Verein für Menschenrechte
in Liechtenstein VMR

An das
Ministerium für Gesellschaft
Regierungsgebäude
9490 Vaduz
Liechtenstein

Vaduz, 31. August 2020

Vernehmlassungsbericht der Regierung betreffend die Abänderung des Sozialhilfegesetzes (Fürsorgerische Unterbringung und Heimaufenthalt)

Sehr geehrter Herr Regierungsrat

Vielen Dank für die Einladung zur Teilnahme an der Vernehmlassung betreffend die Abänderung des Sozialhilfegesetzes. Der Verein für Menschenrechte (VMR) begrüsst die Ergänzungen betreffend die fürsorgerische Unterbringung und betreffend Aufenthalt in Wohn- und Pflegeeinrichtungen.

Allgemeine Bemerkungen

Bei den in den zusätzlichen Hauptstücken geregelten Bereichen der fürsorgerischen Unterbringung und der Bewegungseinschränkung handelt es sich um sehr sensible Eingriffe in das Grundrecht auf persönliche Freiheit. Eine klare und ausführliche gesetzliche (Neu-) Regelung, welche dem Verhältnismässigkeitsgrundsatz entspricht, ist daher sehr zu begrüssen und darüber hinaus notwendig für die angestrebte Ratifikation der UN-Behindertenrechts-konvention. Das diesbezüglich verfasste Fachgutachten kommt denn auch zum Schluss, dass bei den - teilweise auf interne Richtlinien einzelner Anstalten basierenden - bewegungsbeschränkenden Massnahmen das staatliche Rechtsschutzverfahren fehlt. Mit dieser gesetzlichen Regelung können die angeordneten Massnahmen zur Bewegungsbeschränkung rechtlich angefochten werden, was die Rechte der betroffenen Person stärkt.

Der VMR anerkennt und befürwortet den im Gesetzesvorschlag verfolgten Ansatz der gelindesten Massnahme bei Bewegungsbeschränkungen sowie einer möglichst restriktiven Anwendung und sehr klaren Qualifizierung von Bedingungen für die fürsorgerische Unterbringung. Der VMR anerkennt und betont die Notwendigkeit einer umfassenden Information der Betroffenen und gegebenenfalls ihrer gesetzlichen Vertreter/innen und Vertrauenspersonen über die Ursache, den Sinn, die Art sowie die Dauer des angeordneten

Werdenbergerweg 20 | LI 9490 Vaduz | Liechtenstein
T +423 230 22 40 | info@vmr.li | www.menschenrechte.li

Eingriffs in die persönliche Freiheit. Dass diese persönlichen Informationen mit der neuen Regelung nun nicht mehr an Regierung und Wohngemeinde ergehen, ist im Sinn des Rechts auf Privatsphäre höchst begrüssenswert. Schliesslich anerkennt der VMR die regelmässige Evaluierung des Eingriffs mit dem Ziel, diesen möglichst zurückhaltend anzuwenden und rasch möglichst wieder aufzuheben als wichtige Schutzmassnahme für das Recht auf persönliche Freiheit.

In den allgemeinen Ausführungen 2.1 zur Vorlage wird statuiert, dass in die persönliche Freiheit nur eingegriffen werden darf, wenn dies im Gesetz hinreichend klar geregelt ist, im öffentlichen Interesse liegt und dem Verhältnismässigkeitsgrundsatz entspricht. Bei der psychiatrischen Einweisung sind die Voraussetzungen und die Kontrollinstanzen in der Vorlage ausführlich dargestellt. Zum Eintritt bzw. Aufenthalt in Wohn- und Pflegeheime hingegen enthält die Vorlage keine vergleichbaren Bestimmungen. Auch wenn beim Eintritt und Aufenthalt in Wohn- und Pflegeheimen grundsätzlich von der Freiwilligkeit ausgegangen wird, sind gerade bei zunehmender Betagtheit Fragen der Selbstbestimmung und damit des Eingriffs in die persönliche Freiheit relevant. Wie kann garantiert werden, dass – auch bei psychischer oder geistiger Einschränkung – die grösstmögliche Autonomie gewährt wird? Wie wird dies beispielsweise in der Schweiz geregelt?

Freiheitsentziehende Massnahmen bei ausschliesslicher Fremdgefährdung

Das im Zusammenhang mit Art. 11 Abs. 2 auf S. 24 VNB zitierte Verfahren 1760/15 des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte vom 30. April 2019 hält fest, dass «freiheitsentziehende Massnahmen gegen psychisch gestörte oder geistig behinderte Personen wegen Fremdgefährdung ergriffen werden können, vorausgesetzt, es bestehe wegen des Zustands des Betroffenen ein bedeutendes Risiko ("significant risk"; "risque réel"), dass dieser Dritten einen erheblichen Schaden ("serious harm"; "dommage grave") zufügen könnte; diese Bedingungen müssen klar im Gesetz vorgesehen sein.» (T.B. c. Schweiz von 2019) Wenn jemand einzig wegen Fremdgefährdung zwangseingewiesen wird – das ist die wichtige Botschaft des EGMR – dann muss dies klar gesetzlich geregelt sein. Allgemein gehaltene Gefährdungspotentiale genügen nicht. Die Fremdgefährdung muss zudem ein hohes Gefahrenpotential aufweisen. Eine solche Qualifikation fehlt im Gesetzesvorschlag. Damit ist sie nicht konform mit der EGMR-Rechtsprechung. Der VMR empfiehlt dringend, Art. 11 Abs. 2 sinngemäss folgendermassen zu ergänzen: «Die Belastung und der Schutz von Angehörigen und Dritten sind zu berücksichtigen. Eine Unterbringung bei ausschliesslicher Fremdgefährdung ist dann zulässig, wenn ein bedeutendes Risiko besteht, dass die betroffene Person Dritten einen erheblichen Schaden zufügen könnte.»

Fürsorgerische Unterbringung bei Gefahr in Verzug

Der VMR weist darauf hin, dass die Gefahr eines nichtverhältnismässigen Eingriffs in die Freiheitsrechte besonders in Notsituationen (Gefahr in Verzug) besteht. In diesen Situationen besteht meist Zeitdruck oder psychischer Stress (Eskalation) und die entscheidungstragende Person (z.B. diensthabender Arzt / diensthabende Ärztin) ist nicht zwangsläufig für eine solche Entscheidung qualifiziert. Weil rasch gehandelt werden muss, sieht das Gesetz vor, dass die «Sicherheitsschlaufen» des regulären Verfahrens umgangen werden können. Obwohl dies grundsätzlich zum Schutz der betroffenen Person geschieht, ist damit die Gefahr einer ungebührenden Verletzung ihrer Freiheitsrechte besonders hoch.
Da es in Liechtenstein keinen psychiatrischen Notfalldienst gibt, der prädestiniert wäre für die Entscheidung über eine fürsorgerische Unterbringung bei Gefahr in Verzug, empfiehlt der VMR als flankierende praxisnahe Massnahme, das Kriseninterventionsteam standardmässig in das Verfahren bei Gefahr in Verzug aufzunehmen. Es soll in allen Notsituationen beigezogen werden, die in eine fürsorgerische Unterbringung münden können, um die entscheidungstragende Person in dieser Situation fachlich zu unterstützen und allenfalls durch Deeskalation eine fürsorgerische Unterbringung abzuwenden. Das Kriseninterventionsteam ist 24 Stunden erreichbar und sieht sich dazu in der Lage, wie im informellen Gespräch mit dem VMR festgestellt wurde.

Während der Beizug des Kriseninterventionsteams unmittelbar Wirkung entfalten kann, sollen mittelfristig Strukturen für einen psychologischen Notfalldienst aufgebaut werden bzw. die Ärzteschaft für psychologische Notfälle besser qualifiziert werden. Die im VNB auf S. 29 erläuterte Möglichkeit, per Verordnung die fachlichen Anforderungen an diensthabende Ärztinnen und Ärzte zu erlassen, um diese für eine fürsorgliche Einweisung zu qualifizieren, sollte als Chance für den Aufbau entsprechender Qualifikationen genutzt werden. Mit den in einer solchen Verordnung vorgegebenen Anforderungen kann die Ärzteschaft für die – nachweislich zunehmenden – psychosozialen Probleme in unserer Gesellschaft geschult werden. Die Qualifizierung soll vergeben werden, wenn nachweisliche Fachkenntnisse für die situationsgerechte Anwendung von Instrumenten der psychosozialen Betreuung, Deeskalation und Krisenintervention vorhanden sind. Es soll davon abgesehen werden, grundsätzlich alle niedergelassenen Ärztinnen und Ärzte für die Vornahme einer fürsorgerischen Unterbringung zu autorisieren, wie das offenbar in einigen Schweizer Kantonen geschieht. Die Autorisierung aller niedergelassenen Ärztinnen und Ärzte ungeachtet ihrer Fachqualifikation ist keine zielführende Massnahme.

Gemäss Abs. 1 hat der Amtsarzt, sein Stellvertreter oder der diensthabende Arzt unter Benachrichtigung des Landgerichts bei Gefahr in Verzug die sofortige Unterbringung

anzuordnen. Das Landgericht hat in diesem Falle binnen fünf Tagen über die Zulässigkeit der Unterbringung zu entscheiden. Diese Bestimmung entspricht dem bisherigen Art. 12 Abs. 2, weicht aber von der Rezeptionsvorlage (Schweiz ab). Wie wird dies in der Schweiz geregelt? Der Zeitraum von fünf Tagen ist im Fall einer nicht zulässigen fürsorgerischen Unterbringung lang und sollte überdacht werden.

Entlassung

In Art. 11 Abs. 4 wird bestimmt, dass die betroffene oder eine ihr nahestehende Person jederzeit um Entlassung ersuchen kann (siehe Erläuterung auf S. 26). Dies ist nicht ausreichend spezifisch geregelt. Um Konflikte zu vermeiden, sollte festgelegt werden, wer unter welchen Bedingungen zu entscheiden hat. Auch die Rolle einer allfällig bestehenden gesetzlichen Vertretung müsste hier definiert werden. Gleichzeitig sollte analog zu Art. 13 der Begriff «Person des Vertrauens» durchgängig verwendet werden (statt «nahestehende Person»).

Rechtsmittel

Gemäss Art. 29 SHG besteht die Möglichkeit für einen Rekurs gegen den ursprünglichen Entscheid zur Unterbringung durch das Landgericht. Dies gilt auch im Fall, dass die fürsorgerische Unterbringung im Ausland erfolgt und dort ein eigenes Verfahren zur Überprüfung eingeleitet worden ist. Damit ist denkbar, dass sich widersprechende Einschätzungen ergeben: Wenn z.B. dem Rekurs gegen die Einweisung durch das Landgericht stattgegeben wird, im ausländischen Verfahren die zuständige Behörde die fürsorgerische Unterbringung jedoch als notwendig erachtet. Im Sinn der Rechtssicherheit sollte diese Bestimmung nochmals überprüft werden.

Gemäss Art 12 Abs. 1 entscheidet das Landgericht über die Entlassung aus einer fürsorgerischen Unterbringung. Gemäss Abs. 2 kann die Entlassungskompetenz im Einzelfall an die behandelnde Einrichtung übergeben werden. Allerdings wird nicht bestimmt, unter welchen Voraussetzungen diese Kompetenz-Übergabe erfolgt und wie sich die Kompetenz-Verteilung in der Praxis auswirkt. Gemäss Art. 29 SHG kann die Entscheidung der Einrichtung jedenfalls beim Gericht angefochten werden. Damit kann das Gericht - auch bei einer erfolgten Übergabe der Kompetenz an die behandelnde Einrichtung - in die Entscheidung der Einrichtung eingreifen. Es stellt sich zudem die Frage, welches Gericht bei der Unterbringung im Ausland zuständig ist, wenn gegen einen Entscheid der behandelnden Einrichtung rekurriert wird. Schliesslich ist nicht einleuchtend, warum die Entlassungskompetenz im allgemeinen Verfahren anders geregelt wird wie im Verfahren bei Gefahr in Verzug (Art. 12a Abs 3).

Weitere Bestimmungen

In Art 13c. Abs.1 wird bestimmt, dass bei fehlender Zustimmung der betroffenen Person, der Chefarzt der Abteilung die im Behandlungsplan vorgesehenen medizinischen Massnahmen

schriftlich anordnen kann. Anstelle der Bezeichnung «Chefarzt» könnte hier der Begriff «ärztliche Leitung» verwendet werden

Bei den Erläuterungen zum Heimaufenthalt unter Kapitel 2.3 des Vernehmlassungsberichts wären bei der Aufzählung der bewegungseinschränkenden Massnahmen zusätzlich die elektronische Massnahmen anzuführen, wie beispielsweise der Alarm beim Verlassen einer Abteilung bzw. der Einrichtung.

Freundliche Grüsse

W. Kranz

_____

Walter Kranz
Präsident

Werdenbergerweg 20 | LI 9490 Vaduz | Liechtenstein
T +423 230 22 40 | info@vmr.li | www.menschenrechte.li