychiatrischen Spital durchzuführen, um zu überprüfen, ob die Bestimmungen des ZGB in Bezug auf die Patientinnen und Patienten eingehalten werden (vgl. Art. 17 Gesundheitsgesetz – GesG, SGF 821.0.1, und Verordnung über die Kommission für die Aufsicht über die Berufe des Gesundheitswesens und die Wahrung der Patientenrechte, SGF 821.0.16). Somit wäre es angebracht, eine Behörde zur Erfüllung dieses Auftrags zu schaffen. Diese bestünde aus verschiedenen zuständigen Akteurinnen und Akteuren, darunter selbstverständlich Vertreterinnen und Vertreter der Patientinnen und Patienten, und würde von einer Person präsiert, deren Kompetenz in Sachen Wahrung der Menschenrechte breit anerkannt ist.

Klar ist, dass es nicht ausreicht abzuwarten, bis sich das Problem von selbst löst. Es ist zwar lobenswert, eine historische Untersuchung über Arzneimittelversuche, die in den 50er- und 60er-Jahren ohne Zustimmung der Patientinnen und Patienten durchgeführt wurden, zu veranlassen (<https://www.rts.ch/info/suisse/8342842-plus-d-un-millier-de-patients-de-la-clinique-de-marsens-ont-servi-de-cobayes-a-sandoz.html>), hingegen ist es dringend notwendig, unverzüglich die Mittel zur Einhaltung des geltenden Rechts bereitzustellen.

Wir stellen dem Staatsrat daher die folgenden Fragen:

1. Plant der Staatsrat Richtlinien zu erlassen, um zu gewährleisten, dass die Behandlungspläne in Übereinstimmung mit dem ZGB erstellt werden und die Vertrauenspersonen über ihr Recht, an der Erstellung dieser Pläne teilzunehmen, informiert werden, um die Forderungen der NKVF zu erfüllen?
2. Plant der Staatsrat, eine Behörde zur effektiven Aufsicht über die Patientenrechte einzusetzen, um die Forderungen der BRK zu erfüllen?

*12. Dezember 2017*

## **II. Antwort des Staatsrats**

Einführend ist darauf hinzuweisen, dass psychiatrische Spitäler die schwierige Aufgabe haben, Personen aufzunehmen, die oftmals in einem äusserst fragilen psychischen Zustand sind, die für sich selbst und/oder für andere eine Gefahr darstellen können und deshalb fürsorglich untergebracht werden müssen. Diese Personen sind zeitweise nicht mehr in der Lage, die richtigen Entscheidungen für ihre Gesundheit zu treffen. Angesichts dieses Aspekts der Gefahr, die von der psychischen Erkrankung ausgeht, kommt den psychiatrischen Spitälern die Funktion eines Garanten der sozialen Ordnung zu. Gleichzeitig müssen sie die Wahrung der Patientenrechte garantieren. Dies bedeutet, dass die psychiatrischen Spitäler zwischen geschlossener und offener Anstalt eine

individuell zugeschnittene Antworten für jede einzelne Patientin und jeden einzelnen Patienten finden müssen.

Am 5. und 6. Dezember 2016 hat die Nationale Kommission zur Verhütung von Folter (NKVF) dem stationären Behandlungszentrum Marsens einen Besuch abgestattet. Dabei hat sie die Situation der Personen geprüft, gegen die eine freiheitseinschränkende Massnahme getroffen wurde, insbesondere die Situation der fürsorgerisch untergebrachten Personen im Sinne von Artikel 426ff. des Schweizerischen Zivilgesetzbuchs (ZGB).

Die NKVF wollte die Infrastruktur sowie den ordnungsgemässen Vollzug der fürsorgerischen Unterbringungen (namentlich das Verfahren und die Modalitäten bei einer Behandlung ohne Zustimmung) und der bewegungseinschränkende Massnahmen überprüfen. Des Weiteren hat sie die Qualität der somatischen und psychiatrischen Pflege, den Zugang zu den soziotherapeutischen Aktivitäten sowie die Aspekte im Zusammenhang mit der Sicherheit der Patientinnen und Patienten untersucht.

Die NKVF hat festgestellt, dass die Infrastruktur gut ist, die somatische und die psychiatrische Pflege von guter Qualität sind und das Personal sehr engagiert und hilfsbereit ist. Die Behandlungen ohne Zustimmung wurden den Patientinnen und Patienten systematisch präsentiert und mit ihnen besprochen. Auch waren diese Behandlungen umfassend im elektronischen Patientendossier dokumentiert. Trotzdem hat die NKVF der Direktion des Freiburger Netzwerks für psychische Gesundheit (FNPG) empfohlen, ihre Praxis den formalen Anforderungen anzupassen, will heissen: Ausarbeitung eines schriftlichen, individualisierten und anpassbaren Behandlungsplans unmittelbar nach Eintritt der Person, welcher der betroffenen Person oder ihrer Vertrauensperson zur Zustimmung unterbreitet wird. Am 12. Juni 2017 ist die NKVF nach Marsens zurückgekehrt, um den Inhalt des zukünftigen Berichts zu präsentieren. Bei dieser Gelegenheit hat sie mit Befriedigung festgestellt, dass sofortige Massnahmen im Hinblick auf eine Anpassung an die gesetzlichen Anforderungen umgesetzt worden sind.

Die NKVF hat ausserdem festgestellt, dass alle Formen von Zwangsmassnahmen oder Massnahmen zur Einschränkung der Freiheit von den medizinischen Direktionen des FNPG sehr aufmerksam geprüft werden und dass mehrere Verfahren implementiert wurden, um die Anwendung von Zwangsmassnahmen zu reduzieren. Des Weiteren absolviert jede neu beim FNPG angestellte Person, die Kontakt mit den Patientinnen und Patienten haben wird, eine Schulung zu den medizinrechtlichen Aspekten der therapeutischen Betreuung, darunter das Thema Patientenrechte. Die Pflorgeteams sind Patientinnen und Patienten und ihren Vertrauenspersonen gerne behilflich, wenn sie den Rechtsweg gegen eine fürsorgerische Unterbringung oder andere Zwangsmassnahmen beschreiten möchten. Im FNPG gibt es überdies drei Koordinatorinnen für Patientenrechte; ihre Aufgabe ist es, Patientinnen und Patienten oder ihren Angehörigen beizustehen, sie zu beraten und den Dialog mit den Pflegenden zu fördern. Das FNPG verfügt zudem über eine Beschwerdekommision, welche die Beschwerden der Patientinnen und Patienten oder ihres Umfelds begutachtet und über das weitere Vorgehen befindet.

Ferner hat das Kantonsarztamt (KAA) vorgesehen, dem stationären Behandlungszentrum von Marsens im Laufe 2018 einen Besuch abzustatten, um sich zu vergewissern, dass der Behandlungsplan systematisch mit den Patientinnen und Patienten erarbeitet und diesen mitgeteilt wird; übrigens hat es darauf auch in seiner Antwort vom Dezember 2017 an Pro Mente Sana Romandie hingewiesen.

Angesichts dieser Feststellungen und Überlegungen kann der Staatsrat die Fragen wie folgt beantworten:

1. *Plant der Staatsrat Richtlinien zu erlassen, um zu gewährleisten, dass die Behandlungspläne in Übereinstimmung mit dem ZGB erstellt werden und die Vertrauenspersonen über ihr Recht, an der Erstellung dieser Pläne teilzunehmen, informiert werden, um die Forderungen der NKVF zu erfüllen?*

Die Bestimmungen des ZGB zur fürsorgerischen Unterbringung sind klar und umfassend. Darüber hinaus untermauert das Gesundheitsgesetz (GesG) das Bundesrecht, indem es detaillierte Modalitäten für die Betreuung im Falle von Zwangsmassnahmen festlegt (Art. 54 GesG); auch sieht das GesG für Patientinnen und Patienten die Möglichkeit vor, eine Vertrauensperson beizuziehen, Patientenverfügungen zu erlassen oder Beschwerde gegen verschiedene Entscheide, die gegen ihren Willen getroffen wurden, einzureichen (Art. 49 bis 55 GesG).

Der Staatsrat hält fest, dass Behandlungen ohne Zustimmung den Patientinnen und Patienten schon immer vorgelegt, mit ihnen besprochen und umfassend im elektronischen Patientendossier dokumentiert wurden. Gestützt auf die Empfehlungen der NKVF haben die medizinischen Direktionen des FNPG ihre Praxis mittlerweile den formalen Anforderungen angepasst und erarbeiten nunmehr unmittelbar nach Eintritt systematisch schriftliche, individualisierte und modulare Behandlungspläne, welche den betroffenen Personen oder ihren Vertrauenspersonen zur Zustimmung unterbreitet werden. Der Staatsrat hat somit nicht die Absicht, zusätzliche Richtlinien in diesem Bereich zu erlassen.

2. *Plant der Staatsrat, eine Behörde zur effektiven Aufsicht über die Patientenrechte einzusetzen, um die Forderungen der BRK zu erfüllen?*

Vorab ist festzuhalten, dass die psychiatrischen Spitäler keine Einrichtungen für Menschen mit Behinderung im Sinne der BRK sind, deren Aufsicht von Artikel 16 Abs. 3 BRK geregelt ist. Was die Aufsicht über diese Einrichtungen betrifft, so hat die Direktion für Gesundheit und Soziales (GSD), handelnd durch das Sozialvorsorgeamt (SVA), das Dispositiv, mit dem kontrolliert werden kann, ob die angebotenen Leistungen den Kompetenzen und den Bedürfnissen der Menschen mit Behinderungen entsprechen, verstärkt. Diese Kontrollen werden im Rahmen der Besuche der Institutionen durchgeführt, bei denen Unterlagen analysiert und Beobachtungen vor Ort angestellt werden sowie im Sinne einer partnerschaftlichen Zusammenarbeit Gespräche mit verschiedenen Intervenierenden, den Verantwortlichen und der Leitung stattfinden.

Des Weiteren werden bis Ende 2018 in allen sonder- und sozialpädagogischen Institutionen neue Qualitätsnormen für Leistungen, aber auch für Leitung und Organisation eingeführt (vgl. Antwort des Staatsrats auf die Anfrage 2018-CE-40 Nicolas Repond / Benoît Rey: Situation in der Institution Clos Fleuri und Politik der Betreuung von Menschen mit Behinderungen, Punkt 6).

Die Aufsicht über die Institutionen des Gesundheitswesens, vorliegend das FNPG, obliegt ebenfalls der GSD, wie in Artikel 124ff. GesG vorgesehen. Dazu verfügt sie namentlich über die Kommission für die Aufsicht über die Berufe des Gesundheitswesens und die Wahrung der Patientenrechte (Aufsichtskommission) und das KAA.

Im Rahmen ihrer Kompetenzen sind diese Organe dazu befugt, die Institutionen des Gesundheitswesens zu inspizieren und der GSD wenn nötig Korrekturmassnahmen vorzuschlagen. Übrigens können sich Patientinnen und Patienten auch direkt an die Aufsichtskommission wenden (Art. 127a Abs. 3 GesG).

Der Staatsrat hat somit nicht vor, ein weiteres Organ zu schaffen, das in den Institutionen des Gesundheitswesens intervenieren könnte.

*23. Mai 2018*