

Schriftliche Kleine Anfrage

der Abgeordneten Olga Petersen und Thomas Reich (AfD) vom 04.02.21

und Antwort des Senats

Betr.: Freiheitsentziehende Maßnahmen (FEM) in Pflege- und Altenheimen

Einleitung für die Fragen:

Jeder Mensch hat das Recht, sich frei zu bewegen. Mit freiheitsentziehenden Maßnahmen (FEM) wird diese Freiheit eingeschränkt. Daher stellen sie eine besondere Form der Gewalt dar. Besonders betroffen sind Menschen mit Demenz, etwa wenn sie viel umherlaufen, Gefahren nicht einschätzen können oder aggressiv sind.

Häufig werden FEM damit begründet, Stürze und Verletzungen vermeiden zu wollen. Dabei bergen sie hohe gesundheitliche Risiken. Sie können zum Beispiel Angst und Panik sowie körperliche Verletzungen auslösen.

Zu FEM gehört zum Beispiel: Bettgitter nutzen, Türen abschließen oder Stühle mit Tischvorrichtung verwenden. Oder eine Person in einen tiefen Sessel setzen, aus dem sie allein nicht aufstehen kann. Auch wenn Beruhigungsmittel ohne medizinische Notwendigkeit eingesetzt werden, sind das FEM (<https://www.pflege-gewalt.de/wissen/freiheitsentziehende-massnahmen/>).

Vor diesem Hintergrund fragen wir den Senat:

Einleitung für die Antworten:

Das Grundgesetz (GG) schützt die persönliche Freiheit, insbesondere die Freiheit zur Fortbewegung (vergleiche Artikel 2 Absatz 2 sowie Artikel 104 GG). Die Einschränkung von Freiheits- und Menschenrechten in Form von FEM (Freiheitsentziehende Maßnahmen) stellt einen substanziellen Eingriff in die Selbstbestimmung der betroffenen Personen dar. In Ausnahmefällen können FEM notwendig sein, wenn eine Selbst- oder Fremdgefährdung vorliegt und Alternativmaßnahmen nicht zur Verfügung stehen. FEM dürfen jedoch nur als letztes Mittel eingesetzt werden und sind grundsätzlich zu vermeiden beziehungsweise auf ein Minimum zu reduzieren.

Die Rechte älterer, behinderter oder auf Betreuung angewiesener Menschen zu stärken sowie geeignete Rahmenbedingungen für die Erhaltung und Förderung der Gesundheit, Mobilität und Selbstbestimmung und zum Schutz der Nutzerinnen und Nutzer zu schaffen, sind wesentliche Ziele im Hamburgischen Wohn- und Betreuungsqualitätsgesetz (HmbWBG). Betreiber von Pflegeeinrichtungen sind gemäß § 11 Nummer 4a HmbWBG verpflichtet, für ihre Einrichtung ein Gewaltschutzkonzept zu erstellen und auf dieser Grundlage geeignete Methoden zur Gewaltprävention sowie zur Vermeidung freiheitsentziehender Maßnahmen und zum Schutz der Nutzerinnen und Nutzer vor jeder Form der Ausbeutung, Gewalt und Missbrauch anzuwenden. Ob diese Vorgabe umgesetzt wird, wird regelhaft im Zuge von Prüfungen nach § 30 HmbWBG überprüft. Werden in diesem Bereich Mängel festgestellt, erfolgen Beratungsgespräche und werden durch die jeweils zuständige Wohn-Pflege-Aufsicht, falls erforderlich, ordnungsrechtliche Maßnahmen ergriffen.

Darüber hinaus verfügt die Freie und Hansestadt Hamburg über die Betreuungsstelle Hamburg, die die Beratungsstelle für rechtliche Betreuung und Vorsorgevollmacht sowie die Betreuungsabschnitte umfasst. Teil der Beratungsstelle ist die Fachstelle „Pflege ohne Zwang“, die durch ihre Beratung Interessierte, Bevollmächtigte und ehrenamtliche Betreuerinnen und Betreuer in Bezug auf FEM sensibilisiert und Alternativen aufzeigt. Auch die Wohn-Pflege-Aufsicht (WPA) kooperiert im Bedarfsfall mit der Fachstelle, um Einrichtungen bei der Vermeidung von FEM zu unterstützen. Die Aufgabe der Betreuungsabschnitte liegt indes darin, auf Anfrage des Gerichts innerhalb einer Sachverhaltsfeststellung zu prüfen, ob eine freiheitsentziehende Maßnahme der Genehmigung bedarf oder nicht. Dabei wird teilweise auf Verfahrenspfleger nach dem sogenannten Werdenfelser Weg hingewiesen.

Für in der Altenpflege beschäftigte Fachkräfte werden im Zuge der 4. Hamburger Qualifizierungsoffensive in der Pflege zudem Fortbildungen zu Gewaltprävention in der Pflege aus Mitteln des Europäischen Sozialfonds (ESF) und der Freien und Hansestadt Hamburg (FHH) gefördert.

Der allgemeine Stand der fachlichen Erkenntnisse ist hierbei der gesetzlich festgelegte Maßstab. Wesentliche wissenschaftliche Erkenntnisse zum Themenkomplex FEM werden von Köpke et al. in der Leitlinie FEM – Evidenzbasierte Praxisleitlinie Vermeidung von freiheitseinschränkenden Maßnahmen in der beruflichen Altenpflege (siehe <http://www.leitlinie-fem.de/materialien/leitlinie/>) zusammengefasst. Auch das durch die Fragenden zitierte Zentrum für Qualität in der Pflege (ZQP) verweist auf der Webpräsenz <https://www.pflege-gewalt.de> auf einschlägige wissenschaftliche Literatur zum Themenkomplex FEM und stellt relevante Informationen für die Praxis zur Verfügung. In der Literatur zeigt sich kein eindeutiger Zusammenhang zwischen Personalmenge und -qualifikation und dem Einsatz von FEM.

Dies vorausgeschickt, beantwortet der Senat die Fragen wie folgt:

Frage 1: *Welche Maßnahmen wird der Senat grundsätzlich ergreifen, um den Einsatz von FEM in der Altenpflege zu reduzieren und die Anwendung FEM-vermeidender Strategien zu erhöhen?*

Antwort zu Frage 1:

Siehe Vorbemerkung.

Frage 2: *In welchen Fällen muss nach Auffassung des Senats im ambulanten Bereich, in Wohngruppen oder in der eigenen Häuslichkeit eine Maßnahme zum Freiheitsentzug richterlich genehmigt werden?*

Antwort zu Frage 2:

Die Fachstelle „Pflege ohne Zwang“ informiert in einem Faltblatt (Freiheitsentziehende Maßnahmen - Merkblatt (PDF, 129,8 KB) ([hamburg.de](http://www.hamburg.de)) <https://www.hamburg.de/contentblob/10120258/44faa9c2052717e0e33fb4670737f3f6/data/merkblatt-freiheitsentziehende-massnahmen.pdf>) über die verschiedenen Fallkonstellationen, die hier infrage kommen und jeweils im Einzelfall rechtlich zu bewerten sind.

Frage 3: *Wie häufig wurden richterliche Genehmigungen für FEM in der stationären und ambulanten Altenpflege nach Kenntnis des Senats im Zeitraum von 2015 bis heute beantragt, und wie häufig erteilt?*

Frage 4: *Welche Arten von FEM wurden nach Kenntnis des Senats beantragt und bewilligt (bitte nach Arten der Fixierung und Sedierung aufschlüsseln)?*

Antwort zu Fragen 3 und 4:

Für die Jahre 2015 und 2016 wurden die statistischen Daten zu den Unterbringungen gemäß der Aktenordnung in Form von Listen geführt. Für diese beiden Jahre gab es keine Differenzierung der Maßnahmen. Seit 2017 werden die Daten zu Unterbringungen mittels der Fachanwendung forumSTAR zur B-Statistik (Anordnung über die Erhebung von statistischen Daten in Verfahren des Betreuungsgerichts) erfasst und nach bundeseinheitlichen Verarbeitungs- und Auswertungsstandards aufbereitet.

Beide Statistiken differenzieren nicht nach der Personengruppe „Betroffene in stationärer und ambulanter Pflege“, das heißt die Statistiken umfassen Verfahren zur Prüfung freiheitsentziehender Maßnahmen bei allen Personen, die sich in Krankenhäusern, Heimen oder sonstigen Einrichtungen befinden. Ob diese Personen in Pflege sind und welche Art von FEM beantragt und gegebenenfalls genehmigt wurde, müsste durch eine händische Auswertung der Verfahrensakten geklärt werden, was aufgrund der hohen Anzahl an Betreuungsverfahren an sämtlichen Hamburger Amtsgerichten in den letzten fünf Jahren (insgesamt im fünfstelligen Bereich) in der für die Beantwortung einer Parlamentarischen Anfrage zur Verfügung stehenden Zeit nicht machbar ist.

Zu den jeweils verfügbaren Informationen siehe nachfolgende Übersicht:

Tabelle

	2017	2018	2019	2020
Verfahren betreffend eine freiheitsentziehende Maßnahme (§ 1906 Abs. 4 und Abs. 5 BGB)				
Anträge auf betreuungsgerichtliche Genehmigungen	92	123	171	210
Genehmigungen von Anträgen auf betreuungsgerichtliche Genehmigungen	82	112	137	209

Frage 5: *Was sind dabei nach Kenntnis des Senats die häufigsten Begründungen der Anträge auf FEM?*

Frage 6: *In wie vielen Fällen wurden von Gerichten FEM aus Gründen der Verhältnismäßigkeit, insbesondere dem Vorhandensein von Alternativen, abgelehnt?*

Frage 7: *Wie viele der FEM wiesen dabei im Zeitraum von 2015 bis heute eine Dauer von bis zu zwei Wochen, zwei bis sechs Wochen, sechs bis zwölf Wochen, zwölf bis 26 Wochen, 26 bis 52 Wochen, ein bis zwei Jahren, zwei bis fünf Jahren, fünf bis zehn Jahren und über zehn Jahren auf (bitte nach Dauer und Sektoren aufschlüsseln)?*

Antwort zu Fragen 5, 6 und 7:

Die erforderlichen Daten werden nicht gesondert statistisch nicht erfasst. Zur Beantwortung dieser Fragestellung müssen rund 30.000 Verfahrensakten händisch ausgewertet werden. Dies ist in der für die Beantwortung einer Parlamentarische Anfrage zur Verfügung stehenden Zeit nicht möglich.

Darüber hinaus ist davon auszugehen, dass in den meisten Fällen freiheitsentziehende Maßnahmen nach § 1906 Absatz 4 BGB gegenüber Betroffenen in Pflege beantragt werden, weil eine Selbstgefährdung vorliegt, insbesondere zur Vermeidung von Stürzen aufgrund altersspezifischer psychischer Erkrankungen.

Im Übrigen siehe Antwort zu 3 und 4.

Frage 8: *Welche Erkenntnisse liegen dem Senat darüber vor, inwiefern der Einsatz von mehr Personal, insbesondere mehr Fachpersonal (mindestens dreijährige pflegerische Ausbildung), Auswirkungen auf die Häufigkeit von FEM hat?*

Antwort zu Frage 8:

Siehe Vorbemerkung.

Frage 9: *Wird nach Kenntnis des Senats eine kontinuierliche Überwachung und unmittelbare Begleitung der Personen, bei denen FEM angewendet werden, gewährleistet, und wird auch für die Beendigung von FEM gesorgt, wenn für diese keine Notwendigkeit mehr besteht?*

Wenn ja, wie?

Wenn nein, warum nicht?

Antwort zu Frage 9:

Das HmbWBG verpflichtet die Betreiber von Pflegeeinrichtungen zu einer Versorgung nach dem allgemein anerkannten Stand der fachlichen Erkenntnisse. Im Zuge der Prüfungen nach § 30 HmbWBG wird regelhaft überprüft, ob FEM angewandt werden. Ist dies der Fall, muss dargelegt werden, dass vor der Anwendung alternative Methoden ausgeschlossen wurden, Genehmigungen der FEM vorliegen und auch die Notwendigkeit der FEM regelmäßig überprüft wird.

Frage 10: *Welche Maßnahmen gedenkt der Senat zu ergreifen, um diese Überwachung und Begleitung zu optimieren?*

Frage 11: *Inwieweit und durch wen werden Einrichtungen dabei auch über die Möglichkeiten FEM-vermeidender Strategien aufgeklärt und zu deren Anwendung aufgefordert, und wie gedenkt der Senat die Anwendung solcher Strategie zu fördern?*

Antwort zu Fragen 10 und 11:

Siehe Vorbemerkung.

Frage 12: *Sind dem Senat Daten bekannt, in wie vielen Fällen es zu Verletzungen oder gar Todesfällen aufgrund der Anwendung von FEM kam (im Zeitraum von 2015 bis heute, bitte nach Jahren, Bundesländern und Sektoren aufschlüsseln), oder ist ihm bekannt, ob und bei welcher Stelle diese Daten vorhanden sind und abgefragt werden können?*

Antwort zu Frage 12:

Dem Senat liegen hier keine Erkenntnisse vor.

Frage 13: *Welche wissenschaftlichen Erkenntnisse liegen dem Senat darüber vor, wie sich FEM in der Altenpflege kurz- und langfristig auf die Betroffenen auswirken, etwa in Hinblick auf die Entwicklung der Eigenständigkeit des Grades der Pflegebedürftigkeit, die Mobilität und die kognitiven Fähigkeiten?*

Antwort zu Frage 13:

Siehe Vorbemerkung.

Frage 14: *Was sind nach Kenntnis des Senats die zentralen Maßnahmen zur Vermeidung von FEM im Bereich der Altenpflege, wie sie beispielsweise vom Projekt „ReduFix“ empfohlen werden?*

Antwort zu Frage 14:

Interventionen zur Reduktion von FEM im Bereich der Altenpflege sind der Leitlinie FEM zu entnehmen. Die Leitlinie enthält Empfehlungen zu 22 Interventionen, die zur Vermeidung von FEM diskutiert werden. Für diese 22 Maßnahmen wurde der international verfügbare Stand des Wissens zusammengefasst. Im Übrigen siehe Vorbemerkung.