



Regierungsrat des Kantons Basel-Stadt

An den Grossen Rat

07.5145.02

ED/P075145
Basel, 15. Oktober 2008

Regierungsratsbeschluss
vom 14. Oktober 2008

Anzug Urs Müller-Walz und Konsorten betreffend Mitsprache für Angehörige in Wohngruppen und Förderstätten für geistig schwer behinderte Menschen

Der Grosser Rat hat an seiner Sitzung vom 19. September 2007 den nachstehenden Anzug Urs Müller-Walz und Konsorten dem Regierungsrat zum Bericht überwiesen:

„Seit Anfang der neunziger Jahre leben schwer geistig behinderte Menschen nicht mehr in der Psychiatrischen Universitätsklinik, der damaligen PUK. Seit diesem Zeitpunkt leben Behinderte entweder in privaten Einrichtungen oder in den elf kantonalen Wohngruppen und drei Förderstätten.

Ursprünglich wurden die Bewohnerinnen vor allem durch medizinisches Personal betreut. Dies hat sich durch die Ausgliederung aus der PUK grundlegend geändert. Heute ist die Betreuung partnerschaftlich zwischen pflegerischen und sozialpädagogischen Angestellten aufgeteilt. Dieser äusserst positive Kulturwandel verlief nicht immer störungsfrei. Insbesondere ist die Mitsprache der Angehörigen in den kantonalen Einrichtungen aus Sicht der Anzugsteller nur ungenügend gewährleistet.

Während viele private Einrichtungen die Mitsprache in Reglementen oder in Form der Einsitznahme in die entsprechenden Heimkommissionen vorsehen, kennt der Kanton keine institutionelle Mitsprache. Im Gesamtkonzept des kantonalen Verbundsystems findet sich lediglich ein Abschnitt mit dem Titel: „Pflege von Kontakten zu Angehörigen und zur Umwelt“. In zwei Sätzen sind dort Absichtserklärungen definiert. In diesem Zusammenhang weisen wir darauf hin, dass die Bewohnerinnen ihre Interessen selbst nicht oder nur sehr beschränkt wahrnehmen können.

Der Kanton Baselland zum Beispiel kennt für staatliche Einrichtungen klare Regelungen und Aufgabenbeschreibungen, welche in Baselstadt weitgehend fehlen.

Auszug aus dem Reglement BL:

Der Heimkommission gehören fünf bis sieben Mitglieder an. Fachleute aus dem Behindertenwesen und Angehörige sind angemessen vertreten. Die Bereichsleitung Wohnheime und die Heimleitungen nehmen mit beratender Stimme Einsitz in die Heimkommission.

- Die Heimkommission ist zuständig für die Beaufsichtigung der Wohn- und Lebensqualität der Heimbewohnerinnen, insbesondere, was Entwicklungsmöglichkeiten und Schutz vor Ausgrenzung betrifft. Die Heimkommission ist Bindeglied zwischen Mitarbeitenden, Leitung, Bewohnerinnen bzw. deren Angehörigen und gesetzlichen Vertre-

tungen.

- Die Heimkommission wird in die Entscheidung über Wahl bzw. Entlassung der Bereichsleitung Wohnheime und der Heimleitungen einbezogen.

Gerade der letzte Punkt hat in der Vergangenheit in Basel-Stadt zu Unstimmigkeiten geführt. Die Anzugstellerinnen bitten den Regierungsrat zu prüfen und zu berichten:

- Wie er eine ähnliche Regelung der Mitsprache Angehöriger, wie sie in Baselland gilt, in Basel umsetzen kann.
- Welche anderen Lösungen mit dem Ziel, die Mitsprache der Angehörigen zu gewährleisten, in Basel-Stadt denk- und umsetzbar sind.

Urs Müller-Walz, Markus Benz, Jan Goepfert, Beatrice Alder Finzen, Philippe Pierre Macherel, Stephan Maurer, Annemarie Pfister, Christoph Wydler, Dieter Stohrer, Peter Howald, Ernst Mutschler, Guido Vogel, Paul Roniger, Karin Haeberli Leugger, Elisabeth Ackermann“

Wir berichten zu diesem Anzug wie folgt:

1. Formen der Mitwirkung

Die Mitwirkung von Angehörigen hat sich in zahlreichen sozialen Einrichtungen bewährt. In der Behindertenhilfe sehen wir die Angehörigen von betreuten Personen als wichtige Partnerinnen und Partner. Die betreuten Personen, die Fachpersonen und die Angehörigen nehmen offene Fragen der Behindertenhilfe aus unterschiedlichen Positionen wahr. Diese Wahrnehmungsdifferenzen können mithelfen, Entscheidungen richtig zu treffen und zu begründen.

Die Mitwirkung von Angehörigen kennt unterschiedliche Formen. Sie kann institutionalisiert oder informell sein. In privaten Einrichtungen, die von den Angehörigen selbst ins Leben gerufen wurden, beteiligen sich Angehörige häufig in den Vorständen oder Heimkommissionen in der Linie an strategischen Entscheiden. Daneben sind Angehörige häufig als Vereinsmitglieder in den Trägervereinen organisiert, sie können so über die Generalversammlung nach demokratischen Grundsätzen Richtungsentscheide erzwingen.

In staatlichen Einrichtungen wie etwa in den Wohnheimen, Tagesstätten und Werkstätten vom UPK Spektrum werden Angehörige in der Regel in einer Fachkommission strategisch beratend beteiligt. In der Fachkommission Spektrum vertritt eine Person die Angehörigen-Selbsthilfe, daneben sind Vertretungen von Fachstellen und Fachorganisationen vorgesehen. Die Fachkommission dient der Beratung der Klinikdirektion bei der strategischen Ausrichtung der Betriebe sowie ihrer Vernetzung und hat die Form einer Stabsorganisation. Eine dritte institutionalisierte Form der Beteiligung von Angehörigen ist der Förderverein. Dabei organisieren sich die Angehörigen als unabhängige Rechtsperson neben der Einrichtung und stellen für besondere Aufgaben und Themen ihre Ressourcen vor allem in Form von Spenden zur Verfügung.

2. Chancen und Grenzen der institutionalisierten Mitwirkung

Die besondere Kompetenz von Angehörigen bei der strategischen Begleitung von Führungsfragen ergibt sich aus ihrer eigenen Betroffenheit, die sich natürlich auf den spezifischen Erfahrungen aus ihrer Lebensgeschichte begründet. Wie überall kann eine persönliche Betroffenheit Kompetenzen schaffen, aber auch zu einer Einschränkung der Wahrnehmung füh-

ren. Damit die Vorteile genutzt und Risiken vermieden werden, haben sich die folgenden Regeln bewährt:

- Eine institutionalisierte Mitwirkung von Angehörigen findet nur auf der strategischen Ebene statt, es besteht eine Gewaltentrennung gegenüber der operativen Leitung.
- In den Linien- oder Stabsorganisationen wie Fach- oder Heimkommissionen sind weitere Stakeholder neben den Angehörigen eingebunden.
- Personen, die selbst betreute Angehörige in der Einrichtung haben, wirken aus Gründen der Befangenheit nicht in institutionalisierter Weise mit.

Zur Gewaltentrennung gibt es vor allem auf operativer Ebene zahlreiche Vorschriften und Statuten, die Übergriffe der strategischen Ebene begrenzen und eine geordnete Betriebsführung sichern sollen. Dazu zählen vor allem Kompetenzdiagramme, Personal-, und Organisationsstatuten und Weisungen zur Qualitätssicherung. Im Übrigen handelt es sich um Erfahrungsregeln, die aus guten Gründen überwiegend angewandt werden, jedoch nicht zwingend beachtet werden müssen. Ein Beispiel für eine aktuelle Umsetzung ist das „unternehmen@home“. Dieses Wohnheim wurde vor zwei Jahren durch die Vereinigung Cerebral explizit für eigene Angehörige gegründet. Zwischen Vorstand und Betrieb ist eine Steuergruppe zwischengeschaltet. In der Steuergruppe sind keine Personen beteiligt, die selbst Angehörige im „unternehmen@home“ haben.

3. Mitwirkung in den Kantonalen Wohnheimen und Förderstätten

In den Kantonalen Wohnheimen und Förderstätten werden Angehörige bisher nicht in einer institutionalisierten Form beteiligt. Dies hat einerseits mit der Geschichte der Einrichtungen, andererseits mit ihrer Organisation zu tun. Während zahlreiche Einrichtungen in Basel-Stadt auf Initiative von Angehörigen entstanden sind, hat der Kanton seine eigenen Einrichtungen vor dem Hintergrund der Enthospitalisierung für Menschen geschaffen, die auf keine vergleichbare Unterstützung zählen konnten. Noch heute ist der Anteil von Angehörigen vergleichsweise klein. Mit der Distanz zur Enthospitalisierung sind jedoch Verbesserungen im Gang. Teilweise konnten die Kontakte zu den Angehörigen wieder belebt werden, teilweise sind neue Personen eingezogen, die aktive Angehörige haben. Ihre Beteiligung gewinnt damit an Aktualität.

Im Gegensatz zum UPK Spektrum oder vergleichbaren Einrichtungen in Basel-Landschaft, die ebenfalls einer Klinik zugehören, war bisher keine Fachkommission vorgesehen, da die Einrichtungen direkt der Fachabteilung Erwachsene Behinderte unterstellt sind. Damit fehlt eine Begründung für eine Stabsorganisation, in der sich Angehörige mit anderen Stakeholdern einbringen können. Anders als im Umfeld vom UPK Spektrum gibt es bei den Kantonalen Wohnheimen und Förderstätten auch keine Organisation der Angehörigen, die eine Person zur Mitwirkung delegieren kann.

Eine Spezialität der Kantonalen Einrichtungen sind die unkündbaren Verträge, die den Kanton verpflichten, die Betreuung unabhängig vom damit verbundenen Aufwand fortzusetzen. Mit dieser Verpflichtung wollte der Kanton vermeiden, dass die betreuten Personen wieder in Spitäler hospitalisiert werden. Schwierige Verhaltensweisen, chirurgische Eingriffe oder spezielle Pflegebedürfnisse können den Betreuungsaufwand für einzelne Personen temporär sehr stark erhöhen. Die mit den unkündbaren Verträgen verbundenen Risiken kann der Kanton nur dann wirtschaftlich lenken, wenn er in der Betreuung auch organisatorische Massnahmen treffen kann, wie etwa die Verlegung der betreuten Personen in eine besser

geeignete Wohngruppe. Hierzu wurden und werden die Mitarbeitenden und Angehörigen selbstverständlich angehört.

Rund um organisatorische Massnahmen besteht ein grosses Konfliktpotenzial. Hier dürfen Angehörige auf einer übergeordneten Ebene nur dann beteiligt sein, wenn sie einer Angehörigenorganisation angehören, die eine Trennung von persönlicher Betroffenheit und genereller Interessensvertretung sicherstellt.

4. Weitere Hintergründe

Das Bedürfnis von Angehörigen, sich in institutionalisierter Form beteiligen zu können, ging in den Kantonalen Wohnheimen und Förderstätten in den letzten zehn Jahren von Einzelpersonen aus, die sich von organisatorischen Entscheiden betroffen fühlten und Wege suchten, Korrekturen anzubringen.

Aus unserer Sicht sind Konflikte dieser Art nicht überzeugend lösbar, indem man Gremien zur strategischen Einbindung kritischer Personen schafft. Vielmehr stellt sich jedes Mal die Frage, wie das Verständnis für die Entscheidungen erhöht oder die Kommunikation verbessert werden kann. Gerade bei personalrechtlichen Auseinandersetzungen bewegen sich die verantwortlichen Kader dabei jedoch auf einem schmalen Grat, da sie im Hinblick auf die Herstellung von Transparenz mit Recht personalrechtlich stark zurückgebunden werden.

5. Schlussfolgerungen

In Hinblick auf den Organisationsgrad der Angehörigen und die besonderen Verpflichtungen, die der Kanton mit den unkündbaren Verträgen eingegangen ist, empfiehlt sich heute keine Beteiligung der Angehörigen bei Führungsentscheiden. Der bisher eingeschlagene Weg, die Angehörigen in den Alltag ihrer Bezugspersonen und der Einrichtungen einzubeziehen und ihre Mitwirkung auf dieser Ebene auszubauen, scheint richtig. Die Beteiligung von Angehörigen war auch bisher mehr als eine Absichtserklärung. In zahlreichen Fällen haben die Betreuerinnen und Betreuer über Jahre in einem einfühlsamen und geduldigen Vorgehen die familiären Kontakte der betreuten Personen erneuert. Sie sind dabei durch ihre Vorgesetzten und geeignete Instrumente der Biografiearbeit systematisch unterstützt und gefordert worden. Die Umsetzung dieser Aufgabe ist wie alle anderen Qualitätsaspekte Teil von systematischen Überprüfungen. Die Ernsthaftigkeit und der Fortschritt bei der Beteiligung der Angehörigen kann daher nicht glaubwürdig bestritten werden.

Vor diesem Hintergrund und in der aktuellen Situation beantworten wir den Anzug daher wie folgt:

- Ein vergleichbares Bedürfnis oder eine vergleichbare organisatorische Begründung, eine institutionalisierte Mitwirkung von Angehörigen über eine Fach- oder Heimkommission wie in Basel-Landschaft zu schaffen, besteht nicht.
- Die Mitwirkung von Angehörigen am Leben der betreuten Personen wird von den Wohngruppen aus aktiv und systematisch gefördert. Sollten aus dieser Arbeit Ansätze zu einer erweiterten Mitwirkung entstehen, bestehen keine Vorbehalte, weitergehende und gewachsene Formen der Mitwirkung zu verwirklichen.
- Eine Beteiligung an Führungsaspekten in irgendeiner Form empfiehlt sich erst, wenn die Angehörigen ihrerseits die dazu notwendige eigene Organisation geschaffen haben, aus der heraus Delegationsverhältnisse begründet werden können.

6. Antrag

Aufgrund dieses Berichtes beantragen wir Ihnen, den Anzug abzuschreiben.

Im Namen des Regierungsrates des Kantons Basel-Stadt



Dr. Guy Morin
Präsident



Dr. Robert Heuss
Staatsschreiber