

Unterrichtung

Hannover, den 09.03.2023

Die Präsidentin des Niedersächsischen Landtages
- Landtagsverwaltung -

Telemedizin in Justizvollzugsanstalten

Antrag der Fraktion der SPD und der Fraktion der CDU - Drs. 18/7348

Beschluss des Landtages vom 22.09.2022 - Drs. 18/11762 - nachfolgend abgedruckt:

Telemedizin in Justizvollzugsanstalten

Der zunehmende Ärztemangel der letzten Jahre hat nach Ansicht der vier im Landtag vertretenen Fraktionen Auswirkungen auf die ärztliche Versorgung in den Justizvollzugsanstalten. Mit Stand Mai 2020 stehen rund 112 Ärztinnen und Ärzte für die medizinische Versorgung in den Justizvollzugsanstalten zur Verfügung, davon 23 hauptamtlich im Landesdienst und 89 nebenamtlich bzw. im Rahmen von Honorarverträgen. Gespräche in den Justizvollzugsanstalten haben gezeigt, dass es zunehmend schwieriger wird, Ärztinnen und Ärzte für den Justizvollzug zu gewinnen, sodass auch in Niedersachsen Schwierigkeiten bei der medizinischen Versorgung im Strafvollzug bestehen.

Telemedizin gewinnt in vielen medizinischen Fachbereichen an Bedeutung. Der Einsatz von Telemedizin eröffnet im Justizvollzug Chancen. Die medizinische Versorgung der Gefangenen kann dadurch verbessert werden. Telemedizin ermöglicht eine schnellere Diagnose und vereinfacht die direkte Versorgung von Gefangenenpatienten in der Justizvollzugsanstalt.

Daneben führt der Einsatz von Telemedizin zu einer Verringerung von Ausführungen. Weniger Ausführungen dienen der Entschärfung von Personalengpässen und einer Verringerung der Belastung der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter im Justizvollzug. Letztlich kann die Einführung von Telemedizin so auch einen Beitrag zu mehr Sicherheit leisten.

In Niedersachsen ist es Ärztinnen und Ärzten erlaubt, eine ausschließlich fernkommunizierte medizinische Behandlung vorzunehmen (§ 7 IV MBO-Ä).

Der Landtag will die ärztliche Versorgung im Justizvollzug stärken. Er hat daher im Rahmen der Haushaltsberatungen für den Haushalt 2020 im Einzelplan 11 Finanzmittel in Höhe von 50 000 Euro für die Durchführung eines Pilotprojektes zur Einführung von Telemedizin in der Justizvollzugsanstalt Hannover zur Verfügung gestellt.

Der Landtag nimmt zur Kenntnis, dass das Pilotprojekt zur Erprobung von Telemedizin in der JVA Hannover inzwischen durchgeführt wurde. Gegenstand des Projekts war die Ergänzung der in § 75 Abs. 4 SGB V normierten Verpflichtung der Kassenärztlichen (Bundes-)Vereinigung, die ärztliche Behandlung von Gefangenen und Sicherungsverwahrten in Notfällen außerhalb der Dienstzeiten der Anstaltsärztinnen und Anstaltsärzte durch Telemedizin sicherzustellen. Das Pilotprojekt mit der Kassenärztlichen Vereinigung Niedersachsen wurde Ende 2021 abgeschlossen. Die Evaluation hat insbesondere gezeigt, welche besonderen Anforderungen an die ärztliche Expertise und Erfahrung für den zielführenden Einsatz telemedizinischer Anwendungen im Justizvollzug notwendig sind.

Langfristig wird auf der Grundlage der im Pilotprojekt gewonnenen Erkenntnisse die Erweiterung der medizinischen Notfallversorgung durch telemedizinische Anwendungen in sämtlichen Justizvollzugsanstalten des Landes Niedersachsen angestrebt.

Vor diesem Hintergrund bittet der Landtag die Landesregierung,

1. die im Pilotprojekt gesammelten Erfahrungen und Erkenntnisse systematisch auszuwerten und daraus unter Nutzung eigener personeller Ressourcen zielgerichtete und passgenaue Unterstützungsangebote zu erarbeiten und allen Justizvollzugsanstalten zur Verfügung zu stellen,

2. sich dafür einzusetzen, dass die technischen Möglichkeiten für Telemedizin in den Justizvollzugsanstalten geschaffen werden und entsprechende digitale Verbindungsstärke sichergestellt ist,
3. Telemedizin stufenweise in weiteren ausgewählten Justizvollzugsanstalten des Landes Niedersachsen einzuführen,
4. Schulungen für Ärztinnen und Ärzte zu unterstützen, damit der Bereich der Telemedizin weiter ausgebaut werden kann und
5. die Tätigkeit als Ärztin oder Arzt im Justizvollzug aktiv zu bewerben, um die Bewerberlage positiv zu beeinflussen.

Antwort der Landesregierung vom 07.03.2023

Die Justizvollzugsanstalten sind von Gesetzes wegen verpflichtet, für die Gesundheit der zum Vollzug einer Freiheitsentziehung aufgenommenen Personen zu sorgen.

Für den Vollzug der Freiheits- und Jugendstrafe sowie der Untersuchungshaft wird durch § 180 Abs. 1 Niedersächsisches Justizvollzugsgesetz (NJVollzG) bestimmt, dass die ärztliche Versorgung in der Regel durch hauptberuflich in der Anstalt tätige Ärztinnen und Ärzte sicherzustellen ist. Dasselbe gilt gemäß § 116 Abs. 1 Niedersächsisches Sicherungsverwahrungsvollzugsgesetz (Nds. SVVollzG) für den Vollzug der Unterbringung in der Sicherungsverwahrung.

Anstaltsärztinnen und Anstaltsärzte müssen nicht in einem Beamtenverhältnis stehen; das Wort „hauptberuflich“ umfasst - anders als das Wort „hauptamtlich“ in § 158 Abs. 1 Satz 1 des Gesetzes über den Vollzug der Freiheitsstrafe und der freiheitsentziehenden Maßregeln der Besserung und Sicherung (StVollzG) - auch andere Beschäftigungskonstellationen. Die Worte „in der Regel“ machen deutlich, dass es von dem Erfordernis der Hauptberuflichkeit Ausnahmen geben kann.

Um ihrem Versorgungsauftrag unabhängig von der Verfügbarkeit ärztlichen Fachpersonals gerecht zu werden, schöpfen die Vollzugsbehörden alle Möglichkeiten aus, die das Gesetz ihnen bietet. Dazu zählt auch die nach allen Justizvollzugsgesetzen (vgl. §§ 178 NJVollzG, 114 Nds. SVVollzG, 72 Niedersächsisches Jugendarrestvollzugsgesetz (NJAVollzG)) mögliche Beauftragung: Fachlich geeignete und zuverlässige natürliche Personen, juristische Personen des öffentlichen oder privaten Rechts oder sonstige Stellen können beauftragt werden, Aufgaben für die Vollzugsbehörde wahrzunehmen, soweit dabei keine Entscheidungen oder sonstige in die Rechte der Gefangenen, Sicherungsverwahrten, Arrestantinnen, Arrestanten oder anderer Personen eingreifende Maßnahmen zu treffen sind. Eine Übertragung von vollzuglichen Aufgaben zur eigenverantwortlichen Wahrnehmung ist ausgeschlossen.

In den Justizvollzugsanstalten sind Ärztinnen und Ärzte im Beamtenverhältnis, als Tarifbeschäftigte sowie auf vertraglicher Grundlage tätig. In der teilprivatisierten Justizvollzugsanstalt Bremervörde werden Leistungen auf dem Gebiet der Gesundheitsfürsorge durch den privaten Partner erbracht. Die ärztliche Versorgung der Gefangenen in der Justizvollzugsanstalt für Frauen erfolgt durch einen externen Dienstleister, der nach Durchführung eines offenen Vergabeverfahrens im Dezember 2021 den Zuschlag erhalten hat.

Dies vorausgeschickt, wird zu den Nummern 1 bis 5 der Landtagsentschließung Folgendes ausgeführt:

Zu 1:

Die Evaluation des Pilotprojektes der Justizvollzugsanstalt Hannover mit der Kassenärztlichen Vereinigung Niedersachsen hat ergeben, dass kein einziger Fall durch eine Ärztin oder einen Arzt der Bereitschaftsdienstpraxis im KRH Klinikum Siloah in Hannover telemedizinisch erledigt werden konnte. Während der Laufzeit des Projekts sind insgesamt 163 Fälle erfasst worden, die der Leistungspflicht nach § 75 Abs. 4 SGB V (ärztliche Behandlung von Gefangenen in Justizvollzugsanstalten in Notfällen außerhalb der Dienstzeiten der Anstaltsärzte) unterfielen. In einigen wenigen Fällen kam ein Kontakt zur Bereitschaftsdienstpraxis nicht zustande, da diese telefonisch nicht erreichbar war. Die überwältigende Mehrzahl der erfolglosen Versuche einer telemedizinischen Behandlung teil

sich etwa zu gleichen Teilen auf in Fälle, in denen der Gefangene nach Aufklärung über die Besonderheiten der Behandlungsform dieser nicht zugestimmt hatte sowie Fälle, die sich nach Einschätzung des vom Vertragspartner eingesetzten Dienstleisters für eine telemedizinische Erledigung nicht eigneten. Die zweite Gruppe betraf zum überwiegenden Teil Betäubungsmittelintoxikationen bzw. Entzugserscheinungen bei neu aufgenommenen Gefangenen. Auf Bitten des Vertragspartners ist die Justizvollzugsanstalt Hannover schon im ersten Monat der Projektlaufzeit dazu übergegangen, in diesen Fällen auf die Anforderung einer telemedizinischen Behandlung durch die Bereitschaftsdienstpraxis zu verzichten und die medizinische Versorgung auf andere Weise - etwa durch telefonische Rücksprache mit dem Anstaltsarzt, Inanspruchnahme des kassenärztlichen Notdienstes oder Ausführungen der Gefangenen in Krankenhäuser außerhalb des Justizvollzuges - zu gewährleisten. Die dem Projekt zugrunde liegende Vereinbarung lief damit größtenteils ins Leere.

Da die Entscheidung über den Methodeneinsatz der Ärztin oder dem Arzt vorbehalten bleiben muss und sich nicht alle Fälle für eine Behandlung ohne persönlichen Kontakt eignen, kann Telemedizin die ärztliche Tätigkeit vor Ort ergänzen, aber nicht vollständig ersetzen. Dieser Ansatz wird auch nach dem Abschluss des Pilotprojektes weiterverfolgt, wobei eine Anstalt auf dem Gebiet der Dermatologie gute Erfahrungen gesammelt hat. Dieses ist zum Anlass genommen worden, alle Justizvollzugsanstalten des Landes auf die Möglichkeiten der Teledermatologie hinzuweisen sowie die Empfehlung auszusprechen, die Inanspruchnahme unter Beachtung vergabe- und datenschutzrechtlicher Vorgaben zu prüfen.

Telemedizin ist keine besondere Form der Medizin, sondern beschreibt lediglich eine vom Grundsatz des unmittelbaren Arzt-Patienten-Kontaktes abweichende Methode. Soweit die im Rahmen des Pilotprojektes eingesetzten Ärztinnen und Ärzte sich zu einer rein telemedizinischen Behandlung außerstande sahen, war dies in aller Regel nicht den technischen Gegebenheiten oder Unsicherheiten bei der Bedienung der vorhandenen Geräte, sondern der fachlichen Komplexität der vorgestellten Fälle geschuldet.

Zu 2:

Den Justizvollzugsanstalten, die sich für den Einsatz von Telemedizin entschieden haben, stehen die erforderlichen Hardwarekomponenten, insbesondere Notebooks und Kameras, bereits zur Verfügung. Die Geräte sind vom Zentralen IT-Betrieb Niedersächsische Justiz speziell für den Einsatz in Videosprechstunden vorbereitet worden. Eine Erweiterung der Hardwarekontingente würde bei steigender Nachfrage in den Blick genommen; bislang ist kein entsprechender Bedarf angemeldet worden.

Zu 3:

Am 13.02.2023 ist auf der Vergabepattform des Landes eine Ausschreibung veröffentlicht worden, die die anstaltsärztliche Versorgung in den Justizvollzugsanstalten Sehnde, Celle, Uelzen, Hannover, Lingen, Meppen und Vechta im Wege der losweisen Vergabe zum Gegenstand hat. Nach dem Vorbild der erfolgreichen Ausschreibung für die Justizvollzugsanstalt für Frauen sehen die Leistungsbeschreibungen den Einsatz von Kommunikationsmedien (Telemedizin) als eine Möglichkeit der Leistungserbringung vor. Dem liegen folgende Erwägungen zugrunde:

§ 7 Abs. 4 der Berufsordnung der Ärztekammer Niedersachsen (ÄKN) in der Fassung der Neubeckanntmachung vom 01.06.2018, zuletzt geändert durch Satzung vom 02.04.2020, beschreibt in seinem Satz 1 die ärztliche Beratung und Behandlung im persönlichen Kontakt als Regelfall. Kommunikationsmedien können dabei unterstützend eingesetzt werden (Satz 2). Eine ausschließliche Beratung oder Behandlung über Kommunikationsmedien ist nach Satz 3 der Vorschrift im Einzelfall erlaubt, wenn dies ärztlich vertretbar ist und die erforderliche ärztliche Sorgfalt insbesondere durch die Art und Weise der Befunderhebung, Beratung, Behandlung sowie Dokumentation gewahrt wird und der Patient auch über die Besonderheiten der ausschließlichen Beratung und Behandlung über Kommunikationsmedien aufgeklärt wird.

Zu 4:

Im Gegensatz zu den Ärztinnen und Ärzten, die für die Erbringung der telemedizinischen Leistungen im Rahmen des Pilotprojektes der Justizvollzugsanstalt Hannover vorgesehen waren, verfügen Ärztinnen und Ärzte, die bereits in Justizvollzugsanstalten tätig sind, über die erforderliche Expertise und

Erfahrung im Umgang mit dieser besonderen Klientel. Sie benötigen keine fachspezifischen Schulungen zum Umgang mit Krankheitsbildern, die auf eine akute Suchtmittelintoxikation zurückzuführen sind oder sich als Folge des Gebrauchs von Suchtmitteln darstellen; diesbezügliche Symptome sind ihnen aus den regelmäßigen Sprechstunden in der Anstalt vertraut.

Von der Überlegung, den Bereitschaftsdienstärztinnen und Bereitschaftsdienstärzten eine Schulung zum Umgang mit im Justizvollzug typischerweise auftretenden Krankheitsbildern - insbesondere Betäubungsmittelintoxikationen und Entzugssyndromen - anzubieten, ist Abstand genommen worden, nachdem die Kassenärztliche Vereinigung mitgeteilt hatte, dass weniger als 1/10 der Ärztinnen und Ärzte sich auf Befragen bereit erklärt hätten, an einer solchen Schulung teilzunehmen, und zudem nicht vorhergesehen werden könne, ob die im Rahmen der Schulung gewonnenen Erkenntnisse im „Ernstfall“ umgesetzt würden.

Vor diesem Hintergrund hat die Justizvollzugsanstalt Hannover den Projektvertrag mit der Kassenärztlichen Vereinigung Niedersachsen zum 31.12.2021 ordentlich gekündigt.

Zu 5:

Mit Blick auf den aktuell und prognostisch bestehenden Bedarf an ärztlicher Präsenz in den Justizvollzugsanstalten wird das Ziel verfolgt, Studierenden der Humanmedizin über vollzugsspezifische Lehrveranstaltungen und Praktika in Justizvollzugsanstalten die anstaltsärztliche Tätigkeit nahezubringen und ihnen bereits während des Studiums eine „Erprobung“ auf diesem Gebiet zu ermöglichen. Diesbezüglich werden bereits Gespräche mit medizinischen Fakultäten geführt. Eine Informationsveranstaltung für Studierende hat am 24.02.2023 stattgefunden.

(Verteilt am 09.03.2023)