

ment et d'internement pénales et civiles. Vaud prévoit également de créer un institut de psychiatrie légale.

Pour sa part, le canton de Berne va également mettre sur pied une unité de psychiatrie médicale de 14 places, rattachée aux Services psychiatriques universitaires (SPU). Cette unité prendra en charge les malades psychiques incarcérés ainsi que les patient-e-s soumis à une PLAFa qui requièrent des mesures de sécurité particulières.

Pour ce qui concerne le canton de Fribourg, le Conseil d'Etat donne mandat au RFSM d'examiner l'opportunité de développer une nouvelle chaîne de psychiatrie légale, afin de faire face au problème de la prise en charge des personnes violentes et souffrant de troubles psychiques qui font l'objet de mesures pénales ou civiles.

Le Conseil d'Etat invite le Grand Conseil à prendre acte du présent rapport.

BERICHT Nr. 220 2. November 2010
**des Staatsrats an den Grossen Rat
 über das Postulat Nr. 285.05 Antoinette Badoud/
 André Masset über die Schaffung einer Anstalt
 für Frauen, gegen die eine fürsorgliche
 Freiheitsentziehung verfügt wurde**

Wir unterbreiten Ihnen den Bericht zum Postulat Nr. 285.05 Antoinette Badoud/André Masset über die Schaffung einer Anstalt für Frauen, gegen die eine fürsorgliche Freiheitsentziehung verfügt wurde. Dieser Bericht umfasst die folgenden Kapitel:

1. DAS POSTULAT
2. DIE FFE-MASSNAHMEN: ALLGEMEINES
3. DIE RECHTLICHE SITUATION
 - 3.1 Das Bundesrecht
 - 3.2 Begriff der geeigneten Anstalt
 - 3.3 Die Freiburger Gesetzgebung
 - 3.4 Totalrevision des Vormundschaftsrechts
4. NATIONALE UND KANTONALE STATISTIK
 - 4.1 Nationale Statistik
 - 4.2 Kantonale Statistik
5. DIE BETREUUNG IN DER SCHWEIZ
6. DIE BETREUUNG IM KANTON FREIBURG
 - 6.1 Organisation der Pflege im Bereich der psychischen Gesundheit
 - 6.2 Die Betreuung in der Praxis
 - 6.3 Die spezifische Betreuung von Frauen
7. BEURTEILUNG DES BEDARFS EINER EINRICHTUNG FÜR FRAUEN
 - 7.1 Wenige problematische Fälle
 - 7.2 Spezialisierte Einrichtung für Frauen
 - 7.3 Offene Fragen hinsichtlich des Tannenhofs
8. SCHLUSSFOLGERUNG UND ÜBERLEGUNGEN FÜR DIE ZUKUNFT

8.1 Optimierung der Betreuung von Personen mit einer FFE

8.2 Zentrale Rolle der gerichtlichen Psychiatrie

8.3 Vorgehen in anderen Kantonen und derzeitige Überlegungen in Freiburg

1. DAS POSTULAT

Mit einem am 24. Juni 2005 eingereichten Postulat haben die Grossräte Antoinette Badoud und André Masset sowie 23 Mitunterzeichnende den Staatsrat aufgefordert, eine Machbarkeitsstudie für die Erstellung oder die Zurverfügungstellung auf kantonaler Ebene oder auf interkantonalen Ebene einer geschlossenen Anstalt oder Abteilung für Frauen, denen die Freiheit aus fürsorglichen Gründen entzogen wurde, durchzuführen.

Gemäss den Autoren des Postulats müssen diese Frauen mangels geeigneter Einrichtungen häufig in Anstalten untergebracht werden, die ihren Bedürfnissen nicht angemessen sind: *«Derzeit sehen sich die Justizbehörden unseres Kantons gezwungen, Frauen mit Suchtproblemen oder ähnlichen Schwierigkeiten in offenen Einrichtungen wie dem Psychiatrischen Spital von Marsens oder sogar (...) in Lonay¹ oder Seiry² unterzubringen. Diese Einrichtungen sind ihrem Krankheitsbild nicht angemessen. Einzig in einer geschlossenen, angemessenen Anstalt hätten sie die Möglichkeit, sich zu resozialisieren».*

In seiner Antwort vom 16. Mai 2006 weist der Staatsrat darauf hin, dass Personen, die von einer fürsorglichen Freiheitsentziehung (FFE) betroffen sind, in der Regel zunächst ins stationäre Behandlungszentrum des Freiburger Netzwerks für psychische Gesundheit (FNPG) in Marsens eingewiesen werden, bevor sie, falls nötig, in die Stiftung HorizonSud, in auf die Betreuung von Suchterkrankungen spezialisierte Einrichtungen oder ins Heim Tannenhof (Anstalten von Bellechasse) verlegt werden (bezüglich der Einrichtungen, vgl. Punkt 7.1 weiter unten).

Die Einweisung nach Marsens kann sich je nach Krankheitsbild als problematisch erweisen, da diese Anstalt nicht für lange Aufenthalte konzipiert ist. Das Heim Tannenhof wiederum ist ausschliesslich Männern vorbehalten. Allerdings können «psychisch kranke Personen, die einer besonderen medizinischen Versorgung bedürfen, nicht im Heim untergebracht werden.» (Art. 2 Abs. 1 des Hausreglements für das Heim Tannenhof, 2. Satz; SGF 341.1.121).

Der Staatsrat stellt fest, dass sich die Umsetzung der FFE-Massnahmen in der Praxis mitunter als schwierig erweist, vor allem in Bezug auf die Institution, das eine «geeignete Anstalt» zu sein hat (vgl. Punkt 3.3 weiter unten). Bei den Männern, die von einer FFE-Massnahme betroffen sind, ist die Situation grundsätzlich zufriedenstellend. Ein wenig komplizierter präsentiert sich die Situation bei den Frauen. Bisher konnten jedoch für die Frauen in allen Fällen Lösungen gefunden werden.

Der Staatsrat hat sich bereit erklärt, die Problematik weiter abzuklären und einen Bericht zu verfassen, um den Bedarf zu analysieren und Lösungen vorzuschlagen. Er

¹ Das Gefängnis La Tuillière in Lonay (VD) besitzt einen Trakt für Frauen.

² La Traversée in Seiry (FR) nimmt Personen mit psychischen Behinderungen auf.

hat dem Grossen Rat empfohlen, das Postulat erheblich zu erklären, was dieser im September 2006 getan hat.

Der Staatsrat hat sich bei der Verfassung des Berichts auf eine Studie gestützt, mit der er Frau Noëlle Chatagny, ehemalige Amtsvormundin der Stadt Freiburg, beauftragt hatte. Frau Chatagny hat sich mit den betroffenen kantonalen Akteuren unterhalten und mit Anstalten ausserhalb des Kantons sowie mit den Justiz- und Gesundheitsdirektionen der Westschweizer Kantone Kontakt aufgenommen.

2. DIE FFE-MASSNAHMEN: ALLGEMEINES

Die fürsorgliche Freiheitsentziehung (FFE) ist eine Schutzmassnahme, die nur als *ultima ratio* angeordnet werden soll, wenn gemäss Artikel 397a–397f des Schweizerischen Zivilgesetzbuches (ZGB) einer Person wegen Geisteskrankheit, Geistesschwäche, Trunksucht, anderen Suchterkrankungen oder schwerer Verwahrlosung die nötige persönliche Fürsorge nicht anders erwiesen werden kann. Da es sich dabei um die schwerste vormundschaftliche Massnahme handelt, sehen das ZGB und die kantonalen Gesetze zahlreiche Rekurs- und Wiedererwägungsmöglichkeiten vor.

Oberstes Ziel ist der Schutz der betroffenen Person, aber auch der Schutz von Dritten kann ein Faktor sein, den es zu berücksichtigen gilt. Gemäss der Botschaft vom 28. Juni 2006 zur Aenderung des Schweizerischen Zivilgesetzbuches (Erwachsenenschutz, Personenrecht und Kindesrecht) gehört es indessen «letztlich ebenfalls zum Schutzauftrag, etwa eine kranke, verwirrte Person davon abzuhalten, eine schwere Straftat zu begehen»¹.

Neben den FFE-Massnahmen kann das kantonale Recht ausnahmsweise auch Zwangsmassnahmen für PatientInnen vorsehen, wenn die betroffene Person ihre eigene Sicherheit oder Gesundheit oder diejenige anderer Personen erheblich gefährdet (vgl. für den Kanton Freiburg Art. 53 Abs. 2 des Gesetzes vom 16. November 1999 über die Gesundheit GesG, SGF 821.0.1).

3. DIE RECHTLICHE SITUATION

3.1 Das Bundesrecht

1981 wurde die administrative Versorgung auf Bundesebene durch die fürsorgliche Freiheitsentziehung (FFE) ersetzt, geregelt durch die Artikel 397a ff des Schweizerischen Zivilgesetzbuches (ZGB). Gemäss Artikel 397a ZGB «darf eine mündige oder entmündigte Person wegen Geisteskrankheit, Geistesschwäche, Trunksucht, anderen Suchterkrankungen oder schwerer Verwahrlosung in einer geeigneten Anstalt untergebracht oder zurückgehalten werden, wenn ihr die nötige persönliche Fürsorge nicht anders erwiesen werden kann».

Die betroffene Person muss entlassen werden, sobald ihr Zustand es erlaubt (Art. 397a Abs. ZGB). Nach dem ZGB liegt die Zuständigkeit für die Einweisung grundsätzlich bei den Vormundschaftsbehörden, die Kantone können jedoch ausnahmsweise «geeignete Stellen» dafür vorsehen. In der Praxis wird der Grossteil der FFE-Massnahmen in der ganzen Schweiz von ÄrztInnen angeord-

net. Mitunter sind Personen, die von FFE-Massnahmen betroffen sind, gleichzeitig auch von Strafmassnahmen betroffen.

3.2 Der Begriff der geeigneten Anstalt

Der Begriff der «geeigneten Anstalt» ist ein Begriff aus dem Bundesrecht (vgl. Art. 397a Abs. 1 ZGB). Das Zivilgesetzbuch umschreibt ihn jedoch nicht näher. Das Bundesgericht hat festgehalten, dass der Gesetzgeber scheinbar befürchtet hat, dass eine zu einschränkende Definition problematisch sei und letztendlich gewisse Einweisungen mangels als geeignet definierter Anstalten nicht mehr durchgeführt werden könnten. Es gibt hingegen auch keine ideale Anstalt, die sämtliche, in einem konkreten Fall wünschenswerten Betreuungs- und Behandlungsformen anbieten kann.²

In seiner Rechtsprechung hält das Bundesgericht fest, dass «eine Anstalt geeignet ist, wenn die Organisation und das vorhandene Personal erlauben, die *wesentlichen Bedürfnisse* des Untergebrachten zu befriedigen» (BGE 114 II 213/218; ATC 1989 S.9). Der Begriff der «Anstalt» ist breit gefasst: Es kann sich hierbei nicht nur um geschlossene Anstalten, sondern auch um Anstalten handeln, die die Bewegungsfreiheit der betroffenen Personen deutlich einschränken (BGE 121 III 306). Es kommen also zahlreiche Einrichtungstypen in Betracht; es gilt also, für jeden einzelnen Fall die Eignung der Anstalt zu beurteilen.

Grundsätzlich kommen nur die sozialtherapeutischen Anstalten in Betracht, die Wahl einer Strafanstalt ist gemäss BG jedoch unter gewissen Bedingungen ausnahmsweise möglich (BGE 112 II 487/488 Erw. 3). Die fragliche Anstalt muss aber sowohl dem Vollzug von Strafmassnahmen als auch von vormundschaftlichen Massnahmen dienen. Die Präsenz von Psychiatriepersonal sowie von Psychologen wird vorausgesetzt. Zudem muss eine enge Zusammenarbeit mit einer externen psychiatrischen Klinik bestehen, mit regelmässigen Visiten von Psychiatern.

3.3 Die Freiburger Gesetzgebung

Im Kanton Freiburg sieht das kantonale Gesetz vom 26. November 1998 über die fürsorgliche Freiheitsentziehung (SGF 212.5.5) vor, dass der Entscheid, eine mündige oder entmündigte Person in eine geeignete Anstalt einzuweisen oder sie in einer solchen Anstalt zurückzubehalten, vom Friedensgericht getroffen wird (Art. 7 Abs. 1). Bei psychisch Kranken kann dieser Entscheid auch von einem Arzt, der seinen Beruf in der Schweiz ausüben darf, unter Beizug eines anderen Arztes getroffen werden; einer der Ärzte muss Psychiater sein (Art. 7 Abs. 2). Liegt Gefahr in Verzug, kann der Oberamtmann oder ein Arzt die Anweisung anordnen (Art. 8).

Das kantonale Gesetz vom 26. November 1998 schreibt ausserdem vor, dass jeder Entscheid im Zusammenhang mit einem FFE Gegenstand einer gerichtlichen Beurteilung sein kann, die von der Aufsichtskommission in Sachen fürsorglicher Freiheitsentziehung vorgenommen wird (vgl. Kapitel 4 des Gesetzes). Die Aufsichtskommission setzt sich zusammen aus einem Präsidenten, der Richter sein muss, einem Psychiater, einem Sozialarbei-

¹ BBI 2006 7062–63.

² Beatrice Mazenauer, Psychisch krank und ausgeliefert?, Bern 1985, S. 86.

ter, einem Arzt mit Erfahrung in der Behandlung von drogenabhängigen Personen und einem Vertreter einer Vereinigung zur Wahrung der Patientenrechte.

Was die Entlassung anbelangt (vgl. Art. 10 und 24 ff. des Gesetzes), so prüfen die Einweisungsbehörde und die Anstaltsdirektion regelmässig, ob der Verbleib der Person in der Anstalt aufgrund ihres Zustands weiterhin notwendig ist. Die betroffene Person oder eine ihr nahe stehende Person kann die Entlassung beantragen. Die Anstaltsleitung erstattet der Einweisungsbehörde periodisch Bericht. Grundsätzlich kann die Einweisungsbehörde die Entlassung anordnen. Wurde die Einweisung jedoch von einem Arzt oder einer Ärztin oder einem Oberamtmann angeordnet, ist die Anstaltsleitung nach Anhörung der Einweisungsbehörde für die Entlassung zuständig.

Die medizinische Behandlung der Person mit einer FFE wird von der kantonalen Gesetzgebung über die Gesundheit geregelt. Das kantonale Gesetz vom 16. November 1999 über die Gesundheit (GesG; SGF 821.0.1) enthält auch Bestimmungen in Bezug auf die FFE (Art. 52). Absatz 1 von Artikel 52 übernimmt den Grundsatz von Artikel 48 GesG, wonach der Wille des urteilsfähigen Patienten zu achten ist. In diesen Fällen ist die Patientin oder der Patient zu überzeugen, der Behandlung zuzustimmen; andernfalls ist auf die FFE-Massnahme zu verzichten. Ist die Person nicht urteilsfähig, so muss mit der Unterstützung der gesetzlichen Vertreterin oder des gesetzlichen Vertreters oder der Angehörigen herausgefunden werden, welches ihr Wille sein könnte; im Notfall muss die Gesundheitsfachperson nach den objektiven Interessen der Patientin oder des Patienten handeln (Art. 51 GesG).

3.4 Totalrevision des Vormundschaftsrechts

Auf Bundesebene wurde der dritte Teil des schweizerischen Zivilgesetzbuches (ZGB) über das Vormundschaftsrecht total revidiert. Die Revision wird 2013 in Kraft treten. Grundsätzlich bauen die neuen Artikel 426 bis 439 ZGB den Rechtsschutz der betroffenen Personen bei der fürsorgerischen Unterbringung aus.¹ So werden künftig die Kompetenzen des Arztes, eine Einweisung anzuordnen, eingeschränkt und die Behörde muss die Opportunität der Massnahme und die Wahl der Anstalt periodisch prüfen.

Für den Kanton Freiburg bedeutet dies, dass eine Totalrevision der Gesetzgebung zur Ausführung der Bestimmungen des ZGB über den Erwachsenenschutz, das Personen- und Kindesrecht ausgearbeitet und bis 2013 umgesetzt wird. Die Sicherheits- und Justizdirektion (SJD) hat die diesbezüglichen Arbeiten bereits in Angriff genommen.

4. NATIONALE UND KANTONALE STATISTIK

4.1 Nationale Statistik

Das Schweizerische Gesundheitsobservatorium (Obsan) hat vor einigen Jahren gestützt auf die Psychiatrie-Zusatzdaten der Medizinischen Statistik des Bundesamtes für Statistik die Gesamtzahl der FFE-Massnahmen in der

Schweiz ermittelt². Gemäss diesen Zahlen aus dem Jahr 2004 beläuft sich der Anteil der im Rahmen einer FFE-Massnahme angeordneten Eintritten an allen Eintritten aufgrund von psychischen Störungen schweizweit auf 19.9% bei den Männern und auf 16.3% bei den Frauen.

Das Obsan glaubt indes, dass dieser Prozentsatz bis auf 30 bzw. 40% der Hospitalisierungen ansteigen kann, wenn neben den Massnahmen, die gestützt auf Artikel 397a ff. ZGB ergriffen werden, auch jene Massnahmen, die gestützt auf die kantonalen Gesundheitsgesetze angeordnet werden sowie die «falschen Freiwilligen» – Personen, die mit der Behandlung und der Einweisung nicht einverstanden sind, ihre Angehörigen aber deren Betreuung wollen – berücksichtigt werden.

Die nicht freiwilligen Spitalbehandlungen sind demnach ein wichtiger Aspekt im psychiatrischen Bereich. Der Anteil der nicht freiwilligen Hospitalisierungen ist jedoch von Kanton zu Kanton sehr verschieden.

4.2 Kantonale Statistik

Der Kanton Freiburg reiht sich gemäss nationalen Berechnungen aus dem Jahr 2000³ im Schweizer Durchschnitt ein. Der Anteil der FFE-Massnahmen an sämtlichen Eintritten in die Psychiatrie belief sich demnach auf 19.4% und jener der Zwangseinweisungen auf 32.4%.

Die folgende Tabelle gibt die Zahl der Frauen und Männer, die von einer FFE-Massnahme betroffen waren sowie die Zahl der Begehren um gerichtliche Beurteilung von 2005 bis 2009 im ganzen Kanton Freiburg an. Generell ist die Zahl der Männer, die von einer FFE-Massnahme betroffen ist, um rund einen Drittel höher als jene der Frauen.

Statistik der fürsorgerischen Freiheitsentziehung (FFE) im Kanton Freiburg

	Entscheidung fürsorgerische Freiheitsentziehung		Begehren um gerichtliche Beurteilung	
	Männer	Frauen	Männer	Frauen
2005	126	92		
2006	264	223	52	39
2007	249	225	33	26
2008	291	222	26	31
2009	130	95	138	111

5. DIE BETREUUNG IN DER SCHWEIZ

Wie unter Punkt 3.2 bereits erwähnt, verlangt das Bundesrecht nicht die Schaffung eines speziellen Einrichtungstypus, sondern legt die Kriterien fest, die die sozialtherapeutischen Einrichtungen oder ausnahmsweise die Strafvollzugsanstalten erfüllen müssen, um Personen, die von einer FFE-Massnahme betroffen sind, zu betreuen. In der Praxis verfügt kein einziger Kanton über eine spezialisierte Einrichtung, die ausschliesslich diesen Personen

¹ Vgl. Botschaft vom 28. Juni 2006 zur Änderung des Schweizerischen Zivilgesetzbuches (Erwachsenenschutz, Personenrecht und Kindesrecht), BBl 2006 7001 ff.

² Schweizerisches Gesundheitsobservatorium (Obsan), Anzahl und Anteil von Eintritten mit fürsorgerischer Freiheitsentziehung in psychiatrischen Institutionen bei Haupt-F-Diagnose, Oktober 2006 (Indikator 8.1.6), http://www.obsandaten.ch/indikatoren/8_1_6/2004/d/816.pdf

³ Schweizerisches Gesundheitsobservatorium (Obsan), Daten zur Versorgung psychisch Kranker in der Schweiz, Neuenburg, August 2004, www.obsan.admin.ch/bfs/obsan/de/index/05/04.Document.105412.pdf

vorbehalten wäre. Erst recht verfügt kein Kanton über eine Einrichtung für Frauen mit einer FFE-Massnahme.

In der Regel werden die betroffenen Personen zunächst in einem Spital oder in einer psychiatrischen Abteilung behandelt, bevor sie nötigenfalls in eine (oft auf Suchterkrankungen spezialisierte) medizinische oder soziale Einrichtung oder in eine Erziehungseinrichtung oder in ein Pflegeheim (Geriatric oder Psycho-Geriatric) verlegt werden. Im Zuge des Trends, die geschlossenen Strukturen im psychiatrischen Spital aufzuheben, wird es immer schwieriger, eine psychiatrische Intensivpflege in einem gesicherten Umfeld anzubieten.

Die Suche nach einer Einrichtung ist bisweilen schwierig, vor allem für Frauen, aber auch allgemein für Personen, die eine Gefährdung darstellen. Findet sich innerhalb eines Kantons keine Lösung, kann eine Platzierung in einem anderen Kanton Abhilfe schaffen. Einweisungen von Frauen mit einer FFE in einem andern Kanton sind vor allem bei Suchtproblemen nicht selten.

Die Westschweizer Einrichtungen nehmen in der Regel Personen mit einer FFE aus anderen Kantonen auf, vor allem bei einer Suchterkrankung, sofern eine finanzielle Garantie gegeben wird und eine Rückkehr in den Herkunftskanton bei einem Misserfolg gewährleistet ist. Rechtlich gesehen sind die von den Einweisungsbehörden getroffenen Entscheide grundsätzlich in allen Kantonen rechtskräftig.

6. DIE BETREUUNG IM KANTON FREIBURG

6.1 Organisation der Pflege im Bereich der psychischen Gesundheit

Das kantonale Recht bestimmt, ob und wann eine Institution eine Patientin oder einen Patienten in fürsorglicher Freiheitsentziehung aufnehmen muss. Im Kanton Freiburg unterstehen die Einrichtungen zur Versorgung der psychiatrischen Erkrankungen und der Drogenabhängigkeit dem Gesetz vom 5. Oktober 2006 über die Organisation der Pflege im Bereich psychische Gesundheit (PGG). Dieses Gesetz sieht in seinem Artikel 3 Absatz 1 die Verabschiedung eines kantonalen Plans für die Pflege im Bereich psychische Gesundheit vor.

Das Netz für die Pflege im Bereich psychische Gesundheit umfasst sämtliche öffentlichen Einrichtungen, die in diesem Bereich tätig sind (vgl. Art. 1 Abs. 1 PGG).

Zudem sieht das Gesetz vom 2. Oktober 1996 über die Anstalten von Bellechasse (LEB, SGF 341.1.1) vor, dass das Heim Tannenhof auch der Aufnahme von Personen in fürsorglicher Freiheitsentziehung dient. Laut dem Hausreglement vom 2. Dezember 1999 (SGF 341.1.121) dient das Heim Tannenhof zwar dem Vollzug von Massnahmen im Bereich der fürsorglichen Freiheitsentziehung, die gegenüber Verwahrten wegen Geistesschwäche, Drogensucht oder schwerer Verwahrlosung angeordnet worden sind; psychisch kranke Personen, die einer besonderen medizinischen Versorgung bedürfen, können jedoch nicht im Heim untergebracht werden.

6.2 Die Betreuung in der Praxis

In der Praxis werden die Personen, die von einer FFE-Massnahme betroffen sind, in der Regel zunächst ins stationäre Behandlungszentrum des Freiburger Netzwerks

für psychische Gesundheit (FNPG) in Marsens eingewiesen, damit die Person stabilisiert wird und nötigenfalls ein Entzug vorgenommen werden kann. Danach werden die Patienten in eine andere Einrichtung verlegt oder können bestenfalls nach Hause zurückkehren.

Folgende Einrichtungen können in einer zweiten Phase, gestützt auf eine sozialtherapeutische Planung und gemäss ihrem Betreuungskonzept Personen aufnehmen, die von einer FFE-Massnahme betroffen sind:

- die Stiftung *HorizonSud*, die aus dem Zusammenschluss der Stiftungen Bellevue, Hannah und Perspectives hervorgegangen ist und Menschen mit einer psychischen Behinderung aufnimmt;
- das Heim *Tannenhof*, eine Anstalt mit niedrigen Sicherheitsvorkehrungen, die den Anstalten von Bellechasse in Sugiez angeschlossen ist und dem Vollzug von FFE-Massnahmen dient, die gegenüber bestimmten Personen angeordnet werden, welche ein Sicherheitsproblem darstellen;
- die Betreuungseinrichtung *Radeau* in Orsonnens, die drogenabhängige Personen (Drogen, Alkohol oder Medikamente) langfristig in einem Wohnheim und einem Atelier betreut;
- die Stiftung *Torry* in Freiburg, ein Zentrum für Suchtbehandlungen spezialisiert in Alkohologie. Diese Einrichtung bietet stationäre Aufenthalte mit Post-Entzugs- und Wiedereingliederungsprogrammen an;
- die Stiftung *Tremplin* in Freiburg und Pensier bietet ambulante und stationäre Leistungen im Wohnheim und in Ateliers an. Ihr Ziel ist die Betreuung von Personen in Schwierigkeiten infolge von Drogenproblemen, hauptsächlich im Hinblick auf eine soziale und berufliche Wiedereingliederung;
- der Verein *Traversée* in Seiry bietet eine kontinuierliche Begleitung und Betreuung in einer Beschäftigungsstätte für Personen mit psychischen Behinderungen;
- das *Foyer St-Louis* in Freiburg ist auf die Betreuung, Beschäftigung und Wiedereingliederung erwachsener Personen mit psychischen Behinderungen spezialisiert;
- Die *Pflegeheime* können ebenfalls Personen mit einer FFE aufnehmen, z.B. wenn sie an einer Altersdemenz oder anderen psychischen Erkrankungen leiden und sie nicht mehr ungefährdet alleine leben können.

Anlässlich des Inkrafttretens am 1. Januar 2000 des neuen kantonalen Gesetzes über die fürsorgliche Freiheitsentziehung haben sich die betroffenen Instanzen und Organisationen – darunter das HPC, die Friedensgerichte und die Aufsichtskommission im Bereich der fürsorglichen Freiheitsentziehung – getroffen, um die Auswirkungen des neuen Gesetzes und Möglichkeiten zur Optimierung des Umgangs mit FFE-Situationen zu untersuchen. Die Arbeitsgruppe hat dabei insbesondere auf das Bedürfnis hingewiesen, über Infrastrukturen zur Betreuung von PatientInnen zu verfügen, die ein Sicherheitsproblem darstellen.

6.3 Die spezifische Betreuung von Frauen

Im Kanton Freiburg stellt im jährlichen Durchschnitt die Platzierung von höchstens 3 bis 5 Frauen ein Problem dar. Zu diesem Schluss kamen die PräsidentInnen der

Aufsichtskommission im Bereich der fürsorglichen Freiheitsentziehung der deutschen und der französischen Sprache, die Direktion des FNPG, ÄrztInnen und Vormundinnen und Vormunde sowie die Vormundschaftsbehörden im Rahmen von Studien, die als Grundlage für diesen Bericht gedient haben.

In Folge einer dramatischen Situation forderte die Aufsichtskommission, dass auf Westschweizer oder gar auf Landesebene eine spezifische Anstalt für Frauen, die von einer FFE-Massnahme betroffen sind, sowie eine psychiatrischen Einheit im Freiburger Spital geschaffen werden sollten. Gemäss der Kommission hätte eine «geeignete Anstalt» im Sinne des ZGB das fragliche Drama möglicherweise verhindern können.

Laut den ExpertInnen konnten in den letzten Jahren jedoch trotz der spezifischen Schwierigkeiten für die Frauen und trotz fehlender spezialisierter Einrichtungen in allen, sogar in den komplexesten Fällen kantonale oder ausserkantonale Lösungen gefunden und damit längere Hospitalisierungen in der Psychiatrie abgewendet werden. In den beiden letzten Jahren kam es überhaupt zu keiner problematischen Situation mehr.

Auf der interkantonalen Ebene nimmt beispielsweise die psychiatrische Klinik Waldau der Universitären Psychiatrischen Dienste des Kantons Bern (UPD) Frauen aus dem Kanton Freiburg auf, sofern der Staat oder die Krankenkasse die Finanzierung gewährleisten. Insgesamt gibt es jedoch nur wenige ausserkantonale Einweisungen. Sie stehen in der Regel im Zusammenhang mit einer spezifischen Abhängigkeit, bei der eine räumliche Trennung vom Alltagsleben Sinn macht.

7. BEURTEILUNG DES BEDARFS EINER EINRICHTUNG FÜR FRAUEN

Auf der Grundlage dieser Ausführungen kommen wir hinsichtlich der Notwendigkeit und der Machbarkeit einer Anstalt speziell für Frauen, die von einer FFE-Massnahme betroffen sind, zu den folgenden Schlussfolgerungen:

7.1 Wenig problematische Fälle

Jedes Jahr werden im Kanton Freiburg durchschnittlich hundert bis zweihundert Massnahmen der fürsorglichen Freiheitsentziehung angeordnet. Die Fälle, in denen sich eine Platzierung als schwierig erweist, sind äusserst selten: Während in den vorangegangenen Jahren noch 3 bis 5 solche Fälle verzeichnet wurden, gab es in den Jahren 2008 und 2009 keinen einzigen problematischen Fall.

Die Zahl der problematischen Situationen ist also relativ niedrig, so dass die Schaffung einer spezifischen Einrichtung an sich nicht gerechtfertigt erscheint. Würde obendrein eine solche Anstalt nicht nur für die problematischen Fälle, sondern für alle Frauen, die von einer FFE-Massnahme betroffen sind, geplant, so könnte diese Einrichtung niemals die gesamte Palette an Hilfen, Behandlungen und Sicherheitsmassnahmen bieten, welche die unterschiedlichen Situationen erfordern.

7.2 Spezialisierte Einrichtung für Frauen

In der ganzen Schweiz gibt es derzeit keine einzige spezielle Einrichtung für Personen, die von einer FFE-Massnahme betroffen sind, weder für Männer noch für Frau-

en. Die Schaffung einer spezifischen Einrichtung wird derzeit unter den Verantwortlichen des Gesundheitswesens und der Vormundschaftsmassnahmen der Kantone nicht diskutiert.

In der Westschweiz haben weder die Schweizerische Konferenz der kantonalen Gesundheitsdirektorinnen und -direktoren noch die Konferenz der kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren es in den letzten Jahren als vorrangig und notwendig erachtet, die Schaffung einer solchen Einrichtung im Rahmen von Konkordaten näher zu erörtern.

7.3 Offene Fragen hinsichtlich des Tannenhofs

Die gelegentlich diskutierte Idee, eine Abteilung für Frauen im Heim Tannenhof zu schaffen, ist keine praktikable Lösung. Als Anstalt mit niedrigen Sicherheitsvorkehrungen ist der Tannenhof gemäss seinem Reglement nicht konzipiert für die Aufnahme von Personen mit psychischen Problemen, die einer besonderen medizinischen Versorgung bedürfen (vgl. die Punkte 1 und 6.2 weiter oben). Frauen mit einer FFE-Massnahme, die nur schwer zu platzieren sind, haben in der Regel schwerwiegende psychische Probleme, die einer intensiven psychiatrischen Versorgung bedürfen. Der Tannenhof ist mit seiner reduzierten Betreuung nicht für diese Art von Fällen eingerichtet.

Falls die von der Rechtsprechung des Bundesgerichts gestellten Bedingungen – Präsenz von PsychiatriepflegerInnen und PsychologInnen, enge Zusammenarbeit mit einer externen psychiatrischen Klinik, regelmässige Visite von PsychiaterInnen – erfüllt werden sollten, was der gegenwärtigen Tendenz entsprechen würde, die Pflege im Allgemeinen und die psychiatrische Pflege im Besonderen zu optimieren, könnte sich in Zukunft die Frage stellen, ob der Tannenhof weiterhin der Betreuung von Personen mit einer FFE dienen soll.

8. SCHLUSSTOGLERUNG UND ÜBERLEGUNGEN FÜR DIE ZUKUNFT

8.1 Optimierung der Betreuung von Personen mit einer FFE

Abschliessend ist der Staatsrat angesichts der vorstehenden Analysen der Ansicht, dass weder im Kanton Freiburg noch in der Westschweiz ein Bedarf nach einer spezifischen Einrichtung für Frauen in fürsorglicher Freiheitsentziehung besteht. Er möchte hingegen weiterhin an einer verbesserten Betreuung von Frauen und Männern mit einer FFE arbeiten, vor allem, wenn diese Personen eine Gefahr für die öffentliche Sicherheit darstellen.

Wie weiter oben ausgeführt (vgl. Punkt 3.4.), muss das kantonale Ausführungsrecht des Erwachsenenschutzrechts des Bundes nach der Totalrevision des dritten Teils des ZGB bis 2013 vollständig überarbeitet werden. Der Staatsrat ist der Meinung, dass anlässlich der Anpassung an das neue Bundesrecht sämtliche Fragen im Zusammenhang mit der Anwendung von Vormundschaftsmassnahmen und der Betreuung von zu Fürsorgezwecken platzierten Personen gründlich überprüft werden sollten. Die Vorbereitungsarbeiten im Hinblick auf diese Revision haben bereits begonnen.

Allgemein ist bei der Betreuung von Personen mit psychischen Problemen eines der prioritären Probleme die Sicherheit. Es ist insbesondere schwierig, Lösungen für die Platzierung von Personen zu finden, deren Verhalten eine Gefahr für die Allgemeinheit darstellt. Das gleiche Problem stellt sich im strafrechtlichen Bereich, in dem sich aufgrund des starken Anstiegs der Zahl von Häftlingen mit psychischen Problemen und von Verwahrungsmassnahmen neue Herausforderungen in Sachen Sicherheit und Betreuung eröffnen.

8.2 Zentrale Rolle der gerichtlichen Psychiatrie

Diese beiden Entwicklungen unterstreichen die zentrale Rolle der gerichtlichen Psychiatrie in der Betreuung von Personen mit einer FFE. Die gerichtliche oder forensische Psychiatrie kommt dann zum Einsatz, wenn Beurteilungen oder Diagnosen für PatientInnen aus dem zivilen (Vormundschaftsmassnahmen und FFE) oder dem strafrechtlichen Bereich (Massnahmen im Zusammenhang mit dem Schweizer Strafgesetzbuch wie die Verwahrung) vorgenommen werden; sie beurteilt insbesondere die Urteilsfähigkeit, die Gefährlichkeit oder die Suizidalität einer Person. Dieser Sektor steht also im Zentrum des Betreuungssystems dieser Kategorie von PatientInnen.

Somit ist die gerichtliche Psychiatrie im Rahmen der Totalrevision der Einführungsgesetzgebung zum Schweizerischen Zivilgesetzbuch unbedingt in die Bemühungen einzubeziehen, die Betreuung von Personen mit einer FFE sowie von Personen, die von einer Vormundschafts- oder einer strafrechtlichen Massnahme betroffen sind, zu optimieren. Im Kanton Freiburg sieht das PGG in seinem Artikel 7 Absatz 1 Buchstabe i vor, dass das Freiburger Netzwerk für psychische Gesundheit (FNPG) Leistungen auf dem Gebiet der Koordination der gerichtlichen Psychiatrie erteilt.

8.3 Vorgehen anderer Kantone und derzeitige Überlegungen in Freiburg

In der Schweiz haben sich einige Kantone (z. B. der Kanton Wallis) für den Ausbau der gerichtlichen Psychiatrie und für eine bessere Vernetzung der verschiedenen be-

troffenen Akteure entschieden, um die Betreuung von Personen, die von einer zivilen oder strafrechtlichen Massnahme betroffen sind und psychische Probleme aufweisen bzw. gefährlich sind, zu verbessern. Die an der Schnittstelle von zivilem und strafrechtlichem Bereich sowie Versicherungen liegende gerichtliche Psychiatrie gewinnt zudem an Bedeutung, nachdem die Massnahmen für die Behandlung psychischer Störungen bei StraftäterInnen im Rahmen des neuen Strafgesetzbuches neu geordnet wurden.

Andere Kantone wollen besondere Einheiten schaffen, um den wachsenden Sicherheitsproblemen durch Personen mit psychischen Problemen, die von einer zivilen oder strafrechtlichen Massnahme betroffen sind, zu begegnen. Der Kanton Waadt beispielsweise plant, am Standort Cery bis 2015–2016 eine Einrichtung für Wiedereingliederung in gesichertem Rahmen (*Etablissement de réinsertion sécurisée* - ERS) mit 20 Betten zu schaffen, in dem PatientInnen aufgenommen werden können, die von strafrechtlichen und zivilen Massnahmen der geschlossenen Unterbringung und Verwahrung betroffen sind. Der Kanton Waadt plant zudem die Schaffung eines Instituts für gerichtliche Psychiatrie.

Im Kanton Bern ist ebenfalls eine medizinische Psychiatrie-Einheit mit 14 Plätzen geplant, die den Universitären Psychiatrischen Diensten (UPD) angegliedert ist. Diese Einheit wird psychisch kranke Gefangene sowie PatientInnen aufnehmen, die von einer FFE betroffen sind und besonderer Sicherheitsmassnahmen bedürfen.

In Bezug auf den Kanton Freiburg erteilt der Staatsrat dem FNPG den Auftrag, zu prüfen, ob ein neuer Bereich der gerichtlichen Psychiatrie entwickelt werden soll, um die Probleme im Zusammenhang mit der Betreuung von gewalttätigen und unter psychischen Störungen leidenden Personen, die von strafrechtlichen oder zivilen Massnahmen betroffen sind, zu lösen.

Der Staatsrat ersucht den Grossen Rat, den vorliegenden Bericht zur Kenntnis zu nehmen.