



Regierungsrat des Kantons Basel-Stadt

An den Grossen Rat

07.5145.03

WSU/P075145

Basel, 17. November 2010

Regierungsratsbeschluss
vom 16. November 2010

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

Der Grosse Rat hat an seiner Sitzung vom 19. September 2007 den nachstehenden Anzug Urs Müller-Walz und Konsorten dem Regierungsrat zum Bericht überwiesen. Entgegen dem Antrag des Regierungsrates liess der Grosse Rat den Anzug mit Beschluss vom 19. November 2008 stehen.

„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 Heimkommissionen.
- Die Heimkommission ist zuständig für die Beaufsichtigung der Wohn- und Lebensqualität der Heimbewohnerinnen, insbesondere, was Entwicklungsmöglichkeiten und Schutz vor Aus-

grenzung betrifft. Die Heimkommission ist Bindeglied zwischen Mitarbeitenden, Leitung, Bewohnerinnen bzw. deren Angehörigen und gesetzlichen Vertretungen.

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

Gerade der letzte Punkt hat in 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. Anliegen des Anzugstellers

Der Anzug bezieht sich auf die aus der Psychiatriereform entstandenen kantonalen Heime. Diese sind im „Kantonalen Verbundsystem für Menschen mit einer Behinderung“ (KVS) zusammengefasst. Dazu gehören das „Kantonale Wohnen 1“ mit sieben Gruppen und das „Kantonale Wohnen 2“ mit sechs Gruppen für Wohnen und Freizeit sowie die drei kantonalen Tageszentren, welche mit der Beschäftigung die Arbeitswelt abdecken. Seit dem 1. Januar 2010 gehört zudem das „Wohnheim Burgfelderstrasse“ für Menschen mit schweren körperlichen oder mehrfachen Behinderungen zum KVS, hier leben drei Wohngruppen.

Die Anzugstellenden erwähnen die positiven Auswirkungen, welche die Psychiatriereform der neunziger Jahre für Menschen mit einer schweren geistigen Behinderung hatte, die zuvor in der stationären Psychiatrie untergebracht waren. Es ist unbestritten, dass man in den damals neu gegründeten kantonalen Wohnheimen bemüht ist, die Interessen der Bewohnerinnen und Bewohner sehr ernst zu nehmen. Ebenso klar ist aber, dass Menschen mit einer schweren geistigen Behinderung ihre Interessen nur beschränkt selber vertreten können, sie sind daher diesbezüglich auf geeignete Unterstützung angewiesen - das ist eine mögliche Rolle der Angehörigen.

Der Anzugsteller möchte nun die Bewohnerinnen und Bewohner der kantonalen Wohnheime durch die Mitwirkung von Angehörigen in einer Heimkommission oder in einem vergleichbaren Gremium unterstützen oder mit anderen Lösungen die Mitsprache von Angehörigen gewährleisten.

2. Entwicklung seit Herbst 2008

Seit der ersten Anzugsbeantwortung im Herbst 2008 hat sich eine grundlegende Veränderung ergeben: der Bundesrat hat Ende September 2010 das Konzept der Behindertenhilfe der Kantone Basel-Stadt und Basel-Landschaft genehmigt.

Damit kann der Kanton Basel-Stadt seine durch die Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA) übernommene Aufgabe in der Behindertenhilfe aktiv wahrnehmen, denn das Konzept sieht einen eigentlichen Paradigmenwechsel vor: inskünftig soll der einzelne Mensch mit einer Behinderung im Zentrum der Behindertenhilfe stehen, nicht die Institution:

„In Zukunft soll die Behindertenhilfe in den beiden Kantonen noch näher bei den Betroffenen einsetzen. Ziele sind mehr Gleichstellung und Integration. Um die Ziele zu erreichen, sehen die beiden Kantone einen Systemwechsel vor. Das bisherige institutionenzentrierte System der Behindertenhilfe soll überführt werden in ein System, in welchem die behinderten Personen im Zentrum stehen“ (Konzept Behindertenhilfe, S. 11).

Diese Veränderung beruht auf der Einführung des Systems des individuellen Bedarfs: *„Im System des individuellen Bedarfs (...) wird der individuelle Bedarf des Menschen mit Behinderung an Leistungen der Behindertenhilfe zum Ausgangspunkt des Handelns. Die einzelnen Menschen und ihre Behinderungen sind unterschiedlich. Daher ist es wichtig, dass Leistungen, Instrumente und Verfahren den unterschiedlichen Bedarfsprofilen der Menschen Rechnung tragen. So gilt es beispielsweise, die spezifischen Aspekte von Menschen mit einer kognitiven oder einer psychischen Behinderung ebenso zu berücksichtigen wie jene von Menschen mit einer körperlichen, einer autistischen oder einer Sinnesbehinderung. Mit dem Ansatz, dass Leistungen zugunsten der Menschen mit Behinderung in den Vordergrund treten, greift das Konzept die positiven Ansätze zahlreicher Einrichtungen auf und versucht sie weiterzuentwickeln“* (Konzept Behindertenhilfe, S. 8f).

Im Zentrum der Behindertenhilfe soll also noch vermehrt der einzelne Mensch mit einer Behinderung stehen - mit seinem individuellen Bedarf und seinen individuellen Ressourcen. Daraus leitet der Regierungsrat das folgende Reformziel ab: *„Jede behinderte Person erhält die Unterstützung, die sie aufgrund ihrer individuellen Situation zu ihrer Eingliederung und zur gesellschaftlichen Teilhabe benötigt. Sie verfügt über Wahl- und Mitwirkungsmöglichkeiten, zum Beispiel hinsichtlich des Ortes, an welchem sie Leistungen bezieht“* (Konzept Behindertenhilfe, S. 13). Mit dieser Haltung - wonach im Zentrum der Bemühungen der Mensch mit einer Behinderung steht - ist ein implizites Grundanliegen des Anzugstellers nicht nur für die kantonalen Institutionen, sondern für den gesamten Bereich der Behindertenhilfe aufgenommen.

Um bei der Ermittlung des individuellen Bedarfs die benötigte Unterstützung zu erhalten, muss man seine Interessen jedoch aktiv einbringen können. Damit wird ein zweites Anliegen des Anzugstellers aufgenommen: die Interessenvertretung für Menschen mit einer Behinderung. Zur Umsetzung des Konzepts der Behindertenhilfe gehört im Sinne von flankierenden Massnahmen zwingend, dass jeder Mensch mit einer Behinderung in geeigneter Weise un-

terstützt wird, sich bei der Erfassung des individuellen Bedarfs aktiv einzubringen. Nur auf diese Weise kann die Basis für eine Wahlmöglichkeit gelegt werden, mit der die Betroffenen - durch ihre Wahl eines Leistungserbringers - natürlich auch das Angebot beeinflussen können.

Es ist im Weiteren im Konzept der Behindertenhilfe auch vorgesehen, die kantonalen Ombudsstellen so auszubauen, dass sie bei Unstimmigkeiten im Bereich der Behindertenhilfe, wie sie von den Anzugstellenden erwähnt werden, zur Klärung beigezogen werden können.

3. Rolle der Angehörigen

Bezüglich der Rolle der Angehörigen ist zwischen minderjährigen und erwachsenen Personen zu unterscheiden. Bei der Begleitung von Kindern mit einer Behinderung übernehmen die Angehörigen in der Regel eine sehr wichtige und höchst anspruchsvolle Aufgabe. So wie dies bei der Begleitung der Entwicklung von nicht behinderten Kindern geschieht, haben sie dabei auch die Rolle der Interessenvertretung für die Kinder als schwächere Mitglieder der Gesellschaft.

Diese wertvolle Arbeit kann Eltern aber auch an Grenzen bringen, eine Gefahr, die bei der oft komplexen Situation eines behinderten Kindes sicher noch grösser ist. Aus diesem Grund ist es nicht verwunderlich, dass zahlreiche Institutionen der Behindertenhilfe ursprünglich als Selbsthilfeprojekte von Angehörigen gegründet wurden. Dabei haben die Angehörigen vor allem in der Aufbauphase auch oft strategische Aufgaben übernommen.

Die Rolle der Angehörigen bei erwachsenen Menschen unterscheidet sich allerdings grundsätzlich von jener bei Kindern: Während Kinder in einer gewissen Abhängigkeit sind, sollten Erwachsene wenn immer möglich selbst über ihr Leben bestimmen können. Falls sie dazu nicht in der Lage sind, sieht das Erwachsenenschutzrecht klar definierte Formen der Unterstützung vor. Mit diesen Formen der rechtlichen Vertretungen sollen die Interessen der betroffenen erwachsenen Menschen wahrgenommen werden. Es kann durchaus sein, dass diese rechtliche Vertretung von Angehörigen übernommen wird, von dieser Situation geht der Anzugsteller wohl aus. Es ist aber ebenso möglich, dass diese Aufgabe durch eine ausenstehende Person wahrgenommen wird. Entscheidend ist zweifellos, dass die Interessen der erwachsenen Menschen mit einer Behinderung entweder durch diese selbst oder aber durch ihre rechtlichen Vertretungen eingebracht werden können. Daher sollte unter dem Begriff „Angehörige“ bei erwachsenen Menschen mit einer Behinderung die offizielle Interessenvertretung verstanden werden, und für diesen präzisierten Begriff der Angehörigen eine Mitwirkung gefordert werden.

4. Mitwirkung der Angehörigen im KVS

Die bisherigen Ausführungen betreffen grundsätzlich alle Institutionen der Behindertenhilfe. Da sich die Anzugstellenden aber auf die kantonalen Einrichtungen beziehen, soll im Folgenden auf die aktuelle Mitwirkung der Angehörigen im „Kantonalen Verbundsystem für Menschen mit einer Behinderung“ (KVS) eingegangen und mögliche Weiterentwicklungen aufgezeigt werden.

4.1 Besonderheit des KVS

Im Jahr 2008 wurde intensiv über eine Übernahme des KVS durch die Bürgergemeinde Basel diskutiert. Diese wurde dann aber nicht umgesetzt, vor allem wegen der speziellen Situation des KVS: Weil viele Bewohnerinnen und Bewohner ohne das KVS Plätze in akuten Einrichtungen belegen würden, wird auch in schwierigen Situationen versucht, für die betroffene Person eine Lösung innerhalb der Institution zu finden und den Heimvertrag nicht zu kündigen. Durch diese Anforderung unterscheiden sich die kantonalen Einrichtungen von den privaten. Natürlich stellt diese spezifische Herausforderung die Interessen der Bewohnerinnen und Bewohner ins Zentrum, womit ein wesentliches Grundanliegen der Anzugstellenden sicher berücksichtigt wird.

Durch die Integration des Wohnheims Burgfelderstrasse ist das KVS zu einer Organisation mit etwa 100 Bewohnerinnen und Bewohnern und über 200 Mitarbeitenden geworden. In der aktuellen Phase der Konsolidierung ist die Kommunikation von grosser Bedeutung, es sind neben den Bewohnerinnen und Bewohnern auch die Mitarbeitenden und eben die Angehörigen in geeigneter Form über anstehende Veränderungen zu informieren. Das KVS verfügt selbstverständlich über ein umfassendes Qualitätskonzept, welches solche Themen aufgreift und laufend weiter entwickelt wird.

4.2 Aktuelle und zukünftige Mitwirkung der Angehörigen

Die Mitwirkung von Angehörigen bringt für alle Einrichtungen der Behindertenhilfe grosse Vorteile, die unbedingt genutzt werden sollen - auch für das KVS. Im Zentrum steht dabei der regelmässige Austausch mit der Wohngruppe. In der Regel stehen für die Angehörigen die Interessen einer einzelnen Person im Zentrum, und durch diesen oft sehr spezifischen Blick auf die Situation wird der Blick auf übergeordnete Fragen etwas erschwert.

Daher ist es wichtig, bei der Mitwirkung von Angehörigen auf übergeordneter Ebene gewisse Regeln zu beachten. Diesbezüglich gehören heute folgende Grundsätze zum Standard:

- Auf strategischer Ebene können Angehörige nur im institutionalisierten Rahmen mitwirken. Gegenüber der operativen Leitung muss eine klare Gewaltentrennung bestehen, um Einmischungen zu verhindern.
- Neben Angehörigen sollten auch weitere Bezugsgruppen eingebunden werden.
- Personen, die selbst betreute Angehörige in der Einrichtung haben, wirken aus Gründen der Befangenheit nicht in institutionalisierter Weise mit.

Aus den erwähnten grundsätzlichen Überlegungen ist die Mitwirkung von Angehörigen auch für das kantonale Verbundsystem von grosser Wichtigkeit. Sie wird im Qualitätskonzept des KVS explizit festgehalten und baut auf folgender Grundhaltung auf: *„Einrichtung und Angehörige haben das gleiche Ziel - das Wohl der behinderten Menschen, aber verschiedene Kompetenzen. Auf der einen Seite überwiegt die Fachlichkeit, auf der anderen die persönliche Erfahrung. Dabei bringen Angehörige neben ihren Erfahrungen und ihrem Engagement auch eine Reihe von Kompetenzen ein, die sie ausserhalb der Elternrolle beruflich oder privat erworben haben. Wünschenswertes Ziel ist das Dreiecksgespräch zwischen Bewohnern, Angehörigen und Mitarbeitenden.“*

Die hohe Wertschätzung der Angehörigenarbeit kommt in den folgenden Leitsätzen zum Ausdruck, welche ebenfalls im Qualitätskonzept des KVS festgehalten sind:

- Wertschätzung der Mitwirkung
- Kommunikation der gegenseitigen Erwartungen
- Transparente Arbeit
- Konsensbildung in der Zielsetzung und Schwerpunkte bei der Lebensbegleitung der Bewohnerinnen und Bewohner
- Regelmässiger Austausch (mindestens einmal jährlich)
- Befragung der Angehörigen zur Zufriedenheit

Der Einbezug der Angehörigen ist den kantonalen Wohnheimen und Tageszentren also ein grosses Anliegen. Es muss jedoch auch festgehalten werden, dass das Interesse an Mitwirkung sehr unterschiedlich ist. So stiessen etwa Versuche mit einem regelmässigen Angehörigen-Abend, an dem gewisse Themen besprochen werden können, bisher nicht auf Resonanz. Dabei könnte es auch wertvoll sein, in einen Austausch mit anderen Angehörigen zu kommen und kleinere Alltagssorgen zu besprechen.

Jedes Jahr führt das KVS eine Befragung der Angehörigen durch. Bei der nächsten Befragung soll auch das Interesse an einem verstärkten Einbezug erfragt werden. Auf diese Weise soll das diesbezügliche Bedürfnis der Angehörigen geklärt werden. Es ist geplant, den Angehörigen inskünftig zusammen mit der Umfrage auch gleichzeitig einige aktuelle Informationen aus dem KVS zu vermitteln, sodass die Kommunikation in beide Richtungen fliesst.

Aus Sicht des Verbundsystems ist es auch denkbar, dass sich die Angehörigen und Interessenvertretungen der Bewohnerinnen und Bewohner organisieren. Eine solche Organisation (z.B. Verein) würde periodisch über Veränderungen im Verbundsystem orientiert. Es ist auch denkbar, dass sie eine Delegation bestimmt, die in strategischen Diskussionen einbezogen wird. Ein solcher Ausschuss wäre im Sinn eines Angehörigenbeirats auch als beratendes und unterstützendes Gremium bei der räumlichen und organisatorischen Weiterentwicklung des KVS sehr wertvoll.

Es sind aber auch andere Lösungen denkbar, z.B. die Bestimmung einer Ansprechperson für die Vertretung von Anliegen der Angehörigen, welche die Kommunikation in beide Richtungen erleichtern könnte. Diese Person hätte ein offenes Ohr für die Sorgen und Freuden der Angehörigen, könnte aber auch anstehende Veränderungen erläutern.

5. Schlussfolgerungen

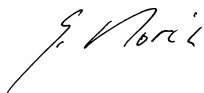
Die Angehörigen übernehmen gerade auch im Leben von Menschen mit einer Behinderung oft eine ganz wesentliche Rolle. Ihr Einsatz für die betroffene Person ist sehr wertvoll und soll auch den Institutionen der Behindertenhilfe von Nutzen sein. Bei der Mitwirkung von Angehörigen kann es um einen periodischen Informationsaustausch gehen, aber auch das Einbringen des spezifischen Blickwinkels in strategische Grundsatzdiskussionen kann sehr wertvoll sein.

Der Regierungsrat begrüsst daher das Engagement der Angehörigen auf individueller Ebene, aber auch deren Interesse an übergeordneten Fragen ausdrücklich. Auf der individuellen Ebene sind die vorhandenen Strukturen geeignet, um Anliegen der Angehörigen und insbesondere der rechtlichen Vertretungen ernst zu nehmen. Auch auf übergeordneter Ebene werden die Angehörigen schon jetzt sehr ernst genommen. Dieser Einbezug von Angehörigen kann aus Sicht des Regierungsrates noch ausgebaut werden. Dabei ist aber immer darauf zu achten, dass der Einbezug im strukturierten Rahmen zu erfolgen hat, damit strategische Ebene, operative Leitung der Institution und einzelnes Betreuungsverhältnis klar auseinandergehalten werden können. Denn es muss vermieden werden, dass Partikularinteressen oder Einzelmeinungen als generelle Sicht der Angehörigen vertreten werden.

6. Antrag

Auf Grund dieses Berichts beantragen wir Ihnen, den Anzug Urs Müller-Walz betreffend Mitsprache für Angehörige in Wohngruppen und Förderstätten für geistig schwer behinderte Menschen als erledigt abzuschreiben.

Im Namen des Regierungsrates des Kantons Basel-Stadt



Dr. Guy Morin
Präsident



Barbara Schüpbach-Guggenbühl
Staatsschreiberin