



An den Grossen Rat

STK 041539
Basel, 22. September 2004

Regierungsratsbeschluss
vom 21. September 2004

Bericht an den Grossen Rat betreffend Übernahme bzw. Nicht-Übernahme der laufenden Planungsaufträge gemäss Politikplan 2005-2008

Der Grosse Rat des Kantons Basel-Stadt hat dem Regierungsrat in diversen Sitzungen vier Planungsaufträge zur Erledigung überwiesen, für welche die Berichterstattung noch aussteht (vgl. unten, Tabelle).

Mit den folgenden Ausführungen berichten wir Ihnen, dass die drei Planungsaufträge Nr. 04, Nr. 23 und Nr. 26 soweit ausgeführt sind, dass sie nach Meinung des Regierungsrates als erledigt abgeschrieben werden können. Weiter unterrichten wir Sie in Form eines kurzen Zwischenberichtes über den Bearbeitungsstand des Planungsauftrags Nr. 27, welcher stehen gelassen werden soll.

Titel Planungsauftrag	Zur Erledigung überwiesen	Frist
Planungsauftrag Nr. 04 der Reform-, der Geschäftsprüfungs- und der Finanzkommission zur Ergänzung des Politikplans mit Indikatoren und Kennzahlen, die sich fürs „Politikcontrolling“ eignen. P027090	27.06.02	27.06.04
Planungsauftrag Nr. 23 René Schmidlin und Konsorten betreffend Organisationsstruktur der Verwaltung. P027145	27.06.02	01.01.06
Planungsauftrag Nr. 26 Peter Lachenmeier und Konsorten betreffend der Sprachkompetenz der nicht deutschsprechenden Bevölkerung. P027313	20.03.03	20.03.05
Planungsauftrag Nr. 27 Giovanni Orsini zur Schaffung von Pflegeplätzen für schwerst behinderte junge Menschen in Basel-Stadt P027324	03.12.03	03.12.05

1. Ausführungen zu den Planungsaufträgen, die abgeschrieben werden können

1.1 Planungsauftrag Nr. 04 der Reform-, der Geschäftsprüfungs- und der Finanzkommission zur Ergänzung des Politikplans mit Indikatoren und Kennzahlen, die sich fürs „Politikcontrolling“ eignen

1.1.1 Der Planungsauftrag lautet:

„Der ‘Politikplan’ enthält auf der Basis von allgemeinen Zielsetzungen für den Gesamtstaat (sieben Politikbereiche) konkretisierte politische Ziele (Wirkungsziele) für 48 Aufgaben- und Ressourcenfelder sowie die voraussichtlichen Kosten für die in einem Feld aufgeführten Tätigkeiten. Damit schafft der ‘Politikplan’ in dieser Form erstmalig eine Grundlage für eine politische Diskussion auf der Ebene von Regierungsrat und Grossen Rat über den staatlichen Mitteleinsatz und die damit beabsichtigten Wirkungen in Gesellschaft, Wirtschaft und Umwelt.

Die Formulierung politischer Ziele für sämtliche Staatstätigkeiten ist erklärermassen nicht einfach, ermöglicht aber eine Verbesserung von Zielformulierungen für die Tätigkeit der Verwaltung. Im ersten ‘Politikplan’ sind keine Indikatoren oder Kennzahlen enthalten. Die Unterzeichnenden halten es für unabdingbar, dass der ‘Politikplan’ durch Indikatoren und Kennzahlen ergänzt wird.

Für die Beurteilung der Entwicklung auf der gesamtstaatlichen Ebene sollten 15 bis maximal 25 Indikatoren aus den Bereichen Wirtschaft, Umwelt und Gesellschaft ausreichen. Für die einzelnen Aufgaben- und Ressourcenfelder sind die politischen Ziele durch jeweils mindestens eine bis zwei Kennzahlen oder Indikatoren zu ergänzen, welche aussagekräftige Informationen bzw. Bewertungen der Tätigkeit und erzielten Wirkungen zusammenfassen.

Die Unterzeichnenden bitten und beauftragen deshalb den Regierungsrat:

- den ‘Politikplan’ in Zukunft durch eine geeignete Anzahl an Indikatoren, Leistungsstandards und Kennzahlen zu ergänzen, welche es erlauben, die Wirkungen der Staatstätigkeit auf der gesamtstaatlichen Ebene sowie für die einzelnen Aufgaben- und Ressourcenfelder zusammenzufassen und zu bewerten (Indikatoren und Leistungsstandards) sowie weitere Informationen (Kennzahlen) zur staatlichen Tätigkeit enthalten.“

1.1.2 Stellungnahme des Regierungsrates

Mit den folgenden Ausführungen wird dem Grossen Rat über den Stand der Dinge berichtet und beantragt, den Planungsantrag abzuschreiben.

1.1.2.1 Ausgangslage

Der vorliegende Planungsauftrag wurde im Februar 2002 eingereicht. Kurz zuvor war die erste Ausgabe des Politikplans für die Jahre 2002-2005 erschienen, die Vorbereitungen für die staatsweite Einführung von NPM war in vollem Gange. Dabei stand einerseits die Steuerung der staatlichen Leistungen mittels inhaltlicher Gefässe (primär Produktgruppen) und andererseits die Verknüpfung von Finanzen und Inhalten mittels finanzieller und inhaltlicher Indikatoren je Produktgruppe im Vordergrund. Zusätzlich war geplant, auch auf gesamtstaatlicher Ebene mit Indikatoren und Kennzahlen zu arbeiten.

Durch die Ablehnung des Steuerungsgesetzes im Januar 2004 wurde auch dem Konzept des Regierungsrates von mehr Information für den Grossen Rat eine Absa-

ge erteilt. Im Steuerungsgesetz war vorgesehen, im Budget/Jahresplan eine Vielzahl von detaillierten Kennzahlen mit Sollwerten auf der Ebene der Produktgruppen zur Verfügung zu stellen (insgesamt mehrere hundert). Da es allerdings nicht sinnvoll ist, in einer ähnlichen Dimension im Planungsinstrument Politikplan Indikatoren und Kennzahlen bereitzustellen, sollten geeignete alternative Lösungen evaluiert werden. Eine solche Lösung könnte in einer Neugestaltung des Budget- und Rechnungsbuches liegen. Dabei könnten zum Beispiel zusätzlich zu den Finanzzahlen auch inhaltliche Angaben und Kennzahlen auf Dienststellenebene dargestellt werden.

1.1.2.2 Harmonisierung der Steuerungsinstrumente und Weiterentwicklung des Politikplans

Zwecks Harmonisierung der neuen internen Steuerungsinstrumente mit jenen des Grossen Rates ist es auch dem Regierungsrat ein Anliegen, Anpassungen im Bereich der Budget- und Rechnungsgestaltung vornehmen zu können. Diesbezüglich wurden bereits erste Gespräche mit der Finanzkommission und der Reformkommission geführt. Der Politikplan kann jedoch nicht als Ersatz für eine Berichterstattung von detaillierten Kennzahlen und Indikatoren auf Ebene Dienststelle oder Produktgruppe dienen.

Der Politikplan hat sich seit seiner ersten Ausgabe im Herbst 2001 wesentlich gewandelt. In den Augen des Regierungsrates ist er dabei wesentlich besser geworden. Auch die Anliegen des Planungsauftrags wurden hierbei weitgehend erfüllt. Im Kapitel „2. Rahmenbedingungen“ gibt es wie gefordert eine Vielzahl von Indikatoren oder Kennzahlen. Auch in den Kapiteln „3. Schwerpunkte“ und „5. Aufgaben- und Ressourcenfelder“ finden sich zahlreiche Indikatoren und Kennzahlen. Diese Entwicklung soll auch weitergeführt werden: Wo möglich und sinnvoll, sollen Indikatoren und Kennzahlen im Politikplan zur Verfügung gestellt werden, um die getätigten Aussagen zu bekräftigen und zu illustrieren.

Der Regierungsrat erachtet es aber nicht als sinnvoll, in jedem Aufgaben- und Ressourcenfeld zwingend mehrere Indikatoren mit Sollwerten darzustellen. Aufgrund des hohen Aggregationsgrades der Felder lässt sich weder die Wirkung noch die Leistung über einige wenige Zahlen abbilden. Es ist auch oft problematisch, einen Zusammenhang zwischen einem angestrebtem Ziel und der entsprechenden Messgrösse zu sehen. Publizierte Sollwerte können überdies zu falschen Anreizen für die Verantwortlichen in den Departementen führen: Weil das angestrebte Wirkungsspektrum kaum adäquat mit wenigen Indikatoren und Kennzahlen abgedeckt werden kann, besteht die Gefahr, dass die Aktivitäten sich auf diejenigen Bereiche konzentrieren, die durch die Indikatoren gemessen werden. Dies kann jedoch nicht im Sinne einer effizienten Verwaltung liegen.

Es kann auch nicht Sinn des Politikplans sein, umfangreiches Datenmaterial über unseren Kanton zusammenzutragen und abzubilden. Viele von diesen Zahlen lassen sich jedoch beispielsweise im Statistischen Jahrbuch des Kantons Basel-Stadt nachschlagen. Es ist deshalb weder nötig noch sinnvoll, diese Zahlen zusätzlich im Politikplan darzustellen.

Der Regierungsrat stimmt gleichwohl mit den Initiatoren des Planungsauftrages überein, dass gesamtstaatliche Kennzahlen im Bereich Wirtschaft, Umwelt und Gesellschaft im Sinne einer Gesamtschau nötig und wichtig sind. Deshalb sollen die Kennzahlen im Politikplan, soweit sinnvoll, weiterentwickelt werden. Für Kennzahlen und Indikatoren auf tieferer organisatorischer Ebene (Dienststelle oder Produktgruppe) sollten – wie oben beschrieben – alternative Lösungen gefunden werden.

1.1.3 Fazit und Antrag

Aufgrund obiger Darstellung betrachtet der Regierungsrat den vorliegenden Planungsauftrag als weitgehend erfüllt. Eine noch weitergehende Anreicherung des Politikplans mit Kennzahlen und Indikatoren erachtet er jedoch als wenig sinnvoll. Deshalb beantragt er dem Grossen Rat, den Planungsauftrag Nr. 04 der Reform-, der Geschäftsprüfungs- und der Finanzkommission zur Ergänzung des Politikplans mit Indikatoren und Kennzahlen, die sich fürs „Politikcontrolling“ eignen, als erledigt abzuschreiben.

1.2 Planungsauftrag Nr. 23 René Schmidlin und Konsorten betreffend Organisationsstruktur der Verwaltung

1.2.1 Der Planungsauftrag lautet:

„Schon verschiedentlich wurde festgestellt, dass die historisch gewachsene Organisation der Verwaltung nicht mit den im Politikplan definierten Aufgabenfeldern übereinstimmt respektive, dass die Aufgabenfelder den bestehenden Strukturen angepasst wurden. Eine nicht optimale Aufgaben-/Organisationsstruktur bedeutet Reibungsverluste, Ineffizienz, Kompetenzabgrenzungsschwierigkeiten und höhere Kosten. Gemäss anerkannter Organisationslehre sollte sich eine Organisationsstruktur nach den Aufgaben richten und nicht umgekehrt.

Die Unterzeichneten bitten daher den Regierungsrat bis spätestens 1.1.2005 die Aufgaben- und Ressourcenfelder im Politikplan unabhängig von der bestehenden Verwaltungsstruktur zu definieren und gleichzeitig die bestehende Verwaltungsstruktur den definierten Aufgaben- und Ressourcenfeldern anzupassen, sodass jedem Aufgaben-/Ressourcenfeld eine klare Verantwortung und Organisationsstruktur zugewiesen ist.“

1.2.2 Stellungnahme des Regierungsrates

Mit den folgenden Ausführungen wird dem Grossen Rat über den Stand der Dinge berichtet und beantragt, den Planungsantrag abzuschreiben.

1.2.2.1 Grundsätzliche Überlegungen

Der Regierungsrat ist sich der Problematik des Anliegens bewusst. Dies geht bereits aus seinen Erklärungen zur Definition der Aufgabenfelder im Politikplan 2004-2007 hervor. Auf Seite 46 heisst es dort:

Die Aufgabenfelder halten die Departementsgrenzen ein; das heisst, dass jedes Aufgabenfeld einem Departement zugeordnet ist, das für diesen Tätigkeitsbereich die Federführung innehat. Selbstverständlich tragen daneben auch andere Departemente dazu bei, diese Aufgabe zu erfüllen. Im Interesse der Führungsfähigkeit wird in Kauf genommen, dass Bereiche, die von mehreren Departementen bearbeitet werden, organisatorisch nicht zusammengeführt werden.

Die Definition der Aufgabenfelder erfolgte grundsätzlich in einer Aussenoptik, das heisst aus Wirkungssicht: Welche Wirkungen wollen wir mit bestimmten Tätigkeiten in einem Aufgabenfeld erreichen? Dies allerdings unter der Prämisse, dass die Departementsgrenzen eingehalten werden müssen, damit jedes Aufgabenfeld eindeutig einem Departement zugeordnet werden kann und klare Zuständigkeiten bestehen.

Die Forderung, wonach sich die Organisation nach den Aufgaben zu richten hat, ist korrekt und soll mittelfristig zum Tragen kommen. Es ist sogar ein positiver Aspekt des Politikplans, dass solche Strukturmängel transparent werden. Die Erstellung der ersten Politikpläne bereits mit einer Reorganisation zu verknüpfen, erschien dem Regierungsrat jedoch als eine zu grosse Belastung.

Hingegen erkennt man in der Umsetzung der wirkungsorientierten Verwaltungsführung, dass der Anspruch „form follows function“ berücksichtigt wurde. Die Produktgruppen wurden wirkungsorientiert entwickelt. Sie stimmen an einigen Orten (z.B. bei den Schulen) noch nicht mit der bestehenden Organisationsstruktur überein. In welcher Form sich die Organisationsstruktur konkret ändern wird, muss sich noch zeigen.

Um nach Ablehnung des Steuerungsgesetzes durch den Grossen Rat die Weiterführung der wirkungsorientierten Verwaltungsführung intern sicherzustellen, hat der Regierungsrat im Juli 2004 für alle Departemente verbindliche Minimalstandards zur internen Verwaltungsführung verabschiedet. Darin wurde unter anderem festgelegt, dass die Organisationsstrukturen bestmöglich auf eine inhaltliche Sicht (d.h. auf die Felder, Produktgruppen, Produkte) auszurichten sind. Mit dieser Vorgabe möchte der Regierungsrat – auch ohne Steuerungsgesetz – den Veränderungsprozess aktiv voranbringen und die Organisationsstrukturen – ganz im Sinne des Planungsauftrages – sukzessive den Aufgaben anpassen.

Grundsätzlich sei angemerkt, dass es nicht *die* richtige Organisationsform gibt und letztlich immer Schnittstellen zwischen benachbarten Aufgaben bestehen. Reorganisationen haben folglich auch das Ziel, Schnittstellenprobleme zu reduzieren.

1.2.2.2 Konkrete Reorganisationen

Die Organisation der Verwaltung liegt in der Kompetenz und damit auch in der Verantwortung des Regierungsrates. Damit ist die Überprüfung und Optimierung der Organisation in einer sich wandelnden Umwelt eine permanente Aufgabe des Regierungsrates. Die Beschäftigung mit der wirkungsorientierten Verwaltungsführung und ihren Instrumenten – z.B. des Politikplans mit seinen aus einer inhaltlichen Optik definierten Aufgabenfeldern sowie der systematische Bildung von Produkten und Produktgruppen – war sicherlich hilfreich, auch die gesamte Organisation aus einem wirkungsorientierten Blickwinkel zu betrachten.

So verwundert es nicht, dass in den letzten Jahren bereits verschiedene Reorganisationsprojekte in der Verwaltung angelaufen sind, die aus der Auseinandersetzung mit den Gedanken einer wirkungsorientierten Verwaltungsführung entstanden sind.

Departementsübergreifende Reorganisationen

- Aufbau/Zusammenschluss Zentrale Raumdienste (vormals BD und FD) im FD per 01.01.2005
- Transfer des Schulärztlichen Dienstes vom ED ins SD (Gesundheitsdienste) per 01.01.2001
- Transfer des Amtes für Berufsbildung und Berufsberatung vom WSD ins ED (neues Ressort Berufsbildung im ED) per 01.01.2004
- Transfer der Berufsschulen im Gesundheitswesen vom SD ins ED, wo die übrigen Berufsschulen und Höheren Fachschulen des Kantons angesiedelt sind, per 01.01.2005
- Eingliederung des Ressorts Straf- und Massnahmenvollzug des PMD in die Abteilung Freiheitsentzug und Soziale Dienste des JD per 01.09.2004
- Transfer der Sanität Basel vom SD ins PMD per 01.01.2005

Departementsinterne Reorganisationen

BD:

- Zusammenlegung des Amtes für Energie und technische Anlagen und des Gewässerschutzamtes zum Amt für Umwelt und Energie (AUE) per 01.01.99

ED:

- Bildung von primär aufgabenbezogenen Ressorts (Schulen, Hochschulen, Kultur, Sport, Dienste) per 01.02.1997
- geplant (Zeitpunkt noch offen): Zusammenlegung der Primarschul-Rektorate Grossbasel-Ost, Grossbasel-West und Kleinbasel

JD:

- Zusammenlegung des Grundbuchamtes und des Vermessungsamtes zum Grundbuch- und Vermessungsamt Basel-Stadt per 01.10.1996
- Zusammenfassung der Abteilung Koordination Drogenfragen und der Fachstelle für Jugend- und Familienfragen zur Abteilung Jugend, Familie und Prävention per 01.03.1998

PMD:

- Zusammenlegung der Hauptabteilungen Militär und Zivilschutz per 01.01.2003
- Umwandlung des PMD in ein Departement für Sicherheit per 01.01.2005

SD:

- Organisatorische Zusammenführung der PUK und der KJUP per 01.01.2005

WSD:

- Auflösung des Amtes für Miet- und Wohnungswesen und Transfer des Bereichs Soziales Wohnen (Notschlafstelle und Notwohnungen) an das Amt für Sozialbeiträge und der Staatlichen Schlichtungsstelle für Mietstreitigkeiten an das Amt für Wirtschaft und Arbeit per 01.10.2003
- Neuorganisation des WSD, Auflösung der bisherigen Fachressorts und deren Ausgestaltung zu eigenen Dienststellen (Öffentlicher Verkehr und Stadtmarketing) resp. deren Überführung in bestehende Ämter (Ressort Wirtschaft zum Amt für Wirtschaft und Arbeit, Ressort Soziales zum Amt für Sozialbeiträge) per 01.01.2004
- Die Umgestaltung des vormaligen KIGA (Kantonales Amt für Industrie, Gewerbe und Arbeit) zum heutigen AWA (Amt für Wirtschaft und Arbeit) umfasst auch die bereits zu einem früheren Zeitpunkt vorgenommene Integration des bis 2002 als eigene Dienststelle ausgestalteten Ständigen Staatlichen Einigungsamts per 01.01.2003

1.2.3 Weiteres Vorgehen

Aus dem vorstehenden Abschnitt ist deutlich ersichtlich, dass in der Verwaltung ein Prozess eingesetzt hat, die Organisationsstruktur im Lichte der Wirkungsorientierung zu überprüfen und entsprechend anzupassen. Solche Prozesse brauchen indessen, sollen sie wirklich erfolgreich sein, relativ viel Zeit. Deshalb erscheint es nicht sinnvoll, hier eine feste und relativ kurze Frist zu setzen. Es sei auch angemerkt, dass Reorganisationen, die lediglich innerhalb eines Departementes durchgeführt werden, in der Regel einfacher und damit auch schneller zu bewerkstelligen sind als departementsübergreifende Reorganisationen.

Die Mitglieder des Regierungsrates haben an den oben dargestellten Projekten jeweils aktiv mitgewirkt und sind entsprechend sensibilisiert. Sie werden in ihren Departementen weiter auf Verbesserungspotenzial achten und dies nach Möglichkeit auch ausschöpfen. Der Reorganisationsprozess soll also weitergehen.

Es sei auch darauf hingewiesen, dass bei komplexen dienststellen- oder departementsübergreifenden Aufgaben nicht nur Reorganisationen, sondern auch die richtige Zuordnung der Budgetmittel (Budgetverantwortung dort, wo die Kosten ausgelöst werden) die Effizienz der Verwaltungssteuerung steigern können.

1.2.4 Fazit und Antrag

Die Forderung, dass sich die Organisation nach den Aufgaben zu richten hat, ist nach Meinung des Regierungsrates korrekt und soll mittelfristig zum Tragen kommen. Die obenstehende Darstellung konkreter Reorganisationsvorhaben zeigt, dass dieser Prozess bereits eingesetzt hat. Der Regierungsrat ist auch überzeugt, dass mit der zunehmenden Wirkungsorientierung in nächster Zeit weitere Reorganisationen in Gang kommen werden. Der Vorteil an diesem zeitlich versetzten Vorgehen ist, dass der Organisationsmangel von den Beteiligten selbst erkannt wird und die Verbesserung so von der Basis mitgetragen wird.

Deshalb erachtet es der Regierungsrat als wenig sinnvoll, die Limite des 1. Januar 2006 durchzusetzen. Es darf nicht vergessen werden, dass es auch Zeit braucht, bis sich das wirkungsorientierte Denken und Handeln wirklich durchsetzt. Solange (mindestens) wird sich auch die Struktur der Produkte, Produktgruppen und Felder noch ändern und entsprechend weiteren Reorganisationsbedarf aufzeigen.

Der Politikplan wird weiterhin die noch bestehenden Strukturmängel, respektive den Handlungsbedarf, aufzeigen. Um jedoch auch den Fortschritt bezüglich der Struktur Anpassungen gegenüber dem Grossen Rat transparent zu machen, sollen künftig auch die vorgenommenen und geplanten organisatorischen Veränderungen vermehrt in Politikplan, Budget und Rechnungsberichten dargestellt werden.

Aus diesen Gründen betrachtet der Regierungsrat das Anliegen des Planungsauftrags als erfüllt und beantragt dem Grossen Rat, den Planungsauftrag Nr. 23

René Schmidlin und Konsorten betreffend Organisationsstruktur der Verwaltung als erledigt abzuschreiben.

1.3 Planungsauftrag Nr. 26 Peter Lachenmeier und Konsorten betreffend die Sprachkompetenz der nicht deutschsprechenden Bevölkerung

1.3.1 Der Planungsauftrag lautet:

„Mit dem Integrationsleitbild hat Basel einen wichtigen Schritt zur konsequenten Umsetzung der Integration der zugezogenen Bevölkerung gemacht. Das Wichtigste scheint uns dabei, das Erlernen der deutschen Sprache. Eine erfolgreiche Integration beginnt mit der Kommunikation, mit einer gemeinsamen Sprache. In der Förderung der Sprachkenntnisse wurde schon viel unternommen, so mit attraktiven und freiwilligen Kursangeboten. Jedoch fehlt uns die folgerichtige und alle Bevölkerungsteile erfassende Umsetzung des Erlernens der deutschen Sprache, sowie die nachhaltige Überprüfung der sprachlichen Verbesserung. Das Erlernen unserer Sprache soll nicht nur gefördert, sondern auch gefordert werden.

- Alle fremdsprachigen Bewohnerinnen und Bewohner sollen grundsätzlich im 1. Jahr nach dem Zuzug in Basel sprachlich integriert werden.
- Für Kadermitarbeiter, welche nur auf Zeit in Basel sind, soll mindestens eine soziale Integration angestrebt werden.
- Bei nichtschulpflichtigen, erziehenden und fremdsprachigen Erwachsenen sollen bei möglichst allen Behördenkontakten die sprachliche Kompetenz angesprochen werden. Bei Mangel an Sprachkenntnissen müssen sie entsprechend nacherfasst werden, um ihnen eine Beratung für die sprachliche Nachintegration zu ermöglichen.
- Fremdsprachige Kinder sollen grundsätzlich schon vor dem Eintritt in den Kindergarten und spätestens im Kindergarten in Deutsch oder Schweizerdeutsch kommunizieren lernen und an unsere Sitten und Gebräuche herangeführt werden.
- Der Kanton baut gestützt auf das kantonale Integrationsleitbild und den Integrationsartikel 25a ANAG, die zur Erfüllung des Planungsauftrages notwendigen Angebote zügig aus, mit dem Ziel einer systematischen und flächendeckenden Abdeckung bis 2005.“

1.3.2 Stellungnahme des Regierungsrates

Mit den folgenden Ausführungen wird dem Grossen Rat über den Stand der Dinge berichtet und beantragt, den Planungsantrag abzuschreiben.

1.3.2.1 Quartierarbeit und Vernetzung

Die Abteilung Migration und Integration erarbeitete ein Konzept *Zuzügerbegrüssung zur Einbindung, Quartierarbeit und Vernetzung im Kanton Basel-Stadt*. Es beinhaltet mehrere Bestandteile, bzw. Module. Einige Module befinden sich noch in Planung, auf diese wird nicht weiter eingegangen.-

Die Veranstaltungsreihe „Willkommen im Quartier“, die unter Einbezug der Quartiervereine erfolgt, wurde erfolgreich auf die Quartiere Bruderholz, Bachletten und Klybeck ausgedehnt. Alle Zuziehenden erhalten hier rasch und unkompliziert diverse Informationen zu den Sprachkursangeboten, den Beratungs- und Übersetzungsdiensten (insbesondere GGG Informationsstelle Integration, GGG Ausländerberatung) und dem Leben im Quartier. Die Veranstaltung richtet sich sowohl an Schweizer als auch an fremdsprachige Zuziehende. Eine öffentliche themenspezifische Veranstaltung wurde zum Thema „Sicherheit“ durchgeführt. Ein wichtiges Modul läuft unter dem Namen Kundenorientiertes, Interkulturelles Sensibilisierungsprogramm (KIS), das in einem dreitägigen Programm Verwaltungsangestellte im Umgang mit fremdsprachigen Klienten sensibilisiert und die Kommuni-

kations- und Sozialkompetenz schult. Ausserdem erfolgt für die Polizei, die BVB und die Stadtreinigung eine auf ihr Kerngeschäft ausgerichtete spezifische Schulung. All diese Schulungen sind äusserst wichtig, da die Mitarbeitenden mit Behördenkontakten ihre Beratungstätigkeit optimieren, die sprachliche Kompetenz ihrer Klienten überprüfen und gezielt an notwendige Beratungs- oder Sprachlernangebote weiterleiten können. Die Zahl der schlecht Deutsch sprechenden Klientel verringert sich, ein Abdriften in die Segregation und Anonymität verringert sich und teure Folgekosten werden minimiert.

1.3.2.2 Integrationsgesetz

In Ergänzung zum „Integrationsleitbild“, das die wesentlichen Integrationsziele aufzeigt und dem Aktionsplan 2004-2007, haben die Kantone Basel-Stadt und Basel-Landschaft ein wegweisendes, bisher noch in keinem anderen Kanton der Schweiz existierendes *Integrationsgesetz* erarbeitet. Der Grundsatz von Fördern und Fordern wird darin verbindlich festgeschrieben. Mit dem Gesetz, das nun in der Vernehmlassungsphase ist, können Migrierende, die kein Deutsch sprechen, in die Pflicht genommen werden. Die Erteilung der Aufenthaltsbewilligung von Personen, die nicht aus dem EU-Raum stammen, kann an den Besuch eines Deutsch- und Integrationskurses geknüpft werden. Die Bewilligungsbehörden prüfen individuell, ob die Voraussetzungen für eine erfolgreiche Integration bestehen oder nicht. Sprachkenntnisse (vor allem mündlich), Bildungsgrad und Wissen über die Schweiz und Basel bilden die Kriterien dazu.

1.3.2.3 Deutsch- und Integrationskurse

Bedarfsanalyse: Im Auftrag der Eidgenössischen Kommission für Ausländerfragen (EKA), wurde von der Abteilung Migration und Integration ein Arbeitspapier mit dem Titel *Bedarfsanalyse und Kriterien zur Anlage von Deutsch- und Integrationskursen in Basel-Stadt* verfasst. Dieses Papier dient einerseits als Orientierungsrahmen für die EKA-Projektunterstützungen auf Bundesebene und andererseits auch als operatives und strategisches Instrument im Projektcontrolling der Integrationsstelle. Die Analyse zeigt, dass Basel-Stadt ein umfassendes Angebot an Kursen im Sprach- und Integrationsbereich aufweist, von niederschweligen Angeboten wie „Lernen im Park“, oder „Ich lerne Deutsch fürs Kind“ (in Kindergärten integrierte Deutschkurse für Mütter) bis hin zu Kursen, die speziell auf akademisch gebildete Personen ausgerichtet sind. Zusätzlich führen die Stiftung ECAP und das K5 (Kurszentrum für Menschen aus fünf Kontinenten) speziell für Neuzuziehende Deutsch- und Integrationskurse durch.

Ein grosser Bedarf zeigt sich in den Bereichen Sprachlernangebote auf Vorschulstufe für jüngste Kinder (Deutsch- und Erstsprachen) und Brückenangebote. So sind Tagesbetreuungsplätze und Spielgruppen, verbunden mit Sprachlernangeboten für fremdsprachige Kinder, auszubauen. Die Wichtigkeit der Deutschförderung für Migrationskinder bereits im Vorkindergartenalter wird auch im kantonalen Gesamtsprachenkonzept betont.

Ausserdem zeigt sich Handlungsbedarf bei nicht erwerbstätigen Männern und Frauen, die kaum Deutsch sprechen und schon länger in der Schweiz wohnen („Nachhol-Integration“).

Optimierungsmöglichkeiten zeigt die Analyse auch in Bezug auf zielgruppenspezifische Informationen über die bestehenden Angebote, die Motivierung und Rekrutierung von Kursteilnehmenden zum Beispiel in Migrantenvereinen (Treffpunkte, Informationsveranstaltungen etc.) sowie den Ausbau bereits bestehender, qualitativ guter Angebote und die Förderung der Vernetzungsarbeit der verschiedenen Kursanbieter.

Massnahmen: Vor dem Hintergrund dieser Vorgaben wurden von der Abteilung Migration und Integration *Richtlinien und Förderschwerpunkte zur finanziellen Unterstützung von Projekten durch die Kant. Integrationsstelle* ausgearbeitet. Die Projekte werden in Zusammenarbeit mit der Stabsstelle für Integrations- und Migrationsfragen Basel-Landschaft geprüft und koordiniert. Die Förderschwerpunkte basieren auf der Prioritätenordnung der EKA. Der Qualitätssicherung der Sprachkurse kommt besondere Bedeutung zu. Sprachkursanbieter ohne Qualitätsnachweis (Eduqua-Zertifizierung, Bedarfsnachweis, Kurskonzept, Didaktik, Unterrichtsmaterialien, qualifizierte Kursleitung und Lehrkräfte, Weiterbildung der Lehrkräfte, Evaluation, Kursdiplom) können nicht berücksichtigt werden. Monoethnisch ausgerichtete Kurse werden nur noch in begründeten Ausnahmefällen unterstützt.

1.3.2.4 Controlling

Ein systematisches *Controlling* aller Projekte (auch Sprachprojekte) wird im Herbst 2004 durchgeführt. Mit Hilfe eines Controllingrasters, bestehend aus einer Checkliste, einer Nutzwertanalyse und einem standardisierten Interview, werden die Projekte geprüft. Auf operativer Ebene dient das Controlling der Überprüfung der Leistungsvereinbarung und der Aufdeckung von Gründen für eine allfällige Plan-Ist-Abweichung. Auf strategischer Ebene kann die gewünschte Wirkung der gesetzten Ziele überprüft werden. Aufgrund der Resultate dieses Controllings wird für jedes Projekt eine weitere verbindliche Vereinbarung aufgestellt, welche die Leistungsvereinbarung ergänzt.

Das Controlling erfüllt somit gleich zwei wesentliche Forderungen. Es ermittelt einerseits die Effektivität (Gesamtbeitrag) eines Projekts und dient gleichzeitig der strategischen Planung als Entscheidungsvorbereitung für zukünftige Projektentwicklungen.

1.3.3 Fazit und Antrag

Mit dem geplanten Integrationsgesetz und den oben beschriebenen Massnahmen betrachtet der Regierungsrat das Anliegen des Planungsauftrags als erfüllt und beantragt dem Grossen Rat, den Planungsauftrag Nr. 26 Peter Lachenmeier und Konsorten betreffend die Sprachkompetenz der nicht deutschsprechenden Bevölkerung als erledigt abzuschreiben.

2. Zwischenbericht über den Planungsauftrag, der noch nicht abgeschlossen werden kann

2.1 Planungsauftrag Nr. 27 Giovanni Orsini zur Schaffung von Pflegeplätzen für schwerst behinderte junge Menschen in Basel-Stadt

2.1.1 Der Planungsauftrag lautet:

„Niemand von uns hat eine Garantie, dass ihn nicht eines Tages ein Ereignis trifft, das sein Leben und das seiner unmittelbaren Umgebung/Familie grundlegend verändert und er/sie einen Pflegeplatz braucht. Die Verlegungsprobleme in Basel-Stadt bei schwerst pflegebedürftigen jüngeren Menschen sind dramatisch!! Zu den schwierigen Aufgaben der Sozialberatung im REHAB Basel, gehört unter anderem, das Suchen resp. Finden von geeigneten Pflegeplätze für Schwerstbehinderte junge Menschen im IV-Alter.

Folgende Beispiele sind aus Datenschutzgründen konstruiert. Sie sind jedoch sehr realistisch und könnten jeden Tag vorkommen.

Patient A: Alter 21, Verkehrsunfall; Diagnose Schädelhirntrauma; soz. Situation: stand kurz vor dem Lehrabschluss, lebte bei den Eltern – jetzt in all seinen täglichen Aktivitäten völlig auf Hilfe angewiesen.

Med. Probleme: verbale Kommunikation nicht möglich, Nonverbal: stöhnt und weint häufig, kein Hustenreflex, grosse Schluckprobleme, damit Gefahr einer Aspiration

- Trachealkanüle und PEG notwendig, erbricht täglich, leidet unter Durchfall, zeigt hohen Muskeltonus (Verspannung)
- Reiner Pflegeaufwand: aufgrund der Trachealkanüle muss eine 24-Std. Präsenz möglich sein, Grund: tracheales Absaugen.
- Pflegeplatz: keiner vorhanden/nicht auffindbar!!!

Patient B: Alter 43, Sportunfall; Diagnose: Tetraplegie, inkomplett; soz. Situation: verheiratet, 2 Kinder, Beruf: Unternehmensberater, teilweise in seinen täglichen Aktivitäten auf Hilfe angewiesen; kann Elektrostuhl selbst bedienen, benötigt aber Unterstützung im Essen und Trinken

- Reiner Pflegeaufwand: 8 Stunden. Besonders risikofähig für Dekubitus (über 24 Stunden regelmässiges Umlagern notwendig) und Harnwegsinfekte -orthostatische Probleme am Morgen bei der Mobilisation (massivste Schwindelanfälle)
- Kein Pflegeplatz im Wohnkanton Basel-Stadt gefunden - Momentane Notlösung: Verlegung in ein Wohnheim für Tetraplegiker im Kanton Luzern. Dies bedeutet jedoch, dass er aus dem gewohnten Umfeld herausgerissen und dadurch von der Familie getrennt wurde. Seine gewohnte Teilnahme an der Basler Kultur ist auch nicht mehr möglich.

Aktuelle Situation in BS und BL

Die öffentlichen und privaten Spitex-Organisationen kommen bei Schwerstbehinderten Menschen an ihre Grenzen, zeitlich wie finanziell. Sie können unmöglich die notwendige Pflege für diese Menschen sichern. Angehörige und Familien werden überfordert. Ca. 20 Personen in BS und BL leben so im häuslichen Rahmen aus Mangel an geeigneten Plätzen unter ungenügenden Bedingungen.

Bedingt durch diesen Mangel müssen die teilweise noch jungen Pflegebedürftigen in Pflegeheimen untergebracht werden. Diese Lösung, die nur für ganz wenige Personen stimmen, ist mehrheitlich ungeeignet. Auch diese Einrichtungen sind nicht für den hohen Pflegeaufwand konzipiert. Stossend ist auch die Tatsache, dass diese oft jungen Menschen keine geeignete Betreuung erhalten können, da Pflegeheime bei einer lebenslangen Beschäftigung und Förderung personell gar nicht vorbereitet sind.

Ungedeckter Bedarf

Notwendig wären Plätze in Wohngruppen mit intensiver Pflege, aber auch mit einer umfassenden Betreuung in den Bereichen Wohnen, Beschäftigung und Freizeit. Zwar haben die beiden Kantone das Problem bereits 1998 erkannt. Bis Ende des kommenden Jahres wollten sie 48 neue Wohnheimplätze schaffen. Bis heute ist mit 12 Plätzen aber nur ein kleiner Teil der vorgesehenen Plätze realisiert. Weitere Projekte sind anscheinend in Vorbereitung, was aber viel Zeit (einige Jahre!!) in Anspruch nimmt. Die Kantone werden ihr Ziel im vorgesehenen Rahmen nicht erreichen. Und wenn die jetzt geplanten Projekte endlich realisiert werden, reichen sie kaum aus, um den Bedarf zu decken. Die Bemühungen um die Schaffung von adäquaten Angeboten sind deshalb dringend zu forcieren. Die Kantone müssen die dafür notwendigen Mittel bereitstellen, um allen betroffenen Menschen und auch ihren Familien, ein menschenwürdiges Leben zu ermöglichen. Das Problem der fehlenden Plätze liegt kaum daran, dass es die Instrumente nicht gibt, solchen Angebote zu schaffen. Eher fehlt das Engagement, auf Seiten der Kantone wie der privaten Trägerschaften. Bisher werden die meisten Angebote für Menschen mit Behinderungen in den beiden Basler Kantone von privaten Trägerschaften aufgebaut und geführt. Diese müssen von den Kantonen mit den notwendigen finanziellen Mitteln sowie fachlicher Begleitung unterstützt werden, damit sie Erweiterungen oder neue Projekte rasch realisieren können. Sind keine privaten Trägerschaften bereit, die nötigen zusätzlichen Plätze zu schaffen, müssen die Kantone diese Aufgabe selbst wahrnehmen.

Durch unsere beschleunigte Zeit gibt es immer mehr junge Menschen mit einer erworbenen Schwerstbehinderung, die ein Recht haben, in einer geeigneten Institution einen Lebensplatz zu finden. Sie dürfen nicht aus Mangel an gesetzlichen Grundlagen und damit einhergehender Nichtbereitstellung der nötigen Finanzen verurteilt werden, irgendwo unwürdig dahin zu „vegetieren“. Die Zeit zum Handeln ist gegeben.

Ich ersuche deshalb die Regierung den Planungsauftrag entgegen zu nehmen und diesen zu berücksichtigen.“

2.1.2 Kommentar

Der Regierungsrat hat dem Grossen Rat mit Schreiben Nr. 0345 vom 25. Februar 2003 über den Stand der Planungen und den Handlungsbedarf zu diesem Planungsauftrag berichtet. Er hat die zuständigen Fachdepartemente, das Erziehungsdepartement und das Sanitätsdepartement, beauftragt, Alternativen zur Unterbringung Schwerstbehinderter in Pflegeheimen zu erarbeiten. Die bisher erarbeiteten Vorschläge können aus finanziellen Gründen nicht umgesetzt werden. Nun sind die beteiligten Departemente daran, bis Ende Jahr nach kostengünstigeren Lösungen zu suchen. Der Regierungsrat wird dem Grossen Rat fristgemäss bis spätestens im Dezember 2005 zur Umsetzung des Planungsauftrags berichten.

2.1.3 Antrag

Der Regierungsrat beantragt dem Grossen Rat, den Planungsauftrag Nr. 27 Giovanni Orsini zur Schaffung von Pflegeplätzen für schwerst behinderte junge Menschen in Basel-Stadt stehen zu lassen.

3. Anträge

Gestützt auf die obenstehenden Ausführungen beantragen wir dem Grossen Rat,

1. den Planungsauftrag Nr. 04 der Reform-, der Geschäftsprüfungs- und der Finanzkommission zur Ergänzung des Politikplans mit Indikatoren und Kennzahlen, die sich fürs „Politikcontrolling“ eignen, abzuschreiben
2. den Planungsauftrag Nr. 23 René Schmidlin und Konsorten betreffend Organisationsstruktur der Verwaltung abzuschreiben
3. den Planungsauftrag Nr. 26 Peter Lachenmeier und Konsorten betreffend die Sprachkompetenz der nicht deutschsprechenden Bevölkerung abzuschreiben
4. den Planungsauftrag Nr. 27 Giovanni Orsini zur Schaffung von Pflegeplätzen für schwerst behinderte junge Menschen in Basel-Stadt stehen zu lassen.

Im Namen des Regierungsrates
Der Präsident

Der Staatsschreiber

Jörg Schild

Dr. Robert Heuss