

Auszug aus dem Protokoll des Regierungsrates des Kantons Zürich

KR-Nr. 207/2015

Sitzung vom 28. Oktober 2015

991. Anfrage (Fürsorgerische Unterbringung)

Kantonsrat Martin Farner, Oberstammheim, sowie die Kantonsrätinnen Katharina Kull-Benz, Zollikon, und Astrid Furrer, Wädenswil, haben am 17. August 2015 folgende Anfrage eingereicht:

Die Zahl der Fürsorgerischen Unterbringungen (FU) durch die KESB ist im Kanton Zürich mit mehr als 3000 offenbar höher als in andern Kantonen. Die KESB wird allerdings gemäss § 29 EG KESR erst nach 6 Wochen einer ärztlich angeordneten FU tätig. Es ist daher von einer grossen Dunkelziffer ärztlich angeordneter FU's auszugehen.

In diesem Zusammenhang bitten wir den Regierungsrat um Beantwortung folgender Fragen:

1. Stimmt der Regierungsrat der Einschätzung zu, dass die Anzahl FU im Kanton Zürich im Vergleich zu andern Kantonen überdurchschnittlich hoch ist?
2. Wie erklärt sich der Regierungsrat die hohe Zahl der FU?
3. Hat der Regierungsrat Anhaltspunkte, wie viele FU's insgesamt im Kanton jährlich angeordnet werden?
4. Schätzt der Regierungsrat das Verfahren gemäss § 29 als zweckmässig ein? Was spricht gegen einfachere Verfahren, wie sie in andern Kantonen durchaus ZGB-konform angewendet werden können?
5. Trifft es zu, dass die Zahl der freiwilligen Einweisungen in spezielle Einrichtungen für FU's rückläufig ist?
6. Erachtet es der Regierungsrat nicht als problematisch, dass dadurch diese Einrichtungen starken Einfluss auf die Verfahren und die Aufenthaltsdauer von Klientinnen und Klienten ausüben können?
7. Hat der Regierungsrat Kenntnis davon, dass Beistände und Behörden sich generell nach den Regeln dieser medizinischen Einrichtungen richten müssen?

Auf Antrag der Direktion der Justiz und des Innern
beschliesst der Regierungsrat:

I. Die Anfrage Martin Farner, Oberstammheim, Katharina Kull-Benz, Zollikon, und Astrid Furrer, Wädenswil, wird wie folgt beantwortet:

Zu Frage 1:

Voraussetzung für die verlangte Beurteilung wären aussagekräftige und vergleichbare statistischen Daten über die Anzahl der in der Schweiz angeordneten fürsorgerischen Unterbringungen (FU). Einzige gesamtschweizerische Datenquelle sind die im Rahmen der Medizinischen Statistik der Krankenhäuser bei psychiatrischen Institutionen erhobenen Psychiatrie-Zusatzdaten. Die Datenlieferung ist jedoch freiwillig und erfolgt nur bei rund 60% aller psychiatrischen Hospitalisationen. Zudem bestehen erhebliche regionale Unterschiede bezüglich der Datenlieferungen. Aussagekräftige und vergleichbare statistische Daten über die Anzahl fürsorgerischer Unterbringungen in der Schweiz liegen deshalb nicht vor, weshalb auch eine Aussage dazu, ob der Kanton Zürich eine im Vergleich zu anderen Kantonen überdurchschnittlich hohe FU-Quote aufweist, nicht möglich ist.

Zu Frage 2:

Über die Gründe, weshalb die FU-Quote in der gesamten Schweiz im Vergleich zu anderen Ländern eher hoch ist, kann nur gemutmasst werden. Ein Grund dafür könnte der zunehmende Druck der Gesellschaft sein, abweichendes Verhalten in der Öffentlichkeit nicht (mehr) zu tolerieren. Zudem könnte im Kanton Zürich massgebend sein, dass – im Gegensatz zu anderen Kantonen – jede zugelassene Ärztin und jeder zugelassene Arzt eine FU anordnen kann, ohne dass dafür eine Fachausbildung vorausgesetzt würde (§ 27 Einführungsgesetz zum Kindes- und Erwachsenenschutzrecht [EG KESR, LS 232.3]).

Zu Frage 3:

FU können durch die Kindes- und Erwachsenenschutzbehörden (KESB) sowie Ärztinnen und Ärzte angeordnet werden (Art. 428f. Schweizerisches Zivilgesetzbuch [ZGB, SR 210]). 2014 hielten sich insgesamt 12 942 Patientinnen und Patienten stationär in Zürcher Psychiatrien auf. 3305 dieser Patientinnen und Patienten wurden aufgrund einer FU eingewiesen. Von diesen Einweisungen wurden 3263 ärztlich angeordnet, die übrigen 42 Einweisungen erfolgten durch kantonale oder aus-

serkantonale KESB. Festzuhalten ist, dass die Quote der aufgrund einer FU eingewiesenen Patientinnen und Patienten im Kanton Zürich seit Jahren bei rund 25% liegt.

Zu ergänzen bleibt, dass FU zu einem sehr kleinen Teil auch in anderen Einrichtungen als Psychiatrien, insbesondere in Alters- und Pflegeheimen sowie Einrichtungen im Bereich der Sozial- und Suchthilfe, vollzogen werden. Statistische Erhebungen dazu bestehen nicht. Da es sich dabei meist um längerfristige Unterbringungen handelt, sind diese von der KESB gemäss Art. 431 ZGB periodisch zu überprüfen. 2013 überprüften die KESB 54 und 2014 127 längerfristige Unterbringungen.

Zu Frage 4:

Gestützt auf Art. 429 ZGB können die Kantone Ärztinnen und Ärzte bezeichnen, die neben der Erwachsenenschutzbehörde eine Unterbringung während einer vom kantonalen Recht festgelegten Dauer anordnen dürfen, wobei diese Dauer höchstens sechs Wochen betragen darf. § 29 EG KESR setzt diese Bestimmung um und legt die Höchstdauer einer ärztlich angeordneten fürsorgerischen Unterbringung auf die vom Bundesrecht vorgegebenen Höchstfrist von sechs Wochen fest. Zudem wird gesetzlich geregelt, dass in den Fällen, in denen die ärztliche Leitung der Einrichtung eine längere Unterbringung der betroffenen Person für notwendig hält, der KESB rechtzeitig ein begründeter Antrag dafür einzureichen ist. Inwiefern dieses Verfahren nicht zweckmässig sein sollte oder vereinfacht werden könnte, ist nicht ersichtlich. Ergänzend ist darauf hinzuweisen, dass das Verfahren weitgehend vom Bundesrecht vorgegeben ist. So legt etwa Art. 447 ZGB fest, dass im Fall einer FU die KESB die betroffene Person in der Regel als Kollegium anhören muss. Für die KESB ist dies sehr aufwendig und für die betroffenen Personen häufig belastend.

Falls die Regelung von § 31 EG KESR hinterfragt würde, der festlegt, dass bei freiwillig in eine Einrichtung eingetretenen Personen, die gegen ihren Willen länger als drei Tage zurückbehalten werden sollen, ein vollstreckbarer Unterbringungsentscheid der KESB oder einer Fachärztin oder eines Facharztes vorliegen muss, ist darauf hinzuweisen, dass in diesen Fällen der Antrag der ärztlichen Leitung einer Einrichtung geprüft werden muss. Der Entscheid stellt deshalb erhöhte Anforderungen an die Fachkompetenz und die Unabhängigkeit der Ärztinnen und Ärzte. Die Lösung des EG KESR erscheint deshalb angebracht.

Zu Frage 5:

Besondere Einrichtungen für den Vollzug fürsorgerischer Unterbringungen bestehen nicht. Gewisse Einrichtungen verfügen jedoch über ein akutpsychiatrisches Angebot. Da fürsorgerisch eingewiesene Personen regelmässig eine akutpsychiatrische Problematik aufweisen, werden sie häufig in derartige Einrichtungen eingewiesen. Hinweise dafür, dass die Zahl der freiwilligen Eintritte in diese Einrichtungen rückläufig wäre, gibt es nicht. Vielmehr ist die Gesamtzahl der psychiatrischen Aufenthalte und damit auch der freiwilligen Aufenthalte von 2009 bis 2014 um rund 5% angestiegen.

Zu Frage 6:

Bis Ende 2012 entschieden grundsätzlich die ärztlichen Leitungen der Einrichtungen über die Entlassung der Patientinnen und Patienten und damit auch über die Dauer der fürsorgerischen Unterbringungen. Dauerte eine Unterbringung länger als sechs Monate, wurde sie zudem regelmässig durch die Aufsichtsbehörde überprüft. Nach Art. 426 ZGB sind die psychiatrischen Einrichtungen neu nur noch während der ersten sechs Wochen für die Entlassung einer fürsorgerisch untergebrachten Person zuständig. Untergebrachte Personen können zudem jederzeit ihre Entlassung verlangen und ablehnende Entscheide gerichtlich anfechten. Nach der Frist von sechs Wochen entscheidet grundsätzlich die KESB über die Entlassung, wobei sie die Entlassungskompetenz der Einrichtung übertragen kann. Sechs und zwölf Monate nach der Unterbringung und anschliessend jährlich muss die KESB zudem prüfen, ob die Voraussetzungen für eine Unterbringung noch erfüllt sind und ob die Einrichtung weiterhin geeignet ist (Art. 431 ZGB). Zusätzlich sind die Einrichtungen verpflichtet, laufend zu prüfen, ob die Voraussetzungen für eine fürsorgerische Unterbringung noch erfüllt sind oder ob die betroffene Person entlassen werden kann. Je nach Entlassungskompetenz müssen sie in einem solchen Fall die betroffene Person selbst entlassen oder bei der KESB unverzüglich einen Antrag auf Entlassung stellen. In diesem Sinne üben die ärztlichen Leitungen der psychiatrischen Einrichtungen einen massgeblichen Einfluss auf die Dauer fürsorgerischer Unterbringungen aus. Da sie über die dazu notwendige psychiatrische Fachkompetenz verfügen, erscheint dies sinnvoll. Festzuhalten ist zudem, dass die Beschwerdeinstanzen bei Entscheiden über fürsorgerische Unterbringungen von Menschen mit einer psychischen Störung stets eine entsprechende Fachärztin oder einen entsprechenden Facharzt beiziehen müssen (Art. 450e Abs. 3 ZGB). Ein Einfluss der Einrichtungen auf das Verfahren ist demgegenüber nicht ersichtlich, ist dieses doch gesetzlich vorgegeben.

Zu Frage 7:

Einrichtungen, die keine Aufnahmepflicht haben, sind – anders als Einrichtungen mit gesetzlicher Aufnahmepflicht – gegenüber den unterbringenden Behörden in einer stärkeren Position, da sie grundsätzlich frei entscheiden können, welche Personen sie unter welchen Bedingungen aufnehmen wollen. Die Schwierigkeiten liegen jedoch oft insbesondere darin, für betroffene Personen mit besonderen Problemen überhaupt eine für die Unterbringung geeignete Einrichtung zu finden.

II. Mitteilung an die Mitglieder des Kantonsrates und des Regierungsrates sowie an die Direktion der Justiz und des Innern.

Vor dem Regierungsrat

Der Staatsschreiber:

Husi