

Menschen in Pflege- und Betreuungseinrichtungen während der COVID-19-Pandemie – Beobachtungen der Bewohnervertretung

Vortrag zur Öffentlichen Sitzung des österreichischen Monitoringausschusses,
27. April bis 11. Mai 2021

Von Erich Wahl (VertretungsNetz – Bereichsleiter Salzburg / Tirol)

Die Coronakrise hat – nicht nur in Österreich, sondern global – eine Thematik in den Fokus gerückt, die – oberflächlich betrachtet – abgesichert und geschützt erschien: Die grundrechtlich geschützte Bewegungsfreiheit aller Bürger*innen. Ein hohes Gut und nur den wenigsten Menschen dürfte zu Beginn der Coronakrise bewusst gewesen sein, dass dieses Recht nicht selbstverständlich ist, und dass es einem auch genommen werden kann. Damit erlangen die in der österreichischen Verfassung verankerten und von der Mehrheit der Bevölkerung als völlig selbstverständlich verstandenen Menschenrechte plötzlich (wieder) zentrale Bedeutung.

Gesetzlich normierte Bewegungsbeschränkungen und Betretungsverbote begleiten uns nun seit Beginn der Pandemie vor einem Jahr und schränken uns alle in unserem Recht auf persönliche Freiheit ein. Grundsätzlich sollte man davon ausgehen können, dass von diesen Beschränkungen alle Bürger*innen im gleichen Maße betroffen sind.

Die letzten Monate haben jedoch deutlich gezeigt, dass die Intensität dieser Eingriffe in das Recht auf persönliche Freiheit davon abhängig ist, wie alt man ist, wie beeinträchtigt man ist und wo man lebt. Während in der breiten Bevölkerung zunehmend Widerstand bzgl. Reisebeschränkungen, Sperrstunden, Maskenpflicht usw. aufkeimte und sich ausweitete, scheint doch eine große Mehrheit der Bevölkerung und der Politik der Meinung zu sein, dass die Beschränkungen bestimmter – nämlich anderer – Personengruppen durchaus gut, sinnvoll und notwendig sei. Dies gilt vor allem für institutionalisiert lebende Menschen mit Behinderungen und alte Menschen, die in ihren Freiheitsrechten besonders (über die gesetzlich normierten Tatbestände hinaus) eingeschränkt wurden und werden. Ein Thema, das für Menschen in Einrichtungen der stationären Pflege und Betreuung seit 2005 durch das Heimaufenthaltsgesetz geregelt ist, jedoch Menschen außerhalb des speziellen professionellen Umfeldes in der breiten Bevölkerung kaum zur Kenntnis gelangt ist.

Mit 15. März 2020 erließ die Regierung mit der Verordnung gem. § 2 Z 1 des COVID-19-Maßnahmengesetzes ein Betretungsverbot für öffentliche Orte. Die daraus abgeleiteten Interpretationen und Maßnahmen sorgen bis heute für Diskussionen und rechtliche Schlussfolgerungen.

Für Menschen in Pflege- und Betreuungseinrichtungen führte diese Verordnung zusammen mit den öffentlichen Apellen, soziale Kontakte so weit als möglich zu vermeiden und der Tatsache der besonderen Vulnerabilität dieser Menschen zu einer rechtlichen und strukturellen Diskriminierung.

Beeindruckt durch die erschreckenden Berichte vor allem aus Italien wurden österreichweit **Ausgangs-, Betretungs- und Besuchsverbote** für stationäre Einrichtungen erlassen, deren rechtliche Grundlagen (mit wenigen Ausnahmen) zumindest zum damaligen Zeitpunkt sehr vage waren, jedoch angesichts der bedrohlichen Situation durchaus auch verständlich waren.

Sehr schnell wurde jedoch sichtbar, dass diese Besuchsbeschränkungen vor allem bei immobilen oder eingeschränkt, nur mit Unterstützung, mobilen Bewohner*innen zur erheblichen Gesundheitsproblemen in psychischer und physischer Hinsicht führen.

Eine Regelung der Besuche durch Verordnungen bestand zum damaligen Zeitpunkt nicht, wodurch sich ein sehr heterogenes Bild von Maßnahmen, je nach Einrichtung oder Träger, zeigte. Während es durchaus Einrichtungen gab und gibt, die versuchen mit Augenmaß auf die jeweils aktuelle Infektionslage zu reagieren, gab und gibt es auch Einrichtungen, die über das Ziel hinausschießen. In diesem Spektrum bildet sich auch die gesamte Breite der institutionellen Handlungsweisen ab. In der **Kommunikation** mit den Bewohner*innen, Angehörigen aber auch mit den Mitarbeiter*innen wird dieses Spektrum hör- und sichtbar: Vom rigiden Befehlstone, verschriftlichten Imperativen bis zu unterstützenden Erklärungen und Anleitungen in Leichter Sprache reicht die Handlungsbreite.

Eine Regelung der Besuche in Einrichtungen der stationären Pflege- und Betreuung erfolgte erst durch die Verordnungen ab Herbst 2020. Dies wurde vor allem von Einrichtungsträgern gefordert. So wünschenswert diese Regelungen für die Trägerorganisatoren waren, setzten diese dennoch die – nun per Verordnung festgeschriebene – „Sonderstellung“ von institutionalisiert lebenden Menschen fort. Durch die geregelten Zugangsbeschränkungen zu den Einrichtungen wurden die Bewohner*innen in dem selbstbestimmten Zugangsrecht für ihren Wohnbereich erheblich beschnitten. Ein Vorgang, der für die Gesamtbevölkerung so nicht durch- bzw. umsetzbar wäre.

Das ebenfalls in den Verordnungen vorgeschriebene Präventionskonzept, u.a. zum Besuchsmanagement, führte leider in einem hohen Maß zu einer sehr strengen Auslegung der Besuchsmöglichkeiten – dies obwohl, ebenfalls lt. Verordnungen, die vorgesehenen Maßnahmen nicht unverhältnismäßig sein oder zu unzumutbaren Härtefällen führen dürfen.

Hinsichtlich von Ausgangsregelungen und -beschränkungen zeigt sich im Umgang zwar ein ähnliches Bild, im rechtlichen Zusammenhang jedoch ein differenziertes.

Insbesondere wurde in den ersten sechs Wochen des „Lockdowns“ von den Pflege- und Betreuungseinrichtungen kaum berücksichtigt, dass ein Verlassen der Einrichtung nicht generell verboten war.

Dass die Mitarbeiter*innen der Einrichtungen in dieser ersten Zeit die Bewohner*innen nicht ermunterten oder zu überzeugen versuchten, die Einrichtungen zu verlassen, war nachvollziehbar, wenngleich ein generelles Verhindern die Einrichtung zu verlassen durch die Verordnung nicht gedeckt war. Als Rechtsgrundlage für eine solche Beschränkung der persönlichen Freiheit kam und kommt nur das HeimAufG oder das Epidemiegesetz in Frage.

Als nach Inkrafttreten der COVID-19-Lockerungsverordnung mit 1. Mai 2020 die Isolierungsmaßnahmen der Pflege- und Betreuungseinrichtungen fortgeführt wurden, bedeutete dies eine weitere eklatante Benachteiligung von institutionalisiert lebenden Menschen gegenüber der gesamten österreichischen Bevölkerung. Während der Großteil der österreichischen Bevölkerung im Frühjahr und Sommer bereits die Gastgärten besuchte, blieben die Einrichtungen zu und es wurde wochenlang langwierig über „Öffnungsschritte“, auch medial, diskutiert.

Die Tatsache, dass die Isolation gerade auch bei Menschen mit Behinderungen und bei alten Menschen zu erheblichen Gesundheitsproblemen führt, war nicht mehr zu übersehen – wohl aber zu übergehen. Dies führte österreichweit vermehrt zu Beschwerden von Bewohner*innen und Angehörigen.

Es kam zu zahlreichen Beschwerden über rigide Besuchsregelungen, Ausgangsverbote und Androhungen von bis zu 14 Tagen Isolierung nach Verlassen des Heimes. So wurden z. B. Spaziergänge außerhalb des Einrichtungsareals untersagt oder Kontakte zu Familienmitgliedern oder die Teilnahme an Familienfeiern nicht erlaubt.

Auch kamen Sicherheitsdienste zum Einsatz.

Trotz gegenteiliger Erklärungen der Heime wurden der Bewohnervertretung immer wieder Hinweise zugetragen, dass Bewohner*innen das Verlassen der Einrichtungen erheblich erschwert bzw. gänzlich verunmöglicht wurde.

Vielfach entstand der Eindruck, dass durch Hürden massiv Druck ausgeübt wurde und die Kontaktmöglichkeiten massiv eingeschränkt wurden.

Wieder zeigte sich, dass Bewohner*innen von Heimen Maßnahmen unterzogen werden, die weit über die Bestimmungen der Verordnungen hinausgehen. Entmündigung von Bewohner*innen und Angehörigen in Hinblick auf die selbstbestimmte Einhaltung von gesetzlichen Bestimmungen, Empfehlungen und Regeln sind jedoch eindeutig als unzulässig anzusehen.

Im Gegensatz zu den Besuchsregelungen stellen jedoch Ausgangsbeschränkungen und Isolierungsmaßnahmen oder unterlassene Hilfestellung bei der Mobilisation in der Regel Freiheitsbeschränkungen dar und müssen als solche der Bewohnervertretung gemeldet werden. Diese können ggf. auch gerichtlich überprüft werden – vorausgesetzt diese Freiheitsbeschränkungen werden der Bewohnervertretung gemeldet oder sie erhält Kenntnis davon.

Trotz einer nachvollziehbaren anfänglichen Unsicherheit, wie die rechtliche Situation zwischen Heimaufenthaltsgesetz und Epidemierecht, zwischen sanitätsbehördlicher Absonderung und Freiheitsbeschränkung einzuschätzen ist, müsste allen Beteiligten eigentlich schon seit 2005 klar sein, dass Grundrechtseingriffe in Form von Freiheitsbeschränkungen nach dem Heimaufenthaltsgesetz zu beurteilen sind. Dies gilt auch in Zusammenhang mit COVID-19. Diese Rechtsansicht wurde in zahlreichen gerichtlichen Verfahren und auch oberstgerichtlich bestätigt.

Dass aber die Einrichtungen auch nach mehrfachen Nachinformationen durch die Bewohnervertretung z.T. an den rigiden überschießenden Ausgangsbeschränkungen festgehalten haben, ist bis jetzt unverständlich.

Ich möchte hier einige Beispiele aus Beratungsanfragen an die Bewohnervertretung anführen. Dazu ist anzumerken, dass der Großteil der Beratungsanfragen anonym behandelt werden wollten – meist mit der Begründung möglichst keinen Ärger bekommen zu wollen. Positiv festzustellen waren jedoch die zahlreichen Rückmeldungen darüber, dass mit den Informationen aus diesen Anfragen eine Intervention in der Einrichtung meist erfolgreich war.

So wurde Bewohner*innen, die für einen Spaziergang in einen Rollstuhl mobilisiert werden müssen, dies verweigert. Den Angehörigen wurde mitgeteilt, dass ein Abholen und Spaziergehen nicht möglich sei.

In Zeiten niedriger Infektionszahlen und weitgehender Lockerungen für die gesamte Bevölkerung wurden Familienbesuche unterbunden und auch versucht, Urlaube zu untersagen (dies konnte dank Intervention der Bewohnervertretung verhindert werden).

Auch wurde von Einrichtungen versucht, die Dauer eines Ausganges zeitlich und räumlich zu beschränken und auch an eine „freiwillige“ Selbstisolation nach Rückkehr in die Einrichtung zu knüpfen – Maßnahmen, die ohne institutionellen Zusammenhang undenkbar sind.

Ebenso problematisch wurden die Haltung und die Kommunikation in und mit den Einrichtungen wahrgenommen. So wurde kaum zwischen gesetzlichen Grundlagen, Verordnungen, Regeln und Empfehlungen unterschieden. Ein Widerspruch gegen das politisch aufgeladene Narrativ der bedingungslosen und erfolgreichen Beschützung der Bewohner*innen wurde von den Verantwortlichen in den Einrichtungen, in Politik und Verwaltung tendenziell als Querulanz eingeordnet. Die damit einhergehende Entmündigung von Bewohner*innen und Angehörigen in Hinblick auf die selbstbestimmte Einhaltung von gesetzlichen Bestimmungen, Empfehlungen und Regeln rückte die Heime ebenfalls in Richtung totaler Institutionen.

Festzustellen war auch, dass der Informationsstand bei den Mitarbeiter*innen in den Einrichtungen, darüber was nun wie geregelt, erlaubt oder verboten sei, sehr mangelhaft war und zum Teil wohl noch ist. Angesichts der Flut von Verordnungen und Novellen – besonders seit Herbst – ist dies in gewisser Weise auch verständlich, in den Konsequenzen für die Bewohner*innen und deren Angehörigen aber inakzeptabel.

Sehr oft wurde die Formulierung gebraucht „das geht nicht“, „das ist nicht erlaubt“, „das ist verboten“ – die Gegenfragen „wo steht das?“, „wer sagt das?“ werden zu wenig gestellt. In der Kommunikation wurde und wird häufig auf Angst und Drohung gesetzt und nicht auf Aufklärung, Vernunft, Empfehlung und selbstbestimmte Entscheidung.

Fast gänzlich ignoriert wurde lange Zeit die Tatsache, dass ein Einbringen des Virus von außen nicht nur durch Besucher*innen oder Bewohner*innen erfolgen kann, sondern weitaus wahrscheinlicher durch das Personal erfolgt, das so wie die gesamte Bevölkerung von Mai bis Oktober letzten Jahres keinen besonderen Beschränkungen der Bewegungsfreiheit und der sozialen Kontakte unterworfen war.

Erst mit den Verordnungen ab Herbst wurden auch Schutzmaßnahmen für die Mitarbeiter*innen der Einrichtungen festgeschrieben.

Ein besonders drastisches Beispiel der isolierenden Institutionalisierung des Problems stellt das sogenannte „Quarantänequartier Wehrle“ in Salzburg dar. Dort gibt es 22 Plätze zur Absonderung von Bewohner*innen von Seniorenheimen und Einrichtungen von Menschen mit Behinderungen. Dieses war von Ende Nov. 2020 bis Ende März 2021 in Betrieb – und bleibt bis auf Weiters im „Standby-Modus“. Zielgruppe dieser Einrichtung sind Bewohner*innen von Senioreneinrichtungen und Einrichtungen für Menschen mit Behinderungen, für die aufgrund eines positiven COVID-19-Testergebnisses ein sanitätsbehördlicher Absonderungsbescheid ausgestellt wurde, die aber keine oder nur milde Symptome, jedoch sogenannte „herausfordernde Verhaltensweisen“ zeigen.

Im Klartext heißt das, dass Menschen, die sich aufgrund ihrer intellektuellen Behinderungen oder dementiellen Erkrankungen nicht an die Absonderung halten können, zusätzlich zur Isolation, aus ihrer gewohnten Wohnumgebung gerissen werden. Anstatt personelle Ressourcen und Angebote in den Einrichtungen zur Verfügung zu stellen, damit Menschen in ihrer gewohnten Umgebung betreut werden können – wenn sie schon abgesondert werden müssen – wurde Personal aus diesen Einrichtungen abgezogen, um eine eigene Absonderungs- und Isolationsanstalt eröffnen und betreiben zu können. Menschen, die als schwierig zu betreuen gelten, werden aufgrund dieses Umstands in ein sogenanntes „Ausweichquartier“ verlegt.

Hier zeigt sich einmal mehr, dass Menschen mit Behinderungen und alte Menschen und in Zusammenhang mit COVID-19-Maßnahmen mit teilweise vollkommen überzogenen Eingriffen in ihre Persönlichkeitsrechte rechnen müssen. Das ist nicht nur als eklatante Ungleichbehandlung zu sehen, sondern gerade gegenüber Menschen mit Einschränkungen als bestenfalls unsensibel, jedenfalls aber als ethisch inakzeptabel zu betrachten. Erfreulicherweise wurden dort bisher keine Menschen mit Behinderungen untergebracht, leider jedoch sehr wohl Menschen mit dementieller und psychischer Erkrankung.

Absolut untragbar ist in diesem Zusammenhang, dass das Land Salzburg die Ansicht vertrat, dass der Rechtsschutz des Heimaufenthaltsgesetzes (HeimAufG) in dieser Einrichtung nicht zur Anwendung kommt. Das Heimaufenthaltsgesetz gilt in allen Pflege- und Betreuungseinrichtungen, wenn dort Menschen in ihrer Freiheit beschränkt werden. Ob diese Freiheitsbeschränkungen in Zusammenhang mit COVID-19 stehen oder nicht ist zunächst nicht relevant.

Im Sinne der von dieser Absonderungs- und Isolationsmaßnahme betroffenen Menschen wäre zu wünschen, dass zumindest nicht versucht wird, den Grundrechtsschutz zu unterlaufen, den sie durch die Bewohnervertretung jedenfalls hätten, würden sie in den Einrichtungen weiter betreut, in denen sie normalerweise leben.

Während der „Lockdowns“ und im Zuge der COVID-19-Pandemie hat sich gezeigt, dass Menschen mit Behinderungen und alte Menschen in Pflege- und Betreuungseinrichtungen besonders lange, intensiv und zum Teil überschießend von Beschränkungen betroffen waren und teilweise noch immer sind. Und sie sind stärker der Fremdbestimmung durch die Einrichtungen ausgesetzt. Die teils willkürlich veranlassten Regeln und Vorschriften, explizite und indirekte Androhungen, Falsch- und Halbinformationen führten zu Verunsicherung und Entmündigung.

Undifferenzierte und restriktive Besuchs- und Ausgangsbeschränkungen führen zu sozialer Isolation und zu Verschlechterungen des allgemeinen Gesundheitszustandes. Gesundheitsschutz ist eben mehr als die Isolierung vor dem Virus!

Die Bewohnervertretung hat immer wieder aufzuzeigen versucht, dass für institutionalisiert lebende Menschen die gleichen gesetzlichen Vorschriften gelten, wie für alle anderen Menschen in Österreich und sie nicht benachteiligt werden dürfen.

Auch institutionell betreute Menschen haben das gleiche Recht auf persönliche Freiheit, wie alle anderen Bürger*innen. Eingriffe in dieses Recht müssen gesetzlich legitimiert sein.

Ich möchte jedoch nicht unerwähnt lassen, dass es auch Einrichtungen gibt deren Mitarbeiter*innen sich mit Engagement, Ideenreichtum und fachlichem Wissen dieser schwierigen Situation gestellt haben und auch immer wieder in Einzelsituationen kreativ und mit Einfühlsamkeit gemeistert haben.

Dennoch: Im Zusammenhang mit der Pandemie zeigen sich Institutionen in zwei Bereichen als besonders problematisch. 1. In den Einrichtungen leben Menschen, die durch die Folgen einer COVID-19-Infektion besonders gefährdet sind, auf engem Raum zusammen. Eine Infektion in der Einrichtung hat deshalb besonders schwerwiegende Folgen.

2. Zum Schutz greifen Einrichtungen verstärkt auf Maßnahmen der klassischen Institutionen zurück, was sich in den teils rechtlich nicht gedeckten, aber auch in den durch Verordnungen geregelten Sondermaßnahmen zeigt. Dieses Dilemma zwischen Schutz und Selbstbestimmung, zwischen totaler Institution und persönlicher Freiheit zeigt sich in den veranlassten **Besuchsregelungen und Ausgangsbeschränkungen sowie in der Kommunikation** dieser Maßnahmen gegenüber Bewohner*innen und Angehörigen, aber auch einrichtungsintern und schließlich auch in einer Tendenz zur Isolierung samt schwerwiegender gesundheitlicher Folgen.

Letztlich kann man davon auch ableiten, dass eine institutionalisierte Lebens- und Wohnsituation längst nicht mehr zeitgemäß ist!

Vielen Dank für Ihr Interesse und Ihre Aufmerksamkeit!

Dr. Erich Wahl

VertretungsNetz – Bewohnervertretung
Bereichsleiter Salzburg / Tirol
www.vertretungsnetz.at
erich.wahl@vertretungsnetz.at