

MonitoringAusschuss

Unabhängiger Monitoringausschuss zur Umsetzung der UN-Konvention
über die Rechte von Menschen mit Behinderungen



November 2023

Stellungnahme zur Verordnung des Bundesministers für Soziales, Gesundheit, Pflege und Konsumentenschutz über die fachlichen Voraussetzungen für eine Ermächtigung zur Durchführung der Untersuchungen gemäß § 8 Abs. 1 UbG und deren Entziehung (GZ: 2023-0.662.639)

Der Unabhängige Monitoringausschuss ist zuständig für die Überwachung der Einhaltung des Übereinkommens über die Rechte von Menschen mit Behinderungen (UN-BRK)¹ vom 13. Dezember 2006 in Angelegenheiten, die in Gesetzgebung und Vollziehung Bundessache sind. Er konstituierte sich auf der Grundlage von § 13 Bundesbehindertengesetz (BBG)² a.F. in Umsetzung der Konvention. Es obliegt dem Unabhängigen Monitoringausschuss gem. § 13g Abs 2 Z 1 und 2 BBG³ in Angelegenheiten, die in Gesetzgebung und Vollziehung Bundessache sind, Stellungnahmen von Organen der Verwaltung mit Bezug auf die Umsetzung der UN-Behindertenkonvention einzuholen und Empfehlungen und Stellungnahmen betreffend die Umsetzung der UN-BRK abzugeben. Nach § 13g Abs 4 BBG ist der Unabhängige Monitoringausschuss auch in Begutachtungen einzubeziehen.

Er bedankt sich für die Übermittlung des Entwurfs zur Verordnung des Bundesministers für Soziales, Gesundheit, Pflege und Konsumentenschutz über die fachlichen Voraussetzungen für eine Ermächtigung zur Durchführung der Untersuchungen gemäß § 8 Abs. 1 UbG und deren Entziehung und nimmt wie folgt Stellung:

Einleitend

Nach § 8 Abs. 1 UbG kann „*ein im öffentlichen Sanitätsdienst stehender Arzt, ein Polizeiarzt oder ein vom Landeshauptmann ermächtigter Arzt*“ die Voraussetzungen einer Unterbringung bescheinigen und die damit einhergehende Untersuchung durchführen. Mit Verordnung werden die **Voraussetzungen** für die Durchführung der Untersuchung sowie der Bescheinigung festgelegt. Dies soll den Bundesländern Handlungsfreiheit zur Erarbeitung individueller Lösungen ermöglichen und gleichzeitig einheitliche Qualitätsstandards festlegen.⁴

¹ Convention on the Rights of Persons with Disabilities (CRPD); UN-Generalversammlung, A/RES/61/106; BGBl III 2008/155 ratifiziert mit 26. Oktober 2008 BGBl III 2008/155, neue Übersetzung: BGBl III 2016/105.

² BGBl 1990/283 idF BGBl I 2008/109.

³ §§ 13g-13l eingefügt mit BGBl I 2017/155.

⁴ Erläuterungen 1.

Berücksichtigung der Vorgaben durch die UN-BRK

Mit Ratifikation der UN-BRK⁵ hat sich die Republik Österreich verpflichtet Gesetze zur Umsetzung des Übereinkommens zu erlassen und die Menschenrechte von Menschen mit Behinderungen zu fördern, zu schützen und zu gewährleisten.

Nach **Art. 14** Abs. 1 lit b UN-BRK hat die Republik Österreich zu gewährleisten, dass Menschen mit Behinderungen gleichberechtigt mit anderen die Freiheit nicht rechtswidrig oder willkürlich entzogen wird. Weiters ist sicherzustellen, dass jede Freiheitsentziehung im Einklang mit dem Gesetz erfolgt. Das Vorliegen einer Behinderung rechtfertigt in keinem Fall eine Freiheitsentziehung. Nach Ansicht des Ausschusses für die Rechte von Menschen mit Behinderungen ist eine Anhaltung in einer psychiatrischen Einrichtung immer an die Zustimmung der betreffenden Person geknüpft. Zwangsunterbringungen sind seiner Ansicht nach nicht mit der UN-BRK vereinbar.⁶ Zudem hat die Republik Österreich nach Art. 14 Abs. 2 UN-BRK zu gewährleisten, *„dass Menschen mit Behinderungen, denen aufgrund eines Verfahrens ihre Freiheit entzogen wird, gleichberechtigt mit anderen Anspruch auf die in den internationalen Menschenrechtsnormen vorgesehenen Garantien haben und im Einklang mit den Zielen und Grundsätzen dieses Übereinkommens behandelt werden, einschließlich durch die Bereitstellung angemessener Vorkehrungen.“*

Auf den gegenständlichen Verordnungsentwurf bezogen bedeutet dies, dass die fachlichen Voraussetzungen – insbesondere der nun ebenfalls befugten Allgemeinmediziner*innen – für die Ermächtigung zur Durchführung der Untersuchungen gem. § 8 Abs. 2 UbG dergestalt sichergestellt werden müssen, sodass Untersuchungen nach § 8 Abs. 1 UbG zu keiner Verletzung von Art. 14 UN-BRK führen, insbesondere zu keinen rechtswidrigen und willkürlichen Freiheitsentzügen aufgrund unzureichender fachlicher Kenntnisse. Zudem müssen angemessene Vorkehrungen i.S.v. Art. 2 UN-BRK bereitgestellt werden. Als angemessene Vorkehrungen sind etwa die Beiziehung von Vertrauenspersonen oder Unterstützer*innen während der Untersuchung zu qualifizieren.⁷

Zum Entwurf

Zu § 2 Abs. 1 Z 3 VO (Ärzt*innen für Allgemeinmedizin)

Mit dem vorliegenden Entwurf sollen **einschlägige Fachärzt*innen** für Psychiatrie und Psychotherapeutische Medizin (§ 2 Abs. 1 Z 1 VO) sowie für Kinder- und

⁵ BGBl III 2008/155 idF BGBl III 2016/105.

⁶ Siehe *Committee on the Rights of Persons with Disabilities*, Guidelines on article 14 of the Convention on the Rights of Persons with Disabilities. The right to liberty and security of persons with disabilities (2015).

⁷ Siehe dazu *IdEE Wien*, Stellungnahme der IdEE Wien zur Unterbringungsgesetz- und IPR-Gesetz-Novelle 2021 (2021) 3.

Jugendpsychiatrie und Psychotherapeutische Medizin (§ 2 Abs. 1 Z 2 VO) die fachlichen Voraussetzungen für die Durchführung einer Untersuchung und die Bescheinigung des Vorliegens der Voraussetzungen für eine Unterbringung nach dem UbG erfüllen. Aus Sicht des Unabhängigen Monitoringausschuss sind die einschlägigen Fachärzt*innen ein Garant zur Sicherstellung einer qualitätsvollen und im Sinne der UN-BRK menschenrechtskonformen Durchführung von Untersuchungen, wenn sie über das notwendige Fachwissen verfügen und entsprechend im Umgang mit Personen in Ausnahmesituationen geschult sind.

Des Weiteren sollen nach § 2 Abs. 1 Z 3 VO nun auch **Ärzt*innen für Allgemeinmedizin** unter bestimmten Voraussetzungen derartige Untersuchungen vornehmen dürfen. Der Unabhängige Monitoringausschuss lehnt diese Erweiterung nicht grundsätzlich ab, denn derzeit sind die Durchführungen von Untersuchungen für eine Unterbringung nach dem UbG durchaus zu kritisieren. Aufgrund des vorherrschenden (Fach)Ärzt*innenmangels kommt es zu Verzögerungen des Verfahrens. Zeitdruck und mangelnde zeitliche Ressourcen führen zu ungenauen Untersuchungen.⁸ Wenn durch eine Erweiterung des Ärzt*innenpools gewährleistet werden kann, dass die Untersuchungen und Bescheinigungen der Voraussetzungen für eine Unterbringung nach dem UbG effizienter, besser und schneller und die derzeit vorliegenden Probleme und Missstände gelöst werden, ist diese Erweiterung zu begrüßen.

Der Unabhängige Monitoringausschuss betont allerdings, dass sich die Qualität der Untersuchungen und die Bescheinigung der Voraussetzungen für eine Unterbringung durch Allgemeinmediziner*innen keinesfalls von jenen durch einschlägige Fachärzt*innen unterscheiden darf. Es darf **keinen Unterschied** machen, welche der in § 2 Abs. 1 Z 1 bis 3 VO genannten Spezialist*innen über das Vorliegen der Voraussetzungen der Unterbringung entscheidet! Sowohl Fachärzt*innen sowie nun auch befugte Allgemeinmediziner*innen müssen über ein Höchstmaß an psychiatrischer Fachkenntnis verfügen.⁹

Zu § 2 Abs. 2 VO (Fachliche Voraussetzungen von Ärzt*innen für Allgemeinmedizin)

Damit Allgemeinmediziner*innen die Untersuchung durchführen können, müssen sie bestimmte Kriterien nach § 2 Abs. 2 VO erfüllen: eine zumindest **fünffährige Tätigkeit (§ 2 Abs. 2 Z 1 VO)** sowie die Absolvierung **einschlägiger Fortbildungen innerhalb der letzten fünf Jahre (§ 2 Abs 2 Z 2 VO)**.

Die Qualität der Untersuchung und der Bescheinigung soll durch den Erwerb von **30 Fortbildungspunkten** gesichert werden. Diese sollen aus dem Diplomfortbildungsprogramm der Österreichischen Ärztekammer der Fachgebiete Psychiatrie und Psychotherapeutische Medizin und/oder Kinder- und Jugendpsychiatrie und Psychotherapeutische Medizin gewählt werden können und binnen 5 Jahren gesammelt werden. Zwei Drittel sollen über Veranstaltungen, also Fortbildungen mit physischer Präsenz, wie Vorträge, Journal Clubs, Kongresse etc. gesammelt werden

⁸ IRKS, UbG Studie (2019) 24.

⁹ Siehe dazu die Kritik über unzureichende psychiatrische Fachkenntnisse in IRKS, UbG Studie, 24.

können¹⁰ und ein Drittel ergibt sich aus sonstigen anerkannten Fortbildungen, wie Supervisionen, E-Learning etc.¹¹

Der Unabhängige Monitoringausschuss begrüßt diese Fortbildungsverpflichtung, regt aber an, die zu **absolvierenden Fortbildungspunkte gleichmäßig verteilt über die letzten fünf Jahre erwerben zu müssen und dies in der VO auch so vorzusehen**. Damit soll gewährleistet werden, dass eine kontinuierliche Fortbildung gegeben und ein Höchstmaß an psychiatrischer Fachkenntnis garantiert ist.

Weitere Informationen zur Durchführung der Fortbildungen enthalten die VO und die Erläuterungen nicht. Der Unabhängige Monitoringausschuss betont, dass jedenfalls in den Erläuterungen festzuhalten ist, dass sämtliche **Fortbildungen zwingend umfassend barrierefrei** sein müssen. Ohne die Gewährleistung einer umfassenden Barrierefreiheit wäre es Ärzt*innen mit Behinderungen selbst nicht möglich, entsprechende Kenntnisse für die Untersuchungen und Bescheinigungen nach dem UbG zu erwerben. Sie würden dadurch zur Gänze von den einschlägigen Fortbildungen ausgeschlossen werden. Zudem weist der Unabhängige Monitoringausschuss darauf hin, dass mangelnde Barrierefreiheit bei Fortbildungen eine Diskriminierung nach § 4 BGStG darstellen kann.

Bezüglich der Inhalte der Fortbildung wird zwar festgelegt, aus welchem Diplomfortbildungsprogramm die Inhalte stammen müssen. Es wird jedoch nichts dazu verlautbart, ob bestimmte Inhalte zwingend zu absolvieren sind und welche dies wären. Für die Untersuchungen nach dem UbG sind nach Ansicht des Unabhängigen Monitoringausschuss zumindest zwei Themen in den Fortbildungen unbedingt zu behandeln: **Sensibilisierung für die Situation der betroffenen Person durch Erfahrungs-Expert*innen** und **Schulungen in barrierefreier Kommunikation**.

Das **Verständnis der Situation** der betroffenen Person ist sowohl für die Art und Weise, wie die Untersuchung durchgeführt wird, als auch für die Beurteilung dieser ausschlaggebend. Expert*innen in eigener Sache können die Sichtweise von betroffenen Personen näherbringen, wodurch in weiterer Folge bessere Schlüsse gezogen und Eskalationen verhindert werden können. Es ist wesentlich, die Untersuchung so durchzuführen, dass die Würde der Person nicht verletzt wird.¹²

Die Durchführung der Untersuchung erfolgt u.a. durch ein Gespräch der Ärzt*in mit der Patient*in. Dabei ist es zwingend notwendig, dass Ärzt*innen in **barrierefreier Kommunikation** geschult werden, um die richtige Beurteilung abgeben zu können. Dies gilt auch für die Fortbildung von Allgemeinmediziner*innen nach § 2 Abs. 4 VO.

¹⁰ Erläuterungen 1 sowie § 5 Z 1 Verordnung über ärztliche Fortbildung, Kundmachung der Österreichischen Ärztekammer Nr. 3/2010, in der Fassung der 3. Novelle, Kundmachung der Österreichischen Ärztekammer Nr. 4/2020.

¹¹ Erläuterungen 1 sowie § 5 Z 4 ff Verordnung über ärztliche Fortbildung, Kundmachung der Österreichischen Ärztekammer Nr. 3/2010, in der Fassung der 3. Novelle, Kundmachung der Österreichischen Ärztekammer Nr. 4/2020.

¹² *IdEE Wien*, Stellungnahme der IdEE Wien zur Unterbringungsgesetz- und IPR-Gesetz-Novelle 2021, 8.

Anregungen und Empfehlungen des Unabhängigen Monitoringausschuss

Der Unabhängige Monitoringausschuss begrüßt die Ausweitung auf Ärzt*innen für Allgemeinmedizin und regt **umfassend barrierefreie Fortbildungen** für alle Ärzt*innen an. Darüber hinaus muss in den Fortbildungen auch inhaltlich auf den Aspekt Barrierefreiheit eingegangen werden, indem unbedingt **Fortbildungen zu barrierefreier Kommunikation** mitaufgenommen werden müssen und in das Fortbildungsprogramm **Expert*innen in eigener Sache** miteingebunden werden.

Um dies zu gewährleisten, kann § 2 Abs. 2 Z 2 VO wie folgt lauten: „[...] *den Erwerb von zumindest 30 Fortbildungspunkten aus dem Diplom-Fortbildungs-Programm der Österreichischen Ärztekammer der Fachgebiete Psychiatrie und Psychotherapeutische Medizin und/oder Kinder- und Jugendpsychiatrie und Psychotherapeutische Medizin innerhalb der letzten fünf Jahre **gleichmäßig verteilt**, wobei **die Fortbildung unter Zuziehung von Expert*innen in eigener Sache sowie in barrierefreier Kommunikation zwingend absolviert werden müssen und** zumindest zwei Drittel dieser Fortbildungspunkte durch **umfassend barrierefreie** Veranstaltungsbesuche und höchstens ein Drittel durch Absolvierung von sonstigen anerkannten **umfassend barrierefreien** Fortbildungsangeboten gemäß § 5 der Verordnung über ärztliche Fortbildung, Kundmachung der Österreichischen Ärztekammer Nr. 3/2010, in der Fassung der 3. Novelle, Kundmachung der Österreichischen Ärztekammer Nr. 4/2020, erworben wurden.*“

Fazit

Der Unabhängige Monitoringausschuss begrüßt die Ausweitung der Durchführung von Untersuchungen nach dem UbG durch Allgemeinmediziner*innen, wenn dadurch die derzeit vorhandenen Probleme bei Untersuchungen nach dem UbG behoben werden können und eine mit der UN-BRK in Einklang stehende Untersuchungspraxis umgesetzt wird, die zeitnah und qualitativ erfolgt.

Aus Sicht des Unabhängigen Monitoringausschuss muss besonders auf die in der VO vorgesehenen Fortbildungen Bedacht genommen werden, die jedenfalls umfassend barrierefrei zur Verfügung stehen und inhaltlich die barrierefreie Kommunikation behandeln sowie unter maßgeblicher Beteiligung von Expert*innen in eigener Sache angeboten werden müssen.

Für den Ausschuss

HS-Prof. Dr. Tobias Buchner und Daniela Rammel
(Vorsitz des Unabhängigen Monitoringausschuss)