



An den Grossen Rat

11.5204.02

WSU/P115204

Basel, 27. November 2013

Regierungsratsbeschluss vom 26. November 2013

Anzug Martina Saner und Konsorten betreffend „Ombudsstelle für Menschen mit Behinderung und deren gesetzliche Vertretungen in den privaten Institutionen und denjenigen des kantonalen Verbundsystems Basel-Stadt“

Der Grosse Rat hat an seiner Sitzung vom 26. Oktober 2011 den nachstehenden Anzug Martina Saner und Konsorten dem Regierungsrat zur Stellungnahme überwiesen:

„Das von den Kantonen Basel-Stadt und Basel-Landschaft gemeinsam verabschiedete Behindertenkonzept will die Partizipation der Menschen mit Behinderung (und ihrer gesetzlichen Vertretungen) stärken. Echte Partizipation wird insbesondere im Konfliktfall zum Prüfstein. Damit sie von den Betroffenen auch dann konsequent wahrgenommen werden kann, sind verbindliche, institutionsunabhängige Strukturen zur Mitbestimmung unerlässlich.

Vor diesem Hintergrund bitten die Unterzeichnenden um Prüfung und Beantwortung folgender Fragen:

1. Welche Mitsprache- und Interventionsmöglichkeiten haben Menschen mit Behinderung, resp. deren gesetzliche Vertretungen und Angehörige, deren erwachsene Töchter/Söhne innerhalb der privaten Institutionen im Behindertenbereich oder innerhalb des kantonalen Verbundsystems betreut werden, wenn sich ein schwerwiegender Konflikt ergibt, der über direkte Gespräche nicht lösbar ist? (Diese Frage ist auch vor dem Hintergrund der sexuellen Missbrauchsthematik bedeutsam.)
2. Das kantonale Verbundsystem betreffend:
 - a. Ist der Regierungsrat bereit, wie es z.B. in den Organisationen für Menschen mit psychischer Behinderung und in Alters- und Pflegeheimen bereits üblich ist, eine Ombudsorganisation einzurichten, welche im Konfliktfall eingreifen kann?
 - b. Könnte die kantonale Ombudsstelle diese Aufgabe übernehmen? Falls ja, ist der Regierungsrat bereit, alle notwendigen Massnahmen zu ergreifen, um das Angebot bei den Betroffenen, Angehörigen, gesetzlichen Vertretungen flächendeckend bekannt zu machen (wie z.B. in Alters- und Pflegeheimen, wo Foto und Kontaktadresse der Ombudsperson schon im Eingangsbereich auffallen)
3. Die privaten Organisationen im Behindertenbereich betreffend:
 - 3.1. Inwiefern hat die unter der früheren Zuständigkeit des BSV geltende Forderung an die Institutionen im Behindertenbereich nach einer institutionsunabhängigen Ombudsstruktur auch unter der kantonalen Zuständigkeit noch Gültigkeit?
 - 3.2. Falls die Gültigkeit weiterhin besteht; überprüft die zuständige Verwaltungsstelle die Tauglichkeit und Qualität der Strukturen, gibt es einheitliche, minimale Standards?
 - 3.3. Ist der Regierungsrat bereit, zu prüfen, ob anstatt der vielfältigen, eine einheitliche, einfach zugängliche und transparente Struktur, die Partizipation der Betroffenen im Konfliktfall wirksamer unterstützen könnte?

- 3.4. Ist der Regierungsrat bereit, eine entsprechende Ombudsstelle für Menschen mit Behinderungen und deren gesetzliche Vertretungen einzurichten?
- 3.5. Könnte der Auftrag der bestehenden, kantonalen Ombudsstelle allenfalls um diese Aufgabe erweitert werden?
- 3.6. Den Menschen mit psychischer Behinderung wird von der PRIKOP (Verbund privater Institutionen im Psychatriebereich) bereits ein institutionsunabhängiges Ombuds-Angebot zur Verfügung gestellt. Ist der Regierungsrat bereit zu prüfen, inwieweit er diese Form modellhaft für die anderen privaten Institutionen im Behindertenbereich anregen und welche fachliche und finanzielle Unterstützung er dazu leisten kann?

Martina Saner, Dominique König-Lüdin, Christine Heuss, David Wüest-Rudin, Annemarie Pfeifer, André Weissen, Jürg Meyer, Helen Schai-Zigerlig, Martin Lüchinger, Beatrice Alder, Philippe P. Macherel, Otto Schmid, Doris Gysin, Franziska Reinhard, Brigitta Gerber, Lukas Engelberger, Kerstin Wenk, Mirjam Ballmer“

Wir berichten zu diesem Anzug wie folgt:

1. Ausgangslage und Zuständigkeiten

Für Menschen mit einer Behinderung können Konfliktsituationen innerhalb einer Institution besonders unangenehm sein, weil sie immer in einem gewissen Abhängigkeitsverhältnis stehen. Daher ist es für sie besonders wichtig, dass es in solchen Konfliktfällen geregelte Beschwerdemöglichkeiten gibt. Die Anzugstellenden greifen dieses Thema zudem im weiteren Kontext der Partizipation auf, welche den behinderten Personen ja nicht nur dann ermöglicht werden sollte, wenn alles rund läuft, sondern in schwierigen Situationen ebenfalls von grosser Bedeutung ist.

Die Bundesverfassung hält in Art. 8 Abs. 2 fest: „Niemand darf diskriminiert werden, namentlich nicht wegen der Herkunft, der Rasse, des Geschlechts, des Alters, der Sprache, der sozialen Stellung, der Lebensform, der religiösen, weltanschaulichen oder politischen Überzeugung oder wegen einer körperlichen, geistigen oder psychischen Behinderung.“ Die Kantonsverfassung des Kantons Basel-Stadt nimmt dieses Diskriminierungsverbot im gleichen Artikel mit der praktisch identischen Formulierung auf. Dieses Diskriminierungsverbot gilt auch für den Zugang zu Beschwerde- und Schlichtungsverfahren, Menschen mit Behinderung müssen sich also in Konfliktsituationen entsprechend zur Wehr setzen können.

2. Beschwerde- und Schlichtungsverfahren für Menschen mit Behinderung im Kanton Basel-Stadt

Seit dem Inkrafttreten der Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA) per 1. Januar 2008 ist der Kanton gemäss dem Bundesgesetz über die Institutionen zur Förderung der Eingliederung von invaliden Personen (IFEG) für die Anerkennung von Institutionen der Behindertenhilfe verantwortlich. Die Kantone wurden im IFEG auch zur Erarbeitung eines Behindertenkonzepts verpflichtet, in welchem unter anderem geregelt werden muss, wie das Schlichtungsverfahren bei Streitigkeiten zwischen invaliden Personen und Institutionen der Behindertenhilfe aussieht (IFEG, Art. 10).

Die Kantone Basel-Stadt und Basel-Landschaft haben das geforderte Konzept der Behindertenhilfe gemeinsam erarbeitet. Es hält im Kapitel 9 zum Thema Schlichtungsverfahren fest, dass den behinderten Personen und den Einrichtungen für ihre Anliegen und Rechtsansprüche neben dem Rechtsweg auch ein Schlichtungsverfahren offenstehen muss. Das Konzept geht davon aus, dass sich die behinderte Person sowohl gegen die Leistungserbringenden wie auch gegen die kantonalen Stellen sollte wehren können. Zunächst soll eine Schlichtung ermöglicht werden, dann kann ein Einspracheverfahren folgen und schliesslich eine Beschwerde als rechtliches Verfahren.

Zur Schlichtung sehen die Kantone auf Ebene des Konzepts folgende Massnahmen vor:

- „Die Leistungserbringenden benennen für die Bezügerinnen und Bezüger ihrer Leistungen eine niederschwellige, unabhängige Anlaufstelle für Beanstandungen.
- Die Kantone erweitern die Zuständigkeit der kantonalen Ombudsstellen, damit diese in gleicher Weise wie bei allen anderen Kantonsaufgaben auch für Schlichtungen im Rahmen der Behindertenhilfe zuständig sind.“ (Konzept Behindertenhilfe BS/BL, S. 37)

Gemäss den bundesrechtlichen Vorgaben muss eine Institution die Persönlichkeitsrechte der invaliden Person wahren, wenn sie anerkannt werden möchte, „namentlich ihr Recht auf Selbstbestimmung, auf Privatsphäre, auf individuelle Förderung, auf soziale Kontakte ausserhalb der Institution, auf Schutz vor Missbrauch und Misshandlung sowie ihr Recht und das ihrer Angehörigen auf Mitwirkung“ (IFEG Art. 5).

Die Institutionen des kantonalen Verbundsystems (KVS), also der kantonalen Heime und Tageszentren für Menschen mit einer Behinderung, liegen gemäss § 4 Gesetz betreffend die Beauftragte/den Beauftragten für das Beschwerdewesen (Ombudsman) des Kantons Basel-Stadt vom 13. März 1986 im Zuständigkeitsbereich der kantonalen Ombudsstelle, denn „der Wirkungsbereich der Beauftragten/des Beauftragten für das Beschwerdewesen (Ombudsman) umfasst alle kantonalen Behörden und Verwaltungen sowie die kantonalen Anstalten, Institutionen und Organisationen, soweit sie nicht privatwirtschaftlich tätig sind.“ Ebenfalls im Zuständigkeitsbereich der kantonalen Ombudsstelle sind jedoch auch Institutionen des privaten Rechts, wenn ihnen hoheitliche Aufgaben übertragen wurden oder wenn sie überwiegend vom Kanton finanziert werden (§4 Abs. 3 Ombudsstellengesetz). Daher wäre grundsätzlich auch ein Lösungsansatz über diesen Weg denkbar.

Menschen mit Behinderung oder deren Angehörigen steht im Beschwerdefall damit die kostenlose rechtliche Beratung, Abklärung und gegebenenfalls Vermittlung durch die kantonale Ombudsstelle zur Verfügung. Die Ombudsfrau bzw. der Ombudsman nimmt entsprechend § 8 des Gesetzes aufgrund des Untersuchungsergebnisses Stellung, sie oder er kann Rat für das weitere Vorgehen erteilen, schriftliche Empfehlungen abgeben und die Angelegenheit mit der zuständigen Behörde bzw. Institution besprechen. Konkrete Anordnungen, die Aufhebung von Entscheidungen oder das Erteilen von Weisungen liegen jedoch nicht in ihrer oder seiner Befugnis.

Mit der Erneuerung der Leistungsvereinbarungen per 1. Januar 2014 sollen alle Wohninstitutionen der Behindertenhilfe verpflichtet werden, eine Ombudsstelle anzubieten. Diesem Anliegen kommt sehr entgegen, dass der Verband „Soziale Unternehmen beider Basel“ (SUBB) gemeinsam mit der „Privaten Koordination Psychiatrie“ (PRIKOP) seit 1. November 2012 eine Ombudsstelle für Mitgliederinstitutionen führt. Diese bietet Benutzerinnen und Benutzern der Einrichtungen des Verbandes in Konfliktsituationen eine kostenlose, neutrale und unabhängige Unterstützung an, wenn sich diese oder ihre Angehörigen nicht verstanden oder unfair behandelt fühlen und die institutionsinternen Vermittlungsversuche zu keinem befriedigendem Ergebnis geführt haben. Dieses Angebot deckt einen grossen Teil der Institutionen ab, die anderen müssen eine individuelle Lösung anbieten.

3. Beantwortung der einzelnen Fragen

Frage 1: Welche Mitsprache- und Interventionsmöglichkeiten haben Menschen mit Behinderung, resp. deren gesetzliche Vertretungen und Angehörige, deren erwachsene Töchter/Söhne innerhalb der privaten Institutionen im Behindertenbereich oder innerhalb des kantonalen Verbundsystems betreut werden, wenn sich ein schwerwiegender Konflikt ergibt, der über direkte Gespräche nicht lösbar ist?

Sie können sich wie bereits erläutert an eine Ombudsstelle wenden. In erster Linie ist dies die

vom Verband SUBB und der IG PRIKOP gemeinsam geführte Ombudsstelle. Aber auch die kantonale Ombudsstelle steht zur Verfügung. Beide gewähren Mitsprache- und Interventionsmöglichkeit für Menschen mit Behinderung und deren Angehörige.

Frage 2: Das kantonale Verbundsystem betreffend:

- a. Ist der Regierungsrat bereit, wie es z.B. in den Organisationen für Menschen mit psychischer Behinderung und in Alters- und Pflegeheimen bereits üblich ist, eine Ombudsorganisation einzurichten, welche im Konfliktfall eingreifen kann?*
- b. Könnte die kantonale Ombudsstelle diese Aufgabe übernehmen? Falls ja, ist der Regierungsrat bereit, alle notwendigen Massnahmen zu ergreifen, um das Angebot bei den Betroffenen, Angehörigen, gesetzlichen Vertretungen flächendeckend bekannt zu machen (wie z.B. in Alters- und Pflegeheimen, wo Foto und Kontaktadresse der Ombudsperson schon im Eingangsbereich auffallen)?*

Für das kantonale Verbundsystem (KVS) kann die bestehende kantonale Ombudsstelle diese Aufgabe übernehmen. Zudem ist das KVS auch Mitglied beim SUBB, so dass diese spezialisierte Stelle von den Bewohnerinnen und Bewohnern und den Angehörigen ebenfalls genutzt werden kann.

Frage 3: Die privaten Organisationen im Behindertenbereich betreffend:

Frage 3.1: Inwiefern hat die unter der früheren Zuständigkeit des BSV geltenden Forderung an die Institutionen im Behindertenbereich nach einer institutionsunabhängigen Ombudsstruktur auch unter der kantonalen Zuständigkeit noch Gültigkeit?

Die Notwendigkeit einer Ombudsstelle ist auch unter kantonomer Zuständigkeit für die Behindertenhilfe unbestritten. Dies ist auch im Konzept der Behindertenhilfe entsprechend festgehalten.

Frage 3.2: Falls die Gültigkeit weiterhin besteht; überprüft die zuständige Verwaltungsstelle die Tauglichkeit und Qualität der Strukturen, gibt es einheitliche, minimale Standards?

Die von SUBB und PRIKOP betriebene Ombudsstelle wurde nach Absprache mit den Kantonen Basel-Stadt und Basel-Landschaft von den beiden Verbänden aufgebaut. Auf einer grundsätzlichen Ebene wird die Qualität sämtlicher Einrichtungen der Behindertenhilfe auf der Basis von Qualitätsstandards überprüft, welche von den Sozialdirektoren der Ostschweizer Kantone (SODK-Ost+) verabschiedet wurden.

Frage 3.3: Ist der Regierungsrat bereit, zu prüfen, ob anstatt der vielfältigen, eine einheitliche, einfach zugängliche und transparente Struktur, die Partizipation der Betroffenen im Konfliktfall wirksamer unterstützen könnte?

Der Regierungsrat begrüsst das Engagement der privaten Leistungserbringer in dieser Thematik ausdrücklich. Zusammen mit der kantonalen Ombudsstelle und einigen wenigen individuellen Lösungen stehen damit allen Betroffenen im Konfliktfall kompetente Anlaufstellen zur Verfügung.

Frage 3.4: Ist der Regierungsrat bereit, eine entsprechende Ombudsstelle für Menschen mit Behinderungen und deren gesetzliche Vertretungen einzurichten?

Frage 3.5: Könnte der Auftrag der bestehenden, kantonalen Ombudsstelle allenfalls um diese Aufgabe erweitert werden?

Frage 3.6: Den Menschen mit psychischer Behinderung wird von der PRIKOP (Verbund privater Institutionen im Psychiatriebereich) bereits ein institutionsunabhängiges Ombuds-Angebot zur Verfügung gestellt. - Ist der Regierungsrat bereit zu prüfen, inwieweit er diese Form modellhaft für die anderen privaten Institutionen im Behindertenbereich anregen und welche fachliche und finanzielle Unterstützung er dazu leisten kann?

Seit der Einreichung des Anzugs hat sich die Ausgangslage durch die Schaffung der Ombudsstelle von SUBB und PRIKOP verändert. Ob darüber hinaus allenfalls - wie im neuen Konzept angedacht und von den Anzugstellenden vorgeschlagen - der Bereich der kantonalen Ombudsstelle in der Praxis allenfalls auf die privaten Institutionen mit Leistungsvereinbarung ausgeweitet werden könnte, soll abgeklärt werden, wenn sich trotz des neuen Angebots von SUBB und PRIKOP ein entsprechender Bedarf abzeichnen sollte. Dazu wäre keine Anpassung der gesetzlichen Grundlagen nötig (s. § 4 Abs. 3 Ombudsstellengesetz).

4. Antrag

Aufgrund dieses Berichts beantragen wir, den Anzug Martina Saner und Konsorten betreffend „Ombudsstelle für Menschen mit Behinderung und deren gesetzliche Vertretungen in den privaten Institutionen und denjenigen des kantonalen Verbundsystems Basel-Stadt“ abzuschreiben.

Im Namen des Regierungsrates des Kantons Basel-Stadt



Dr. Guy Morin
Präsident



Barbara Schüpbach-Guggenbühl
Staatsschreiberin