

Ringen um Zuständigkeiten

Strukturelle Ermächtigung der Sozialen Arbeit durch Professionalisierung der Kindes- und Erwachsenenschutzbehörden

Text: Evelyne Thönnissen Chase Bilder Schwerpunkt: Luc-François Georgi

Wie kann die Entstehung der Kindes- und Erwachsenenschutzbehörden (KESB) sozialwissenschaftlich gesehen als Professionalisierungsschub eines Handlungsfeldes der Sozialen Arbeit gedeutet werden? Der Entstehung wie auch der Ausgestaltung der Behörden und der konkreten, interdisziplinären Zusammenarbeit widmet sich ein Nationalfondprojekt (NFP)¹.

Unter einer macht- und konflikttheoretischen Perspektive (Abbott 1988; 1995) ringen Professionen in sogenannten Arenen um Zuständigkeiten. In der Arena des Staates, kann zum Beispiel einer Profession die formelle Kontrolle über einen Arbeitsbereich zugeteilt wird. Eine weitere Arena ist diejenige der Öffentlichkeit. In Spezialdiskursen aber auch über Medien in der Öffentlichkeit werden Bilder und Vorstellungen über Professionen geprägt. Das hier kurz vorgestellte Nationalfondprojekt (NFP) analysiert die Zuständigkeitsansprüche der Sozialen Arbeit in den zwei ersten Arenen anhand der Entwicklung des Gesetzes (KESR) auf Bundes- wie auch auf kantonaler Ebene, sowie in Fachzeitschriften und den öffentlichen Medien. Von den formalen Arenen unterscheidet sich die dritte Arena: der Arbeitsplatz. In dieser Arena wird im Rahmen des NFP die Zusammenarbeit zwischen den Disziplinen in den neuen Kindes- und Erwachsenenschutzbehörden erforscht.

Manchmal gelingt es Professionen die alleinige Kontrolle über ein Handlungsfeld zu erlangen, manchmal gilt es diese Kontrolle mit anderen Playern zu teilen. Im Handlungsfeld des Kindes- und Erwachsenenschutzes ist es der Sozialen Arbeit gelungen, Eingang zu finden in die neuen Behörden. Dieses Feld teilt sie sich mit den Professionen Recht, Pädagogik und Psychologie. Gemäss Abbott (Abbott 1988, 11) entwickelt sich eine Profession nicht anhand zielgerichteter Prozesse wie sie in der Professionssoziologie über lange Zeit verstanden wurden, sondern ergebnisoffen im Rahmen von Aushandlungsprozessen und in Konkurrenz zu anderen Professionen.

Wer waren die Akteure dieses Aushandlungsprozesses und was waren die Konflikte, denen man sich stellen musste? Gab es auch Widerstand gegen diese Entwicklung – woher kam dieser und wie haben sich die anderen Disziplinen positioniert? Die Konflikte spielten sich aber nicht nur im Umfeld von Disziplinen ab, die sich in diesen neuen

Behörden positionieren wollten, die Entstehung des neuen Kindes- und Erwachsenenschutzrechts ist ja auch eine Entwicklung von den ehemaligen Vormundschaftsbehörden, die in der Deutschschweiz mehrheitlich Laienbehörden waren, hin zu professionellen Behörden. Wie und mit welchen Argumenten hat sich dieser Prozess abgespielt?

Entstehung des Kindes- und Erwachsenenschutzrechts (KESR)

Bereits 1993 setzte der Bund eine Expertengruppe (Bernhard Schnyder, Martin Stettler und Christoph Häfeli²) ein, um die Revision des letzten Teils des Familienrechts («Die Vormundschaft», Art. 360 – 456) in die Wege zu leiten. Die zentralen Leitideen des neuen Rechts waren die Selbstbestimmung, die Subsidiarität behördlicher Massnahmen und die Verhältnismässigkeit behördlicher Interventionen. Es entstanden neue Rechtsinstitute wie der Vorsorgeauftrag und die Patientenverfügung. Die Leitideen sollten auch über die Massschneidung der Massnahmen auf den einzelnen Fall garantiert werden. Die Behördenorganisation war ein Kernstück der Revision (Affolter, 2012, 853). So gingen die Experten davon aus, dass die neu einzurichtenden Behörden Garanten für die Verwirklichung eines modernen Betreuungsrechts seien (Expertenbericht, 75). Sie erachteten Soziale Arbeit als wichtige Profession neben Recht, Psychologie und Pädagogik (Expertenbericht 1995, S.96f). Jedoch konnte diese klare Positionierung der Sozial-

Die klare Positionierung der Sozialen Arbeit konnte in den diversen Aushandlungsprozessen nicht aufrechterhalten werden

len Arbeit in den diversen Aushandlungsprozessen (Vernehmlassung, Ständerats- und Nationalratsdiskussion) nicht aufrechterhalten werden. Obwohl der Gesetzgeber die Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde als Fachbehörde beschreibt, sind die Anhaltspunkte in der Botschaft für die Auslegung des Gesetzestextes vage. Häfeli (2013, 6) meint, dass sie eher zur Beliebigkeit als zur Klarheit der Auslegung beitragen. Die Botschaft legt zum Beispiel nicht fest, was das Anforderungsprofil für die Behördenmitglieder sein soll. Über die Mitglieder steht lediglich, dass ein Jurist oder eine Juristin für die korrekte Rechtsanwendung verantwortlich sein soll. Die Botschaft sieht vor, dass die Behörde als Kollegialbehörde mit mindestens drei Mitgliedern fungieren soll. Die übrigen Mitglieder der Behörde sollen nach dem Sachverstand, den sie für ihre Aufgaben mitbringen müssen, ausgewählt werden. Der Spruchkörper kann volatil oder konstant sein. Die Behörde kann weiterhin kommunal, regional oder kantonale organisiert sein. Es muss sich um eine Fachbehörde handeln – somit sieht den Kantonen frei ob sie eine Verwaltungs- oder eine Ge-

Evelyne Thönnissen Chase ist Professorin an der Hochschule für Soziale Arbeit und Verantwortliche für die Zweisprachigkeit an der HES-SO Wallis.



richtsbehörde einsetzen wollen (Botschaft 7073f; Häfeli 2013 6).

Parallel zum Gesetzgebungsprozess, waren viele Interessengruppen und Organisationen aktiv, um diesen Entwicklungsprozess mitzugestalten. Eine Analyse der Fachartikel rund um das Thema des neuen KESR in der Zeitschrift für Vormundschaftswesen (ZVW) während der Jahre 2000 bis 2016 weist eine breite Palette an Akteuren auf, die an dieser Debatte beteiligt waren. Ein zentraler Akteur war die Konferenz der Kantone für Kindes- und Erwachsenenschutz KOKES (bis 31.12.2009: Konferenz der kantonalen Vormundschaftsbehörden). Diese Gruppe hat den gesetzgeberischen Prozess auf Bundes- und Kantonsebene aktiv mitbegleitet und versucht Einfluss auf die Umsetzung und Gestaltung der neuen Kindes- und Erwachsenenschutzbehörden zu nehmen.

Häfeli schreibt, dass es an ein (politisches) Wunder grenzt, dass in der Schweiz auf kantonaler Ebene eine Behördenlandschaft entstand, die von einer Ernsthaftigkeit im Bestreben nach Professionalisierung und Professionalität zeugt (2013, 6). Wie war dies möglich und welches war der Beitrag der KOKES? Angesichts der im Gesetzesentwurf und in der Botschaft rudimentären Beschreibung der Fachbehörde (ZVW 4/2008, 66) setzte sich die Konferenz der kantonalen Vormundschaftsbehörden (VBK), welche heute der KOKES entspricht, zum Ziel, diese Lücke mit Empfehlungen zu füllen.

Die vielzitierten Empfehlungen der KOKES (ZVW 4/2008, S. 63ff) listen die Aufgaben der neuen Fachbehörden auf; es handelt sich um 110 gesetzliche Aufgaben, 64 im Erwachsenen- und 46 im Kindeschutzbereich. Diese Aufgaben werden mit einem darauf abgestimmten Fachprofil der neuen Behördenmitglieder und der unterstützenden Dienste versehen. Eine qualitative und quantitative Analyse führt zum Schluss, dass als Kernkompetenzen zwingend juristische und sozialarbeiterische sowie insbesondere bei Kindern zusätzlich pädagogische/psychologische Kompetenzen erforderlich sind (ZVW 2/2008, 78).

Häfeli verweist auf die Empfehlungen der KOKES (ZVW 4/2008, 63ff), aber auch auf regelmässige Zusammenkünfte der kantonalen Projektleitungen mit der KOKES.

Die KOKES hat den vieldeutigen Begriff der «Fachbehörde» konkretisiert: «In der KESB sollen Recht, Sozialarbeit und Pädagogik/Psychologie als Kernkompetenzen vertreten sein» (ZVW 4/2008, 75ff).

Es ist den Akteuren rund um die KOKES gelungen, anhand von Analysen, Empfehlungen, Modellvorschlägen und Expertentätigkeit aufzuzeigen, dass Soziale Arbeit die Rolle eines vollwertigen Mitgliedes der Kindes- und Erwachsenenschutzbehörden übernehmen sollte. In den kantonalen Umsetzungen konnten sich die Professionen Recht und Sozialarbeit in den Behörden als ständig vertretene Disziplinen durchsetzen. Die Ablösung der kommunalen Miliz- und Laienbehörden durch interdisziplinär zusammengesetzte Fachbehörden ging mit einer starken Regionalisierung und Zentralisierung der Behörden (von 1420 auf 148 mehrheitlich regionale Behörden) einher (Häfeli, 2013, 6). Die ursprünglichen Leitlinien für die Organisation der Betreuungsbehörde wie sie bereits von der vom Bund eingesetzte Expertenkommission 1993 angedacht wurde, scheinen in den kantonalen Bestimmungen dank des Einsatzes von Interessengruppen doch noch umgesetzt worden zu sein: Regionalisierung, Polyvalenz, Professionalität und Interdisziplinarität (Expertenbericht, 1995, 75).

Kindes- und Erwachsenenschutz als Berufsfeld der Sozialen Arbeit

Der Kindes- und Erwachsenenschutz ist kein neues Berufsfeld der Sozialen Arbeit. Autoren wie Rosch (2016, 67) schreiben, dass Schwächezustände und Schutzbedarf als auch Kindeswohlgefährdungen soziale Probleme sind, die im Besonderen von Sozialarbeitenden bearbeitet werden. Was ist also neu an dieser Entwicklung und inwiefern soll dies einer strukturellen Ermächtigung der Sozialen Arbeit gleichkommen?

An mehreren Stellen findet man im Gesetzgebungsprozess Diskussionen über die damaligen Vormundschaftsbehörden, welche zumindest in der Deutschschweiz meist personal- und strukturidentisch mit der politischen Gemeindeexekutive waren. In den damaligen Behörden hatte die Soziale Arbeit eine zuarbeitende Rolle. Sozialarbeitende wurden von der Vormundschaftsbehörde mit der Evalua-



Macht und Machtkritik in der Sozialen Arbeit

Kraus, Björn; Krieger, Wolfgang (Hrsg.): **Macht in der Sozialen Arbeit**. Interaktionsverhältnisse zwischen Kontrolle, Partizipation und Freisetzung Jacobs Verlag, 2016; ISBN 978-3-89918-247-7 www.jacobs-verlag.de

Sagebiel, Juliane; Pankofer, Sabine: **Soziale Arbeit und Machttheorien**. Reflexionen und Handlungsansätze Lambertus Verlag, 2015; ISBN 978-3-7841-2616-6 www.lambertus.de

Michels, Marcel: **Antimafia-Bewegung und Soziale Arbeit**. Wie Zivilgesellschaft und soziale Profession organisierte Kriminalität bekämpfen Springer Verlag, 2014; ISBN 978-3-658-03876-2 www.springer.com

Herwig-Lempp, Johannes: **Die Macht der Sozialarbeiter**. In: Sozialmagazin 05/2009 www.beltz.de

Anhorn, Roland et al. (Hrsg.): **Foucaults Machtanalytik und Soziale Arbeit**. Eine kritische Einführung und Bestandsaufnahme Springer Verlag, 2007; ISBN 978-3-531-15020-8 www.springer.com

Neoliberale Sozialpolitik

Voélin, Sabine et al. (Hrsg.): **Soziale Arbeit zwischen Widerstand und Innovation** Interact Verlag, 2014; ISBN 978-3906413-98-3 www.interact-verlag.ch

Seithe, Mechthild: **Schwarzbuch Soziale Arbeit** Springer Verlag, 2012; ISBN 978-3-531-18070-0 www.springer.com

Bakic, Josef et al. (Hrsg.) **Aktuelle Leitbegriffe der Sozialen Arbeit**. Ein kritisches Handbuch. Band 1-3 Löcker Verlag, 2016; ISBN 978-3-85409-823-2 www.loecker-verlag.at

Geschlecht und Macht

Roth, Hans Jakob: **Geschlecht und Macht**. Ein Beitrag zur Geschlechterdiskussion Nomos Verlag, 2016; ISBN 978-3-8487-2970-8 www.nomos-shop.de

Aulenbacher, Brigitte et al. (Hrsg.): **Feministische Kapitalismuskritik** Dampfboot Verlag, 2015; ISBN 978-3-89691-679-2 www.dampfboot-verlag.de

Hasenjürgen, Brigitte; Rohleder, Christiane (Hrsg.): **Geschlecht im sozialen Kontext**. Perspektiven für die Soziale Arbeit Barbara Budrich Verlag, 2005; ISBN 978-3-938094-81-5 www.budrich-academic.de

Macht und Organisationen

Hiller, Stephan et al. (Hrsg.): **Sexuelle Gewalt in der Erziehungshilfe**. Prävention und Handlungsempfehlungen Lambertus Verlag, 2015; ISBN 978-3-7841-2744-6 www.lambertus.de



Klemm, Torsten: **Machtmissbrauch und sexuelle Gewalt in Institutionen** Leipziger Wissenschaftsverlag, 2011; ISBN 978-3-86660-114-7 www.l-iv.de

Budowski, Monica; Nollert, Michael (Hrsg.): **Private Macht im Wohlfahrtsstaat: Akteure und Institutionen** Seismo Verlag, 2014; ISBN 978-3-03777-121-1 www.seismoverlag.ch

Tecklenburg, Ueli et al.: **Hauptsache Arbeit: Der aktivierende Sozialstaat zwischen Arbeitszwang und Hilfe**. In: Gurny, Ruth; Tecklenburg, Ueli (Hrsg.): **Arbeit ohne Knechtschaft**. Ein Denknetz-Buch, Zürich 2013 www.denknetz.ch

Ermächtigung und Befähigung

Empowerment.de www.empowerment.de

HPV Rorschach: **Gruppe Selbstvertretung** www.hpv.ch

Fausser, Nina; Ravasio, Sabrina: **Umsetzbarkeit des Empowerments bei jungen Sozialhilfebeziehenden** Edition Soziothek, 2015; ISBN 978-3-03796-546-7 www.soziothek.ch

Niemeyer, Christian et al. (Hrsg.): **Capability Approach und Sozialpädagogik**. Eine heilige Allianz? Beltz Verlag, 2017; ISBN 978-3-7799-3370-0 www.beltz.de

Riegler, Anna: **Anerkennende Beziehung in der Sozialen Arbeit**. Ein Beitrag zu sozialer Gerechtigkeit zwischen Anspruch und Wirklichkeit Springer Verlag, 2016; ISBN 978-3-658-13226-2 www.springer.com

Herriger, Norbert: **Empowerment in der Sozialen Arbeit** Kohlhammer Verlag, 2014; ISBN 978-3-17-025729-0 www.kohlhammer.de

Budde, Wolfgang; Zobrist, Patrick: **Familienrat: Bürger statt Klienten in der sozialräumlich inspirierten Hilfeplanung**. In: sozialraum.de, 2/2009 www.sozialraum.de

Ermächtigung von Kindern

Bischof, Severin: **Stärkung der Kinderrechte als Präventivschutz vor häuslicher Gewalt** Dike Verlag, 2016; ISBN 978-3-03751-609-6 www.dike.ch

Hartwig, Luise et al. (Hrsg.): **Kinderrechte als Fixstern moderner Pädagogik?** Grundlagen, Praxis, Perspektiven Beltz Verlag, 2016; ISBN 978-3-7799-2286-5 www.beltz.de

Engelhardt, Iris: **Soziale Arbeit und die Menschenrechte des Kindes**. Grundlagen, Handlungsansätze und Alltagspraxis Barbara Budrich Verlag, 2016; ISBN 978-3-8474-0799-7 www.budrich-academic.de

Huxoll, Martina; Kotthaus, Jochem (Hrsg.): **Macht und Zwang in der Kinder- und Jugendhilfe** Beltz Verlag, 2012; ISBN 978-3-7799-2855-3 www.beltz.de

Dyer, Anne; Steil, Regina: **Starke Kinder**. Strategien gegen sexuellen Missbrauch Hogrefe Verlag, 2012; ISBN 978-3-8017-2366-8 www.hogrefe.de

Teilhabe und Partizipation

Wöhler, Veronika et al. (Hrsg.): **Partizipative Aktionsforschung mit Kindern und Jugendlichen**. Von Schulsprachen, Liebesorten und anderen Forschungsdingen Springer Verlag, 2017; ISBN 978-3-658-13780-9 www.springer.com

Dirks, Sebastian et al. (Hrsg.): **Urbane Raum(re)produktion – Soziale Arbeit macht Stadt** Verlag westfälisches Dampfboot, 2016; ISBN 978-3-89691-726-3 www.dampfboot-verlag.de

Scheu, Bringfriede; Atrata, Otger: **Partizipation und Soziale Arbeit**. Einflussnahme auf das subjektiv Ganze Springer Verlag, 2013; ISBN 978-3-658-01715-6 www.springer.com

Sprache

Herdeanu, Clara: **Sprache – Macht – Revolution**. Die Revolution vom Dezember 1989 in deutschsprachigen Zeitungen Rumäniens Winter-Verlag, 2014; ISBN 978-3-8253-6381-9 www.winter-verlag.de

Scharloth, Joachim: **Revolution der Sprache?** Die Sprache der 68er. Artikel, 2008 www.bpb.de

Soziologie und Philosophie

Keltner, Dacher: **Das Macht-Paradox**. Wie wir Einfluss gewinnen – oder verlieren Campus Verlag, 2016; ISBN 978-3-5934-2409-5 www.campus.de

Roth, Philip H.: **Macht**. Aktuelle Perspektiven aus Philosophie und Sozialwissenschaften Campus Verlag, 2016; ISBN 9783593430577 www.campus.de

Hondrich, Karl Otto: **Theorie der Herrschaft** Suhrkamp Verlag, 2015; ISBN 978-3-5187-4689-9 www.suhrkamp.de

Graf, Angela; Möller, Christina (Hrsg.): **Bildung – Macht – Eliten**. Zur Reproduktion sozialer Ungleichheit Campus Verlag, 2015; ISBN 978-3-593-50484-1 www.campus.de

Soziale Arbeit im Zwangskontext

Kähler, Harro Dietrich; Zobrist, Patrick: **Soziale Arbeit in Zwangskontexten**. Wie unerwünschte Hilfe erfolgreich sein kann Reinhardt Verlag, 2017; ISBN 978-3-4970-2375-2 www.reinhardt-verlag.de

Klug, Wolfgang; Zobrist, Patrick: **Motivierte Klienten trotz Zwangskontext** (E-Book) Reinhardt Verlag, 2016; ISBN 978-3-497-60247-6 www.reinhardt-verlag.de

Geschäftsstelle sozialinfo.ch

Schwarztorstrasse 26, 3007 Bern
geschaeftsstelle@sozialinfo.ch
 031 380 83 10 www.sozialinfo.ch

 **sozialinfo.ch**
 Internetportal Sozialwesen Schweiz

Diese Seite finden Sie mit aktiven Links unter www.sozialinfo.ch/sozialaktuell

Zusammenstellung durch:
 Informationsmanagement sozialinfo.ch



tion einer Situation und möglichen, daraus resultierenden Vorschlägen von Massnahmen beauftragt, die Entscheidungskompetenz lag aber bei der Behörde. Der Bundesrat formuliert es in der Botschaft wie folgt: Die ehemaligen vormundschaftlichen Laienbehörden waren abhängig vom Fachverstand der «Hilfskräfte» (Botschaft 7020).

Die Fachstellen der Sozialarbeit waren den politischen Laiengremien subordiniert, denn diese hatten die formale Entscheidungskompetenz. «Dass Fachstellen die ihnen notwendig scheinenden Massnahmen vom Entscheid eines Laiengremiums abhängig machen müssen, lässt sich mit der Situation vergleichen, wo ein ärztlicher Eingriff zuvor einer Spitalkommission zu unterbreiten wäre» (VBK, ZVW 2/2008, 111). Professionalisierung erfordert die Etab-

Professionalisierung erfordert die Etablierung einer stabilen und anerkannten Differenz zwischen Experten und involvierten Laien

lierung einer stabilen und anerkannten Differenz zwischen «Experten» für die Bearbeitung eines bestimmten Problembereichs und den Laien, das heisst allen anderen involvierten Beteiligten in einer sozialen Arena (Nadai/Sommerfeld 2005, 192).

Die neuen Behörden sehen in den meisten Fällen Sozialarbeitende als Mitglieder der Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde vor. So ist die Soziale Arbeit nun sowohl in der vorbereitenden Rolle der Abklärung und Einschätzung von Situationen (Sozialdienst oder Abklärungsdienst der KESB) und der möglichen Ausführung eines Mandates als Berufsbeistand (Sozialdienst), als auch in der anordnenden Behörde (KESB) vertreten. Als professionelle, interdisziplinäre und unabhängige Behörden erhalten die Kindes- und Erwachsenenschutzbehörden sowohl Entscheidungs- wie auch Weisungsmacht. Sie werden zum zentralen Vollzugsorgan des neuen Rechts. Diese Errungenschaft geht natürlich einher mit hohen Erwartungshaltungen an diese Behörden und neuen Herausforderungen, denen sich die Behörden im Alltag stellen müssen. |

Fussnoten

1 Ein Forschungsteam der Fachhochschule Westschweiz, HES-SO Valais-Wallis ist zurzeit mit der Datenanalyse beschäftigt; definitive Forschungsergebnisse liegen noch nicht vor.

2 Christoph Häfeli ist Jurist und Sozialarbeiter.

Quellen

Abbott A. (1988). *The system of professions. An essay on the division of expert labor.* Chicago: University of Chicago Press.

Abbott, A. (1995). *Boundaries of Social Work or Social Work of Boundaries?* The Social Service Review Lecture. *Social Service Review* 69(4): 545–562.

Affolter K. (2012). Eckpfeiler einer Qualitätsentwicklung zum neuen Erwachsenenschutzrecht. *FamPra.ch* 4/2012: 841–866.

Häfeli C. (2013). *Das neue Kindes- und Erwachsenenschutzrecht – Eine Zwischenbilanz und Perspektiven.* Jusletter 9. Dezember 2013.

Konferenz der Kantonalen Vormundschaftsbehörden (VBK) (2008). *Empfehlungen Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde als Fachbehörde.* ZVW 4/2008, S. 63–101.

Konferenz der Kantonalen Vormundschaftsbehörden (VBK) (2008a). *Stärken und Schwächen der aktuellen Behördenstrukturen.* ZVW 2/2008 S. 102–116.

Nadai E./Sommerfeld P. (2005). *Professionelles Handeln in Organisationen – Inszenierungen der Sozialen Arbeit.* In: Pfadenhauer M. (Hrsg.). *Professionelles Handeln.* Wiesbaden: VS Verlag.

Pfadenhauer M. (2003). *Macht – Funktion – Leistung: Zur Korrespondenz von Eliten- und Professionstheorie.* In: Mieg, H./Pfadenhauer M. (2003). S. 71–88.

Rosch D. (2016). *Kindes- und Erwachsenenschutz als Berufsfeld der Sozialen Arbeit* In: Rosch D., Fountoulakis C., Heck C. (Hrsg.). *Handbuch Kindes- und Erwachsenenschutz.* Bern: Haupt Verlag.

Weitere Materialien

Zur Revision des schweizerischen Vormundschaftsrechts, Bericht der vom Bundesamt für Justiz im Hinblick auf die Revision des Vormundschaftsrechts einsetzte Expertengruppe vom Juli 1995.

Botschaft zur Änderung des Schweizerischen Zivilgesetzbuches (Erwachsenenschutz, Personenrecht und Kindesrecht) vom 28. Juni 2006, BBl 2006 7001.