

Stellungnahme des VA-MRB zu „Schranken der Befugnisse von privaten Sicherheitsdiensten in psychiatrischen Einrichtungen“

Bezugnahme: Vorlage der VA vom 10. September 2013

Eingriffe ins Recht auf persönliche Freiheit durch die zwangsweise Unterbringung und Vornahme allfälliger weiterer freiheitseinschränkender Maßnahmen in psychiatrischen Kliniken setzen eine gesetzliche Ermächtigung voraus und erfolgen im Rahmen der Hoheitsverwaltung des Bundes. Es gibt keinen Spielraum für die vertragliche Delegation von solchen Befugnissen sowie der psychiatrischen Pflege an private Sicherheitsdienste, weil diese Aufgaben bestimmten Gesundheitsberufen vorbehalten sind.

Die Ansicht der Volksanwaltschaft, wonach die Beziehung von privaten Sicherheitsfirmen bei der Vollziehung des Unterbringungsgesetzes (UbG) unzulässig ist, wird geteilt.

Private Sicherheitsdienste verfügen (nur) über jene Rechte, wie sie jedem anderen Bürger zustehen (Notwehr, rechtfertigender Notstand, Anzeige- und Anhalterecht im gewissem Umfang), nicht aber über hoheitliche Zwangsbefugnisse. Solche Befugnisse können ausschließlich im Wege der Beleihung, nicht aber durch privatrechtliche Verträge (zB Hausordnungen) erteilt werden. Sie dürfen auch nicht für Aufgabenbereiche erteilt werden, die strukturell den Sicherheitsbehörden vorbehalten sind (vgl. sinngemäß VfSlg. 13.659/1993 – Sicherheitsbeitrag für Flugpassagiere).

Psychiatrische gesundheits- und Krankenpflege kann nur unter genau umschriebenen gesetzlichen Voraussetzungen an ausgebildete PflegehelferInnen delegiert und von diesen unter Aufsicht durchgeführt werden. Festzuhalten ist, dass gemäß § 19 Gesundheits- und Krankenpflegegesetz (GuKG) insbesondere folgende Tätigkeiten vom Berufsbild der psychiatrischen Gesundheits- und Krankenpflege umfasst sind:

1. Beobachtung, Betreuung und Pflege sowie Assistenz bei medizinischen Maßnahmen sowohl im stationären, teilstationären, ambulanten als auch im extramuralen und komplementären Bereich von Menschen mit akuten und chronischen psychischen Störungen, einschließlich untergebrachten Menschen, Menschen mit Abhängigkeitserkrankungen und geistig abnormen Rechtsbrechern (§ 21 StGB) sowie von Menschen mit Intelligenzminderungen,
2. Beobachtung, Betreuung und Pflege von Menschen mit neurologischen Erkrankungen und sich daraus ergebenden psychischen Begleiterkrankungen,
3. Beschäftigung mit Menschen mit psychischen Störungen und neurologischen Erkrankungen,
4. Gesprächsführung mit Menschen mit psychischen Störungen und neurologischen Erkrankungen sowie deren Angehörigen,
5. psychosoziale Betreuung,
6. psychiatrische und neurologische Rehabilitation und Nachbetreuung und

7. Übergangspflege.

Die Delegation einzelner pflegerischer Tätigkeiten bzw. Tätigkeiten im Rahmen der Mitarbeit bei therapeutischen und diagnostischen Verrichtungen ist ausschließlich nach Anordnung durch Angehörige der Gesundheits- und Krankenpflege bzw. nach ärztlicher Anordnung an Angehörige der Pflegehilfe (vgl. § 84 GuKG) möglich. Diese haben die angeordneten Tätigkeiten unter Aufsicht von ÄrztInnen bzw. Angehörigen der Gesundheits- und Krankenpflege durchzuführen.

Ungeachtet dessen werden jedoch MitarbeiterInnen von Sicherheitsfirmen im Bereich psychiatrischer und anderer Abteilungen von Krankenanstalten tatsächlich vielfältig eingesetzt, wie etwa für das/die:

1. Hindern von PatientInnen am Verlassen der Station,
2. Zurückbringen von PatientInnen auf die Station,
3. Durchsuchen von Personen bzw. persönliche Wertgegenständen,
4. Assistenz/Durchführung bei weitergehenden Beschränkungsmaßnahmen,
5. Fixierung von PatientInnen im Bett, Überwachung dieser PatientInnen,
6. Überwachung der Einnahme von Medikamenten.

Weder das Hausrecht gemäß § 344 ABGB noch das Anzeige- und Anhalterrecht gemäß § 80 StPO und noch das Berufsrecht der medizinischen Berufe bieten für so weitreichende Befugnisse eine ausreichende gesetzliche Grundlage. Im Rahmen einer Unterbringung gemäß UbG sind – nur bei Vorliegen der Voraussetzungen des § 34a UbG – ausschließlich Organe der Krankenanstalt zur Durchsuchung von Personen und ihrer Gegenstände berechtigt.

Im vorliegenden Zusammenhang ist darauf hinzuweisen, dass § 35 Abs. 2 GuKG (für den gehobenen Dienst) und § 90 Abs. 2 GuKG (für die Pflegehilfe) iVm. § 11a Krankenanstalten- und Kuranstaltengesetz (KaKuG) die Arbeitskräfteüberlassung unter der Voraussetzung ermöglicht,

„dass Beschäftigter im Sinne des § 3 Abs. 3 AÜG

- 1. nicht mehr als 15 v.H. des Pflegepersonals durch Arbeitskräfteüberlassung einsetzen sowie*
- 2. die Pflegequalität und Pflegekontinuität nach Maßgabe der Struktur der Einrichtung und des Pflege- und Betreuungsbedarfs der Patienten, Klienten oder pflegebedürftigen Menschen gewährleisten.“*

Im GuKG gibt es auch entsprechende Bestimmungen für die Berufsausübung im Dienstverhältnis zur Justizbetreuungsagentur, die von Relevanz für die Beschäftigung von Pflegepersonen in Justizanstalten sein könnten.

Von einer Gewährleistungspflicht des Staates in Bezug auf die in einer psychiatrischen Anstalt herrschenden Unterbringungsbedingungen ist der EGMR etwa in seinem Urteil vom 17. Jänner 2012 (GK), *Stanev* gegen Bulgarien, ausgegangen.

Die Betreuung und Behandlung von Menschen, insbesondere jener mit psychischen Erkrankungen, ist ein hochsensibler Bereich. Dies spiegelt sich in spezifischen gesetzlichen Regelungen (vgl. insbesondere das Verbot der unmenschlichen oder erniedrigenden Behandlung gemäß Art. 3 EMRK, das Recht auf Freiheit und Sicherheit gemäß Art. 5 EMRK, das Recht auf Privatautonomie im Rahmen der Achtung des Privatlebens gemäß Art. 8 EMRK und die dazu ergangene Rechtsprechung des EGMR; das BVG zum Schutz der persönlichen Freiheit, insbesondere das in dessen Art. 1 verankerte Verhältnismäßigkeitsprinzip; PatientInnenrechtscharta, §§ 16, 1328a ABGB, § 5a KAKuG). Im vorliegenden Kontext ist insbesondere auf § 1 UbG hinzuweisen, demzufolge die Persönlichkeitsrechte von Menschen mit einer psychischen Erkrankung, die in eine Krankenanstalt aufgenommen werden, besonders zu schützen und die Menschenwürde unter allen Umständen zu achten und zu wahren ist. Der korrespondierende § 1 Heimaufenthaltsgesetz (HeimAufG) schützt die persönliche Freiheit von Menschen, die aufgrund des Alters, einer Behinderung oder einer Krankheit der Pflege oder Betreuung bedürfen, besonders. Deren Menschenwürde ist unter allen Umständen zu achten und zu wahren. Die mit der Pflege oder Betreuung betrauten Menschen sind zu diesem Zweck besonders zu unterstützen.

Vor dem Hintergrund des oben skizzierten Berufsrechts und insbesondere des Rechts einer jeden PatientIn auf respektvolle und rücksichtsvolle Behandlung und Pflege sowie des Grundsatzes, dass – auch zur Wahrung der Intimsphäre – bei medizinischen und pflegerischen Tätigkeiten nur jenes medizinische und pflegerische Personal hinzugezogen werden sollte, welches für die konkrete Tätigkeit notwendig ist, entbehrt der Einsatz privater Sicherheitsdienste im Rahmen der Behandlung von PatientInnen, insbesondere PatientInnen auf psychiatrischen Abteilungen, derzeit jeglicher gesetzlicher Grundlage. Der Einsatz von MitarbeiterInnen von privaten Sicherheitsfirmen in psychiatrischen Abteilungen/Krankenanstalten, wie er derzeit laut Besuchsberichten der Kommissionen erfolgt, ist daher rechtswidrig.

Kostengründe können beim Einsatz privater Sicherheitsfirmen im Krankenanstaltenbereich keineswegs fehlende gesetzliche Grundlagen ersetzen. Systemmängel in der Organisationsstruktur von Trägern bzw. Krankenanstalten dürfen und können durch die Übertragung von Aufgaben an private Sicherheitsdienste jedenfalls nicht ausgeglichen werden. Vielmehr müsste ein Konzept und Stufenplan für das Verhalten von ÄrztInnen, Angehörigen der Gesundheits- und Krankenpflege und anderem Krankenanstaltenpersonal in eskalierenden Situationen im Sinne der Qualitätssicherung in jeder Krankenanstalt vorliegen. Damit einhergehend müsste sichergestellt sein, dass ÄrztInnen, Angehörige der Gesundheits- und Krankenpflege und anderes Krankenanstaltenpersonal regelmäßig diesem Konzept entsprechend geschult werden, um sich in eskalierenden Situationen menschenrechtskonform zu verhalten.

Wenn es das Recht der ÄrztInnen und Angehörigen der Gesundheits- und Krankenpflege auf Sicherheit und Gesundheitsschutz in der Berufsausübung dennoch erforderlich erscheinen lässt, die Unterstützung in eskalierenden Situationen durch private Sicherheitsdienste zu ermöglichen, dann müsste dafür eine gesetzliche Grundlage geschaffen werden. Der Menschenrechtsbeirat vertritt dazu die Auffassung, dass eine derartige Regelung einen solchen Einsatz allerdings nur unter strengster Bindung an ein effektives Weisungs- und

Kontrollrecht der ÄrztInnen bzw Angehörigen der Gesundheits- und Krankenpflege und in deren Beisein, vorsehen dürfe. Diese Personen müssten auch spezifisch für den Bereich der Psychiatrie geschult und erfahren sein sowie ein dem Krankenanstaltenbetrieb angepasstes äußeres Erscheinungsbild aufweisen (neutrale Kleidung, keine Waffen). Die Vornahme ärztlicher und oder pflegerischer Tätigkeiten auch auf Anordnung wäre dezidiert auszuschließen.

Zu berücksichtigen ist allerdings auch, dass aus Sicht der Psychiatrieerfahrenen, der Angehörigen und der Patientenanwaltschaft das Tätigwerden privater Sicherheitsdienste in der Psychiatrie oder Krankenanstalten mit psychiatrischen Abteilungen strikt abzulehnen ist, da deren Einsatz den Heilungsverlauf in vielen Fällen beeinträchtigen würde.

MitarbeiterInnen privater Sicherheitsdienste dürfen keinesfalls Rechte eingeräumt werden, die ihnen eine Tätigkeit im unmittelbaren PatientInnenkontakt ermöglichen würden.

Um Gefahren von PatientInnen, ärztlichen und pflegendem Personal abwenden zu können, sollten insbesondere die pflegenden MitarbeiterInnen – möglicherweise in höherem Ausmaß als bisher – im Rahmen des Deeskalationskonzepts entsprechende gefahrenabwehrende Schulungen erhalten.

In der 13. Sitzung des MRB am 10. April 2014 einstimmig angenommen