

Peter Voll, Andreas Jud, Eva Mey,  
Christoph Häfeli, Martin Stettler (Hrsg.)

## Zivilrechtlicher Kinderschutz: Akteure, Prozesse, Strukturen



Eine empirische Studie  
mit Kommentaren aus der Praxis

interact  
Hochschule Luzern  
Soziale Arbeit

Peter Voll, Andreas Jud, Eva Mey, Christoph Häfeli,  
Martin Stettler (Hrsg.)

## Zivilrechtlicher Kinderschutz: Akteure, Strukturen, Prozesse

1. Auflage 2008  
248 Seiten, Broschur 164 x 234 mm  
ISBN 978-3-906413-48-8

Die Publikation erschien im interact Verlag, dem Fachverlag der Hochschule Luzern - Soziale Arbeit und ist als Open Access erhältlich.

Das Werk ist lizenziert unter einer Creative Commons Lizenz:



- Name muss genannt werden
- keine kommerzielle Nutzung erlaubt
- keine Derivate (Änderungen) erlaubt

**interact**

Hochschule Luzern

Soziale Arbeit

interact Verlag  
Hochschule Luzern – Soziale Arbeit  
Werftestrasse 1  
Postfach 2945  
6002 Luzern  
[www.hslu.ch/interact](http://www.hslu.ch/interact)

**Webshop: [www.interact-verlag.ch](http://www.interact-verlag.ch)**

Peter Voll, Andreas Jud, Eva Mey,  
Christoph Häfeli, Martin Stettler (Hrsg.)

# Zivilrechtlicher Kinderschutz: Akteure, Prozesse, Strukturen



Eine empirische Studie  
mit Kommentaren aus der Praxis

**interact**

Hochschule Luzern

Soziale Arbeit



Zivilrechtlicher Kinderschutz: Akteure, Prozesse, Strukturen

Eine empirische Studie mit Kommentaren aus der Praxis

Peter Voll, Andreas Jud, Eva Mey, Christoph Häfeli, Martin Stettler (Hrsg.)

Publiziert mit Unterstützung durch:

- Schweizerischer Nationalfonds zur Förderung der wissenschaftlichen Forschung (Nationales Forschungsprogramm 52 «Kindheit, Jugend und Generationenbeziehungen im sozialen Wandel»)
- Bundesamt für Sozialversicherungen
- Bundesamt für Justiz
- Konferenz der Kantonalen Vormundschaftsbehörden
- Vereinigung Schweizerischer Amtsvormundinnen und Amtsvormunde
- Loterie romande
- Hochschule Luzern

Bibliografische Information der Deutschen Bibliothek

Die Deutsche Bibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.ddb.de> abrufbar.

© 2008 interact Luzern

Hochschule Luzern – Soziale Arbeit

[www.hslu/interact](http://www.hslu/interact)

Korrekturen: Andreas Vonmoos Textkorrektur Terminus, Luzern

Gestaltung: Cyan GmbH, Luzern

Bilder Titelseite (von links nach rechts): Marcel Zürcher, Luzern, Deborah Hassler, Solothurn, HSLU

Druck: UD Druck

ISBN 978-3-906413-48-8

**Christoph Häfeli**, lic.iur./dipl. SA, war zu Beginn des Forschungsprojekts Rektor und danach nebenamtlicher Professor und Projektleiter an der Hochschule Luzern – Soziale Arbeit sowie freiberuflich tätiger Rechtskonsulent und Publizist. Er war Mitglied der Expertenkommission zur Revision des Vormundschaftsrechts.

**Andreas Jud**, Dr. phil., Psychologe FSP, ist Projektleiter an der Hochschule Luzern – Soziale Arbeit und am Kinderspital Zürich.

**Eva Mey**, Dr. phil., ist Soziologin und Projektleiterin an der Hochschule Luzern – Soziale Arbeit. Ihre Forschungsschwerpunkte liegen in den Bereichen Migration und Integration, Sozialstaat und Individuum, Jugend.

**Martin Stettler**, Dr. iur., emeritierter Professor der Juristischen Fakultät der Universität Genf, lehrte zum Zeitpunkt der Forschungsarbeiten Familien- und Erbrecht und beteiligte sich aktiv an der Revision des vormundschaftsrechtlichen Teils des Zivilgesetzbuches.

**Peter Voll**, Dr. rer. soc., ist Projektleiter am Schweizerischen Forum für Migrations- und Populationsstudien und Lehrbeauftragter für die quantitative Analyse sozialer Prozesse an der Universität Neuenburg. Zur Zeit der Untersuchung leitete er die Forschungsstelle der Hochschule für Soziale Arbeit Luzern.

## Vorwort

Für rund 32 000 Kinder besteht zurzeit eine Schutzmassnahme gemäss den Artikeln 307 bis 312 des schweizerischen Zivilgesetzbuches. Nur wenig – und wenig Systematisches – ist bekannt darüber, wann der Staat in die Beziehung zwischen diesen Eltern und diesem Kind eingreift, wie seine Vertreterinnen und Vertreter intervenieren und was sie damit bewirken. Zwar haben Juristinnen und Juristen die rechtsdogmatischen Aspekte geklärt, eine sozialwissenschaftliche Beschäftigung mit diesem traditionellen Bereich sozialstaatlicher Praxis fand bis anhin aber kaum statt. Das Nationale Forschungsprogramm 52 «Kindheit, Jugend und Generationenverhältnisse im sozialen Wandel» bot erstmals Gelegenheit, systematisch und in grösserem Umfang diese Dimension staatlicher Sicherung und Regulierung der Kindheit zu beleuchten.

Das vorliegende Buch fasst die Resultate eines Projektes zusammen, das die verschiedenen Aspekte des zivilrechtlichen Kindesschutzes aufeinander zu beziehen versucht. Es geht von den *Problemen* aus, auf welche die Kinder- und Jugenddienste aufgrund der gesetzlichen *Normen* reagieren, beschäftigt sich mit der Frage, wer denn im Namen des Staates reagiert, wie er oder sie das tut und aus welcher Position im staatlichen Apparat. Dahinter steht die theoretisch begründete Annahme, dass die *Struktur* der sozialen Dienste und die Organisation des Vormundschaftswesens von zentraler Bedeutung sind für das Handeln der *Akteure* und damit für die *Prozesse*, mit denen das Wohl und die Entwicklung der Kinder sichergestellt werden sollen.

In einigen Hinsichten werden die im Folgenden präsentierten Resultate bestätigen, was Praktiker/innen «immer schon» gewusst haben; dem einen oder der andern wird die eingenommene Perspektive vielleicht abstrakt erscheinen, wenig bezogen auf die konkreten Handlungs- und Entscheidungszwänge im Kindesschutzalltag – genau darum aber auch Beobachtungen und Vergleiche ermöglichen, die auf den ersten Blick befremdlich erscheinen. Wir sind der Überzeugung, dass sich eine professionelle Kindesschutzpraxis diesem in einem gewissen Sinne fremden Blick stellen und sich mit ihm auseinandersetzen will (und muss). Aus diesem Grund ist dieses Buch in erster Linie an Mitglieder von Behörden und Sozialarbeitende gerichtet und versucht, den wissenschaftlichen Apparat minimal zu halten. Aus diesem Grund haben wir aber auch Kolleginnen und Kollegen aus der Kindesschutzpraxis, aktive und ehemalige Behördenmitglieder und Mitarbeiterinnen von Sozialdiensten gebeten, zu einzelnen Kapiteln dieses Buches wiederum aus ihrer Sicht Stellung zu nehmen. Die daraus hervorgegangenen Kommentare sind integraler Bestandteil des Buches und versuchen, Forschungsergebnisse kritisch zu beleuchten und ihre Konsequenzen für die Praxis zu formulieren.

Wie jedes grössere Projekt ist auch dieses nur möglich geworden dank der Mitarbeit und Unterstützung vieler. Namentlich genannt seien Eric Paulus und Donatella Morigi Pahud, die mit einer Gruppe von Studierenden der Ecole d'études sociales et pédagogiques, Lausanne, eine grosse Zahl französischsprachiger Dossiers erfasst haben, sowie Jonas Aebi, Philipp Eller, Regula Heggli, Swetha Rao Dhananka, Meret Reiser, Sarah Seiler und Debora Wieland, die sich an der Datenerfassung in der Deutsch- und Westschweiz in mannigfacher Art und Weise beteiligt haben.

Nicht namentlich nennen können wir aus Datenschutzgründen die Mitarbeitenden und Vorsitzenden von Vormundschaftsbehörden und Sozialdiensten, die uns die von ihnen geführten Dossiers geöffnet haben, im Wissen darum, dass unser Blick ein kritischer sein würde. Ebenso ungenannt bleiben die Professionellen, die uns in Gesprächen Einblick in ihre Praxis gegeben haben, und die Eltern, die uns in teilweise sehr langen Interviews ihre Familienbiografie, ihre Erfahrungen mit dem Kindesschutz und ihre Sicht darauf geschildert haben. Unbekannt bleiben schliesslich all jene Vorsitzenden von Vormundschaftsbehörden und Sozialdienstverantwortlichen in der ganzen Schweiz, die unseren Fragebogen ausgefüllt und uns damit reiches Material zur Verfügung gestellt haben. Ihnen allen sei für ihre Kooperationsbereitschaft, ihre Offenheit und ihre tatkräftige Unterstützung herzlich gedankt. Wir hoffen, dass sie, je auf ihre Weise, aus unserer Arbeit einen Nutzen ziehen können.

Danken möchten wir auch all jenen, die unsere Arbeit in finanzieller Hinsicht möglich gemacht haben. Dazu gehört in erster Linie der Schweizerische Nationalfonds, vertreten durch die Leitungsgruppe des NFP 52 unter dem Vorsitz von Pasqualina Perrig-Chiello, die nicht nur in finanzieller Hinsicht eine wichtige Stütze war. Gefördert wurde die Herausgabe des Buches ausserdem von den Bundesämtern für Sozialversicherungen und für Justiz, von der Konferenz der Kantonalen Vormundschaftsbehörden, der Vereinigung Schweizerischer Amtsvormundinnen und Amtsvormunde, der «Loterie romande» und der Hochschule Luzern.

Ein – zeitlich – letzter Dank gilt schliesslich den Kolleginnen und Kollegen aus der Praxis, die sich in ihren Kommentaren mit unseren Ergebnissen auseinandergesetzt haben. Mit ihnen hoffen wir, dass ein Forschungsprojekt nicht das Ende, sondern den Anfang einer vertieften Diskussion bedeutet.

Oktober 2008

*Peter Voll*

# Inhalt

11	1	<b>Einleitung: eine akteurtheoretische Perspektive auf den zivilrechtlichen Kindesschutz</b>
25	2	<b>Akteure: Kinder und ihre Eltern</b>
25	<b>2.1</b>	Gefährdung der kindlichen Entwicklung
43	<b>2.2</b>	<i>Aus der Praxis:</i> Erwachsenenkonflikte ums Kind und andere Gefährdungslagen
51	3	<b>Akteure: Professionelle</b>
51	<b>3.1</b>	Kindesschutzmassnahmen und beteiligte Professionelle
65	<b>3.2</b>	<i>Aus der Praxis:</i> Professionelle miteinander und nebeneinander, ohne Durcheinander
70	<b>3.3</b>	<i>Aus der Praxis:</i> Der Kindesschutz und die «Theorie der Schwarzwäldertorte»
77	4	<b>Prozesse: Der Weg zur zivilrechtlichen Massnahme</b>
77	<b>4.1</b>	Errichtung von Kindesschutzmassnahmen
101	<b>4.2</b>	<i>Aus der Praxis:</i> Die Praxis einer gerichtlichen Behörde
106	<b>4.3</b>	<i>Aus der Praxis:</i> Das Errichtungsverfahren aus der Sicht einer kantonalen Fachbehörde mit Beratungsauftrag
111	5	<b>Prozesse: Durchführung und Aufhebung</b>
111	<b>5.1</b>	Durchführung und Aufhebung von Massnahmen
132	<b>5.2</b>	<i>Aus der Praxis:</i> Betrachtungen zur Errichtung und Durchführung von Kindesschutzmassnahmen
136	<b>5.3</b>	<i>Aus der Praxis:</i> Fallführung und Controlling – der Rechenschaftsbericht als Arbeitsinstrument
143	6	<b>Prozesse: Die Zusammenarbeit im Dreieck Eltern – Behörden – Mandatsträger</b>
143	<b>6.1</b>	Das Zusammenspiel von Eltern, Sozialarbeitenden und Behörden – Ergebnisse aus den Fallanalysen
170	<b>6.2</b>	<i>Aus der Praxis:</i> Aspekte der Dynamik im Beziehungsdreieck «Vormundschaftsbehörde – Mandatsträger – Klienten»
186	<b>6.3</b>	<i>Aus der Praxis:</i> Hilfe im Rahmen eines Mandates: Falle oder Entwicklungschance?

<b>Strukturen: Das Vormundschaftswesen</b>	<b>7</b>	193
Die Behördenorganisation des Vormundschaftswesens und ihre Auswirkungen auf den Kindesschutz	<b>7.1</b>	193
<i>Aus der Praxis:</i> Gerichtliche Behörden und ihre Beziehung zu den Sozialdiensten	<b>7.2</b>	210
<i>Aus der Praxis:</i> Interdisziplinär zusammengesetzte Berufsbehörden als unabdingbare Voraussetzung für einen wirksamen Kindesschutz	<b>7.3</b>	214
<b>Bilanz</b>	<b>8</b>	225
<b>Daten und Methoden</b>	<b>A</b>	229
Literatur		241

## 1 **Einleitung:** eine akteurtheoretische Perspektive auf den zivilrechtlichen Kinderschutz

*Peter Voll, Andreas Jud, Eva Mey, Christoph Häfeli und Martin Stettler*

Die Vormundschaftsbehörde sucht den Kontakt zu einer Familie, um gemäss Art. 309 ZGB eine Beistandschaft zur Feststellung der Vaterschaft zu errichten. Die Mutter verweigert jedoch jede Kooperation. Erst nach mehreren Wochen kann ein Termin vereinbart werden, zu dem sie das zu diesem Zeitpunkt vier Monate alte Kind mitzubringen bereit ist. Zwei Tage vor dem Termin stirbt das Kind, geschwächt vom Nahrungsentzug, mit dem es die Eltern für sein Schreien bestraft hatten, und schliesslich vom Vater zu Tode geschüttelt. Vor dem Gericht, das die Eltern fünf Jahre später wegen eventualvorsätzlicher Tötung verurteilt, «hat die Befragung von Zeugen vor allem eines gezeigt: Hinweise auf Missstände liessen sich erst im Nachhinein als solche erkennen, die richtigen Rückschlüsse waren im fraglichen Herbst 2003 kaum zu ziehen» (NZZ vom 23.2.2008). Zwar hatte die Vormundschaftsbehörde nach den Aussagen ihres Sekretärs «Anzeichen auf eine «eigenartige Situation» gehabt (...). Diese hätten sie jedoch nicht dazu legitimiert «in der Wohnung einzufahren» und der jungen Familie das Kind wegzunehmen. Man habe nicht unverhältnismässig handeln wollen, zumal ein Rechtsanwalt Druck machte» (NZZ, 8.2.2008).

Ein Erstklässler ist in der Schule disziplinarisch auffällig und stört den Unterricht. Der von der Schulleitung beigezogene Schulpsychologe bringt das Verhalten des Jungen mit einer «familiären Traumatisierung» in Zusammenhang. Das Gespräch mit den Eltern ist schwierig, es bilden sich rasch verhärtete Fronten. Die Schule macht eine Gefährdungsmeldung an die Vormundschaftsbehörde, die wegen mangelnder Kooperation der Eltern einen Obhutsentzug verfügt. Das Kind wird von der Polizei zuhause abgeholt und in eine stationäre Einrichtung gebracht. Nach zwei Tagen hebt das von den Eltern angerufene Bezirksgericht den Beschluss der Behörde auf, der Knabe kehrt nach Hause zurück. Das zuständige Mitglied der Vormundschaftsbehörde begründet deren Vorgehen im Nachhinein

mit der Unsicherheit in der Entscheidungssituation: «Wir standen vor der schwierigen Frage: Sollten wir eingreifen oder zuschauen? (...) Hätten wir nicht gehandelt, und es wäre etwas mit [dem Jungen] passiert, hätte man uns zu Recht Vorwürfe gemacht» (NZZ am Sonntag, 20.4.2008).

In ihrer Dramatik sind diese beiden in den Medien jüngst ausführlich dargestellten und kommentierten Fälle gewiss nicht repräsentativ für den zivilrechtlichen Kinderschutz. Ein grosser Teil der gegenwärtig rund 32 000 in der Schweiz bestehenden Kinderschutzmassnahmen gemäss den Artikeln 307-312 des Zivilgesetzbuchs gilt zum Glück weniger tragischen Situationen als das erste Beispiel, obwohl im langjährigen Durchschnitt nahezu jeden Monat ein Kind Opfer tödlicher Gewalt wird. Und nur in vergleichsweise wenigen Fällen werden behördliche Massnahmen auf Rekurs der Eltern hin als offensichtlich unverhältnismässig wieder aufgehoben wie im zweiten Fall. Gerade als Extrembeispiele stehen die beiden Fälle aber in exemplarischer Weise für ein zentrales Problem staatlicher Intervention zur Sicherung des Kindeswohls: Massnahmen können nach zwei Richtungen hin verfehlt sein. Sie können sowohl zu schwach ausfallen und damit dem Kind den gesetzlich verlangten Schutz versagen als auch zu stark und damit die Rechtsstellung der Eltern unnötig beeinträchtigen. Behörden und die in ihrem Auftrag handelnden Organe können weder die Ausgangslage vollständig überblicken noch die Effekte der angeordneten Massnahmen im Detail voraussehen. Dennoch müssen sie entscheiden – sie fällen ihre *Entscheidungen* mithin *unter unvollständiger Information und mit entsprechender Ungewissheit*.

Dieses Problem ergibt sich aus der Ausgangslage, das heisst aus der Funktion des zivilrechtlichen Kinderschutzes. Er hat die Aufgabe, die Entwicklungschancen auch für Kinder sicherstellen, deren familiäre Umwelt dazu nicht oder nur mit staatlicher Unterstützung in der Lage ist. Seine rechtliche Grundlage hat er im zweiten, familienrechtlichen Teil des schweizerischen Zivilgesetzbuches, im Abschnitt über die elterliche Sorge. Art. 307 Abs. 1 ZGB formuliert sie folgendermassen: «Ist das Wohl des Kindes gefährdet und sorgen die Eltern nicht von sich aus für Abhilfe oder sind sie dazu ausserstande, so trifft die Vormundschaftsbehörde die geeigneten Massnahmen zum Schutz des Kindes.» Durch die Angabe des Ziels der Intervention ebenso wie der allgemeinen Bedingungen ihrer Legitimität wird der Sinn des Handelns im zivilrechtlichen Kinderschutz im Wesentlichen bestimmt <sup>1</sup>:

1. Es handelt sich um eine *Intervention*, das heisst einen Eingriff in die Freiheit und Rechtsstellung einzelner Eltern unter spezifischen Bedingungen, nicht

<sup>1</sup> Dazu allgemein: Häfeli 2005; Hegnauer 1999; spezifisch zu Artikel 307: Henkel 1977.

aber um generelles staatliches Handeln im Sinne allgemeiner Früherkennung und Überwachung.

2. Die Intervention erfolgt unabhängig vom Willen der Eltern und notfalls auch gegen diesen, das heisst, sie kann – und muss – notfalls mit *Zwang* durchgesetzt werden. <sup>2</sup>
3. Sie ergänzt oder ersetzt elterliches Handeln – im Sinne der *Subsidiarität* – so weit, als die Eltern dazu nicht in der Lage oder nicht willens sind; sie zielt nur auf das Wohl des Kindes ab und keinesfalls auf eine Bestrafung der Eltern.
4. Im Sinne der allgemeinen Maxime der *Verhältnismässigkeit* staatlichen Handelns erfolgt sie nur wo und soweit als nötig und mit zwecktauglichen Mitteln. Dabei muss der Eingriff so schwach wie möglich, aber so stark wie notwendig sein.
5. Die Intervention ist im doppelten Sinne *zukunftsbezogen*: Sie will zum einen die Zukunft <sup>3</sup> des Kindes als künftiger handlungskompetenter Erwachsener positiv beeinflussen, und sie ist zum andern auch prinzipiell präventiv orientiert, das heisst, sie bezieht sich auf mögliche, aber unerwünschte künftige Ereignisse. Entsprechend ist sie nicht durch eine bereits eingetretene Schädigung des Kindes zu rechtfertigen, sondern ausschliesslich, aber auch allein schon dadurch, dass eine Schädigung im Sinne einer Beeinträchtigung künftiger Entwicklungschancen mit einer gewissen Wahrscheinlichkeit zu erwarten ist.

Dass sich in der Praxis ein derartiges Programm nicht in idealtypischer Weise durchführen lässt, hängt eng mit diesem doppelten Zukunftsbezug zusammen. Erstens nämlich werden künftige Gefahren im Allgemeinen primär aufgrund vergangener Beeinträchtigungen erschlossen oder vermutet. Je stärker das Bestreben, zu handeln, bevor es in diesem Sinne zu spät ist, desto umfassender wird deshalb ein allgemeines, unspezifisches Früherkennungs- und Normierungsprogramm sein müssen. <sup>4</sup> Staatlich-formelle wie auch privat-informelle Dauerbe-

<sup>2</sup> Das heisst, dass das Element des Zwangs hier nicht bereits in die Definition von «Intervention» eingeht (so etwa Lüssi 1992). Wie gross die Bedeutung des Zwangs im einzelnen Fall ist, ist natürlich variabel (Rooney 1992) und hier nicht von Belang. Zentral ist dagegen die prinzipielle Möglichkeit, die Intervention auf staatliche Machtmittel zu stützen und damit auch offen gegen Widerstand der Eltern zu handeln; auf dieser Grundlage werden auf die Intervention, aber auch auf deren Unterlassen folgende Ereignisse ebenso prinzipiell dem Staat und den in seinem Namen auftretenden Akteuren zugerechnet.

<sup>3</sup> Die französische Fassung von Art. 307 Abs. 1. ZGB macht diesen Zukunftsbezug des Kindeswohls noch deutlicher, indem sie von «développement de l'enfant» spricht. Wie im deutschen Text wird der Begriff «bien de l'enfant» dagegen als Gesichtspunkt bei der Zuteilung des Kindes nach der Scheidung (Art. 133 Abs. 2 ZGB) und bei der Adoption (Art. 264) verwendet (Stettler 2006).

<sup>4</sup> So, auf den Spuren Foucaults: Parton 2008; Donzelot 1977.

obachtung auf Abweichungen von der Norm sind Voraussetzungen für Gefährdungsmeldungen, wie die beiden Beispiele zeigen. Die Reaktionen des Kinderschutzes tragen damit aber umgekehrt auch dazu bei, «Kindheit» zu definieren, indem sie die Grenzen des sozial akzeptablen Umgangs mit Kindern markieren.<sup>5</sup> Auch wenn eine Beschädigung der kindlichen Entwicklungschancen einmal eingetreten ist, werden zweitens die Einleitung einer Massnahme und deren Spezifikation davon abhängen müssen, ob eine Wiederholung erwartet wird oder nicht, das heisst von der Art, wie sich die Eltern präsentieren.<sup>6</sup> Die Errichtung einer Massnahme ist deswegen immer mit einer Qualifizierung der Eltern verbunden, die in vielen Fällen auf deren Widerstand stossen muss – auch dafür bieten beide Beispiele Anschauungsmaterial. Aus der Perspektive der Eltern wird die Massnahme zu einer (unverdienten) Strafe, die nun erst recht mit Einschränkung und Zwang verbunden wird.

Das vorliegende Buch gilt der Art und Weise, in welcher der gesetzliche Schutzauftrag unter diesen Bedingungen umgesetzt wird. Im Zentrum steht das Handeln von Behörden und Sozialarbeitenden, ihr Umgang mit der Ungewissheit und Offenheit, die mit dem Zukunftsbezug des Kinderschutzes verbunden sind, und mit den Risiken, die sich aus dessen Zwangscharakter ergeben. Grundlage der folgenden Darstellung ist ein umfangreiches *Forschungsprojekt* aus drei Teilen 7:

- einer quantitativen Analyse der *Dossiers* von 164 Kinderschutzfällen aus vier verschiedenen Kantonen oder Städten («Settings»),
- acht qualitativen *Fallstudien* auf der Basis von Interviews mit Eltern, Behördenmitgliedern und Mandatsführenden,
- einer *schriftlichen Repräsentativbefragung* von 399 Behörden und Sozialdiensten aus der ganzen Schweiz über Aufbau und personelle Ressourcen der Institution, über Problemwahrnehmungen und Vorgehen.

Auf dieser Datenbasis beschreiben die folgenden Kapitel (2-7), welche Probleme sich den Beteiligten stellen, wie sie diese angehen und wie ihr Handeln durch die Organisation des Vormundschaftswesens mitbedingt ist. Jedem Kapitel folgen Reflexionen von Akteurinnen und Akteuren aus Praxis oder Lehre. Sie kommentieren einzelne Ergebnisse aus persönlicher Sicht<sup>8</sup>, gewichten sie im Hinblick auf ihre Relevanz und ziehen daraus Schlussfolgerungen für die praktische Arbeit.

<sup>5</sup> Zur Konstruktion der Kindheit durch Institutionen James und James 2004.

<sup>6</sup> Dingwall et al. 1995.

<sup>7</sup> Datenerhebung und Auswertungsmethoden sind im Anhang «Daten und Methoden» eingehender beschrieben.

<sup>8</sup> Die Gastkommentare geben die persönliche Sicht der Autorinnen und Autoren wieder, aber nicht notwendigerweise jene der Organisationen, für die sie tätig sind.

Der Rest dieser Einleitung verfolgt das Ziel, für die empirischen Kapitel einen gemeinsamen theoretischen Bezugsrahmen zu skizzieren und die einzelnen Kapitel darin zu verorten.

### 1.1 Kindeswohlgefährdung, Kinderschutzorganisation und das Risiko der Intervention: theoretischer Ansatz

Eine Untersuchung, die beim Problem des Entscheidens unter Ungewissheit einsetzt, hat selber einige Vorentscheidungen getroffen, die hier kurz explizit zu machen sind.<sup>9</sup> Sie unterstellt zum einen, dass Handeln wesentlich *Entscheiden* heisst und Akteuren – Individuen oder Gremien – zugerechnet wird. Auch dort, wo Entscheidungen nicht bewusst sind, auch im Routinehandeln, liegt implizit eine Entscheidung vor, die Entscheidung nämlich, nicht zu entscheiden. Sie unterstellt zum Zweiten, dass Handelnde normalerweise *rational* entscheiden, das heisst nach nachvollziehbaren Regeln. Der Kern dieser Regeln wird meist so formuliert, dass von zwei Möglichkeiten diejenige zu wählen sei, die dem Entscheidenden am meisten Nutzen bringt. Für sich genommen ist das natürlich eine Leerformel: Es kommt alles darauf an, was unter welchen Bedingungen als besser wahrgenommen wird. Die Antwort darauf hängt in mindestens zweierlei Hinsicht von der sozialen Umwelt des Handelnden ab:

1. Die Entscheidungssituation ist sozial konstruiert und normiert. Sowohl die Problemdefinition wie auch die Handlungsmöglichkeiten des zivilrechtlichen Kinderschutzes sind in hohem Mass durch das Recht, aber auch durch andere, oft weniger formelle *Normen und Konzepte* vorstrukturiert. Dasselbe gilt bezüglich der Bewertung möglicher Handlungsergebnisse.
2. Sowohl Handlungsmöglichkeiten wie auch Handlungsergebnisse – oder Kosten und Nutzen einer Handlung – sind durch das Verhältnis zu andern Akteuren bestimmt. Sofern deren Verhalten eine gewisse Regelmässigkeit aufweist, sodass daran bestimmte Erwartungen geknüpft werden können, wird man von *Struktur* sprechen. Die Organisation des Kinderschutzes bestimmt insbesondere, wem in welcher Situation welche Entscheidungen zugemutet werden, und damit auch, wer für die Folgen einer Intervention oder des Verzichts darauf verantwortlich gemacht wird.

<sup>9</sup> Die hier nur sehr grob skizzierte Akteur- oder Handlungstheorie lehnt sich an interaktionistisch informierte Versionen der Theorie rationalen Handelns an, wie sie insbesondere Esser (1999) entwickelt hat. Für eine stärker auf die Begründbarkeit von Entscheidungen abzielende Fassung vgl. Boudon 2003. Eine Kritik an der Engführung des Handelns auf Intention und Entscheidung findet sich namentlich bei Joas 1996.

Die allgemeine Entscheidungsregel, die nützlichere von zwei Varianten zu wählen, ist so formuliert, als ob Klarheit und Gewissheit nicht nur über den Nutzen der Handlungsalternativen bestünde, sondern auch über deren Erreichbarkeit. Diese Unterstellung vollständiger Information wäre nicht nur im Kinderschutz absurd. Die Regel ist deshalb – eine dritte Vorentscheidung der folgenden Untersuchungen – so zu erweitern, dass die Wahl zwischen verschiedenen Handlungsmöglichkeiten durch Erwartungen geleitet wird. Die subjektive (vom Entscheidenden in der jeweiligen Situation geschätzte) Wahrscheinlichkeit, mit der ein Ergebnis bei einem bestimmten Handeln eintritt, geht in die Nutzenbestimmung ein. Je unsicherer ein Ergebnis, desto grösser muss der Gewinn im Erfolgsfall sein, um gegenüber einem kleinen, aber sicheren Gewinn attraktiv zu sein. «Lieber den Spatz in der Hand als die Taube auf dem Dach» bringt genau dies zum Ausdruck, und auch, dass Handelnde im Allgemeinen etwas nur dann tun werden, wenn der erwartete Nutzen den erwarteten Aufwand übersteigt. Umgekehrt im Fall eines drohenden Verlusts: Dieser wird – im Allgemeinen <sup>10</sup> – nur dann abgewehrt werden, wenn der erwartete Verlust den Aufwand übersteigt, der für die Verhinderung des Verlusts als notwendig vermutet wird. Und auch hier ist sowohl relevant, für wie wahrscheinlich der Verlust gehalten wird (subjektive Eintretenswahrscheinlichkeit), als auch wie gross die Sicherheit ist, dass die dagegen ergriffenen Massnahmen ihr Ziel erreichen (Kontrollerwartung).

Diese sehr allgemeinen Überlegungen seien in den folgenden drei Abschnitten auf den zivilrechtlichen Kinderschutz als die Abwehr von Kindeswohlgefährdungen übertragen. Dabei soll zum einen deutlicher werden, wie das Risiko für die behördlichen und professionellen Akteure mit der Ungewissheit verknüpft ist, mit der sowohl die Feststellung einer Gefahr für das Kind und der Notwendigkeit einer Schutzmassnahme wie auch die Wirkung der Massnahme behaftet sind. Zum andern aber soll dabei die These entwickelt werden, dass der Organisation des Kinderschutzes – insbesondere der Konstellation von Behörden und Sozialdiensten («Setting»), aber auch der internen Organisation der jeweiligen Dienste – eine zentrale Rolle bei der Bewältigung dieser Risiken zukommt. Sie macht die Risiken für die Einzelnen bewältigbar, indem sie sie gewissermassen kleinarbeitet und auf verschiedene Akteure verteilt oder unsichtbar macht.

<sup>10</sup> Dazu relativierend und präzisierend eine umfangreiche Literatur über sogenannte Anomalien, die wesentlich zur Verfeinerung des Ansatzes beigetragen hat (v.a. Tversky und Kahneman 1974).

### 1.1.1 Rechtliche Grundlagen

Sowohl bezüglich der Voraussetzungen eines Eingriffs als auch bezüglich der möglichen Massnahmen sind die Formulierungen des Zivilgesetzbuches offen und geben damit den Behörden einen beträchtlichen Ermessensspielraum.

- Dass die *Begriffe des Kindeswohls und seiner Gefährdung* – als der ersten Voraussetzung für eine Kinderschutzmassnahme – interpretationsbedürftig sind, ist offensichtlich <sup>11</sup>. Die Konkretisierung dieser Generalklauseln und unbestimmten Rechtsbegriffe ist somit eine Frage der behördlichen Praxis. Diese wird dafür auf sedimentierte humanwissenschaftliche Konzepte rekurren, die sich im Allgemeinen an wissenschaftlich-therapeutischen Vorstellungen gelungener psycho-sozialer Entwicklungen orientieren <sup>12</sup>; wie die historische Kinderschutzforschung zeigt, sind derartige Konzepte immer auch stark an die Familienbilder einer Zeit gebunden <sup>13</sup> und damit in einem zirkelverdächtigen Verhältnis zu den Aktionen, die sie legitimieren.
- Das ZGB kennt vier Gruppen von *Massnahmen* als rechtliche Rahmungen konkreter sozialarbeiterischer Interventionen:
  1. Ermahnungen und Weisungen an die Eltern oder das Kind sowie die Institutionalisierung einer Aufsicht und Kontrolle (Art. 307 Abs. 3 ZGB),
  2. Beistandschaften: die Beistandschaft als Erziehungsbeistandschaft nach Art. 308 ZGB, die mit spezifischen Einschränkungen der elterlichen Sorge verbunden werden kann (Art. 308 Abs. 3) <sup>14</sup>; als Beistandschaft zur Feststellung der Vaterschaft nach Art. 309 ZGB; als Beistandschaft für die Verwaltung des Kindesvermögens nach Art. 325 ZGB <sup>15</sup>,
  3. die Aufhebung der elterlichen Obhut gemäss Art. 310 ZGB, die den Eltern das Recht nimmt, über den Aufenthaltsort des Kindes zu entscheiden (meist kombiniert mit einer Beistandschaft nach Art. 308 ZGB),
  4. die Entziehung der elterlichen Sorge gemäss Art. 311 (ohne Ersuchen der Eltern) oder 312 ZGB (auf Ersuchen der Eltern oder bei deren Einwilligung in eine Adoption).

Diese vier Massnahmen sind ersichtlich nach der Schwere des Eingriffs, das heisst der damit verbundenen Restriktion der elterlichen Sorge abgestuft. Das in den Artikeln 307-311 explizit formulierte Verhältnismässigkeitsprinzip

<sup>11</sup> Zitelmann 2001; Hegnauer 1999; Coester 1983; Simitis 1979.

<sup>12</sup> Inversini 2002; Goldstein et al. 1996; für einen am Begriff des Wohlbefindens orientierten Versuch: Flammer 2003.

<sup>13</sup> Nave-Herz 2003; Ramsauer 2000; Leimgruber et al. 1998.

<sup>14</sup> Zu Artikel 308 ZGB siehe insbesondere Biderbost 1996.

<sup>15</sup> Neben diesen Beistandschaften des zivilrechtlichen Kinderschutzes i.e.S. kennt das ZGB noch die Vertretungsbeistandschaft bei Interessenkollisionen nach Art. 306/392 Ziff. 2 ZGB und die Vertretung des Kindes in eherechtlichen Verfahren seiner Eltern nach Art. 146/147 ZGB.

verlangt, dass in jedem Fall die am wenigsten restriktive unter den zwecktauglichen Massnahmen ergriffen wird.<sup>16</sup>

Auf dieser nach beiden Seiten, Konditionierung wie Intervention, hin offenen Grundlage ist es möglich, eine auf den jeweiligen Einzelfall «massgeschneiderte Massnahme» zu errichten<sup>17</sup>. Ganz besonders bietet sich dafür die Beistandschaft an, die sowohl hinsichtlich der Ziele wie auch hinsichtlich der Restriktivität variabel ist. Entsprechend häufig wird sie eingesetzt: In den Jahren 2001-2006 waren jeweils rund 60 Prozent aller in der Schweiz neu errichteten Kinderschutzmassnahmen Beistandschaften<sup>18</sup>.

### 1.1.2 Organisation

Da der zivilrechtliche Kinderschutz Teil des *Vormundchaftswesens* ist, ist auch seine Organisation in wesentlichen Teilen dadurch bestimmt. Infolge der föderalistus-typischen Organisationshoheit der Kantone, festgelegt in Art. 360f. ZGB, findet sich in der Schweiz eine beträchtliche Vielfalt von Organisationsformen und Behördentypen<sup>19</sup>. Gemeinsam ist ihnen, dass Schutzmassnahmen von der Vormundschaftsbehörde angeordnet und einer Vormundin oder einem Beistand zur Führung übertragen werden. Diese/r ist der Behörde periodisch Rechenschaft schuldig, gehört aber meist einem Sozialdienst (im weiten Sinne) an, der der Behörde nicht direkt unterstellt ist.

In vielen Kantonen, insbesondere der Deutschschweiz, hat der Gemeinderat als kommunale Exekutive auch die Rolle der *Vormundschaftsbehörde*. Vor allem grössere Gemeinden setzen dafür – sofern die kantonalen Regelungen dies zulassen – eine eigene Behörde ein, oft auch mit einem kombinierten Kompetenzbereich als Vormundschafts- und Sozialbehörde. Verschiedene französischsprachige Kantone wiederum übertragen diese Aufgabe den Friedens- oder Bezirksgerichten, bis hin zur Konstitution einer eigenen gerichtlichen Vormundschaftskammer. Insgesamt sind hauptberufliche Behörden die grosse Ausnahme; da sie vor allem in grossen Städten und Stadtkantonen eingerichtet worden sind, sind sie dennoch für einen beträchtlichen Teil der Bevölkerung zuständig.

Diese Vielfalt auf Seiten der Vormundschaftsbehörden wird noch potenziert durch die nahezu exklusive kantonale oder gar kommunale Zuständigkeit für die

Sozialhilfe und deren Organisation. Bezüglich der Organisation sozialer Dienste lassen sich zwei Haupttypen unterscheiden: *Sozialdienste*, die exklusiv für die Führung vormundschaftlicher Mandate zuständig sind, aber mit deren Vorbereitung, das heisst mit der Abklärung im Vorfeld des Entscheids für eine bestimmte Massnahme, nichts zu tun haben («Amtsvormundschaften») und Dienste, die sowohl bei der Abklärung wie auch bei der Durchführung einer Massnahme beteiligt sind (polyvalente Sozialdienste oder spezialisierte Einrichtungen der Jugendhilfe, «Jugendämter», «Jugendsekretariate» usw.). Vielfach stellen Letztere auch die Anträge, eine zivilrechtliche Massnahme zu ergreifen, und führen sie dann selber durch<sup>20</sup>.

Es liegt auf der Hand, dass je nach Organisationsform unterschiedliche Opportunitäten – Handlungsmöglichkeiten und -zwänge – für Behördenmitglieder wie für Sozialdienstmitarbeitende bestehen. So werden beispielsweise Finanzierungsüberlegungen bei einem Gemeinderat mit Budgetverantwortung eine andere Rolle spielen als bei einem Gericht. Auf der andern Seite wird eine Sozialarbeiterin, die bei Errichtung einer zivilrechtlichen Massnahme einen Fall abgeben muss (oder kann), andere Überlegungen über den Nutzen eines Mandats anstellen, als eine, die das Mandat in diesem Fall selber zu übernehmen hätte. Damit sei nicht gesagt, dass derartige unter Umständen fallfremde Rücksichten die Entscheidung für oder gegen eine zivilrechtliche Massnahme allein bestimmen. Angesichts des grossen Ermessensspielraums – sowohl bei der Verfügung einer Massnahme wie auch bei deren Durchführung – würde aber die Annahme, dass sie keine Rolle spielen, auf eine Verwechslung mit der professionsethischen Forderung hinauslaufen, dass sie keine Rolle spielen dürften.

### 1.1.3 Entscheidungen unter Ungewissheit und Risiko

Im Zentrum der Überlegungen steht aber weniger diese Art opportunistischer Nutzung rechtlicher Spielräume als der Umgang mit der Ungewissheit selber, die durch die Unbestimmtheit der Situation und die prinzipielle Offenheit künftiger Entwicklungen herbeigeführt wird. Bereits einleitend ist auf den doppelten Zukunftsbezug des zivilrechtlichen Kinderschutzes hingewiesen worden: Interventionen zielen auf die Abwehr künftiger Gefährdungen im Interesse der Entwicklung eines Kindes zum künftigen Erwachsenen. Bei hinreichend komplexer Ausgangslage, wie sie bereits im ganz normalen Alltag anzutreffen ist, kann die weitere Entwicklung und können damit auch die Folgen von Handlungen nur mit

<sup>16</sup> Häfeli 2005; Hegnauer 1999.

<sup>17</sup> Häfeli 2002, S. 70.

<sup>18</sup> Im selben Zeitraum stieg die Zahl der neu errichteten Massnahmen nach Art. 307-312 ZGB von 6750 auf 7830 (2005), um 2006 gar auf 9000 zu springen (Konferenz der kantonalen Vormundschaftsbehörden 2007).

<sup>19</sup> Dazu ausführlich Kapitel 7; vgl. auch Voll 2006.

<sup>20</sup> Nur am Rande sei erwähnt, dass auch hinsichtlich der Zielgruppe (Kindes- bzw. Erwachsenenschutz) spezialisierte neben polyvalenten Sozialdiensten bestehen. Auf Kindes- oder Erwachsenenschutz spezialisierte Behörden dagegen sind seltene Ausnahmen und meist nur für Massnahmen vergleichsweise geringer Eingriffstiefe zuständig, deren Umsetzung sie dann ebenfalls selber übernehmen.

einer gewissen Wahrscheinlichkeit vorausgesagt werden; und je komplexer die Situation, desto ungewisser und unabsehbarer die Folgen. Entscheidungen über Interventionen stehen deshalb immer unter der doppelten *Unsicherheit*, dass sowohl die unbeeinflusste Entwicklung des Kindes wie auch deren Verlauf unter dem Einfluss einer Kinderschutzmassnahme nicht mit Sicherheit vorausgesagt werden können.

Der Unsicherheit über die Folgen korrespondiert die Unsicherheit über die Notwendigkeit und Legitimierbarkeit. Sie ist zum einen dadurch bedingt, dass eine Zukunft ohne Intervention nicht bekannt ist, zum andern aber durch die Unschärfe des Leitbegriffs «Kindeswohl», der eben kein per se operationales Konzept ist <sup>21</sup>. Sowohl die Deutung der Situation als interventionsbedürftig (und damit als «Fall» <sup>22</sup>) wie auch die Festlegung der Intervention beruhen deshalb auf Entscheidungen, die von verschiedenen Akteuren unterschiedlich <sup>23</sup> und/oder auf der Basis von nicht als solchen bewussten Alltagstheorien <sup>24</sup> getroffen werden. Und sowohl Entscheidungen für wie auch gegen eine Intervention können sich als falsch erweisen, wie die eingangs geschilderten Fälle drastisch vor Augen führen.

Erst als Folge von Entscheidungen, dadurch, dass sie einem Akteur als Handlungs- oder Unterlassungsfolge zugerechnet werden kann, wird die mit Unsicherheit behaftete Kindeswohlgefährdung zu einem *Risiko* – und zwar für die Entscheidenden <sup>25</sup>. Besonders gross ist das Risiko demnach nicht nur, weil diese Entscheidung mit Unsicherheit behaftet ist und dem Kindeswohl als einem hoch bewerteten Gut gilt, sondern auch, weil das Kind definitionsgemäss als unmündiges Wesen und somit nicht im Vollsinne als handlungsfähig gilt <sup>26</sup>. Entsprechend werden Ereignisse stets den Erwachsenen im Umfeld des Kindes als Handlungsfolgen zugerechnet, und angesichts des Zwangspotenzials, mit dem der Kinderschutz ausgestattet ist, gelten derartige Zuschreibungen in erster Linie den im Namen des Staates auftretenden Professionellen.

<sup>21</sup> Letzteres könnte in diesem Zusammenhang eine ambivalente, durchaus auch dämpfende Funktion haben: Wenn und soweit unklar ist, ob in einem konkreten Fall die Minimalstandards kindlicher Entwicklung unterschritten werden, kann in diesem Fall auch stillschweigend auf eine Intervention verzichtet werden, wenn eine erfolgversprechende Massnahme nicht in Sicht ist, ohne dass deswegen das Risiko, für das Unterlassen verantwortlich gemacht zu werden, untragbar wird.

<sup>22</sup> Vgl. dazu Fuchs 2000.

<sup>23</sup> Rossi et al. 1999.

<sup>24</sup> Platt 2005; Scott 1998.

<sup>25</sup> Zu dieser Unterscheidung von Risiko und Gefahr vgl. Luhmann 1990. Der in der Kinderschutzliteratur im Allgemeinen verwendete Risikobegriff ist dagegen an sogenannten «objektiven Wahrscheinlichkeiten» (insbesondere der Misshandlung) und deren korrekter Einschätzung orientiert (Little et al. 2004).

<sup>26</sup> Damit wird keine Aussage über das Kind als Akteur (im Sinne der neueren Kindheitsforschung; Schweizer 2007; Hengst und Zeiher 2005; Honig 1999) gemacht, sondern über seine Konstruktion als schutzbedürftiges Objekt durch die Institution. Dazu und im Vergleich zum Jugendstrafrecht ausführlich Cottier 2006.

Das Risiko, das mit der Gefährdung des Kindes verbunden ist, kann nicht verkleinert werden, ohne das gegenteilige Risiko eines nicht zu legitimierenden Eingriffs zu erhöhen. Es kann aber minimiert werden, indem auf dem Hintergrund sozial anerkannter Wissensbestände oder mit anerkannten Verfahren über Situation und Intervention entschieden wird. Beispiele für Ersteres sind der bereits erwähnte Rekurs auf humanwissenschaftliche Erkenntnisse, für Letzteres stehen standardisierte Verfahren der Risikoabschätzung <sup>27</sup>, die natürlich ebenfalls als auf anerkannten humanwissenschaftlichen Wissensbeständen beruhend oder gar als deren fortgeschrittenster Ausdruck gelten.

Eine Minimierung ähnlicher Art wird durch die *Organisation* erzeugt, in der die Entscheidung getroffen wird. Als Kontext des alltäglichen individuellen Handelns mit spezifischen Realitätsunterstellungen prägt sie die normativen Orientierungen ihrer Mitglieder <sup>28</sup>, durchaus auch im Sinne der «Konversationsmaschine» von Berger und Luckmann <sup>29</sup>, in der Routinen der täglichen Kommunikation sich zu Gewissheiten normativer und kognitiver Art verdichten. Durch Arbeitsteilung und Hierarchie stückeln sie die Entscheide und das mit ihnen verbundene Risiko in individuell bewältigbare Portionen: Der Mitarbeiter erstellt ein Gutachten, auf dessen Basis seine Vorgesetzte den Entscheid fällt. Und indem beide die organisationell vorgeschriebenen Abläufe und Dienstwege beachten, erzeugen sie gleichzeitig auch die Legitimität des Gesamtentscheids. Diese – aus dem modernen Rechtsstaat nicht wegzudenkende – Bearbeitung von Risiken durch Organisation und Verfahren ist aber ihrerseits mit mindestens zwei Risiken verbunden:

- Insofern, als die Organisation die Opportunitätsstruktur der in ihr tätigen Akteure definiert <sup>30</sup>, steuert sie deren Verhalten in einer vom «Fall» her gesehen oft wenig verständlichen oder rationalen Weise: Zuständigkeiten sind beschränkt, bürokratische, arbeitsteilige Routinen treffen auf lebensweltliche, «ganzheitliche» Erwartungen und Deutungen von Klienten, die sich weder umstandslos noch eindeutig in die grundlegenden rechtlich definierten Konzepte der Organisation überführen lassen.
- Mit demselben Mechanismus verbunden ist – als Kehrseite der Risikoabsorption durch Organisation – die Diffusion der Verantwortung. Und diese wird umso grösser sein, je weniger die organisationstypischen Kontrolltechniken wie Protokollierung und Aktenförmigkeit angewendet werden, weil sie zum Beispiel als ohnehin inadäquat wahrgenommen werden. Interventionen er-

<sup>27</sup> Kindler 2003.

<sup>28</sup> Zucker 1977.

<sup>29</sup> Berger und Luckmann 1980.

<sup>30</sup> Preisendörfer 2005; Scott 1992.

folgen dann zwar im Auftrag des Staates, der genaue Auftrag aber bleibt unbekannt, wird nicht präzise umschrieben und seine Erfüllung wird nicht dokumentiert. Entsprechend bleibt auch unklar, wer wofür verantwortlich ist, ob der Auftrag erfüllt wurde und welches Ergebnis die Bemühungen gezeitigt haben.

## 1.2 Akteure, Prozesse, Strukturen: Die Kapitel im Überblick

Entsprechend dem theoretischen Ansatz bei den Akteuren – ihren Handlungsmöglichkeiten und -zwängen –, beginnt die Darstellung der Untersuchungsergebnisse mit den Beteiligten. Vor allen risikotheorietischen Deutungen ihres Verhaltens und der daraus resultierenden Prozesse werden in *Kapitel 2* zunächst einmal die Situationen dargestellt, auf die der zivilrechtliche Kinderschutz stösst. Damit werden auch jene Hauptakteure eingeführt, das heisst die *Kinder und ihre Eltern*, die mit Ausnahme des zweitletzten, den Fallstudien gewidmeten Kapitels (6) nur indirekt, durch die Dossiers der Vormundschaftsbehörden und Sozialdienste, beobachtet werden. Aus dieser Sicht gelten mehr als zwei Drittel aller zivilrechtlichen Kinderschutzmassnahmen Elternkonflikten um das Kind. Misshandlungen, die das öffentliche Bild des Kinderschutzes bestimmen, machen dagegen nur eine vergleichsweise kleine Minderheit der Fälle aus, noch hinter der Vernachlässigung, die selber nach wie vor als Problem vernachlässigt und im Einzelfall in ihrer Tragweite unterschätzt zu werden scheint. Der Praxisbeitrag diskutiert mögliche, aus den Dossiers nicht systematisch zu erschliessende Hintergründe dieser drei wichtigsten Problemsituationen.

Immer auf der Basis der Dossiers führt *Kapitel 3* diese Darstellung mit den *professionellen Akteuren* weiter, die im Verlaufe der Vorbereitung und Durchführung von Massnahmen beigezogen werden. Ins Auge sticht dabei eine unerwartet hohe Zahl an Beteiligten, die weniger mit der Dauer einer Massnahme als mit der Organisation oder dem Setting, mit der Komplexität der Problematik und mit der Art der Massnahme verbunden ist. Auch Wechsel der Mandatsträger/innen sind nicht selten festzustellen. Daraus ergeben sich Fragen der Beziehungs- und Betreuungskonstanz, die im Vordergrund der Kommentare aus der Praxis stehen.

*Kapitel 4* zeichnet den Prozess der *Massnahmenerrichtung* nach, soweit er sich auf der Basis der Dossiers rekonstruieren lässt. Die Einschränkung, die in «so weit» zum Ausdruck kommt, ist nicht rein methodologisch zu verstehen, sondern betrifft auch einen der Befunde: Die Dokumentation ist nicht selten lückenhaft; wo Milizbehörden tätig sind, ist oft gar die Anhörung der Eltern nicht dokumentiert. Auch in andern Belangen lassen sich Setting-, kaum aber Problemeffekte feststellen: von den Unterschieden im Zugang zum Kinderschutzsystem, die trivialerweise mit einer unterschiedlichen Organisation der Sozialdienste verbunden sind, bis hin zur Länge des Verfahrens und der Begründung des Entscheides.

Die Kommentare nehmen diese Befunde sowohl unter dem Gesichtspunkt der Zugänglichkeit und der dafür notwendigen Kooperation von Behörde und Sozialdiensten wie auch unter jenem der rechtlich korrekten Verfahrensabwicklung auf.

Ebenfalls auf Dossierbasis widmet sich *Kapitel 5* der *Mandatsführung* und der *Beendigung* der Massnahmen. Prominentester Befund ist hier die geringe Wahrscheinlichkeit, mit der eine Massnahme vor Erreichen der Volljährigkeit aufgehoben wird. Er wird zum einen risikotheorietisch als Resultat einer Umkehr der Legitimationsrichtung verstanden: Während zu Beginn die Errichtung einer Massnahme begründet werden muss und insofern risikobehaftet ist, ist es am Ende die Aufhebung. Daneben lassen sich aber auch Effekte der Fallsteuerung auf Seiten der Sozialdienste vermuten. In beiderlei Hinsicht dürfte die Beziehung zwischen Behörden und Sozialdiensten ausschlaggebend sein. Die Gastautoren diskutieren entsprechend sowohl die Frage der Vorgaben für den Mandatsträger wie auch jene der produktiven Nutzung des Rechenschaftsberichts als Kontrollinstrument.

Während die quantitativen Dossieranalysen auf der formalen Ebene der Dossiers bleiben müssen, kann *Kapitel 6* auf der Basis qualitativer Fallstudien Aufschluss über die subjektiven Deutungsmuster der Akteure und deren wechselseitigen Bezug im *Dreieck von Eltern, Behörde und Mandatsträger* geben. Identifiziert wird insbesondere eine «Dynamik der doppelten Ohnmacht»: Werden die Erwartungen der Eltern – die sich, wie auch die Dossieranalysen zeigen, nicht selten selber um Unterstützung durch die Behörde bemüht haben – nicht rasch erfüllt, so reagieren sowohl Eltern wie auch Mandatsträger häufig mit Resignation und Rückzug. Formal läuft die Massnahme weiter (siehe oben), ohne dass etwas geschieht, aber auch ohne dass die Situation kontrolliert werden könnte, wenn etwas geschähe. Die Kommentare erörtern sowohl Methoden, mit denen das Abgleiten in diese doppelte Resignation verhindert werden kann, wie auch die Voraussetzungen, die dafür im Verhältnis von Behörden und Mandatsträgern gegeben sein müssen.

Anhand von Daten aus einer gesamtschweizerischen Umfrage bei Behörden und Sozialdiensten thematisiert *Kapitel 7* die Frage der *Struktur* und ihres Einflusses auf den Prozess des Kinderschutzes als eine Frage der Behördenorganisation. Es gibt zunächst einen Überblick über die aktuelle Vielfalt an Behörden und zeigt dann unter anderem auf, dass insbesondere die Fallbelastung einer Behörde stark mit der Interventionsneigung korreliert. Je grösser die Erfahrung einer Behörde, desto weniger neigt sie zu restriktiven Interventionen. Im Sinne der Risikothese gedeutet: Offensichtlich steigt mit der Erfahrung die Kontrollerwartung im Sinne des Vertrauens in die Kontrollierbarkeit des Geschehens. Die Gastautorinnen stellen diese Befunde in den Kontext der zurzeit auch politisch aktuellen Frage der Professionalisierung der Vormundschaftsbehörden.

Die verschiedenen Kapitel sind so aufgebaut und eingeleitet, dass sie jeweils auch einzeln gelesen werden können. Das bedingt eine gewisse Redundanz, für die Leserinnen und Leser um Verständnis gebeten werden. Eine kurze theoretische und praktische Gesamtbilanz wird am Ende in *Kapitel 8* gezogen.

## **2 Akteure: Kinder und ihre Eltern**

### **2.1 Gefährdung der kindlichen Entwicklung**

*Andreas Jud*

*Mit den Massnahmen des zivilrechtlichen Kindesschutzes wird auf unterschiedliche Gefährdungen der kindlichen Entwicklung reagiert. Dabei handelt es sich, wie die Analyse von Dossiers bei Vormundschaftsbehörden und Sozialdiensten zeigt, mit 71% in weitaus den meisten Fällen um Kinder zwischen den Fronten eines elterlichen Konflikts. Am zweithäufigsten, in 15% der Fälle, wurde bei vernachlässigten Kindern interveniert. Die Anteile weiterer Kategorien gefährdeter kindlicher Entwicklung weisen als Begründung einer Massnahme Anteile von unter 10% auf. Bei der Auswertung von Alter und Geschlecht des Kindes, Auffälligkeiten in dessen Verhalten sowie Problemen in der Familie und ihrem Umfeld lassen sich für verschiedene Gefährdungslagen typische Muster erkennen. So zeigt sich beispielsweise bei Vernachlässigungsfällen eine Häufung von Armut, elterlicher Sucht und psychischer Probleme der Eltern, was die Vernachlässigung weniger als absichtliche Nichtbetreuung denn als Überforderung mit der Betreuungsaufgabe kennzeichnet. In ihrer Dringlichkeit scheinen Vernachlässigungsfälle zu Beginn tendenziell unterschätzt zu werden, finden doch hier die meisten Verschärfungen von Beistandschaften zu Obhutsentzügen statt.*

Der zivilrechtliche Kindesschutz umfasst die ganze Kindheit von 0 bis 18 Jahren, soll Schutz vor Gefährdungen jeglicher Art und Hilfe bei der Bewältigung verschiedenster Problemsituationen bieten. Als Gefährdungslagen werden im Kindesschutz traditionellerweise die Kategorien der physischen, psychischen und

sexuellen Misshandlung sowie der Vernachlässigung behandelt <sup>31</sup>. Bisweilen scheinen diese Kategorien etwas zu kurz zu greifen, etwa wenn die Eltern zwar das Kind bestens umsorgen und einzeln eine gute Bindung zu ihm haben, das Kind jedoch zwischen die Fronten eines Ehekonflikts gerät. Oder bei intensiven Auseinandersetzungen zwischen Jugendlichen und Sorgeberechtigten, ohne körperliche Gewalt oder einseitige seelische Erniedrigung. Mündler und Mitarbeiter <sup>32</sup> haben deshalb im Rahmen einer Untersuchung von Fällen der Jugendhilfe in Deutschland eine Erweiterung der «klassischen» Kategorien um die *Erwachsenenkonflikte ums Kind* und die *Autonomiekonflikte* vorgeschlagen. In einem ersten Abschnitt wird die Kategorisierung nach Mündler <sup>33</sup>, die im vorliegenden Projekt übernommen wurde, ausführlich erläutert. Ausgehend von der Analyse der Dossiers von Kinderschuttfällen in vier verschiedenen Regionen der Schweiz <sup>34</sup> werden anschliessend die vorgefundenen Häufigkeiten der jeweiligen Kategorien sowie die als Reaktion darauf errichteten Massnahmen präsentiert.

Die in den sechs Kategorien beschriebenen Gefährdungslagen sind nicht Merkmale, die dem Kind anhaften, vielmehr sind sie Konstellationen, die auf verschiedenste Weise in die Umwelt des Kindes eingebunden sind und auf das Kind einwirken. Bronfenbrenner <sup>35</sup> schlägt eine Unterteilung der Umwelt in verschiedene Schichten vor: Die unmittelbare Umgebung des Kindes umfasst verschiedene *Mikrosysteme*, zum Beispiel die Beziehungen zu den Familienmitgliedern oder zu Freunden. Die Gesamtheit der Mikrosysteme einer Person bezeichnet Bronfenbrenner als *Mesosystem*. Neben den eigenen Beziehungen wird das Kind auch durch weitere Beziehungen der direkten Bezugspersonen, welchen es nicht direkt angehört, beeinflusst. Solche *Exosysteme* sind etwa der Arbeitsplatz des Vaters oder die Betreuung der Mutter durch eine Psychotherapeutin. Das *Makrosystem* schliesslich umfasst die Gesamtheit aller Beziehungen in einer Gesellschaft, damit auch Normen, Werte und Gesetze. Die weitere Gliederung dieses Kapitels orientiert sich grob an diesen Umweltschichten: Zuerst werden das Kind, seine Merkmale und Verhaltensauffälligkeiten und deren Verbindungen zu einer Gefährdungslage, betrachtet. Die anschliessende Betrachtung von Problemen im familiären Umfeld (z.B. häusliche Gewalt, Suchtproblematik der Eltern, Arbeitslosigkeit) betrifft das Mesosystem Familie und Exosysteme. Sprachlich-kulturelle Unterschiede zwischen deutsch- und französischsprachiger Schweiz oder Stadt-Land-Unterschiede, die in einem weiteren Teil betrachtet werden, gehören be-

reits dem Makrosystem an. Am Ende des Kapitels wird versucht, die gefundenen Resultate zu gliedern, um ein möglichst ganzheitliches Bild der jeweiligen Gefährdungslage im zivilrechtlichen Kinderschutz zu erhalten.

### 2.1.1 Gefährdungslagen im zivilrechtlichen Kinderschutz

Bevor auf die Häufigkeiten der Gefährdungslagen im zivilrechtlichen Kinderschutz und dessen Reaktion darauf eingegangen wird, werden die verwendeten Kategorien definiert. Da die Unterteilung der Gefährdungslagen in sechs Kategorien von Mündler et al. <sup>36</sup> übernommen wurde, ist auch deren Definition und Umschreibung weitestgehend dem Werk dieser Autoren entnommen.

#### 2.1.1.1 Gefährdungslagen nach Mündler et al. <sup>37</sup>

Die Definitionen von körperlicher und sexueller Misshandlung sind wenig umstritten. Entsprechend sind diese Misshandlungsarten bereits mehrfach untersucht worden <sup>38</sup>. Unter *körperlicher Misshandlung* wird im Folgenden die physische Gewalteinwirkung seitens der Eltern oder anderer Erwachsener auf ein Kind verstanden. Die körperliche Kindesmisshandlung umfasst damit alle gewaltsamen Handlungen aus Unkontrolliertheit oder Erziehungskalkül, die dem Kind körperliche Schäden und Verletzungen zufügen, seien es gezielte Schädigungen der körperlichen Integrität des Kindes (z.B. körperliche Züchtigung) oder Schädigungen infolge unkontrollierter Affekthandlungen von Eltern oder anderen erwachsenen Personen. Als *sexuelle Misshandlung* an Kindern wird im Anschluss an Bange <sup>39</sup> jede sexuelle Handlung aufgefasst, die an oder vor einem Kind entweder gegen den Willen des Kindes vorgenommen wird oder der das Kind aufgrund körperlicher, psychischer, kognitiver oder sprachlicher Unterlegenheit nicht wissentlich zustimmen kann. Der Täter nutzt seine Macht- und Autoritätsposition aus, um seine eigenen Bedürfnisse auf Kosten des Kindes zu befriedigen. Mit den Kategorien der Vernachlässigung <sup>40</sup> und der seelischen Misshandlung <sup>41</sup> sind grössere definitorische Schwierigkeiten verbunden, was dazu geführt haben mag, dass sie im wissenschaftlichen Diskurs eher etwas stiefmütterlich behandelt wurden <sup>42</sup>, obwohl sie verschiedentlich zu den quantitativ bedeutendsten

<sup>31</sup> US Department of Health & Human Services 2004; Arbeitsgruppe Kindesmisshandlung 1992.

<sup>32</sup> Mündler et al. 2000.

<sup>33</sup> Mündler et al. 2000.

<sup>34</sup> Vgl. dazu ausführlicher im Anhang A.1.1.

<sup>35</sup> Bronfenbrenner 1981.

<sup>36</sup> Mündler et al. 2000.

<sup>37</sup> Mündler et al. 2000.

<sup>38</sup> Renninger et al. 2002; Finlayson und Koocher 1991; Kalichman und Craig 1991; Kalichman et al. 1989.

<sup>39</sup> Bange 1992.

<sup>40</sup> Vgl. Cooney 2003.

<sup>41</sup> Vgl. Glaser 2002. Statt des Ausdrucks «seelische Misshandlung» wird in der Literatur oft auch von emotionaler oder psychischer Misshandlung gesprochen, was auch als Zeichen definitorischer Schwierigkeiten gewertet werden kann.

<sup>42</sup> Vgl. Spertus et al. 2003.

Kategorien gezählt werden <sup>43</sup>. Mütter und Mitarbeiter <sup>44</sup> verwenden deshalb für die *Vernachlässigung* eine sehr ausführliche Definition. Entscheidende Elemente dieser Definition sind die Unterlassung fürsorglichen Handelns sorgeverantwortlicher Personen, welche aktiv oder passiv (unbewusst), aufgrund unzureichender Einsicht oder unzureichenden Wissens erfolgen kann. Für die Definition wird also die Perspektive des betroffenen Kindes eingenommen, absichtsvolles Handeln oder Unterlassen von Handlungen der Eltern wird nicht verlangt und dürfte eher in einer Minderzahl der Fälle auftreten. Zumeist resultiert Vernachlässigung aus der Unfähigkeit der Eltern, angemessen auf die kindlichen Bedürfnisse einzugehen. Die Unfähigkeit kann dabei in mangelndem Wissen oder Überforderung begründet sein. Als Beispiel sei auf Eltern mit psychischen Problemen und geringem sozialen Netz verwiesen. Die *seelische Kindesmisshandlung* umfasst alle elterlichen Äusserungen und Handlungen, die das Kind terrorisieren und/oder herabsetzen und/oder überfordern und ihm das Gefühl der Ablehnung und eigenen Wertlosigkeit vermitteln <sup>45</sup>. Zum Gefährdungsbild der seelischen Misshandlung gehört aber auch als anderes Extrem die Überbehütung und symbiotische Fesselung der Kinder. Die seelische Misshandlung tritt sehr oft auch zusammen mit andern Gefährdungslagen auf.

Von Mütter et al. <sup>46</sup> neu eingeführt, bezeichnet die Kategorie des *Autonomiekonflikts* eine Nichtbewältigung von Ablösekonflikten zwischen Eltern und ihren heranwachsenden Kindern. Diese krisenhafte Auseinandersetzung entsteht durch unterschiedliche Normenvorstellungen beider Seiten. Ablösekonflikte zwischen Eltern und ihren heranwachsenden Kindern sind normaler Bestandteil der kindlichen und auch familiären Entwicklung. Bezeichnend für den Autonomiekonflikt ist deshalb, dass der Ablösekonflikt nicht angemessen bewältigt werden kann. Bei der ebenfalls neu eingeführten Kategorie der *Erwachsenenkonflikte ums Kind* wird davon ausgegangen, dass Minderjährige häufig in einem Beziehungsgeflecht aufwachsen, in dem die rechtlichen Inhaber der Personensorge keine bestimmende Rolle (mehr) spielen. In diesen Konstellationen kann es beispielsweise zu Konflikten zwischen Pflegeeltern und Eltern kommen oder zwischen Eltern und Verwandten (z.B. Grosseltern). Diese Konflikte finden aber nicht zuletzt zwischen zwei Elternteilen statt, bei denen nur ein Elternteil sorgeberechtigt ist, oder wenn nach einer Trennung erhebliche Schwierigkeiten bei der Ausgestaltung des gemeinsamen Sorgerechts entstehen. Häufig ist in diesen Fällen die Dialogfähigkeit zwischen den Erwachsenen so stark gestört, dass das Kind fast

unvermeidlich in den Konflikt mit einbezogen und dadurch in seiner Entwicklung beeinträchtigt wird. Es kommt somit in dieser Situation zu einem Ausfall oder Missbrauch von Sorgerechtsverantwortung. Kennzeichnend für die meisten Konstellationen der Erwachsenenkonflikte ums Kind ist die Missachtung der Kindesbeziehung zu einer anderen Bezugsperson. Ein weiteres Merkmal bildet die Manipulation des Kindes durch die verschiedenen Erwachsenen zur Ausnutzung ihrer jeweiligen Interessen.

Zwar können bei den neu eingeführten Kategorien der Autonomie- und Erwachsenenkonflikte ums Kind Vernachlässigungselemente oder Elemente seelischer Misshandlung ausgemacht werden, insgesamt umschreiben die Definitionen jedoch ziemlich stringent Problemkonstellationen auf mittlerem Abstraktionsgrad. Zuordnungen werden dadurch erleichtert. Allerdings besteht damit auch ein wenig die Gefahr, dass die mit Vernachlässigung und seelischer Misshandlung verbundenen definitorischen Schwierigkeiten verstärkt werden und diese vermehrt als Restkategorien «missbraucht» werden.

#### 2.1.1.2 Häufigkeit der Gefährdungslagen

Das Forscherteam konnte die betroffenen Kinder und ihre Eltern nicht persönlich begutachten, musste also die Zuordnung der Fälle zu den Kategorien anhand der Angaben in den Dossiers vornehmen. Entsprechend kann auch nicht der Anspruch erhoben werden, den Fall und die jeweilige dominante Gefährdungslage unabhängig vom Urteil der in den Fall involvierten Professionellen zu beurteilen. Anhand von Angaben im Umfeld der Massnahmenerrichtung wurde deshalb festgehalten, welche Gefährdungslage von den Professionellen als auslösend für die Errichtung des Mandates wahrgenommen wurde. Obwohl davon auszugehen ist, dass häufig gleichzeitig oder im weiteren Fallverlauf auch mehrere Gefährdungslagen auftreten, wird im Folgenden von diesen abstrahiert und auf die Gefährdungslage fokussiert, die Ausgangslage für die Intervention des zivilrechtlichen Kindesschutzes war.

Mit 71% der untersuchten Fälle dominieren die Erwachsenenkonflikte ums Kind sehr deutlich <sup>47</sup> (vgl. Abbildung 1). Neben vielen Fällen in Scheidungsverfahren trägt zur hohen Zahl auch bei, dass die Errichtung von Beistandschaften zur Vaterschaftsfeststellung nach Art. 309 ZGB aus solchen Konflikten erfolgt. An zweiter Stelle in der Häufigkeit stehen die Vernachlässigungsfälle (15%), bereits unter der 10-Prozent-Grenze liegen körperliche Misshandlung (6%), Autonomiekonflikte (5%) und die Fälle sexueller Misshandlung (3%). Entgegen dem

<sup>43</sup> z.B. US Department of Health & Human Services 2004; Glaser 2002; Mütter et al. 2000.

<sup>44</sup> Mütter et al. 2000.

<sup>45</sup> Engfer 1986.

<sup>46</sup> Mütter et al. 2000.

<sup>47</sup> Die Angaben beziehen sich auf die gewichteten Resultate (vgl. Anhang A.1.1).

medialen Gewicht und der bisherigen Resonanz in der Forschung <sup>48</sup> nimmt die sexuelle Misshandlung in der vorliegenden Stichprobe einen eher geringen Stellenwert ein. Allerdings ist damit keine Aussage über das Vorkommen dieser Gefährdungslage in der Bevölkerung möglich. Die eher tiefe Zahl kann auch daran liegen, dass sexuelle Misshandlungen weniger durch die Institutionen des zivilrechtlichen Kindesschutzes als durch andere Einrichtungen, wie etwa Kinderspitäler <sup>49</sup>, betreut werden oder dass sexuelle Misshandlungen erst in den Vordergrund treten, wenn sie als erhärtet wahrgenommen werden. Letzteres hat wohl damit zu tun, dass ein falscher Verdacht bei sexuellen Misshandlungen besonders verheerend ist. Ein vorsichtiger Umgang mit dem Vorwurf einer sexuellen Misshandlung zeigt sich auch in den Dossiers. Zwar wird nur bei vier Fällen (3%) eine Massnahme aufgrund einer sexuellen Misshandlung errichtet, ein Verdacht wird aber in den Dossiers von zwölf weiteren Fällen (7%) geäussert, in welchen jedoch eine andere Gefährdungslage zur Errichtung einer Kindesschutzmassnahme führte. Da die Kategorie «(erhärtete) sexuelle Misshandlung» nun aber lediglich vier Fälle umfasst, muss sie für weitere statistische Auswertungen ausgeschlossen werden.

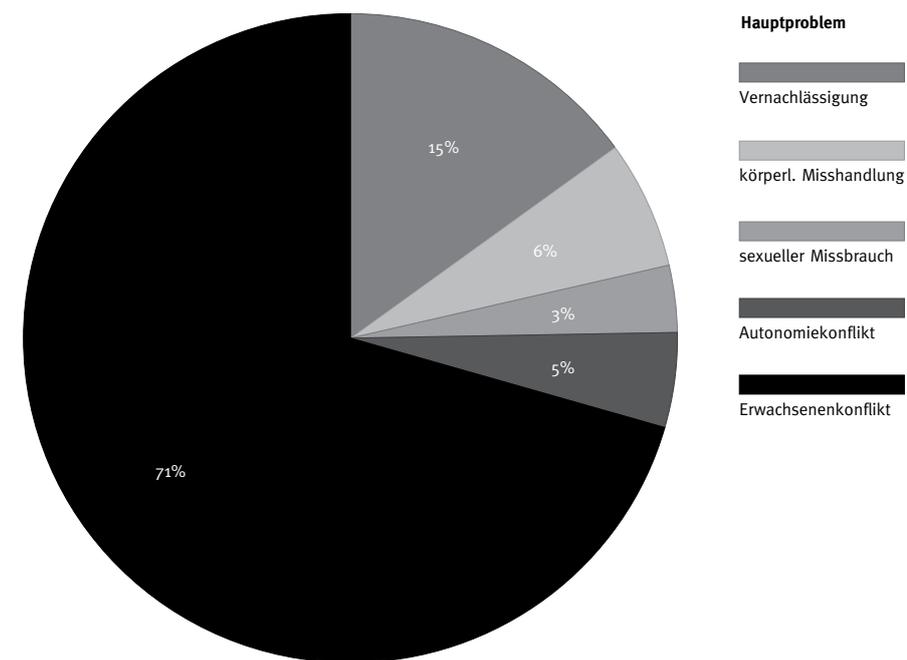
Nicht aufgetreten als auslösende Gefährdungslage für eine zivilrechtliche Kindesschutzmassnahme ist die seelische Misshandlung. Das hat wohl weniger damit zu tun, dass seelische Misshandlung wenig verbreitet ist – eher das Gegenteil dürfte zutreffen <sup>50</sup> –, sondern vielmehr damit, dass (auch) Professionelle Mühe bekunden, seelische Misshandlung zu erkennen und zu operationalisieren, und sich unsicher fühlen, seelische Misshandlung rechtsgenügend nachzuweisen. Daher wird seelische Misshandlung wohl eher als Begleiterscheinung denn als auslösende Gefährdungslage wahrgenommen.

<sup>48</sup> Roberts et al. 2004; Fegert et al. 2001; Finlayson und Koocher 1991.

<sup>49</sup> Siegrist 2005.

<sup>50</sup> Glaser 2002; Münder et al. 2000.

Abbildung 1: Prozentuale Verteilung der Gefährdungslagen nach Münder et al. <sup>51</sup>



TCP, Dossiers, gewichtet

### 2.1.1.3 Intervention nach Gefährdungslagen

Mit den Artikeln 307-312 ZGB bietet der Gesetzgeber ein abgestuftes Instrumentarium an Massnahmen zur Intervention bei Gefährdungen des Kindeswohls. Art. 309, der die Massnahmen zur Feststellung der Vaterschaft bei unverheirateten Eltern regelt, bezieht sich auf eine spezifische Problemkonstellation. Mit einer Ausnahme <sup>52</sup> wurden diese Fälle stets als Erwachsenenkonflikte um das Kind eingestuft. Die Beistandschaft nach Art. 308 ZGB sowie der Obhutsentzug nach Art. 310 ZGB sind hingegen nicht an eine bestimmte Gefährdungslage gebunden. Anders als bei Art. 309 ZGB erscheint es hier deshalb sinnvoll, ihre Verteilung auf die einzelnen Gefährdungslagen zu eruieren.

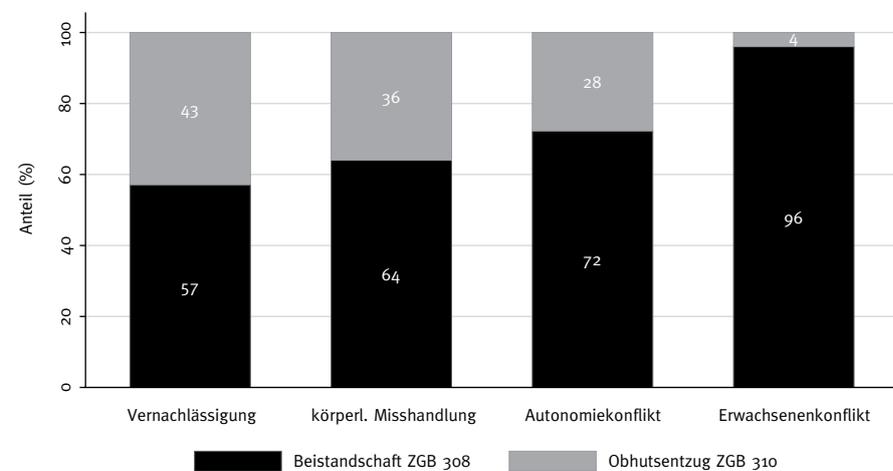
Die meisten Obhutsentzüge werden mit einem Anteil von 43% bei den Vernachlässigungsfällen errichtet (vgl. Abbildung 2). Dies ist auf den ersten Blick

<sup>51</sup> Münder et al. 2000.

<sup>52</sup> Mit einer Vaterschaftsfeststellung, die ja stets auch eine Beistandschaft umfasst, wurde in einem Fall in erster Linie auf eine sexuelle Misshandlung reagiert. Die Vaterschaftsfeststellung war hier Nebenaufgabe.

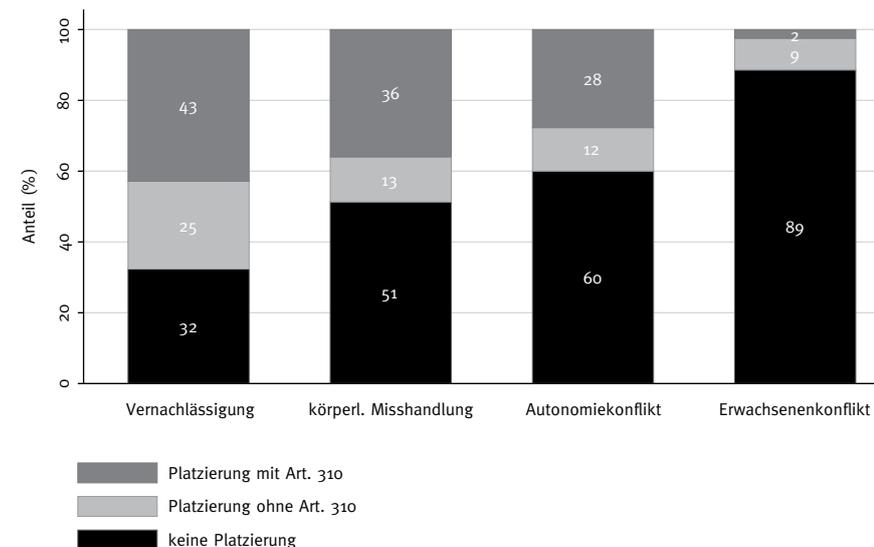
eher überraschend, werden doch Vernachlässigungsfälle oft «gefühlsmässig» als nicht ganz so schwerwiegend eingeschätzt. Zum hohen Anteil an Platzierungen mit Obhutsentzug kommen noch 25% an Vernachlässigungsfällen hinzu, welche ohne Obhutsentzug platziert sind (vgl. Abbildung 3). Eine Erklärung für die hohen Anteile Platzierter bei Vernachlässigungen mag die Verschärfung von Kinderschutzmassnahmen bieten. Dieser Wechsel von einer Beistandschaft zum restriktiveren Obhutsentzug erfolgt zwar eher selten, in insgesamt 7% der Fälle, dies jedoch vorwiegend bei Vernachlässigungsfällen, wo 69% aller Verschärfungen stattfinden. Dieses Ergebnis deutet darauf hin, dass Vernachlässigungen in der Dringlichkeit der Situation tendenziell unterschätzt werden; entsprechend erfüllt die Interventionsintensität nicht ganz die nötigen Anforderungen. Die Situation läuft somit stärker Gefahr, zu eskalieren, was häufig eine zweite, restriktivere Intervention mit sich bringt. Fördernd für die Verschärfungen dürfte auch die Tatsache sein, dass Eltern, welche ihr Kind vernachlässigen, sich in ihrer Überforderungssituation wenig gegen amtliche Beschlüsse wehren dürften. Auf körperliche Misshandlungen wird in 36% der Fälle mit einem Obhutsentzug reagiert, in 28% der Fälle wird diese Massnahme bei Autonomiekonflikten errichtet (vgl. Abbildung 3). Der Anteil an Obhutsentzügen bei Erwachsenenkonflikten ist mit 4% marginal, da in der Regel das Kind einem der beiden streitenden Elternteile oder Sorgeberechtigten zugeteilt werden kann.

Abbildung 2: Anteil an Massnahmentypen für die Gefährdungslagen.



TCP, Dossiers, gewichtet

Abbildung 3: Anteil an Platzierungen für die Gefährdungslagen.



TCP, Dossiers, gewichtet

### 2.1.2 Muster kindlicher Eigenschaften und Merkmale des familiären und weiteren Umfelds in Bezug zur Gefährdungslage

Mit den beschriebenen Gefährdungslagen der Kinder sind verschiedene Problembereiche und mögliche Einflussfaktoren verbunden, welche sich anhand der eingangs erläuterten Überlegungen Bronfenbrenners<sup>53</sup> nach ihrer unterschiedlichen Nähe zum Kind gliedern lassen. Im Zentrum dieser Schichten steht das Individuum mit seinen Merkmalen und Eigenschaften. Alter, Geschlecht und Nationalität der Kinder, deren Fälle in der Dossieranalyse erhoben wurden, sind in Anhang A.1.1 beschrieben. Es gilt nun zu prüfen, ob diese Merkmale des Kindes systematisch mit den Gefährdungslagen zusammenhängen. Neben Eigenschaften wie Geschlecht und Alter kann auch auffälliges Verhalten das Kind einer erhöhten Gefährdung für Misshandlung oder Vernachlässigung aussetzen. Allerdings kann auffälliges Verhalten auch Ausdruck einer physischen Misshandlung oder einer anderen Gefährdungslage sein. Leider ist die Zuordnung von auslösendem Faktor und Wirkung im Rahmen der Dossieranalyse kaum zu bewerkstelligen, da die zeitliche Abfolge hier oft schwer feststellbar ist. Trotzdem kann es von

<sup>53</sup> Bronfenbrenner, 1981.

Interesse sein, festzustellen, ob gewisse Verhaltensauffälligkeiten häufiger bei gewissen Gefährdungslagen auftreten.

Das Kind mit seinen Merkmalen und Eigenschaften ist eingebunden in das Mesosystem «Familie», dessen Problemsituationen (z.B. häusliche Gewalt) ebenso in spezifischer Beziehung zu den Gefährdungslagen stehen können und zu Problemen, die Familienmitglieder in andern Systemen betreffen <sup>54</sup>. Schliesslich können auch Konstellationen im weiteren Umfeld, das heisst Elemente des Makrosystems wie Ausprägung des institutionellen Settings oder kulturelle Unterschiede, einen systematischen Bezug zur Gefährdungslage haben.

Die Zuordnung von familiären Problemsituationen und insbesondere von Konstellationen im weiteren Umfeld zu den Risikofaktoren für kindliche Gefährdungslagen scheint eindeutiger als bei kindlichen Merkmalen und Eigenschaften. Allerdings können zum Beispiel auch Substanzmissbrauch und Vernachlässigung eine gemeinsame Ursache haben, etwa eine Depression der Mutter. Im Folgenden werden also vielmehr Zusammenhänge von Eigenschaften und Umständen beschrieben, ohne vollständige Klarheit in der Zuordnung in eine Kausalkette, ob schon dennoch dahingehende Vermutungen aufgestellt werden.

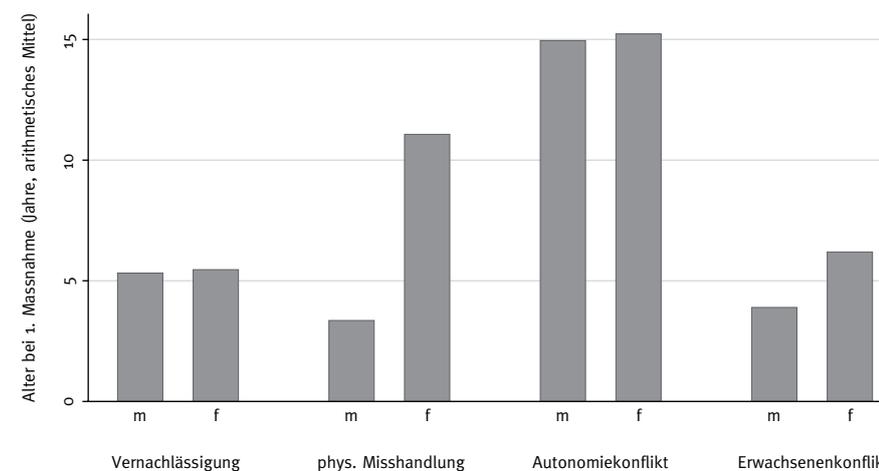
#### 2.1.2.1 Kindliche Merkmale: Alter, Geschlecht und Herkunft

Ebenso wie für die Verteilung der Geschlechter insgesamt kein signifikanter Unterschied besteht, so lässt sich auch bei der Verteilung der Geschlechter auf die einzelnen Gefährdungslagen kein signifikanter Unterschied finden. Hingegen sind die Kinder – je nach Gefährdungslage, auf die reagiert wird – unterschiedlich alt bei Errichtung der ersten Massnahme ( $p < .001$ ). Da es sich bei den Autonomiekonflikten per Definition um eine Gefährdungslage des Jugendalters handelt, ist hier entsprechend der Altersschnitt mit 15 Jahren am höchsten. Der Altersschnitt der Massnahmenerrichtung für körperliche Misshandlungen liegt bei neun Jahren, derjenige für Vernachlässigungen und Erwachsenenkonflikte ums Kind bei fünf Jahren. Mädchen sind bei Errichtung der Massnahme im Schnitt 2,4 Jahre älter als die Knaben ( $p < .05$ ). Bei Betrachtung von Alter und Geschlecht, geordnet nach Gefährdungslagen, wird ersichtlich, dass der Altersunterschied beim Geschlecht wohl auf einen deutlichen Unterschied bei körperlich misshandelten Kindern zurückzuführen ist: Während bei körperlich misshandelten Mädchen im Schnitt im Alter von elf Jahren eine Massnahme errichtet wird, erhalten körperlich misshandelte Knaben bereits mit drei Jahren eine Massnahme (vgl. Abbildung 4). Schaut

<sup>54</sup> Ein solches Exosystem wäre der bereits eingangs erwähnte Arbeitsplatz des Vaters. Dass Probleme am Arbeitsplatz oder auch das Fehlen dieses Exosystems sich auch auf die Gefährdung des Kindes auswirken können, scheint durchaus plausibel.

man die Fälle noch etwas genauer an, fällt auf, dass alle Mädchen bei Errichtung der Massnahme älter als sieben Jahre waren. Zwar findet sich bei den Knaben auch Massnahmenerrichtung in der mittleren Kindheit bzw. zu Beginn des Jugendalters, der deutlich tiefere Mittelwert ist aber durch Massnahmen in den ersten beiden Lebensjahren zu erklären. Aus der Kinderpsychiatrie ist bekannt, dass Knaben bereits in der frühen Kindheit auffälliger und die meisten Störungen des Kindesalters knabenwendig sind <sup>55</sup>. Eltern könnten durch die Verhaltensauffälligkeiten überfordert sein und mit inadäquaten Mitteln (Züchtigung) darauf reagieren. Cottier <sup>56</sup> wiederum hält fest, dass für Knaben im Jugendalter öfters Massnahmen des Strafrechts zum Tragen kommen, während Mädchen in erster Linie (weiterhin) durch das Zivilrecht betreut werden. Hinter dem straffälligen Verhalten männlicher Jugendlicher können sich sehr wohl auch Gefährdungslagen verstecken. Das Jugendstrafrecht kann somit dem Zivilrecht eine gewisse Varianz entziehen. Schliesslich könnte auch zur Differenz beitragen, dass jugendliche Knaben sich eher wehren können bzw. als wehrhafter wahrgenommen werden. Zu denken geben muss allerdings, dass sämtliche körperlich misshandelten Mädchen aus einem Migrationskontext <sup>57</sup> stammen. Hier können also zu den genannten Erklärungsmustern noch migrations- oder kulturell bedingte Erklärungen hinzutreten.

Abbildung 4: Alter bei Errichtung der Massnahme nach Geschlecht und Gefährdungslage



TCP, Dossiers, gewichtet

<sup>55</sup> Steinhausen 2000.

<sup>56</sup> Cottier 2006.

<sup>57</sup> Sämtliche Mütter stammen aus dem Ausland, die Väter, sofern sie bekannt sind, ebenfalls.

**2.1.2.2 Kindliche Merkmale: Verhaltensauffälligkeiten**

Kindliche Verhaltensauffälligkeiten können ihre Ursachen in den besprochenen Gefährdungslagen haben. Umgekehrt können aber auch Kinder, die verhaltensauffällig sind, gefährdeter sein. Die Kausalität ist also nicht eindeutig. Nichtsdestotrotz kann ein gehäuftes Zusammengehen von Gefährdungslagen und Verhaltensauffälligkeiten wichtige Hinweise liefern. In Anlehnung an Standardwerke der Kinderpsychiatrie <sup>58</sup> wurde auffälliges kindliches Verhalten mit den Kategorien Aggressivität, Dissozialität <sup>59</sup>, sexualisiertes Verhalten, Leistungsbeeinträchtigung, Substanzmissbrauch, Probleme in der Distanzregulierung, autodesstruktives Verhalten sowie somatische Symptome möglichst umfassend zu erheben versucht. Bei der Interpretation der in den Dossiers schriftlich festgehaltenen Verhaltensauffälligkeiten ist jedoch zu berücksichtigen, dass normabweichendes Verhalten in der Distanzregulierung nicht gleich augenfällig ist wie normabweichende Aggressivität oder Leistungsbeeinträchtigung, unterliegen doch beide Kategorien und besonders Letztere in der Schule einem institutionellen Monitoring. Das heisst, Leistung wird in der Schule durch Professionelle durchgehend beobachtet und bewertet, während etwa autodesstruktive Tendenzen nirgends systematisch erfasst werden.

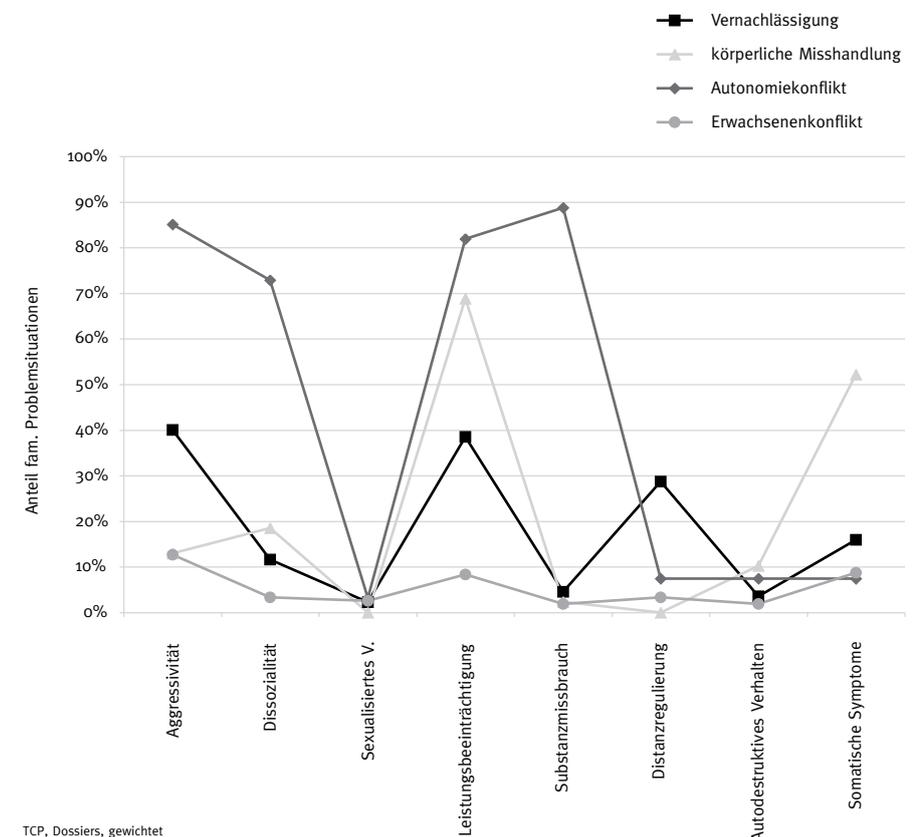
Nicht für alle Gefährdungslagen zeigt sich die gleiche Anzahl unterschiedlicher Verhaltensauffälligkeiten. Am meisten unterschiedliche Verhaltensauffälligkeiten vereinen Jugendliche auf sich, für die aufgrund eines *Autonomiekonflikts* eine Kinderschutzmassnahme angeordnet wurde. Dies aufgrund der typischen, praktisch immer auftretenden Kombination von Aggressivität, Dissozialität, Leistungsbeeinträchtigung und Substanzmissbrauch (vgl. Abbildung 5), welche das Bild des «typischen» Problemjugendlichen wiedergibt: Aggressionen zuhause und auf dem Schulgelände, schwänzen und «auf Kurve gehen», Leistungseinbrüche in Schule oder Lehre und Alkoholexzesse.

Mit einem Schnitt von 1,7 bzw. 1,5 an den eingangs erwähnten Verhaltensauffälligkeiten sind körperlich misshandelte und vernachlässigte Kinder deutlich weniger auffällig als diejenigen mit Autonomiekonflikten – zumindest nach aussen. Auffälliges Verhalten bei *körperlich Misshandelten* zeigt sich vor allem im Leistungsverhalten und in einer Häufung von somatischen Symptomen, welche natürlich auch in Bezug zur Misshandlung selbst zu sehen sind. Die leicht erhöhten Häufigkeiten im aggressiven Verhalten und bei den Leistungseinbussen bei *vernachlässigten Kindern* scheinen kein typisches Muster wiederzugeben, sind das doch die Kategorien, die am stärksten unter professioneller Beobachtung

stehen (siehe oben). Schon eher spezifisch scheint, dass Kinder, bei denen zentrale Bedürfnisse durch die nächsten Bezugspersonen vernachlässigt werden, Schwierigkeiten in der Distanzregulierung zeigen. Allerdings tritt diese Kategorie mit 29% nur sehr gering gehäuft auf. Anders als aggressives Verhalten sind Schwierigkeiten in der Distanzregulierung in der Regel nach aussen nicht ganz so offensichtlich, wodurch diese Kategorie eher etwas nach unten verzerrt sein dürfte.

Fast gar nicht auffällig sind Kinder, die zwischen die Fronten eines *Erwachsenenkonflikts* geraten. Dies auch wenn die Kleinkinder mit *Vaterschaftsfeststellungen*, auf die die Verhaltenskategorien nur sehr bedingt anwendbar sind, herausgenommen werden. Die geringe Anzahl an Verhaltensauffälligkeiten könnte aber auch damit zusammenhängen, dass die Aufmerksamkeit der Professionellen in solchen Fällen weniger auf das Kind als vielmehr auf die Vermittlung zwischen den Fronten der Erwachsenen zu Gunsten des Kindes gelenkt ist.

**Abbildung 5:** Verhaltensauffälligkeiten nach Gefährdungslagen.



<sup>58</sup> Steinhausen 2000.

<sup>59</sup> Verdeckte Formen der Störungen des Sozialverhaltens (Eigentums- und Normverletzungen).

### 2.1.2.3 Merkmale des familiären Umfelds

Mögliche Probleme im familiären Umfeld von gefährdeten Kindern gibt es eine Vielzahl. In der Dossieranalyse wurde festgehalten, ob in der Familie häusliche Gewalt bestanden hat, ob die Eltern unter einer Suchtproblematik und/oder einer psychischen Krankheit litten, ob sie mit dem Strafgesetz in Konflikt kamen und ob sie mit Armut zu kämpfen hatten. Diese Liste versucht einige der wichtigsten Problemkategorien zu erfassen, erhebt aber keineswegs einen Anspruch auf Vollständigkeit. Werden familiäre Problemsituationen betrachtet, so scheint es sinnvoll, auch die Zusammensetzung der Familie bzw. deren Wohnsituation zu betrachten. Leben beide Elternteile mit dem Kind zusammen? Ist ein Elternteil alleinerziehend? Lebt das Kind ausserhalb der Kernfamilie? Da bei mehrjährigen Verfahren in einigen Fällen von Wechseln in der familiären Wohnsituation auszugehen ist, wurden die Ausgangssituation (bei Eintritt ins System des zivilrechtlichen Kinderschutzes) und die Situation am Schluss des Mandates festgehalten <sup>60</sup>.

Werden die familiären Problemkreise nach Gefährdungslagen gruppiert, so zeigen sich vor allem Familien mit vernachlässigten oder körperlich misshandelten Kindern als «Multiproblem-Familien» mit einem je typischen Muster (Abbildung 6). Die allermeisten Familien, in denen ein Kind *körperlich misshandelt* wird, kämpfen mit der Armutproblematik (80%), die wohl auch in einem Zusammenhang zum hier höchsten Anteil an Migrantenfamilien (57%) steht. Weiter ist meist ein Elternteil in Kontakt mit den strafrechtlichen Behörden (83%). Oft ist in solchen Familien nicht nur das Kind von körperlicher Gewalt betroffen, auch zwischen den Eltern findet nicht selten Gewalt statt (39%). Die Aggressivitätsthematik zieht sich in solchen Familien, die alle zu Beginn der Interventionen noch als Ursprungsfamilie zusammenleben, durch mehrere Ebenen hindurch.

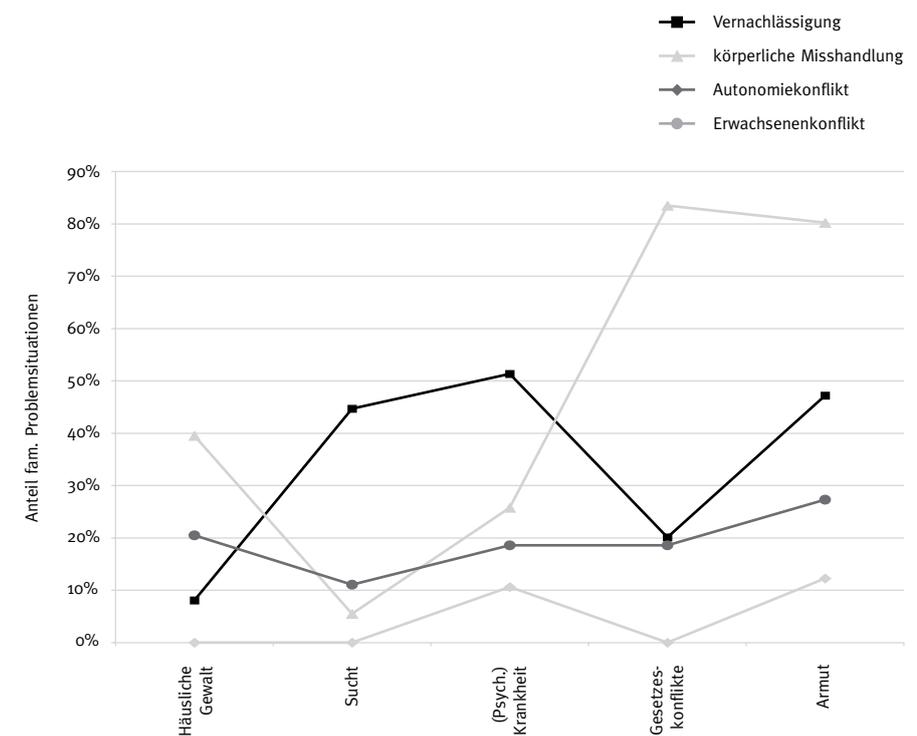
Bei Fällen *vernachlässigter Kinder* treten in je rund der Hälfte der Fälle eine Sucht- (45%) oder psychiatrische Problematik (51%) der Eltern und/oder die Armutproblematik (47%) auf. Vernachlässigung scheint somit weniger ein Problem der absichtlichen Nichtbetreuung als der Überforderung mit den Betreuungsaufgaben zu sein. Bei der Wohnsituation des Kindes zeigt sich keine besondere Häufung: Vernachlässigte Kinder leben zu vergleichbaren Teilen bei beiden Eltern (41%), bei einem Elternteil (27%) oder bereits nicht mehr bei den Eltern (32%).

Anders als die Familie bei körperlich misshandelten oder vernachlässigten Kindern, scheinen Familien, in denen ein *Autonomiekonflikt* auftritt, wenig belastet, liegt doch der Schnitt mit 0,34 Problemsituationen sehr tief. Wenn familiäre Probleme bestehen, sind sie offenbar eher verdeckter Natur. Dass in dieser Kategorie keine

multipel belasteten Familien auftauchen, heisst aber nicht, dass in mehrfach belasteten Familien keine ausgeprägten Autonomiekonflikte auftreten. Es kann vermutet werden, dass bei solchen Familien schon früher eine andere Gefährdungslage zur Hängigkeit bei den Kinderschutts-Institutionen führte und Autonomiekonflikte nur noch in solchen Familien erfasst werden, die bis anhin eben nicht auffällig wurden. Die meisten Autonomiekonflikte (60%) finden in der Konstellation mit Alleinerziehenden ihren Ausgang. Wenn der sich in der Jugend vollziehende Ablösekonflikt von Alleinerziehenden allein getragen werden muss, ist offenbar die Gefahr grösser, dass er sich zu einem Autonomiekonflikt ausweitert.

Für *Erwachsenenkonflikte ums Kind*, die in der Belastung durch familiäre Problemsituationen etwas über den Autonomiekonflikten stehen, ist kein spezifisches Muster an familiären Problemsituationen auszumachen. Ein bisschen plakatativ mag man verleitet sein zu sagen, dass Erwachsenenkonflikte alle treffen können. Für Kinder, die bei Erwachsenenkonflikten ins System kommen, ist bei Eintritt in dasselbe eine örtliche Trennung von einem der beiden Elternteile bereits Tatsache: 71% leben bei einem alleinerziehenden Elternteil.

Abbildung 6: Muster der familiären Problemsituation nach Gefährdungslagen



TCP, Dossiers, gewichtet

<sup>60</sup> Auf diesen Entwicklungsaspekt, der nicht im Fokus dieses Kapitels liegt, wird als Ausblick im Fazit (Abschnitt 2.1.3) vereinzelt hingewiesen.

#### 2.1.2.4 Merkmale des weiteren Umfelds

Nicht nur kindliche Merkmale, Verhaltensauffälligkeiten und familiäre Problemsituationen können eine Gefährdungslage beeinflussen, es ist auch denkbar, dass die regionale Ausgestaltung der gesetzlich mit dem Kinderschutz beauftragten Institutionen oder sprachlich-kulturelle Unterschiede zwischen Deutschschweiz und Romandie einen Einfluss auf den Umgang mit den Gefährdungslagen haben und damit auch auf regionale Unterschiede in der Auftretenshäufigkeit.

Für die Auftretenshäufigkeit der Gefährdungslagen lassen sich keine signifikanten Unterschiede zwischen den Settings mit professionalisierten Behörden in den städtischen Gebieten und den Laienbehörden auf dem Land finden. Auch sprachlich-kulturelle Unterschiede finden sich keine. Dasselbe trifft auf die Häufigkeiten von Verhaltensauffälligkeiten und familiären Problemen in den verschiedenen Regionen zu, sofern hier aufgrund der Gruppengrösse ein statistischer Vergleich möglich war <sup>61</sup>. Allerdings reagieren die Professionellen in den unterschiedlichen Settings nicht im gleichen Alter auf die gefährdeten Kinder: Vernachlässigte und körperlich misshandelte Kinder erhalten in der französischsprachigen Schweiz deutlich jünger eine Massnahme – mit 3 bzw. 5 Jahren statt wie in der Deutschschweiz mit 7 bzw. 15 Jahren. Nicht nur sind die körperlich misshandelten Kinder in der Westschweiz bei Massnahmenerrichtung deutlich jünger, sie sind dies auch in der Stadt. Die Massnahme wird hier bei 7 Jahren errichtet, auf dem Land hingegen mit 15 Jahren. Die Altersunterschiede in den Settings deuten auf unterschiedliche Vorstellungen und Wertigkeiten bei Gefährdungslagen und den Umgang mit ihnen hin, wobei die Richtung der Interpretation des Unterschiedes eher schwer fällt.

#### 2.1.3 Fazit

Kinder, die von den Institutionen des zivilrechtlichen Kinderschutzes betreut werden, sind unterschiedlich häufig von den verschiedenen möglichen Gefährdungslagen betroffen – zumindest, wenn die Wahrnehmung der Professionellen bei Errichtung der Kinderschutzmassnahme als Grundlage der Kategorisierung verwendet wird. Erkenntnisse zu diesen Gefährdungslagen wurden, in Anlehnung an Bronfenbrenner <sup>62</sup>, gegliedert nach kindlichen Eigenschaften, Merkmalen des familiären und Konstellationen des weiteren Umfelds präsentiert. In diesem abschliessenden Abschnitt sollen sie wieder zusammengeführt werden, um die jeweilige Gefährdungslage möglichst ganzheitlich zu betrachten.

<sup>61</sup> Für einen statistischen Vergleich waren nur die Häufigkeiten für Vernachlässigung und Erwachsenenkonflikte in allen vier Regionen ausreichend gross.

<sup>62</sup> Bronfenbrenner 1981.

Formen der *seelischen Misshandlung* reichen offenbar nicht aus, um eine Beistandschaft oder gar einen Obhutsentzug zu erhalten. Sie werden wohl eher als begleitende denn als Massnahmen rechtfertigende Gefährdungslage wahrgenommen. Als Massnahmen auslösendes Ereignis im zivilrechtlichen Kinderschutz sind auch *sexuelle Misshandlungen* ein selteneres Ereignis, als gemeinhin angenommen wird. Die schwerwiegenden Konsequenzen eines falschen Verdachts halten die Professionellen wohl eher zurück, sich explizit über sexuelle Misshandlungen zu äussern, was nicht heisst, dass sie nichts unternähmen, das Kind entsprechend zu schützen.

Etwas häufiger als aufgrund sexueller Misshandlungen werden im zivilrechtlichen Kinderschutz Massnahmen infolge von *Autonomiekonflikten* und körperlichen Misshandlungen errichtet. Für beide Kategorien zeigen sich einige typische Merkmale. Jugendliche mit Autonomiekonflikten entsprechen typischerweise dem in den Medien herumgereichten Bild der Problemjugendlichen: Sie missbrauchen Rauschmittel, sind aggressiv gegenüber Altersgenossen und Familie, gehen «auf Kurve», stehlen mitunter und haben Schwierigkeiten in der Schule. Zuhause muss oft eine alleinerziehende Mutter den Ablösekonflikt austragen. Ansonsten scheinen diese Familien jedoch nicht besonders belastet. Dies aber womöglich nur, weil Kinder stärker belasteter Familien bereits früher aufgrund anderer Gefährdungslagen ins Netz des zivilrechtlichen Kinderschutzes gelangen. Mit den meisten Problemen innerhalb der untersuchten Stichprobe sind hingegen Familien belastet, in welchen Kinder *körperlich misshandelt* werden. Armut und Gesetzeskonflikte sind hier allgegenwärtig. Dass die meisten Eltern einen Migrationshintergrund aufweisen, muss wohl auch in Abhängigkeit zu den genannten familiären Problemsituationen gesehen werden. Vor dem Hintergrund der genannten Probleme haftet den Schlägen und andern körperlichen Übergriffen der Charakter eine Ventilfunktion an – die schwächsten Glieder im Familiensystem müssen für die Hilflosigkeit der Eltern gegenüber den verschiedenen drängenden Problemen bezahlen. Der hohe Problemdruck mag auch verantwortlich dafür sein, dass von den zu Beginn «intakten» Kernfamilien am Ende der Massnahme nur sehr wenige noch in dieser Zusammensetzung bestehen. Die betroffenen Kinder ihrerseits zeigen einen Leistungsabfall in der Schule und fallen auch durch somatische Symptome auf. Dass alle von physischer Gewalt betroffenen Mädchen der Stichprobe einem Migrationshintergrund entstammen, zeigt ein mögliches Präventionspotenzial in der Arbeit mit Geschlechtsstereotypen bei Migrantenfamilien auf.

Noch häufiger als die bisher genannten Misshandlungskategorien finden sich *Vernachlässigungsfälle* im zivilrechtlichen Kinderschutz. Die vernachlässigten Kinder leben zu Beginn des Kontakts mit dem zivilrechtlichen Kinderschutz etwa zu gleichen Teilen bei Alleinerziehenden und Familien mit beiden Elternteilen.

Das Muster familiärer Problemsituationen – Armut, Substanzmissbrauch und psychische Krankheiten der Eltern – deutet auf die Unfähigkeit der Eltern hin, die Betreuungsfunktionen für die Kinder wahrzunehmen. Wie bereits bei der Definition der Gefährdungslage angedeutet, spielt Absichtlichkeit bei Vernachlässigungsfällen eine geringe Rolle. Dass besagte Fälle in ihrer Dringlichkeit tendenziell leicht unterschätzt werden, darauf deutet der höchste Anteil an Verschärfungen von Beistandschaften zu Obhutsentzügen hin. Auch finden die meisten Platzierungen – mit oder ohne Obhutsentzug – bei Vernachlässigungsfällen statt. So leben am Ende der Massnahme auch lediglich noch rund ein Drittel der Kinder (wieder) bei einem oder beiden Eltern. Bei den kindlichen Verhaltensauffälligkeiten fallen die vernachlässigten Kinder nicht durch ein besonderes Muster auf. Dass Aggressivität und Leistungsbeeinträchtigung etwas gehäuft auftreten, dürfte mehr daran liegen, dass es sich um das auffälligste Verhalten bzw. um das Verhalten handelt, dass unter ständiger Beobachtung ist.

Zahlenmässig mit Abstand am bedeutendsten für den zivilrechtlichen Kinderschutz sind die Erwachsenenkonflikte ums Kind. Hierfür lassen sich allerdings keine typischen Eigenschaften beim Kind oder der familiären Situation ausmachen, nicht zuletzt da diese mit Abstand grösste Gruppe hierzu wohl auch zu heterogen ist. Die zahlenmässige Bedeutsamkeit der Gruppe steht vor allem auch damit in Zusammenhang, dass der zivilrechtliche Kinderschutz für Gefährdungen des Kindeswohls im Rahmen eherechtlicher Verfahren zuständig ist.

Die Analyse von Dossiers in vier verschiedenen Regionen der Schweiz erlaubt einen gewissen Einblick in die Situation und die Probleme von Kindern im zivilrechtlichen Kinderschutz und gibt auch Hinweise auf Potenziale für einen verstärkten Schutz gefährdeter Kinder. Es sollte das Anliegen künftiger Forschungsvorhaben sein, noch stärker die Perspektive betroffener Kinder aufzugreifen und damit noch besser Möglichkeiten zum verbesserten Schutz der Kinder aufzuzeigen.

---

## 2.2 Aus der Praxis: Erwachsenenkonflikte ums Kind und andere Gefährdungslagen

von Vreny Schaller-Peter, Sozialarbeiterin FH, Leiterin Kompetenzzentrum Sozialarbeit und Recht der Hochschule Luzern – Soziale Arbeit

*Einige Aspekte fallen im vorangehenden Kapitel zu den Gefährdungslagen ganz besonders auf. Mit 71 Prozent der untersuchten Fälle dominieren die Erwachsenenkonflikte ums Kind. Es dürfte interessieren, was hinter diesen Zahlen steht und welche Erkenntnisse für die Arbeit mit Familien mit massiven Trennungskonflikten zu gewinnen sind. Dass die meisten Obhutsentzüge in den untersuchten Fällen bei Vernachlässigung verfügt wurden, mag in Anbetracht der oft schwer nachweisbaren Spuren etwas erstaunen. In der vorliegenden Studie stellt sich einmal mehr auch die Frage nach Ursache und Wirkung von abweichendem Verhalten im Zusammenhang mit Kindeswohlgefährdungen.*

Um sich dem Begriff der Kindeswohlgefährdung anzunähern und entsprechende Handlungsschritte ableiten zu können, braucht es meines Erachtens zuerst einmal einen Exkurs in die Vielschichtigkeit von familiären Systemen. Das Beziehungsgeflecht innerhalb einer Kernfamilie und in deren Umfeld ist einem steten Wandel unterworfen. Es sind keine statischen Gebilde, welche sich, einmal eingerichtet, immer nach den gleichen Mustern bewegen. Jedes Familiensystem hat zwar seine eigenen Grundmuster, welche sich aber unter verschiedenen Einflüssen immer wieder neu zusammenfügen. Eine ganze Reihe von Ressourcen und Risikofaktoren wirken auf die Familie. So können sozioökonomische, familiäre, persönlichkeitsbedingte und strukturell bedingte Aspekte eine Kindeswohlgefährdung mindern oder verschärfen. Familiensysteme können unter gewissen Bedingungen über längere Zeit grossen Belastungen ausgesetzt sein, ohne dass die Kinder gefährdet sind. Fallen gewisse stabilisierende Faktoren wie zum Beispiel Gesundheit, genügend finanzielle Mittel oder intakte Beziehungen zwischen den Eltern, aber auch zwischen Elternteilen und Kindern und Jugendlichen weg, gerät das System oft unbeobachtet von aussen ins Wanken. Bis das Familiensystem von sich aus Hilfe sucht oder aber es Dritten auffällt, kann die Gefährdung bereits schädigende Wirkung für die Kinder haben. Wir wissen heute auch, dass Kindesmisshandlungen eher selten vorsätzlich, sondern oft aus Überforderung passieren.

Ich gehe auch nach vielen Jahren Erfahrung mit Kindeswohlgefährdungen in jeder Form immer noch davon aus, dass Eltern ihre Kinder grundsätzlich lieben und für sie das Beste wollen. Zwischen der hoffnungsvollen Geburt eines Kindes und dem Moment, wo eine Misshandlung geschieht, müssen also unglaublich

schmerzhafte Ereignisse passiert sein. Familien auf diesem Weg zu begleiten, mit ihnen frühzeitig präventiv zu arbeiten, müsste in unserer Gesellschaft oberste Priorität haben. Wenn wir den massiven Anstieg von zivilrechtlichen Kinderschutzmassnahmen in den letzten Jahren betrachten <sup>63</sup>, kommen wir entweder zum Schluss, dass auf der Ebene der Früherkennung <sup>64</sup> völlig versagt wurde oder aber dass auch für «Bagatellen» Kinderschutzmassnahmen verfügt werden. Meine beruflichen Erfahrungen haben mich gelehrt, dass gemeldete Gefährdungslagen in seltenen Fällen Bagatellen sind. Bleibt also die Vermutung, dass Massnahmen der Früherkennung nicht wirksam sind. Wenn zivilrechtliche Massnahmen frühzeitig eingeleitet werden, können diese im Sinne von Früherkennung von grossem Nutzen für das Kind und die Familie sein.

### 2.2.1 Erwachsenenkonflikte ums Kind

Fachpersonen aus verschiedenen im Feld tätigen Berufsdisziplinen mag es nicht erstaunen, dass in 71% der untersuchten Fälle die Gefährdungslage «Erwachsenenkonflikte ums Kind» vorlag. Nur zu gut wissen sie, dass Konfliktscheidungen von Familien mit Kindern ein ganzes Heer von Spezialistinnen und -Spezialisten beschäftigen und nicht selten relativ hilflos agieren lassen. In der Schweiz werden rund 50% aller Ehen geschieden, jedes Jahr sind ca. 15 000 Kinder neu von einer Scheidung betroffen. Eine der prominentesten Scheidungsforscherinnen ist Judith Wallerstein. Sie hat Scheidungsfamilien prospektiv untersucht und zeichnet ein ausserordentlich düsteres Bild der Perspektiven von Scheidungskindern <sup>65</sup>. Ihre Aussagen, insbesondere jene über die Beziehungsfähigkeit von Scheidungskindern, mögen polarisieren, machen jedoch auf ein Phänomen aufmerksam, welches Fachleute in der hiesigen Realität nur zu gut kennen. Wenn es in einer Familie während und nach der Trennung/Scheidung nur um Sieg oder Niederlage geht, gibt es oft leider nur Verlierer/innen. Damit werden den Kindern wertvolle Chancen genommen, die familiäre Krise als Ressourcenzugewinn mit in ihr Leben zu nehmen. Beziehungsab- oder -unterbrüche, welche für die Kinder nicht nachvollziehbar sind und die sich wiederholen, haben negative Auswirkungen auf die spätere Beziehungsgestaltung dieser Kinder.

Wir können davon ausgehen, dass die Eltern wie in anderen Formen von Kindeswohlgefährdungen auch hier grundsätzlich nur das Beste für ihre Kinder wollen.

Dass es in vielen Fällen nicht gelingt, mag vielfältige Gründe haben. Das Wissen aus der Scheidungsforschung, die vielfältigen Praxiserfahrungen und die hier vorliegende Zahl sind Auftrag und Herausforderung. Und wie generell bei defizitären Entwicklungen und ganz besonders auch im Kinderschutz ist Früherkennung ein zentraler Punkt. Doch wo soll mit Früherkennung angesetzt werden? Familie ist in unserer Gesellschaft nach wie vor Privatsache. Von aussen wird man in der Regel erst dann aufmerksam, wenn Kinder sich auffällig zeigen.

Nach dem ersten Schock über die stetig wachsende Zahl von Scheidungen in der Schweiz und der damit verbundenen Tabuisierung setzte sich in den letzten zehn Jahren eine breitere gesellschaftliche Akzeptanz durch. Aus meiner Sicht wurde in diesem Übergang verpasst, einen realistischen Blick auf die Entwicklung zu werfen und entsprechende Massnahmen im Früherkennungsbereich zu installieren. Auf die zunehmende Zahl von hoch konflikthafter Scheidungen, in die Kinder involviert sind, hat man defizitorientiert reagiert. Das mag folgerichtig sein, denn bereits 1991 haben Amato und Keith <sup>66</sup> in einer Literaturübersicht gezeigt, dass es zwischen Scheidungskindern und Kindern aus vollständigen Familien Unterschiede gibt. Diese Unterschiede zu Lasten der Scheidungskinder beziehen sich auf Schulerfolg, Verhalten, Wohlbefinden und Selbstwert. Früherkennung bedeutet aus meiner Sicht, Familien sowohl in guten als auch in Krisenzeiten zu stützen und zu begleiten. Anerkennen, dass Trennungen und Scheidungen die betreffenden Paare absorbieren und ihnen den Blick auf ihre Kinder verschleiern. Diese Einsicht fordert neue Modelle für die Begleitung von Familien und Kindern in Phasen von Trennung und Scheidung. Daraus sind entsprechend ressourcenorientierte Handlungsschritte abzuleiten. Aus meiner Sicht heisst das beispielsweise, den betroffenen Kindern für diese Phase eine Patin, einen Paten zur Seite zu stellen, die/der für sie da ist, ihre Bedürfnisse kennt und durchsetzen hilft, ihre Lebenswelten schützt und ihnen die notwendige Unterstützung organisiert.

Wo die Konflikte eskalieren und die Eltern keine einvernehmlichen Lösungen finden, greifen aus meiner Sicht zivilrechtliche Massnahmen zu kurz. In der Regel wird mit Beistandschaften nach Art. 308 Abs. 2 ZGB auf diesen Umstand reagiert. Die Praxis zeigt, dass insbesondere bei den Eltern erhöhte Erwartungen an die Mandatsträgerin, den Mandatsträger bestehen, was wiederum dazu führt, dass in vielen Fällen die Eigenverantwortung delegiert wird. Meiner Ansicht nach macht eine zivilrechtliche Massnahme dann Sinn, wenn die Eltern das Ende ihrer Partnerschaft gezielt bearbeiten und die Massnahme lediglich als unterstützendes Mittel für die Neuorganisation der Eltern-Kind-Beziehung dient.

<sup>63</sup> Konferenz der kantonalen Vormundschaftsbehörden 2007.

<sup>64</sup> Unter Früherkennung im Sinne von Primärprävention versteht die Autorin folgende Aspekte: Risiken erkennen und behandeln, bevor eine Schädigung beim Kind eintritt. Darunter fallen alle unterstützenden materiellen und immateriellen Massnahmen für Familien rund um Schwangerschaft, Geburt und Erziehung sowie in der Gestaltung des Familienalltages.

<sup>65</sup> Wallerstein et al. 2002.

<sup>66</sup> Amato und Keith 1991.

### 2.2.2 Vernachlässigungsfälle im zivilrechtlichen Kinderschutz

Auf die definitorischen Schwierigkeiten der Kategorie «Vernachlässigung» wurde im Kapitel 2.1 bereits hingewiesen. «Kinderschutz Schweiz» definiert in der Broschürenreihe «keine Gewalt an Kindern»<sup>67</sup> sechs Kategorien von Misshandlungen, nämlich Vernachlässigung von körperlichen Bedürfnissen, des Bedürfnisses nach Schutz und Sicherheit, nach Verständnis und Bindung, nach Wertschätzung, nach Anregung, Spiel und Leistung sowie nach Selbstverwirklichung. Reiner Frank<sup>68</sup> beschreibt Vernachlässigung als Diskrepanz zwischen den Erwartungen an die normale Entwicklung eines Kindes und Erwartungen an elterliches Verhalten. In der Mannheimer Längsschnittstudie<sup>69</sup> wurden niedergelassene Kinderärzte nach ihrer Einschätzung bezüglich der Häufigkeit von Misshandlungen und Vernachlässigung befragt. Im Vordergrund standen dabei Beschreibungen des Verhaltens der Eltern und ihrer Beziehung zum Kind. Vernachlässigung von Kindern ist also ohne Zweifel beobachtbar. Folgen von Vernachlässigungen zeigen sich selten sofort und unmittelbar. Es muss davon ausgegangen werden, dass die zu Kinderschutzmassnahmen führenden Vernachlässigungsfälle in der Regel eine längere Geschichte hinter sich haben und zum Zeitpunkt der Errichtung der Massnahme bereits negative Folgen für die Kinder eingetreten sind.

In den untersuchten Fällen liegt hinter Vernachlässigung je zur Hälfte eine Sucht- oder eine psychiatrische Problematik der Eltern und/oder die Armutproblematik. Unter diesem Gesichtspunkt erstaunt es nicht, dass gemäss vorliegender Untersuchung am häufigsten mit Obhutsentzug auf Vernachlässigung reagiert wird. Ob dabei die Folgen der Vernachlässigung, sprich die Angst vor lebensbedrohlichen Schäden bei den Kindern der hauptsächliche Grund für die Obhutsentzüge sind oder grundsätzlich das fehlende Vertrauen der Behörden in die elterlichen Fähigkeiten dieser spezifischen Zielgruppe, weiss man nicht. Im Kinderschutz gehen wir vom Grundsatz aus, dass alle Interventionen wenn immer möglich in Kooperation mit den Eltern erfolgen sollen. Die grosse Zahl von Obhutsentzügen als Reaktion auf Vernachlässigungen lässt die Vermutung zu, dass die Kooperation mit sucht- oder psychischkranken Eltern besonders schwierig zu gestalten ist und darum einschneidende Massnahmen wie ein Obhutsentzug getroffen werden müssen.

Bekannt ist die Tatsache, dass sowohl Eltern mit einer Suchtproblematik als auch solche mit psychischen Erkrankungen nicht per se in der Betreuung und

Erziehung ihrer Kinder überfordert sind, dass es aber Phasen gibt, in welchen sie stützende und/oder ersetzende Massnahmen brauchen. Interessant wäre hier, zu wissen, wie lange der Obhutsentzug aufrechterhalten wird und ob auf einen verbesserten Zustand der Eltern mit einer Änderung der Massnahme reagiert wird. Auch hier müssen letztlich die Ursache und die Form der Vernachlässigung die Massnahme bestimmen. Mit gezielter Früherkennung und konsequenter Elternarbeit sollte eine Massnahme abgemildert werden können. Ohne Zweifel, wenn Familien, aus welchen Gründen auch immer, Mehrfachbelastungen ausgesetzt sind, wenn mehrere Risikofaktoren zusammenkommen, dann muss in einem ersten Schritt das Schutzbedürfnis des Kindes befriedigt und seine körperliche, geistige, seelische und soziale Entwicklung gewährleistet werden. Doch wie müsste eine wirksame Früherkennung aussehen, damit die Anzahl der Obhutsentzüge als Reaktion auf Vernachlässigung minimiert werden könnte?

Aus meiner Sicht sind die individuellen Entstehungsgeschichten und die vorliegende Vernachlässigungsform der Ausgangspunkt für eine wirkungsvolle Früherkennung. Wir können nach heutigem Wissensstand davon ausgehen, dass Vernachlässigungen einerseits auf schwerwiegende, chronische Überforderungssituationen mit Mehrfachbelastungen und unzureichenden sozialen, materiellen und psychologischen Ressourcen der Eltern zurückzuführen sind, andererseits aber auch auf fehlende elterliche Kompetenzen bezüglich Wissen und Erfahrung für eine gute Fürsorge der Kinder<sup>70</sup>. Dieses Wissen ist die eigentliche Basis für Massnahmen im Früherkennungsbereich und bedeutet auf der Handlungsebene gezielte Entlastungen mehrfach belasteter Familien, konkret:

- Unterstützung in der Betreuung der Kinder
- Unterstützung in Erziehungsfragen
- Konsequentes Arbeiten an den Primärdefiziten der Familie
- Flexible und den Ressourcen angepasste Massnahmeform
- Schaffen von Stütznetzen für Krisensituationen

Ausgehend vom Prinzip der Subsidiarität plädiere ich hier in erster Linie für Hilfestellungen ohne gesetzliche Massnahme.

Gerade weil Kinder gemäss der vorliegenden Studie nicht übermässig stark abweichendes Verhalten zeigen und dadurch womöglich noch schneller aus dem Blickfeld des Helfer/innen-Netztes geraten, plädiere ich für eine bewusste Differenzierung in der Behandlung der unterschiedlichen Misshandlungsformen, ganz besonders auch im Rahmen der Mandatsführung.

<sup>67</sup> Kinderschutz Schweiz 2002.

<sup>68</sup> Frank 2007.

<sup>69</sup> Laucht und Schmidt 2005.

<sup>70</sup> Kindler 2007.

### 2.2.3 Ursache und Wirkung von Misshandlungen

In der vorliegenden und in weiteren Studien kann kein Kausalzusammenhang zwischen Gefährdungslagen und Verhaltensauffälligkeiten von Kindern und Jugendlichen hergestellt werden. Das gehäufte Zusammengehen von Verhaltensauffälligkeiten und Gefährdungslagen gibt uns jedoch zahlreiche – für Prävention und Behandlung – wichtige Hinweise. Verhaltensauffällige, kranke, behinderte Kinder sind besonders gefährdet, Opfer von Misshandlungen zu werden. Ein Familiensystem ist durch schwierige Schwangerschaften, schwere Geburten und/oder Krankheiten der Kinder besonders gefordert. Kommen zusätzliche Risikofaktoren dazu, ist schnell einmal nicht mehr festzustellen, was zuerst vorlag, die Gefährdungslage oder die Verhaltensauffälligkeiten der Kinder. In der Praxis wäre dieses Wissen jedoch nicht unerheblich, geht es doch darum, eine angepasste Intervention für das betreffende Kind, die betreffende Familie zu finden. Die Handlungsschritte leiten sich meiner Ansicht nach direkt von der Ursache ab. Will man in der Behandlung des ganzen Familiensystems erfolgreich sein, ist die Wahl des richtigen Ausgangspunktes von eminenter Bedeutung. Auch wenn im Rahmen der ganzen Intervention eine systemische Arbeitsweise mit Einbezug aller wesentlichen Faktoren, aller Subsysteme dieser Familie berücksichtigt werden muss, stellt sich die Frage, wo im ersten Schritt sinnvollerweise angesetzt wird. Liegen die Primärursachen in einer Krankheit, einer Behinderung oder einem abweichenden Verhalten des Kindes, kann eine erste diesbezügliche Intervention beim Kind das Familiensystem entlasten und die Gefährdung mindern. Gezielte medizinische oder psychologische Behandlungen können hierfür dienlich sein. Liegt die Primärursache für die Gefährdung auf der Ebene der Eltern, sei dies durch Sucht, psychische Erkrankungen oder multiple Armut, hat der erste Interventionsschritt hier anzusetzen.

Meine Erfahrung zeigt, dass sehr schnell auf der Ebene der Kinder mit Behandlungen angesetzt wird, insbesondere bei elterlichen Konflikten ums Kind. Diese setzen bei Kindern fälschlicherweise eine Defizitorientierung in Gang, die weder gerechtfertigt noch für eine gesunde Entwicklung förderlich ist. Die Behandlung da anzusetzen, wo die Ursache liegt, das mag nach einem etwas gar simplen Rezept klingen, wird aber wegen der Komplexität der Problemstellungen, mangelnder zeitlicher Ressourcen oder aufgrund von Wissensdefiziten oft nicht angewendet. Ein weiterer Grund mag darin liegen, dass die Zusammenarbeitspartner der Helfer/innen meist die Erwachsenen sind und die Prozesse – je nach Kooperationswille und Veränderungsbereitschaft der Eltern – als aufwendig und anstrengend erlebt werden. Das Kind steht im Hintergrund, ist oft an den Gesprächen nicht dabei und gerät schnell einmal aus dem Fokus.

Ein Blick noch auf die Autonomiekonflikte bei Jugendlichen: Hintergrund von Gefährdungsmeldungen bei Autonomiekonflikten von Jugendlichen ist gemäss

Studie am häufigsten abweichendes Verhalten. Sie zeigen unterschiedliche Verhaltensauffälligkeiten wie Aggressivität, Dissozialität und Substanzmissbrauch. Dass bei denjenigen Familien, bei welchen als Gefährdungsgrund Autonomiekonflikte angegeben wurden, keine besonderen Auffälligkeiten in der Familienstruktur festgestellt werden können, erstaunt sehr. Die Vermutung, dass Familien mit multiplen Problemstellungen bereits früher wegen einer anderen Gefährdungslage gemeldet wurden, trifft wohl zu. Denn erlebte Gewalt in der Familie, in welcher Form auch immer, kann einen Ablösungsprozess erschweren und letztendlich eskalieren lassen. Für eine erfolgreiche Intervention müsste auch hier die Ursache mindestens ansatzweise bekannt sein. Das problematische Verhalten von Jugendlichen mit Platzierungen und/oder jugendstrafrechtlichen Massnahmen verändern zu wollen, ist die eine Seite, die andere ist die sensible Suche nach der Motivation, nach der Bereitschaft zur Veränderung. Und dieser Weg wiederum führt oft an die Ursachen für das dissoziale Verhalten und wird damit wieder zur Sache des ganzen Familiensystems.

### 3 Akteure: Professionelle

#### 3.1 Kinderschutzmassnahmen und beteiligte Professionelle

Andreas Jud

*In ihrer Entwicklung gefährdeten Kindern und ihren Familien wird unterschiedliche professionelle Unterstützung angeboten. Erhalten die Kinder eine Massnahme im Rahmen des zivilrechtlichen Kinderschutzes, so zeigen die Angaben aus Dossiers von Vormundschaftsbehörden und Sozialdiensten, dass über die Dauer eines Falles durchschnittlich 15 Personen professionell mit dem Kind oder dessen nahen Umfeld beschäftigt sind. Dabei steigt die Anzahl Beteiligter mit wachsenden Problemen von Familie und Umfeld sowie mit zunehmender Restriktivität der zivilrechtlichen Intervention. Auch die untersuchten Regionen weisen deutliche Unterschiede in der Anzahl professioneller Akteure auf. Als ursächlich für die Zunahme der Professionellen mit der Restriktivität der Massnahme kann neben dem höheren Aufwand auch ein höherer Rechtfertigungsdruck angenommen werden. In den unterschiedlichen Regionen sind es vor allem städtische Gebiete und stärker zentralisierte Strukturen, die zu mehr Professionellen führen. Schliesslich wird unter anderem die Gruppe der Mandatsführenden vertieft betrachtet. Hier zeigt sich, dass Kinder im Laufe der zivilrechtlichen Massnahme häufig einen oder auch mehrere Betreuungswechsel in der Mandatsführung erleben.*

Soll ein gefährdetes oder misshandeltes Kind professionelle Hilfe erhalten, ist eine der unmittelbarsten Fragen: Wo erhalte ich welche Hilfe? Diese Frage dient als Einstieg zur Betrachtung von Umfang, Art und Funktion der Beteiligung Professioneller im Umfeld zivilrechtlicher Kinderschutzfälle. Die entsprechenden Da-

ten sind der Analyse der Dossiers von 164 Kinderschuttfällen in vier verschiedenen Gebieten der Schweiz entnommen <sup>71</sup>.

Als beteiligte Professionelle werden Personen bezeichnet, die auf irgendeine Weise von Berufes oder Amtes wegen mit einem der betroffenen Kinder und/oder dessen Familie zu tun haben. Zur Beantwortung der eingangs gestellten Frage werden im folgenden Kapitel verschiedene Faktoren wie Probleme im Umfeld des Kindes oder Art und Dauer der Kinderschutzmassnahme beleuchtet, in Abhängigkeit von denen sich Art und Umfang der Beteiligung Professioneller ändern. Von den verschiedenen möglichen Funktionen Professioneller im Rahmen zivilrechtlicher Kinderschutzmassnahmen wird anschliessend gesondert auf die Mandatsträgerinnen und Mandatsträger sowie Rechtsanwältinnen und Rechtsanwälte eingegangen. Mit der Errichtung einer zivilrechtlichen Kinderschutzmassnahme und der Übertragung des Mandates auf eine bestimmte Person stehen die Mandatsführenden im Zentrum der Durchführung der Massnahme. Rechtsanwältinnen und Rechtsanwälte können ihrerseits als Vertreter Betroffener deren Interessen massgeblich beeinflussen. Andere Professionelle müssen entsprechend ihre Handlungen noch besser rechtlich absichern. Für beide Gruppen wird geschaut, wie häufig sie auftreten, wie sie sich auf den Fall und weitere beteiligte Professionelle auswirken.

Mit der Betrachtung von Einflussfaktoren auf die Beteiligung Professioneller im Umfeld des zivilrechtlichen Kinderschutzes ist immer auch die Frage nach deren Nutzen verbunden. Denn wo verschiedenste Professionellengruppen mit unterschiedlichen Aspekten einer Problemkonstellation beschäftigt sind, stellt sich unweigerlich die Frage, wie diese Professionellen im Sinne der Sache zusammenarbeiten: Ist es ein koordiniertes Miteinander, ein betriebsames Nebeneinander oder gar ein Durcheinander? In einem Fazit zu den präsentierten Resultaten soll eine erste Annäherung an die Nutzenfrage versucht werden.

### 3.1.1 Häufigkeit von Professionellen und Professionellengruppen

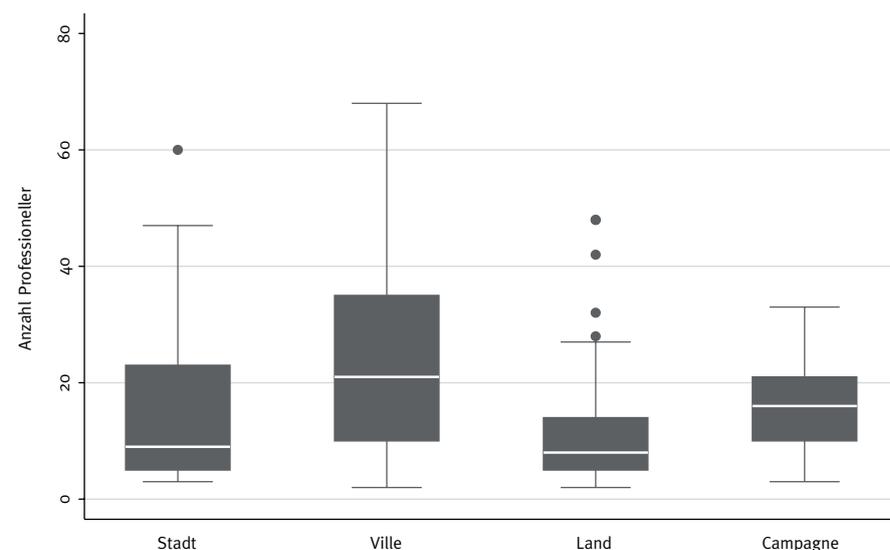
In 164 Kinderschuttfällen aus vier verschiedenen Kantonen und Kantonsteilen der Schweiz wurden insgesamt 3089 Professionelle erfasst. Allerdings ist damit nicht festgehalten, ob einige Personen in mehreren Fällen aufgetaucht sind, was gerade auf Behördemitglieder, aber auch auf andere Professionelle durchaus zutreffen dürfte. Die 3089 Professionellen insgesamt entsprechen einem gewichteten Median von 15 Professionellen pro Fall, wobei im Minimum 2 Professionelle – Behördenmitglied und Mandatsträger –, im Maximum gar 68 Professionelle aus verschiedenen Sparten mit unterschiedlichen Funktionen beteiligt waren. Von

den Extremen einmal abgesehen, bewegen sich 50% der Fälle zwischen 6 und 26 Professionellen. Die erfassten Professionellen sind zu fast gleich grossen Teilen weiblichen (1318 Personen) und männlichen Geschlechts (1336 Personen). Es kann wohl davon ausgegangen werden, dass sich die 435 Professionellen, deren Geschlecht nicht erfasst werden konnte, weil zum Beispiel nur ein Nachname bekannt war, zu vergleichbaren Anteilen auf die beiden Geschlechter verteilen.

#### 3.1.1.1 Professionelle in vier verschiedenen Regionen der Schweiz

Die Auswahl der vier Regionen oder Settings mit unterschiedlicher institutioneller Ausgestaltung des zivilrechtlichen Kinderschutzes erfolgte nach zwei Dimensionen: Im deutsch- und französischsprachigen Teil der Schweiz wurden je ein städtisches und ein ländliches Gebiet ausgewählt. Sowohl für die Dimension «Sprache» als auch für die Dimension «Stadt versus Land» sind signifikante Unterschiede in der Anzahl involvierter Professioneller auszumachen. So weisen die französischsprachigen Gebiete mit einem Median von 21 Professionellen pro Fall eine signifikant ( $p < 0.01$ ) höhere Anzahl Beteiligter auf als die Regionen der Deutschschweiz mit einem Median von 9 Professionellen pro Fall. Ebenso sind in den beiden Städten mit einem Median von 18 Professionellen pro Fall signifikant mehr Personen beteiligt als in den ländlichen Gebieten mit 11 Professionellen im Median ( $p < 0.001$ ). Die Städte weisen zudem die höhere Streuung als die ländlichen Regionen auf, das heisst, die einzelnen Fälle unterscheiden sich hinsichtlich der Anzahl beteiligter Professioneller in der Stadt deutlicher als auf dem Land. Werden die besprochenen Unterschiede auf Ebene der einzelnen Settings betrachtet, so ist nicht zuletzt der hohe Median von 21 Professionellen in der Westschweizer Stadt («Ville»), von dem alle anderen Settings signifikant ( $p < 0.05$ ) nach unten abweichen, für die beschriebenen Effekte ausschlaggebend (vgl. Abbildung 7).

<sup>71</sup> Vgl. Anhang A.1.1

**Abbildung 7:** Verteilungskennwerte für die Anzahl beteiligter Professioneller in den vier verschiedenen Settings

TCP, Dossiers, gewichtet

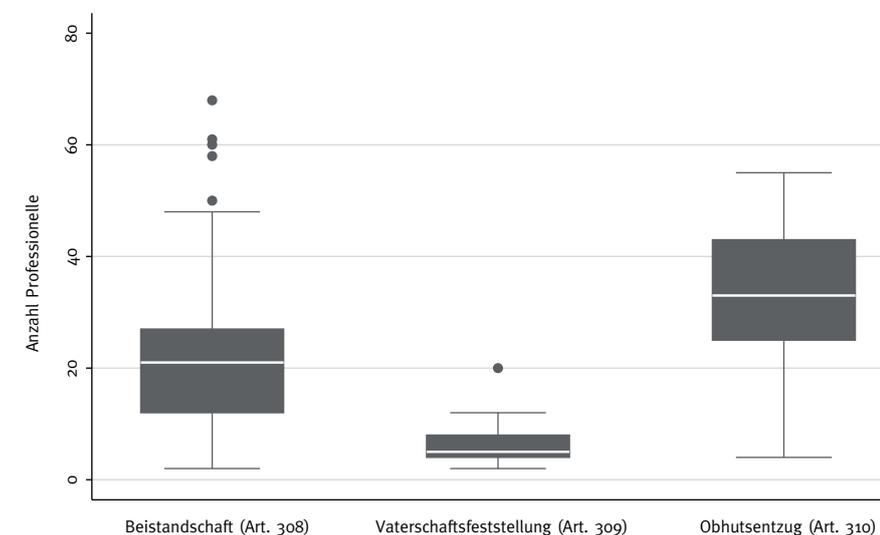
### 3.1.1.2 Beteiligung Professioneller bei unterschiedlicher Restriktivität der Massnahme

Die nach Restriktivität abgestuften Massnahmen des zivilrechtlichen Kinderschutzes stellen unterschiedliche Anforderungen an die beteiligten Professionellen, welche sich auch in unterschiedlichen Zahlen beteiligter Professioneller widerspiegeln sollten.

Anhand des vorliegenden Datensatzes sind, entsprechend der Vermutung, deutliche Unterschiede zwischen den drei untersuchten Kinderschutzmassnahmen auszumachen ( $p < 0.001$ ). Der Obhutsentzug als restriktivste Intervention bringt mit einem Median von 33 Akteuren klar am meisten Professionelle mit sich (vgl. Abbildung 8). Der Median beteiligter Professioneller bei den Beistandschaften liegt mit 21 Akteuren schon deutlich tiefer. Die Vaterschaftsfeststellungen nach Art. 309 ZGB, deren Auftrag eng umgrenzt ist, bringen mit einem Median von 5 Professionellen den geringsten Anteil an beruflichen Akteuren mit sich.

Mit zunehmender Restriktivität des Artikels ist aber auch eine längere Dauer der Massnahme verbunden. Vaterschaftsfeststellungen sind nicht nur im Auftrag, sondern auch in ihrer Dauer begrenzt. Sie dauern im Median 1,2 Jahre. Der Median bei den Beistandschaften liegt bei 3,1 Jahren und damit wie derjenige der Vaterschaftsfeststellungen signifikant tiefer als der Median von 5,3 Jahren bei Obhutsentzügen. Ein Teil des Unterschiedes in der Anzahl der Professionellen ist somit sicherlich in der unterschiedlichen Dauer der Massnahmen begründet.

Die Grösse der Differenz lässt allerdings vermuten, dass neben der Dauer auch die Aufgaben, die mit einer Massnahme verbunden sind, zum Unterschied beitragen.

**Abbildung 8:** Anzahl Professioneller nach untersuchten Artikeln des ZGB

TCP, Dossiers, gewichtet

### 3.1.2 Professioneller Hintergrund

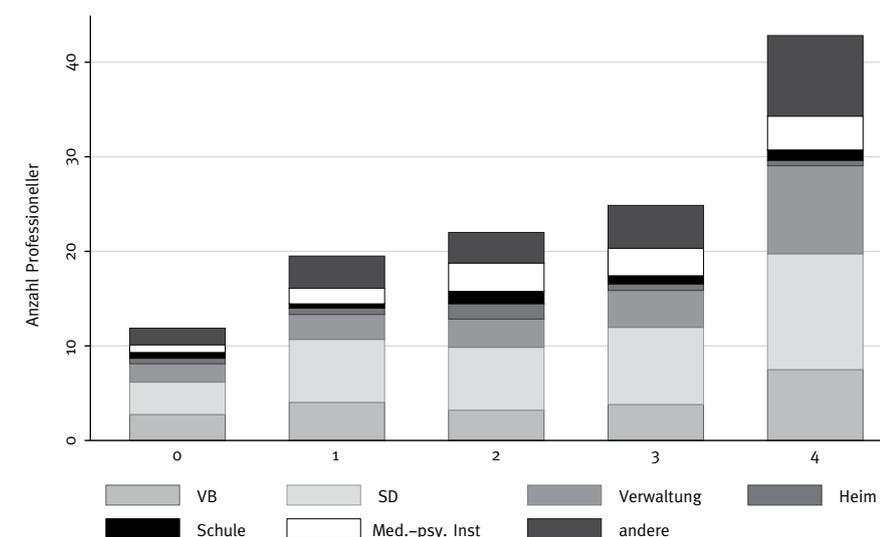
Die an einem Kinderschutzelfall professionell Beteiligten setzen sich aus Personen in unterschiedlichen Institutionen mit unterschiedlichen Funktionen und beruflichen Hintergründen zusammen. Da Ausbildungshintergründe der Professionellen in den untersuchten Dossiers nur gelegentlich erfassbar waren, müssen der Typus oder die Funktion der Professionellen vor allem aufgrund ihrer Zugehörigkeit zur jeweiligen Institution analysiert werden. Die in den Dossiers erfassten Akteure errichten Massnahmen als Mitglieder von Behörden und Gerichten, unterrichten in Schulen oder übernehmen Betreuungsfunktionen in Sozialdiensten, allgemeinen und spezialisierten Beratungsstellen, in Heimen, in medizinischen Kliniken, kinder- und jugendpsychiatrischen Diensten sowie freien medizinischen und psychologischen Praxen. Weitere an Kinderschutzelfällen beteiligte Professionelle finden sich bei der Polizei, auf verschiedenen Verwaltungsstellen, in privaten sozialen Einrichtungen und Stiftungen oder als Rechtsanwältinnen und Rechtsanwälte. Dass bei der Sichtung der Kinderschuttdossiers von Sozialdiensten – Amtsvormundschaften, Jugendsekretariaten, allgemeinen oder spezialisierten Sozi-

aldiensten – und Vormundschaftsbehörden die Professionellen der jeweiligen Institutionen mit 931 Beteiligten (Sozialdienste) bzw. mit 551 Beteiligten (Vormundschaftsbehörden) die grössten Gruppen stellen, verwundert nicht weiter. Auf den weiteren Plätzen folgen 355 Professionelle aus andern Verwaltungs- und gerichtlichen Behörden, 342 Professionelle aus medizinischen und/oder psychologischen Einrichtungen, 215 Rechtsanwälte, 201 Professionelle in stationären Institutionen und 181 aus diversen Schulen. Einige weitere Institutionen, wie die Polizei oder private soziale Einrichtungen, welche in geringerem Umfang Professionelle in den erfassten Kinderschuttfällen stellten, wurden zu einer Restgruppe von insgesamt 313 Professionellen zusammengefasst. Wie stark gewisse Professionellengruppen beigezogen werden, sollte nicht zuletzt von den Problemen abhängen, von denen das Kind und dessen Familiensystem betroffen sind. Auch ist davon auszugehen, dass bei mehreren Problemen im familiären Umfeld tendenziell mehr Professionelle involviert sind.

In der Regel sind die beschriebenen Professionellengruppen auf bestimmte Problemsituationen spezialisiert, zum Beispiel auf medizinische oder psychologische Probleme, auf die Armut- oder Gewaltproblematik. In Kinderschuttfällen tauchen nun oft mehrere Problemsituationen in unterschiedlichen Kombinationen auf. Die vielen möglichen Kombinationen erschweren eine statistische Auswertung, zumal die Gesamtzahl der untersuchten Fälle nicht besonders hoch ist und damit Subgruppen schnell sehr klein werden. Einen interessanten und statistisch unproblematischen Vergleich bietet jedoch die Analyse der Anzahl beteiligter Professioneller und Professionellengruppen für Kinderschuttfälle, in denen Kind und Familie durch wenig Probleme belastet sind gegenüber Kindern aus Multiproblemfamilien. Mit zunehmender Zahl der familiären Problemsituationen steigt erwartungsgemäss auch die Zahl der involvierten Professionellen (vgl. Abbildung 9). Sind neben der eigentlichen Gefährdungslage keine weiteren Probleme ersichtlich (bzw. erfasst), beschäftigen sich im Durchschnitt 12 Professionelle mit dem Fall. Bis zu drei Problemkreisen steigt die Anzahl involvierter Akteure (25 Professionelle) noch eher moderat an, um sich dann von drei auf vier und mehr Problemkreise mit nun 43 Professionellen annähernd zu verdoppeln. Die Gruppen, die entscheidend zu diesem grossen Zuwachs beitragen, sind die Professionellen in Vormundschaftsbehörden und Sozialdiensten sowie die «Restgruppe». Die Anzahl der in diesen Gruppen erfassten Professionellen nimmt gegenüber drei Problemsituationen signifikant zu. Dies könnte dahingehend interpretiert werden, dass ab einer kritischen Grenze von vier Problemkreisen im familiären Umfeld diverse hoch spezialisierte Dienste und Einrichtungen von verschiedensten Seiten ins Spiel kommen und den Koordinationsaufwand bei Sozialdiensten und Vormundschaftsbehörden in die Höhe schnellen lassen. Die Reibungsflächen zwischen den Professionellen werden grösser und entsprechend

könnte es zu einem schnelleren Wechsel von Betreuungspersonen kommen, der allerdings mit Ausnahme der Mandatsführenden <sup>72</sup> kaum nachzuweisen ist, da selten ersichtlich ist, wann eine Betreuungsperson aufhört und die nächste in derselben Funktion beginnt. Potenzial zur Nutzung von Synergien scheint hier dennoch vorhanden zu sein.

**Abbildung 9:** Anzahl Professioneller in verschiedenen Organisationen, geordnet nach der Anzahl Probleme im familiären Umfeld



TCP, Dossiers, gewichtet

Die unterschiedliche institutionelle Gliederung der vier Settings widerspiegelt sich in den Anteilen, die Professionelle in Sozialdiensten und Vormundschaftsbehörden ausmachen (vgl. Tabelle 1). In den Städten, welche über eine vollberufliche Vormundschaftsbehörde verfügen, arbeiten je 17% der Professionellen auf der Vormundschaftsbehörde, 30% bzw. 32% auf den Sozialdiensten, wobei daran erinnert sei, dass die Westschweizer Stadt insgesamt über mehr Professionelle verfügt. Mit 35% den höchsten Anteil an Professionellen in Sozialdiensten weist die ländliche Region in der Romandie auf, die über einen zentral organisierten kantonalen Sozialdienst verfügt, der sowohl für die Abklärung als auch für die Durchführung zivilrechtlicher Kinderschutzmassnahmen zuständig ist. Gegenüber

<sup>72</sup> Vgl. 3.1.3.1

der offenbar starken Stellung des kantonalen Sozialdienstes machen die Professionellen in den Vormundschaftsbehörden hier nur einen Anteil von 13% aus <sup>73</sup>. Deutlich aus dem Rahmen fällt das ländliche Setting in der Deutschschweiz. Die Professionellen in den Vormundschaftsbehörden nehmen hier mit 28% gegenüber den Professionellen in den Sozialdiensten mit 21% eine grössere Bedeutung ein. Dies dürfte auf die starke Stellung der Sozialvorsteher und der Vormundschaftssekretäre in dieser Region zurückzuführen sein.

Neben den unterschiedlichen Anteilen an Professionellen in Sozialdiensten und Vormundschaftsbehörden unterscheiden sich auch die Anteile Professioneller in Heimen und Schulen signifikant zwischen den Regionen, auf deren Interpretation hier aber nicht eingegangen wird. Die Anteile der restlichen Professionellengruppen unterscheiden sich mit Ausnahme des erhöhten Anteils an Verwaltungs- und justiziellen Einrichtungen in «Ville» nicht signifikant voneinander.

**Tabelle 1:** Prozentuale Anteile der Professionellengruppen in den unterschiedlichen Settings

	Stadt	Ville	Land	Campagne
<b>Sozialdienste</b>	30%	32%	21%	35%
<b>Vormundschaftsbehörden</b>	17%	17%	28%	13%
<b>Verwaltung und juristische Institutionen</b>	7%	18%	5%	11%
<b>Heime</b>	9%	3%	14%	4%
<b>Schulen</b>	10%	2%	10%	5%
<b>Med.-psych. Institutionen</b>	12%	11%	9%	11%
<b>Weitere Institutionen</b>	15%	18%	14%	21%

<sup>73</sup> Ein Stück weit mag auch die Tatsache, dass in «Campagne» keine Vormundschaftsbehörden-Dossiers erhoben wurden, zum geringeren Anteil an Professionellen in den Vormundschaftsbehörden beigetragen haben.

### 3.1.3 Spezielle Funktionen Professioneller

Unter den vielen möglichen Funktionen, die ein Professioneller in einem Kindes-schutzfall ausfüllen kann, werden hier mit Mandatsführenden und Rechtsanwälten lediglich zwei herausgegriffen.

Von den Vormundschaftsbehörden mit der Führung der zivilrechtlichen Kindes-schutzmassnahme beauftragt, übernehmen Mandatsträgerinnen und Mandatsträger in Bezug auf die Massnahme formal die wichtigste Rolle ein. Entsprechend wird ihnen auch hier ausreichend Platz eingeräumt. Rechtsvertreterinnen und Rechtsvertreter nehmen formal eine klar geringere Bedeutung ein als die Mandatsführenden. Sie sind aber vor allem dadurch interessant, dass sie den Interessen von Kindesschutzmassnahmen Betroffener besser zur Geltung verhelfen sollen.

#### 3.1.3.1 Mandatsträgerinnen und Mandatsträger

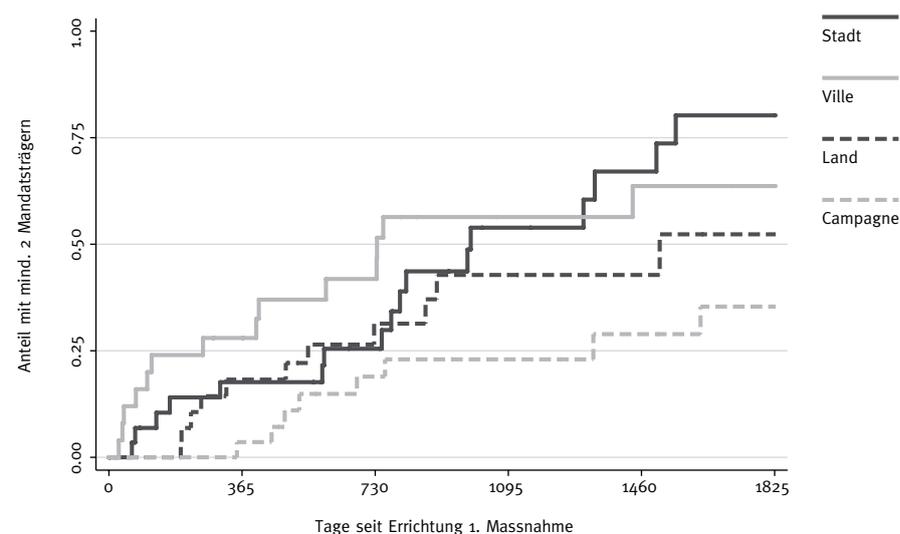
Von den 3089 beteiligten Professionellen in 164 Fällen mit zivilrechtlichen Kindesschutzmassnahmen sind 248 in der Mandatsführung eingesetzt. Diese Beiständinnen und Beistände arbeiten in aller Regel auf polyvalenten Sozialdiensten oder Sozialdiensten, die ausschliesslich Kindes- und/oder Erwachsenenschutzmassnahmen führen. Lediglich fünf von ihnen können korrekterweise nicht als Professionelle im Bereich des Kindeschutzes bezeichnet werden, da sie als private Mandatsträger das Mandat nicht im Rahmen ihrer Anstellung oder ihres Amtes wahrnehmen. Bei den professionellen Mandatsträgern widerspiegelt sich ihre Professionalität auch im Ausbildungshintergrund: Von den 60%, bei denen die Ausbildung ersichtlich wird, haben lediglich 2% keinen nahe liegenden Hintergrund. 46% hingegen haben eine Ausbildung in Berufsfeldern der Sozialen Arbeit, 12% ein Jura-Studium absolviert. Allerdings besteht die Möglichkeit, dass die Unkenntnis des Berufsstands – die mit 40% der Mandatsführenden einen eher hohen Anteil betrifft – bei einigen Mandatsträgerinnen und Mandatsträgern systematisch mit der Ausbildung verknüpft ist, derart, dass bei Personen ohne der Funktion entsprechende Ausbildung die Ausbildung in den Dokumenten weniger ersichtlich wird.

Kinder mit Beistandschaften und Obhutsentzügen erfahren während der Dauer der Massnahme häufig einen Wechsel in der Mandatsführung. Nach fünf Jahren sind es bereits 56%, die einen oder mehrere Betreuungswechsel miterlebten, wobei ein Kind über die gesamte Dauer der Massnahme gar sechs Betreuungswechsel erlebte, also sieben Mandatsträgerinnen und Mandatsträger hatte. Obschon der Obhutsentzug die restriktivere Massnahme ist als eine «reine» Beistandschaft und auch länger dauert als diese, gibt es keine signifikanten Unterschiede in der Anzahl eingesetzter Mandatsträger. Auch innerhalb der Aufgaben einer Beistandschaft lassen sich bei Vermittlungen in Erwachsenenkonflikten ums Kind

nicht häufiger Wechsel als bei andern Aufgaben erkennen. Für Mandatsführende lassen sich allerdings regionale Unterschiede bei der Dauer ihres Einsatzes ausmachen. Sieht man von den Beistandschaften mit Vaterschaftsfeststellungen ab, welche in der Regel mit Feststellung der Vaterschaft innerhalb der ersten zwei Lebensjahre des Kindes beendet sind, so dauert der Einsatz des ersten Mandatsträgers in «Campagne» in der Regel deutlich länger als in den übrigen Regionen, wobei die Mandatsführung vor allem in «Ville» rasch wechselt (vgl. Abbildung 10). So betreut hier nach etwas mehr als zwei Jahren bereits in zwei Drittel der Fälle nicht mehr dieselbe Person das Mandat wie zu Beginn. Eine Erklärung für die längere Einsatzdauer der Mandatsführenden in «Campagne» kann in der Bedeutung des dortigen kantonalen Sozialdienstes für Professionelle im Bereich der Sozialen Arbeit vermutet werden: Als Arbeitgeber in diesem Bereich hält er quasi ein Monopol.

Weitere Ergebnisse zur Gruppe der Mandatsführenden, zu ihren unterschiedlichen Kontakten im Verlauf der Massnahme, werden in Kapitel 5 dargestellt und diskutiert.

Abbildung 10: Falldauer und Amtsdauer, gegliedert nach Setting



TCP, Dossiers, Art. 308, 310

### 3.1.3.2 Rechtsvertreterinnen und Rechtsvertreter

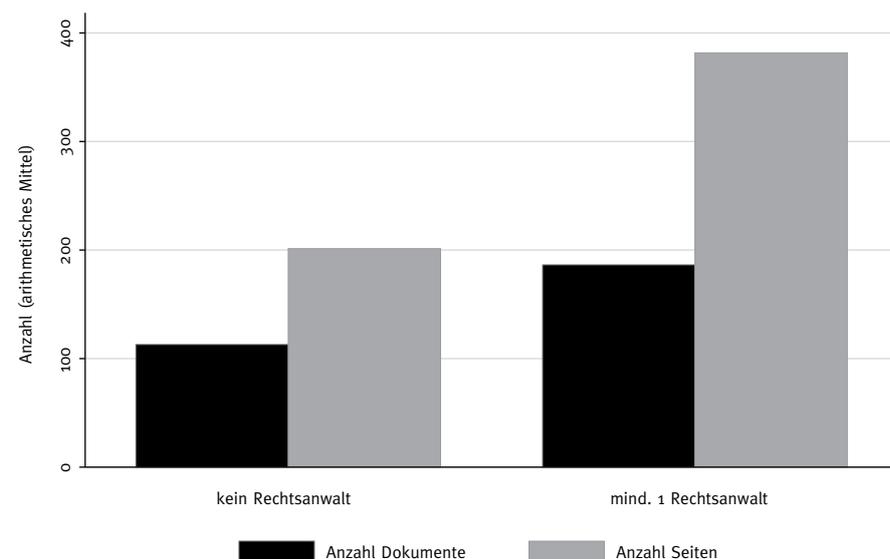
Obschon sie nicht eigentlich im Zentrum der zivilrechtlichen Kindesschutzmassnahme stehen, sind Rechtsanwältinnen und Rechtsanwälte mit einer Gesamtzahl von 215 beteiligten Akteuren gut vertreten. Sie tauchen damit zum Beispiel häufiger in den Dossiers auf als etwa Lehrerinnen und Lehrer oder Professionelle in Heimen. Von den 215 Rechtsanwälten vertreten aber lediglich 15 das betroffene Kind und 10 Rechtsanwälte vertreten beide Eltern. Das Gros der Rechtsvertreter steht somit entweder auf Seiten der Mutter (106 Beteiligte) oder auf Seiten des Vaters (94 Beteiligte). Dass Rechtsanwälte vorwiegend als Interessenvertreter eines Elternteils auftreten, lässt vermuten, dass sie oft in Eherechtsverfahren verwickelt sind und entsprechend nicht bei allen Interventionen im Kindesschutz gleich viele davon beteiligt sind. Während bei Vaterschaftsfeststellungen nur in jedem zweiten Fall ein Rechtsvertreter involviert ist (0,6 pro Fall), sind es bei Obhutsentzügen bereits doppelt so viele (1,2 pro Fall) und bei Beistandschaften nochmals doppelt so viele (2,4 pro Fall). Dies erstaunt wenig, fallen doch unter letztgenannte Kategorie auch die so genannten «Besuchsrechtsbeistandschaften» nach Art. 308 Abs. 2 ZGB, die besonders häufig während oder im Anschluss an eherechtliche Verfahren (Eheschutz, Ehescheidung) angeordnet werden, wo viele Rechtsanwälte zu erwarten sind. Werden nun, sortiert nach Gefährdungslagen, die Fälle herausgegriffen, in welchen eine Beistandschaft aufgrund von Elternkonflikten errichtet wurde, so zeigt sich denn auch ein sehr deutlicher Unterschied ( $p < 0.001$ ) zwischen diesen Fällen mit einem Mittelwert von 2,9 Rechtsanwälten pro Fall und allen andern Fällen mit 0,9 Rechtsanwälten pro Fall. Wie vermutet, sind die meisten Rechtsanwälte also infolge von Eherechtsverfahren in Kindesschutzfälle involviert.

Die Häufigkeit von Rechtsanwälten differiert aber nicht nur zwischen den Arten von Interventionen, sondern auch zwischen den Settings bzw. Sprachregionen. In der französischsprachigen Schweiz ist der Schnitt mit über zwei Rechtsanwälten pro Fall mehr als doppelt so hoch wie in der Deutschschweiz, die einen Schnitt von unter einem Rechtsanwalt pro Fall aufweist ( $p < 0.01$ ). Zwar mag dazu beitragen, dass in «Ville» die Vormundschaftsbehörde einen Gerichtsstatus innehat und die Betroffenen sich dadurch schneller genötigt fühlen, einen Rechtsanwalt beizuziehen. Dies erklärt jedoch nicht den fast so hohen Schnitt an Rechtsanwälten in «Campagne».

Dass Rechtsvertreter insgesamt derart gut vertreten sind, mag auch daran liegen, dass ihr Handeln möglicherweise am konsequentesten verschriftlicht ist. Die Affinität zum geschriebenen Wort widerspiegelt sich auch in der Tatsache, dass, sobald Rechtsanwälte in einen Kindesschutzfall involviert sind, der Aufwand der Vormundschaftsbehörden und Sozialdienste gemessen an der Anzahl der von ihnen verfassten Dokumente zunimmt. Sieht man von den Vaterschafts-

feststellungen mit wenigen Rechtsanwälten und eng umgrenztem Aufgabenprofil ab, so steigt der Aufwand von durchschnittlich 84 Dokumenten bei Fällen ohne Beteiligung eines Rechtsanwalts auf 162 Dokumente, wenn ein oder mehrere Rechtsanwälte beteiligt sind, fast um das Doppelte an ( $p < 0.01$ ), ohne dass die Fälle dabei signifikant länger dauern (vgl. Abbildung 11).

**Abbildung 11:** Durchschnittliche Anzahl Dokumente und Seiten für Beistandschaften und Obhutsentzüge mit und ohne Beteiligung eines oder mehrerer Rechtsanwälte



TCP, Dossiers Art. 308, 310, gewichtet

### 3.1.4 Fazit

Die Beteiligung Professioneller in Fällen des zivilrechtlichen Kindesschutzes wurde vorwiegend anhand ihrer Häufigkeit insgesamt und verteilt auf ihre Mitgliedschaft in Organisationen betrachtet, wobei das Hauptaugenmerk den Unterschieden in den verschiedenen Regionen, den unterschiedlichen Interventionen und dem professionellen Hintergrund galt. Daneben wurden zwei Gruppen gesondert herausgegriffen und nach ihrer Funktion betrachtet. Nachfolgend werden nochmals die wichtigsten Befunde der einzelnen Abschnitte aufgegriffen und diskutiert.

Zahlen zu Professionellen in den verschiedenen Settings legen nahe, dass eine unterschiedliche Ausgestaltung des institutionellen Kindesschutzes unterschiedliche Zahlen an Professionellen nach sich zieht. Die stärker zentralisierten Settings in der französischsprachigen Schweiz weisen dabei klar mehr Professionelle auf als die Deutschschweizer Settings. Auch weisen die Städte gegenüber

den ländlichen Gebieten mehr Professionelle auf. Dies könnte nicht zuletzt an einer höheren Dichte an spezialisierten Diensten liegen, werden doch in der Regel vorhandene Angebote auch genutzt <sup>74</sup>.

Bei den unterschiedlichen Interventionsmöglichkeiten des zivilrechtlichen Kindesschutzes zeigt sich eine erwartete höhere Anzahl Professioneller mit steigender Restriktivität der Massnahme. Diese Zunahme an Professionellen kann dabei kaum allein auf die längere Dauer restriktiverer Massnahmen zurückgeführt werden. Vielleicht mag auch der höhere Rechtfertigungsdruck restriktiverer Interventionen zu einem höheren Bedürfnis nach Absicherung und damit zu einem vermehrten Beizug weiterer Professioneller führen. Mit der erhöhten Anzahl Professioneller bei Obhutsentzügen im Vergleich zu Beistandschaften steigt die Notwendigkeit der Kontakte der Mandatsträger mit den übrigen Professionellen. Mit der Einschränkung der elterlichen Rechte geht allerdings auch eine Einschränkung der Kontakte von Mandatsträger zu Eltern einher, was wohl auch damit zusammenhängt, dass die Mandatsträger für ihr Handeln im Rahmen von Beistandschaften noch klarer auf das Einverständnis der betroffenen Eltern angewiesen sind als bei Obhutsentzügen.

Eine Analyse des Ausbildungshintergrunds war, da in den Dossiers nur lückenhaft erfasst, nicht sinnvoll. Klar war hingegen zumeist die Zuordnung der involvierten Professionellen zu ihrer Institution, wodurch ein Stück weit auch ihre Funktion im Rahmen einer zivilrechtlichen Kindesschutzmassnahme gegeben ist. Dass bei Erhebungen von Sozialdienst- und Vormundschaftsbehördendossiers die jeweiligen Akteure mit 931 bzw. 551 Professionellen die grössten Gruppen an im Dossier erfassten Professionellen ausmachen, ist nahe liegend. Mit 355 von insgesamt 3089 Professionellen ist auch der Anteil an Professionellen in juristischen Institutionen und Verwaltungseinrichtungen gross. Leistungen, die im Rahmen einer Kindesschutzmassnahme erbracht werden, müssen nicht selten durch eine kommunale, kantonale oder gar nationale Verwaltungseinheit bestätigt, vermittelt oder überprüft werden und können bei juristischen Instanzen angefochten werden. Weiter ist bemerkenswert, dass sich mit 313 Personen viele unterschiedliche Akteure im Umfeld von Kindesschutzmassnahmen bewegen, die auf Ebene der Organisationen weder den Institutionen des zivilrechtlichen Kindesschutzes noch Verwaltungseinrichtungen, juristischen, medizinisch-psychologischen, pädagogischen oder sozialpädagogischen Institutionen zuzuordnen sind. Hierzu gehören zum Beispiel private soziale Stiftungen, nationale oder gar internationale Fachverbände oder auch universitäre Institute, welche als Experten auftreten (medizinische oder psychologische Gutachten ausgenommen).

<sup>74</sup> Hupfeld 1993.

Neben der eigentlichen Gefährdungslage des Kindes ist dessen Familie oft von weiteren Problemen betroffen. Mit wachsender Zahl solcher Probleme im familiären Umfeld steigt auch die Anzahl beteiligter Professioneller, wobei sie sich von drei auf vier und mehr Problemsituationen nochmals beinahe verdoppelt. Als möglicher Grund für die starke Zunahme der Professionellenzahl bei Multi-problemfamilien wurde eine Häufung von hoch spezialisierten Einrichtungen und Diensten vermutet. Andererseits oder auch damit verbunden ist die Möglichkeit, dass bei multiplen Problemen in der Familie der Eintritt ins Helfersystem an unterschiedlichen Orten geschieht. Die professionellen Helfer, die die Situation analysieren, werden dann in der Regel zum Schluss kommen, dass die Familie neben der eigenen professionellen Hilfe weiterer Betreuung bedarf, und werden weitere Akteure einbeziehen. Das dürfte aber oft in Unkenntnis davon geschehen, dass ein anderer Beteiligter für dasselbe Problem nochmals andere Professionelle beigezogen hat. Irgendwann im Laufe des Verfahrens werden die verschiedenen Professionellen zwar von den dossierführenden Personen wahrgenommen und festgehalten, doch entstand während der Erhebungen der Eindruck, dass die andern Professionellen zwar registriert werden, ohne dass jedoch grosse Bestrebungen unternommen werden (oder unternommen werden könnten), die Bemühungen um das Wohl des Kindes zu koordinieren. Es scheint sich also noch nicht um ein koordiniertes Miteinander im Sinne des Case-Managements zu handeln, eher um ein betriebsames Nebeneinander.

Dass je nach Art der Kindesschutzmassnahme im Mittel zwischen 5 und 33, in einem Extremfall gar 68 Personen auf irgendeine Weise von Berufes oder Amtes wegen mit dem Fall beschäftigt waren, hat bei Präsentationen der Resultate regelmässig Erstaunen hervorgerufen. Dabei muss angemerkt werden, dass die Anzahl um das Wohl gefährdeter Kinder besorgter Professioneller durch Erhebungen von Dossiers zivilrechtlicher Kindesschutzfälle wohl noch geringfügig unterschätzt wird, dürften doch nicht alle Professionellen festgehalten sein oder teilweise den Sozialdiensten und Vormundschaftsbehörden auch nicht bekannt sein. Von den vielen involvierten Professionellen haben bei weitem nicht alle regelmässigen Kontakt mit den betroffenen Kindern. Gewisse Akteure, zum Beispiel eine Fachperson auf der kantonalen Heimvermittlungsstelle, bekommen das Kind gar nie zu Gesicht und sind oft nur über eine sehr kurze Dauer in den Fall involviert. Die Analyse der Dossiers legt gar nahe, dass die meisten Kontakte – zumindest die verschriftlichten – nicht direkte Kontakte mit dem Kind oder dessen Eltern sind. Vielmehr betrifft der grösste Teil der in den Dossiers abgelegten Dokumente Kontakte zwischen den verschiedenen involvierten Professionellen. Auch wenn die Kommunikation zwischen den Professionellen notwendig und wünschenswert ist und der Nutzen dieser Kontakte durch die vorliegende Untersuchung höchstens gestreift werden konnte, so scheint es doch, dass in diesem Bereich Optimierungspotenzial besteht.

### 3.2 Aus der Praxis: Professionelle miteinander und nebeneinander, ohne Durcheinander

von Ernst Langenegger, Jurist, Leiter Team fachliche Grundlagen, Soziale Dienste der Stadt Zürich

Im Mittel sind zwischen 5 und 33 Professionellen in einen Kindesschutzfall involviert – dies das Resultat der Auswertung der Forschungsgruppe in Kapitel 3.1 des Forschungsberichts, das weitere differenzierte Feststellungen bezüglich des Engagements mehrerer Professioneller in einem durchschnittlichen Kindesschutzfall enthält.

#### 3.2.1 Langwierige und komplexe Kindesschutzfälle beanspruchen mehr Professionelle

Die Zahl beteiligter Professioneller hängt, wie nicht anders zu erwarten war, von der Art der Massnahme ab. Der Vermutung der Forscher, wonach sich die verantwortlichen Behörden und Amtsträgerinnen und Amtsträger bei einer stärker eingreifenden Massnahme durch den Beizug von Fachleuten aus verschiedenen Disziplinen stärker abzusichern versuchen als in Fällen weniger einschneidender Massnahmen, ist nach Einschätzung aus der Praxis nicht zu widersprechen. Ebenso entsprechen die von der Forschungsgruppe angenommenen Korrelationen zwischen Art der Massnahme, Dauer der Massnahme und Anzahl beteiligter Professioneller den Erwartungen der Praxis. Auch die übrigen dargestellten Abhängigkeiten der Anzahl beteiligter Professioneller von regionalem Setting (städtische Verhältnisse – ländliche Verhältnisse) und von Organisationsformen des Kindesschutzes dürften bei den wenigsten Praktikerinnen und Praktikern Kopfschütteln hervorrufen; sie erscheinen plausibel. Dasselbe gilt für die Relation zur Anzahl der Problemkreise, wobei allerdings der sprunghafte Anstieg der Zahl beteiligter Professioneller von 25 auf 43 am Übergang von drei zu vier Problemkreisen nicht ohne weiteres zu erklären ist.

Die relativ hohe Zahl beteiligter Professioneller an sich (im Mittel wie erwähnt 5 bis 33) hat gemäss Forschungsgruppe bei Präsentationen Erstaunen ausgelöst. Im Extremfall waren sogar 68 Professionelle beteiligt. Die im Forschungsbericht aufgeworfene Frage, ob die hohe Zahl beteiligter Professioneller nicht ein «Durcheinander» verursache, ist nicht einfach als unberechtigt zurückzuweisen. 68 Professionelle für ein zu schützendes Kind – schwierig, keine Satire zu schreiben ... Wenn man sich dann allerdings eigene Fälle in Erinnerung ruft, erscheint die Zahl von 5 bis 33 beteiligten Professionellen gar nicht so abwegig. In Kindesschutzfällen wirkte ich während der letzten drei Jahrzehnte oft als einer

von vielen beteiligten Professionellen; während der ersten Jahre als Mitarbeiter einer Vormundschaftsbehörde, dann als Beistand oder Vormund von Kindern und Jugendlichen, später als Leiter einer Amtsvormundschaft, etwas weiter weg vom betroffenen Kind, zum Beispiel im Kontext von Finanzierungsbewilligungen für Fremdplatzierungen oder als verfügende Instanz für Alimentenbevorschussungen und Inkassohilfe oder für die Verweigerung von Bewilligungen zur Aufnahme von Pflegekindern, und seit einigen Jahren in neuer Funktion vermehrt als Berater im Hintergrund, dessen Tätigkeit nur noch in seltenen Fällen in Kinderschutzakten direkt Niederschlag finden dürfte.

### 3.2.2 Vom Nutzen der Beteiligung mehrerer Professioneller in verschiedenen Konstellationen

Erste Aussagen zu der im Forschungsbericht aufgeworfenen, dort jedoch nur andeutungsweise beantworteten Nutzenfrage gehen aufgrund praktischer Erfahrungen in die Richtung, dass die Zahl der in den Kinderschutzfallakten erwähnten beteiligten professionellen Akteure nur einen schwachen Indikator abgeben dürfte für die Intensität, mit welcher professionell auf die Gestaltung, Entwicklung und Verbesserung der Verhältnisse des betroffenen Kindes bzw. des betroffenen Familiensystems eingewirkt worden ist. Die Gleichung «je mehr Professionelle in den Akten, desto mehr Nutzen» darf nicht einfach so aufgestellt werden. Es ist offensichtlich, dass die Beiträge beteiligter Professioneller ganz unterschiedlich sein können, insbesondere auch in quantitativer Hinsicht. Sodann lösen sich Professionelle in ihrer Funktion bisweilen zeitlich ab, zum Beispiel wird ein Beistand pensioniert und durch eine neue Beiständin ersetzt. Solche Ablösungen erhöhen die Zahl der beteiligten Professionellen. Daraus generelle Folgerungen bezüglich Mehrung oder Minderung von Nutzen zu ziehen, wäre äusserst problematisch. Ein entsprechender Versuch wird im Forschungsbericht denn zu Recht auch nicht unternommen.

Eine Nutzenbewertung wird jedoch in der Einleitung zu Kapitel 3.1 mehr als nur angedeutet, wo von «betriebsamem Nebeneinander» und von «koordiniertem Miteinander» die Rede ist. «Betriebsam» steht im Kontext wohl für «nicht effizient», «koordiniert» als Garant für die Nutzung von Synergien und gute Qualität. Diese Wertungen werden im Abschnitt 3.1.4 (Fazit) noch verdeutlicht.

Die Beteiligung mehrerer professioneller Akteure in Kinderschutzfällen eröffnet Chancen, worunter immer die Chance der Akkumulation von fachlicher Kompetenz aus verschiedenen Disziplinen (Interdisziplinarität) zu nennen ist. Die Beteiligung mehrerer birgt aber immer auch Risiken. Als Praktiker versuche ich nachstehend, mit einigen Überlegungen zu verschiedenen Ausprägungen des (Zusammen-)Wirkens mehrerer Professioneller die Frage nach Nutzen, Chancen und Risiken aufzugreifen.

#### *Heillosos Durcheinander?*

Das im Forschungsbericht angesprochene «Durcheinander» bei der Zusammenarbeit mehrerer beteiligter professioneller Akteure verursacht vermutlich deutlich mehr Risiken, als es Chancen eröffnet. Die Gefahr, dass die beteiligten Akteure sich mit ihren Handlungen gegenseitig schwächen, neutralisieren oder beabsichtigte Wirkungen gar ins Gegenteil verkehren, ist bei unkoordiniertem Durcheinander gross. Auch professionelle Beteiligte, die sich dieser Gefahr bewusst sind, müssen immerhin damit rechnen, dass Beteiligte in Klientensystemen bewusst oder unbewusst darauf hinarbeiten, sie, die professionellen Akteure, durch Falschinformationen gegenseitig auszuhebeln, sie zu falschen Annahmen oder dazu zu verleiten, nichts oder jedenfalls nichts Wirksames zu tun, das heisst durch Verwirrung des «Helfersystems» dieses möglichst unwirksam zu machen. Aber auch ohne entsprechende Einwirkungsversuche des Klientensystems sind professionelle Akteure vermutlich nicht immer ganz davor gefeit, ein Durcheinander zu verursachen. Mangelnde Sorgfalt, Sorglosigkeit und unreflektiertes Vertrauen auf andere Professionelle sowie falsche gegenseitige Annahmen bezüglich der verschiedenen Rollen können ein Durcheinander verursachen. Könnte ein Durcheinander auch eine Chance darstellen? Es ist wohl nicht ganz auszuschliessen, dass es in einem Einzelfall einmal eigene Ressourcen von Klienten bzw. eines Klientensystems mobilisieren könnte (Resilienz). Darauf werden sich beteiligte Professionelle aber zu Recht keinesfalls verlassen – ein Durcheinander ist zu vermeiden bzw. zu beheben.

#### *Wenig wirksames Nebeneinander?*

Das Nebeneinanderwirken (hier im Unterschied zum *Miteinander*) von Professionellen ist nicht a priori nur «betriebsames», wenig effizientes *Nebeneinander*. Oft dürften die beteiligten Professionellen, z.B. aufgrund von Informationen aus dem Klientensystem, voneinander wissen. Aber selbst wo die Beteiligten nicht oder nur teilweise voneinander wissen, muss nicht zwingend ein schädliches Durcheinander entstehen und kann es in der konkreten Fallkonstellation zur Erreichung eines ansprechenden Nutzens genügen, dass jeder der beteiligten Professionellen unabhängig und unbeeinflusst von den anderen in seiner Funktion und Rolle je seinen Beitrag zur Stärkung des Klientensystems leistet. Positiv könnte in einer solchen Konstellation die Einsparung von Koordinationsaufwand und damit Zeitgewinn für die direkte Arbeit mit dem Klientensystem zu Buche schlagen. Es ist jedoch auch dann, wenn keine koordinierte Zusammenarbeit etabliert wird, anzustreben, dass die beteiligten Professionellen wenigstens voneinander wissen (informiertes *Nebeneinander*). Sonst besteht das Risiko, dass sich das *Nebeneinander* in Richtung *Durcheinander* entwickelt mit den dort angeführten negativen Aspekten. Wenn zwei oder mehrere Professionelle auch

gerade noch mit gleicher Rolle und Funktion uninformiert nebeneinander tätig sind, dürfte die damit einhergehende Doppel- bzw. Mehrspurigkeit in der Regel kaum je Nutzen stiften; nur ausnahmsweise dürfte das Klientensystem in der Lage sein, die Empfehlungen von mehreren Beratern im Sinne von Zweitmeinungen positiv für eine bessere eigene Entscheidung zu verwerten.

#### *Verlustanfälliges Nacheinander?*

Wie bereits festgestellt, steigt die Zahl beteiligter Professioneller mit zunehmender Dauer der Massnahme. Zum grossen Teil dürfte dies durch ein *Nacheinander* des Einsatzes von Professionellen in gleicher Rolle und Funktion bedingt sein. Dies weil Stellenwechsel, Pensionierungen usw. die Übergabe an eine Nachfolge notwendig gemacht haben. Vergleichsweise seltener werden nach meiner Einschätzung solche Wechsel durch das Klientensystem (z.B. mittels Gesuch um Beistandswechsel) oder durch beteiligte Professionelle (z.B. durch Auftragsniederlegung) initiiert. Allgemeiner und verbreiteter Erfahrung aus der Praxis entspricht die Erkenntnis, dass Wechsel sowohl Chancen eröffnen (z.B. neue Motivation für Klientinnen und Klienten, Verhaltensmuster zu ändern; neue kreative Sichtweisen von neuen Professionellen im Fall) als auch Risiken mit sich bringen können (z.B. Rückschläge infolge Verunsicherung von Klientinnen und Klienten; Know-how-Verluste, vor allem auch Verlust von implizitem Fallwissen). Gesamthaft betrachtet dürfte eine gewisse «Betreuungskonstanz» von Vorteil sein, und erfahrungsgemäss ist ein Nacheinander in zu schneller, wiederholter Abfolge für alle Beteiligten mit grossem Aufwand und mit grösseren Risiken verbunden und kaum nützlich.

#### *Fachliches Untereinander?*

Als *Untereinander* bezeichne ich hier jene Ausprägung des Zusammenwirkens von beteiligten Professionellen, bei der diese in erster Linie untereinander das Klientensystem fachlich erörtern, dieses aber nicht wirksam einbeziehen. Solches Untereinander kann im Verlauf der Fallarbeit einmal durchaus zweckmässig sein und zu höherer Sicherheit in der fachlichen Beurteilung führen. Es dürfte aber eigentlich nur eingeschaltet werden, um sicherer wieder zum koordinierten Miteinander oder zum informierten Nebeneinander zurückzukehren oder im Falle des Nacheinanders die Qualität der Übergabe zu sichern. Beteiligte Professionelle, die sich der Gefahr des Verbleibens im unter Umständen fachlich interessanten Untereinander bewusst sind und die mit ihrer Arbeit für das Klientensystem Wirkung erzielen möchten, werden der Gefahr zu begegnen wissen.

#### *Kontradiktorisches Gegeneinander?*

Nicht nur in Fällen, in denen zwei oder mehrere Beistände oder Beiständinnen unterschiedliche Interessen verschiedener Angehöriger eines Klientensystems

wahrzunehmen haben, oder in Fällen von Beschwerdeführungen nach Art. 420 ZGB kann es zu kontradiktorischem *Gegeneinander* von beteiligten Professionellen kommen. Auch sonst können zwischen zwei oder mehreren beteiligten Professionellen Meinungsverschiedenheiten entstehen, die in der fachlichen Erörterung nicht beseitigt werden. Kontradiktorische Konstellationen und Verfahren eröffnen Chancen der besseren, sichereren «Wahrheitsfindung». Dieser Erkenntnis tragen etwa auch die besonderen Beistandschaften des ZGB zur Wahrung der Interessen des Kindes im Scheidungsverfahren, bei problematischen Besuchsrechtssituationen oder bei Interessenkollisionen Rechnung. Kontradiktorische Konstellationen sind aber auch mit dem Risiko langwieriger und für die Angehörigen des Klientensystems belastender Auseinandersetzungen behaftet. Das sachdienliche, lösungsorientierte Mass zu finden für Widerstand gegen Kompromisse bzw. Bereitschaft zu «zweitbesten», aber einvernehmlichen Lösungen ist oft schwierig und ruft bisweilen nach Beizug weiterer Professioneller für kollegiale Beratung.

#### *Koordiniertes Miteinander?*

Der im Forschungsbericht im Abschnitt 3.1.4 (Fazit) wiedergegebene Eindruck, wonach die beteiligten Professionellen keine grossen Bestrebungen unternehmen (oder unternehmen können), die Bemühungen um das Wohl des Kindes zu koordinieren, und somit von einem koordinierten *Miteinander* im Sinne des Case-Managements noch nicht gesprochen werden könne, kann in dieser allgemeinen Form unwidersprochen bleiben. Desgleichen das Bekenntnis zu Case-Management.

### **3.2.3 Die im Einzelfall passende Konstellation**

Die mehreren beteiligten Professionellen werden aber vermutlich auch bei inskünftig einmal standardmässig vorgenommenen Koordinationsbemühungen durch Case-Manager nicht uniform in stets gleicher Ausprägung zusammenwirken können. Verschiedene Ausprägungen des Zusammenwirkens sind bei der Vielfalt von Situationen und Konstellationen in der Einzelfallarbeit nicht zu vermeiden und erscheinen sogar wünschenswert, um Koordinationsaufwand einzusparen, wo er nicht erforderlich ist. Der Blick auf Chancen und Risiken bei den verschiedenen Ausprägungen des Zusammenwirkens kann dazu beitragen, im Einzelfall die angemessene Form zu finden, immer mit Blick auf die bereits oben angeführte Chance der Akkumulation fachlicher Kompetenz aus verschiedenen Disziplinen (Interdisziplinarität). Dabei darf aber auch das Risiko nicht ausser Acht gelassen werden, dass Klienten bzw. Klientensysteme angesichts perfekt koordinierter und organisierter Pools von Professionellen keine Motivation mehr aufbringen, auf Augenhöhe mit Sozialarbeitenden eigene Ressourcen zu mobilisieren.

### 3.3 Aus der Praxis: Der Kinderschutz und die «Theorie der Schwarzwäldertorte»

Von Christian Nanchen, Jurist, stellvertretender Direktor der kantonalen Dienststelle für die Jugend, Leiter des Amtes für Kinderschutz des Kantons Wallis

Zur Einführung scheint es notwendig, die Leser über die «Theorie» aufzuklären, auf die im Titel dieses Beitrags angespielt wird.

Vor rund zehn Jahren, während eines Treffens mit unserem Departementsvorsteher, warf dieser zu sozialen Interventionen im Allgemeinen in die Runde: «Mit dem Sozialbereich ist es ein wenig wie mit einer Schwarzwäldertorte: Man denkt, es werde besser, je mehr Schichten man hinzufügt (...)»

Nach einer ersten Zeit der Verwunderung haben wir, mit etwas Abstand, den Sinn dieser Bemerkung besser verstanden. Was der Departementsvorsteher tatsächlich als Bedenken ausdrücken wollte, war sein Eindruck, dass Interventionen im Sozialbereich manchmal angehäuft werden ohne gründliche Analyse oder kritische Würdigung der neuen Dienstleistung oder des neuen Mitarbeiters in der Situation.

Diese Überlegung hat nach unserer Meinung auch für den Bereich des Kinderschutzes ihre Gültigkeit und scheint durch die Resultate der Studie in vier ausgewählten Kantonen bestätigt zu werden.

Bei einem Durchschnittswert, der zwischen 21 Professionellen pro Fall in «Ville» und 9 Professionellen pro Fall in «Land» (tiefstes Mittel in dieser Studie) schwankt, müssen wir uns jedenfalls Fragen gefallen lassen bezüglich der hohen Anzahl Professioneller, welche für Interventionen im Bereich des Kinderschutzes herangezogen werden.

Auf diese Zahlen wird später nochmals eingegangen. Zuvor scheint es aber wichtig, an die Prämissen des Kinderschutzes in unserem Staat zu erinnern – besonders in jenen Fällen, wo die Behörden aufgefordert sind, den Schutz des Kindes zu sichern.

Die Erziehung eines Kindes ist in erster Linie Aufgabe der Eltern. Dieses Prinzip ist insbesondere in Art. 301 des Schweizerischen Zivilgesetzbuches verankert, der festhält: «Die Eltern leiten im Blick auf das Wohl des Kindes seine Pflege und Erziehung und treffen unter Vorbehalt seiner eigenen Handlungsfähigkeit die nötigen Entscheidungen.»

Es liegt also am Vater und an der Mutter, dass sie die Erziehung zum Wohl ihres Kindes gestalten. Lehrmeinung und Rechtsprechung sehen diese Aufgabe gleichzeitig als Recht und Pflicht, vergleichbar einem Amt. Sie ist auf das Wohl des

Kindes ausgerichtet, folglich altruistisch. Die Aufgabe wandelt sich mit dem Heranwachsen des Kindes. Sie hat letztlich den Zweck, sich überflüssig zu machen und das mündig gewordene Kind zu befähigen, selbst elterliche Sorge auszuüben.<sup>75</sup>

Dieses Prinzip wird durch verschiedene kantonale Gesetzgebungen aufgegriffen, namentlich durch das Walliser Jugendgesetz vom 11. Mai 2000.<sup>76</sup>

Trotzdem kann es manchmal vorkommen, dass die Eltern diese Aufgabe nicht vollständig erfüllen oder an ihr scheitern. Folglich muss der Staat eingreifen, um das Kind zu schützen.

Je nach Land, in dem sich das Kind befindet, wird die Bedeutung des Kinderschutzes unterschiedlich aufgefasst. In Abhängigkeit ihrer Auffassung von Kindheit und Familie werden zwei Gruppen von Staaten unterschieden<sup>77</sup>:

- Staaten, in denen die elterliche Sorge selten oder gar nie in Frage gestellt wird, z.B. Italien, Deutschland, das Vereinigte Königreich, Spanien,
- Staaten, in denen die Politik mehr kindzentriert ist, z.B. Frankreich und die Staaten des nördlichen Europa.

Die Schweiz gehört eher der zweiten Gruppe an, wobei der rechtliche Schutz des Kindes vorrangig im Schweizerischen Zivilgesetzbuch in den Artikeln 307 ff. geregelt ist, deren Anwendung den vormundschaftlichen Organen übertragen ist. Für Eltern, die ihren elterlichen Pflichten nicht mehr nachkommen können, sieht unsere Gesetzgebung neben dem Entzug der elterlichen Obhut (Art. 310 ZGB) gar den Entzug der elterlichen Sorge (Art. 311 ZGB) vor.

Der Staat muss sowohl eine normative Aufgabe wahrnehmen als auch eine Aufgabe zum Schutz von Kindern in Situationen, welche ihre Gesundheit und ihre physische, psychische und soziale Entwicklung bedrohen. An diese Verpflichtung wird auch in andern rechtlichen Texten gemahnt, namentlich in der UNO-Konvention über die Rechte des Kindes, welche am 20. November 1989 durch die UNO-Generalversammlung angenommen und 1997<sup>78</sup> durch unser Land ratifiziert wurde. Art. 3 Abs. 2 hält fest: «Die Vertragsstaaten verpflichten sich, dem Kind unter Berücksichtigung der Rechte und Pflichten seiner Eltern, seines Vormunds oder anderer für das Kind gesetzlich verantwortlicher Personen den Schutz und die Fürsorge zu gewährleisten, die zu seinem Wohlergehen notwendig sind; zu diesem Zweck treffen sie alle geeigneten Gesetzgebungs- und Verwaltungsmaßnahmen.»

<sup>75</sup> Hegnauer 1999, N 25.03.

<sup>76</sup> Das kantonale Jugendgesetz (Systematische Sammlung der kantonalen Walliser Gesetze 850.4) legt in Art. 2 Abs.1 fest: «Pflege, Unterhalt und Erziehung des Kindes obliegen in erster Linie den Eltern.»

<sup>77</sup> Marinetti 2002.

<sup>78</sup> Systematische Sammlung SR 0.107.

In Artikel 19 fordert die Konvention die Vertragsstaaten auf, «alle geeigneten Gesetzgebungs-, Verwaltungs-, Sozial- und Bildungsmaßnahmen zu treffen, um das Kind vor jeder Form körperlicher oder geistiger Gewaltanwendung, Schadenszufügung oder Misshandlung, vor Verwahrlosung oder Vernachlässigung, vor schlechter Behandlung oder Ausbeutung einschliesslich des sexuellen Missbrauchs zu schützen, solange es sich in der Obhut der Eltern oder eines Elternteils, eines Vormunds oder anderen gesetzlichen Vertreters oder einer anderen Person befindet, die das Kind betreut.»

Die staatliche Verpflichtung zum Schutz kommt ebenfalls in der Bundesverfassung der Schweizer Eidgenossenschaft vom 18. April 1999, in Art. 11 Abs. 1 vor: «Kinder und Jugendliche haben Anspruch auf besonderen Schutz ihrer Unversehrtheit und auf Förderung ihrer Entwicklung.»

Durch diesen Artikel wollte das Parlament Kindern und Jugendlichen einen angemessenen Status auf Verfassungsstufe gewähren (amtliches Bulletin des Nationalrats, S. 191-192) und ein Zeichen für einen verbesserten Schutz der Kinder setzen, namentlich gegen Gewalt, Misshandlung, sexuellen Missbrauch usw. <sup>79</sup>

Durch diesen Artikel aus dem Kapitel der Grundrechte wird dem besonderen Schutz der Kinder ein hoher Stellenwert eingeräumt. Dieser lässt sich aus der Idee des besonderen Schutzes der Kinder aus der weiter oben zitierten UNO-Konvention herleiten.

Der Artikel 11 muss als Zeichen der Politik zugunsten der Jugend verstanden werden. Seine juristische Reichweite ist aber nicht klar. Manche Autoren fragen sich nun, ob es sich um eine einfache Präzisierung der Individualfreiheiten oder um eine Art Sozialrecht handelt. <sup>80</sup>

Es scheint klar, dass im Schweizer Recht für den Staat eine Verpflichtung zur Intervention besteht, wenn ein Kind in seiner Entwicklung bedroht ist, egal, ob physisch oder psychisch, eine Verpflichtung, die heute von niemandem bestritten wird. Allerdings werfen die Art und die Intensität der Interventionen viele Fragen auf. Tatsächlich zeigen die Resultate der Studie klar, dass die gefährdeten Kinder nicht in jedem Wohnkanton dieselbe Unterstützung erhalten. Kann man von einer Ungleichbehandlung im schweizerischen Kinderschutz sprechen? Diese Frage wird unserer Meinung nach von der Studie aufgeworfen.

Parallel dazu lässt sich beobachten, dass in Kantonen mit spezialisierten Kinderschutzeinrichtungen die Zahl der behandelten Problemsituationen, welche das Kind und seine Familie betreffen, stark ansteigt und auch deren Komplexität zunimmt. So wuchs auch die Zahl der Fälle, mit welchen das Amt für Kindes-

schutz des Kantons Wallis (AKS) namentlich durch die Vormundschaftsbehörden betraut wurde, stark an.

Diese Tatsache lässt sich durch verschiedene Faktoren erklären, die mit der generellen gesellschaftlichen Entwicklung verbunden sind, im Speziellen durch die Veränderungen im Bereich der Familie: die zunehmenden Schwierigkeiten, mit welchen die Eltern hinsichtlich ihrer erzieherischen Verantwortung konfrontiert sind, und die zunehmenden Anforderungen im Leben ganz generell. Hinzu kommt ein bedeutsamer Anstieg an ausserehelichen Geburten, welcher zur Konsequenz hat, dass viel mehr Frauen allein für die Erziehung der Kinder verantwortlich sind. So ist die Zahl der Geburten von nicht verheirateten oder ledigen Frauen in der Schweiz von 9599 im Jahre 1990 auf 17 850 im Jahre 2004 gestiegen.

Weiter hat das Amt für Kinderschutz in den letzten Jahren eine wachsende Zahl von Fällen registriert, welche psychische Schwierigkeiten oder Drogenabhängigkeit betreffen. Ein anderes Element für die Erklärung des Wiederanstiegs bei den Mandaten ist die spektakuläre Zunahme an Scheidungen: 1967 wurden in der Schweiz 5200 Scheidungen registriert, was 12,9 Prozent der Heiraten im selben Jahr entspricht; 1997 hat sich die Zahl der Scheidungen mehr als verdreifacht und ist auf 17 000 gestiegen. Die Häufigkeit der Scheidungen in der Schweiz ist auch im Vergleich zu andern europäischen Ländern höher mit derzeit fast 50 Scheidungen pro 100 Heiraten. Tabelle 2 fasst die Situation für das Wallis zusammen:

**Tabelle 2:** Heiraten und Scheidungen im Kanton Wallis 1970 - 2005

Jahr	Wohnbevölkerung	Heiraten	Scheidungen	Verhältnis Heiraten/Scheidungen
1970	206 563	1663	71	4,2
1980	218 787	1383	235	16,9
1990	249 817	1634	371	22,7
2000	272 399	1505	390	25,9
2005	287 976	1515	637	42,0

Wir stellen heute fest, dass infolge einer Tendenz von gewissen Gerichten und Behörden, zur Prävention von Konflikten grosszügig von spezialisierten Einrichtungen Gebrauch zu machen, zahlreiche öffentliche und private Einrichtungen

<sup>79</sup> Amtliches Bulletin des Nationalrats, S. 192 – ebenso ATF 126.2.377.

<sup>80</sup> Aubert und Mahon 2003, 113.

überlaufen sind. Ein direkter Ausdruck dieser Situation ist ein massiver Anstieg der durch die Vormundschaftsbehörden errichteten Kinderschutzmassnahmen nach Art. 307 und 308 ZGB. So sind wir von 178 Fällen im Jahre 1998 zu fast 600 Fällen im Jahre 2006 gelangt.

Unsere Beobachtungen im Feld zeigen, dass angesichts der zunehmenden Komplexität der betreuten Situationen neben den Eltern eine stetig wachsende Zahl von Akteuren involviert werden, namentlich spezialisierte Professionelle und die Schule, welche in der Folge den grössten Teil ihrer Zeit darauf verwenden müssen, die Situation zu stabilisieren. Die Gesamtheit der Akteure und folglich auch ihr Handeln sind meines Erachtens nicht immer effizient koordiniert. Dabei geht viel Energie verloren auf Kosten der Betreuung.

Eine zum jetzigen Zeitpunkt zentrale Frage betrifft den Punkt, ob eine echte Partnerschaft zwischen den vielen für das leidende Kind zuständigen Erwachsenen besteht. Tatsächlich lässt sich oft feststellen, dass bei solchen Betreuungen die Isolation der diversen Akteure häufig zu Machtlosigkeit und Misserfolg führt, was zur Konsequenz hat, dass ein Fall von Spezialist zu Spezialist weitergereicht wird, ohne dass sich wirklich etwas bessert.

Mit jedem Wechsel zu einem neuen Spezialisten besteht das Risiko, dass die Situation zunehmend bedrohlicher aussieht, bis zu dem Moment, wo als einzige mögliche Intervention noch die Platzierung des Kindes in Frage zu kommen scheint. Auch diese Platzierung wird sich als wenig effizient herausstellen, wenn sie nicht zusammen mit allen Betroffenen vorbereitet wird. Es ist zu vermuten, dass wir heute aufgrund von Lücken im Bereich der Koordination solcher Situationen bei Kinderschutzmassnahmen nach Art. 307 ff. des Schweizer Zivilgesetzbuches so viele Akteure einsetzen müssen.

Es scheint uns deshalb zentral, dass bei Beginn jeder Betreuung eines in seiner Entwicklung gefährdeten Kindes auf die Frage der Zusammenarbeit eingegangen wird. Die unterschiedlichen Akteure müssen ebenso überzeugt werden, dass jeder von ihnen zur Lösung beitragen muss. So müssen wir sowohl im Bereich der Prävention als auch der Unterstützung und der Kinderschutzmassnahmen unsere Antworten anpassen und präzise Regelungen betreffend die Koordination zwischen den unterschiedlichen Leistungserbringern und spezialisierten Einrichtungen erlassen.

In den Kantonen, in denen heute spezialisierte Einrichtungen bestehen, scheint es nicht sinnvoll, neue Organisationen zur Intervention einzurichten, sondern vorhandene Ressourcen verstärkt zu nutzen, mit klar definierten Zielen zu Beginn einer Intervention und Kontrollen hinsichtlich der Wirksamkeit der Aktionen der unterschiedlichen Leistungserbringer. Ohne Massnahmen, die in diese Richtung weisen, sind kaum langfristig bedeutsame Fortschritte zu erwarten, namentlich nicht in Richtung einer Verminderung der Zahl der beteiligten Akteure, welche ein Kind in Schwierigkeiten betreuen.

Verantwortlichkeiten und Hilfen müssen kaskadenartig aufgebaut sein. Dabei muss die elterliche Erziehung das Herzstück bleiben. Unsere erste Sorge muss es sein, diese erste Instanz zu stärken und sie mehr in die Verantwortung einzubinden. Wenn die Familie allerdings nicht mehr selber reagieren kann, müssen die öffentlichen Einrichtungen intervenieren, sobald sie die Entwicklung und das Wohl des Kindes als gefährdet erachten.

Zum Schluss bleibt festzuhalten, dass die Professionalisierung der Interventionen zum Schutz von Kindern, welche in ihrer physischen und psychischen Entwicklung bedroht sind, eine unabdingbare Notwendigkeit ist.

Tatsächlich bin ich der Meinung, dass wir, wenn die zunehmende Komplexität der Probleme, mit denen unsere Gesellschaft heute beschäftigt ist, und die steigende Zahl an Massnahmen berücksichtigt wird, nur mit qualitativ hoch stehenden Interventionen im Interesse der Kinder handeln können, die Schutzmassnahmen benötigen.

Wird werden aber nicht darum herumkommen, die Art und Weise in Frage zu stellen, wie die unterschiedlichen involvierten Professionellen in Zukunft intervenieren. Entsprechend wird uns die zentrale Frage der Koordination und Evaluation der Effizienz der geleisteten Massnahmen in den kommenden Jahren vordringlich beschäftigen.

## 4 Prozesse: Der Weg zur zivilrechtlichen Massnahme

### 4.1 Errichtung von Kinderschutzmassnahmen

*Peter Voll*

*Die kantonal unterschiedlichen Strukturen des Vormundschaftswesens und der Sozialdienste führen zu unterschiedlichen Abläufen bei der Errichtung von Kinderschutzmassnahmen. Der Einfluss des Systems auf den Verlauf wird im Folgenden anhand der Dossiers durch die verschiedenen Etappen von der Meldung bis zum Errichtungsentscheid und dessen Formulierung verfolgt. Es zeigt sich, dass die Konstellation von Behörde und Sozialdiensten («Setting») in Bezug auf Dauer und Aufwand wichtiger ist als die Art der Massnahme und das Problem, auf das damit reagiert wird. Settings mit Milizbehörden weisen überdies einen geringeren Grad der Formalisierung des Verfahrens (Dokumentation der Anhörung) und der Spezifikation des Entscheids (Differenzierung der Beistandschaften) auf.*

Artikel 360 des geltenden, auf 1912 zurückgehenden Zivilgesetzbuches nennt zwei Arten vormundschaftlicher Organe, die im Kindes- und Erwachsenenschutz zusammenwirken: die Behörden – Vormundschaftsbehörde und Aufsichtsbehörde (Art. 361 ZGB) – als anordnende und überprüfende Instanz und die von ihr mit einem vormundschaftlichen Mandat betrauten Vormundinnen oder Beistände <sup>81</sup>. Die Beziehung der Mandatsträger/innen zur Behörde ist primär hinsichtlich der Ernennung geregelt, die Vorschriften zur Mandatserteilung und Kontrolle durch

<sup>81</sup> Die Beiratschaft (Art. 395 ZGB) ist rechtssystematisch eine Form der Beistandschaft, weshalb auch der Beirat/die Beirätin dieselbe Organstellung hat wie der Beistand.

die Behörde dagegen beschränken sich auf ein Minimum. Das hat nicht zuletzt damit zu tun, dass die Organisationshoheit im Vormundchaftswesen wie in der Sozialhilfe insgesamt bei den Kantonen liegt. Dem entspricht, dass auch das Verfahren bei der Errichtung und Aufhebung einer Massnahme kantonalrechtlich festgelegt ist und das Bundesrecht diesbezüglich bloss die Leitlinien allgemeiner Verfahrensgarantien gemäss Art. 29 BV bereithält.

In der Konsequenz findet sich eine Vielfalt kantonaler Strukturen und Verfahren, die dort, wo die Kantone das Vormundchaftswesen kommunal organisieren, nochmals multipliziert wird durch unterschiedliche Vorgehensweisen und Leitvorstellungen auf der Mikroebene der einzelnen Gemeindebehörden und Sozialdienste. Im europäischen Vergleich <sup>82</sup> sticht denn auch der geringe Standardisierungsgrad der Verfahren – von der Abklärung über die Errichtung bis zur Hilfeplanung und -durchführung – ins Auge. Dennoch ergeben sich aus der gesetzlichen Grundstruktur sowie der allgemeinen Funktion der Vormundschaftsbehörde idealtypische Schlüsselemente des Verfahrens, die auch in den Wegleitungen für die Praxis ihren Niederschlag gefunden haben. <sup>83</sup>

1. *Meldung*: Eine Person (die Eltern selber, Verwandte, Nachbarn usw.) oder eine Institution ausserhalb des Kindesschutzsystems im engeren Sinne (Schule, Polizei, Gesundheitswesen) meldet eine vermutete Kindeswohlgefährdung an den zuständigen Sozialdienst (Jugendsekretariat) oder die Behörde. <sup>84</sup>
2. *Abklärung*: Die Stelle, an die gemeldet worden ist, nimmt Abklärungen vor oder gibt Abklärungen in Auftrag; sofern die Behörde einen Abklärungsauftrag an den Sozialdienst erteilt hat, wird sie einen Massnahmenantrag bzw. eine Stellungnahme dazu erwarten.
3. *Errichtungsentscheid*: Die Behörde entscheidet sich, (k)eine Massnahme zu errichten; dieser Entscheid kann durch Rechtsmittel angefochten werden. Die Errichtung superprovisorischer/dringlicher Massnahmen wird im Schema ausgeblendet, folgt aber prinzipiell derselben Logik, auch wenn sie je nach kantonaler Regelung durch eine andere Instanz als die Behörde gefällt werden muss oder kann.

<sup>82</sup> Insbesondere gegenüber England, vgl. dazu Department of Health 2000; für Frankreich: Créoff 2003; für Deutschland: Deutsches Institut für Jugendhilfe und Familienrecht 2004.

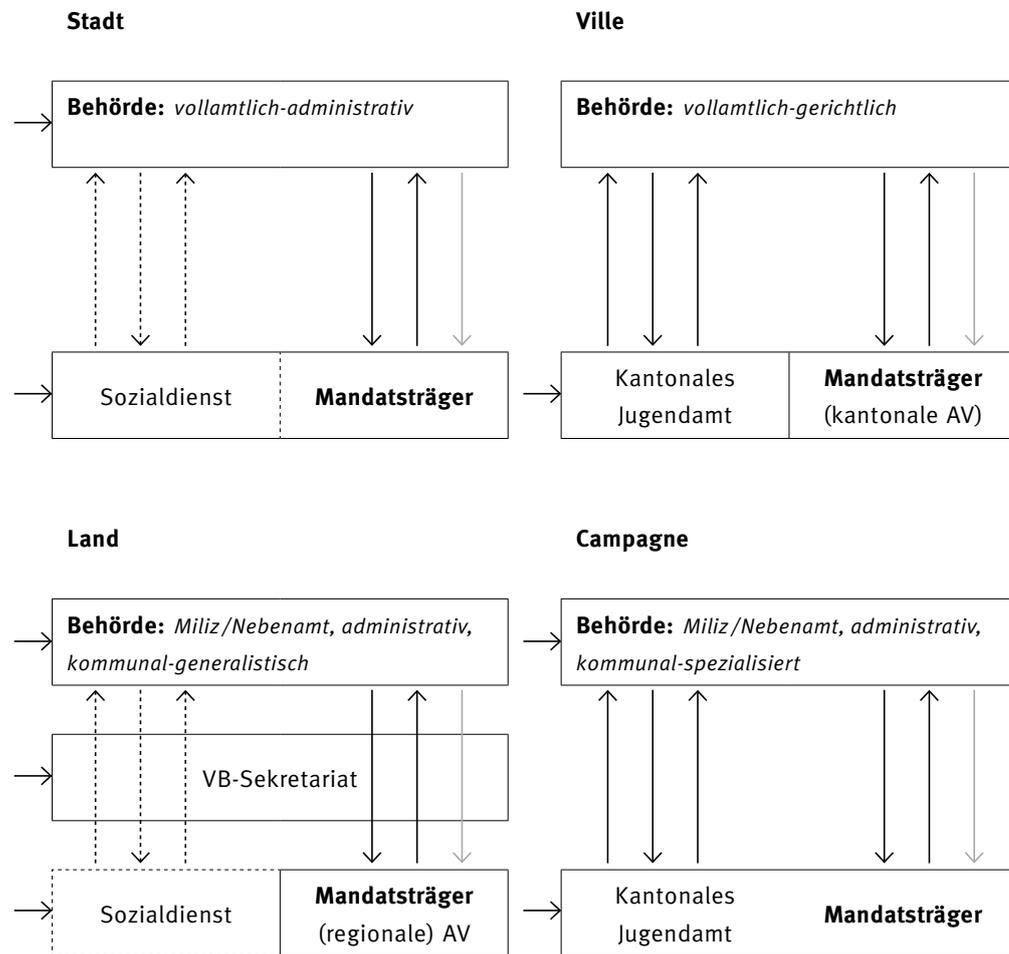
<sup>83</sup> Zum zivilrechtlichen Kindes- und Erwachsenenschutz insgesamt v.a. Häfeli 2005; für Kindesschutzverfahren im Allgemeinen z.B. Kommission für Kindesschutz Kanton Zürich 2004.

<sup>84</sup> Die meldepflichtigen Personen und Stellen sind i.d.R. in den kantonalen EGZGB bezeichnet.

4. *Mandatserteilung*: Auf der Basis des Errichtungsentscheids beauftragt die Behörde eine namentlich genannte Person, im Allgemeinen eine/n Mitarbeiter/in eines Sozialdienstes, eines Jugendsekretariats oder einer Amtsvormundschaft, mit der Übernahme des Mandats. Wo Besuchsrechtsbeistandschaften durch das Scheidungsgericht angeordnet werden, geraten sie erst auf der Stufe der Mandatserteilung in das System des vormundschaftlichen Kindesschutzes (Art. 315a und 315b ZGB).
5. *Durchführung*: die Mandatsträgerin betreut die Eltern bzw. das Kind mit den von der Behörde gesetzten Zielen. Periodisch, mindestens aber alle zwei Jahre, berichtet sie der Behörde über ihre Tätigkeit und die persönlichen Verhältnisse der Betreuten (Rechenschaftsbericht, Art. 413 und 423 ZGB). Dabei stellt sie auch den Antrag, die Massnahme weiterzuführen, zu ändern oder aufzuheben.
6. *Aufhebung*: Wenn die Bedingungen für die Weiterführung der Massnahme nicht mehr gegeben sind, ist die Massnahme aufzuheben. Das gilt insbesondere für die Volljährigkeit, bei deren Erreichen die Massnahme von Gesetzes wegen entfällt (Art. 431 ZGB). Die Beiständin erstellt Schlussbericht und Schlussrechnung und wird von der Behörde aus dem Mandat entlassen (Art. 453 ZGB).

Je nach Konfiguration und Organisation der vormundschaftlichen Organe bzw. der mit dem zivilrechtlichen Kindesschutz befassten Sozialdienste können einzelne dieser sechs Elemente und deren faktische Steuerung anders zwischen Behörde und Sozialdiensten verteilt sein. Abbildung 12 veranschaulicht dies für die vier Settings der Dossieranalyse:

Abbildung 12: Strukturen und Prozesse in den vier untersuchten Gebieten



**Legende**

- Meldung von aussen
- ↑ Information im System: Meldung; Abklärung/Antrag; Rechenschaftsbericht
- ↓ Auftrag: Abklärungsauftrag; Mandat; Aufhebung und Entlassung aus dem Mandat
- fallweise
- obligatorisch/generelle Prozedur

- So werden Meldung und Abklärung von den Behörden teilweise selber durchgeführt (die Deutschschweizer Settings «Stadt» und «Land» <sup>85</sup>), teilweise aber auch konsequent in Auftrag gegeben (die französischsprachigen Settings «Ville» und «Campagne»).
- Für den ganzen Prozess und das Verhältnis der beteiligten Akteure dürfte es aber auch von Belang sein, wie das Verhältnis von meldenden, abklärenden und mandatsführenden Diensten geregelt ist. Wo eine Amtsvormundschaft als eigenständige Organisation besteht («Land» und «Ville», während des grösseren Teils der Untersuchungsperiode auch «Stadt»), wird mit der Errichtung der Massnahme quasi automatisch auch eine für die Familie neue Person mit der Durchführung betraut. Sind die Sozialdienste dagegen in einer Gesamtorganisation zusammengefasst («Campagne», teilweise auch «Stadt»), wird die Sozialarbeiterin, welche die Familie betreut und aufgrund der Situation einen Massnahmenantrag stellt, auch mit der Mandatsführung betraut oder kann je nach Situation damit betraut werden.
- Die personelle Ausstattung der Behörden in quantitativer und fachlicher Hinsicht und ihr Status werden schliesslich auch ihre Möglichkeiten bestimmen, die Arbeit der Mandatsträger zu kontrollieren. So ist beispielsweise anzunehmen, dass ein (grosses) kantonales Jugendamt (wie in «Campagne») einer Milizbehörde gegenüber eine andere Position hat als eine Amtsvormundschaft gegenüber einem Gericht («Ville») oder einer Behörde, die über einen grossen Stab von juristischen Fachmitarbeitenden verfügt («Stadt»). Das in vielen mittelgrossen Gemeinden der Schweiz dominante Modell einer Milizbehörde oder allgemeinen politischen Behörde mit einem eigenen Fachsekretariat bringt schliesslich einen weiteren, relativ eigenständigen Akteur ins Spiel. Dieser hat die Fachlichkeit der Entscheide und der Aufsicht über die Mandatsführung zu gewährleisten, ohne aber die formelle Verantwortung für die Entscheide zu übernehmen (VB-Sekretär in einzelnen Gemeinden von «Land»).

Das vorliegende Kapitel befasst sich gewissermassen mit der linken Hälfte der Darstellungen in Abbildung 12, das heisst mit dem Entscheid der Behörde und den Prozessen, die diesem vorangehen: mit der Meldung und den Abklärungen, die Behörde und/oder Sozialdienst im Vorfeld eines Massnahmenentscheides treffen, und mit der Rolle, die Eltern und Kinder im Verfahren spielen. Grundlage der Analyse sind die Akten, die nach den allgemeinen verwaltungsrechtlichen

<sup>85</sup> Die Bezeichnungen sind anonymisierende Chiffren. Während «Stadt» und «Ville» eindeutig urban sind, können «Land» und «Campagne» nur sehr bedingt als rural bezeichnet werden; sie weisen aber doch deutlich kleinere Gemeinden mit einer eher traditionellen, vom Milizprinzip geprägten Gemeindeorganisation auf.

Grundsätzen über alle relevanten Handlungen staatlicher Stellen anzulegen sind. Handlungen können also nur erfasst werden, sofern sie korrekt dokumentiert worden sind. Das bedeutet, dass fehlende Akten nicht automatisch mit dem Fehlen der entsprechenden Handlungen gleichgesetzt werden dürfen – mindestens aber mit dem Fehlen ausreichender Dokumentation. Und es bedeutet auch, dass die Darstellung primär formalen Aspekten gilt.

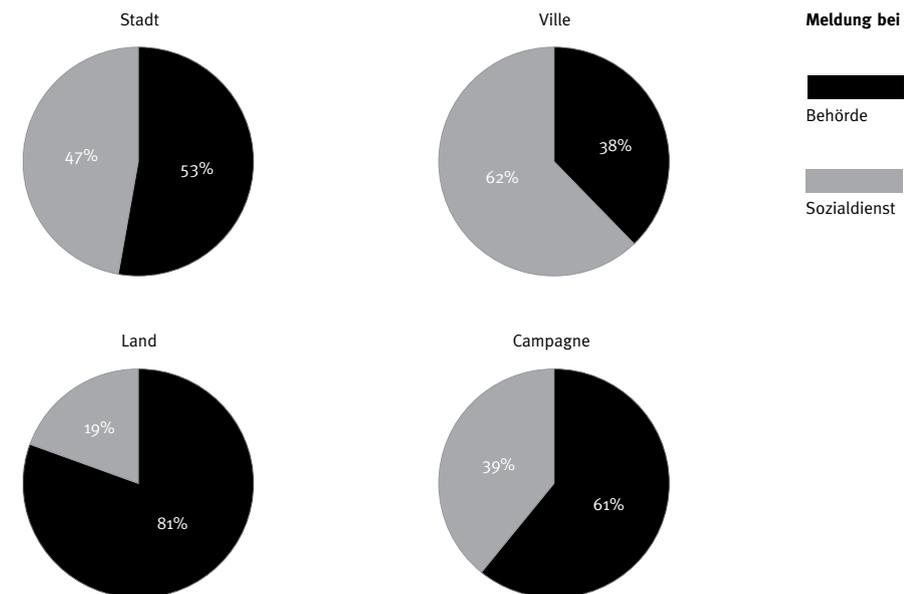
#### 4.1.1 Gefährdungsmeldungen

Wie Menschen allgemein verhalten sich auch die Akteure im Kinderschutz meist als durchaus vernünftige oder jedenfalls zweckrationale Wesen, die etwas unternehmen, weil sie sich relativ zum Aufwand einen Nutzen davon versprechen. In Bezug auf Gefährdungsmeldungen bedeutet dies, dass sie den erwarteten Aufwand, eine Meldung zu machen, und die Risiken, die für die Meldenden daraus erwachsen, gegen den Nutzen abwägen, den sie daraus vermutlich ziehen. Dabei dürften sich die Anreiz- und Kostenstrukturen von Privatpersonen von denjenigen der Institutionenvertreter/innen unterscheiden. Für Eltern kommt eine (Selbst-)Meldung dem Eingeständnis gleich, ihrer Rolle nicht gewachsen zu sein oder sie jedenfalls nicht ohne Hilfe von aussen erfüllen zu können. Für Institutionenvertreter/innen kann eine Meldung analog bedeuten, dass sie Unterstützung weiterer Professioneller suchen oder aber ihre Ziele mit Hilfe gesetzlicher (Druck-)Mittel weiterverfolgen möchten. Es kann aber auch bloss die Erfüllung einer institutionellen Routine oder einer gesetzlichen Pflicht sein, wenn bestimmte Fälle der Vormundschaftsbehörde oder dem Sozialdienst zur weiteren Abklärung angezeigt werden.

In jedem Fall aber dürfte gelten, dass dort eher Meldung gemacht wird, wo der Aufwand dafür relativ niedrig ist und wo die Erwartung besteht, dass die Meldung dem eigenen Anliegen auch tatsächlich dient. «Relativ niedrig» heisst, dass Alternativen (insbesondere andere Einrichtungen oder Professionelle) aufwendiger zu erreichen sind, wobei dieser Aufwand durch gegenseitige Bekanntheit und/oder institutionalisierten Austausch wesentlich gesenkt wird. Vergleicht man die vier Kinderschutzsysteme zunächst einmal mit Blick auf den Ort, an dem die erste Meldung erfolgt (Abbildung 13 <sup>86</sup>), so sticht in die Augen, dass Meldungen bei der Behörde in ländlichen Settings beider Sprachregionen häufiger sind, also dort, wo die Sozialdienste als regionale Einrichtungen weiter weg sind als die (lokalen) Behörden. Im Fall von «Land» (Deutschschweiz) kommt hinzu, dass

der oder die operativ Verantwortliche für die lokale Sozialhilfe gleichzeitig in Vormundschaftsangelegenheiten federführendes Mitglied der kommunalen Exekutive ist. In «Stadt» dagegen sind die Sozialdienste dezentral organisiert, während die Behörde an einem Ort konzentriert ist. In «Ville» schliesslich kennen sowohl Behörde wie auch Sozialdienste nur je eine Adresse. Im Sinne der Zugänglichkeitshypothese darf vermutet werden, dass hier der Status der Behörde als Gericht die Schwelle für Meldungen höher setzt.

Abbildung 13: Gefährdungsmeldungen bei Sozialdiensten und Behörden



TCP, Dossiers, Errichtungen VB, Art 308, 310, gewichtet

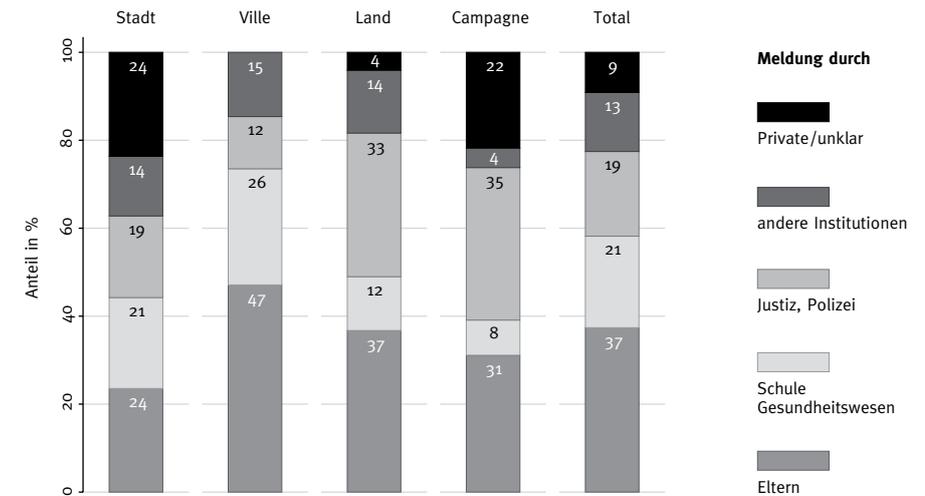
Ob jemand an den Sozialdienst oder an die Behörde meldet, hängt nicht nur von Organisation und Status der Adressaten ab, sondern auch von den Meldenden selber. Betrachtet man nur den Umfang einzelner Gruppen von Meldenden, so sticht als Erstes der hohe Anteil von Eltern ins Auge, die sich selber melden (vgl. auch Abbildung 14). Über alle vier Settings liegt er für jene Fälle, die überhaupt für eine Selbstmeldung in Frage kommen, bei 37%. Nimmt man noch die Meldungen von (weiteren) Privatpersonen wie Grosseltern, Nachbarn und die (acht) Fälle mit ungeklärter Quelle der Erstmeldung hinzu, so sind nahezu die Hälfte nicht auf institutionellem Weg ins System des Kinderschutzes geraten. Die Anteile der Meldungen aus dem Schul- und Gesundheitswesen auf der einen

<sup>86</sup> Ohne Fälle, die vom Bezirksgericht angeordnet werden, und ohne Vaterschaftsfeststellungen (Art. 309 ZGB), für die institutionelle Meldekanäle ohnehin festgelegt sind.

und aus der Justiz und Polizei auf der anderen Seite sind dagegen nur rund halb so gross. Dabei sollte allerdings nicht übersehen werden, dass es sich bei den Selbstmeldenden zu einem nicht zu vernachlässigenden Teil um Personen handeln dürfte, die indirekt aus diesen Bereichen an die Kinderschutzzorgane verwiesen worden sind. Jedenfalls haben sich in Fällen mit einer elterlichen Sucht (39%) oder einer anderen psychiatrischen Problematik (53%) überdurchschnittlich viele Eltern selber gemeldet. Überdurchschnittlich hoch ist der Anteil an Selbstmeldungen auch bei Autonomieproblemen (72%), die den Eltern als eine Überforderung durch die Jugendlichen erscheinen dürften, sowie bei Elternkonflikten um das Kind (58%). Kaum je selber melden sich hingegen Eltern in Vernachlässigungs- (17%) und Misshandlungsfällen (12%).

Die Unterschiede zwischen den einzelnen Settings sind nicht leicht zu deuten, sollten angesichts des geringen Stichprobenumfangs aber ohnehin nicht überbewertet werden. Der Tendenz nach scheinen aber doch in den städtischen Gebieten Meldungen aus Schule und Gesundheitswesen bedeutender, während in den sozialräumlich kleineren Gebieten nicht etwa Selbstmeldungen, sondern Meldungen aus Justiz und Polizei die grössten Gruppen ausmachen. Ob die Ursache dafür in einer grösseren Dichte spezialisierter Institutionen des Sozial- und Gesundheitswesens in den städtischen Settings zu suchen ist oder in einer höher institutionalisierten Zusammenarbeit zwischen ihnen, muss offenbleiben. Für Letzteres spricht der Umstand, dass gerade Schulen und Einrichtungen des Gesundheitswesens sich bevorzugt (82% aller auf diesem Weg ins System gelangten Fälle) an Sozialdienste und nicht an Behörden wenden. Entsprechend fallen Meldungen aus diesen Systemen auch dort häufiger an, wo diese auf derselben – lokalen – Ebene organisiert sind wie die Sozialdienste. Andere Institutionen dagegen bevorzugen die Behörden als Eingangspforte für Meldungen, Selbstmeldende sind auf beide Kanäle etwa gleich verteilt.

Abbildung 14: Meldende



TCP, Dossiers, Errichtungen VB, Art 308, 310, gewichtet

Fasst man diese Befunde zusammen, so zeigen sie, dass die Zugänglichkeit der Kinderschutzeinrichtungen sowohl für Eltern wie auch für andere Professionelle von Bedeutung ist: Es werden jene Eingangspforten gewählt, die örtlich oder sozial näher liegen. Dies ist von Bedeutung mit Blick auf

- die relativ grosse Zahl von Eltern, die sich selber und ohne formelle Vermittlung aus andern Institutionen melden.
- die Zusammenarbeit mit andern Institutionen, die dort leichter zu fallen scheint, wo beide auf derselben sozialräumlichen Ebene (Gemeinde, Region, Kanton) angesiedelt sind.

In beiderlei Hinsicht wird man davon ausgehen, dass niedrige Zugangsschwellen dazu beitragen, dass Kindeswohlgefährdungen früher erkannt werden können. Das wiederum mag nicht nur dazu beitragen, dass Schutzmassnahmen rechtzeitig ergriffen werden, sondern auch unterhalb der in den Artikeln 307 ff. definierten Schwelle oder mit geringerer Interventionstiefe getroffen werden können. Letzteres gilt natürlich nur, wenn eine höhere Zahl von Meldungen nicht quasi automatisch zu einer höheren Zahl von zivilrechtlichen Massnahmen führt, wenn also das Verfahren der Errichtung gegenüber der Gefährdungsmeldung abgegrenzt oder differenziert ist.

#### 4.1.2 Errichtungsverfahren

##### 4.1.2.1 Reaktionen auf die Gefährdungsmeldung

Im Prinzip ist eine solche Differenzierung zwischen Meldung und Errichtungsverfahren in der Funktionen- und Kompetenzaufteilung zwischen Behörden und Sozialdiensten angelegt. Im Folgenden sollen deshalb zunächst die Reaktion des Kindesschutzsystems auf die Meldung und der Anteil der beiden hauptbeteiligten Institutionen daran dargestellt werden.

In zwei Dritteln (Behörde: 66%) bis drei Vierteln (Sozialdienste: 75%) aller <sup>87</sup> Fälle reagiert jene Institution als erste auf die Meldung, an die diese gerichtet ist. In knapp 25% reagiert die jeweils andere Instanz als erste. In 5% aller Fälle findet sich kein Hinweis auf eine Reaktion vor der Massnahmenerrichtung. Rund 42% der ersten Behördenreaktionen sind an die Eltern adressiert, bei den Sozialdiensten liegt dieser Anteil mit 7% deutlich tiefer. In den übrigen Fällen sind die ersten im Dossier abgelegten Dokumente bevorzugt interner Art (vor allem bei den Sozialdiensten mit rund 60%) oder an andere Institutionen (ca. 20 bzw. 28%) gerichtet. Zählt man die ersten drei schriftlichen Reaktionen zusammen, so erfolgt in 68% der zunächst an die Behörden gemeldeten Fälle eine formellschriftliche Reaktion an die Eltern. Bei den Fällen, die bei einem Sozialdienst gemeldet worden sind oder sich dort selber gemeldet haben, beträgt dieser Anteil 39%.

Dass das erste oder eines der ersten Dokumente an das Kind selber gerichtet wird, lässt sich nur in einem einzigen Fall beobachten, in dem es um eine 14-jährige Jugendliche geht.

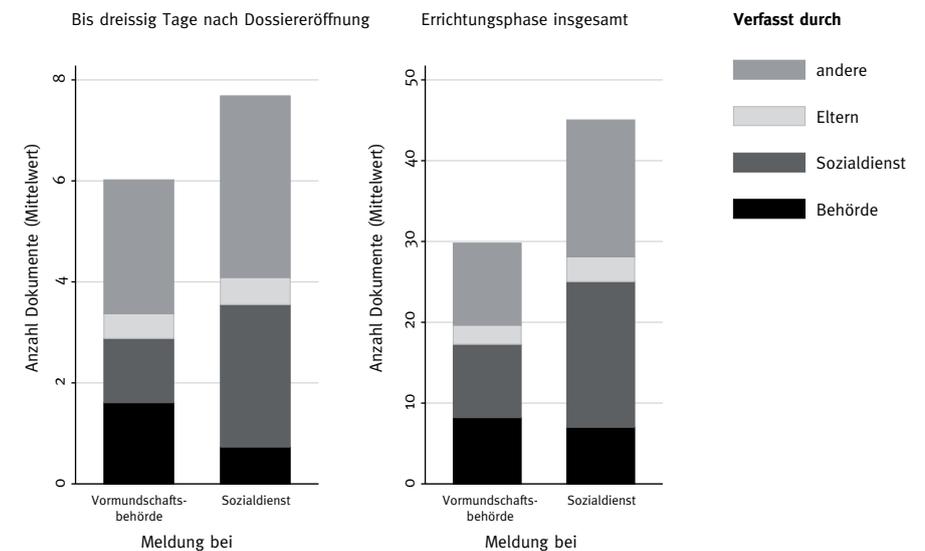
##### 4.1.2.2 Am Verfahren beteiligte Stellen und ihr Aufwand

Betrachtet man die Dokumentation in der Zeit zwischen Dossiereröffnung und Errichtung, so zeigt sich, dass die Eingangspforte für die Meldung (vgl. Abbildung 15) ebenso wichtig ist für den weiteren Verlauf wie die jeweilige Organisation des Kindesschutzsystems (vgl. Abbildung 16). Das gilt vor allem für die allererste Zeit (in der Darstellung jeweils die ersten 30 Tage), wird aber bis zum Schluss, das heisst in diesem Fall bis zum Entscheid der Behörde, nicht ganz ausgeglichen. Wo die Meldung bei der Behörde erfolgt, ist der Abklärungsaufwand, den die Behörde selber betreibt, mehr als doppelt so hoch wie dort, wo die Meldung beim Sozialdienst eingeht. Umgekehrt reduziert sich der Aufwand der Sozialdienste auf etwas weniger als die Hälfte bei direkten Meldungen an die Behörde.

<sup>87</sup> Wiederum exklusive der im Scheidungsverfahren gerichtlich angeordneten Beistandschaften und der Vaterschaftsfeststellungen.

Über die ganze Zeit bis zur Errichtung betrachtet gleichen sich die Verhältnisse bezüglich des Behördenaufwands weitgehend an (Reduktion auf ein Verhältnis von 1,3:1), während bei Meldungseingängen in den Sozialdiensten der Aufwand dieser Dienste bis zum Schluss rund doppelt so hoch bleibt (1,9:1). Anteil und Anzahl der Dokumente, die durch andere Verfasser/innen produziert werden, werden dagegen durch den Ort, an dem die Meldung eingeht, nur geringfügig beeinflusst. Nur über die ganze Dauer der Errichtung hin lässt sich beobachten, dass die Zahl der ausserhalb des Systems (von andern) produzierten Dokumente deutlich höher ist, wenn die Meldung zunächst an einen Sozialdienst gegangen ist.

Abbildung 15: Anzahl Dokumente in Abhängigkeit vom Ort der Meldung

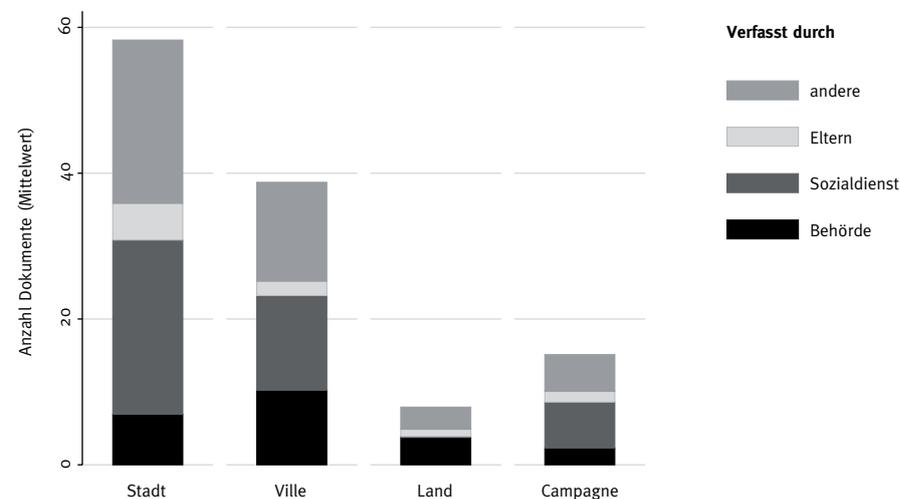


TCP, Dossiers, Errichtungen VB, Art. 308, 310 gewichtet

Da der Ort der Meldung, wie oben gezeigt, systemabhängig ist, ist zu erwarten, dass sich auch die einzelnen Systeme oder institutionellen Settings voneinander unterscheiden. Wie Abbildung 16 zeigt, schwanken sowohl der Anteil der Vormundschaftsbehörde an der Dokumentenproduktion wie auch die Gesamtzahl der Dokumente in beträchtlichem Ausmass. Vor allem «Stadt» fällt mit weit überdurchschnittlichen Zahlen von Dokumenten sowohl aus den Sozialdiensten wie von ausserhalb auf. Allerdings sind die Zahlen in diesem Fall von einigen wenigen Dossiers mit sehr hohen Werten stark beeinflusst. Würde man sich

statt an den Mittelwert an den Median halten, so wäre das Verhältnis zwischen «Stadt» und «Ville» ausgeglichener und teilweise gar umgekehrt: «Ville» hätte über die ganze Zeit betrachtet eine höhere mittlere Zahl von Dokumenten und eine vergleichbare Zahl von Dokumenten aus dem Sozialdienst. Mit welchen Massen auch immer gemessen wird: Der (schriftliche) Aufwand für Abklärung und Errichtung insgesamt ist in jenen Settings grösser, in denen den Sozialdiensten eine zentrale Rolle zukommt. Das gilt nicht nur (aber natürlich vor allem) für die Sozialdienste selber, sondern auch für externe Stellen. Dort wo die Behörden professionalisiert oder doch hauptberuflich tätig sind, ist aber – dennoch – auch der Aufwand der Behörde grösser. Es liesse sich im Übrigen zeigen, dass die Effekte der Meldung bzw. des Meldungseingangs weitgehend unabhängig sind von jenen des Settings, obwohl dieses jene natürlich beeinflusst.

Abbildung 16: Anzahl Dokumente in der Errichtungsphase



TCP, Dossiers, Errichtungen VB, Art 308, 310, gewichtet

Fasst man diese zunächst rein quantitativen Befunde über den Aufwand für die Errichtung einer Massnahme zusammen, so können als Beleg für die Vorstrukturierung der Abläufe durch die Organisation gelesen werden:

- Je differenzierter das Setting, desto differenzierter, damit aber auch aufwendiger, die Abläufe.
- Die Entscheide der Behörde werden (nur) dort systematisch durch den Beizug anderer Organe gestützt, wo diese klar abgegrenzt und die Beziehungen geregelt sind (also nicht in «Land»).

- Der Aufwand der Behörde wird absolut gesehen nicht kleiner, wenn weitere Stellen einbezogen werden. Dies gilt allerdings nur, wenn die Behörde auf derselben staatlichen oder sozialräumlichen Ebene angesiedelt ist wie die Sozialdienste («Stadt» und «Ville», nicht aber in «Campagne», wo die lokale Behörde ihre Aufgaben teilweise an das kantonale Jugendamt abgibt).
- Behörden und Sozialdienste reagieren unterschiedlich auf Meldungen: Während sich Behörden relativ rasch formal-schriftlich an die Eltern wenden, scheinen Sozialdienste damit zuzuwarten und zunächst allenfalls interne Notizen anzulegen. Aus möglicherweise recht zufälligen Unterschieden in Bezug auf den Ort der Meldung kann so eine auch inhaltlich unterschiedliche Dynamik des Falles entstehen. Wie die Angleichung der Dokumentenprofile über die Zeit zeigt, setzen sich im Verlaufe des Verfahrens die durch das Gesamtsystem definierten Abläufe aber immer stärker durch.

#### 4.1.2.3 Dauer des Verfahrens

Bei der Analyse der Dossiers wird der Beginn des Verfahrens zweckmässigerweise nicht im juristisch-formellen Sinne bestimmt. Als Eröffnungsdatum gilt das Datum, an dem das älteste in einem der untersuchten Dossiers abgelegte Dokument verfasst worden ist <sup>88</sup>. Das bedeutet, dass bereits die Meldung – ein Brief oder die Aktennotiz zu einem diesbezüglichen Gespräch – als Eröffnung gewertet wird. Wie schon bis anhin steht deshalb auch die folgende Darstellung unter der Einschränkung, dass Unterschiede hinsichtlich des Vorgehens immer auch als Unterschiede der Dokumentation interpretiert werden können. Würde ein Sozialdienst oder eine Behörde erst am Tag des Entscheids mit der Dokumentation beginnen (was allerdings kaum mit der Pflicht zur Aktenführung vereinbar sein dürfte), so wären die Errichtungsverfahren jeweils bereits am ersten Tag abgeschlossen. Aus diesem Grund fallen denn auch tatsächlich jene sieben Dossiers – alle aus «Land» und «Campagne» – ausser Betracht, die erst nach dem Entscheid eröffnet worden sind. Nicht berücksichtigt werden auch hier wieder die Fälle, die im Eheschutz- oder Scheidungsverfahren durch ein (anderes) Gericht entschieden worden sind. <sup>89</sup>

Im Durchschnitt dauert es 411 Tage von der Anlage der ersten Akte bis zur formellen Errichtung einer ersten zivilrechtlichen Schutzmassnahme. Diese Zahl ist

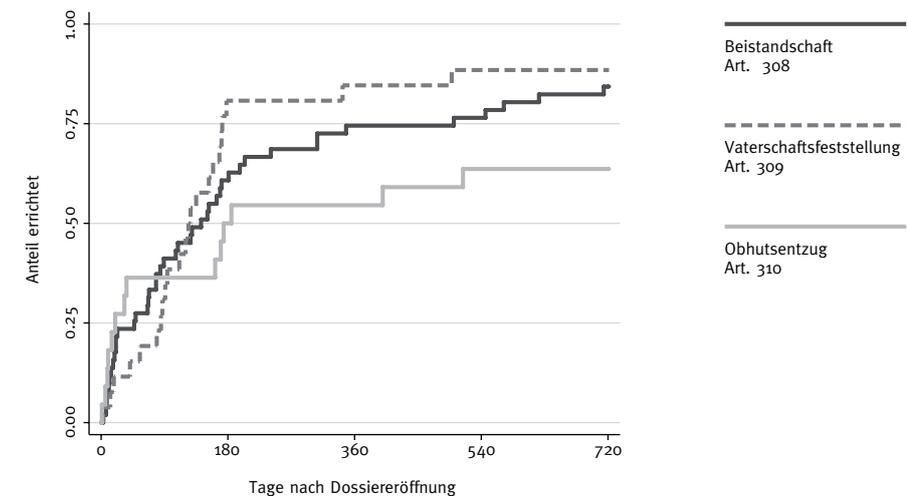
<sup>88</sup> In einzelnen Fällen liegt dieses Datum allerdings vor der Geburt eines Kindes, etwa wenn eine Meldung bereits während der Schwangerschaft erfolgt oder vorgeborene Geschwister betrifft. In diesen Fällen wird der Verfahrensbeginn mit dem Geburtsdatum gleichgesetzt.

<sup>89</sup> Vgl. zur Massnahmenpraxis der Scheidungsgerichte kritisch Stettler 2006; ein detaillierter Vergleich der vom Vormundschafts- und vom Scheidungsgericht im Kanton Genf verfüigten Beistandschaften nach Art. 308 ZGB findet sich in: Service du Tuteur général 2006.

allerdings ein ausgesprochen schlechtes Mass für die zentrale Tendenz. Einige wenige Fälle, in denen erst nach sehr langer Zeit zu einer Beistandschaft oder gar einem Obhutsentzug gegriffen wird, drücken den Mittelwert stark nach oben. So sind 25% aller Erstmassnahmen bereits nach 56 Tagen, weitere 25% nach insgesamt 162 Tagen errichtet (exkl. Vaterschaftsfeststellungen nach Art. 309, bei denen diese Werte nochmals etwas tiefer liegen). Eine grafische Darstellung, die es erlaubt, auch die Differenzen in Bezug auf die angeordneten Massnahmen oder auf andere Merkmale zu zeigen, bietet Abbildung 17. Sie illustriert die unterschiedlichen Errichtungsgeschwindigkeiten für die drei Massnahmentypen. Sowohl für die Obhutsentzüge wie auch die Vaterschaftsfeststellungen ist andeutungsweise zu erkennen, dass sich die Wahrscheinlichkeit, dass eine derartige Massnahme errichtet wird, im Verlauf der Zeit ändert. Beinahe ein Drittel der Obhutsentzüge wird in den ersten 30 Tagen und damit ebenso schnell oder gar etwas schneller als Beistandschaften gemäss Art. 308 errichtet. Nach diesem Zeitpunkt werden Obhutsentzüge zurückhaltender bzw. nur nach längeren Verfahren angeordnet. Das deutet, durchaus der Risikohypothese entsprechend, darauf hin, dass mit einem Obhutsentzug als schwerwiegendem Eingriff einerseits dringenden Gefährdungen begegnet wird, andererseits aber Fällen, die sich über längere Zeit hinziehen, ohne dass sich die Situation bessern würde. Etwas anders präsentiert sich die Situation bei den Vaterschaftsfeststellungen. Hier scheint es nach ca. 50 Tagen zu einer Verlangsamung zu kommen. Sind die entsprechenden – komplexeren oder strittigeren – Fälle geklärt, steigt die Zahl der verfügbaren Massnahmen wieder rasch an.

Dass für die Errichtung einer Erziehungsbeistandschaft zunächst mehr, dann weniger Zeit benötigt wird als für einen Obhutsentzug, wird so gesehen primär auf die Logik des Verfahrens zurückgeführt und weniger auf das Problem, auf das mit der Massnahme reagiert wird. Tatsächlich scheint denn auch die Art des Problems (vgl. dazu Kapitel 2) einen ziemlich geringen Einfluss auf die Dauer des Verfahrens zu haben. Zwar lässt sich feststellen, dass Massnahmen bei Autonomiekonflikten und in Fällen von Vernachlässigung etwas schneller verfügt werden als bei Misshandlungen und Elternkonflikten. Die Anzahl der Probleme des Kindes oder seines Umfeldes steht in keinem erkennbaren statistischen Zusammenhang mit der Zeit bis zur Massnahmenerrichtung. Einzig bei (psychisch) kranken Eltern lässt sich beobachten, dass das zweite Drittel der Massnahmen schneller errichtet wird als bei andern Ausgangslagen im Umfeld. All dies deutet darauf hin, dass der potenzielle oder tatsächliche Widerstand der Eltern zu den wenigen fallspezifischen Faktoren gehört, die sich in der Verfahrensdauer niederschlagen.

Abbildung 17: Dauer des Errichtungsverfahrens nach Massnahme ZGB



TCP, Dossiers, Errichtungen VB

Die Kurven in Abbildung 17 geben den Anteil der Fälle an, bei denen nach einer bestimmten Anzahl Tage bereits eine Massnahme errichtet worden ist. Die Darstellung ist bei zwei Jahren zensiert. Lesebeispiel: Nach 180 Tagen sind 50% jener Fälle entschieden, in denen ein Obhutsentzug nach Art. 310 ZGB als erste Massnahme verfügt wurde, aber 62% der Beistandschaften nach Art. 308 und 81% der Vaterschaftsfeststellungen (Art. 309).

Weitaus bedeutender jedoch dürfte (wiederum) die Struktur des Vormundschaftswesens sein. Zwar spielt es kaum eine Rolle, ob die Meldung beim Sozialdienst oder bei der Vormundschaftsbehörde erfolgt (im zweiten Fall kommt es etwas rascher zur Errichtung, die Differenz ist aber statistisch nicht signifikant). Hingegen differieren die Verfahren zwischen den vier verschiedenen Settings doch in einem recht bedeutenden Ausmass, wie Abbildung 18 zeigt. Auffällig ist zum einen der steile Verlauf der Kurve für «Land». Hier kommt es offensichtlich sehr schnell zur Errichtung, wenn ein Fall einmal bei der Gemeinde anhängig geworden ist. Man kann darin den Vorteil kurzer Entscheidungswege – der Antragsteller ist vielfach identisch mit dem Referenten in der Behörde – sehen. Der Sachverhalt lässt sich aber auch als ein Abbild fehlender struktureller Differenzierung zwischen Meldung, Abklärung und Entscheidung deuten. Und schliesslich lässt sich nicht von der Hand weisen, dass sich darin nur die Aktenlage abbildet. Das Dos-

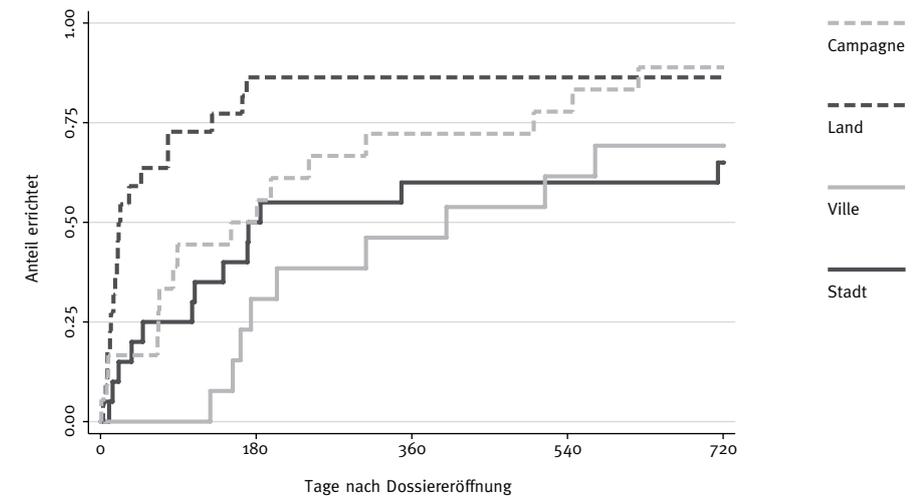
sier wird bei der Vormundschaftsbehörde erst eröffnet, wenn der Fall eindeutig ein Massnahmenfall ist. <sup>90</sup>

Den Gegenpol zu «Land» bildet «Ville», wo das Verfahren bei der justiziellen Behörde stark formalisiert ist. Das zeigt sich zunächst einmal darin, dass kein einziger der hier betrachteten Fälle in weniger als vier Monaten entschieden worden ist. Ab dem fünften Monat nach Dossiereröffnung steigt die Zahl der (erstinstanzlich) entschiedenen Fälle sehr rasch an. In den folgenden 80 Tagen fällt nahezu die Hälfte der Massnahmenentscheide, was für ein standardisiertes Vorgehen spricht. Auch danach bleibt allerdings der Anteil der mit einem Massnahmenentscheid beendeten Verfahren lange Zeit tiefer als in den übrigen Settings. Das bedeutet, wie ein Blick auf Abbildung 16 zeigt, nicht, dass in dieser Phase nichts geschieht. Es lässt sich jedoch so interpretieren, dass die relativ hohe Schwelle, die ein Gang zu einem Gericht darstellt, dazu führt, dass die Fälle insgesamt länger beim Jugendamt verbleiben. Da gleichzeitig die Trennung von Jugendamt und Amtsvormundschaft dazu führt, dass ein Fall nach einem Massnahmenentscheid an Letztere übergeben wird, wird das Jugendamt auch in vielen Fällen länger versuchen, den Fall überhaupt in eigener Kompetenz, das heisst ohne eine zivilrechtliche Massnahme, zu lösen. Entsprechend dürften die Fälle auch erst nach längerer Zeit überhaupt der Behörde vorgelegt werden. <sup>91</sup>

<sup>90</sup> Dafür spricht auch, dass es im Setting «Land» kaum möglich war, systematisch Fälle zu benennen, in denen eine Massnahme beantragt, dann aber von der Behörde abgelehnt worden war.

<sup>91</sup> Da Fälle ohne Massnahme nicht in allen Settings untersucht und in keinem systematisch erfasst werden konnten, können diese Vermutungen allerdings nicht belegt werden.

Abbildung 18: Dauer des Errichtungsverfahrens nach Setting



TCP, Dossiers, Errichtungen VB, Art. 308, 310

Neben dem Setting sind es vor allem prozedurale Faktoren, die den Verlauf des Verfahrens beeinflussen – das Verfahren steuert sich also gewissermassen selber. So lässt sich insbesondere beobachten, dass Entscheide überzufällig häufig in den ersten zwei, drei Monaten nach einer Anhörung stattfinden. Ähnlich ist festzustellen, dass vom Beizug eines Rechtsanwalts bereits im Vorfeld eines Entscheids eine (nur) kurzfristig verzögernde Wirkung ausgeht.

Zusammengefasst bedeutet dies, dass die Verfahrensgeschwindigkeit

- relativ stark durch das Setting und dessen prozedurale Regelungen
- und entsprechend wenig durch die innere Dynamik des Falles

bestimmt ist. Unter dem Gesichtspunkt der Verfahrenssicherheit kann dies eine durchaus beruhigende Feststellung sein, wenn gesichert ist, dass dringende Fälle zumindest provisorisch auch dringlich behandelt werden. Da die Verfahren aber in ihrer Geschwindigkeit in den verschiedenen Settings stark differieren, stellt sich natürlich auch die Frage, welcher Stellenwert in den jeweiligen Prozeduren den zentralen rechtsstaatlichen Anforderungen und Elementen zukommt.

#### 4.1.2.4 Elemente des Verfahrens

Ein unter grundrechtlichen Gesichtspunkten zentrales Element jedes Verfahrens ist die Gewährung des rechtlichen Gehörs. Es muss deshalb erstaunen, dass sich nur in 66% aller Fälle Spuren einer Anhörung durch die Behörde finden. Dass

dazu vor allem Beistandschaften gehören, die im Eheschutzverfahren angeordnet worden sind, erstaunt nicht und erklärt sich aus dem Umstand, dass die Dossiers aus dem Eheschutzverfahren nicht Gegenstand der Untersuchung sind. Aber auch, wenn nur Massnahmen betrachtet werden, die durch die Vormundschaftsbehörde errichtet worden sind, wird aus 21% der Behördendossiers nicht ersichtlich, ob eine Anhörung stattgefunden hat. Dies gilt auch bei grosszügiger Auslegung dessen, was eine Anhörung sein könnte, das heisst wenn jedes (maschinen-)schriftliche Zeugnis einer Unterredung mit den Eltern (oder ihrem Rechtsvertreter) oder einer Einladung dazu (und nicht bloss ein Protokoll) als Anhörung gewertet wird. Dennoch ist hier noch mehr als in andern Zusammenhängen darauf hinzuweisen, dass dies nicht bedeutet, dass vor dem Massnahmenentscheid keine Gespräche mit den Eltern stattgefunden haben. Es bedeutet aber mindestens, dass diese Gespräche nicht in systematischer und nachvollziehbarer Art dokumentiert worden sind und über sie angefertigte Notizen bei der Durchsicht der Dossiers nicht als Zeugnis einer Anhörung erkannt worden sind.

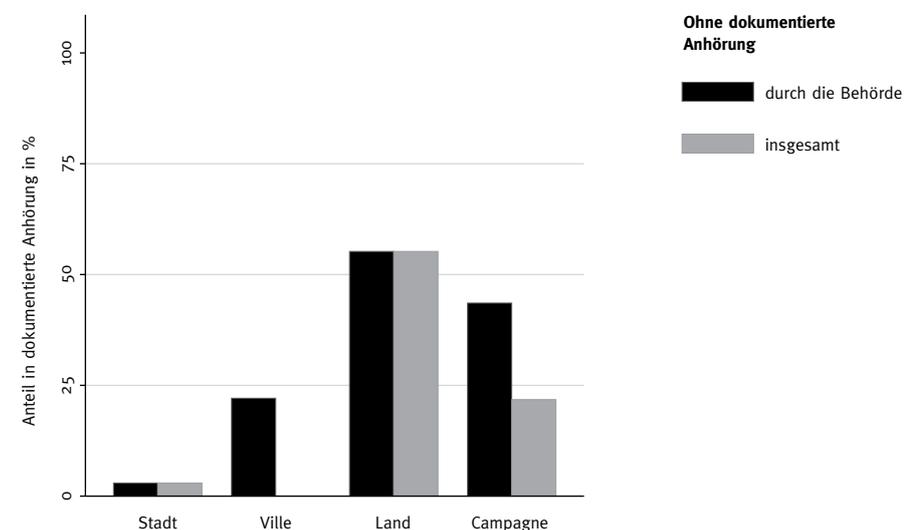
Bei derart extensiver Auslegung sind die Fälle ohne dokumentierte Anhörung ziemlich gleichmässig über die verschiedenen Massnahmentypen verteilt. Das bedeutet, dass auch Anhörungen bei Obhutsentzügen nicht wesentlich häufiger bzw. sorgfältiger dokumentiert sind. Angesichts der gravierenden Konsequenzen muss es erstaunen und bedenklich erscheinen, wenn auch hier rund 25% ohne angemessen dokumentierte Anhörung sind. Auch die verschiedenen Problemkonstellationen unterscheiden sich nur geringfügig in Bezug auf die Häufigkeit einer Anhörung. Dass bei Autonomiekonflikten etwas häufiger darauf verzichtet wird als bei andern Problemlagen und ebenso bei einer Errichtung auf Begehren beider Eltern, könnte dafür sprechen, dass es sich nicht nur um eine Frage der Dokumentation handelt, sondern auch um eine der situativen Handhabung. Allerdings sind die genannten Unterschiede nicht signifikant und könnten sich auch dem Zufall der Stichprobenziehung verdanken.

Den grössten – und signifikanten – Einfluss hat auch hier wieder die Struktur des Kindesschutzsystems (vgl. Abbildung 19). Am kleinsten ist die Anhörungsquote in den beiden ländlichen Settings, in denen für rund die Hälfte der verfügbaren Erziehungsbeistandschaften und Obhutsentzüge keine vorangehende Anhörung durch die Behörde dokumentiert ist. In «Stadt», aber auch in «Ville» liegt die Quote deutlich höher, und der Anteil an Fällen ohne Anhörung tendiert gegen einen Wert, der auch auf Erfassungsfehler zurückgehen könnte. Berücksichtigt man Gespräche mit Sozialdienstmitarbeitenden ebenfalls im Sinne einer Anhörung, so ist der Befund vor allem in «Campagne» auch mit einer delegierten Anhörung vereinbar. Danach würde der Sozialdienst die persönlichen Gespräche führen und die Behörde anschliessend anhand der Sozialdienstakten entscheiden. Zumindest teilweise könnte das Fehlen entsprechender VB-

Dokumente in «Campagne» zwar auch darauf zurückgeführt werden, dass nur die Dossiers des Sozialdienstes zur Verfügung standen und diesem die Anhörungsprotokolle der Behörden nicht notwendigerweise zur Kenntnis gebracht wurden. Sowohl der Vergleich mit «Land» (das mit einer weitgehend analogen Behördenorganisation auf eine vergleichbare Quote ohne Anhörung kommt) wie auch mit «Ville» (wo der Sozialdienst ebenfalls zentral organisiert ist und eine quasi-obligatorische Abklärungsfunktion hat) legt aber eine Interpretation als delegierte Anhörung nahe, die sich der starken Stellung des kantonalen Jugendamtes verdankt.

Ein etwas anderes Bild zeigt sich in «Land»: Hier sind kommunaler Sozialdienst und kommunale Behörde organisatorisch kaum differenziert, und in den meisten untersuchten Gemeinden werden einmal errichtete Massnahmen (erst) danach von einer regionalen Amtsvormundschaft übernommen. Entsprechend lässt sich auch keine Arbeitsteilung im Vorfeld des Massnahmenentscheids ausmachen. Dass hier auch der Anteil an dokumentierten Anhörungen insgesamt am tiefsten ist, dürfte ebenfalls mit dem System zusammenhängen. Angesichts der geringen internen Differenzierung des Systems und der kurzen Entscheidungswege, aber auch angesichts der relativen Überschaubarkeit in den kleineren Gemeinden mag eine Formalisierung der Kommunikation oftmals als entbehrlich erscheinen – ein Eindruck, der ohne die Präsenz starker, professionell verankerter prozeduraler Regelungen leicht die Oberhand behalten mag.

Abbildung 19: Dossiers ohne dokumentierte Anhörung nach Setting



TCP, Dossiers, Art. 308, 310, Errichtung durch VB, gewichtet

Anhörungen des Kindes, wie sie Art. 314 Abs. 2 ZGB verlangt, sind nur in insgesamt 15 Fällen feststellbar, was (gewichtet) 22% aller Fälle mit Beistandschaft oder Obhutsentzug entspricht. Am häufigsten finden sie sich bei Obhutsentzügen (38%) und (gleichzeitig) im Falle von Autonomiekonflikten (66%), das heisst bei älteren Jugendlichen, deren Anhörung zuweilen auch an die Stelle einer Anhörung der Eltern tritt. Auch bei den über 12 Jahre alten Jugendlichen ist aber nur für zwei Drittel eine Anhörung schriftlich dokumentiert.

In diesem Zusammenhang sei schliesslich auch noch auf die Präsenz von Anwältinnen oder Anwälten im Errichtungsverfahren eingegangen. Vor dem Errichtungstermin treten sie nur in den Settings der Westschweiz in Erscheinung (in je etwa der Hälfte der Fälle), kaum aber in der Deutschschweiz (je ca. 10%). Besonders häufig intervenieren sie im Vorfeld der Errichtung von Erziehungsbeistandschaften (gesamtschweizerisch 49%) weit seltener (21%) vor Obhutsentzügen. Bei der Interpretation dieses Sachverhalts muss die Möglichkeit offen gelassen werden, dass gerade die Intervention eines Anwaltes oder einer Anwältin dazu geführt hat, dass auf einen Obhutsentzug verzichtet und «nur» eine Beistandschaft errichtet worden ist. Generell ziehen Eltern Rechtsanwälte offenbar vor allem dort bei, wo sie sich formell oder informell als «Beschuldigte» sehen, das heisst in Misshandlungsfällen (70%), kaum je aber bei Vernachlässigungen (10%). Vertreter/innen des Kindes sind nur in insgesamt zwei Fällen festzustellen.

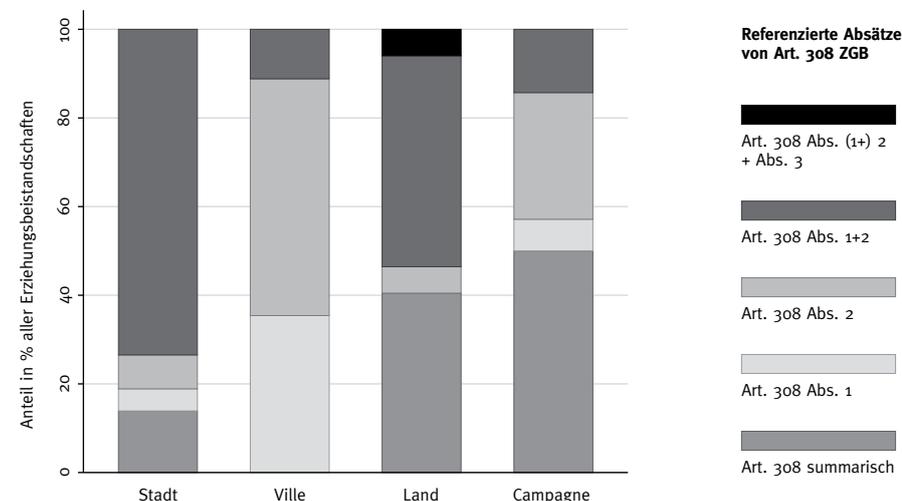
#### 4.1.3 Entscheid

##### 4.1.3.1 Gesetzliche Grundlagen

Rechtlich gesehen ist ein Entscheid für eine bestimmte zivilrechtliche Massnahme ein Entscheid sowohl über die Notwendigkeit wie auch über die Eignung dieser Massnahme, um der im jeweiligen Fall festgestellten Kindeswohlgefährdung zu begegnen. Die Artikel 307-312 ZGB regeln sowohl die Bedingungen als auch die Art der Intervention. Dem Verweis auf die entsprechenden Artikel und Absätze im Behördenentscheid kommt deshalb eine doppelte Bedeutung zu. Er dient der Begründung der Massnahme, indem er auf deren gesetzliche Grundlage Bezug nimmt, legt gleichzeitig aber auch Zweck und Grenzen fest. Hinsichtlich der Anteile der beiden wichtigsten grundsätzlich zur Verfügung stehenden Interventionstypen, der Erziehungsbeistandschaft und des Obhutsentzugs, unterscheiden sich die hier untersuchten Settings beim ersten Massnahmenentscheid

nur geringfügig <sup>92</sup>. In Bezug auf den Typus der Beistandschaft dagegen scheinen unterschiedliche Spruchpraxen zu bestehen (Abbildung 20).

Abbildung 20: Spezifikation der Beistandschaften gemäss Art. 308 ZGB



TCP, Dossiers, Errichtungen VB, gewichtet, Art. 308 als zeitlich erste Massnahme

So erteilen die Behörden in «Land» und «Campagne» der Beiständin in rund der Hälfte der Fälle jeweils ein unspezifiziertes Generalmandat unter Verweis auf den Artikel als Ganzes. Dass dies mit der Ausgangslage – kommunale Milizbehörde als Auftraggeberin eines regionalen oder kantonalen Sozialdienstes, dem eine relativ grosse Kompetenz zur eigenständigen Definition des Mandats unterstellt wird – zusammenhängt, mag plausibel scheinen, kann hier aber nicht weiter belegt werden. Gewissermassen umgekehrt verfährt die Behörde in «Stadt», die in der Mehrheit der Beistandschaften sowohl auf Absatz 1 wie auch auf Absatz 2 von Artikel 308 explizit verweist, damit aber ebenfalls formal gesehen relativ einheitliche Mandate erteilt. Einzig die richterliche Behörde von «Ville» scheint auch formal verschiedene Beistandschaften im Blick auf ihre rechtliche Grundlage und Ausrichtung zu differenzieren. Von der Möglichkeit, die elterliche Sorge in einzelnen Belangen einzuschränken (Art. 308 Abs. 3), wird in allen untersuchten Settings kaum je Gebrauch gemacht.

<sup>92</sup> Mit einem Anteil der Obhutsentzüge von 5-15%, unter Berücksichtigung der Fälle, auf die zunächst nur mit Weisungen gemäss Art. 307 ZGB reagiert wurde. Auf Beistandschaften für das Kind nicht miteinander verheirateter Eltern wird hier nicht eingegangen, da sie auf eine spezifische Problemlage reagieren und in «Campagne» von vornherein anders gehandhabt werden.

#### 4.1.3.2 Obhutsentzug oder Erziehungsbeistandschaft?

Während die Differenzierung zwischen den einzelnen Typen von Beistandschaften also behörden- bzw. settingabhängig zu sein scheint, muss bei der Entscheidung zwischen Obhutsentzug und Erziehungsbeistandschaft <sup>93</sup> davon ausgegangen werden (können), dass sie in einem hohen Ausmass in der Problemlage und den Merkmalen des Kindes und seiner Familie begründet ist. Tatsächlich sind aber auch diese Zusammenhänge nicht überaus stark. Das mag einerseits wiederum mit Fragen der behördlichen Praxis, aber auch mit der Finanzierung stationärer Aufenthalte zu tun haben. Andererseits ist nicht von der Hand zu weisen, dass die Art der hier vorgenommenen quantitativen Analyse in Bezug auf die Problemlage nicht immer jene Tiefenschärfe aufweist, die es erlaubt, den Entscheid für oder gegen einen Obhutsentzug oder eine Platzierung nachzuvollziehen. Dennoch seien zum Schluss dieses Kapitels einige Merkmale des Kindes oder seiner Situation aufgezählt, für die ein Einfluss auf diesen Entscheid vermutet werden könnte:

- In Bezug auf die *Problemlage* fallen die Erwachsenenkonflikte auf, die als Konflikte um die Zuteilung des Kindes kaum je zu einem Obhutsentzug führen (1 Fall, entsprechend 4%). Die übrigen Problemlagen unterscheiden sich nicht signifikant voneinander, jeweils rund 25-32% dieser Fälle sind mit einem Obhutsentzug verbunden, das heisst, dass für gut zwei Drittel jeweils eine Beistandschaft als angemessen erachtet wird. Auch in Bezug auf die familiäre Problemsituation sind die Unterschiede gering. Eine leicht höhere Rate von Obhutsentzügen (rund 30%) haben Kinder, deren Eltern ein Sucht- oder ein anderes psychisches Problem aufweisen.
- Nicht beeinflusst wird die Wahrscheinlichkeit eines Obhutsentzugs durch das *Geschlecht*. Knaben und Mädchen verteilen sich auf beide Massnahmentypen je etwa hälftig <sup>94</sup>. Diese Aussage gilt natürlich nur innerhalb des zivilrechtlichen Systems. Wie Cottier <sup>95</sup> gezeigt hat, werden Mädchen bevorzugt dem zivilrechtlichen, Knaben dagegen dem strafrechtlichen Kinderschutz zugewiesen. Diese Vorselektion durch die beiden Systeme führt dazu, dass Platzierungen von Knaben in der vorliegenden Stichprobe weniger sichtbar werden als jene von Mädchen. Auf beide Kinderschutzsysteme bezogen haben Knaben demnach durchaus eine höhere Wahrscheinlichkeit, platziert zu werden.

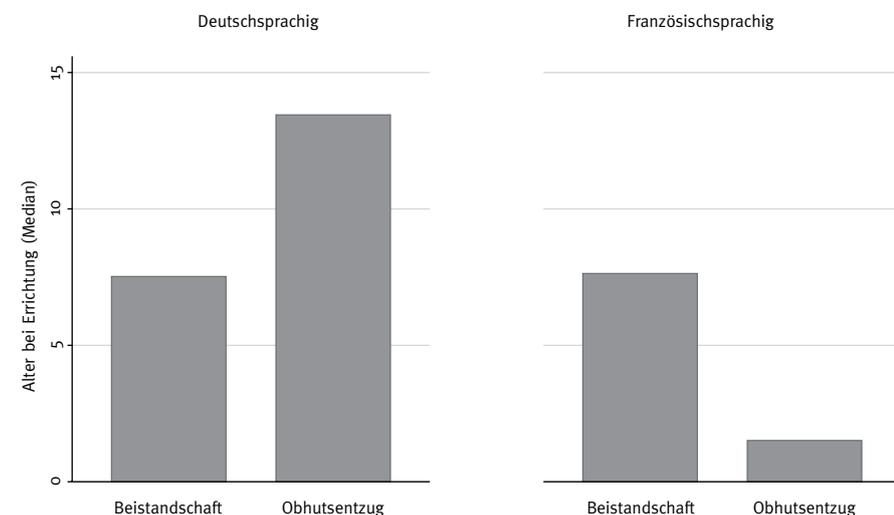
<sup>93</sup> Der sprachlichen Einfachheit halber wird in dieser Formulierung der Obhutsentzug nach Art. 310 (mit oder ohne Beistandschaft nach Art. 308) der Erziehungsbeistandschaft (ohne Obhutsentzug) gegenübergestellt. In der Praxis wie in unserer Stichprobe wird die überwiegende Mehrheit der Obhutsentzüge mit einer Beistandschaft kombiniert.

<sup>94</sup> Der leicht erhöhte Mädchenanteil von 57% (Beistandschaft) bzw. 60% liegt innerhalb des stichprobenbedingten Zufalls.

<sup>95</sup> Cottier 2006.

- Auf den ersten Blick beeinflusst auch das *Alter* die Wahrscheinlichkeit eines Obhutsentzugs nicht. Auf einen zweiten Blick zeigen sich diesbezüglich jedoch recht deutliche Unterschiede zwischen den beiden *Sprachregionen* (Abbildung 21). Während in «Land» und «Stadt» vor allem ältere Kinder über einen Obhutsentzug platziert werden (Median: 13,5 Jahre), wird diese Massnahme in «Ville» und «Campagne» primär bei kleineren Kindern (Median: 1,5 Jahre) getroffen. Diese Relationen sind sowohl innerhalb der Sprachregion wie auch in Bezug auf die Geschlechter erstaunlich invariant. Ob sich dahinter sprachlich bedingte unterschiedliche Konzepte von Schutzbedürftigkeit verbergen, wäre sicherlich einer genaueren Untersuchung wert.
- Schliesslich sind auch die Unterschiede in Bezug auf die *Nationalität der Eltern* nicht signifikant. <sup>96</sup>

Abbildung 21: Alter bei Errichtung der ersten Massnahme, nach Massnahmentyp und Sprachregion



TCP, Dossiers, Errichtungen VB, Art. 308, 310, gewichtet

#### 4.1.4 Fazit

Das vorstehende Kapitel hat den Prozess der Massnahmenerrichtung von der Meldung bis zum ersten Entscheid der Vormundschaftsbehörde dargestellt. Es hat insbesondere nachgezeichnet, wie das Setting oder die Struktur des Systems (Art der Behörde und der Sozialdienste, Beziehungen zueinander) den Prozess

<sup>96</sup> Zu diesem Thema eingehender und differenzierter: Mey und Voll (in Vorbereitung).

in den verschiedenen Stadien beeinflusst. Als die wichtigsten Ergebnisse seien nochmals hervorgehoben:

- Der Anteil der *Selbstmeldungen* liegt bei über einem Drittel aller Fälle; er schwankt mit dem System und seiner Einbettung in die institutionelle Umwelt von Schule, Gesundheitswesen, Justiz usw.
- Einmal in Gang gekommen, ist das *Verfahren* in seiner Dauer relativ unbeeinflusst durch die Problemlage; sehr wohl feststellbar sind dagegen die Auswirkungen des Systems.
- In einem Drittel der Fälle findet die grundrechtlich zwingende *Anhörung* der Eltern nicht statt oder wird nicht angemessen dokumentiert; besonders gering ist der Formalisierungsgrad in dieser Hinsicht bei Milizbehörden. Nur in seltenen Fällen werden die Kinder angehört; auch bei Jugendlichen ist eine Anhörung keineswegs immer dokumentiert.
- Entscheide werden vielfach wenig differenziert; die Möglichkeiten, die *Artikel 308 ZGB* bietet, werden wenig genutzt. Auch in dieser Hinsicht scheinen Systemeffekte und lokale Traditionen von ebenso grossem Einfluss wie die Problematik.

---

#### 4.2 Aus der Praxis: Die Praxis einer gerichtlichen Behörde

*Anne-Marie Barone, Juristin, Präsidentin des Vormundschaftsgerichts des Kantons Genf*

##### 4.2.1 Vorbemerkung

Die folgenden Ausführungen sind beeinflusst durch die Praxis der Vormundschaftsbehörde des Kantons Genf, einer gerichtlichen Behörde, zusammengesetzt aus professionellen Richtern mit juristischer Ausbildung. Ausserdem sei darauf hingewiesen, dass der Kanton Genf im Kinderschutz vor kurzem eine wichtige institutionelle Reform erfahren hat. Am 1. Juli 2006 wurden nämlich zwei bis anhin separate Dienste (der «Service de Protection de la Jeunesse – SPJ», welcher mit Abklärungen und dem freiwilligen Kinderschutz beauftragt war, und der «Service du Tuteur Général – STG», welcher die vormundschaftlichen Mandate betreute) durch Beschluss des Staatsrats zu einem einzigen Dienst fusioniert (unter der Bezeichnung «Service de Protection des Mineurs – SPMi»). Für Kinder und Jugendliche vereint dieser neue Dienst fortan die Funktionen, welche zuvor vom SPJ und vom STG wahrgenommen wurden.

Ein erster spürbarer Effekt dieser institutionellen Veränderung ist die deutliche Verminderung der an die Vormundschaftsbehörde gemeldeten Fälle zwecks Errichtung einer Massnahme und in der Folge auch eine deutliche Verminderung errichteter Massnahmen. Die in der Studie geäusserte Hypothese eines Zusammenhangs zwischen der Ausgestaltung der Organisation der Kinderschutzeinrichtungen und den gesprochenen Massnahmen wird dadurch empirisch bestätigt. Die Zusammenlegung der beiden Dienste hat im Übrigen im Kreise des neuen Dienstes einen wichtigen Reflexionsprozess ausgelöst, der zweifellos noch nicht vollendet ist. Es geht dabei um die Unterschiede in der sozio-educativen Arbeit «ohne» und «mit Mandat» und die Kriterien, welche den Wechsel zwischen dem einen und dem andern begründen und notwendig machen.

Vor diesem Hintergrund sind die Anmerkungen zum vorliegenden Kapitel über die Untersuchungsergebnisse zur Errichtung von Kinderschutzmassnahmen zu sehen.

##### 4.2.2 Gefährdungsmeldungen

Die Genfer Zivilprozessordnung (Art. 369 Abs. 2 LPC/GE) sieht vor, dass «jede Person, welche meint, dass ein Eingriff der Behörden zum Schutz eines unmündigen Kindes

stattfinden sollte, (...) darüber das Vormundschaftsgericht (informiert)» 97. Allerdings wird in der Praxis in Genf nur eine Minderheit von Fällen direkt der Vormundschaftsbehörde gemeldet, die Mehrheit der Meldungen richtet sich an die Dienste der Verwaltung, die mit dem Schutz der Kinder betraut sind. Das lässt sich durch die Tatsache erklären, dass ein Verfahren vor Gericht, auch wenn es nicht besonders formell ist, trotzdem das Erfordernis der *Schriftlichkeit* erfüllen muss (ein einfacher, handgeschriebener Brief genügt), während eine Meldung beim Jugendamt (SPMi) mündlich im Rahmen eines Gesprächs erfolgen kann. Es liegt nahe, dass von den hier betroffenen Privatpersonen viele eine mündliche einer schriftlichen Meldung vorziehen. Was andererseits Meldungen von Institutionen oder Professionellen betrifft, so sehen die Zusammenarbeitsvereinbarungen zwischen den verschiedenen kantonalen Einrichtungen in der Regel zuerst eine Meldung an den SPMi vor. Eine einzige Kategorie von Professionellen wendet sich in der Regel direkt an die Vormundschaftsbehörde, nämlich Ärzte und andere ans Berufsgeheimnis gebundene Professionen, die kraft Artikel 364 StGB berechtigt sind, Vergehen gegen Minderjährige «den vormundschaftlichen Behörden zu melden».

Die Studie weist auf eine interessante Tatsache hin, dass nämlich 37% der Gefährdungsmeldungen (über alle untersuchten Fälle) von den Eltern selbst stammen. Vermutlich gehören dieser Kategorie im Alltag zwei sehr unterschiedliche Arten von Fällen an:

- einerseits Fälle elterlicher Konflikte, die einen der beiden Elternteile dazu bringen, (tatsächliche oder vermeintliche) Erziehungsfehler des *andern Elternteils* zu melden,
- andererseits Situationen, in denen sich ein Elternteil oder beide Eltern aus eigenem Antrieb an die Kinderschutzeinrichtungen wenden, um *Unterstützung* in der Erziehung zu erhalten.

In diesem zweiten Fall handelt es sich nicht «sensu stricto» um eine «Gefährdungsmeldung», da das Ziel dieser Meldung die Unterstützung und nicht in erster Linie die Errichtung einer Massnahme betrifft. Diese Mehrdeutigkeit ist im Übrigen für die Sozialarbeitenden auch die Quelle eines «Gewissenskonflikts», wenn sich die Frage stellt, ob sie eine Massnahme beantragen sollen (oder eben nicht), ein Schritt, der von den Eltern auch als «Verrat» und Bruch des Vertrauensverhältnisses wahrgenommen werden kann.

97 «Toute personne qui estime qu'il y a lieu à intervention de l'autorité pour la protection d'un enfant mineur ou interdit en informe le Tribunal tutélaire.»

#### 4.2.3 Dauer des Verfahrens

Die Studie zeigt, dass ein Drittel der Obhutsentzüge ebenso schnell oder sogar noch ein wenig schneller errichtet werden als Beistandschaften nach Art. 308 ZGB. Dieses Resultat erscheint paradox, wenn nicht berücksichtigt wird, dass Obhutsentzüge gegen den Willen der Eltern oder (im Fall von Art. 310 Abs. 2 ZGB) *auf ihren Wunsch* hin oder zumindest mit ihrem Einverständnis errichtet werden können. Unter diesen Voraussetzungen (welche in der Praxis nicht selten sind) gibt es keinen Grund, weshalb das Errichtungsverfahren länger dauern sollte als bei einer Beistandschaft.

Die Dauer des Verfahrens muss selbstverständlich auch zum Vorgehen in Beziehung gesetzt werden: So führt im Kanton Genf jede Meldung an die Vormundschaftsbehörden zu einem *Abklärungsauftrag* ans Jugendamt (SPMi, früher SPJ). In Anbetracht der Arbeitsbelastung und weiterer Aufgaben des Dienstes dauert es derzeit bis zur Übergabe des Abklärungsberichts rund acht Wochen, wobei diese Frist aus legitimen Gründen auch verlängert werden kann. Sobald der Abklärungsbericht eingetroffen ist, wird dies den Parteien (den Eltern) mitgeteilt, die nun im Prinzip zu einer Anhörung vorgeladen werden, wobei die Frist der Vorladung von zwei bis vier Wochen gehen kann. Wenn die empfohlenen Massnahmen von den Parteien akzeptiert werden, kann das Vormundschaftsgericht im Anschluss an die Anhörung rasch zu einer Entscheidung kommen. Im gegenteiligen Fall müssen weitere Abklärungen stattfinden (Ermittlung von Zeugen, oder auch Gutachten), bevor die endgültige Entscheidung gefasst wird. (Natürlich können im Notfall auch provisorische Massnahmen errichtet werden.)

#### 4.2.4 Das Recht auf Anhörung

Ein überraschendes Resultat der Studie ist der Umstand, dass nur in 66% der untersuchten Dossiers schriftliche Hinweise auf eine Anhörung der Eltern gefunden wurden.

In diesem Zusammenhang ist darauf hinzuweisen, dass die Beachtung des Anhörungsrechts nicht zwingend impliziert, dass dieses im Rahmen einer *mündlichen* Anhörung stattfindet. Die Rechtslehre hält das Anhörungsrecht auch dann für gewährleistet, wenn die Parteien Gelegenheit gehabt haben, sich schriftlich auszudrücken. In seiner Praxis nimmt das Vormundschaftsgericht stets eine mündliche Anhörung vor, wenn ein Obhutsentzug in Aussicht genommen wird. Geht es dagegen um die Statuierung eines Rechts auf Einblick oder Auskunft (Art. 307.3 ZGB) oder um die Errichtung einer Beistandschaft (Art. 308 Abs. 1 und Art. 308 Abs. 2 ZGB), kann es sich damit begnügen, die Eltern schriftlich zu kontaktieren und ihnen eine Frist zur Einreichung ihrer Einwände zu geben. Nur im Fall von *Widerstand* seitens der Eltern wird dann eine persönliche Anhörung angeordnet werden.

Weiter findet bei Beistandschaften, welche durch den Zivilrichter errichtet wurden (in Scheidungs- oder bei Eheschutzverfahren), keine Anhörung vor dem Vormundschaftsgericht statt, da sich dessen Rolle in diesem Fall darauf beschränkt, die Errichtung zur Kenntnis zu nehmen und eine Person als Beistand zu bestimmen. Schliesslich sei auch darauf hingewiesen, dass sich eine Anhörung als überflüssig erweist, wenn eine vormundschaftliche Massnahme auf *Anfrage* der Eltern hin errichtet wurde.

#### *Anhörung des Kindes*

Besondere Beachtung gebührt der Anhörung des Kindes. Die Studie deckt eine ziemlich geringe allgemeine Quote von Anhörungen des Kindes auf (22%), wobei diese Quote bei Obhutsentzügen logischerweise etwas höher ist als bei Beistandschaften ohne Obhutsentzug. Auch überrascht es nicht, dass, gemäss der Studie, Kinder über zwölf Jahre häufiger angehört werden als jüngere Kinder.

Die Praxis der Genfer Vormundschaftsbehörde sieht vor, dass alle Jugendlichen, welche sich einer Platzierung widersetzen, angehört werden. In solchen Fällen wird analog zu den Verfahrensregeln beim fürsorglichen Freiheitsentzug (Art. 397a ff. ZGB, mit Verweis auf Art. 314a.1 ZGB) gehandelt, das heisst, dass der Minderjährige nicht nur angehört, sondern auch durch einen amtlichen Rechtsanwalt begleitet werden muss.

Dagegen findet keine systematische Anhörung vor dem Richter statt, wenn der Minderjährige vorgängig vom Jugendamt (SPMi) angehört worden ist und seine Platzierung akzeptiert hat oder wenn er sich gar selbst darum bemüht hat.

Bei kleinen Kindern wird die Anhörung, wie es das Gesetz erlaubt, mit wenigen Ausnahmen an den SPMi delegiert, da Professionelle im Bereich «Kinder» im Allgemeinen geeigneter scheinen, ein kleines Kind anzuhören, als Richter/innen mit juristischer Ausbildung.

In den Fällen, in denen das Vormundschaftsgericht ein psychiatrisches Gutachten des Kindes und/oder der Familie anordnet, wird die Anhörung des Kindes durch den Experten durchgeführt, im Prinzip ohne eine erneute Anhörung vor dem Richter oder der Richterin.

#### **4.2.5 Obhutsentzug oder Erziehungsbeistandschaft?**

In Genf bleibt die Zahl der durch die Vormundschaftsbehörde errichteten Obhutsentzüge relativ tief und stabil (sie variierte die letzten fünf Jahre zwischen 52 und 77 Massnahmen pro Jahr).

Hinsichtlich des Alters der Kinder beim Obhutsentzug fördert die Studie einen interessanten Unterschied zwischen der französisch- und der deutschsprachigen Schweiz zutage. Tatsächlich ist der Median in den Kantonen der Romandie sehr viel tiefer (1,5 Jahre) als in den Kantonen der Deutschschweiz (13,5 Jahre). Die

(sicherlich vielfältigen) Gründe für diesen Unterschied verdienen eine vertiefte Betrachtung, für die nicht bloss «kulturelle» oder «ideologische» Faktoren (namentlich in Bezug auf die vorherrschenden Konzeptionen zur Mutter-Kind-Bindung) zu berücksichtigen wären, sondern auch strukturelle oder institutionelle Faktoren, wie etwa das Angebot an Heimplätzen für unterschiedliche Altersklassen. So ist im Kanton Genf etwa ein gravierender Mangel an Plätzen in Institutionen notorisch, die für die Aufnahme von Jugendlichen (und besonders weiblichen Jugendlichen) mit grossen Schwierigkeiten, namentlich psychischen Störungen, geeignet sind. In diesem Zusammenhang muss darauf hingewiesen werden, dass sich eine Massnahme nach Art. 310 ZGB aus zwei Elementen zusammensetzt: zum einen aus dem eigentlichen Entzug der Obhut und zum andern aus einer «angemessenen» Platzierung. Leider kommt es in der Praxis nicht selten vor, dass das erste Element (Obhutsentzug) gerechtfertigt oder gar unvermeidlich zum Schutz eines Kindes scheint, aber die Massnahme mangels eines geeigneten Platzes nicht errichtet werden kann.

Schliesslich ist es beruhigend, dass die Studie, im Gegensatz zu gewissen Vorurteilen in der Öffentlichkeit, bestätigen konnte, dass die Nationalität der Eltern keine signifikante Rolle spielt in der Entscheidung zwischen einer Beistandschaft und einem Obhutsentzug.

### 4.3 Aus der Praxis: Das Errichtungsverfahren aus der Sicht einer kantonalen Fachbehörde mit Beratungsauftrag

Marco Zingaro, Fürsprecher, stellvertretender Vorsteher Kantonales Jugendamt Bern

#### 4.3.1 Vorbemerkungen

Die Autoren der Studie stellen zutreffend fest, dass sich die Vorschriften des ZGB hinsichtlich der Mandatserteilung und Kontrolle auf ein Minimum beschränken. Für die Frage der Qualität der in der Schweiz geleisteten behördlichen Kinderschutzarbeit erscheint uns dieser Aspekt allerdings weniger entscheidend als die eindrücklich dokumentierte Vielfalt kantonalen Strukturen und Verfahren. Der Kanton Bern ist mit seiner kommunalen Organisation des Vormundschaftswesens <sup>98</sup> vom Phänomen besonders betroffen, wonach sich diese Vielfalt durch «unterschiedliche Vorgehensweisen und Leitvorstellungen auf der Mikroebene der einzelnen Gemeinden und Sozialdienste multipliziert», zumal von den Möglichkeiten der interkommunalen Kooperation <sup>99</sup> in den vergangenen Jahren nicht (Vormundschaftskreis) oder nur vereinzelt (Sitzgemeindemodell) Gebrauch gemacht wurde.

Mit ihren Schlussfolgerungen belegt die Studie, was von Fachleuten seit längerer Zeit empirisch beschrieben wird: Die Strukturen des Kinderschutzsystems prägen den Prozess der Massnahmenerrichtung massgeblich. Deshalb erfordern die im zivilrechtlichen Kinderschutz anzustrebenden qualitativen Verbesserungen zunächst eine Strukturdiskussion. Fortschritte werden sich nur durch die Beseitigung überholter Organisationsformen mit teilweise diffusen Verantwortlichkeiten erzielen lassen. Im Blick darauf werden im Folgenden einige Ergebnisse kommentierend aufgegriffen.

#### 4.3.2 Gefährdungsmeldungen

Eine niedrige Zugangsschwelle vermag wesentlich dazu beizutragen, dass Gefährdungssituationen frühzeitig erkannt und damit ein höherer Anteil Fälle

<sup>98</sup> Die Einführungsgesetzgebung (EG ZGB; BSG 211.1) weist die vormundschaftsbehördlichen Kompetenzen in Art. 27 Abs. 1 grundsätzlich dem Einwohnergemeinderat zu, lässt den Gemeinden aber auch die Einsetzung von besonderen Vormundschaftskommissionen offen. Daneben steht den Bürgergemeinden und bürgerlichen Korporationen die Vormundschaftspflege über ihre im Kanton wohnenden Bürger zu, solange sie die bürgerliche Armenpflege beibehalten (Art. 28 Abs. 1 EG ZGB).

<sup>99</sup> Denkbar sind die Schaffung eines Vormundschaftskreises (Art. 27 Abs. 2 EG ZGB) oder der Anschluss an eine Sitzgemeinde durch Delegation der vormundschaftsbehördlichen Kompetenzen (sog. Sitzgemeindemodell).

ohne Errichtung formeller Kinderschutzmassnahmen angegangen werden kann. Sie bildet gleichzeitig die Grundvoraussetzung für das Funktionieren eines Systems, welches sich nicht ausschliesslich auf Informationen abstützen kann, zu deren Weitergabe bestimmte Funktionsträger gesetzlich verpflichtet sind. Wie in andern Kantonen wird der Bedeutung privater Gefährdungsmeldungen auch im Kanton Bern gesetzlich Rechnung getragen, indem jeder Person die Ermächtigung zugesprochen wird, der Vormundschaftsbehörde Anzeige zu machen, wenn sie von einem Fall Kenntnis erhält, der das Einschreiten gegen pflichtvergessene Eltern rechtfertigt <sup>100</sup>. Im Zusammenhang mit der geplanten Schaffung von Fachbehörden <sup>101</sup> wird dem Aspekt der Zugänglichkeit der Kindesschutzeinrichtungen die nötige Beachtung zu schenken sein, weil die neue Struktur für Private unter dem Aspekt der örtlichen und sozialen Nähe möglicherweise eine höhere Zugangsschwelle aufweisen wird.

Der ausgewiesene Prozentanteil Eltern, die sich selber melden (37%), erscheint sehr hoch. Dieser Eindruck bleibt auch unter Berücksichtigung der plausiblen Relativierung bestehen, wonach es sich bei den Selbstmeldenden teilweise wohl um Personen handelt, die indirekt von Institutionen an das Kinderschutzsystem verwiesen wurden. Vermutlich erklärt sich der hohe Wert zusätzlich auch damit, dass in der Studie von einem weiter gefassten Begriff «Gefährdungsmeldung» ausgegangen wird, als dies im Sprachgebrauch der Kindesschutzorgane der Fall ist. Schliesslich darf nicht ausser Acht gelassen werden, dass Gefährdungsmeldungen durch Elternteile auch als «Kampfmittel» gegen den andern Elternteil eingesetzt werden können. Bei einer Selbstmeldung braucht somit nicht zwingend die Besorgnis um das Wohlergehen des betroffenen Kindes im Vordergrund zu stehen.

#### 4.3.3 Reaktionen auf die Gefährdungsmeldung

Die unbestrittenen Vorteile eines wenig formalen Zugangs zum Kinderschutzsystem dürfen nicht darüber hinwegtäuschen, dass formelle Aspekte den Erfolg einer Intervention massgeblich beeinflussen, sobald die Gefährdungsmeldung Anlass für die Durchführung eines behördlichen Verfahrens bietet. So trägt im Kanton Bern nicht selten eine unzureichend geklärte Funktions- und Kompetenzaufteilung zwischen Vormundschaftsbehörde und Sozialdienst zu Verfahrensfehlern (und damit zum Scheitern der Intervention) bei. Es geht letztlich weniger um die Frage, welche Institution als erste auf die Meldung reagiert, sondern mit welcher Legitimation sie es tut. Dass der Anteil der Erstreaktion gegenüber den Eltern bei den Sozialdiensten mit lediglich 7% deutlich tiefer liegt als bei

<sup>100</sup> Art. 25 Abs. 1 EG ZGB.

<sup>101</sup> Art. 440 E-ZGB.

den Vormundschaftsbehörden (42%), ist insofern nachvollziehbar: Die Durchführung von Abklärungen durch den Sozialdienst setzt zunächst einen entsprechenden Behördenauftrag voraus, wenn die Erhebungen (diese bilden normalerweise den zentralen Teil der Beweisführung) für den Behördenbeschluss korrekt nutzbar gemacht werden sollen.

#### 4.3.4 Am Verfahren beteiligte Stellen und ihr Aufwand

Aus der Erkenntnis, wonach (auch) die «Eingangspforte» für die Gefährdungsmeldung den weiteren Verlauf des Verfahrens mit beeinflusst, muss abgeleitet werden, dass ein Kinderschutzsystem mit wenig formalem Zugang rund um die verschiedenen Eingänge klar definierte Bearbeitungsmechanismen benötigt. Zudem müssen verbindliche Arbeitsabläufe unter den Akteuren des jeweiligen Kinderschutzsystems bestehen. Beide Voraussetzungen scheinen derzeit nur unzureichend erfüllt zu sein.

#### 4.3.5 Dauer des Verfahrens

Dass sich unter dem Kriterium der Errichtungsgeschwindigkeit zunächst eine Zweiteilung der Fälle nach Dringlichkeit ergibt, erscheint plausibel. Für die sodann nach dreissig Tagen beim Obhutsentzug festgestellte verlangsamte bzw. zurückhaltende Anordnung können die in der Studie skizzierten Erklärungsansätze wie folgt ergänzt werden: Nebst der Tatsache, dass jede Fremdplatzierung einen schwerwiegenden Eingriff darstellt und deshalb behördenseitig besonders sorgfältig vorbereitet werden muss, kann eine verzögerte Anordnung im Einzelfall auch damit zu tun haben, dass sich die Durchführung einer Sozialabklärung temporär beruhigend auf ein System auszuwirken vermag. Als Folge davon kann der Gefährdungssituation unter Umständen (ebenfalls temporär) mit ambulanter Hilfe begegnet werden. Zu denken ist aber auch an Situationen, in denen trotz grundsätzlich klarer Indikation für einen Obhutsentzug mit der formellen Massnahmenanordnung bewusst zugewartet wird, damit diese zu gegebener Zeit durch den Einbezug aktueller Entwicklungen juristisch besser untermauert werden kann (Stichwort: Einhaltung der gesetzlichen Stufenfolge und Wahrung der Verhältnismässigkeit). Es sind dies häufig komplexe Langzeitfälle, in denen keine Kooperation der Eltern gegeben ist und eine Platzierung in einer Anstalt gemäss der Gesetzgebung über die fürsorgerische Freiheitsentziehung <sup>102</sup> ins Auge gefasst werden muss. Schliesslich ist an Fälle zu denken, in denen die Anordnung nicht erfolgt, weil schlicht keine geeignete Unterbringungsmöglichkeit zur Verfügung steht.

<sup>102</sup> Art. 314a ZGB.

#### 4.3.5 Elemente des Verfahrens

Was die mangelhafte Respektierung des Anspruchs auf rechtliches Gehör betrifft, besteht ohne Zweifel ein genereller Verbesserungsbedarf. Die gewonnenen Erkenntnisse entsprechen den Feststellungen, wie sie auch bei Vormundschaftsbehörden im Kanton Bern gemacht werden können. Es scheint trotz intensiver Bemühungen (Schulung, Beratung) nicht möglich zu sein, Laienbehörden für die Tragweite des Problems zu sensibilisieren. Zudem trägt die tiefe Anzahl Rechtsmittelverfahren dazu bei, dass Anspruchsverletzungen im Einzelfall unerkannt bleiben. Eine wichtige Richtigstellung bleibt allerdings anzubringen: Die Respektierung des Anspruchs auf rechtliches Gehör setzt nicht zwingend die Durchführung einer persönlichen Anhörung voraus (davon scheint die Studie auszugehen). Es genügt vielmehr die Gewährung einer Möglichkeit zur Einreichung schriftlicher Stellungnahmen. Oder anders ausgedrückt: Nicht jeder Verzicht auf die Durchführung einer persönlichen Anhörung der Parteien durch die Behörde kommt einer Verletzung des rechtlichen Gehörs gleich. Umgekehrt vermag eine «Anhörung» durch den Sozialdienst dem Erfordernis nie zu genügen, weil das rechtliche Gehör nur durch die Behörde selbst gewährt werden kann. Mit der Feststellung, dass sich in «Land» keine Arbeitsteilung im Vorfeld des Massnahmenentscheidens ausmachen lässt, wird im Übrigen auch hier wieder deutlich, wie mangelhaft ein Setting hinsichtlich Rollen und Verantwortlichkeiten sein kann.

Nicht zu überraschen vermögen die Resultate zu den Anhörungen des Kindes. Obwohl die massgebende Gesetzesvorschrift <sup>103</sup> bereits seit dem 1. Januar 2000 in Kraft ist, tun sich die Vormundschaftsbehörden mit der Kindesanhörung nach wie vor sehr schwer. Als mögliche Gründe kommen die tiefe Sensibilisierung für das Thema (auch bei den vormundschaftlichen Aufsichtsbehörden), die subjektive oder objektive Überforderung der Behördenmitglieder sowie die mangelnde Befragungskompetenz in Frage. Vermutlich ist auch das unzureichende Aus- und Weiterbildungsangebot für die Situation mitverantwortlich.

#### 4.3.7 Gesetzliche Grundlagen

In der Praxis ist man sich weitgehend darüber einig, dass das geltende Massnahmensystem (Art. 307 bis 312 ZGB) grundsätzlich keiner Ergänzung bedarf. Gleichzeitig wird für die ungenügende Qualität im zivilrechtlichen Kinderschutz eine mangelhafte Umsetzung der geltenden Bestimmungen verantwortlich gemacht. Unter diesem Aspekt sind die Studienergebnisse zur Erziehungsbeistandschaft sehr aufschlussreich: Die in Bezug auf den Typus dieser Massnahme festgestell-

<sup>103</sup> Art. 314 Ziff. 1 ZGB.

ten Differenzen sind so markant, dass sie kaum nur als «unterschiedliche Spruchpraxen» gesehen werden können. Sie legen vielmehr den Rückschluss nahe, dass das gesetzliche Instrumentarium in den verschiedenen Settings unterschiedlich beherrscht wird. Hinsichtlich der theoretischen Gestaltungsmöglichkeiten von Art. 308 ZGB muss teilweise wohl auch von eigentlicher Unkenntnis ausgegangen werden. Anders lässt sich der Umstand nicht erklären, dass die Behörden in «Land» und «Campagne» der Beistandsperson in rund der Hälfte der Fälle jeweils ein unspezifiziertes Generalmandat erteilen. Sollte damit, wie in der Studie als Vermutung angedeutet, die Erwartung an die Mandatsführenden verbunden sein, die Massnahme nach Bedarf fortlaufend selbst zu konkretisieren, so ist dies rechtlich wie methodisch inakzeptabel. Mit den Gestaltungsmöglichkeiten von Art. 308 ZGB hat der Gesetzgeber den Vormundschaftsbehörden zugleich die Pflicht auferlegt, die Erziehungsbeistandschaft auf den individuellen Einzelfall abzustimmen. Diese Anforderung wird im Übrigen unter dem Stichwort «massgeschneiderte Massnahmen» im neuen Erwachsenenschutzrecht sehr ausgeprägt zum Tragen kommen.

#### 4.3.8 Obhutsentzug oder Beistandschaft?

Auf den ersten Blick mag die Aussage, wonach kein überaus starker Zusammenhang zwischen Massnahmenentscheid und Problemlage zu bestehen scheint, irritierend wirken. Gleichzeitig lässt sich nicht bestreiten, dass der genannte Finanzierungsaspekt bei der Anordnung einer stationären Massnahme mitentscheidend sein kann. Bei einer qualitativen Untersuchung liessen sich neben sachlich und methodisch fundierten Entscheidungskriterien mit Sicherheit auch Aspekte ausmachen, die keinen direkten Zusammenhang mit der Problemlage und den Merkmalen des Kindes und dessen Familie aufweisen.

Zur aufgeworfenen Frage würde man sich insgesamt mehr und aussagekräftigere Erkenntnisse wünschen, stellt doch die Grenzziehung zwischen ambulanter und stationärer Intervention die Praxis oft vor schwierige rechtliche und methodische Probleme.

## 5 Prozesse: Durchführung und Aufhebung

### 5.1 Durchführung und Aufhebung von Massnahmen

Peter Voll

*Die «Massnahme» im Sinne des Zivilgesetzes stellt einen legitimatorischen Rahmen für die konkrete Intervention des Mandatsträgers oder der Mandatsträgerin dar. Gleichzeitig bedeutet sie für diese/n einen Auftrag, auf ein definiertes Ziel hinzuwirken. Die Daten der Dossieranalyse begründen allerdings die Vermutung, dass die Behörde ihre Aufträge oft weder formal noch inhaltlich spezifiziert und ausführt und so die Mandatsträger/innen weitgehend sich selber überlässt. Gleichzeitig und gewissermassen am andern zeitlichen Ende lässt sich feststellen, dass zivilrechtliche Massnahmen mehrheitlich erst bei Volljährigkeit aufgehoben werden, obwohl die Kontaktintensität mit zunehmender Dauer oft minimal wird. Ein Zusammenhang der Dauer mit der Ausgangsproblematik besteht kaum. Hingegen kann gezeigt werden, dass eine Beendigung vor Volljährigkeit zeitlich eng an den Rechenschaftsbericht gekoppelt ist. Wie am Anfang so scheint es also auch am Schluss angezeigt, die im Verhältnis von Behörde und Mandatsträger/in – oder genereller: von Recht und Sozialarbeit – angelegte Dynamik zur Steuerung der Fallführung zu nutzen.*

Was für die Vormundschaftsbehörde eine Massnahme im Sinne des Zivilrechts ist, bildet für die Mandatsträgerin oder den Mandatsträger vorerst – nur – den Rahmen, innerhalb dessen er oder sie tätig zu werden hat. Dieser Rahmen gibt zum einen ein Ziel vor, und zum anderen legitimiert er die sozialarbeiterische Intervention, die mit diesem Ziel erfolgt, sowohl gegenüber den Kindern und ihren Eltern wie auch gegenüber andern Personen und (andern) staatlichen In-

stanzen. Die Legitimation liegt generell darin, dass das Wohl des Kindes nicht anders gegen Gefährdungen geschützt werden kann. Wie jeder staatliche Eingriff in die Individualrechte müssen also auch zivilrechtliche Kinderschutzmassnahmen verhältnismässig sein und stehen damit unter der doppelten Bedingung, dass sie sowohl als geeignet wie auch als notwendig gelten, um ein höherrangiges Rechtsgut – hier das Kindeswohl – zu schützen. Sie setzen also voraus, dass die Eltern nicht gewillt oder nicht in der Lage sind, von sich aus «Abhilfe» zu schaffen. (Art. 307 ZGB), und deshalb «Weisungen» (ebd.) oder Unterstützung in «Rat und Tat» (Art. 308) benötigen, oder dass ihnen gar, in schlimmeren Fällen, einzelne (Obhut gemäss Art. 310) oder alle Elternrechte (Sorge, Art. 311) entzogen werden müssen.

In dieser rechtlichen Konstruktion tritt der Mandatsträger oder die Mandatsträgerin – wie ja auch der Name sagt – im Auftrag der Behörde auf und ist dieser Rechenschaft schuldig über seine/ihre Arbeit und deren Ergebnisse. Damit verbinden sich zwei Teilsysteme des Kinderschutzes, die unter unterschiedlichen Bedingungen arbeiten. Wo das Recht auf scharfe Unterscheidungen – im Sinne seiner Grunddifferenz von Recht/Unrecht <sup>104</sup> – abhebt, geht es der Sozialarbeit im Kinderschutz um Intervention in Prozesse, die als einer Beschreibung in derartigen Alternativen unzugänglich gelten. Als personales Nahverhältnis ist die Beziehung zwischen Eltern und Kindern der formalen Regelung – etwa durch Recht oder Vertrag – generell nur sehr eingeschränkt zugänglich. Entsprechend wird sich auch die sozialarbeiterische Intervention nur beschränkt durch formale rechtliche Anweisungen steuern lassen, und aus eben diesem Grund kann die Massnahme im Sinne des Rechts für den/die Sozialarbeiter/in nur einen Rahmen darstellen <sup>105</sup>. Innerhalb dieses Rahmens verfügt er oder sie über einen Spielraum nicht nur in der Ausführung des Mandats, sondern bereits bei dessen Interpretation <sup>106</sup>. Weil dem so ist, kann es für Sozialarbeitende trotz der damit verbundenen Kontrolle durch die Behörde eine Erweiterung des Handlungsspielraums bedeuten, wenn ihnen die Betreuung eines Klienten in der Form eines formellen zivilrechtlichen Mandats übertragen wird. Auf den ersten Blick mag dieses Feld professionellen Ermessens umso grösser erscheinen, je unspezifischer der Behördenentscheid in Bezug auf Begründung und Ziele einer Massnahme ist. Allerdings enthält ein unspezifisches Mandat auch wenig Anhaltspunkte für ein Arbeitsbündnis mit den Eltern, einmal abgesehen davon, dass die mit einem Mandat in irgendeiner Form stets verbundene Macht in dem Masse rechtsstaat-

lich als bedenklich erscheinen muss, als sie eben unspezifiziert ist.

Nachdem im vorangehenden Kapitel beschrieben worden ist, wie der Entscheid über eine Massnahme zustande kommt, soll im Folgenden untersucht werden, wie der entsprechende Auftrag der Mandatsträgerin übermittelt und von ihr interpretiert oder umgesetzt wird (Abschnitt 5.1.1). Mit Blick auf das Zusammenspiel von Behörde und Mandatsträger werden dann weitere Prozesse der Massnahmenänderung (Abschnitt 5.1.2) und schliesslich die Aufhebung der zivilrechtlichen Massnahme (Abschnitt 5.1.3) als Änderungen des rechtlichen Rahmens untersucht. Dabei geraten insbesondere Aspekte der Dauer der Massnahme und der Umstände ihrer Aufhebung in den Blick.

Auch hier soll wieder davon ausgegangen werden, dass die Akteure – Eltern und Kinder, Sozialarbeitende und Behördenmitglieder – ihr Handeln grundsätzlich an dessen erwarteten Ergebnissen orientieren, das heisst den erwartbaren Nutzen gegen den Aufwand abwägen. Formal gesehen entspricht diese Unterstellung der Rationalität menschlichen Individualhandelns der Verhältnismässigkeitsmaxime staatlichen Handelns. Schon bei der Darstellung des Errichtungsverfahrens ist allerdings deutlich geworden, dass die Kosten-Nutzen-Orientierung des Handelns staatlicher Stellen ebenso durch deren Organisation beeinflusst wird wie durch die Gegebenheiten des Falls, das heisst die Situation des zu schützenden Kindes. Für die Durchführung und Umsetzung der Massnahmen dürfte darüber hinaus ins Gewicht fallen, dass die Errichtung einer Massnahme eine Entscheidung darstellt, während die Durchführung einer Massnahme einen hohen Anteil von Routine enthält. Das heisst, dass Handlungsalternativen nicht in Betracht gezogen und auf Kosten und Nutzen hin befragt werden, weil das aktuelle Handeln – angesichts des Auftrags, des bisherigen Verlaufs der Massnahme oder der bisher generell damit gemachten Erfahrungen – für selbstverständlich gehalten wird. Dass andere Interventionsstrategien angemessener sein könnten, rückt in solchen Situationen oft nicht ins Blickfeld oder erst, wenn die routinemässigen Aktionen unübersehbar auflaufen und scheitern. Beide Einschränkungen – der Einfluss der Organisation auf die Kosten-Nutzen-Wahrnehmung und das Gewicht routinemässiger Abläufe – zusammengenommen können schliesslich dazu führen, dass weder die behördlichen Vorgaben adäquat umgesetzt werden noch allgemeineren Vorstellungen des Kindeswohls Genüge getan wird.

### 5.1.1 Die Mandatsführung im Spiegel der Akten

Ist eine Massnahme einmal errichtet worden, so muss der/die Mandatsträger/in bestimmt und beauftragt werden. Nahezu in allen von uns untersuchten Fällen wurden die Mandate an Mitarbeitende eines Sozialdienstes oder einer Amtsvormundschaft erteilt. Mandate an Private sind im Kinderschutz zu einer Ausnahme geworden. Wenn sich in dieser Beziehung kaum Unterschiede zwischen den vier

<sup>104</sup> Luhmann 1993, 165 ff.

<sup>105</sup> Rooney 1992.

<sup>106</sup> Vgl. dazu v.a. Kapitel 6 in diesem Band.

Settings ausmachen lassen, so findet sich dagegen in formaler Hinsicht eine zentrale Differenz zwischen den französisch- und den deutschsprachigen Kantonen. Während in der Deutschschweiz im Allgemeinen jene Person zum Vormund oder zur Beiständin ernannt wird, die den Fall auch persönlich führt, geht das Mandat in mehreren französischsprachigen Kantonen – so auch im Fall «Ville» – formell an den Leiter oder die Leiterin der kantonalen Amtsvormundschaft oder eine/n der Abteilungsleiter/in («Tuteur général»). Diese/r delegiert die Fallführung einer Mitarbeiterin oder einem Mitarbeiter, bleibt aber gegenüber der Behörde verantwortlicher Ansprechpartner. Um die Vergleichbarkeit zwischen den verschiedenen Systemen zu wahren, werden bei den folgenden Darstellungen jeweils nicht nur die formell designierten Mandatsträger/innen miteinander verglichen, sondern auch die Sozialdienste insgesamt.

Im Rahmen der hier möglichen quantitativen Analysen kann nicht festgestellt werden, welche inhaltlichen An- und Vorgaben die Behörde der Mandatsträgerin gemacht hat. Feststellen lässt sich aber der Umfang der schriftlichen Kommunikation zwischen Mandatsträgern und Behörden und wie sich diese über die Zeit entwickelt haben. Ähnlich wie schon bei der Rekonstruktion des Errichtungsverfahrens wird also mündliche Kommunikation nicht oder nur dann erfasst, wenn sie anschliessend schriftlich dokumentiert und in Papierform zum Dossier gegeben worden ist. In sehr viel stärkerem Ausmass als bei der Errichtung, die als rechtliches Entscheidungsverfahren formal relativ hoch geregelt ist oder sein sollte, muss hier demnach davon ausgegangen werden, dass für die Mandatsführung relevante Aspekte – von der Art der sozialarbeiterischen Gesprächsführung bis zur Unterstützung in alltäglichen Angelegenheiten – gar nicht ins Blickfeld geraten. Die Akten bilden demnach die Arbeit des Vormunds oder der Beiständin nur sehr unvollständig ab. Gleichzeitig jedoch findet in der Aktenführung eine Kommunikation eigener Art statt, in welcher der Klient oder die Klientin als solche/r und in ihren/seinen Bezügen zur Umwelt und als Problem der Institution – hier des Kindesschutzes – erst konstituiert wird.<sup>107</sup>

#### 5.1.1.1 Die Mandatserteilung durch die Behörde

Die Logik der Mandatserteilung durch die Behörde verlangt, dass die Beiständin oder der Beistand durch die Behörde bestimmt und mit den nötigen Angaben über die Gründe für die Massnahme und deren Ziele versehen wird. Es ist zu erwarten, dass eine solche Instruktion am Beginn einer Massnahme steht. Allerdings findet sich in den Akten des mandatsführenden Dienstes nur in 70% aller untersuchten Erziehungsbeistandschaften und Obhutsentzüge mindestens

ein Dokument, das die Behörde innerhalb der ersten 30 Tage nach Massnahmenerrichtung an den Dienst gerichtet hätte. Betrachtet man nur die Fälle, in denen die Massnahme durch die Vormundschaftsbehörde errichtet wurde und sieht entsprechend von den Massnahmen ab, die durch Gerichte im Rahmen des Eheschutzverfahrens angeordnet worden sind, so steigt dieser Anteil immerhin auf 88%. Am höchsten ist der Anteil der Fälle ohne Dokument, das in der beschriebenen Weise als Auftrag interpretierbar ist, in «Land» (22%, gegenüber 9% in «Stadt» und «Ville»), aber auch generell dort, wo die Meldung zunächst beim Sozialdienst erfolgt (17% gegenüber 7%). Es kann vermutet werden, dass eine formelle Mitteilung in derartigen Fällen, in denen der Sozialdienst ohnehin bereits aktiv ist, als weniger dringlich eingestuft und entsprechend hinausgeschoben wird. Allerdings findet sich dann in diesen Fällen im Allgemeinen auch kein Dokument im folgenden Monat – aufgeschoben dürfte demnach heissen, dass zwar nicht die Massnahme, aber die formelle Mandatierung aufgehoben ist. Dem entspricht es auch, dass im Allgemeinen die der Mandatsträgerin zugestellten Dokumente das Datum der Errichtung tragen.

Bei den im Eheschutzverfahren gerichtlich angeordneten Besuchsrechtsbeistandschaften nach Art. 308 lässt sich eine derartige enge zeitliche Koppelung von Errichtung und Mandatserteilung dagegen nicht beobachten. Das liegt durchaus in der Logik des Verfahrens: Hier informiert das Gericht zunächst die Vormundschaftsbehörde über die Anordnung, anschliessend ernennt die Behörde auf dieser Basis den Beistand oder die Beiständin. Entsprechend dauert es 76 Tage, bis 50% der Sozialdienste das erste Mal von der Vormundschaftsbehörde (nicht vom Gericht!) angeschrieben worden sind. Signifikante Differenzen zwischen den verschiedenen Settings finden sich in dieser Hinsicht nicht.

Wenn wir die *Ausführlichkeit der Auftragserteilung* an der Anzahl der Seiten bemessen, welche die Behörde den mandatsführenden Diensten in den ersten dreissig Tagen zukommen lässt, so scheint ebenfalls eine Mischung aus fallinternen und organisatorischen Faktoren wirksam. Deutlich umfangreichere Dokumente übermittelt die gerichtliche Behörde von «Ville» mit einem Median von fünf Seiten, deutlich weniger sind es in «Campagne» (Median: 2), wo das zentrale Jugendsekretariat die Fälle vielfach bereits vor dem Entscheid betreut. Nicht unerwartet ist auch, dass die übermittelten Dokumente bei Obhutsentzügen sehr viel mehr Seiten enthalten. Dies gilt allerdings nur in den beiden städtischen Settings, vor allem in «Ville» (mit einem Median von 20 Seiten, was rund dem Vierfachen des bei Beistandschaften Üblichen entspricht). Dass sich in den beiden ländlichen Gebieten keinerlei Mehraufwand bei der Auftragserteilung feststellen lässt, kann vermutungsweise auf zwei Faktoren zurückgeführt werden, wenn man die legitimatorische Funktion von Dokumenten der Vormundschaftsbehörde in Betracht zieht. Die eine Vermutung bezieht sich dann darauf, dass die grös-

<sup>107</sup> Dazu grundlegend Garfinkel 1967 und Cicourel 1967.

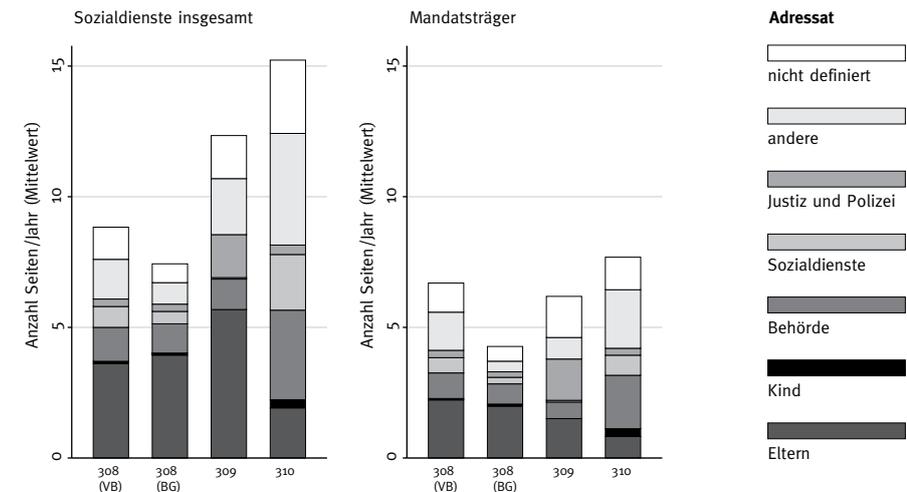
sere Eingriffstiefe eines Obhutsentzugs von den beruflichen Behörden stärker als solche empfunden wird und damit auch einen höheren Legitimationsaufwand verlangt. Die andere Vermutung zielt darauf, dass in den beiden städtischen Settings die Behörden gegenüber den adressierten Sozialdiensten auch die höheren Kosten begründen müssen, die ihr Entscheid verursacht. Während diese Kosten in den städtischen Gebieten nicht zulasten der verfügenden Behörden gehen, werden sie in den beiden ländlichen Settings von den Gemeinden übernommen. Die Kommunikation eines Obhutsentzugs an die Sozialdienste in den ländlichen Settings ist damit funktional keine Rechtfertigung von Kosten, sondern vielmehr eine Erklärung, dass diese übernommen werden – und eine Kostenübernahmeerklärung kann naturgemäss kurz gehalten werden.

Rückmeldungen der Sozialdienste an die Behörde finden nur in seltenen Fällen (12% der durch die Vormundschaftsbehörde errichteten Mandate) bereits im ersten Monat nach der Mandatserteilung statt. In der Hälfte der Fälle dauert es mehr als ein halbes Jahr, bis sich der Sozialdienst ein erstes Mal bei der Behörde meldet. Im Falle von eheschutzrichterlichen Beistandschaften liegt diese Frist bei 470 Tagen.

#### 5.1.1.2 Adressaten im Verlauf der Durchführung

Gespräche als das wichtigste Mittel sozialarbeiterischer Intervention sind in den Dossiers nicht einheitlich und vielfach auch nur handschriftlich erfasst. Die Dossiers können deshalb für die Analyse dieses zentralen Teils der Massnahmenführung nur beschränkt herangezogen werden. Ihr Umfang widerspiegelt aber dennoch – in der besten hier möglichen Annäherung – den Aufwand, der mit der Fallführung verbunden ist. Zweitens gibt die Verteilung der in einem Dossier enthaltenen Dokumente auf verschiedene Verfasser- und Adressatengruppen Aufschluss über die Bezüge, die ein/e Mandatsträger/in herstellt und damit auch über die Gewichtung, die der systeminternen Kommunikation im Vergleich mit der Kommunikation mit dem Umfeld des Kindes und seiner Familie zukommt. Drittens schliesslich bilden sich in den Veränderungen von Umfang und Adressaten der schriftlichen Kommunikation über die Zeit auch Aufwand- und Gewichtsverschiebungen im Verlauf des Mandats ab.

Abbildung 22: Von Sozialdiensten und/oder Mandatsträgerinnen und -trägern verfasste Seiten/Jahr



TCP, Dossiers, gewichtet

Da die Massnahmen von unterschiedlicher Dauer sind und ein beträchtlicher Teil der Massnahmen bei der Datenaufnahme noch in Gang waren (vgl. dazu weiter unten Abschnitt 5.1.3), lässt sich der Gesamtaufwand über die ganze Laufzeit eines Mandats kaum korrekt schätzen. Soweit nichts anderes vermerkt, wird deshalb im Folgenden die durch die Mandatsträgerin (bzw. den Sozialdienst, dem sie angehört) pro Jahr durchschnittlich verfasste Anzahl Dossierseiten als Mass für den relativen Aufwand herangezogen <sup>108</sup>. Wie nicht anders zu erwarten, unterscheiden sich die einzelnen Massnahmen in Bezug auf den mit ihnen verbundenen Aufwand (vgl. Abbildung 22). Generell liegt der Aufwand der mandatsführenden Sozialdienste bei eheschutzrichterlich angewandten Beistandschaften am tiefsten (7,7 Seiten/Jahr), am höchsten ist er bei Obhutsentzügen (15,2 Seiten/Jahr). Wegen der deutlich tieferen mittleren Dauer weisen aber dennoch die Dossiers von Beistandschaften zur Feststellung der Vaterschaft am wenigsten vom Sozialdienst verfasste Dokumente auf (20,3 Seiten, gegenüber 22 bei einer durch die VB errichteten Beistandschaft nach Art. 308 und durchschnittlich 80 Seiten bei einem Obhutsentzug). Die in Seiten gemessenen Aufwendungen des

<sup>108</sup> Der Aufwand ist allerdings, wie noch zu sehen sein wird, nicht gleichmässig über die Laufzeit verteilt, sondern zu Beginn und Ende erhöht. Der Durchschnittswert überschätzt deshalb v.a. bei kurzen Massnahmen die Produktion in «Normaljahren».

Mandatsträgers oder der Mandatsträgerin als eine Teilmenge aller aus den Sozialdiensten stammenden Dokumente folgen weitgehend demselben Muster. Dabei stechen die Obhutsentzüge etwas weniger nach oben, die eherichterlich angeordneten Beistandschaften aber etwas mehr nach unten heraus. Vor allem bei Obhutsentzügen scheint also der Mandatsträger oder die Mandatsträgerin entweder durch andere Mitarbeiter/innen des Sozialdienstes entlastet zu werden – oder aber er/sie zieht vorgesetzte Stellen bei, die dann als Verfasser der von ihm/ihr entworfenen Dokumente in Erscheinung treten.

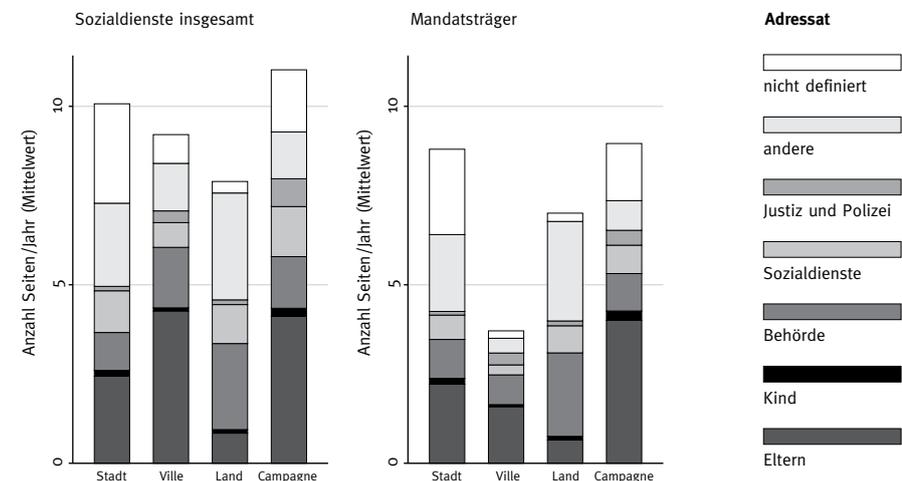
Betrachtet man nun die Verteilung der von den Sozialdiensten und im Besonderen von den Mandatsträgerinnen *adressierten Personen und Einrichtungen*, so spiegelt sich darin zunächst die artikeltypische Problematik. Vor allem Beistandschaften, insbesondere eherichterlich angeordnete sowie jene nach Art. 309 ZGB, sind mit deutlich mehr schriftlicher Kommunikation an die Eltern verbunden als Obhutsentzüge. Bei diesen scheinen die Eltern nur noch wenig als Ansprechpartner der Mandatsführenden vorzukommen. Eine Aufschlüsselung nach dem Hauptproblem zeigt denn auch, dass Eltern vor allem im Falle von Erwachsenenkonflikten um das Kind angeschrieben werden und in geringerem Mass bei Miss-handlungen schriftlich kontaktiert werden, kaum hingegen bei Vernachlässigung und bei Autonomiekonflikten. Vor allem im Fall von Vernachlässigung wird die Kommunikation sowohl im Vorfeld wie auch bei der Durchführung einer Massnahme primär zu einer Angelegenheit zwischen verschiedenen Einrichtungen des Sozialwesens. Insbesondere im Vorfeld besteht sie zu mehr als einem Drittel (übrige Fälle: ca. 20%) aus Seiten, deren Adressat nicht definiert ist. Während der Durchführung sinkt der Anteil derartiger – interner – Dokumente auf 20% (bei den andern Problematiken auf 7-15%).

Kinder treten als Empfänger von Dokumenten kaum in Erscheinung. Am ehesten noch findet sich an die Geschützten gerichtetes schriftliches Material im Falle von Obhutsentzügen bei Jugendlichen über 13 Jahren, vielfach also bei Autonomie- oder Adoleszenzkonflikten. Aber auch von den Jugendlichen, die der elterlichen Obhut entzogen sind, bleibt ein Viertel unadressiert, und Post an sie umfasst weniger als 7% der schriftlichen Kommunikation, die in diesen Fällen vom Sozialdienst ausgeht. Dieser Prozentsatz bleibt unverändert, wenn man nur die Mandatsträgerin als engste Bezugsperson in Betracht zieht.

Wie schon die Errichtung einer Massnahme, so scheint auch die Adressierung von Kindern und Eltern während der Durchführung der Massnahme aber ebenso institutions- wie problemgesteuert. Abbildung 23 zeigt, dass sich die Anteile der an die Kinder und ihre Eltern gerichteten Kommunikation erheblich nach dem Setting unterscheiden – oder in diesem Fall wohl eher nach mit den unterschiedlichen Sprachen verbundenen Arbeitsansätzen. So ist der Anteil der an die Eltern gerichteten schriftlichen Kommunikation in den französischsprachigen Gebieten

«Ville» und «Campagne» rund doppelt so hoch wie bei den deutschschweizerischen Sozialdiensten. Dies gilt allerdings nur für Beistandschaften, während bei Obhutsentzügen keine Differenz auszumachen ist. Die Abbildung enthält im Übrigen auch einen Hinweis, wie sich die Einrichtung eines «Tuteur général» auswirkt, der die konkrete Arbeit an seine Mitarbeiter/innen delegiert. Während der Anteil der an die Kinder und ihre Eltern gerichteten Kommunikation insbesondere in «Stadt» steigt, wenn man nur die von der Mandatsträgerin verfassten Papiere betrachtet (von 24 auf 33% im Fall der Beistandschaften nach Art. 308), und sich in «Land» und «Campagne» nur unwesentlich verändert, sinkt sie in «Ville» deutlich ab (von 59% auf 41%). Dem formellen Mandatsträger bleibt somit auch die formelle, nach aussen gerichtete Kommunikation, insbesondere jene an die Behörde. Sein Anteil am Total des schriftlichen Verkehrs ist deswegen auch deutlich kleiner als jener in den andern Settings.

Abbildung 23: Von Sozialdiensten und/oder Mandatsträgerinnen und -trägern verfasste Seiten/Jahr, nach Setting

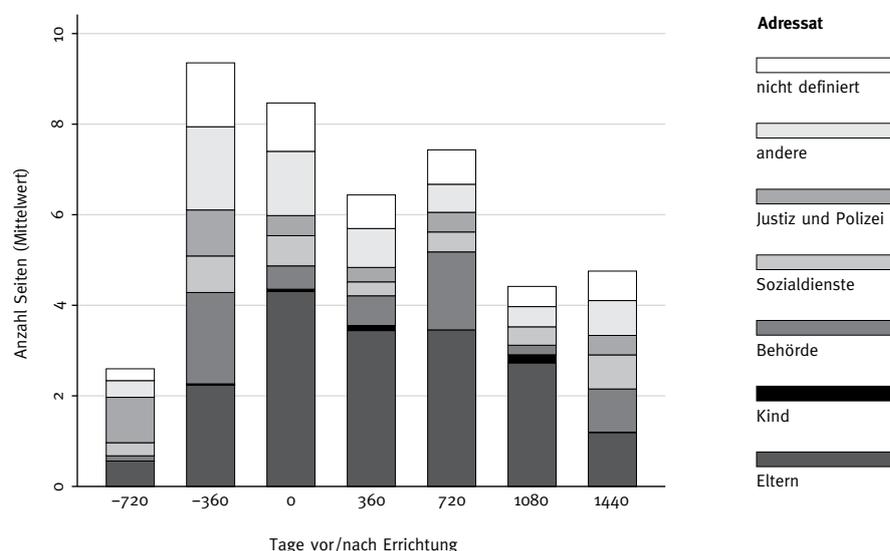


TCP, Dossiers, Art. 308, 310, gewichtet

Natürlich schwanken die Menge schriftlicher Dokumentation und die Verteilung der Adressaten auch im Verlauf der Massnahmenführung. Abbildung 24 zeigt dies, wiederum für die von den Sozialdiensten verfassten Dokumente, während der zwei Jahre vor und der ersten fünf Jahre nach der Errichtung einer Beistandschaft gemäss Art. 308 ZGB. Sie veranschaulicht vor allem auch, dass der schriftliche Aufwand der Sozialdienste vor der Errichtung grösser ist als danach und dass er im Verlauf der Mandatsführung weiter abnimmt. Die Verteilung der Dokumente auf die Adressaten weist zum einen darauf hin, dass der primäre

Gesprächspartner der Sozialdienste in der Errichtungsphase vor allem die Behörden, danach in stärkerem Masse die Eltern sind. Deren Anteil liegt ab diesem Zeitpunkt deutlich höher als in der Errichtungsphase. Zum andern zeigt sie eine periodische Schwankung des Anteils der an die Behörde gerichteten Kommunikation auch während der Mandatsführung, mit einem Anstieg jeweils nach dem 720. und dem 1440. Tag. Diese Schwankung ist ein Abbild der periodischen Rechenschaftsberichte, die im Allgemeinen zu diesen Zeitpunkten fällig sind. Auffälligerweise sinkt in den beiden Jahren, in denen diese Berichte verfasst werden, nicht nur der Anteil, sondern auch der absolute Umfang der an die Eltern adressierten Dokumente. Es scheint fast, als ob der Rechenschaftsbericht auch die Aufmerksamkeit und/oder die Arbeitskapazität der Mandatsführenden absorbiere.

**Abbildung 24:** Von Sozialdiensten und/oder Mandatsträgerinnen und -trägern verfasste Seiten im Verlauf der Massnahme (Beistandschaften nach Art. 308 ZGB)



TCP, Dossiers, Art. 308, gewichtet

Abbildung 24 zeigt den Verlauf in den ersten fünf Jahren nach der Errichtung einer Beistandschaft gemäss Art. 308 ZGB, höchstens aber bis ein Jahr vor dem Ende der Beistandschaft oder der Beobachtung. Die Zensurierung ein Jahr vor dem Massnahmen- oder Beobachtungsende erfolgt, um allfällige Effekte der Aufhebung zu neutralisieren, von denen der übernächste Abschnitt (5.1.3) berichtet. Die Zahl unter der Säule gibt an, wie viele Tage vor bzw. nach Errichtung der Massnahme der entsprechende Zeitabschnitt beginnt. So zeigt die dritte Säule Anzahl und Verteilung der von den Sozialdiensten stammenden Seiten auf verschiedene Adressatengruppen in den ersten 360 Tagen ab Errichtung (Tag 0). In diesem ersten Jahr werden durchschnittlich 4,3 Seiten (Mittelwert) an die Eltern gerichtet, was bei einer Gesamtzahl von 9,8 knapp der Hälfte aller Seiten

entspricht. Berücksichtigt sind die von den Sozialdiensten verfassten Dokumente, soweit sie in ihren Dossiers – als Ausgangsordnern – vorhanden waren. Der Vergleichbarkeit halber wurden in «Ville» vor der Errichtung nur die Dokumente des Jugendamtes, nach diesem Zeitpunkt nur jene der Amtsvormundschaft gezählt.

Die Darstellung des Verlaufs ist in zweierlei Hinsicht zu nuancieren: 1) Der starke Anstieg der Kommunikation der Sozialdienste mit den Eltern findet sich vor allem in «Ville». In ihm schlägt sich also wohl in erster Linie das vergleichsweise stark formalisierte System der Abklärung zuhanden der Behörde nieder, die als Adressat der entsprechenden Berichte erscheint. 2) Die Mandatsführung bei Obhutsentzügen folgt sowohl hinsichtlich des Umfangs wie auch der Verteilung und Entwicklung einem anderen Muster. Hier liegt der Arbeits- bzw. Dossierumfang in den ersten zwei Jahren über demjenigen des Errichtungsjahres, sinkt danach aber auf rund die Hälfte des ersten Jahres (von 16,1 im ersten auf 7,1 Seiten im fünften Jahr). Gleichzeitig kommt in der ganzen Zeit der Kommunikation an die Behörden ein grösseres oder jedenfalls gleich grosses Gewicht zu wie derjenigen an die Eltern. Und schliesslich muss hier auch wesentlich mehr Aufwand für die Kontakte mit «andern» betrieben werden, hauptsächlich natürlich für jene mit Heimen oder Pflegeeltern.

### 5.1.1.3 Periodische Berichterstattung an die Behörde

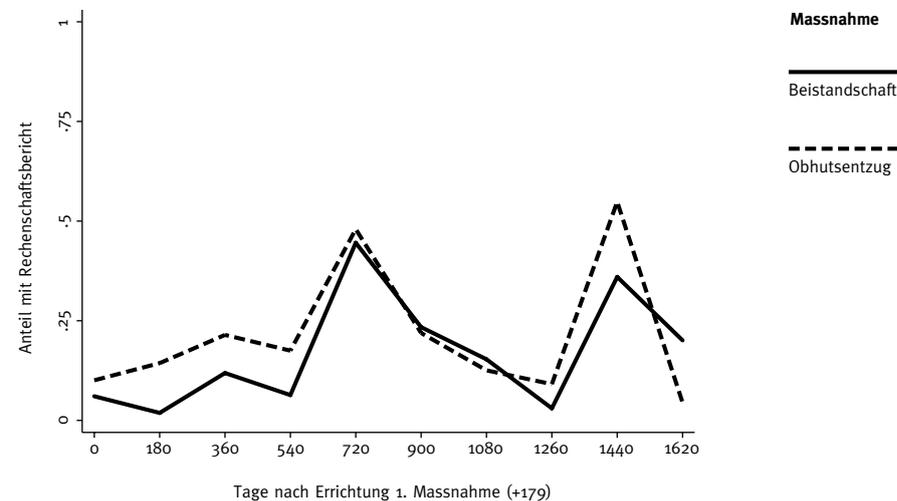
Von Gesetzes wegen haben Mandatsträger/innen der VB mindestens alle zwei Jahre Rechenschaft über ihre Tätigkeit abzulegen. Im Allgemeinen wird ein solcher Bericht zugleich einen Antrag auf Beendigung oder Fortsetzung der Massnahme und des Mandats beinhalten. Die Behörde kann auch ein kürzeres Berichtsintervall festsetzen, wenn es ihr notwendig erscheint. Mit Ausnahme von «Campagne» findet sich in den meisten (96%) Fällen, die zum Erhebungszeitpunkt länger als zwei Jahre und drei Monate gedauert hatten, mindestens ein als Rechenschaftsbericht identifiziertes Dokument. In «Campagne» dagegen scheint die Berichterstattung des kantonalen Jugendamtes an die kommunalen Laienbehörden weniger formalisiert (keine formellen Berichte in den Dossiers des Mandatsträgers in nahezu 60% der Fälle), was auch Abbild der starken Stellung des kantonalen Jugendamtes gegenüber den lokalen Behörden sein dürfte.

Mit einem mittleren Umfang von 1,5 (Vaterschaftsfeststellungen) 2,1 (Beistandschaften) und 2,5 Seiten (Obhutsentzügen) scheinen diese Berichte in allen vier Settings eher summarisch, wenn auch die Behörden in der Deutschschweiz für alle Massnahmengruppen etwas umfangreichere Berichte erhalten. Zeitlich treffen die ersten Berichte zu einer Massnahme vielfach erst mit einiger Verspätung ein. Bei Beistandschaften liegen nach 800 Tagen, das heisst. rund zwei Monate nach der gesetzlichen Frist, erst 43% der Berichte vor, bei den Obhutsentzügen sind es immerhin 61%. Teilweise dürfte denn auch die Behörde den Bericht ange-

mahnt haben, jedenfalls findet sich in rund 10 Prozent der Fälle in den dreissig Tagen, die dem ersten Rechenschaftsbericht vorausgehen, ein Schreiben der Behörde an die Mandatsträgerin oder den Mandatsträger (gegenüber 5% in einem «gewöhnlichen» Monat).

Vor allem bei den kostenintensiven, weil mit einer Platzierung verbundenen Obhutsentzügen lässt sich aber auch beobachten, dass die Berichterstattung früher einsetzt. So liegen nach einem Jahr zu 28% der Obhutsentzüge, aber erst zu 17% der Beistandschaften formelle Rechenschaftsberichte vor. Über die weitere Dauer der Massnahme hinweg unterscheidet sich dann die Berichterstattung bei einem Obhutsentzug in ihrem Rhythmus nicht mehr wesentlich von derjenigen im Falle einer Beistandschaft, wie Abbildung 25 zeigt – mit einer Ausnahme: der Rechenschaftsbericht über die zweite Zweijahresperiode scheint deutlich pünktlicher einzutreffen.

Abbildung 25: Rechenschaftsberichte im Verlauf der Massnahme



TCP, Art.308, 310, gewichtet

Abbildung 25 zeigt den Anteil der Fälle, für die im jeweiligen Zeitabschnitt (beginnend mit dem auf der x-Achse angegebenen Tag nach Errichtung) mindestens ein Rechenschaftsbericht im Behördendossier gefunden worden ist. Lesebeispiel: in den Tagen 720-899 ist für 45% der Beistandschaften und 48% der Obhutsentzüge ein Bericht verfasst worden.

Fasst man diese Ergebnisse von Abschnitt 5.1.1 zusammen, so zeigen sie:

- eine nur summarische *Instruktion der Mandatsträger/innen* durch die Behörde, welche die Ausdeutung des Mandats in hohem Mass den Sozialarbeitenden überlässt; umgekehrt richten offenbar Mandatsführende höchst selten schriftliche Rückfragen an die Behörde, um das Mandat präzisieren zu lassen,
- eine ebenfalls eher summarische und auch zeitlich am gesetzlichen Minimum orientierte *Berichterstattung* der Mandatsführenden an die Behörde; Abweichungen vom Minimum finden sich am ehesten bei Obhutsentzügen,
- einen «Röstigraben» hinsichtlich des verschriftlichten *Einbezugs der Eltern*; dieser scheint in den französischsprachigen Gebieten stärker gepflegt zu werden als in den Deutschschweizer Settings; gleichzeitig führt die strukturelle Trennung von Mandatsvorbereitung und Durchführung in «Ville» aber zu einem anteilmässig geringeren Einbezug der Eltern durch die vorbereitenden Sozialdienste,
- eine Dominanz der *interinstitutionellen Kommunikation bei Obhutsentzügen*, bei denen die Kommunikation mit den Eltern hinter der Kommunikation innerhalb des weiteren Kindesschutzsystems (Behörden, Heime, Justiz usw.) sowohl relativ wie auch absolut in den Hintergrund tritt,
- nur marginale schriftliche *Kontakte mit den Kindern*, und zwar auch dann, wenn diese das Jugendalter erreicht haben <sup>109</sup>.

### 5.1.2 Änderung der ersten zivilrechtlichen Massnahme

Grundlage für den ersten Massnahmenentscheid sind die Abklärungen, welche die Behörde selber durchgeführt oder in Auftrag gegeben hat. Wie das vorangehende Kapitel über die Massnahmenerrichtung gezeigt hat, kann sich diese Vorphase des Massnahmenentscheids über längere Zeit hinziehen. Es ist wohl nicht abwegig, zu vermuten, dass bei längerer Dauer zunächst versucht wird, dem Problem mit «freiwilligen» Massnahmen unterhalb der Schwelle zivilrechtlicher Interventionen zu begegnen. Wird eine zivilrechtliche Intervention einmal ins Auge gefasst, stellt sich die weitere Frage nach deren Tiefe oder Restriktivität: Soll/kann das Kind in der Obhut der Eltern belassen oder muss es ihr entzogen werden? Genau so wie die Frage nach der Notwendigkeit überhaupt, so wird auch diese Frage nach der Restriktivität einer Massnahme möglicherweise im Verlauf der Fallführung überdacht werden müssen. Die rechtliche Legitimation für die sozialarbeiterische Intervention kann sich im Laufe der Zeit als zu schwach erwei-

<sup>109</sup> Das entspricht der These und den Befunden von Cottier 2006, wonach das zivilrechtliche Kindesschutzverfahren im Unterschied zum strafrechtlichen Jugendschutz objekt- und nicht subjektorientiert sei. Zu einem psychologisch und biografietheoretisch orientierten Plädoyer für die schriftliche Adressierung auch von (kleinen!) Kindern siehe Hollingworth 2007.

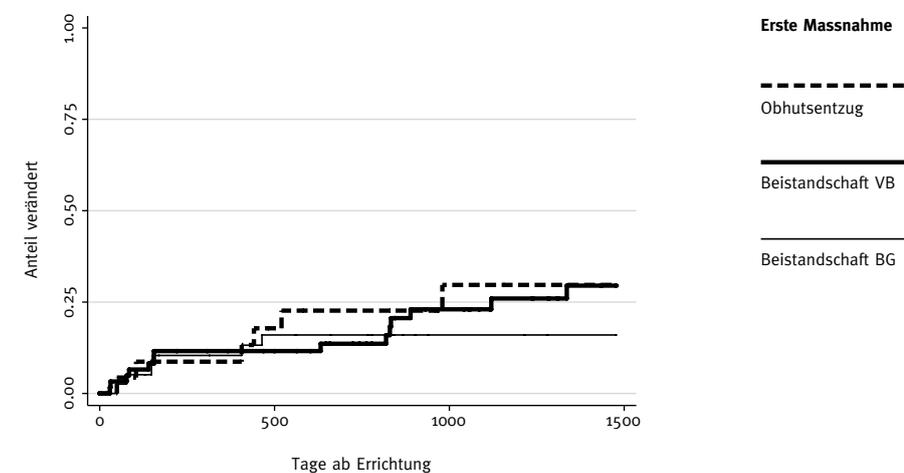
sen, insbesondere wenn eine stationäre Platzierung gegen den Willen der Eltern nötig wird bzw. für nötig gehalten wird. In diesem Fall wird eine Beistandschaft in einen Obhutsentzug umgewandelt werden müssen. Umgekehrt kann sich herausstellen, dass ein Obhutsentzug nicht mehr nötig und damit auch nicht mehr angezeigt ist. In diesem Fall wird es zu Umwandlung in eine Beistandschaft oder auch zu einem Verzicht auf eine zivilrechtliche Massnahme schlechthin kommen. Denkbar ist schliesslich auch, dass das Ziel «Beistandschaft» nachträglich weiter oder enger formuliert wird, dass die elterliche Sorge gemäss Art. 308 Abs. 3 ZGB nachträglich eingeschränkt wird oder dass eine solche Einschränkung im Laufe der Zeit aufgehoben werden kann. Im Kontext von Biografien, und besonders im Zusammenhang mit der Entwicklung von Kindern und Jugendlichen, ist die Aufhebung einer Massnahme allerdings nicht mit deren Annullierung im Wortsinne zu verwechseln. Wie jedes Handeln schafft eine Intervention Tatsachen, die nicht mehr ungeschehen zu machen sind – beim Kinderschutz unter anderem neue Bindungen, die nicht mehr ohne Schaden aufzulösen sind oder aufgelöst werden sollten. Die Diskussion um die staatliche Sicherung des Kindeswohls seit Goldstein et al. (1973) hat entsprechend betont, dass das Kindeswohl nach einem staatlichen Eingriff in die Familienintegrität, vor allem nach einer Fremdplatzierung <sup>110</sup>, anders zu bestimmen ist als vorher.

Sehr häufig sind derartige Massnahmenänderungen nicht: 26 der 125 als erste Massnahme verfügten Obhutsentzüge oder Beistandschaften werden im Laufe der Zeit in eine Massnahme andern Typs umgewandelt (ohne Berücksichtigung von Vaterschaftsfeststellungen nach Art. 309 oder «geeigneten Massnahmen» nach Art. 307 ZGB). Die zahlenmässig grössten Gruppen in der Stichprobe sind Verschärfungen zu einem Obhutsentzug (N=10) und der umgekehrte Vorgang, die Aufhebung des Obhutsentzugs bei weiterlaufender oder neu angeordneter Beistandschaft (N=6). Seltener kommt es zur Neuspezifikation einer Beistandschaft auf der Basis eines andern Absatzes von Art. 308 ZGB (N=3) oder zur Ablösung bzw. Erweiterung einer Massnahme durch die Vormundschaftsbehörde, nachdem bereits im Eheschutzverfahren eine Massnahme angeordnet worden ist (N=6; in umgekehrter Richtung N=1). Diese kleinen Zahlen setzen der Analyse enge Grenzen. Immerhin weisen zwei Sachverhalte aber auf einen Zusammenhang mit der *Suche nach der «richtigen» Massnahme* hin:

- Zeitlich folgen die Änderungen unabhängig von der Ausgangslage relativ rasch auf die Errichtung, wie Abbildung 27 zeigt. Die Kurven aller Massnahmen-

typen steigen zunächst steil an und werden anschliessend flacher. Der weitere Anstieg ab etwa dem 500. Tag ist dann teilweise darauf zurückzuführen, dass Fälle mit abgeänderter Massnahme länger dauernde Fälle sind und damit mit zunehmender Zeit einen grösseren Teil der verbleibenden Fälle ausmachen. Zumindest für den Übergang von einer Beistandschaft zu einem Obhutsentzug ist aber eine weitere (kleine) Häufung um ca. den 800. Tag festzustellen, also kurz nach dem Fälligkeitstermin des ersten Rechenschaftsberichts. Ähnlich lässt sich für die Rücknahme von Obhutsentzügen eine höhere Dichte nach etwas mehr als einem Jahr ausmachen. Angesichts der hohen Kosten einer Platzierung wäre es zumindest plausibel, dass diese Obhutsentzüge früher als Beistandschaften auf ihre Notwendigkeit überprüft werden (eine Überlegung, die durch die im nächsten Abschnitt berichteten Befunde gestützt wird).

Abbildung 26: Häufigkeit und zeitliche Terminierung von Massnahmenänderungen



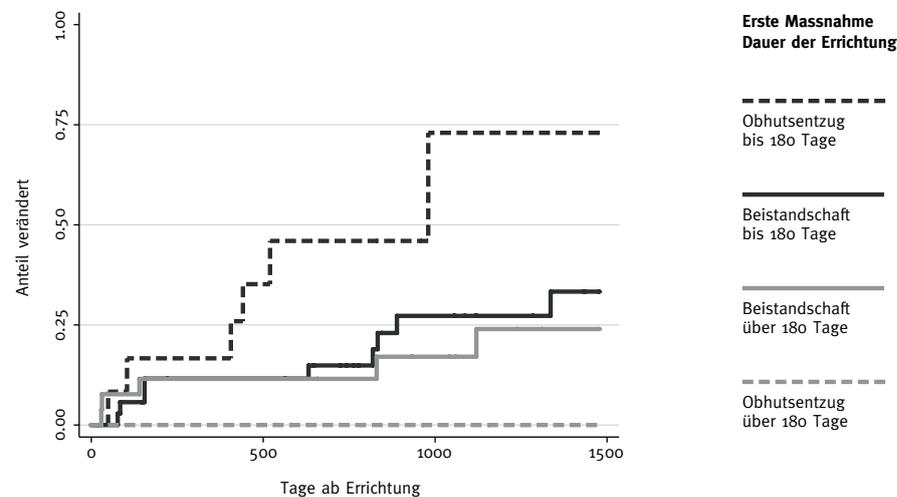
TCP, Dossiers, erste Massnahme nach Art. 308, 310

- Noch deutlicher erscheint dieser Zusammenhang, wenn man die Häufigkeit einer Änderung und ihre zeitliche Nähe zum Errichtungszeitpunkt zum Vorlauf in Beziehung setzt, das heisst zur Zeit, die bis zur Errichtung einer Massnahme vergangen ist (Abbildung 27). Eine Änderung der ersten Massnahme findet sich vor allem da, wo diese in weniger als 180 Tagen errichtet worden ist. In den untersuchten Obhutsentzügen ist eine nachträgliche Umwandlung in eine Beistandschaft gar ausschliesslich in solchen Fällen festzustellen, die rund zur Hälfte innerhalb der ersten 500 Tage in eine Beistandschaft umgewandelt werden. Dass diese Gruppe vor allem aus Kleinkindern und Jugendlichen be-

<sup>110</sup> In diesem Kontext wird die Frage denn auch empirisch vor allem diskutiert, vgl. Holland et al. 2005 und Connell et al. 2007.

steht, macht weiter plausibel, dass es sich um Sicherheits- oder Notplatzierungen in einer ersten Phase der Betreuung handelt.

Abbildung 27: Massnahmenänderungen in Abhängigkeit von der Dauer der Errichtung



TCP, Dossiers, Errichtungen VB, erste Massnahme nach Art. 308, 310

Effekte des Systems oder Settings sind dagegen keine festzustellen – ein Indikator, dass hier die Logik des Falls die Dynamik in hohem Ausmass bestimmt.

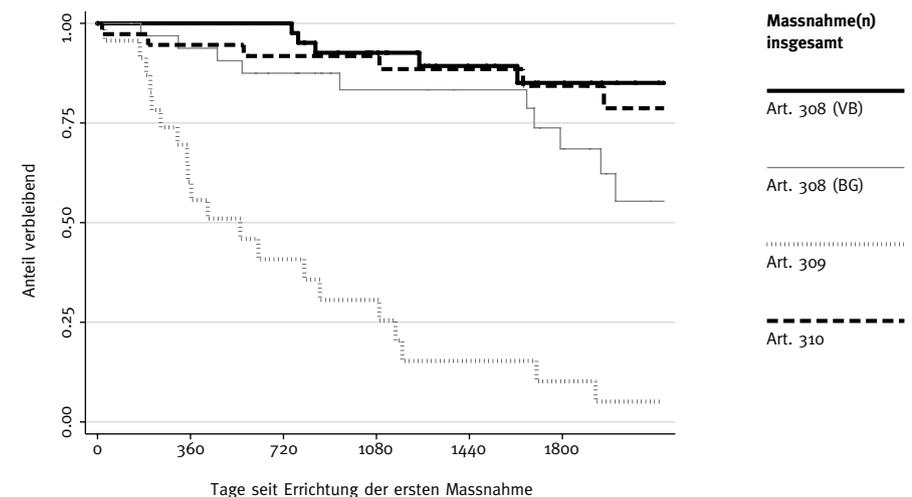
### 5.1.3 Die Aufhebung der zivilrechtlichen Schutzmassnahme

Das Konzept der zivilrechtlichen Massnahme als eines legitimatorischen Rahmens für die sozialarbeiterische Intervention verlangt, dass dieser Rahmen wieder beseitigt wird, sobald die Intervention nicht mehr verhältnismässig im Sinne der Notwendigkeit und Zweckmässigkeit ist. Von Gesetzes wegen erlischt die Geltung der Massnahme, wenn das Kind volljährig wird. Und da eine vormundschaftliche Massnahme durch die Behörden am Wohnort verfügt wird, muss sie auf eine andere Behörde «übertragen» werden, wenn das Kind bzw. seine Eltern ihren Wohnort wechseln. Da die Untersuchung ihr Augenmerk auf das Entscheidungshandeln der Behörden und Mandatsträger/innen richtet, interessieren hier in erster Linie jene Aufhebungen, die durch einen Entscheid der Behörden zustande kommen. Nur sie können auch als Ausdruck dafür gelten, dass die Massnahme das Ziel erreicht hat, eine Gefährdung zu beseitigen, indem sie die Eltern dazu befähigt, ihre Aufgabe selbständig wahrzunehmen. Untersucht wird entsprechend, wie lange – welche – Massnahmen dauern (5.1.3.1) und unter welchen Bedingungen sie beendet werden (5.1.3.2).

### 5.1.3.1 Dauer der Massnahme

In der – grossen – Mehrheit bleiben die untersuchten Kinderschutzmassnahmen in Kraft, bis das Kind volljährig ist (Abbildung 28). Einzig die Beistandschaften nach Art. 309, deren Ziel die Herstellung des Kindesverhältnisses und die Regelung des Unterhalts des Kindes ist, werden im Allgemeinen durch aktiven Behördenentscheid aufgehoben. Auch hier sind aber nach den zwei Jahren, die als oberste Dauer vorgesehen sind, erst rund 60% ans Ende gekommen, in einzelnen Fällen wird auch diese Massnahme deutlich länger aufrechterhalten. Im ehegerichtlichen Verfahren angeordnete Beistandschaften scheinen nach rund vier Jahren – entsprechend zwei Rechenschaftsperioden – etwas häufiger durch Entscheid beendet zu werden. Die übrigen Erziehungsbeistandschaften dagegen bleiben, einmal errichtet, in Geltung und werden bloss mit konstant kleiner Rate beendet. Nach den vorangehenden Erläuterungen über die Änderung einer Massnahme ist immerhin darauf hinzuweisen, dass Obhutsentzüge als restriktivste Massnahme relativ häufig in Beistandschaften umgewandelt werden, die dann aber ebenfalls bis zur Volljährigkeit weitergeführt werden und in der hier gewählten Darstellung entsprechend auch als nicht beendet aufscheinen.

Abbildung 28: Dauer der Massnahme



TCP, Dossiers

Die treppenartigen Linien in Abbildung 28 zeigen, welcher Anteil der Massnahmen eines Typs nach der angegebenen Zeit (in Tagen seit der Errichtung der ersten Massnahme) noch in Kraft (genauer: nicht durch Behördenentscheid beendet) ist. Lesebeispiel: Nach 720 Tagen sind noch alle (beobachtbaren) Beistandschaften in Gang, soweit sie von der Vormundschaftsbehörde (VB) errichtet worden sind, aber nur noch 41% der Beistandschaften

zur Vaterschaftsfeststellung nach Art. 309 ZGB; dabei wird berücksichtigt, dass nicht alle Massnahmen über die angegebene Dauer beobachtet werden konnten, zum Beispiel weil sie zur Zeit der Untersuchung erst seit zwei Jahren in Gang waren oder weil die Familie den Wohnort gewechselt hat. Aufhebungen wegen Volljährigkeit werden nicht als (aktive) Beendigung behandelt. «Massnahme insgesamt» bezeichnet die restriktivste Massnahme, sofern für ein Kind mehrere Massnahmen in Folge verfügt worden sind. Ist zum Beispiel eine Beistandschaft in einen Obhutsentzug überführt worden, so wird sie hier demnach als Obhutsentzug nach Art. 310 aufgeführt. Analog werden als im Eheschutzverfahren angeordnete Beistandschaften (Art. 308 [BG]) nur jene Fälle gezählt, deren Massnahmen im Gesamtverlauf stets durch den Eheschutzrichter angeordnet worden sind.

Faktoren, die zwischen vorzeitig aufgehobenen und bis zum Schluss weitergeführten Massnahmen zu unterscheiden erlaubten, lassen sich kaum feststellen. Weder die Art der Hauptproblematik noch die weitere familiäre Lage, noch die Wohnsituation zu Beginn erlauben eine Prognose der Dauer der Massnahme. Auch die vier Settings unterscheiden sich in dieser Beziehung nicht signifikant voneinander.

### 5.1.3.2 Umstände der Aufhebung

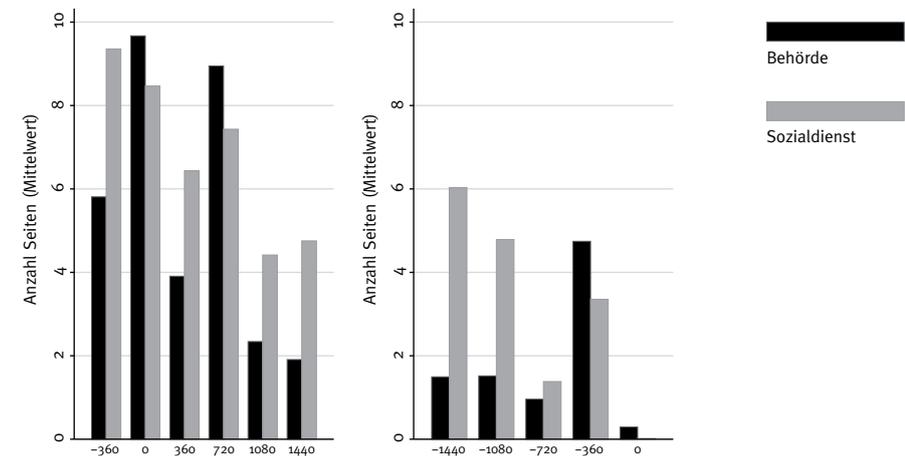
Offenbar stehen demnach weder die Art der Kindeswohlgefährdung noch die Familiensituation, aber auch nicht die unterschiedliche Organisation des Kindesschutzes in den vier untersuchten Settings mit der Dauer der Massnahme in Zusammenhang. Es scheint also, dass die Dynamik zu einem wesentlichen Teil durch die Bedingungen der Mandatsführung selber bestimmt wird. Dazu gehören sowohl die Beziehung zwischen der Behörde als Auftraggeberin und dem/der Mandatsträger/in als auch die mit der Mandatsführung verbundene Arbeitsbelastung und die Regeln, nach denen diese innerhalb der Sozialdienste verteilt wird. Diese zwei Aspekte seien zum Schluss dieses Kapitels kurz beleuchtet: Bereits bei der Darstellung der Mandatsführung anhand der Akten wurde deutlich, dass ein grosser Teil der Kommunikation zwischen Mandatsträger/in und Behörde aus dem *Rechenschaftsbericht* und der sich daran anschliessenden Korrespondenz besteht (5.1.1.2) und dass sich die Frequenz dieser Berichte im Allgemeinen am gesetzlichen Minimum orientiert (5.1.1.3). Von allen untersuchten Faktoren <sup>111</sup> ist es nun aber einzig das Eintreffen des Rechenschaftsberichts, das überzufällig häufig mit der Aufhebung einer Massnahme verbunden ist. Das heisst, dass eine Aufhebung deutlich wahrscheinlicher wird, wenn kurz zuvor ein Rechenschaftsbericht eingereicht worden ist. Das entspricht durchaus dem Charakter dieses Berichts, der ja auch einen Antrag auf Fortsetzung oder Aufhebung beinhalten sollte. Denkbar ist natürlich auch, dass der Bericht gerade im Hinblick

<sup>111</sup> Methodisch basiert dieser Abschnitt auf einer Ereignisanalyse mit zeitabhängigen Kovariaten (vgl. Hamerle und Tutz 1989).

auf die Aufhebung verfasst worden ist, unter Umständen sogar nach vorheriger Absprache mit der Behörde und als formale Grundlage für deren Entscheid.

Wenn das zeitliche Zusammentreffen mit dem Rechenschaftsbericht auf das Zusammenspiel von Behörde/Mandant und Mandatsträger hinweist, so gilt eine zweite Überlegung der Frage, was ausserhalb oder unabhängig von der Dynamik des Falls dazu beitragen könnte, dass Mandatsträger/innen keinen Antrag auf Aufhebung stellen. Die einleitenden theoretischen Überlegungen führen zur Vermutung, dass dort, wo klare und überprüfbare Kriterien hinsichtlich der Ziele einer Massnahme fehlen, aufwandseitige Überlegungen den Ausschlag geben dürften. Damit gerät die *Arbeitsbelastung*, die mit einem Fall verbunden ist, in den Fokus der Aufmerksamkeit. Wie bereits gezeigt, nimmt diese, soweit sie mit der Produktion von schriftlichen Dokumenten verbunden ist, im Laufe des Falles einigermassen kontinuierlich ab. Wie sich aber ebenfalls zeigen lässt, bedarf es zur Aufhebung der Massnahme eines zusätzlichen Aufwandes von Seiten des Sozialdienstes wie der Behörde (Abbildung 29).

Abbildung 29: Aufwand der Sozialdienste bezogen auf den Beginn und das Ende einer Massnahme



TCP, Dossiers, Art. 308, gewichtet

Angegeben ist der Aufwand während eines Zeitraums von jeweils 360 Tagen, beginnend mit dem angegebenen Tag nach der Errichtung (linke Seite: 0=Errichtung) bzw. vor der Aufhebung (rechts: 0=erster Tag nach Aufhebung).

Dies führt dazu, dass es aus der Perspektive des Mandatsträgers lohnend ist, Fälle mit gering gewordenem Betreuungsbedarf weiterhin zu führen, und zwar in doppelter Hinsicht: Zum einen kann er so den Aufwand für die Aufhebung hinausschieben, was insbesondere bei temporärer oder chronischer Überlastung lohnend erscheinen mag; zum andern wird damit – je nach dem expliziten oder impliziten Fallsteuerungssystem <sup>112</sup> des Dienstes – die Zuweisung eines neuen, mit grösserem Aufwand verbundenen Falles weniger wahrscheinlich. Unter sachlichen Gesichtspunkten erlaubt es ein solches Abwarten, den weiteren Verlauf aus der Distanz zu beobachten, bevor ein Antrag auf Aufhebung der Massnahme gestellt wird. Dazu passt, dass ein Abschluss in die Nähe rückt, wenn einmal über sechs Monate hinweg keine neuen Dokumente angelegt worden sind. In solchen Fällen wird im übernächsten Halbjahr, das heisst mehr als sechs Monate später, ein Abschluss signifikant wahrscheinlicher. In gewisser Hinsicht gleicht die Situation am Ende einer Massnahme offensichtlich jener bei der Errichtung. Mag es dort sinnvoll scheinen, zuerst einmal abzuwarten, ob sich eine Situation auch ohne zivilrechtliche Massnahme entschärft, so wird am Ende abgewartet, ob sie auch ohne weitere Intervention stabil bleibt. Allerdings kehrt sich dabei ein wichtiges Vorzeichen um: Wenn zu Beginn der Massnahme deren Errichtung begründungsbedürftig ist, so ist es am Ende deren Aufhebung. Oder, in den Worten einer im Rahmen der Fallstudien interviewten Behördenmitarbeiterin: «Man muss [am Ende einer Massnahme] nur verantworten, dass man nichts Weiteres macht.» Auch diese Umkehrung der Verantwortung trägt dazu bei, dass Massnahmen in der Mehrheit der Fälle bis zur Volljährigkeit weiterlaufen.

#### 5.1.4 Fazit

In Fortführung des vorangehenden Kapitels über die Errichtung von Massnahmen sind einige Verlaufelemente dargestellt worden. Viel weniger als dort waren hier System- oder Settingeffekte festzustellen. Die Fallführung scheint demnach in höherem Ausmass durch eine interne Dynamik bestimmt – allerdings kaum durch den Fall selber oder zumindest nicht durch dessen im Rahmen einer Dossieranalyse bestimmbare Merkmale. Jedenfalls lassen sich weder die Verteilung der Dokumente auf die Adressaten noch die Dauer einer Massnahme mit der Problemlage oder bestimmten Klientenmerkmalen (Alter und Geschlecht des Kindes, Nationalität usw.) in Verbindung bringen. Vielmehr scheint die Dynamik in der Fallführung selber erzeugt zu werden, von der Errichtung, deren Dauer mit der Wahrscheinlichkeit einer Massnahmenänderung korreliert, bis zur Aufhebung,

deren wichtigster Auslöser der periodische Rechenschaftsbericht ist. Im Sinne der einleitenden Überlegungen zum Verhältnis von Sozialarbeit und Recht muss dies allerdings auch nicht verwundern, sondern kann als Ausdruck der relativen Autonomie sozialarbeiterischer, mit vielen Unschärfen operierender Fallführung in einem weiten rechtlichen Rahmen gesehen werden. Anders als jene ist dieser grundsätzlich auf einer scharfen Alternative aufgebaut: Aus der Perspektive des Rechts ist eine Massnahme in Geltung, oder sie ist aufgehoben. Gerade deswegen bietet das Teilsystem «Recht» aber auch eine Möglichkeit, nur noch routinemässig weiterlaufende sozialarbeiterische (Nicht-)Interventionen zu stoppen, indem es – ebenso routinemässig – die Alternative «Aufhebung» sichtbar macht und dadurch zu Entscheidungen zwingt. Konkreter gesagt: Mandatserteilung und Rechenschaftsbericht als Schnittstelle zwischen Recht und Sozialarbeit sind nicht nur ein Instrument der Kontrolle durch die Behörde als Auftraggeberin, sondern können auch von der Sozialarbeit zur Kontrolle der eigenen Dynamik, das heisst zur Selbststeuerung, genutzt werden.

<sup>112</sup> Vgl. dazu Sozialdepartement der Stadt Zürich 2005 und die daran anschliessende Diskussion (Kobel 2007; Brack 2007). Der Kontrollaspekt wird darin aber nur implizit thematisiert.

## 5.2 Aus der Praxis: Betrachtungen zur Errichtung und Durchführung von Kinderschutzmassnahmen

von Gabriel Frossard, Jurist, ehemaliger Tuteur général des Kantons Genf

Indem sie Fälle vorwiegend anhand von Dossiers untersucht, erweist sich die Untersuchung über die Praxis des Kinderschutzes in mehr als einer Hinsicht als innovativ. Eines ihrer zahlreichen Verdienste liegt darin, dass sie Auskunft gibt über Dinge, die bislang unbekannt waren, insbesondere über die Beziehungen zwischen den Behörden, die Massnahmen verfügen, und den Mandatsträgern, die sie ausführen.

Ausserdem erlauben es die gesammelten Daten, konkret und im Detail die Bestandteile der Prozesse zu analysieren, die dazu führen, dass Massnahmen ergriffen werden, ebenso wie die Modalitäten und Bedingungen ihrer Umsetzung. Und schliesslich erlaubt es eine Analyse, die auf die Realität der Fälle schaut, auch, sich der zahlreichen praktischen Konsequenzen und der Anstrengungen bewusst zu werden, die mit der Umsetzung der vom Zivilgesetz gewollten Schutzmassnahmen verbunden sind.

Die Autoren und alle, die zu dieser Studie beigetragen haben, haben es verstanden, einen methodisch kontrollierten Zugang zu einem besonders komplexen Gebiet der Praxis zu schaffen. Zum Kompliment, das sie dafür verdienen, gesellt sich der Dank aller im Kinderschutz Tätigen für den Materialreichtum und den Gehalt ihrer Befunde.

Die Kapitel 4 und 5 des vorliegenden Buches enthalten unzählige Hinweise und eine Fülle von Informationen: jede für sich allein gibt kaum Anlass zu besonderen Bemerkungen. Es wäre aber mindestens vermessen, ein Urteil über Elemente abzugeben, die zusammen den Blick auf eine Wirklichkeit freigeben, die in der Routine der alltäglichen Praxis zu oft im Dunkeln bleibt. Unbeschadet dessen lenken die Untersuchungsergebnisse und die daran sich anschliessenden Interpretationen die Reflexion bei der ersten Lektüre und auf entsprechend spontane Weise auf verschiedene Fragen. Drei durchaus unterschiedliche Themen von unterschiedlichem Gewicht seien im Folgenden kurz angesprochen.

### 5.2.1 Die Dauer der Errichtung

Hinter jedem «Fall», bei dem Schutzmassnahmen erwogen werden, stehen ein Kind, dem es schlecht geht, das leidet oder gar in Gefahr ist, ein Elternteil – wenn nicht beide – in Not oder auch eine handlungsunfähig gewordene Familie. Von diesen Überlegungen gehen die internationalen Konventionen zum Schutz

des Kindes aus, die raschestmögliche Entscheidungen verlangen <sup>113</sup>. Angesichts dessen erscheinen die in der Studie festgestellten Fristen für die Errichtung einer Massnahme (Kap. 4, v.a. Abschnitt 4.1.2.3, «Dauer des Verfahrens») – zu häufig – zu lang: Alle Beteiligten, insbesondere die Behörden und die Sozialdienste, müssten sich durch dieses Resultat herausgefordert fühlen.

### 5.2.2 Die Bestimmung des Mandats und seiner Ziele

Die statistische Darstellung der schriftlichen Kommunikation der Behörde an den Mandatsträger führt zum Eindruck, dass die Instruktion des Mandatsträgers durch die Behörde vielfach sehr summarisch ist und es den Sozialarbeitenden überlässt, ihren Auftrag selber zu definieren (Abschnitt 5.1.1 :und v.a. Punkt 1 der Zusammenfassung am Ende).

Eine solche Situation wäre allenfalls – und auch nur bis zu einem gewissen Grad – zu begreifen bei Mandaten, deren Ziel aus sich selbst einigermassen evident ist; man denke insbesondere an Vertretungsbeistandschaften zur Wahrung von Unterhaltsansprüchen oder an die Beistandschaft zur Feststellung der Vaterschaft. Darüber hinaus aber darf der zentrale Punkt nicht aus den Augen verloren werden, dass der Auftrag, wie er im Behördenentscheid definiert ist, die Legitimation des Mandatsträgers bildet, sowohl gegenüber dem Minderjährigen als auch und insbesondere gegenüber dessen Eltern, und schliesslich auch gegenüber andern am Fall beteiligten Professionellen.

Im Falle der Erziehungsbeistandschaft erhält diese Überlegung besondere Konturen. Für sich selbst genommen ist dieses Mandat gänzlich abstrakt, auch wenn man in seiner theoretischen Bedeutung etwas unmittelbar Einleuchtendes sehen kann. Objektiv und für sich genommen gibt die Erziehungsbeistandschaft aber keinen Aufschluss über ihren praktischen Zweck. In jeder einzelnen Situation ist es deshalb zwingend, dass die Behörde die bestehenden Defizite analysiert, um die Ziele der Massnahme und den Auftrag des Beistands konkret bestimmen zu können. Die Mängel in der Kinderpflege, die Schwächen in der Erziehung und allenfalls auch die Fehler des Kindes selber sind gebührend zu berücksichtigen. Nur auf der Basis einer Analyse der elterlichen Unzulänglichkeiten kann der Auftrag des Beistands bestimmt werden, das heisst, der direkte Beitrag zur Erziehung des Kindes, der von ihm erwartet wird, und die Mittel, die er einzusetzen hat, um die Kompetenzen der Eltern und die elterliche Sorge zu stärken.

<sup>113</sup> Vgl. z.B., Art. 14 des Europäischen Übereinkommens vom 20. Mai 1980 über die Anerkennung und Vollstreckung von Entscheidungen über das Sorgerecht für Kinder und die Wiederherstellung des Sorgerechts (Systematische Sammlung des Bundesrechts, SR 0.211.230.01) oder Art. 11 Abs. 2 des Haager Übereinkommens vom 25. Oktober 1980 über die zivilrechtlichen Aspekte internationaler Kindesentführung (SR 0.211.230.02).

Wo der Mandatsträger ohne solche Hinweise bleibt, was von ihm erwartet wird, wird er sich gezwungen sehen, die Situation selber zu beurteilen, selber zu bestimmen, wo die Entwicklung des Kindes gefährdet ist, und selber zu entscheiden, worauf die Hilfe zielt. Der Mandatsträger findet sich demnach in der Rolle dessen, der einschätzt und bewertet. Das untergräbt seine Glaubwürdigkeit und Autorität als jemand, der in offiziellem Auftrag abgegrenzte Hilfeleistungen erbringt oder diagnostizierte Lücken füllt.

Verständlicherweise findet sich die Behörde zuweilen in Situationen, in denen sie diffuse Befürchtungen hat, die Eltern möchten ihre Aufgaben nicht erfüllen, oder wo sie vage Risiken eines erzieherischen Ungenügens wahrnimmt, unter dem das Kind leiden könnte. In solchen Situationen ist eine Erziehungsaufsicht (Art. 307 Abs. 3 ZGB) in Erwägung zu ziehen. Diese Massnahme beinhaltet, dass der Mandatsträger als Ermittler auftritt. Gegenüber Eltern und Kind hat er damit die Stellung dessen, der alle Informationen und Beobachtungen zusammenträgt, welche die Befürchtungen hinsichtlich eines eventuellen elterlichen Ungenügens bestätigen oder widerlegen könnten.

Diese Überlegungen zur Erziehungsbeistandschaft weisen auf ein allgemeineres Prinzip hin, darauf nämlich, dass die Klärung der Ziele und des Auftrags, der dem Mandatsträger erteilt wird, die beste Garantie für die Wirksamkeit von Kindesschutzmassnahmen darstellt.

Die Notwendigkeit einer klaren Aufgabenbestimmung – im Sinne von «massgeschneiderten Massnahmen» – bildet denn auch eines der Grundprinzipien, die im Rahmen der Revision des Erwachsenen- und Kindesschutzrechts formuliert worden sind. So verlangen Art. 391 Abs. 1 E-ZGB für Erwachsenenbeistandschaften und Art. 314 Abs. 3 E-ZGB für Beistandschaften zugunsten von Minderjährigen, dass die Aufgaben des Beistands im Entscheiddispositiv erwähnt werden. Die Forderung des Gesetzgebers geht aber noch über die Definition der Ziele der Massnahme und des Auftrags des Mandatsträgers hinaus: Künftig werden auch die Interventionen, die vom Beistand erwartet werden, in der Entscheidung aufzuführen sein, Interventionen, die wie gesagt nur im Hinblick auf die festgestellten Schwächen und Mängel bestimmt werden können.

### 5.2.3 Die Dauer der Massnahmen

Die Feststellungen, welche die Untersuchung hinsichtlich der Dauer der Massnahmen macht (vgl. v.a. Abschnitt 5.1.3.1), können nicht überraschen; sie bestätigen auf methodologische Weise, was Mandatsträger und Professionelle des Kindesschutzes seit langem wissen. Die Banalisierung des Phänomens und die Gewöhnung daran sollten aber nicht die Notwendigkeit verdecken, diese Frage auf verschiedenen Ebenen grundlegend anzugehen.

Um sich nur an einige eher allgemeine Punkte zu halten, sei zunächst einmal

an den didaktischen Wert und Gehalt von Kindesschutzmassnahmen erinnert. Es geht nicht – oder nicht nur – darum, dass der Mandatsträger elterliche Mängel kompensiert. Vielmehr und vor allem wird er sich darum bemühen, die Eltern zur Übernahme ihrer spezifischen elterlichen Verantwortung zu bewegen. Insbesondere bei Beistandschaften zur Überwachung des persönlichen Verkehrs (Art. 308 Abs. 2 ZGB) gehört dazu auch die Anerkennung der Notwendigkeit, gute Beziehungen zum Kind oder zu den Kindern aufrechtzuerhalten und zu stabilisieren.

In keinem Fall dürfen Mandatsträger oder Behörde akzeptieren, dass eine Massnahme zur blossen Aufrechterhaltung einer beruhigenden Routine wird. Wenn die Ziele einer Massnahme innert vernünftiger Zeit nicht erreicht werden können, so ist der Inhalt der Massnahme zu überdenken, auch wenn das Datum für den nächsten Rechenschaftsbericht noch nicht bevorsteht. Möglicherweise ist die Massnahme in der vorliegenden Form nicht geeignet oder ungenügend, um das Kindeswohl zu sichern oder zu schützen.

Diese sehr allgemeinen Themen sind Gegenstand einer breiten Diskussion über die zeitliche Begrenzung der Mandate. Eine solche Diskussion sollte strukturiert und vertieft geführt werden, auf interdisziplinärer Basis, das heisst indem sowohl sozialarbeiterische wie auch psychologische, pädagogische und juristische Kompetenzen zusammengeführt werden.

### 5.3 Aus der Praxis: Fallführung und Controlling – der Rechenschaftsbericht als Arbeitsinstrument

von Christoph Heck, Sozialarbeiter FH, Leiter Jugend- und Familienberatung, Jugendsekretariat Winterthur

Der Rechenschaftsbericht als Instrument zur Selbststeuerung der Sozialarbeit – der letzte Satz der Schlussfolgerung ist ein idealer Anknüpfungspunkt für einen Beitrag aus der Praxisperspektive.

Als ich vor einigen Jahren frisch von der Ausbildung zum Sozialarbeiter in die Jugend- und Familienhilfe kam, erklärte mir ein Mitarbeiter, dass er das Rechenschaftsbericht-Schreiben als notwendiges Übel betrachte. Der Bericht sei in Prosa im Sinne nüchterner Sachlichkeit zu verfassen und möglichst kurz zu halten. Er investiere die knappe Zeit lieber in die primäre Fallführung, das heisst den direkten Klientenkontakt, als in lange Epiloge zuhanden der Aufsichtsbehörde. Das klang vernünftig, und doch irritierte mich die implizite Aussage, dass Rechenschaftsberichte nicht wirklich wichtig seien.

Eine weitere Feststellung machte ich bei der Übernahme der Mandate. In den Errichtungsbeschlüssen wurden vorwiegend Beistandschaften nach Art. 308 ZGB verfügt. Präzisierungen nach Abs. 1 bis 3 des erwähnten Gesetzesartikels fehlten meist und der Auftrag des Beistandes musste beinahe ausnahmslos zwischen den Zeilen der Erwägungen herausgelesen werden. Ermahnungen oder Weisungen nach Art. 307 Abs. 3 ZGB schien es nicht zu geben. Weder in meinem Fallportefeuille noch in jenem der Arbeitskolleginnen und -kollegen fand diese Kinderschutzmassnahme Anwendung.

Das Verständnis der Rolle des Rechenschaftsberichtes wie auch die Anwendung der gesetzlichen Massnahme haben sich nach meiner Erfahrung in den letzten Jahren positiv verändert. Art. 307 ZGB wurde wieder entdeckt und in vielen Fällen, nach einiger Überzeugungsarbeit gegenüber den Behörden, als verhältnismässige und zweckdienliche Massnahme ausgesprochen. Ebenso die gezielte Anwendung der Befugnisse nach Art. 308 Abs. 2 ZGB und damit einhergehend, wo erforderlich, die punktuelle Beschränkung der elterlichen Sorge nach Art. 308 Abs. 3 ZGB.

Die gesetzliche Massnahme stellt für das sozialarbeiterische Handeln einen wichtigen Rahmen dar. Dabei erlebe ich die Auftrags- und Zielformulierung bei der Mandatserrichtung heute noch als oft unbefriedigend. Es gibt eine Vielzahl an Fällen, bei denen sich der Auftrag im Rahmen des Erstkontaktes und der Folgebesprechungen zwischen Mandatsträger und Klientensystem konkretisieren kann und soll. In vielen Fällen sind jedoch klare, im Errichtungsbeschluss

verschriftlichte Aufträge und Befugnisse unerlässlich für einen effektiven Kinderschutz. Beide Seiten, die verfügenden Behörden und die antragstellenden Sozialarbeiterinnen und Sozialarbeiter, sollten sich bewusst sein, dass je nach Situation ein offener oder ein eng gefasster Auftrag und damit verbundene Ziele zweckdienlich sind, und das angemessene Auftragsmodell wählen. Als Grundregel gilt: je konflikthafter eine Situation, desto detaillierter der Auftrag.

Als problematisch erachte ich es zudem, wenn Verfügungen einseitig auf den Mandatsträger abgefasst sind. Nach meiner Erfahrung entspricht dies noch immer dem Regelfall. «Der Beistand soll ...», – und das hat er auch. Der Beitrag, den die betroffenen Eltern leisten sollten, ist in der Regel offensichtlich und von grosser Wichtigkeit für die Massnahme, wird in den Verfügungen aber häufig nicht erwähnt und in den behördlichen Anhörungen gar nicht thematisiert. Das wirkt sich erschwerend auf die Mandatsführung aus.

Diana Wider, Dozentin an der Hochschule Luzern – Soziale Arbeit, postuliert in einem Referat zum Thema «Besuchsrecht» denn auch, als Musterformulierung bei der Errichtung von Besuchsrechtsbeistandschaften als ersten Punkt aufzuführen: «Die Eltern regeln die Besuchsordnung selber.» Als zweiter Punkt folgt eine Formulierung, was im Konfliktfall gilt, und als Drittes die Aufgaben und Kompetenzen der Mandatsperson.

Für die Durchführung und letztlich Aufhebung von Massnahmen sind die vorerwähnten Voraussetzungen zentral. In unserem Betrieb hilft uns ein Fallcontrolling, die Indikation, den Verlauf und die Aufhebung von Massnahmen zu überprüfen. In so genannten Fallsteuerungsgesprächen, die einmal pro Quartal zwischen Mandatsträger und Abteilungsleiter stattfinden, wird jeder Fall kurz in Bezug auf Indikation, Interventionsform und Zielerreichung reflektiert. Gemeinsam werden allfällige Massnahmen für das bevorstehende Quartal besprochen und im nächsten Fallsteuerungsgespräch wiederum reflektiert. Mit diesem Steuerungsinstrument werden Risikofälle identifiziert, die Fallarbeit wird reflektiert und gesteuert und nicht zuletzt die Verantwortlichkeit breiter abgestützt.

Abbildung 30: Verständnis von Controlling

Kontrolle	Controlling
vergangenheitsorientiert	zukunftsorientiert
Fehler feststellen	planen
Schuldige suchen	steuern, überwachen
anklagen	helfen
bestrafen	leiten

Das Fallsteuerungsgespräch ist lediglich ein Element zur Steuerung der Fallarbeit und bildet zusammen mit weiteren Instrumenten und Gefässen ein eigentliches Fallcontrolling (vgl. die Abbildungen 31 und 32). Die Intervision beispielsweise ist nebst dem Coaching durch den Abteilungsleiter, der Fallsupervision des gesamten Teams und der Fallführung zu zweit ein wertvolles Unterstützungsgefäss. In der Intervision werden punktuelle Fragestellungen in der Fallarbeit mittels kurzer Fallbesprechungen geklärt. Dieses Teilen von Informationen und Wissen führt zu guten Lösungen, und nicht selten entwickeln sich daraus betriebliche Standards.

Abbildung 31: Qualitätssichernde Gefässe

**Support (Unterstützung)**

Gefäss	Inhalt/Absicht	Setting/Form/Intervall
<b>Intervision</b>	Klärung von Fallfragen, kurze Fallbesprechungen zur Erarbeitung neuer Handlungsstrategien	intern, in der Regel alle 14 Tage
<b>Coaching</b>	Reflexion der Fallarbeit, Klärung von Fragen, Erarbeitung neuer Handlungsstrategien	intern, Mitarbeiter mit Abteilungsleiter nach Bedarf
<b>Supervision</b>	Reflexion der Fallarbeit, Erarbeitung neuer Handlungsstrategien, Zuwachs von Fachwissen mit Transfer in die Fallarbeit	extern im Rahmen von Supervisionssitzungen des Teams, 6-8 Mal im Jahr
<b>Co-Fallführung</b>	zweite JFB-Fachkraft für die Fallführung zur Unterstützung und Erweiterung der Fachlichkeit	bei freiwilligen oder gesetzlichen Fällen nach Bedarf und Rücksprache mit Abteilungsleiter  Findet im Regelfall Anwendung bei Gutachtertätigkeit und ist Standard bei Kinderzuteilungsgutachten.

Abbildung 32: Qualitätssichernde Instrumente

**Controlling (Steuerung)**

Instrument oder Standard	Inhalt/Absicht	Setting/Form/Intervall
<b>Vier-Augen-Prinzip</b>	Gegenkontrolle gewisser bedeutender Arbeitsvorgänge zur - Qualitätssicherung und -steigerung der Fallarbeit und des Berichtswesens - Erhöhung der Rechtssicherheit - breiter abgestützten Verantwortlichkeit	intern, ständig in Bezug auf ausgewählte Arbeitsvorgänge in gewissen Fällen. Namentlich: Rechenschafts- und Abklärungs- bzw. Gutachtensberichte an Behörden und Gerichte, Anträge, welche die elterliche Sorge einschränken oder eine bestehende Einschränkung lockern oder aufheben.
<b>Fallgewichtung</b>	subjektive Gewichtung der Schwierigkeit der einzelnen Fälle als Hilfsmittel zur Gewinnung einer Übersicht der Fallbelastung und als Grundlage der Fallsteuerung	intern, Mitarbeiter, quartalsweise
<b>Steuerungsgespräch (Case-Load-Management)</b>	Reflexion der Ergebnisse der Fallgewichtung, Ableiten von Steuerungsmassnahmen	intern, Mitarbeiter mit Abteilungsleiter, quartalsweise

Die Anwendung solcher Feedback- und Controlling-Instrumente bewirkt im Betrieb einen Lernprozess nach systemischem Verständnis <sup>114</sup>. Im Gegensatz dazu führt blosses Ausführen, Fremdkontrolle und Verhaltenskorrektur zu Stagnation und verhindert eigentliches Lernen.

Das Fallcontrolling ist ein Führungsinstrument, das einen wichtigen Beitrag zur professionellen Fallführung leistet. Mit der konsequenten Anwendung haben

<sup>114</sup> vgl. Schwalbe und Suter 2003.

wir nicht zuletzt «Schubladenfälle» abbauen und verhindern können, dass Mandate grundlos bis zur Volljährigkeit weiterlaufen.

Und die Rechenschaftsberichte? Aufgrund der grossen Mandatsfülle bzw. Fallbelastung werden diese wohl hin und wieder als notwendiges Übel betrachtet. Dennoch, nach meiner Erfahrung hat sich der Rechenschaftsbericht zu einem eigentlichen Instrument in der Fallführung entwickelt. Er wird nicht mehr bloss als Rechenschaftsablage verstanden und als chronologischer Fallverlauf abgefasst, sondern dient dem fallführenden Sozialarbeiter der verschriftlichten periodischen Überprüfung und Planung der Massnahme. Gleichzeitig kann mit einem solchen Rechenschaftsbericht der die Aufsicht ausübenden Vormundschaftsbehörde unser professionelles Verständnis der Mandatsführung aufgezeigt werden und er wird so auch zu einem Legitimationsinstrument.

Im Zuge dieses Arbeitsverständnisses hat eine Arbeitsgruppe der Jugend- und Familienberatungen des Kantons Zürich eine vereinheitlichte Struktur und einen Leitfaden zum Erstellen der Rechenschaftsberichte entwickelt. Die Struktur ist so einfach wie effektiv:

#### *Ausgangslage, Auftrag und Ziele*

Angaben zu Art und Grund der Massnahme und gegebenenfalls ein kurzer Überblick über die bisher geleistete Arbeit und Zielerreichung

#### *Kontakte*

Bei persönlichen Gesprächen und Hausbesuchen wenn möglich mit Datum aufgeführt

#### *Situation, Entwicklung*

Folgende Aspekte werden je nach Sachlage, in Bezug auf Auftrag und Ziele erläutert:

- Aufenthaltsort und Wohnsituation, Betreuung/Pflege und Erziehung (Aussagen über Pflegeort und dessen Eignung, bei Fremdplatzierungen: Notwendigkeit und Angemessenheit)
- Soziale, geistige und körperliche Entwicklung, physische und psychische Gesundheit
- Kontakt/Beziehung zu Eltern, Angehörigen und zum sozialen Umfeld
- Schule bzw. Berufsausbildung oder (Erwerbs-)Tätigkeit/Beschäftigung, evt. Freizeit
- Erreichte Ziele, Wirkung

#### *Finanzen*

Falls zum behördlichen Auftrag gehörend

#### *Beurteilung, Prognose*

Einschätzung (inklusive Risiken, Gefährdung); evt. Alternativen

Orientierung am Kindeswohl: «Ein am Wohl des Kindes ausgerichtetes Handeln ist dasjenige, welches die an den Grundrechten und Grundbedürfnissen von Kindern orientierte, für das Kind jeweils günstigste Handlungsalternative wählt.» <sup>115</sup>

#### *Schlussfolgerung, Ziele*

Fazit aus der Beurteilung; Ziele für die neue Berichtsperiode; dieser Abschnitt liefert in Kombination mit der Beurteilung die Begründung für die nachfolgenden Anträge

#### *Anträge*

Je nach Sachlage

Vor diesem Hintergrund stimmen meine Erfahrungen in der Praxis mit den Schlussfolgerungen in Kapitel 5 überein, wonach Mandatserteilung und Rechenschaftsbericht als Schnittstelle zwischen Recht und Sozialarbeit nicht nur ein Instrument der Kontrolle durch die Behörde als Auftraggeberin sind, sondern auch von der Sozialarbeit selber zur Kontrolle der eigenen Dynamik, das heisst zur Selbststeuerung, genutzt werden können.

Dieses Verständnis von Fallführung und der Dialog – unter Wahrung der Gewaltentrennung – zwischen Behörden und mandatsführenden Stellen bieten grosse Chancen zur Qualitätssicherung und -entwicklung in der Mandatsführung. Namentlich mit dem Aufeinanderabstimmen von Vorgehensweisen in komplexen und/oder risikohaften Situationen in Form eines direkten Gespräches zwischen Mandatsperson, Sozialsekretariat und Behördendelegation und gegebenenfalls unter Beizug des Klientensystems machen wir vermehrt gute Erfahrungen, die zunächst Zeit- und Koordinationsaufwand bedeuten, sich letztlich aber in Form von guter und effektiver Fallführung und wiederum Zeitersparnis auszahlen. Und schliesslich entfalten auch standardisierte Arbeitsabläufe, Richtlinien, Formulare und Vorlagen, die den Ansprüchen beider Seiten entsprechen, ihre Wirkung und Akzeptanz. In einem anderen Zusammenhang, aber hierfür zutreffend, hat jüngst eine Beratungsstelle ihren Jahresbericht mit dem Titel überschrieben: «Fertig werden wir nie – lasst uns damit beginnen ...»

<sup>115</sup> Maywald und Eichholz 2007.

## 6 Prozesse: Die Zusammenarbeit im Dreieck Eltern – Behörden – Mandatsträger

### 6.1 Das Zusammenspiel von Eltern, Sozialarbeitenden und Behörden – Ergebnisse aus den Fallanalysen

*Eva Mey*

*Kindesschutzmassnahmen stellen ein sensibles Zusammenwirken unterschiedlicher Akteure mit je eigenen Sichtweisen und Interessen dar. Für ein vertieftes Verständnis der Dynamiken im Fallverlauf gilt es die unterschiedlichen Sichtweisen der beteiligten Akteure zu rekonstruieren und miteinander in Bezug zu setzen. Dies war das Ziel der qualitativen Fallanalysen, deren wichtigste Ergebnisse im vorliegenden Kapitel präsentiert werden. Aufgezeigt werden einige typische Mechanismen im Zusammenwirken zwischen Behörde, Sozialarbeitenden und Eltern, die den Verlauf einer Massnahme prägen. Als bedeutungsvoll erweist sich insbesondere ein Vorgang, bei welchem enttäuschte Erwartungen auf Seiten von Eltern und Mandatsträgern, Unklarheiten bei der Zuweisung von Verantwortung und Zeitmangel bzw. Ressourcenknappheit zu einem wechselseitigen und sich wechselseitig verstärkenden Rückzugsverhalten von Eltern und Mandatsträgern im Rahmen der Massnahme führen. Mit der versiegenden Kommunikation nimmt auch die Steuerbarkeit im Fall zusehends ab: Der Kontrollverlust der Eltern wird mit der Massnahme nicht durchbrochen, vielmehr wiederholt er sich auf der Ebene der Mandatsträger. In den analysierten Fällen zeigten sich nur wenig Ansatzpunkte für eine Korrektur dieser Dynamiken seitens der Behörden.*

An der Entstehung und Durchführung einer Kindesschutzmassnahme sind eine Vielzahl verschiedenster Akteure direkt oder indirekt beteiligt: Die Eltern mit ihren Kindern, allenfalls weitere Familienmitglieder oder Pflegeeltern, Mandats-

trägerinnen und Mandatsträger, deren Vorgesetzte, Mitglieder der zuständigen Behörde, Professionelle aus dem psychologischen und medizinischen Bereich. Auch wenn die Durchführung einer Massnahme einem einheitlichen Ziel verpflichtet ist – das Kind zu schützen –, so haben doch all diese Akteure je unterschiedliche Sichtweisen auf «den Fall», sind sie auf je andere Weise in den Fall einbezogen und verfolgen sie je andere Interessen. Merkmale im Fallverlauf, wie sie in den vorangehenden Kapiteln aufgezeigt worden sind (u.a. grosse Anzahl einbezogener Professioneller, tendenziell lange Dauer der Massnahmen mit abnehmender Kontakthäufigkeit usw.) sind damit auch Ausdruck des Zusammenspiels verschiedener Akteure und einer Vielzahl individueller, sinnhafter und wechselseitig aufeinander bezogener Handlungen.

Das Ziel der qualitativen Fallanalysen, die wir im Rahmen unserer Untersuchung durchgeführt haben, war es, dieses Zusammenspiel anhand ausgesuchter Beispiele vertieft zu analysieren und dabei einige typische Muster herauszuarbeiten. Der Fokus der Analysen wurde auf das zentrale Akteure-Dreieck von Eltern, Mandatsträger/in und Behördenmitglied gerichtet.<sup>116</sup> Wie nehmen Eltern, Mandatsträgerinnen bzw. Mandatsträger und Behördenmitglieder die Massnahme und einander gegenseitig wahr, wie gestaltet sich die Zusammenarbeit zwischen ihnen? Wie prägen die jeweiligen Perspektiven und die sich daraus ergebenden Muster der Zusammenarbeit den Fallverlauf?

In qualitativen Fallanalysen wird mit Einzelfällen gearbeitet, was bedeutet, dass eine andere Art Wissen generiert wird, als dies in den quantitativen Datenanalysen der Fall ist. Der Anspruch der Fallanalysen ist es nicht, Aussagen über zahlenmässige Verteilungen und statistische Regelmässigkeiten machen zu können. Vielmehr geht es in Fallanalysen darum, im Rahmen eines kontrollierten methodischen Vorgehens – das einem mehrmaligen Hin und Her zwischen vorliegendem Material und bereits bestehendem Wissen, zwischen deduktivem und induktivem Vorgehen entspricht – Muster herauszuarbeiten, bei denen davon auszugehen ist, dass sie von allgemeiner, den Einzelfall transzendierender Bedeutung sind.

Deshalb ist auch Folgendes zu betonen: Wenn hier mit Einzelfällen gearbeitet wird und dabei Handlungen einzelner Akteure beschrieben und ihre Äusserungen zitiert werden, so geht es dabei in keiner Weise darum, diese Handlungen oder Äusserungen zu bewerten. Die Handlungen und Äusserungen interessieren nicht per se, sondern als Ausdruck von Dynamiken und Mechanismen, denen eine allgemeine Bedeutung zugeschrieben wird.

<sup>116</sup> Wir gehen davon aus, dass der Einbezug der Perspektiven und Handlungen auch weiterer Beteiligter ausserhalb dieses Dreiecks wie insbesondere von Kindern, Vorgesetzten der Fallführenden oder Pflegeeltern zusätzlich wichtige Erkenntnisse liefern könnte und in weiteren Forschungen anzustreben wäre.

In den folgenden Abschnitten werden die wichtigsten Ergebnisse der acht durchgeführten Fallanalysen präsentiert.<sup>117</sup> Die Wahrnehmungen und Strategien von Eltern (6.1.1), Mandatsträgerinnen und -trägern (6.1.2) und Behörden (6.1.3) werden einzeln und in ihrer Beziehung zueinander rekonstruiert. Ergänzt werden diese Ausführungen durch vier kurze Falldarstellungen, die in separaten Kästchen über den Text verstreut sind. Die vier Fälle wurden für eine separate Darstellung deshalb ausgewählt, weil sich an ihnen die im Text beschriebenen Dynamiken besonders gut nachvollziehen lassen. Die Ausführungen im Lauftext und die Aussagen in der abschliessenden Diskussion beruhen jedoch nicht nur auf diesen vier, sondern auf der Analyse aller einbezogenen Fälle.

Aus Gründen des Persönlichkeitsschutzes sind sämtliche Namen und Bezeichnungen in Zitaten und Falldarstellungen anonymisiert worden. Sämtliche Fälle wurden stark verkürzt und so weit verfremdet, dass Rückschlüsse auf reale Fälle nicht möglich sind.

#### 6.1.1 Die Perspektive der Eltern

*In den analysierten Fällen zeigen Eltern in der Regel Einsicht in die Notwendigkeit einer Massnahme, verbinden damit allerdings auch (zu) hohe Erwartungen. Diese Erwartungen lassen sich im Kontakt mit der Behörde noch aufrechterhalten, können aber in der Realität der Fallführung nicht erfüllt werden, was zu Enttäuschung, Unzufriedenheit mit den Mandatsträgern und Rückzug seitens der Eltern führt.*

Kindesschutzmassnahmen nach Art. 308 ZGB stellen ein differenziertes Instrumentarium dar, das es ermöglichen soll, Eltern in ihrer Erziehungsaufgabe zu stützen. Art. 308 Abs. 1 und 2 ZGB, der in den von uns analysierten Fällen zur Anwendung kommt, sieht keine Einschränkung der elterlichen Sorge vor. Damit wird eine grundsätzliche Kooperationsbereitschaft der Eltern vorausgesetzt. Doch auch wenn die elterliche Sorge nicht eingeschränkt wird, stellt eine zivilrechtliche Kindesschutzmassnahme eine staatliche Intervention und damit einen Eingriff in die Privatsphäre dar. Aus der Praxis und einer Vielzahl von Studien ist denn auch bekannt, dass und inwiefern Eltern sehr sensibel und mit vielfältigen Abwehrstrategien auf diesen Eingriff reagieren.<sup>118</sup>

<sup>117</sup> Nähere Angaben zum Sample und zum methodischen Vorgehen in den Fallanalysen finden sich im Methodenhang A.1.3.

<sup>118</sup> Verschiedene interessante Befunde stammen aus Grossbritannien und Australien, beides Länder, in denen sich eine rege (insbesondere auch qualitative) Forschungstätigkeit rund um die Neugestaltung des Kindesschutzes entwickelt hat (vgl. u.a. Dickens 2006; Dumbrill 2006; Dominelli et al. 2005; Dale 2004; Holland und Scourfield 2004; Spratt und Callan 2004; Bell 1999). In der Schweiz liegen noch kaum Studien zur Perspektive von Eltern im Rahmen des zivilrechtlichen Kindesschutzes vor, allerdings verschiedenste Befunde zur Klienten-Perspektive im Rahmen sozialstaatlichen Handelns allgemein (vgl. z.B. Maeder und Nadai 2004). Dass Eltern bzw. «Klienten» staatliches (Interventions-)Handeln tendenziell negativ wahr-

In unserer qualitativen Untersuchung haben wir die Eltern gebeten, uns ihre ganze Lebensgeschichte zu erzählen, um auf diese Weise ihre spezifischen Wahrnehmungen in ihrem biografischen Gesamtzusammenhang erkennen zu können. In den lebensgeschichtlichen Erzählungen wird durchaus eine *grundsätzliche Einsicht der Eltern* in den Sinn und die Notwendigkeit einer Massnahme erkennbar: Die interviewten Mütter und der interviewte Vater sind bereit, einzugestehen, dass sie Hilfe benötigen. Ausschlaggebend dafür ist immer die Wahrnehmung eines bestimmten Kontrollverlustes im Sinne einer *Einschränkung ihrer Handlungsautonomie* <sup>119</sup>, unter dem die Eltern leiden: Sie stellen fest, dass sie – aus den verschiedensten Gründen – nicht mehr in der Lage sind, gestaltend auf ihr eigenes Leben und dasjenige ihrer Kinder einzuwirken.

Mit der Einsicht in die Notwendigkeit der Massnahme sind zumeist auch hohe Erwartungen an deren Nutzen verbunden. Besonders hoch und sehr spezifisch sind die Erwartungen bei jenen Eltern, die zu den so genannten *Selbstmelderinnen und -meldern* gehören: bei Eltern also, die von sich aus an den Sozialdienst oder an die Behörde gelangt sind, um Hilfe zu holen (so definierte Selbstmeldefälle machen rund 40 Prozent aller Kinderschuttfälle in der Dossieranalyse aus, vgl. Kap. 4.1). Dies dürfte mit der besonderen Situation von Selbstmeldenden zusammenhängen: Wer von sich aus das Risiko auf sich nimmt, sich in eine Unterstützungssituation und damit in eine gewisse Abhängigkeit zu begeben, verbindet mit diesem Schritt besonders hohe und präzise ausformulierte Erwartungen. Dass das Frustrationspotenzial angesichts hoher Erwartungen und damit besonders bei Selbstmeldenden hoch ist, darauf werden wir noch zurückkommen. <sup>120</sup>

In manchen Fällen verbinden die Eltern mit einer Kinderschutzmassnahme vor allem die *Hoffnung auf Entlastung*. Besonders bei alleinerziehenden Müttern in belastenden Lebenssituationen ist dies ein wiederkehrendes Motiv. «Ich habe effektiv einfach gespürt, dass mein Akku leer ist, schon so und so lange leer»,

nehmen und darauf mit bestimmten Strategien reagieren, zieht sich als Feststellung durch nahezu alle Studien. Als Gründe für tendenziell negative Wahrnehmungen werden spezifische Verhaltensweisen bzw. methodische Ansätze von Sozialarbeitenden, aber auch bestimmte Abläufe und organisatorische Settings sowie generelle Mechanismen in der Beziehung zwischen Helfenden und Hilfe-Empfangenden identifiziert.

<sup>119</sup> Handlungsautonomie wird verstanden als die Fähigkeit und die Möglichkeit, das eigene Handeln den eigenen Wünschen entsprechend zu gestalten. Zu einer biografiethoretischen Verortung des Konzepts der Handlungsautonomie siehe Schütze 1981.

<sup>120</sup> Ein Gegenbeispiel zur Situation von Selbstmeldenden findet sich in unserem Material bei jener jungen Polin, für deren Kind eine Massnahme errichtet wird, als sie überraschend in Untersuchungshaft kommt: Sie betrachtet bzw. definiert die Massnahme als vorübergehendes notwendiges Übel infolge eines «Schicksalsschlages», der grundsätzlich nichts mit ihren Fähigkeiten und ihrer Handlungsautonomie als Mutter zu tun hat. Entsprechend sind ihre Erwartungen an die Massnahme und damit auch das Frustrationspotenzial minimal (und insofern, als Mandatsträgerin und Behörde ihre Interpretation teilen, bleibt auch das Konfliktpotenzial auf tiefem Niveau).

sagt etwa eine alleinerziehende Mutter einer 16-jährigen Tochter mit Hyperaktivitätssyndrom, die von sich aus eine Beistandschaft beantragt hat. Und eine alleinerziehende, von der Sozialhilfe abhängige Mutter mit vier Kindern und gesundheitlichen Problemen erklärt ihre Einsicht in die Notwendigkeit einer Massnahme für den 15-jährigen Sohn mit folgenden Worten: <sup>121</sup>

*«Es ist eigentlich alles an mir gewesen, einfach mit der ganzen Sache, wirklich ja, die ist ... Ich habe noch zwei kleine Mädchen, oder. Und eh, die sind natürlich auch sehr wichtig, oder, und darum musste ich einfach sagen, so kann es nicht weitergehen, oder. Das bringt es einfach nicht, weil ich mag alleine nicht fertig mit ihm und, und das gebe ich auch zu, dass das sicher eh an mir auch gelegen ist, das ist ganz klar, das liegt ja nicht nur am Kind selber oder. Und, einfach vor allem schulisch ist es darum gegangen, weil er sich einfach auch nicht darum bemüht hat um eine Lehrstelle, oder, jetzt hängt er einfach herum, oder, das ist einfach schon, das wo ich nicht will, oder. Und darum musste ich einfach sagen, ja, ist ein Beistand einfach das Beste für ihn, oder. Und die Gemeinde hat das eben auch so gesehen und dann musste ich einfach sagen, also ich habe mich gar nicht gesträubt dagegen, oder, also ich muss sagen, ich bin, ich bin froh gewesen, oder.»*

Mit der grundsätzlichen Einsicht in die Notwendigkeit einer Massnahme seitens der Eltern sind durchwegs *positive Wahrnehmungen* der Gespräche mit Vertreterinnen und Vertretern der *Behörde* verbunden. Die Eltern bringen in ihren Erzählungen zum Ausdruck, dass sie sich im Rahmen des Gesprächs mit der Behörde oder auch im Rahmen der Anhörung mit ihren je eigenen Geschichten wahr- und ernst genommen fühlten. «Ich fand sie sehr nett. Sie hat alles aufgeschrieben», erinnert sich eine junge Mutter an die für sie zuständige Behördenvertreterin und bringt damit zum Ausdruck, wie wichtig alleine schon die Wahrnehmung eines umfassenden und sorgfältigen Gehörtwerdens ist. Zwar ist die Behörde die anordnende Instanz und wird auch als solche wahrgenommen. Im Allgemeinen stehen die Gespräche mit der Behörde und die rechtliche Anhörung aber gerade nicht unter dem konkreten Handlungsdruck, welcher der Massnahmendurchführung eigen ist. Deshalb kann es sich die Behörde offensichtlich leisten, die Interpretationen der Eltern so weit zu teilen, dass eine Verständigung über die Notwendigkeit der Massnahme erzielt werden kann. Dies schlägt sich übrigens nicht nur in den positiven Wahrnehmungen durch die Eltern nieder, sondern

<sup>121</sup> Dieses und alle folgenden Zitate werden sprachlich geglättet wiedergegeben, aber doch so, dass sie dem ursprünglichen Wortlaut und Redefluss möglichst genau entsprechen. Auf sprachliche und grammatikalische Korrektheit wird verzichtet. Wo dies aus Anonymitätsgründen angezeigt war, sind die Zitate durch entsprechende Anpassungen verfremdet worden.

kommt auch dort zum Ausdruck, wo Behördenvertreter in den Interviews ein weitgehendes Verständnis für die Situation der Eltern äussern und sich immer wieder auffallende Übereinstimmungen in den jeweiligen Fallschilderungen zwischen Behörde und Eltern finden lassen.

Die grundsätzliche Einsicht in die Notwendigkeit einer Massnahme und die fast durchwegs positiven Wahrnehmungen im Rahmen der rechtlichen Anhörung stehen in den Erzählungen der Eltern allerdings in einem ausgeprägten Kontrast zu den mehrheitlich *negativen Wahrnehmungen der Mandatsträgerinnen und Mandatsträger* und/oder deren Arbeit.<sup>122</sup> Werden die zum Teil hohen Erwartungen der Eltern an die Massnahme im Kontakt mit der Behörde offenbar noch gestützt – oder möglicherweise zusätzlich bestärkt –, so zeigt sich im Alltag der Massnahmenführung rasch, dass diese Erwartungen der Realität nicht standhalten können. Die Gründe für die negative Wahrnehmung der Mandatsführung durch die Eltern und die vorgebrachten Kritikpunkte sind vielfältig. Sie reichen vom Vorwurf eines zu harten Eingreifens bis zum Vorwurf, dass «überhaupt nichts getan» werde.

#### Fall A

Die alleinerziehende, von der Sozialhilfe abhängige und gesundheitlich angeschlagene Mutter von vier Kindern willigt in eine Beistandschaft nach Art. 308 Abs. 1 und 2 ZGB für ihren adoleszenten Sohn ein, als dieser im öffentlichen Raum auffällig wird und in keinerlei Weise um eine Lehrstelle besorgt ist. Auch wenn sie von vornherein am Erfolg der Massnahme zweifelt, hofft sie auf eine positive Entwicklung. Die eingesetzte Beiständin ist ebenfalls skeptisch, ob sich in der kurzen Zeit das Hauptziel der Massnahme, eine Lehrstelle zu finden, erreichen lässt – dies, nachdem bis jetzt alle anderen Bemühungen um den Jungen fehlgeschlagen sind. Dennoch versucht sie mit anfänglich hohem Engagement, den Jungen zu mehr Verbindlichkeit zu bringen und ihn in der Lehrstellensuche zu unterstützen. Als er sich aber auch ihr entzieht, sind ihr bald «die Hände gebunden». Gleichzeitig nimmt sie wahr, dass die Mutter in ihrer gesamten Lebenssituation «am Limit» ist und es damit wenig Erfolg verspricht, sie in die Massnahme einzubeziehen. Noch vor Erreichen der Volljährigkeit gibt sie ihre Bemühungen mehr oder weniger stillschweigend ganz auf. Die Mutter konstatiert, dass die

Beiständin es «allwäg aufgegeben» habe. Das zuständige Behördenmitglied stellt sich voll und ganz hinter die Beiständin und zeigt sich stark enttäuscht über den erfolglosen Verlauf. Die Mutter macht sich nicht nur Sorgen um ihren Sohn, sondern auch darum, dass sie wegen der fehlgeschlagenen Massnahme jetzt «am Ende noch bei der Behörde in ein schiefes Licht» geraten sei und die Schuld am ausbleibenden Erfolg ihr zugeschoben werden könnte. – Das Beispiel zeigt einen Fall, in welchem die Handlungs- und Einflussmöglichkeiten aufgrund eines späten Eingreifens und einer sehr geringen Ressourcenausstattung der Familie (Armut, Krankheit) eingeschränkt sind. Die Massnahme läuft ins Leere und belastet die Mutter insofern zusätzlich, als ihre fehlende Autorität gegenüber dem adoleszenten Sohn laufend thematisiert wird, ohne dass an ihrer grundsätzlichen Situation etwas geändert werden könnte.<sup>123</sup>

Auch in unserem Material findet sich ein Beispiel für einen Fall, wie er in der Literatur öfters beschrieben wird: ein Fall, in dem die staatliche Intervention auf ein hohes Widerstandspotenzial der Eltern trifft, die den Eingriff als zu drastisch und entmündigend erleben und den Eindruck haben, dass ihre eigene Sichtweise zu wenig wahr- und ernst genommen wird. Die Eltern wehren sich vehement, wenig koordiniert und erfolglos dagegen, dass die Kinder in einem Heim fremdplatziert werden. Das rasche staatliche Handeln lässt keinen Entscheidungsspielraum zu, wodurch sich die Eltern übergangen und ohnmächtig fühlen. Der interviewte Elternteil:

*«Also ich bin eigentlich der Meinung gewesen, dass man miteinander eh irgendwie eine Lösung sucht, dass da diese Stelle uns irgendwie Lösungsmöglichkeiten aufzeigen sollte, und dann nachher, dass man irgendwie entscheiden könnte: das oder das, aber nicht einfach nur einen Weg und das ist ... es gibt nichts anderes.»*

<sup>123</sup> Zur Problematik von Kinderschutzmassnahmen im Kontext ausgeprägter Armut vgl. auch Dominelli et al. 2005, die vor dem Hintergrund ihrer Studien darauf hinweisen, dass der Kreislauf armer Familien («cycle of poor parenting») nicht durchbrochen werden kann, solange strukturelle Bedingungen zu wenig in den Blick genommen würden. Auch Sahle 2002 und Dumbrill 2006 problematisieren die vielen Massnahmen zugrunde liegende Annahme, wonach Individuen in der Lage seien, ihr Verhalten zu ändern – eine Annahme, bei der strukturelle Bedingungen des Handelns zu wenig berücksichtigt würden. Scheitert die Massnahme, wird die Schuld für den Misserfolg individualisiert bzw. dem zu wenig kooperativen Verhalten der Eltern zugeschrieben.

<sup>122</sup> Dieses Bild weicht in keiner Weise von den Beobachtungen in anderen Studien ab, vgl. Fussnote 118.

Dem Vorwurf einer zu weitgehenden und ungenügend mit der Elternsicht abgestimmten Intervention steht in unserem Material jedoch eine ganz andere, fast gegensätzliche Wahrnehmung der Eltern gegenüber: der wiederkehrende Vorwurf, dass «nichts geschieht», dass «überhaupt nichts getan» werde. Was steckt hinter diesem Vorwurf, wie kommt er zustande?

Eine der Erklärungen für diesen Vorwurf findet sich unseres Erachtens in der *ambivalenten Situation*, in der sich Eltern – und in besonderem Masse Selbstmeldende – befinden, wenn sie Hilfe suchen bzw. sich im Rahmen einer Kinderschutzmassnahme in die Rolle von Hilfsempfangenden begeben <sup>124</sup>: Um ein bestimmtes Ziel – meist die Wiedergewinnung der Kontrolle über das Kind oder den Ehepartner – zu erreichen, sind die Eltern bereit, einen vorübergehenden Kontrollverlust gegenüber dem Mandatsträger in Kauf zu nehmen, was sie von diesem abhängig und damit besonders verletzlich macht. Werden ihre oft sehr hohen Erwartungen auf die Wiedergewinnung der Handlungsautonomie nicht (sofort) erfüllt, so tendieren die Eltern in ihrer Verletzlichkeit rasch dazu, mithilfe des Vorwurfs «Es wird nichts getan» ihre eigene Ohnmacht auf den Mandatsträger zu projizieren und ihm die Schuld für die ausbleibende Veränderung der Situation zuzuschreiben. Die vergleichsweise einfache Erklärung für den Misserfolg erlaubt es den Eltern wiederum, sich selber von weiterem Handlungsdruck zu entlasten.

Im uns vorliegenden Material lässt sich anhand verschiedener Beispiele nachzeichnen, wie sich aus solchen Konstellationen ein *wechselseitiges Rückzugsverhalten* von Eltern und Mandatsträgern ergeben kann (vgl. dazu auch die Ausführungen zu den Perspektiven der Mandatsträger/innen weiter unten). Die Eltern ziehen sich zurück, etwa weil sie in ihrer Verletzlichkeit empfindlich auf eine Äusserung oder eine Forderung des Beistandes reagieren, erwarten jedoch trotzdem – und möglicherweise mehr, als dies dem Beistand bewusst ist –, dass sich der Mandatsträger von sich aus wieder meldet. «Es hat sich irgendwie nie so ergeben, dass ich an sie ran gekommen bin, weil die Situation nie so gewesen ist, dass ich damit hingehen konnte», berichtet eine Mutter über ihre nach einem Zwischenfall getrübbte Beziehung zur Beiständin und lässt damit erahnen, wie schwer es ihr fällt, sich zu melden und erneut aktiv um Hilfe nachzusuchen. Hält sich der Beistand oder die Beiständin in einer solchen Situation ebenfalls zurück – etwa weil er oder sie die Unzufriedenheit der Eltern wahrgenommen

hat und weitere Bemühungen deshalb zu wenig aussichtsreich oder zu mühsam erscheinen –, so kann eine Dynamik einsetzen, die wir in unserem Material wiederholt beobachtet haben und bei der sich die Rückzugstendenzen beider Parteien wechselseitig verstärken, bis die Kommunikation zum Erliegen kommt. Hoch problematisch wird diese Situation dann, wenn sich eine Krisensituation abzeichnet und die Hürden für die Eltern unter Umständen zu gross geworden sind, um sich rechtzeitig und von sich aus beim Mandatsträger bzw. der Mandatsträgerin zu melden.

Im Vorwurf des Nichtstuns an die Adresse der Mandatsträger/innen kommt auch zum Ausdruck, dass die *Verantwortlichkeiten* im Rahmen einer Massnahmen-durchführung für die Eltern in manchen Fällen *unklar bzw. zu wenig verbindlich geklärt* worden sind. Wiederholt zeigten sich auf Seiten der Eltern Unsicherheiten darüber, wofür sie überhaupt zuständig und damit auch verantwortlich sind. Dabei fällt auf, dass besonders in Fällen einer sehr starken Belastung durch äussere Umstände wie Armut oder Krankheit ein ausgeprägtes Bedürfnis der Eltern besteht, möglichst viel Verantwortung an den Beistand abzugeben. Eine alleinerziehende Mutter in einer stark belastenden Lebenssituation erzählt:

*«Er [der Mandatsträger] tut mir ... ich habe in letzter Zeit bald täglich Telefone gehabt. Das ist auch so etwas, das mich halt trotzdem ein wenig belastet, oder, weil ich halt sehr ein Gefühlsmensch bin, oder. Und eh, er hat mir sofort Bericht gegeben, das ist ganz klar, oder, er tut mir sofort retour melden, auch wenn der Sohn nicht dort gewesen ist. Oder und das ist einfach schon, schon recht also ... Das tut mir einfach dann weh, oder, und ... ich habe ja sonst schon genug. Und dann kommt das auch noch dazu und puah, irgendeinmal ...»* <sup>125</sup>

Die zitierte Mutter (und andere Mütter in den analysierten Fällen) hatte offensichtlich insofern «falsche» Erwartungen an die Massnahme, als sie primär auf eine Entlastung – im Sinne einer Entlastung von Verantwortung – hoffte. Kann bzw. will der Mandatsträger oder die Mandatsträgerin diese Hoffnungen nicht erfüllen und versucht stattdessen auf die (Eigen-)Verantwortung der Mutter zu bauen, so wirkt dies in der Wahrnehmung der Mutter als «Nichtstun».

<sup>124</sup> Zur Ambivalenz des Hilfesuchens vgl. Merton et al. 1983, die ausgeführt haben, inwiefern der Prozess des Hilfesuchens in sich hoch ambivalent ist und welche Implikationen dies hat. Wir gehen davon aus, dass die von Merton et. al. aufgezeigten Ambivalenzen in der Eltern-Sozialarbeitende-Beziehung generell spielen, dass sie sich bei den Selbstmeldenden jedoch verschärft zeigen. Vgl. auch den Begriff der Paradoxie im Zusammenhang mit dem Hilfesuchen bei Dickens 2006.

<sup>125</sup> Dominelli et al. 2005 sprechen die besondere Vulnerabilität von Personen in Armutverhältnissen und insbesondere auch alleinerziehenden Frauen an; vgl. auch Fussnote 123.

**Fall B**

Ein Vater bekundet nach der Scheidung von seiner brasilianischen Frau Mühe mit der Erziehung seiner beiden Söhne im Primarschulalter. Die Kinder sind in der Schule, im Hort und in der Nachbarschaft auffällig. Der Vater versucht seine Kinder mithilfe von Hort und Lehrerschaft besser zu kontrollieren, kann seine Autorität jedoch zunehmend nur noch mit Gewalt aufrechterhalten; als die Lehrerschaft dies merkt, bricht sie den Kontakt zu ihm ab. Auf Anraten eines Hortmitarbeiters wendet sich der Vater an das Jugendamt, um Hilfe bei seinen Schwierigkeiten, bei «diesem Problem mit der Autorität», zu erhalten. Die zuständige Mitarbeiterin des Jugendamts stellt die Anwendung von Gewalt in der Erziehung fest und veranlasst eine sofortige Platzierung der Kinder in einer Pflegefamilie und, als dies nicht funktioniert, in einem Heim. Der Vater willigt in die Platzierung und auch in die nachträglich errichtete Beistandschaft nach Art. 308 Abs. 1 und 2 ZGB ein, allerdings, so sagt er später, nur deshalb, weil er davon ausgegangen sei, dass die Platzierung nur vorläufig sei und seine Probleme nachher gemeinsam gelöst würden. Der nach einem Wechsel neu in den Fall einbezogene Sozialarbeiter findet die Situation vor, dass die Kinder im Heim sind, dass der Vater seine Kinder zurückhaben möchte, diese aber nicht zum Vater wollen; gerne würden sie in die Pflegefamilie zurückgehen, was aber unter anderem aus örtlichen Gründen als nicht möglich erachtet wird. Mit dem Hinweis auf das Wohl der Kinder entscheidet sich der Beistand, keinen erneuten Wechsel herbeizuführen und die Kinder vorerst im Heim zu lassen. Der Vater sieht sich vor vollendete Tatsachen gestellt. Aus seiner Sicht hat nie eine echte Auseinandersetzung mit seinen Erziehungsproblemen stattgefunden, stattdessen ist er übergegangen und ist ihm die Entscheidungsmacht entzogen worden. Nach den ersten Jahren, in denen er seine Anliegen über verschiedene Kanäle (Einbezug des Anwalts, Kontakte mit der Behörde) doch noch durchzusetzen versucht, dabei aber keinen Erfolg hat, lässt sein Widerstand etwas nach. Er hat inzwischen wieder geheiratet und mit seiner Frau eine neue Familie mit einem gemeinsamen Kind gegründet. Er konstatiert, dass es seinen Söhnen im Heim mittlerweile relativ gut geht. Dass die Wegnahme seiner Kinder der falsche Weg und ungerechtfertigt war, davon ist er allerdings nach wie vor überzeugt. – Der Fall steht als Beispiel für eine staatliche Intervention, welche den Intentionen der Eltern in hohem Masse zuwiderläuft. Dabei zeigt sich, unter welchen Bedingungen sich auch nach einer hoch

konfliktiven Intervention über die Jahre die Situation allmählich stabilisieren kann. Es zeigt sich aber auch, dass die Wahrnehmung eines fast vollständigen Kontrollverlustes im Zusammenhang mit der staatlichen Intervention ihre Spuren hinterlassen hat. Die grundsätzlichen Gefühle der Ohnmacht und des Misstrauens des Vaters gegenüber staatlichen Akteuren werden kaum noch zu überwinden sein und die weitere Fallführung sowie sicherlich auch das zukünftige (Selbst-)Meldeverhalten des Vaters prägen.

Rückzug ist nicht die einzige Strategie, die Eltern bei Unzufriedenheit mit der Mandatsführung anwenden. Eine andere Strategie ist jene des *Einbezugs von Dritten*, um die eigenen Ziele doch noch zu erreichen – eine Strategie, die wehrhafte Eltern in manchen Fällen sehr konsequent anwenden und mit welcher sie das gesamte (Fach-)Umfeld auf Trab halten. Misslingt diese Strategie allerdings, weil keine Dritten zur Verfügung stehen oder sich diese nicht einbeziehen lassen, verstärkt sich auf Seiten der Eltern das Gefühl der Ohnmacht – unter Umständen so sehr, dass der Gestaltungswille zum Erliegen kommt (und damit wiederum Rückzug die Folge ist). Eine stark unzufriedene Mutter erzählt:

*«In der Schweiz gibt es eine Million eh Adressen für das, das, das, das, das. Wenn Sie dort anrufen, heisst es, die sind zuständig. Rufen Sie da an, sind diese zuständig. Und niemand ist zuständig. Und alle «Ah, ist das schlimm, ah, ist schon tragisch», aber machen tun sie nichts, oder. (...) Ich bin sehr, sehr enttäuscht. Also das Vertrauen irgendwie in so, in die Institution ist mittlerweile total zerstört worden. Und ich kann auch nicht wechseln, weil jetzt der ganze Sumpf dort quasi in einem, in einem Haus drin hockt. Also wenn ich jetzt wechsele von Beistand A zu Beistand B, dann schwatzen die ja miteinander im Büro, oder. Dann ist der eine schon, schon wieder beeinflusst. Also es bringt gar nichts ... oder. Am liebsten würde ich das Ganze einfach hängenlassen und sagen, das geht mich alles nichts mehr an.»*

Mit Blick auf die positiven Erfahrungen, die die Eltern anlässlich der rechtlichen Anhörung mit der Behörde gemacht haben, ist erstaunlich, dass sich Eltern angesichts ihrer teils ausgeprägten Unzufriedenheit nicht häufiger von sich aus an die Behörden wenden. In den Interviews kommt zum Ausdruck, dass Eltern offenbar eine starke Unabhängigkeit der Mandatsträger/innen von der Behörde wahrnehmen, was bei ihnen den Eindruck hinterlässt, auf sich selbst zurückverwiesen zu sein. «Ja, ich habe mir schon einmal überlegt, ob ich zu ihm [dem

zuständigen Behördenmitglied] gehen soll. Aber dann habe ich gedacht, nein, für das hätte ich ja eigentlich die Beiständin, oder», sagt zum Beispiel eine auf dem Land lebende Mutter, für die der Gang zum Behördenmitglied mindestens örtlich gesehen sehr nahe gelegen hätte. Und eine in der Stadt lebende Mutter schildert ihre Wahrnehmung der Zusammenarbeit zwischen Sozialarbeitenden und Behörde folgendermassen:

*«Nein, nein, bei der VB habe ich es eigentlich noch recht gut gefunden. Aber die sind eben ... die sagen, die sind nur die, ehm ... wie sagt man, diejenigen, die es verfügen, und nicht die Ausfühler. Und zwischen denen ist, glaube ich, irgendwo nicht eine Diskrepanz, also die können ja auch ... es kann ja auch nicht der Sinn und Zweck sein, dass dann die VB ständig hinter dem Sozialamt sitzt und ... also das sollte ja eigentlich ... der Auftrag ist gegeben, und der Auftrag sollte laufen, oder. Und wenn es nicht läuft, haben die auch nicht so viel Macht, glaube ich, um dort irgendwelche Regeln umzustellen. So habe ich es verstanden, oder.»*

In den untersuchten Fällen nehmen die Eltern die Distanz und die Aufgabenteilung zwischen Behörde und Sozialarbeitenden deutlich wahr und sie wissen, dass sie ihr Problem «eigentlich» (beide zitierten Eltern verwenden diesen Ausdruck) mit den Mandatsträgern lösen sollten. Gelingt ihnen dies nicht, wagen sie es aufgrund der wahrgenommenen Distanz und Aufgabenteilung nicht oder scheint es ihnen als zu wenig erfolgsversprechend, sich an die nächsthöhere Instanz zu wenden. Eher ziehen sie sich zurück und verbleiben in ihrer Unzufriedenheit darüber, nach wie vor zu wenig Kontrolle und Handlungsautonomie in ihrem Leben zu haben bzw. diese im Rahmen der Massnahme nicht zurückgewonnen zu haben. Im «besseren» Fall gelingt es nicht, die Kontrolle zurückzugewinnen. Im schlechteren Fall kommen durch die Massnahme neue Erfahrungen des Kontrollverlustes hinzu.

### 6.1.2 Die Perspektive der Mandatsträger/innen

*(Zu) hohe Erwartungen und rasches Rückzugsverhalten der Eltern und geringe Ressourcen auf beiden Seiten führen in manchen Fällen dazu, dass sich Gefühle der Machtlosigkeit von Eltern bei den Mandatsträgerinnen bzw. Mandatsträgern wiederholen. Wechselseitiges Rückzugsverhalten vermindert die Kommunikation und damit auch die Steuerbarkeit im Fall zusehends, der Einbezug der Behörde wird kaum in Betracht gezogen.*

Über die Situation von Mandatsträgerinnen und Mandatsträgern im Rahmen von Kinderschutzmassnahmen liegt umfangreiche Literatur vor, welche sowohl empirische Studien zu ausgesuchten Aspekten der Mandatsführung, theoretische Abhandlungen zu den Paradoxien der Sozialen Arbeit als auch in erster Linie an

Mandatsführende gerichtete Problemerkörterungen und Richtlinien umfasst.<sup>126</sup> Mandatsträger/innen – in vielen Fällen sind es ausgebildete Sozialarbeitende – sind auch im Rahmen von Kinderschutzmassnahmen mit jenen Herausforderungen und Ambivalenzen konfrontiert, die das Berufsfeld allgemein kennzeichnen: In der Arbeit mit den Klientinnen und Klienten müssen helfende und kontrollierende Aspekte vereint werden, was manchmal zu paradoxen Situationen führt, und muss ein Umgang mit den oftmals ablehnenden Haltungen und Strategien der «unfreiwilligen Klienten» oder mit unrealistisch hohen Erwartungen von Eltern gefunden werden. Eine weitere Schwierigkeit kommt mit dem häufig ausgeprägten Zeitdruck hinzu, unter dem Sozialarbeitende stehen und der die spezifischen Herausforderungen des Berufsfeldes zusätzlich akzentuiert.

Aus den Gesprächen mit den Sozialarbeitenden geht hervor, wie insbesondere Gefühle der mangelnden Kontrolle und der Machtlosigkeit als belastend wahrgenommen werden. Die Mandatsträgerinnen und Mandatsträger sehen sich im Rahmen von Kinderschutzmassnahmen mit hochkomplexen Situationen und mit *aussengesteuerten Falldynamiken* konfrontiert, die zu kontrollieren sie nur ungenügend in der Lage sind: Immer sind mehrere Akteurinnen und Akteure einbezogen, die die Dynamik im Fall mitbestimmen. Hinzu kommt, dass es oft weit in die Vergangenheit zurückreichende Dynamiken sind, die den Fallverlauf prägen und die für Aussenstehende manchmal nur schwer überschaubar sind.<sup>127</sup> Als schwierigste Seite in ihrem Beruf bezeichnet eine Mandatsträgerin denn auch:

*«Dass immer wieder auch alles auf den Kopf gestellt wird oder, das gibt es natürlich auch, Fälle, wo immer ... also du hast vielleicht dann einen Monat etwas erreicht und dann ist wieder alles anders, oder. Oder, das sind sicher diese Sachen, die am meisten zehren, oder, wo einfach nichts ... wo einfach nichts geht oder, und wo es einfach wieder bis hin irgendwie zu einem Polizeirapport kommt oder irgendetwas, oder, weil es einfach wieder eskaliert oder wieder irgendwie nicht funktioniert.»*

Und eine andere Sozialarbeiterin führt im Zusammenhang mit einem Fall, in dem ihr die Steuerung schwer fällt, aus:

*«Ich finde es ja gut, wenn eine Familie Eigeninitiative entwickelt. Das ist ja kein Thema. Ich finde das schon gut. Es erschwert manchmal einfach wieder gewisse Handlungsweisen. Wie geht man das jetzt wieder an? Es ist wieder eine ganz an-*

<sup>126</sup> U.a., Dickens 2006; Gumpinger und Trotter 2001; Bell 1999; Rooney 1992; Schütze 1992.

<sup>127</sup> Vgl. zu diesem Punkt auch Schütze 1992.

*dere Situation, oder. Was machen wir jetzt wieder daraus? Es sind immer so kleine Baustellen, die nie irgendwie ein Ganzes, ein ganzes Bild geben schlussendlich. Ja, und das ist eigentlich eben das, was mich dann jeweils ein bisschen unzufrieden macht in dem Ganzen.»*

Der Mandatsträgerin gelingt es nicht, die unkontrollierte und negative Falldynamik innerhalb der Familie – die der Grund für eine Massnahme zum Schutz des Kindes war – zu steuern. Die Familie kooperiert nur halbherzig und je länger, je weniger, der Mandatsträgerin entgleitet die Kontrolle immer mehr: Die Ohnmacht der Eltern wird nicht durchbrochen, sondern wiederholt sich auf der Ebene der Mandatsträgerin.

Ein besonderes Potenzial für Gefühle der Machtlosigkeit weisen *Autonomiekonflikte* mit adoleszenten Jugendlichen auf: Die Sozialarbeitenden berichten wiederholt, dass ihnen in der Arbeit mit Jugendlichen noch stärker die Hände gebunden seien als in der Arbeit mit den Eltern. Zum Teil dürfte dies auf den Umstand zurückzuführen sein, dass die Jugendlichen im Rahmen der rechtlichen Anhörung zwar anwesend sind, dass sich eine Massnahme rechtlich gesehen jedoch primär an die Eltern richtet und deshalb unter Umständen bei der Massnahmenerrichtung vor allem auf deren Commitment geachtet wird. Sozialarbeitende aber sind in der täglichen Arbeit oftmals in erster Linie auf die Kooperation des oder der Jugendlichen angewiesen, um etwas bewirken zu können, auf Personen, die «halt ihre eigenen Gedanken haben», wie es eine Sozialarbeiterin ausdrückt. Das Verwiesensein auf die Jugendlichen gilt besonders in jenen Fällen, in denen Eltern von adoleszenten Jugendlichen so sehr überfordert und überlastet sind, dass sie die Verantwortung ganz abgeben möchten und sich kaum sinnvoll in die Massnahme einbeziehen lassen. Ausserdem fällt in der Zusammenarbeit mit Jugendlichen ein wichtiges Instrument, die Eltern zur Kooperation zu bewegen, nämlich die (implizite) Drohung der Wegnahme der Kinder, weg. Ein weiterer erschwerender Mechanismus, der sich in unserem Material beobachten lässt, kommt schliesslich dann hinzu, wenn sich Eltern im Rahmen der Massnahmeführung mit den jugendlichen Kindern zu solidarisieren beginnen – etwa aus schlechtem Gewissen dem Kind gegenüber, dass sie eine Drittperson einbezogen haben. Die Bemühungen der Mandatsträgerin zur Einflussnahme werden damit von vornherein unterwandert.

Als zusätzliches Hindernis im Bemühen, einen Fall wirksam kontrollieren und steuern zu können, erleben die Sozialarbeitenden besonders in anspruchsvollen Fällen ihre *zu knappen Ressourcen* in Form eines ausgeprägten *Zeitmangels*, erlaubt es dieser doch oftmals nicht, in der Fallführung nach korrekten methodischen Grundsätzen vorzugehen. Eine noch junge Sozialarbeiterin berichtet über ihre ersten Berufserfahrungen:

*«Ich denke, es ist halt so ein bisschen wie, ehm, im Alltagsgeschäft drin, wo immer soviel läuft, konzentriert man sich dann so ein bisschen auf das, was gerade anfällt, und vieles rundherum bleibt dann so ein bisschen liegen. Ja, ich denke, das ist allgemein in meinen, Arbeiten ist es ... einfach so reaktiv auf, auf Dinge, ehm, reagieren dann. Eben anstatt dass ich jetzt wirklich sagen kann «so da», pfff, irgendwie ein Handlungsplan oder so. Wie ich das in der Schule so schön gelernt habe, oder. Also wirklich mal so ganz zielgerichtet, ehm ... einen Prozess steuern zu können. Das ist schon eher so ein bisschen wünschenswert.»*

Die Strategien, die Mandatsträgerinnen und Mandatsträger als Reaktion auf empfundene Ohnmachtsgefühle anwenden, sind vielfältig. Wir möchten hier auf *drei mögliche Strategien* zu sprechen kommen, die sich gegenseitig nicht ausschliessen und damit auch kombiniert vorkommen können: auf verschiedene Formen der Komplexitätsreduktion, auf das Rückzugsverhalten sowie auf den Einbezug von Dritten.

*Komplexitätsreduktion:* Angesichts schwer überschaubarer Falldynamiken und gleichzeitig wenig verfügbarer Zeit ist nicht erstaunlich, dass Sozialarbeitende im Sinne einer Komplexitätsreduktion in manchen Fällen auf einen umfassenden Einbezug der Sichtweise ihrer Klientinnen und Klienten verzichten, wenn sie ihre Handlungen planen – würde dieser Einbezug doch nicht nur das Vorhandensein von sehr viel Zeit voraussetzen, sondern zumindest kurzfristig die Steuerung im Fall möglicherweise zusätzlich erschweren. In diesem Sinne kann entschiedenes Interventionshandeln ohne Einbezug der Klientensicht als Form der Komplexitätsreduktion angesehen werden, um die eigene Machtlosigkeit überwinden zu können.

#### **Fall C**

Eine junge Frau lebt in Scheidung von ihrem nigerianischen Mann, die beiden Kinder, 7 und 9 Jahre alt, leben bei ihr. Die Ehe ist von Anfang an spannungsgeladen, nach der Trennung sind unterschiedliche Erziehungsansichten und nicht eingehaltene Besuchszeiten seitens des Mannes ständiger Anlass von Spannungen. Die Mutter sucht und findet schon früh staatliche Hilfe (über die Mütterberatung) und ist begeisterte Nutzerin diverser sozialpädagogischer Angebote und Kurse. Als sich die Spannungen verschärfen, die gesundheitlich angeschlagene Frau mit der Erziehung der Kinder zunehmend überfordert ist, sich immer weniger gegen ihren Mann durchsetzen kann und ausserdem glaubt, dieser

hetze die Kinder gegen sie auf, rät ihr ihre Beraterin im Jugendamt, eine Beistandschaft zu beantragen. Eine Beistandschaft nach Art. 308 Abs. 1 und 2 ZGB kommt angesichts der festgestellten massiven Kommunikationsprobleme zwischen den Eheleuten rasch zustande. Die Mutter wünscht sich eine sozialpädagogische Begleitung in Erziehungsfragen und einen Mann als Beistand, der mal «auf den Tisch haut und sagt, so geht das nicht»; sie möchte die staatliche Autorität zur Stärkung ihrer eigenen Position nutzen – eine nicht seltene Konstellation in Ehekonflikten. Konfrontiert mit den Erwartungen der Mutter, sich auf ihre Seite zu stellen, fällt es dem eingesetzten Beistand schwer, Neutralität zu wahren und sich nicht in den Konflikt hineinziehen zu lassen. Den Instrumentalisierungsversuch durch die Mutter beantwortet er mit einer Stärkung der Position des Vaters: Er möchte dahingehend wirken, dass die Kinder wie vom Vater gewünscht eine Weile bei diesem leben, auch, wie er argumentiert, weil dies die Mutter entlasten würde. Als es kurz darauf zur Scheidung kommt, beantragen die Eltern das gemeinsame Sorgerecht. Die Mutter sagt, sie habe bei diesem Antrag nur deshalb mitgemacht, weil sie fürchtete, sonst das Sorgerecht möglicherweise noch ganz zu verlieren. Dem Antrag wird stattgegeben und die getroffene Besuchsrechtsregelung sieht vor, dass die Kinder über die Woche bei der Mutter, am Wochenende beim Vater leben. Nach Ferien der Mutter, in welchen die Kinder im gegenseitigen Einverständnis beim Vater weilen, kehren diese nicht mehr zur Mutter zurück, kommen aber weiterhin häufig und auch unangemeldet bei ihr vorbei, wenn der Vater verhindert ist oder sie Hilfe bei den Hausaufgaben brauchen. Der Beistand sieht im vorwiegenden Aufenthalt der Kinder beim Vater ohne sein Zutun mehr oder weniger jene Lösung verwirklicht, die er «eigentlich» gut findet. Die Mutter fühlt sich von Vater und Kindern ausgenutzt und erachtet die neue Situation als inakzeptabel. Eine Therapie für die Kinder, die dem Ehekonflikt nach wie vor ausgesetzt sind, und durch die Mutter initiierte Abklärungen im Hinblick auf eine mögliche Heimplatzierung der Kinder werden vom Schulpsychologischen Dienst unterstützt, aufgrund des massiven Widerstands des Vaters jedoch frühzeitig abgebrochen. Zum Zeitpunkt des zweiten Gesprächs hat der Beistand die Eltern seit einem guten halben Jahr nicht mehr gesehen. Er geht davon aus, dass sich die Eheleute einigermaßen arrangiert haben und er über allfällige Probleme frühzeitig via Mutter erfahren würde: Diese war es bisher auch immer, an die sich Drittpersonen wie Lehrerinnen und Hortmitarbeiterinnen gewendet haben, wenn sie Auffälligkeiten der Kinder bemerkten (obwohl die Kinder faktisch beim Va-

ter leben). Die Mutter ihrerseits gibt jedoch an, ihr Vertrauen verloren zu haben und nichts mehr zu unternehmen, da ihr sowieso niemand glaube. Meldungen von Drittpersonen weist sie zurück. Die Behörde hat abgesehen vom Scheidungsurteil schon länger nichts mehr von dem Fall gehört. Angesichts der Tatsache des gemeinsam beantragten Sorgerechtes geht sie davon aus, dass sich die Situation beruhigt hat. – Der geschilderte Fall ist ein Beispiel dafür, wie ein Mandatsträger aufgrund einer schwierigen Ausgangskonstellation (stark divergierende Erwartungen und Strategien beider Elternteile) auf eine aktive Steuerung im Fall verzichtet und die Rückzugsstrategien der Beteiligten in eine Situation münden, in welcher die Dynamik im Fall und die Kommunikation zwischen Eltern, Beistand, Drittpersonen und Behörde weitgehend zum Erliegen kommt.

Als andere und gewissermassen entgegengesetzte Form der Komplexitätsreduktion liesse sich jenes Vorgehen bezeichnen, das ein Sozialarbeiter angesichts einer besonders «erdrückenden» Vorgeschichte und endloser Falldossiers wählte: Er entschied sich bewusst, sich ganz auf die aktuelle Klientensicht zu beschränken, in der Hoffnung, auf diese Weise Handlungsautonomie («Befreiung») zu gewinnen:

*«Dann habe ich das Konzept gehabt, jetzt gehe ich mal rein jetzt ist diesen Ist-Zustand, jetzt gehe ich mal in diese Familie und schaue, was braucht es jetzt in dem Rahmen, wie er jetzt besteht, was braucht es hier für Unterstützung. Es sind ja sehr viele vorgängige Sachen gewesen, ja, wenn man alles in Anbetracht ziehen würde, was schon gewesen ist, und dann mit dem wieder etwas aufbauen will, das ist zu viel Ballast wo da mithängt, es ist für mich irgendwie befreiender gewesen, einfach mal reinzusteigen für mich selber, einfach mal schauen, mal schauen, ob man mit Beratung und so etwas fertig bringt.»*

**Rückzug:** Wie bei den Eltern erweist sich auch bei den Mandatsträgerinnen und Mandatsträgern der Rückzug als ein dominantes Verhaltensmuster, wenn die eigenen Kontrollmöglichkeiten als zu gering eingeschätzt werden und/oder wenn Zeit und Dringlichkeit fehlen, um weiterhin unterstützend und kontrollierend tätig zu sein. Verschiedentlich wird der Rückzug (legitimierend?) mit dem Argument verbunden, dass den Eltern dadurch die Möglichkeit gegeben werde, sich selber zu organisieren: So erklärt eine Mandatsträgerin zum Beispiel, dass sie sich nach einer Auseinandersetzung zurückgezogen und damit der Familie nicht

zuletzt die Chance gegeben habe, zu mehr Selbstbewusstsein zurückzufinden. Und eine andere Mandatsträgerin begründet den Rückzug im Rahmen eines unbewundenen Partnerschaftskonfliktes damit, dass ihre Initiative möglicherweise nur Anlass zu neuen Konflikten gäbe:

*«Weil es ist ja auch so, wenn ich mich natürlich melde ... was ja auch spielt oder wenn ich mich melde und die Eltern wieder einlade, dann haben sie, dann gebe ich ihnen dann auch die Plattform, dass sie gewisse Sachen platzieren oder deponieren können. Und ... das ist auch ihr Recht, abgesehen davon, das ist auch ... aber eh ... es kann sein, dass das dann auch wieder Gründe gibt, um zu sagen, eigentlich passt mir das nicht und eigentlich passt mir das nicht. Und wenn sie sich selber organisieren, dann funktioniert es.»*

Auch wenn die zitierte Sozialarbeiterin es nicht so formuliert, so drücken ihre Aussagen doch eine gewisse Resignation darüber aus, dass sie selber letztlich wenig Einfluss auf die (negative) Dynamik zwischen den Eheleuten hat (die Auslöser für die Massnahme zum Schutz des Kindes war) und sich deshalb zurückzieht.

Wie bereits im Kapitel zu den Elternperspektiven angesprochen, ist allerdings zu beobachten, dass der Rückzug der Mandatsträgerinnen und Mandatsträger manchmal von einer *unklaren Zuteilung von Verantwortlichkeiten* und zu *wenig verbindlichen Vereinbarungen* über die zukünftige Kommunikation begleitet ist: Beide Parteien erwarten von den anderen bzw. gehen davon aus, dass diese sich sicher melden, wenn es «etwas gibt». Dass in solchen Situationen die Gefahr relativ gross sein kann, dass die Kommunikation versiegt und die Kontrolle über den Fall ganz verloren geht, konnte an konkreten Beispielen nachgezeichnet werden.

*Einbezug von Dritten:* In den von uns analysierten Fällen ist kein ausgeprägter Einbezug von Dritten erkennbar, um blockierte Dynamiken im Fall zu überwinden. Zwar gibt es diverse Kontakte zu Dritten, doch bestehen diese meist schon seit längerer Zeit und/oder verhelfen nicht dazu, vermehrt wieder gestaltend in den Fall einzugreifen. Eine – verfahrensmässig vorgesehene – Möglichkeit, auf drohenden Kontrollverlust zu reagieren, bestünde für die Mandatsträgerinnen und Mandatsträger darin, die Behörde als Auftraggeberin zu kontaktieren. Dass von dieser Möglichkeit vergleichsweise selten Gebrauch gemacht wird, zeigte sich bereits im Rahmen der Dossieranalysen (vgl. 5.1.1).

In den analysierten Fällen kommt eine weitgehende *Autonomie der Mandatsträgerinnen und Mandatsträger* in Bezug auf die Behörde zum Ausdruck. Sie nimmt dort ihren Anfang, wo der jeweilige Auftrag der Behörde im Rahmen einer Kinderschutzmassnahme zu wenig konkret und noch zu wenig auf sozialarbeiter-

rische Methoden bezogen ist, als dass er handlungsleitend werden könnte. «Ja, da muss man dann sowieso schauen, was man daraus macht», drückt es eine Beiständin wohl treffend aus. Auch wenn die Zusammenarbeit mit den Behörden weitgehend als gut beurteilt wird, ist erkennbar, wie Mandatsträgerinnen und Mandatsträger die Behörde in der Regel auf Distanz halten. Eine Sozialarbeiterin antwortet auf die Frage, ob sie Kontakt zur Behörde hat:

*«Eigentlich wenig. Weil ich bin eigentlich der verlängerte Arm von den Behörden und von dort her muss ich ... eigentlich Rechenschaftsbericht geben einfach, und sonst, wenn ich unter der Zeit nichts Spezielles habe, das ich besprechen müsste mit den Behörden, lasse ich diese eigentlich draussen, dann ist es eigentlich nur bei mir deponiert, die ganze Angelegenheit.»*

Als Ausdruck der als wichtig empfundenen Autonomie von Sozialarbeitenden gegenüber der Behörde kann die empfindliche Reaktion eines Mandatsträgers auf eine Intervention durch die Behörde verstanden werden. Die Behörde hatte sich – nach einem Telefon einer Klientin und dem dringenden Wunsch, der Beistand möge mit ihrer Tochter in Kontakt treten – per Mail an den Mandatsträger gerichtet:

*«Eine halbe Stunde später ist das Mail gekommen von der Behörde, was auch los sei ... ich ... er hat dann keine Zeit gehabt, wir haben dann einen Telefontermin dann vereinbart, also ich konnte es dann schildern, warum ich mich nicht mit der Mutter in Verbindung setze und warum ich diese Auflagen, die sie mir gegeben hat, in keiner Weise erfülle, sondern ich da konsequent bleibe. Wir hätten Abmachungen und an diese halte ich mich. Dann hat ... habe ich den Auftrag erhalten und musste die Tochter anrufen, und das habe ich dann gemacht, halbherzig, aber ich musste. Das habe ich nicht ... das ist gar nicht gut ... da hat man mir also das Konzept torpediert. Ehm, und da bin ich, da bin ich sehr ungehalten gewesen, ich habe es dann aber auch noch thematisiert dann mit der Vormundschaftsbehörde, das gehe nicht, das ist nicht gut gelaufen, Punkt.»*

#### **Fall D**

Eine Mutter lebt mit ihren beiden Töchtern zusammen, nachdem sie sich von ihrem suchtkranken Ehemann getrennt hat; dieser lebt in einer eigenen Wohnung, dazwischen hält er sich jeweils länger bei der Familie auf. Die Suchtabhängigkeit des Vaters hat die Familiensituation schon immer stark dominiert und erheblich belastet, einmal wurde ein

Polizeieinsatz zum Schutz von Mutter und Töchtern notwendig. Die Familie blickt auf zahlreiche Kontakte mit Behörden und Fachstellen zurück, in denen sie positive und negative Erfahrungen gesammelt und einen Umgang mit staatlichen Stellen erlernt hat, der von einem Wechselspiel zwischen Kooperation und Rückzug geprägt ist. Als die ältere, adoleszente Tochter unter anderem durch selbstgefährdende Handlungen in der Schule auffällt und sich die Spannungen zwischen Mutter und Tochter verstärken, regen Fachleute aus den Einrichtungen für Kinder- und Jugendpsychiatrie bei der Gemeinde eine Beistandschaft und eine ausserfamiliäre Platzierung der älteren Tochter an. Bevor die Platzierung zustande kommt, zieht die Familie um. In der neuen Gemeinde wird zunächst auf eine Platzierung verzichtet und eine Beistandschaft nach Art. 308 Abs. 1 und 2 ZGB errichtet, um die Mutter in ihrer Erziehungsaufgabe zu stützen und allenfalls weitergehende Massnahmen in die Wege zu leiten. Die erste Aktivität des zuständigen Beistandes – ein gemeinsam erstellter Ämtliplan für die Tochter – wird zuerst von der Mutter getragen, läuft dann aber ins Leere und wird nach einer Intervention des Vaters, in welcher er sich gegen den Druck auf die Tochter wehrt, fallengelassen. Die Mutter fühlt sich durch das Verhalten des Beistandes, der die von ihr mitgetragene Massnahme abrupt abbricht, in ihrer bisherigen Kooperation massiv enttäuscht und distanziert sich von ihm. Auch der Beistand zieht sich nach der misslungenen Intervention vorerst zurück. Im Zusammenhang mit der Lehrstellensuche kommt sich die Mutter stark alleine gelassen vor, ist jedoch froh und stolz, als es gelingt, der Tochter eine Stelle zu organisieren. Die Situation eskaliert, als die Tochter nach wenigen Wochen die Lehre und den Kontakt zur Familie abbricht und ihr Aufenthalt vorübergehend nicht bekannt ist. Die Mutter wendet sich an das zuständige Behördenmitglied, das in der Nähe wohnhaft ist. In der Folge wird unter Beizug aller Akteure (Einrichtungen für Kinder- und Jugendpsychiatrie, Beistand) kurzfristig eine ausserfamiliäre Betreuung organisiert, die jedoch bald wieder abgebrochen wird, nachdem das Heim keinen ausreichenden Grund zur Platzierung sieht. Die Mutter bedauert im Gespräch, dass sie mit dem Beistand nicht jene Unterstützung erhalten habe, die sie sich erhofft hatte. Der Beistand erachtet die Situation als unbefriedigend, da er eine starke Eigendynamik in der Familie wahrnimmt, von welcher er ausgeschlossen ist, er bezeichnet den Fall als eine «Zeitbombe». Das zuständige Behördenmitglied erachtet die Situation als unbefriedigend, weil es immer erst sehr spät über wichtige Entwicklungen im Fall informiert werde. – Der Fall zeigt beispielhaft, wie ein erster fehlgeschla-

gener Unterstützungsversuch zu baldigem beidseitigem Rückzugsverhalten führt. Der Beistand gerät dabei rasch in eine Position, in welcher er von der Familiendynamik fast vollständig abgekoppelt ist und aus der er weder helfende noch kontrollierende Funktionen mehr ausüben kann. Mandatsträger und Behördenmitglied sind in eine reagierende statt agierende Rolle verwiesen, die Dynamik im Fall ist in hohem Masse aussenbestimmt.

Die Sozialarbeitenden möchten ihre Handlungsautonomie gegenüber den Behörden wahren und fürchten eine Einmischung. Gerade diese Haltung scheint es ihnen allerdings auch zu erschweren, die mit der Behörde assoziierte Autorität nutzbar zu machen, wenn in der Beziehung mit den Eltern und in der Fallführung Probleme auftauchen: Das Anrufen der Behörde und die damit riskierte Einschränkung der Autonomie scheinen für Mandatsträger/innen keine naheliegende und attraktive Strategie zu sein, um einem Autonomieverlust innerhalb eines Falles entgegenzuwirken. Tatsächlich befinden sich die Mandatsträger/innen hier in einer ähnlich paradoxen Situation, wie dies bereits im Zusammenhang mit den Selbstmelderinnen und Selbstmeldern beschrieben wurde: Wenn sie sich von sich aus an die Behörde wenden, um in einem Kinderschutzfall die Kontrolle zurückzugewinnen, so müssten sie gleichzeitig bereit sein, ein Stück ihrer Kontrolle bzw. Handlungsautonomie (gegenüber der Behörde) abzugeben.

### 6.1.3 Die Perspektive der Behörde

*Ohnmachtsgefühle angesichts schwer steuerbarer Falldynamiken empfinden die Vertreter/innen der Behörde in ihrer primär anordnenden Funktion nicht als dominantes Problem. In den analysierten Fällen ist eine grosse Distanz im Sinne nicht vorhandener Kommunikation zwischen Behörde und Mandatsträgern festzustellen, die auch in jenen Fällen nicht überwunden wird, wo die Steuerbarkeit im Fall zusehends abnimmt.*

Der Behörde kommt als anordnende Instanz im Rahmen einer Kinderschutzmassnahme eine andere Funktion zu als den Mandatsträgerinnen bzw. Mandatsträgern. Dies kommt auch darin zum Ausdruck, dass die Belastungen, die im Zusammenhang mit der eigenen Rolle wahrgenommen werden, bei der Behörde zwar nicht durchwegs anders sind als bei den Mandatsträgern, aber doch klar andere Akzente aufweisen.

So finden sich im Rahmen der von uns ebenfalls durchgeführten schriftlichen Befragung bei rund 400 Behörden und Sozialdiensten zum Beispiel deutlich mehr Personen auf Behördenseite, welche die «Verantwortung für die Zukunft» der

Kinder als eine der grössten Schwierigkeiten ihres Tätigkeitsfeldes bezeichnen. Umgekehrt erachten es im Vergleich zu den Mandatsträgerinnen und Mandatsträgern sehr viel weniger Vertreterinnen und Vertreter der Behörde als eine der grössten Schwierigkeiten, den «Umgang mit Eltern, die unerfüllbare Ansprüche stellen», zu finden – eine Herausforderung, die sich in erster Linie in der alltäglichen Arbeit der Mandatsführung stellen dürfte.

In den narrativen Interviews bringen die Behördenvertreter/innen verschiedentlich zum Ausdruck, dass sie ihre Position insofern schätzen, als sie in ihr immer auch befriedigende Momente erleben können: etwa, «wenn man das Gefühl hat, dass man etwas hat bewirken können» und deshalb eine Massnahme aufheben könne, oder, in den Worten einer anderen Behördenvertreterin, wenn man «den Draht zu den Leuten» finden und auf diese Weise «in irgendwelchen zerfahrenen Situationen diesen Leuten wirklich helfen kann mit Gesprächen oder auch mit gewissen Massnahmen». Die eigene Gestaltungskraft wird in solchen Situationen, die befragte Behördenmitglieder als die schönsten Seiten ihrer Tätigkeit bezeichnen, als intakt und befriedigend erlebt.

Auch wenn Ohnmachtsgefühle angesichts schwer steuerbarer Falldynamiken, wie sie bei Eltern und Mandatsträgern zu beobachten sind, bei Behördenvertretern also nicht als dominantes Problem erscheinen, so nehmen doch auch Behördenmitglieder *Beschränkungen ihres Handlungsspielraumes* wahr. Eine Befragte bezeichnet es als besonders belastend, zu realisieren, dass gewisse Kinder «so schlecht aufgewachsen [sind], die haben die Voraussetzungen gar nicht, um einmal ein normales Leben führen zu können». Weniger als belastend denn als bemühend, aber sicher ebenfalls als einschränkend wird erlebt, dass «unsere ganze Welt immer komplexer» werde, wozu auch gehöre, dass Entscheide der Behörde nicht mehr «einfach akzeptiert» würden wie früher, sondern unter Ausschöpfung sämtlicher Rechtsmittel und Beizug von Anwälten manchmal vehement bekämpft würden.

Über die Zusammenarbeit mit den Mandatsträgerinnen bzw. Mandatsträgern äussern sich die interviewten Behördenmitglieder weitgehend positiv. Sie lassen in der Regel erkennen, dass sie die spezifische Fachkompetenz der Sozialarbeitenden anerkennen und schätzen. Gleichzeitig spricht aus den Äusserungen der Behörde eine insgesamt *grosse Distanz zu den Mandatsträgerinnen und Mandatsträgern*. Die relative Autonomie der Mandatsträger, die in den Interviews mit diesen zum Ausdruck kommt, findet damit in den Aussagen der Behördenmitglieder durchaus ihr Gegenstück. Eine Vertreterin der Behörde erklärt die Aufgabenteilung mit folgenden Worten:

*«Und dann ist eigentlich meine Aufgabe mit diesem Beschluss ... erledigt gewesen. Und oder ehm, dann ist dann der ganze Fall delegiert an die Beiständin, sie muss*

*jetzt diese Massnahmen führen mit diesen Aufgaben, die wir ihr gegeben haben ... und dann erhalten diese Beistände einen Termin, die müssen dann in der Regel alle zwei Jahre unserer Behörde einen Rechenschaftsbericht einreichen und über ihre Tätigkeit berichten. Damit wir da wissen, was läuft.»*

Der Fall ist delegiert – die Behörde kann sich auf die kontrollierende Funktion zurückziehen. Falls Probleme auftauchen, liegt die Bringschuld bzw. die Informationspflicht bei den Mandatsträgern bzw. Mandatsträgerinnen. Melden sich diese nicht von sich aus, wird davon ausgegangen, dass alles in Ordnung ist. Ein anderes Behördenmitglied im Zusammenhang mit einem konkreten Fall:

*«Was weiter ist, wissen wir nicht. Demnächst wird da der Bericht kommen von der ... vom Beistand, und dann sehen wir es. Aber eben, no News – good News. Ich gehe davon aus, dass wirklich, dass das gut läuft. Für die Eltern jetzt.»*

Verzögerungen bei der Berichterstattung sind eingeplant:

*«Weil die Leute einfach viel zu viel überlastet sind, oder. Und darum sage ich, no News – good News, wenn es nicht gehen würde, hätten wir Bescheid.»*

Die «No News, good News»-Haltung der Behörde und das Bedürfnis der Mandatsträger/innen nach Autonomie in der Massnahmenführung ergänzen sich in der Regel bestens und entsprechen grundsätzlich auch der vorgesehenen Aufgabenteilung, die eine Verwischung der Rollen im Fall verhindern soll.<sup>128</sup>

Etwas anders präsentiert sich die Lage im ländlichen Kontext. Angesichts oft kleinräumiger, überschaubarer und weniger anonymisierter Verhältnisse kennen hier die Behördenvertreterinnen bzw. -vertreter nicht nur ihre Klienten manchmal auch persönlich, sondern sie sind mit ihren Entscheiden und Handlungen auch einer grösseren öffentlichen «Sichtbarkeit» ausgesetzt als im urbanen Raum und verspüren damit unter Umständen einen stärkeren Erfolgsdruck.<sup>129</sup> Haltung und Strategien passen sich diesen anderen Verhältnissen an, die grosse Distanz zu den Sozialarbeitenden wird gelegentlich als störend empfunden und/oder zu

<sup>128</sup> Dickens 2006 hat in seiner Studie ausserdem beobachtet, dass sich Behördenmitglieder öfters beklagen, wenn sie zu sehr in den Fall – und damit aus ihrer Sicht zu sehr in sozialarbeiterische Themen und Probleme – einbezogen werden. In unseren Interviews mit Behördenmitgliedern finden sich hierzu keine expliziten Äusserungen. Inwieweit bei der «No News, good News»-Haltung auch ein mehr oder weniger bewusster Schutz vor zu starkem Einbezug in den Fall mitspielt, muss offen bleiben.

<sup>129</sup> Als zusätzlicher Druck kann das Mittragen der Verantwortung für höhere Gemeindeausgaben im Falle kostspieliger Massnahmen dazukommen.

überwinden gesucht. <sup>130</sup> Ein Behördenmitglied, das die Distanz als unbefriedigend erlebt, äussert sich mit folgenden Worten:

*«Und das ist manchmal ... also da, da merke ich jetzt auch, das ist so ein wenig, ehm, unbefriedigend, indem ich immer so das letzte Glied bin, das dann eigentlich etwas davon weiss. Und, ehm, das ist so ein wenig eine Situation, wo ich merke, ja ... ich will da manchmal mehr an der Front sein und sagen können, so und jetzt muss gerade, oder ... und jetzt muss etwas passieren, oder.»*

Ob die grosse Distanz zu den Sozialarbeitenden den Bedürfnissen der Behörde zuwiderläuft oder ob sie diesen gerade entspricht: In der Analyse der uns vorliegenden Fälle zeigt sich, wie die Behörde infolge der stillgelegten Kommunikation auch dann vom Fall abgeschnitten blieb, wenn dort hochkonfliktive Dynamiken in Gang waren – oder wenn die Dynamik im Fall aufgrund gegenseitigen Rückzugsverhaltens von Mandatsträgern und Eltern zum Erliegen gekommen ist, der Auftrag jedoch noch in keiner Weise erfüllt werden konnte.

#### **6.1.4 Diskussion: die Dynamik der doppelten Ohnmacht**

Eingriffe in die Privatsphäre von Eltern zum Schutz ihrer Kinder werden meistens unter dem Aspekt diskutiert, dass Eltern durch die Intervention der staatlichen Macht zu sehr in ihrem Recht auf eigenbestimmtes Handeln beschnitten werden. Tatsächlich lassen sich auch in unserem Material die Schwierigkeiten und die negativen Folgen nachzeichnen, die mit einer staatlichen Intervention gegen den Willen der Eltern verbunden sein können: Das entschiedene Durchgreifen der staatlichen Akteure im Zusammenhang mit einer Heimplatzierung löste bei den betroffenen Eltern ausgeprägte Erfahrungen von Ohnmacht und Entrechtung aus, die nur schwer wieder rückgängig gemacht werden können.

Als ebenso grosses Problem stellte sich in unseren Fallanalysen jedoch ein Mechanismus heraus, den wir hier als «Dynamik der doppelten Ohnmacht» bezeichnen: Ausgangspunkt dabei ist die Feststellung, dass Eltern nicht nur oder nicht in erster Linie *durch* die staatliche Intervention, sondern dass sie bereits *vor* dieser an einem (mindestens teilweisen) Verlust ihrer Handlungsautonomie leiden. Sie zu beseitigen und die Eltern zu befähigen, wieder selbständig für ihre Kinder sorgen zu können, ist in der Regel das Ziel der Massnahme. Sich

auf die Unterstützung durch die Sozialarbeitenden einzulassen, bedeutet für die Eltern insofern eine paradoxe Situation, als sie bereit sein müssen, einen Teil ihrer (noch verbleibenden) Handlungsautonomie an den Mandatsträger abzugeben – um auf diesem Weg die Kontrolle über ihr Leben wiederzufinden. Es ist dies ein risikoreiches Unterfangen für die Eltern, dessen Ambivalenz nicht nur, aber in besonderem Masse bei den Selbstmeldenden als aktiv Hilfesuchenden zum Ausdruck kommt: Sie sind es denn auch, die besonders sensibel auf eine Nichterfüllung ihrer Anliegen und auf Kontrollversuche durch die Sozialarbeitenden reagieren. Die Mandatsträger/innen sehen sich im Rahmen einer Massnahme mit ebenso hohen Erwartungen wie grossen Sensibilitäten in Bezug auf Kontrollgewinne und -verluste konfrontiert. Werden die Erwartungen nicht rasch erfüllt, was unterschiedliche Gründe haben kann, sinkt die meist ohnehin schon geringe Kooperationsbereitschaft der Eltern. Damit wiederum verringern sich die Chancen der Mandatsträger/innen, den Eltern zur Wiedererlangung ihrer verlorenen Handlungsautonomie zu verhelfen: Die Ohnmacht angesichts schwer steuerbarer Lebenssituationen und Dynamiken, die die Eltern verspüren, setzt sich auf der Ebene der Mandatsträger/innen fort.

In der geschilderten Dynamik der doppelten Ohnmacht reagieren, wie wir gesehen haben, Eltern wie Sozialarbeitende mit Rückzugsstrategien, die die Möglichkeiten zur Handlungskontrolle weiter verringern. Wenn es in solchen Situationen nicht gelingt, Verantwortlichkeiten und Informationspflichten verbindlich zu klären, wird die Dynamik im Fall zunehmend aussengesteuert – mit dem Resultat, dass Eskalationen nicht vorzeitig entgegengewirkt werden kann oder dass kaum je die nötigen Voraussetzungen erreicht werden, um eine Massnahme abzuschliessen zu können.

In den analysierten Fällen zeigten sich kaum Ansatzpunkte dafür, dass die Behörde als dritter Akteur im Dreieck korrigierend in diese Ohnmachts- und Rückzugsdynamiken hätte eingreifen können. Viel eher gibt unser Material Hinweise darauf, dass sich im Verhältnis von Sozialarbeitenden und Behörde die Paradoxie wiederholt, die auch im Verhältnis zwischen Eltern und Sozialarbeitenden spielt: In Situationen des Kontrollverlustes ist für Mandatsträger/innen der Einbezug der Behörde vermutlich deshalb nicht naheliegend, weil sie dadurch eine zusätzliche Handlungseinschränkung befürchten – so wie es Eltern schwerfällt, sich zur Überwindung ihrer eigenen Ohnmacht in eine gewisse Abhängigkeit zu begeben. Die Chancen der Behörde, korrigierend und konstruktiv in das stagnierende Verhältnis von Eltern und Mandatsträger/in einzugreifen, werden dadurch minimiert.

<sup>130</sup> In einem der analysierten Fälle bedeutete die Überwindung der Distanz allerdings eine starke Verwischung der Rollen und Funktionen, indem sich das zuständige Behördenmitglied selber stark in der Fallführung engagierte, was insbesondere nach Misslingen der Massnahme zu diffusen Schuldzuschreibungen zwischen den Beteiligten (und damit zu einer doppelt schwierigen Ausgangslage für allfällige weitere Schutzmassnahmen) führte.

Wo finden sich Anhaltspunkte, um die Dynamik der doppelten Ohnmacht zu durchbrechen? Wir möchten vor dem Hintergrund unserer Analysen abschliessend auf drei Punkte hinweisen:

1. Die Steuerbarkeit «im Fall», das heisst die Kontrolle über negative, das Kind gefährdende Falldynamiken, geht nicht erst im Rahmen der Massnahme verloren, sondern der Ursprung des Kontrollverlustes (der Eltern) reicht in der Regel in die Zeit vor der Massnahmenerrichtung zurück. Hier, beim Ursprung des Kontrollverlustes, gilt es nach Möglichkeit anzusetzen, um die Steuerbarkeit zurückzugewinnen. In Bezug auf das Interventionsverhalten bedeutet dies, Massnahmen wenn nötig und möglich *früher* zu errichten. In Bezug auf die Fallführung ist zu folgern, dass ein weitestmöglicher *Einbezug der Geschichte und der Sichtweisen aller Beteiligten*, insbesondere jener der Eltern und der Kinder, anzustreben ist. In den analysierten Fällen hat ein solcher Einbezug nicht konsequent stattgefunden, was in vielen Fällen an den knappen Zeitressourcen liegen dürfte. Vielleicht würden aber gerade hier die einzigen Ansatzpunkte liegen, um Gestaltungsmöglichkeiten zurückzugewinnen und die Ohnmachtdynamik nachhaltig zu überwinden. <sup>131</sup>
2. Ohnmachts- und Rückzugsdynamiken werden im Rahmen einer Massnahme verschärft durch eine zu wenig klare und verbindliche Definition der Rollen und Verantwortlichkeiten aller Akteure im Fall. Sowohl zwischen Behörde und Eltern als auch zwischen Behörde und Mandatsträgerinnen bzw. Mandatsträgern und Eltern gilt es, *Rollen und Zuständigkeiten zu klären* und den *Informations- und Kommunikationsfluss sicherzustellen*. Insbesondere ist nach Möglichkeiten zu suchen, wie die Kommunikation zwischen Mandatsträgern und Behörde so weit intensiviert und verbindlich geregelt werden kann, dass die Behörde bei Blockaden in der Fallführung einbezogen und aktiv wird und die Chancen der interdisziplinären Zusammenarbeit besser genutzt werden, ohne dabei die spezifischen Rollen beider Parteien zu verwischen. <sup>132</sup>
3. Bei allem Verbesserungspotenzial in methodischer Hinsicht gilt es zu anerkennen, dass manche Familien in so *stark belastenden Situationen* leben (Armut, Krankheit), dass die *Möglichkeiten des Kindesschutzes von vornherein eingeschränkt* sind. Tatsächlich fanden sich in unserem Material Beispiele, in welchen die Sozialarbeitenden eher im Sinne einer «Entlastungsbeistand-

schaft» tätig werden mussten, während die für eine «Erziehungsbeistandschaft» notwendigen Ressourcen wie Zeit und Energie der Mutter schlicht nicht zur Verfügung standen. In solchen Situationen würden nur andere bzw. zusätzliche Massnahmen, die primär auf eine Entlastung zielen, eine wirkliche Verbesserung der Situation erlauben. Unrealistische Erwartungen an Kindesschutzmassnahmen im Kontext von Armut und starker Belastung hingegen beinhalten nicht nur ein hohes Enttäuschungs- und Konfliktpotenzial. Sie verleiten auch dazu, die Schuld für ein allfälliges Scheitern der Massnahme zu individualisieren und fälschlicherweise alleine den Eltern oder der Mandatsträgerin bzw. dem Mandatsträger zuzuschreiben.

<sup>131</sup> Bereits verschiedentlich konnte nachgewiesen werden, dass die Wertschätzung der Sichtweisen der Klientinnen und Klienten zu konstruktiveren Beziehungen zwischen Sozialarbeitenden und ihrer Klientel führt, vgl. z.B. Spratt und Callan 2004.

<sup>132</sup> Zu den Chancen der Zusammenarbeit trotz – oder gerade infolge von – fundamental unterschiedlichen Funktionen von Sozialarbeitenden und Jurist(inn)en vgl. auch Dickens 2006.

## 6.2 Aus der Praxis: Aspekte der Dynamik im Beziehungsdreieck «Vormundschaftsbehörde – Mandatsträger – Klienten»

Stefan Blülle, Leiter der Abteilung für Kindes- und Jugendschutz der Vormundschaftsbehörde des Kantons Basel-Stadt

Die in Kapitel 6.1 vorgestellten Befragungsergebnisse weisen deutlich auf die Unzufriedenheit von Klienten <sup>133</sup> des zivilrechtlichen Kindesschutzes hin. Die erhaltenen Hilfestellungen entsprechen nicht den Erwartungen der betroffenen Eltern. Kontakte zwischen Klienten und Mandatsträgern versiegen. Diese Feststellungen sind Ausgangspunkt für den vorliegenden Beitrag. Der Autor geht kritisch auf die Ergebnisse ein, fügt Wahrnehmungen aus seiner eigenen Praxis hinzu und greift ausgewählte Aspekte zur Dynamik des Geschehens zwischen Vormundschaftsbehörde, Mandatsträgern und Klienten auf. Er skizziert Vorschläge zur Entwicklung der Qualität im zivilrechtlichen Kindesschutz.

### 6.2.1 Was zeigen die Ergebnisse aus den Fallanalysen?

Sieben Mütter und ein Vater aus verschiedenen Regionen der Schweiz äussern sich in ausführlichen Befragungen über ihre Erfahrungen mit ihrer Vormundschaftsbehörde und mit der ihnen zugewiesenen Beistandsperson. Für die Kinder dieser Eltern bestehen oder bestanden Erziehungsbeistandschaften.

Alle befragten Eltern anerkennen, dass sie im Zeitpunkt der Massnahmenerrichtung Hilfe benötigten. Ein grosser Teil von ihnen waren *Selbstmelder*. Sie fühlten sich bei der Anhörung von der Vormundschaftsbehörde gut verstanden, brachten jedoch durchwegs ihre Unzufriedenheit mit den Erziehungsbeiständen <sup>134</sup> bzw. mit deren Arbeit zum Ausdruck.

Die Dynamik der Beziehung zwischen Klienten und Mandatsträgern wird wie folgt charakterisiert:

- Bei den Klienten treffen die erhofften und durch die Tätigkeit der Beistände erwarteten Veränderungen nicht ein.
- Die Klienten ziehen sich zurück – Beistände reagieren mit Inaktivität. Beide verstärken sich in ihren Rückzugstendenzen gegenseitig.

<sup>133</sup> Zugunsten der Lesbarkeit des Textes wird bei den häufig verwendeten Rollenbezeichnungen auf das Aufführen der weiblichen Form verzichtet. Klientinnen, Beiständinnen usw. sind aber selbstverständlich gleichwertig mitgemeint.

<sup>134</sup> Aufgrund der Bezugnahme auf die Feststellungen in Kapitel 6.1 konzentriert sich der vorliegende Text auf die Erziehungsbeistandschaften gemäss Art. 308 Abs. 1 bis 3 ZGB, also jene Massnahmen, welche angeordnete Beratung, Begleitung und Hilfeleistung («Rat und Tat») zum Gegenstand haben.

- Einige Klienten gelangen an weitere Fachstellen des Sozialwesens. Das Helfernetz weitet sich aus.
- Die Behörden erhalten von der Unzufriedenheit und der entstandenen Pattsituation keine Kenntnis. Da sie weder von Klienten noch von den Mandatsträgern um korrigierende Einflussnahme gebeten werden, besteht für sie kein Anlass, aktiv zu werden.

### 6.2.2 Unterschiedliche Erwartungen und Vorstellungen

Ein erster Erklärungsansatz für die im zivilrechtlichen Kindesschutz festzustellenden Irritationen liegt in den unterschiedlichen Erwartungen der Beteiligten über die Aufgaben und Handlungsspielräume der jeweils anderen Akteure. Drei Ursachen für diese gegenseitig nicht passenden Vorannahmen sollen hier skizziert werden: die *Verwendung von offenen Begriffen*, die *Fokus der Aufmerksamkeit auf das Problem und auf die Vergangenheit* sowie die *unterschiedlichen Interessen* der Beteiligten.

#### Offene Begriffe

Offene Bezeichnungen wie *Kindeswohl*, *erzieherische Verantwortung*, *Beratung*, *Intervention*, *Begleitung* usw. werden von Behörden und von Fachleuten häufig verwendet, jedoch selten präzisiert. Die Beteiligten nehmen an, dass die jeweiligen Partner wissen, was in der konkreten Situation gemeint ist. Sie gehen davon aus, dass alle auf dieselben Fakten und Wertepositionen Bezug nehmen: etwa auf die Problemlage der Klienten, das gesellschaftlich erwünschte Verhalten, die Arbeitsweise der Fachleute, die Instruierbarkeit von Menschen. Diese Erwartungen erweisen sich dann später oft als falsch.

Die Begriffe *Kindesschutzmassnahme* oder *Erziehungsbeistandschaft* erhalten zuweilen beinahe magische Zuschreibungen. Sie sagen aber, wenn nicht genau umschrieben, wenig Konkretes aus. Dies lässt auf allen Seiten reichlich Raum für unterschiedlichste Interpretationen und Erwartungen. Auf einer generellen Ebene ist diese inhaltliche Offenheit durchaus gewünscht, denn nur so lassen sich auf den jeweiligen Bedarf massgeschneiderte Anordnungen legitimieren. Im Einzelfall sind jedoch konkrete Festlegungen unerlässlich.

#### Fokus der Aufmerksamkeit

In Begründungen von Erziehungsbeistandschafts-Errichtungsbeschlüssen wird in der Regel grosse Aufmerksamkeit dem Problemzustand, dessen Beschrei-

bung und Bewertung sowie Erklärungen über dessen Entstehungsgeschichte geschenkt <sup>135</sup>. Das Erkunden von bestehenden Ressourcen und Schutzfaktoren wird tendenziell vernachlässigt. Zielvorstellungen, Lösungswege und Hilfestellungen bleiben abstrakt und damit vieldeutig. Es finden sich wenig Aussagen darüber, welche Normen Klienten erfüllen müssen und welche *spezifischen* Leistungen sie dazu beanspruchen können. Gegenüber den Mandatsträgern bleibt offen, was genau sie kontrollieren und welche Leistungen in welchem Umfang und in welcher Form von ihnen erwartet werden.

#### *Unterschiedliche Interessen*

Anzunehmen, alle Akteure – Vormundschaftsbehörde, Mandatsträger und Klienten – verfolgten alle ein und dieselben Ziele, mag jeweils für einzelne *explizit* bezeichnete Zielsetzungen zutreffen. Hingegen bleiben die *impliziten*, nicht weiter kommunizierten, voneinander abweichenden Interessen der verschiedenen Beteiligten häufig unbeachtet.

Klienten wünschen die Beibehaltung ihrer Handlungsautonomie und eine Verbesserung ihrer Situation durch Veränderung in ihrem Umfeld (und weniger durch Verändern des eigenen Verhaltens), Vormundschaftsbehörden wünschen eine reibungslose Verfahrensabwicklung. Die Mandatsträger wünschen die «Compliance» der Klienten und den Verzicht der Behörde auf Vorgaben bezüglich Zeiteinsatz und Methodenwahl.

Komplizierend kommt hinzu, dass die Anordnungen und die Leistungsprozesse nicht am runden Tisch mit allen Beteiligten gemeinsam entwickelt, sondern auf drei voneinander getrennten, mehr oder weniger koordinierten Handlungsebenen entschieden, kommuniziert und vollzogen werden. Diese Ebenen sind:

- Klienten und Vormundschaftsbehörde
- Beistand und Klienten
- Beistand und Vormundschaftsbehörde

Diese Handlungsebenen funktionieren nach ihren eigenen Regeln.

Um Konflikte zu vermeiden, werden Vormundschaftsbehörden dazu neigen, gegenüber den Klienten den Kontrollaspekt der Massnahme zu verharmlosen und den Hilfeaspekt zu betonen. Mandatsträger werden zunächst versuchen, diesen Hilfeerwartungen – soweit sie tatsächlich bestehen – zu entsprechen,

dann aber möglicherweise feststellen, dass Kontrolle und Auflagen notwendig wären. Sie werden entweder den Kontrollauftrag selbst definieren, damit jedoch die «Compliance» der Klienten verlieren, oder sie werden auf einflussnehmende Kontrolle verzichten – und sich gegenüber der Problemkonstellation der nicht veränderungswilligen Klienten ohnmächtig fühlen. Klienten werden das Hilfeversprechen der Vormundschaftsbehörde als Angebot zur Problemdelegation an den Mandatsträger verstehen. Sie werden erwarten, dass dieser für sie tun wird, was sie bis dahin selbst nicht geschafft haben («(...) sagen Sie meinem Sohn, er soll regelmässig und pünktlich zur Schule gehen!») und werden enttäuscht sein, wenn er diese Delegation zurückweist.

#### **6.2.3 Wann ist Anordnung erforderlich?**

Ein zweiter kritischer Ansatzpunkt zur Klärung unterschiedlicher Prozessbewertungen der im zivilrechtlichen Kinderschutz Beteiligten ist die Frage, unter welchen Voraussetzungen Massnahmenanordnungen geeignet sind, um die beabsichtigten Wirkungen zu erzielen.

Zivilrechtliche Kinderschutzmassnahmen gehören zur Eingriffsfürsorge. Sie haben die Kriterien *Subsidiarität*, *Komplementarität* und *Proportionalität* zu erfüllen <sup>136</sup>. *Subsidiarität* bezeichnet den Vorrang freiwilliger Hilfen vor Anordnungen, *Komplementarität* die Begrenzung des Umfangs der Anordnung auf das erforderliche Mass. Mit *Proportionalität* ist die Angemessenheit des Verhältnisses zwischen den Klienten zugemuteten Einschränkungen einerseits und der durch die Massnahme erwarteten Wirkung andererseits angesprochen.

Der in Kapitel 6.1 angeführte Hinweis auf den hohen Anteil von Selbstmeldern lässt danach fragen, ob diese Kriterien in diesen Fällen erfüllt waren. Er weckt die Vermutung, dass möglicherweise Beistandschaften errichtet werden, weil das Bestehen einer Kinderschutzmassnahme Bedingung der massnahmeführenden Stelle für eine Fallübernahme ist und weil andere geeignete, finanzierte und aufnahmebereite Beratungsdienste fehlen. <sup>137</sup> Die Anordnung der Massnahme wird so zum Eintrittsticket in die Fachstelle.

Die Vermutung, dass die Massnahmenpraxis nicht ausschliesslich dem Anordnungsbedarf, sondern je nach Gegebenheiten mitunter der strukturellen Ausgestaltung der massnahmeführenden Fachstellen folgt, ist auch bezüglich der Entscheidungen über die Weiterführungen bzw. den Abschluss von zivilrechtlichen

<sup>136</sup> Häfeli 2005, S. 132.

<sup>137</sup> Die in diesem Text enthaltenen Bewertungen der Handlungsweisen der Akteure sind als Hypothesen zu verstehen. Die in Kapitel 6.1 nur fragmentarisch wiedergegebenen Aussagen und der Umstand, dass bei den Befragungen weniger die Handlungskonzepte im Zentrum standen, sondern primär das subjektive Handlungserleben, lassen schlüssige Beurteilungen nicht zu.

<sup>135</sup> Dies geschieht unter anderem, um die Argumentation für die Richtigkeit der verfügten Massnahme nicht zu schwächen, hat aber auch damit zu tun, dass die Aufmerksamkeit bei Abklärungen oft stärker auf die Defizite als auf die Stärken der Familien gerichtet ist.

Kinderschutzmassnahmen angebracht: Es gibt Familien, die zwar weitere Hilfe benötigen, aber durchaus motiviert und fähig sind, diese Hilfe auch ohne Bestehen einer Anordnung in Anspruch zu nehmen. Dies kann zum Beispiel dann der Fall sein, wenn sich zwischen Mandatsträger und Klienten ein Vertrauensverhältnis mit gegenseitiger Kompetenzzuschreibung entwickelt hat und wenn die Klienten kritische Situationen erkennen und mit dem Mandatsträger thematisieren, sodass dessen Kontrolle obsolet wird. Die Massnahme könnte daher aufgehoben werden. Bei einer Kopplung der Massnahme an die Rahmenbedingung der Durchführungsstelle entsteht nun das Dilemma, entweder die Anordnung aufrechtzuerhalten, obwohl sie nicht mehr erforderlich ist, oder aber die Hilfeleistung einzustellen, obwohl sie noch benötigt wird. Aus diesem Grund ist es wichtig, dass Fachstellen, die zivilrechtliche Kinderschutzmassnahmen führen, ihre Klienten auch bedienen können, wenn keine Massnahmen (mehr) bestehen. Dann bezeichnet die Anordnung nicht die Hilfeleistung an sich, sondern wird zu einem – unter veränderten Voraussetzungen verzichtbaren – Element derselben.

Um die drei oben aufgeführten Kriterien zu erfüllen, müssten bei der Errichtung von zivilrechtlichen Kinderschutzmassnahmen, insbesondere von Erziehungsbeistandschaften, folgende Fragen geklärt werden:

- Was genau ist an der Ausgangssituation veränderungsbedürftig?
- Wer findet die Ausgangssituation veränderungsbedürftig? Wer hat ein Problem?
- Was soll erreicht werden? Woran wird erkennbar sein, dass genug <sup>138</sup> erreicht ist (und die ZGB-Massnahme wieder aufgehoben werden kann)?
- Welche Verantwortung können die Klienten für diese Veränderung übernehmen? Welche Handlungsschritte sind ihnen zumutbar? <sup>139</sup>
- Ist den Klienten Hilfe auf freiwilliger Basis angeboten worden? Welches sind die Gründe dafür, dass solche Hilfen nicht genutzt worden sind?
- Welches sind die Vor- und Nachteile einer Anordnung von Kontrolle und Hilfe gegenüber der Alternative: Hilfeangebot ohne Massnahme?
- Welche Normeinhalten sollen im Rahmen der vorgesehenen zivilrechtlichen Massnahme überwacht werden? Wie lässt sich diese Kontrolle bewerkstelligen?

#### 6.2.4 Erziehungsbeistand: Kontrolleur? Berater? Oder beides?

Wie wirkt sich der Einsatz von Macht, in Form der vormundschaftsrechtlichen Anordnung von Kontrolle, auf die Veränderungsmotivation und die «Compli-

ance» der Klienten aus? Diese Frage ist insofern von Bedeutung, als Hilfsangebote letztlich nur dann angenommen werden, wenn sie an die Ziele der Klienten anschliessen.

Retzer <sup>140</sup> definiert Macht als Möglichkeit, so auf jemanden einzuwirken, dass dieser andere etwas tut, was er sonst nicht tun würde. Voraussetzung ist das Vorhandensein von Handlungsalternativen sowohl beim Machtausübenden als auch bei demjenigen, auf den Macht auszuüben versucht wird. Macht ist somit ein *Potenzial*. Ihre Ausübung besteht in der Ankündigung von Sanktionen. Diese können positiv, also *Versprechungen*, oder negativ, kommunizierte oder antizipierte *Drohungen*, sein.

Im Bereich der Eingriffsfürsorge bestehen die negativen Sanktionen aus Zwang und Kontrolle. Diese Mittel schränken die Wahlmöglichkeiten der Klienten ein. Gleichzeitig geht aber die Last der Verantwortung für die beabsichtigte Wirkung an die kontrollierende Instanz über. *Sie hat das Problem!* Dieses besteht darin, eine unkontrollierte Situation in eine kontrollierte umzuwandeln. Retzer bezeichnet diesen Übergang als *Splitting von Verantwortung und Kontrolle*: «Der kontrollierende Therapeut hat zwar die Verantwortung für das Verhalten seines Klienten, aber keine Kontrolle über dessen Verhalten. Der Klient hat zwar die Kontrolle über sein Verhalten, aber keine Verantwortung mehr für sein Verhalten.» <sup>141</sup>

Exakt vor diesem Problem stehen manche Mandatsträger im Kinderschutz. Sie haben Verantwortung für die Gewährleistung des Kindeswohls übernommen, die dazu erforderlichen Verhaltensweisen sollen hingegen die Klienten produzieren. Die Klienten ihrerseits versuchen, die eigentlich ihnen obliegenden Verantwortlichkeiten mittels unerfüllbarer Erwartungen nach aussen (etwa an die Schule oder den Beistand) zu delegieren. Gegenseitiger Rückzug – wie in Kapitel 6.1 beschrieben – oder Anwendung von noch mehr Kontrolle bieten sich dann als Reaktionsmuster auf die entstandene Fixierung an.

Retzer plädiert aufgrund dieser Analyse für eine eindeutige Entscheidung bezüglich der Rolle: Kontrolleur oder Therapeut <sup>142</sup>. Für die Führung zivilrechtlicher Kinderschutzmassnahmen würde das eine Begrenzung auf die kontrollierende und instruierende Rolle bedeuten. Die Akzeptanz und damit auch die Umsetzbarkeit eines solchen Konzepts wären vermutlich sehr begrenzt. Andere Autoren <sup>143</sup> verweisen daher auf Methoden zur normativen Positionierung der Helfenden bei gleichzeitigem Anschliessen an die Ziele der Klienten. Im Dormagener Qua-

<sup>138</sup> Dettenborn 2001, S. 53 ff., unterscheidet die «Genug-Variante» von der «Best-Variante».

<sup>139</sup> Das Verfolgen der Zumutbarkeitsfrage vermag oft Wert- und Zielkonflikte aufzuzeigen: Kann/soll man zum Beispiel von einer Mutter erwarten, ihren gewalttätigen Partner «zugunsten des gemeinsamen Kindes» zu verlassen?

<sup>140</sup> Retzer 2002, S. 255 ff.

<sup>141</sup> Retzer 2002, S. 263.

<sup>142</sup> Retzer 2002, S. 262.

<sup>143</sup> Etwa Hesser 2001, 33ff. oder Wendt 1997, S. 183.

litätskatalog der Jugendhilfe <sup>144</sup> wird die kritische Balance zwischen der Wahrnehmung des *Wächteramts* gegenüber Eltern und dem *Gewähren der Wahlfreiheit der Bürgerinnen und Bürger* bezüglich der ihnen geeignet erscheinenden Hilfen postuliert. Demnach liegt «die Aufgabe der Jugendhilfe (...) darin, aus unfreiwilligen Klienten freiwillige und selbstbewusste Partner im Hilfsprozess zu machen». Conen <sup>145</sup> beschreibt das Auftragsdilemma des angeordneten Hilfefunktionärs so, dass die Instanz der sozialen Kontrolle (hier: Vormundschaftsbehörde) fordert, die Klienten sollen sich ändern, während die Klienten erklären, kein bzw. nicht das von der Behörde bezeichnete Problem zu haben. Der Mandatsträger sieht sich in der Folge Klienten gegenüber, die mit ihm kooperieren müssen, aber kein auf die Veränderung ihrer Lage bezogenes Anliegen haben. In dieser Situation kann beim Klienten das Bedürfnis nach Veränderung geweckt werden, wenn anerkannt wird, dass sein Problem im Zuschreibungs- und Sanktionsdruck der Behörde besteht. Dadurch wird die Aufmerksamkeit darauf gerichtet, diesen Sanktionsdruck zu mindern und den ungebetenen Mandatsträger wieder loszuwerden. Dies wird jedoch letztlich nur durch Veränderungen der Verhaltensweisen und Lebensumstände der Klienten möglich sein.

Voraussetzung für diese überzeugende Strategie ist allerdings, dass die Vormundschaftsbehörde ihre Rolle als anordnende Instanz der sozialen Kontrolle einnimmt. Auf diese Weise öffnet sie den Akteuren der Hilfeleistung das erforderliche Terrain. Dazu muss die Vormundschaftsbehörde gegenüber den Klienten *Vorgaben benennen* und deren Erreichen *einfordern*. Sie soll sowohl über den Kontrollauftrag des Beistandes informieren als auch auf ein mögliches *mit ihm direkt auszuhandelndes Hilfsangebot* hinweisen.

Problematisch wird die Ausgangssituation bei einer Umkehrung dieser Rollen: wenn die Behörde übermässig verstehend auftritt und Hilfen verspricht, welche die durchführende Stelle gar nicht einlösen kann, was zwangsläufig zu enttäuschten Erwartungen bei den Klienten führt. Und wenn andererseits der Mandatsträger Kooperation einfordert und Sanktionen androht, was eigentlich Aufgabe der anordnenden Behörde wäre. Auf diese Weise endet der Behandlungsprozess zwangsläufig in der Sackgasse von Kontaktvermeidung oder Pseudokooperation. Der Kontrollauftrag wird undurchführbar oder zumindest erschwert, Hilfeangebote stossen auf Skepsis und Misstrauen und werden zurückgewiesen. Bewegung kommt in diesen Fällen erst dann wieder ins Spiel, wenn von Dritten Meldungen über eine Verschärfung der Probleme bei der Vormundschaftsbehörde eintreffen.

<sup>144</sup> Stadt Dormagen 2001, S. 46.

<sup>145</sup> Conen 1999.

### 6.2.5 Schlüsselbegriffe in der Alltagspraxis

Nachdem bis dahin vor allem Fragen zur Massnahmenanordnung und zu den Rollen von Vormundschaftsbehörde und Mandatsträger thematisiert worden sind, soll nun auf das Verhältnis zwischen Mandatsträger und Klienten eingegangen werden. Auch an dieser Stelle wird zunächst auf die Bedeutung klarer Begrifflichkeiten für das Schaffen eines gemeinsamen Behandlungskontextes hingewiesen. Anschliessend wird auf weitere Aspekte der Qualität der Mandatsführung eingegangen.

Im Rahmen eines 2007 begonnenen Qualitätsentwicklungsprojekts <sup>146</sup> der Abteilung «Kindes- und Jugendschutz» der Vormundschaftsbehörde Basel-Stadt (AKJS) <sup>147</sup> wurde festgestellt, dass im Berufsalltag verwendete aufgaben- und rollenbezogene Schlüsselbegriffe sehr unterschiedlich besetzt werden und dass die so entstehenden begrifflichen Unschärfen und Widersprüche häufig zu Missverständnissen zwischen den beteiligten Personen führen. Als ein Ergebnis wird daher vorgeschlagen, die wichtigsten rollenrelevanten Schlüsselbegriffe wie folgt zu verwenden:

#### *Behördliche Anordnungen*

Behördliche Anordnungen sind von dazu rechtlich legitimierten Personen oder Gremien angeordnete Weisungen, etwas Bestimmtes zu tun oder zu unterlassen. Sie beschneiden die Entscheidungs- und Handlungsautonomie der Klienten in einem genau zu bezeichnenden Rahmen. *Anordnungen sind hierarchisch*. Sie erfolgen im vorliegenden Kontext in der Regel durch die Vormundschaftsbehörde oder durch die durch die Vormundschaftsbehörde spezifisch legitimierten Mandatsträger.

Anordnungen der Vormundschaftsbehörde sind zwischen Mandatsträger und Klienten *nicht verhandelbar*. Das Einhalten beziehungsweise Nichteinhalten einer Anordnung haben die Klienten gegenüber der Behörde zu verantworten. Die Vormundschaftsbehörde entscheidet auch über die Konsequenzen der Einhaltung bzw. Nichteinhaltung. Aufgabe der Mandatsträger ist es, die Klienten im

<sup>146</sup> AKJS Abteilung Kindes- und Jugendschutz 2007; Das Projekt mit dem Titel «Zielkompetenzen» verfolgt den Anspruch, die Wirksamkeit der von der AKJS erbrachten Leistungen zu steigern und Aktivitäten in eine Form einzugrenzen, in welcher Ergebnisse sichtbar und messbar werden.

<sup>147</sup> Die AKJS ist im Kanton Basel-Stadt zuständig für Führung der zivil- und strafrechtlichen Kinderschutzmassnahmen. Ausserdem sind ihr begrenzte vormundschaftsrechtliche Anordnungs Kompetenzen zugewiesen, etwa die Vornahme von Abklärungen, die Errichtung von Erziehungs- und Besuchsrechtsbeistandschaften sowie vorsorgliche Obhutsaufhebungen. Die Rollenteilung zwischen Mandatserteilung und Mandatsführung ist so angelegt, dass die Massnahmen von der Geschäftsleitung der AKJS verfügt und durch die ihr indirekt unterstellten Sozialarbeitenden geführt werden. Für mehr als die Hälfte der durch die AKJS behandelten Kinder und Jugendlichen erfolgt die Leistung ohne formale Massnahmenanordnungen.

Umgang mit der Anordnung zu unterstützen. Bestimmte Anordnungen können auch den Mandatsträger betreffen, zum Beispiel, wesentliche wahrgenommene Veränderungen oder bestimmte Vorkommnisse der Behörde zu melden.

#### Aufträge

Ein Auftrag entsteht durch eine Aufforderung an eine andere Person oder Institution, eine bestimmte Leistung zu erbringen. Aufträge können vom Auftraggebenden erteilt und zurückgezogen, vom Auftragnehmenden angenommen oder abgelehnt werden. Im Bereich der Sozialarbeit werden Aufträge meist gestützt auf übergeordnete Verträge – etwa Arbeitsverträge und Leistungsvereinbarungen – wahrgenommen. Die Besonderheit liegt jedoch bei öffentlichen Dienstleistern darin, dass die Klientel sowie Dritte Leistungen einfordern können, ohne dass von ihnen eine direkte Gegenleistung erwartet wird.

Diese Feststellungen sind im Bereich der Mandatsführung des zivilrechtlichen Kinderschutzes insofern bedeutsam, als im Einzelfall verschiedenste Akteure versuchen, dem Mandatsträger «Aufträge» zu erteilen. Die verschiedenen Handlungsaufforderungen können bezüglich der Ziele und Inhalte oft diametral gegensätzlich sein. Manche dieser Aufforderungen werden gar nicht erst geäußert, sondern stillschweigend erwartet. Um Enttäuschungen und Missverständnisse bei Klienten und Partnern zu vermeiden, müssen Mandatsträger die verschiedenen Auftragserwartungen «abholen» und benennen. Und sie müssen entscheiden, für welche Aufträge sie sich verpflichten lassen und welche sie zurückweisen. Das Klären von Aufträgen ist somit ein Aushandlungsprozess. Bestimmte Aufträge können nur wirksam ausgeführt werden, wenn die Leistungsempfänger selbst auftraggebend sind oder wenn sie dem von Dritten erteilten Auftrag zustimmen. So ist beispielsweise das Erteilen von Rat – also *Beratung* – nur dann wirksam, wenn die zu Beratenden auch *Rat* suchen.

#### Ziele

Ziele bezeichnen einen in der Zukunft liegenden, gegenüber dem Gegenwärtigen veränderten und erstrebenswerten Zustand. Ein Ziel kann aber auch die Stabilisierung des bestehenden, aber möglicherweise gefährdeten Zustandes sein. *Ziele sind subjektiv und nicht instruierbar* <sup>148</sup>. Die Klienten tun letztlich das –

und nur das –, was aus ihrer Sicht *ihren Zielen* entspricht <sup>149</sup>. Mehrere Personen können jedoch dasselbe Ziel verfolgen, und eine Person kann das Ziel einer anderen Person anerkennen und dessen Erreichen unterstützen. Aufträge sind immer an Ziele gebunden.

Die Relevanz dieser Erkenntnis für die Praxis liegt darin, dass in der Kooperation mit Klienten die Ausgangssituationen der Zusammenarbeit so beschrieben werden müssen, dass die Ziele der Klienten angesprochen und herausgearbeitet sind. Ein Weg zum Eröffnen von Ziel-Optionen ist das *Kreieren multipler Wirklichkeitskonstruktionen*, «das laute Andenken bislang ungedachter, tabuisierter, für absurd oder abwegig gehaltener Erklärungen oder Handlungsalternativen (...)» <sup>150</sup>, aus denen die Klienten auswählen können. Wenn es nicht gelingt, mit den Klienten für sie erstrebenswerte und aus ihrer Sicht erreichbare Ziele zu entwickeln, ergibt sich aus deren Sicht kein Nutzen für eine Zusammenarbeit; sie ziehen sich zurück oder verhalten sich vordergründig kooperativ, ohne aber wirkliche, auf Veränderung gerichtete Bemühungen zu unternehmen.

#### 6.2.6 Zur Qualität der Leistungen im zivilrechtlichen Kinderschutz

Von den im Rahmen der vorliegenden Studie befragten Klienten wird die Qualität der von den Mandatsträgern erfahrenen Leistungen durchwegs bemängelt. Daher drängt sich eine Prüfung der Standards des professionellen Handelns bei der Führung von Kinderschutzmassnahmen auf. Indes: Ist bei der grossen Bandbreite der anzutreffenden Lebenslagen und Problemstellungen der Jugendhilfe-Klientel eine Beschreibung oder gar Messung der Fallführungsarbeit überhaupt möglich? Welches wären die Indikatoren für eingehaltene Qualitätsnormen? Welche qualifikationsbezogenen Voraussetzungen wären an die in der gesetzlichen Jugendhilfe tätigen Personen zu stellen? Wie müssten ihre Arbeitsbedingungen, ihr fachlich-institutionelles Umfeld beschaffen sein, damit die erbrachten Leistungen die gewünschten und angekündigten Wirkungen erreichen? Im Folgenden soll die Qualität der Leistungserbringung anhand von 3 Dimensionen betrachtet werden: der *zeitlichen Strukturierung der Leistungsprozesse*, der *Klärung der individuellen Aufträge* und des *Methodenbezugs* der gewählten Fallbearbeitung.

<sup>148</sup> Instruierte «Ziele» entsprächen der Aufforderung: «Sie müssen wollen!» Diese Aufforderung ist paradox, da sich Wille nicht anordnen lässt.

<sup>149</sup> Diese Ziele können jedoch wiederum mit den Zielen anderer Personen oder Organisationen verknüpft sein. So kann beispielsweise ein Ziel von Eltern sein, die Obhut über ihr Kind zu behalten oder von Beistand und Vormundschaftsbehörde nicht weiter behelligt zu werden. Ebenso könnte das Ziel darin bestehen, die Beziehung zum Beistand zu «sichern». Die Aufrechterhaltung des Problems wäre dann der passende Weg für die Zielerreichung.

<sup>150</sup> Schweitzer 1998, S. 57.

### Zeitliche Strukturierung

Unter *zeitlicher Strukturierung* ist das *Festlegen von Fristen, Zeiträumen und Intervallen* für Kontakte oder Handlungen und das Einhalten dieser Festlegungen zu verstehen. Dies sind zum Beispiel die Befristung der vorgesehenen Zusammenarbeit mit den Klienten, die Intervalle sowie die Dauer der einzelnen Kontakte. Je grösser die Klarheit der entsprechenden Vorgaben oder Vereinbarungen ist, desto geringer ist das Risiko von Fehleinschätzungen der wechselseitigen Erwartungen. Die in Kapitel 6.1 vorgestellten Beispiele vermitteln den Eindruck, dass die *zeitliche Strukturierung* des beruflichen Handelns kaum eindeutig vorgegeben oder geplant war, sondern dass sich das jeweilige Aktivwerden eher situativ, auf die unmittelbaren Gegebenheiten und Ereignisse reagierend, gestaltete.

Das Schaffen von Verbindlichkeit bezüglich der zeitlichen Strukturierung des Handelns ist ein wichtiger Beitrag zur Sicherung der Kooperation zwischen Mandatsträger und Klienten. Dieses Qualitätsziel könnte einerseits durch die Einführung von generellen Mindeststandards für die Kontaktfrequenz und andererseits durch Rekurs auf die Grundregel: *kein Fall ohne Terminvereinbarung* erreicht werden.

*Zeitbezogene allgemeine Verfahrensstandards* erweisen sich als besonders wirksam bei der Durchführung der Abklärungen *im Vorfeld der Mandatserrichtung*. In der AKJS <sup>151</sup> erfolgt diese Vorfeldarbeit in zwei Schritten:

Zunächst werden im Verfahren *Ersteinschätzung* <sup>152</sup> alle eingehenden Meldungen dahingehend untersucht, ob Zuständigkeit gegeben ist, welche Dringlichkeit besteht, ob ein Beratungsangebot unterbreitet werden soll, ob weitere Abklärungen hinsichtlich Kindesschutzmassnahmen angezeigt sind oder ob die sofortige Errichtung zivilrechtlicher Kindesschutzmassnahmen indiziert ist. Diese Leistung wird in einem Zeitraum von maximal zwei Wochen erbracht. Nur rund 40% der eingehenden Fälle bedürfen danach einer Weiterbehandlung, bei 21% muss die eingehende *Prüfung von Kindesschutzmassnahmen angeordnet* werden, in 5% der Meldungen ist die sofortige Errichtung von zivilrechtlichen Kindesschutzmassnahmen – meist Obhutsaufhebungen – erforderlich <sup>153</sup>.

Der zweite Verfahrensschritt wird auf jene bereits erwähnten Fälle angewandt, bei welchen zivilrechtliche Kindesschutzmassnahmen in Betracht gezogen wer-

den müssen. Diese Leistung trägt die Bezeichnung *vormundschaftlich angeordnete Abklärung*. Sie wird zeitlich auf drei Monate befristet. Die Betroffenen werden schriftlich über die zu treffenden Abklärungen informiert: mit Angabe der Gefährdungsindizien, der Herkunft der erhaltenen Informationen, der Zielsetzung der Abklärung, des damit verbundenen Hilfsangebots und dem Hinweis auf die Kooperationspflicht. Nach Ablauf dieser Frist werden die Ergebnisse den Betroffenen mündlich durch die abklärende Person und schriftlich durch die Amtsleitung mitgeteilt. In gut einem Drittel der Fälle ist als Ergebnis dieser Abklärungen keine weitere Leistung erforderlich, weil sich das Problem relativiert oder gelöst hat. In fast der Hälfte der Fälle mündet die Abklärung in weiterführende Beratung auf freiwilliger Basis. In diesen Fällen konnte im Rahmen der Abklärung erreicht werden, dass die Klienten den Veränderungsbedarf anerkennen, Hoffnung geschöpft haben und die bereits erhaltenen Hilfeleistungen schätzen. Nur bei 11% der erfolgten Abklärungen müssen aufgrund der Ergebnisse zivilrechtliche Kindesschutzmassnahmen errichtet werden <sup>154</sup>.

Durch die zeitliche Staffelung der Stufen: Ersteinschätzung, angeordnete Abklärung und schliesslich Massnahmenanordnung lässt sich somit erreichen, dass ein sehr grosser Teil der potenziellen Massnahme-Klienten zu freiwilligen und selbstverantwortlichen Empfängern von Jugendhilfe-Leistungen werden. Die zeitlich eng gesetzten Verfahren und die Information darüber schaffen Orientierung und tragen dazu bei, die Leistungen auf die konkreten Ergebnisse auszurichten.

Auf der *Ebene der einzelnen Mandatsführung* lässt sich Verbindlichkeit in der Zeitstruktur mit zwei einfachen Grundregeln optimieren:

- Der Beistand zeichnet dafür verantwortlich, dass bei jedem Kontakt eine Vereinbarung darüber getroffen wird, zu welchem Zeitpunkt bzw. bei welchem Ereignis ein nächster Kontakt stattfindet <sup>155</sup>, und
- der Beistand erkundigt sich bei von den Klienten nicht wahrgenommenen Terminen konsequent nach den Gründen für das Fernbleiben und bietet eine neue Terminvereinbarung an.

Es empfiehlt sich ausserdem, alle laufenden Erziehungs- und Besuchsrechtsbeistandschaften einer *periodischen systematischen Überprüfung* zu unterziehen, welche zeitlich enger gefasst ist als die allgemein üblichen Zweijahresperioden. Die Verantwortlichkeit für diese Kontrollen muss nicht bei der Vormundschaftsbe-

<sup>151</sup> AKJS Abteilung Kindes- und Jugendschutz 2007.

<sup>152</sup> In der AKJS wird diese Aufgabe von einem spezialisierten Ersteinschätzungsteam wahrgenommen. Die jährlich ca. 1200 eingehenden Meldungen und Anfragen werden bei Dringlichkeit sofort, sonst innerhalb von längstens 2 Wochen danach beurteilt, ob die AKJS formal und inhaltlich für das gemeldete Problem zuständig werden kann, und wenn ja, ob Hilfe auf freiwilliger Basis angeboten oder eine Abklärung hinsichtlich der Erfordernis von zivilrechtlichen Kindesschutzmassnahmen erfolgen soll. Die Mitglieder dieses Teams leisten diese Aufgabe parallel zur regulären Fallarbeit.

<sup>153</sup> AKJS-Fallstatistik 2007.

<sup>154</sup> AKJS-Fallstatistik 2007.

<sup>155</sup> Qualitätskontrolle zu diesem Punkt ist dadurch möglich, dass diese Vereinbarungen systematisch in den Akten vermerkt werden.

hörde liegen, sondern kann Teil des Qualitätssicherungskonzepts der mandatführenden Stellen sein. Die Prüfung kann anhand von Fragen erfolgen wie:

- Ist Kontrolle noch nötig? Ist sie auch möglich?
- Besteht von den Klienten noch ein Hilfeleistungsauftrag an den Beistand? Wird dieser Auftrag umgesetzt? Finden noch Kontakte statt?
- Welchen konkreten Nutzen hat die Beistandschaft (noch): für das Kind, für dessen Eltern, für weitere Erziehende?
- Was würde sich bei einer Aufhebung der Kinderschutzmassnahme konkret verändern?

Eine der Konsequenzen dieser Überprüfungen ist die umgehende Aufhebung von Kinderschutzmassnahmen, die keine Wirkung erzielen. Allenfalls können für solche Mandate auch Modifikationen oder deren Zuweisung an eine andere Fachperson beantragt werden. Inaktive Mandate verkommen zu Symbolen für unerfüllte Erwartungen und zur Etikette für *Problemverwaltung*. Dem ab und zu gehörten Argument, das Fortbestehen einer Beistandschaft biete den Klienten die Sicherheit, bei Bedarf im Erziehungsbeistand jederzeit eine Ansprechperson zu haben, ist die Frage entgegenzusetzen, ob diese Ansprechbarkeit nicht auch ohne Massnahme garantiert werden könnte.

#### *Klärung der Aufträge und Vereinbarungen*

Im Rahmen von Kinderschutzmandaten sind verschiedene Formen der Zusammenarbeit zwischen Klient/Klientensystem und Beistand denkbar:

- *Kontrolle*: gerichtet auf Normeinhaltung
- *Anleitung*: Zurverfügungstellen von Wissen, Vorzeigen von Können <sup>156</sup>
- *Begleitung*: Hilfen beim Ertragen einer unabänderlichen Problemlage, Stabilisierung des Systems durch eine fremde Struktur <sup>157</sup>
- *Beratung*: Unterstützung bei der Entwicklung und zum Nutzen der eigenen Möglichkeiten <sup>158</sup>
- *Vermittlung*: Mehrparteilich ausgerichtete Moderation zum Interessenausgleich in Konflikten
- *Konfliktregelung*: Treffen von Entscheidungen in strittigen Fragen, welche die Konfliktparteien nicht zu entscheiden vermögen
- *Sachhilfe*: Vermitteln von Zugängen zu Finanzquellen, Dienstleistungen, Rechtsansprüchen

<sup>156</sup> Vgl. Schlippe und Schweitzer 1997, S. 114.

<sup>157</sup> Vgl. Schlippe und Schweitzer 1997.

<sup>158</sup> Vgl. Schlippe und Schweitzer 1997.

- *Rechtliche Vertretung*: In all den Fällen, wo dies für Minderjährige explizit im Gesetz vorgesehen ist

Die Aufträge und die Form der Zusammenarbeit sind zum Teil durch die Anordnung vorgegeben. Dies trifft vor allem für alle Überwachungsmandate, aber auch für die schiedsrichterliche Aufgabe der Regelung von Besuchsrechtsmodalitäten oder bei rechtlichen Vertretungsmandaten zu: bei Leistungen also, welche nur zum Teil oder gar nicht den Zielen der sorgeberechtigten Eltern entsprechen und deren Erbringung andererseits zumindest teilweise von den Mandatsführenden auch gegen Widerstände der Klienten möglich ist. Aufträge, die auf die direkten Ziele der Klienten bezogen sind und die letztlich nur durch deren eigenes Handeln «erzeugt» werden, müssen mit den Klienten vereinbart werden.

Diese Vereinbarungen können sowohl mit einer als auch mit mehreren Personen getroffen werden. Kommen neue Personen ins Behandlungssystem oder lösen sich bisher Beteiligte aus dem Behandlungsprozess ab, ist eine neue Vereinbarung erforderlich.

Werden Form und Inhalte der Zusammenarbeit nicht thematisiert und präzisiert, und werden Vereinbarungen bei eingetretenen Veränderungen nicht angepasst, kann dies von den Klienten als «Vertragsbruch» erlebt werden. Die bestehende Vertrauensbasis wird erschüttert. Wenn keine Klärung erfolgt, wird die Beziehung von den Klienten – soweit sie die Möglichkeit dazu haben – beendet oder «eingefroren».

Einzelne Fallbeispiel-Fragmente in Kapitel 6.1 lassen die Vermutung zu, dass Kontrakte eher implizit angenommen als explizit vereinbart waren und dass die Beistände das Auftragsverständnis entsprechend den sich verändernden Verhältnissen flexibel modifizierten – etwa von Beratung zu Kontrolle, von parteilicher Ansprache zu überparteilichem Anspruch, jedoch ohne diese Kontraktanpassungen mit allen Beteiligten zu klären.

#### *Methodenbezug*

In den in Kapitel 6.1 skizzierten Fallbeispielen fällt ausserdem auf, dass die Mandatsträger vor allem die Entwicklung beobachteten, die wahrgenommenen Probleme thematisierten, Lösungen organisierten (Heimplatzierung, Lehrstellersuche) und für beratende und/oder vermittelnde Gespräche zur Verfügung standen, wenn die Familie oder einzelne Familienmitglieder diese wünschten. Eine in die Zukunft gerichtete und alle Beteiligten einschliessende Handlungsplanung wird in den Beispielen jedoch kaum ersichtlich.

Die *persönliche* und die *fachliche Autorität* des Beistandes sind – nebst der bereits diskutierten gesetzlichen Autorität <sup>159</sup> der Massnahmenanordnung – entscheidende Voraussetzungen für das Gelingen der Kooperation mit den Klienten. Die Glaubwürdigkeit der fachlichen und persönlichen Kompetenz zeigt sich letztlich daran, wie die Klienten die Dienstleistung subjektiv erleben. Dies zu negieren würde begünstigen, die Verantwortung für ein Scheitern des gewünschten Veränderungsprozesses einseitig bei den Klienten zu verbuchen <sup>160</sup>. Dies heisst nicht, dass die Klienten mit allen Handlungen und Meinungen der Mandatsträger einverstanden sein müssen, jedoch ist alles daran zu setzen, dass sie diese Handlungen und Positionen nachvollziehen können.

*Persönliche Kompetenz* ist Voraussetzung für das Wahrnehmen jeder autoritativen Rolle gegenüber anderen Menschen. Sie zeigt sich unter anderem an einer wertschätzenden Haltung, an gelebter Toleranz und an einer hohen Fähigkeit zu kritischer Selbstreflexion.

*Fachliche Kompetenz* kann im Rahmen von Ausbildungen erworben werden. Ein Fachhochschulstudium in Sozialarbeit oder ein Studium in Jurisprudenz mögen dazu eine Basis bilden, reichen jedoch für die Bewältigung der sehr anspruchsvollen Kinderschutzmandate kaum aus <sup>161</sup>. Qualifizierende Zusatzausbildungen sind erforderlich. Lehrgänge im systemischen und im lösungsorientierten Ansatz sowie im Bereich von Pädagogik und Erziehungsberatung erweisen sich als besonders praxistauglich.

Anregung für die methodische Weiterentwicklung der Jugendhilfe-Leistungen bieten auch praxisnahe methodische Handbücher. Der Dormagener Qualitätskatalog wurde bereits erwähnt. Nützliche Arbeitsinstrumente finden sich bei Gehrman/Müller <sup>162</sup>. Besondere Erwähnung verdient die Methodik für die Kinder- und Jugendhilfe von Cassée <sup>163</sup>.

Eine weitere Bedingung für die Wahrung und Entwicklung von Fachkompetenz in der gesetzlichen Jugendhilfe ist das Vorhandensein entsprechender *fachlicher Milieus* innerhalb der zuständigen Dienste. Diese Dienste müssen in einem be-

stimmten Umfang auf Leistungen der Jugendhilfe spezialisiert sein, damit ein interner jugendhilfebezogener Fachdiskurs überhaupt stattfindet.

An die Leitung dieser Fachdienste ist die Anforderung zu richten, Leistungsstandards zu definieren, deren Einhaltung zu überwachen und sie kontinuierlich zu aktualisieren.

<sup>159</sup> Hesser 2001, S. 35.

<sup>160</sup> Für den Behandlungsprozess erweist es sich in der Regel als nützlicher, als Berater/in beim Scheitern der Kooperation die Verantwortung zunächst im eigenen Handeln zu suchen, jedoch deren Gelingen als Leistung der Klienten anzuerkennen.

<sup>161</sup> Hier sei der Hinweis erlaubt, dass die meisten Klienten der gesetzlichen Jugendhilfe bereits Misserfolgserfahrungen mit vorhergehenden Hilfeversuchen vorweisen. Das Risiko weiterer Misserfolge steigt mit jedem neuen Versuch. Diese Ausgangslage verlangt daher nach besonders hoher beraterischer Kompetenz, wenn man die festgestellten Problemlagen nicht nur verwalten, sondern wirksam verändern will.

<sup>162</sup> Gehrman und Müller 1998.

<sup>163</sup> Cassée 2007. Das Buch enthält nebst einem systematisch aufgebauten Handlungskonzept viele unmittelbar anwendbare Erfassungs-, Analyse- und Vereinbarungsbögen, Kompetenzprofile für Eltern und Entwicklungsprofile für Kinder und Jugendliche.

### 6.3 Aus der Praxis: Hilfe im Rahmen eines Mandates: Falle oder Entwicklungchance?

*Patricia de Meyer, Juristin, Leiterin Rechtsdienst des Service de protection de la jeunesse (SPJ) des Kantons Waadt, und Michel Favez, Direktor des Internat pédagogique et thérapeutique, Serix VD*

#### 6.3.1 Im Sinne einer Einleitung: Beziehungen zwischen drei Akteuren oder ein System?

Der Referenztext des Kapitels über die Zusammenarbeit der Akteure bringt auf unauffällige Weise eine Tatsache ans Licht, die lange verborgen geblieben und wahrscheinlich noch nicht ausreichend zur Kenntnis genommen worden ist: Wir können uns Gerichte <sup>164</sup>, Sozialarbeiter und Familien, welche von einer Massnahme mit Einschränkung der elterlichen Rechte betroffenen sind, nicht mehr länger als drei separate Einheiten mit klar definierten Beziehungen vorstellen. Diese Sichtweise hatte den Vorteil einer klaren und einfachen Vorstellung von den betroffenen Akteuren und ihren Aufgaben und Pflichten. Vielfach misslingt es aber, damit der Komplexität der wechselseitigen Bezüge und einer ganzen Reihe von Schwierigkeiten Rechnung zu tragen, die im Alltag immer wieder auftauchen.

Heute müssen wir uns namentlich aufgrund der Erkenntnisse der Humanwissenschaften eingestehen, dass die drei Einheiten dauerhaft auf komplexe und instabile Weise interagieren. Eine ganze Reihe von Tatsachen können nicht mehr als blossе Unstimmigkeiten behandelt werden, die es bestenfalls zu korrigieren und schlimmstenfalls beharrlich zu ignorieren gälte. Vielmehr müssen sie als Phänomene gesehen werden, die typisch sind für das Hilfesystem bei Kindeswohlgefährdungen.

So können wir im Anschluss an die Autoren der Studie feststellen, dass die unterschiedlichen Partner sich gegenseitig laufend disqualifizieren; Ohnmachtsgefühle breiten sich dabei sehr rasch aus und «infizieren» auf ihrem Weg die verschiedenen Akteure. Diese wiederum ziehen Dritte bei, um ihre Position «strategisch» zu stärken, oder sie versuchen, wichtige Personen oder Institutionen auszuschliessen.

Sicherlich reagieren nicht alle in diesem Beziehungsgeflecht, das sich um den Systemkern des Kindes und seiner Eltern organisiert, auf dieselbe Weise und mit denselben Mitteln. Von der Familie über die Sozialarbeiter bis zu den Behör-

den haben wir es mit Subsystemen zu tun, die zunehmend organisiert und auf immer formalisiertere Reaktionen ausgerichtet sind. Es wäre aber vergebens, zu hoffen, dass der für die Professionellen notwendige Formalismus, in dem auch ein unverzichtbarer Beitrag der Justiz liegt, die Zirkulation von Gefühlen und Vorstellungen eindämmt und verhindert, dass sich die damit verbundenen Probleme auf den verschiedenen Bühnen breitmachen, welche ihnen die Realität bietet. Das trifft umso mehr zu, als die Situation für die Familie die Eigenschaften einer Krise aufweist, das heisst eines Moments wichtiger Entscheidungen. Die Erfahrung zeigt, dass das System häufig verwendet wird, um den Kern des Konflikts mit den verschiedenen zur Verfügung stehenden Akteuren zu inszenieren.

Auf diesem Hintergrund finden einige Paradoxien, die in der Untersuchung eingängig beschrieben worden sind, wenn nicht eine Erklärung, so doch eine Art der Evidenz, die wir im Folgenden mit Blick auf unsere Praxis analysieren möchten. Anschliessend präsentieren wir einige Vorschläge zur Gestaltung der Beziehungen zwischen Vormundschaftsbehörden und Sozialarbeitern.

#### 6.3.2 Die Wiederherstellung der elterlichen Verantwortung als widersprüchliche Aufgabe

Wenn es den Eltern nicht mehr gelingt, die Bedürfnisse ihres Kindes zu erfüllen, reagiert die Gesellschaft mit einem Eingriff, der das Ziel hat, sowohl das Kind zu schützen als auch den Eltern so rasch wie möglich die Fähigkeiten zurückzugeben, ihre Verantwortung wieder wahrzunehmen. Ein grundlegendes Prinzip jeder Massnahme, welche die elterlichen Rechte einschränkt, ist das Subsidiaritätsprinzip: Die Behörde interveniert nur dann, wenn die Eltern nicht in der Lage sind, selber die nötigen Massnahmen zu ergreifen, um der Gefährdung der kindlichen Entwicklung zu begegnen. In diesem Sinne präzisiert auch das Waadtländer kantonale Jugendschutzgesetz die Bedingungen für einen Eingriff des Jugendschutzes. Es nimmt Bezug nicht nur auf den Schutz des Kindes, sondern auch auf die Wiederherstellung der elterlichen Kompetenzen. Dieser doppelte Bezug ist zentral und unentbehrlich für Interventionen im Bereich des Kindesschutzes, bedeutet aber gleichzeitig auch ein Problem für die Kohärenz der Betreuung.

Diese Perspektive, in Kombination mit dem gesellschaftlich geteilten Ideal des autonomen Individuums, führt von vornherein zu widersprüchlichen Anforderungen: Um die Sicherheit des Kindes zu gewährleisten, müssen Risiken minimiert und die Freiheit zu problematischem Verhalten muss eingeschränkt werden. Um sich zu entwickeln, muss die Familie aber gleichzeitig Eigeninitiative und Selbständigkeit entfalten und gewisse Risiken eingehen, denn nur der Erfolg solchen Verhaltens kann positive Veränderungen belegen. Dieser Widerspruch

<sup>164</sup> Im Kanton Waadt nehmen die Friedensgerichte die Funktion einer Vormundschaftsbehörde wahr.

kommt in zwei unterschiedlichen professionellen Logiken zum Ausdruck: Der Bereich des Rechts ist in erster Linie Garant der Sicherheit, der Grenzen und der rationalen Kontrolle der Situation und ihrer Rahmenbedingungen. Sozialarbeit und Sozialpädagogik dagegen neigt wesensgemäss dazu, Veränderung, Öffnung und letztlich auch die Übernahme kontrollierter Risiken zu favorisieren.

Diese Bipolarität von Recht und Sozialer Arbeit schafft eine paradoxe Spannung im strengen Sinne. Die Familie kann sich gefangen sehen in der unmöglichen Anforderung, sowohl die Vorgaben des betreuenden Systems zu übernehmen und von ihm abhängig zu sein als auch selbständig und fähig, die Professionellen in authentischer (und folglich nicht vorbereiteter) Weise zu überraschen.

Diese Ausgangslage ist für das System in Interaktion, wie es weiter oben definiert wurde, nicht ohne Konsequenz und beeinflusst die Erwartungen, welche Behörden und Soziale Arbeit wechselseitig formulieren:

- Die Sozialarbeiter wünschen – wie auch die Forschungsergebnisse zeigen – von den Behörden klare Antworten und Entscheidungen, wollen aber auch ihre eigenen Gestaltungsmöglichkeiten und oft auch jene ihrer Klienten optimieren. Diesbezüglich befinden sie sich zwischen den Erwartungen von Behörden und Familien, eine unangenehme Position, die sie nur zu gut kennen.
- Die Vormundschaftsbehörde wünscht ihrerseits, die Bedingungen einer erwarteten Intervention zu bestimmen, ohne in die alltäglichen Probleme hineingezogen zu werden. Letzteres ist unentbehrlich, um die nötige Distanz zur Durchführung eines juristischen Verfahrens zu wahren. Gleichzeitig sorgt sich die Behörde um die Einhaltung ihrer Vorgaben und kann manchmal detaillierte Ziele aufstellen, die kaum realisierbar sind oder nur dem Anschein nach realisiert werden können.

Schliesslich muss auf eine den Akteuren wohlbekanntes Tatsache hingewiesen werden: Die Eltern wünschen sich zwar, dass sich die Dinge zu ihren Gunsten entwickeln, empfinden es aber als unerträglich, wenn andere dort erfolgreich sind, wo sie selbst gescheitert sind. Auch sie bleiben somit nicht von dieser widersprüchlichen Spannung verschont, die im System des rechtlichen Schutzes gefährdeter Minderjähriger allgegenwärtig ist.

Die Hilfe rund um ein Mandat weist also zwei unterschiedliche Aspekte auf: einerseits ein Projekt rational administrierter Hilfe mit einem Ausgangsproblem, mit einer Behörde, die dieses Problem als solches bewertet und die nötige Abhilfe anordnet, mit spezialisiertem Personal, das die ihm zugewiesene Arbeit ausführt, alles mit der Konsequenz einer positiven Entwicklung des Problems. Andererseits aber ist die Hilfe auch eine Beziehung, in der das Problem sich fortsetzt und wiederholt und wo der Beweis einer positiven Veränderung mit deren Entstehungsbedingungen kollidiert.

### 6.3.3 Bedingungen einer veränderungsoffenen Beziehung

Gewisse Bedingungen sowohl der Sicherheit wie auch der Zusammenarbeit müssen aus unserer Sicht bereits zu Beginn einer Intervention garantiert sein und dann für die gesamte Dauer der Beziehung, die Sozialarbeiter und Familie durch ein Mandat verbindet, gewährleistet bleiben. Sie sind unabhängig vom rechtlichen Rahmen, der hier nicht Gegenstand ist, und von den einzelnen Organisationen der Jugendhilfe. Auch mit den spezifischen Problemen einer Familie stehen sie nicht in Zusammenhang. Drei dieser Bedingungen seien im Folgenden eingehender betrachtet:

#### *Die Respektierung funktionaler Unterschiede*

«Kinder müssen genau so wie Erwachsene wissen, aus welcher Position wir mit ihnen auf die Art reden, in der wir es tun, wenn wir mit ihnen in einer beruflichen Rolle reden. Das ist heute besonders wichtig, denn wir geraten immer tiefer in die Sackgasse, in der Professionelle alle Rollen vermischen.»

Dieses Zitat aus «Destins d'enfants» von Françoise Dolto <sup>165</sup> hat auch heute noch all seine Gültigkeit. Dass Professionelle ihre Rollen nicht auseinanderhalten, ist im Bereich von Sozialer Arbeit, Medizin und Schule häufig zu beobachten. Die Ursachen sind vielfältig und insbesondere darin zu suchen, dass die Probleme des Falles auf das behandelnde, aus Netzwerken bestehende System übergreifen. Dabei ist nichts gefährlicher als ein Sozialarbeiter, der sich für einen Richter hält, ein Lehrer, der sich für einen Therapeuten hält, oder ein Richter, der sich das Recht nimmt, ein wenig Sozialarbeiter zu spielen ... Karikatur? Nicht nur, wahrscheinlich.

Die erwähnten widersprüchlichen Spannungen haben die Tendenz, die Partner an die Grenzen ihrer jeweiligen Logiken zu führen. Bei Behördenmitgliedern und Sozialarbeitern lassen sich manchmal radikalisierte Positionen finden, zwischen denen ein Dialog unmöglich ist, manchmal aber auch – oder gar häufiger – findet sich ein Wille zur Zusammenarbeit, der bis zur Verwischung der Identitäten führen kann. Diese Konfusion der Identitäten macht es einer Familie ausgesprochen schwer, die unterschiedlichen Positionen und die Erwartungen zu verstehen, die dementsprechend an sie gerichtet werden.

In dieser Beziehung ist der Hinweis nicht überflüssig, dass eine der Hauptaufgaben der Justiz darin besteht, «Recht zu sprechen»; in den Situationen, die uns hier beschäftigen, heisst dies, jeden an seine Verantwortung zu erinnern und die Spielregeln darzulegen. Diese Funktion drückt sich unserer Meinung nach z.B. in dem aus, was als Erziehungsaufsicht zu bezeichnen ist (Art. 307 Abs. 3

<sup>165</sup> Dolto und Hamad 1995.

ZGB). Diese erlaubt es der Vormundschaftsbehörde, die Eltern oder das Kind an ihre Pflichten zu erinnern, ihnen bestimmte Weisungen zu erteilen und beispielsweise einen Sozialarbeiter zu bestimmen, dem Einblick und Auskunft zu geben ist <sup>166</sup>.

Es scheint uns somit wichtig, dass der Wille zum Dialog, die Achtung und das gegenseitige Zuhören durch die Aufmerksamkeit für das begleitet werden, was jeder auf seinem Platz, in seiner Rolle und im Rahmen seiner Interventionsmöglichkeiten leisten kann.

#### *Die Differenzierung von Rahmen und Inhalt*

Vor diesem Hintergrund gehört es aus unserer Sicht zu den folgenreichsten Fehlern einer Behörde, Entscheide über den Rahmen mit Entscheiden über den Inhalt einer Intervention zu vermischen.

Tatsächlich sind Rahmen und Inhalt radikal unterschiedliche symbolische «Orte» der Intervention. Sie beziehen sich auf zwei unterschiedliche Ebenen der Realität, zwei unterschiedliche symbolische Bezugssysteme: Der Rahmen operiert im Feld der Abgrenzung und folglich der väterlichen Polarität; der Inhalt operiert im Feld der Beziehung und folglich im Mütterlichen. Wenn die Behörde den Sozialarbeitern zumutet, auf der Ebene des Rahmens einzugreifen, und ihnen gleichzeitig präzise Vorgaben zum Inhalt macht, eröffnet sie gleichzeitig zwei Felder der Auseinandersetzung, die untereinander in unvorhersehbarer Weise interagieren dürften.

Durch einen klaren Rahmen schafft die Behörde dagegen einen «Gedankenraum», in dem der Konflikt ausgetragen, Verantwortungen geklärt und Erwartungen präzisiert werden können. Wenn beispielsweise im Beschluss die beobachteten elterlichen Schwierigkeiten und Unzulänglichkeiten und die Gefährdung des Kindes festgehalten werden, dann gibt sie einem Mandat Konturen. Dies ermöglicht den Eltern, den Sinn und die Reichweite einer Massnahme zu verstehen und ob durch diese ihre elterlichen Rechte beschränkt werden. Für den Sozialarbeiter wiederum werden die Interventionsmöglichkeiten geklärt.

Die Revision des Zivilgesetzbuchs (Erwachsenenschutz, Kindesrecht) scheint uns jedenfalls in Richtung dieser Forderung zu gehen: «Errichtet die Kinderschutzbehörde eine Beistandschaft, so hält sie im Entscheidungsdispositiv die Aufgaben des Beistandes und allfällige Beschränkungen der elterlichen Sorge fest.» <sup>167</sup>

Aus unserer Sicht können die so definierten Aufgaben des Beistands Zielanga-

ben der Veränderung sein, die ihm Hinweise auf sein Vorgehen liefern, es jedoch ihm überlassen, auf welche Weise und mit welchen Inhalten er den behördlichen Auftrag erfüllt. Wird im Dispositiv erwähnt, ob und in welcher Hinsicht die elterlichen Rechte eingeschränkt werden, so bildet dies auch für die Eltern einen wesentlichen Bezugspunkt, der ihnen Klarheit über ihre Verantwortung und damit ihren Spielraum als Handelnde zugunsten ihres Kindes gibt. Erhält der Beistand beispielsweise den Auftrag, für eine Tagesplatzierung des Kindes zu sorgen, so muss er zusammen mit den Eltern verschiedene Lösungsmöglichkeiten entwickeln und schliesslich zu einer auf den Einzelfall zugeschnittenen Lösung kommen können, die den Anforderungen der Behörde genügt.

Es scheint uns wichtig, dass die Vormundschaftsbehörde (die künftige Kinderschutzbehörde) in ihren Anordnungen einen Rahmen vorgibt, der konkrete Ziele und zu respektierende Anforderungen umfasst, und dem Sozialarbeiter die grösstmögliche Freiheit bei der inhaltlichen Bestimmung seiner Intervention lässt. Eine Rollendifferenzierung kann sich manchmal auch im sozialpädagogischen Bereich selbst ergeben, wenn sich etwa der Sozialarbeiter auf die Überwachung gewisser normativer Vorgaben beschränkt und ein Sozialpädagoge (sofern eine entsprechende Einrichtung beigezogen wird) die Beziehungsaufgabe übernimmt. Hier wird gewissermassen die Autorität delegiert, die nur in der Begegnung mit dem Kind erfahrbar ist.

#### *Die Anhörung von Eltern und Kind*

Der Anhörung kommt in diesem Kontext eine spezielle Bedeutung zu, da sie Kindern und Eltern auch eine eigene Existenz zugesteht und sie nicht nur als Material für den künftigen Rechenschaftsbericht des Sozialarbeiters sieht. In grundlegender Weise kann sie auch die Tatsache bekräftigen, dass die Familie nicht nur der Ursprung des Problems, sondern auch der Ursprung der Lösung ist, auch wenn diese durch eine ergänzende Intervention Professioneller ermöglicht wird.

Wie weiter oben zu sehen war, wollen die Eltern gehört und anerkannt werden. In diesem Zusammenhang würden wir auch meinen, dass Vormundschaftsbehörden bei Gefährdungsmeldungen keine Beurteilung (oder keinen Abklärungsauftrag, um in den Worten der oben erwähnten Rechtsreform zu bleiben) von Seiten des Jugendamtes verlangen sollten, ohne dass sie nicht selber formell Stellung nehmen. Eine formelle und eigenständige Stellungnahme der Behörde gibt den Eltern Sicherheit und entspricht ihrem Bedürfnis, in ihren eigenen Worten gehört zu werden.

Schliesslich soll nicht vergessen werden, dass die Achtung der Eltern, insbesondere auch ihres eigenen Leidens (diese Achtung materialisiert sich in Form der Anerkennung einer eigenen Existenz vor der Behörde und in Form von Themen, die mit den Sozialarbeitenden zu diskutieren sind), eine nicht zu vernachlässi-

<sup>166</sup> Die Übersetzung folgt hier dem Wortlaut des französischen (Gesetzes-)Textes, insbesondere bezüglich der «Erinnerung an die Pflichten». In der deutschen Fassung beginnt Art. 307 Abs. 3 ZGB mit «Sie (sc. die Vormundschaftsbehörde) kann insbesondere die Eltern (...) oder das Kind ermahnen (...)».

<sup>167</sup> Art. 314n Abs. 3 E-ZGB.

gende Bedingung für die Entwicklung des Kindes ist. Die Loyalität gegenüber der Familie bringt ein Kind nämlich oft dazu, sich nicht schneller zu entwickeln, als es seiner Wahrnehmung nach in seinem familialen Umfeld möglich ist.

Diese Ko-Evolution des Kindes und seiner Eltern; die auf den Inhalt der Intervention gerichtete Arbeit der mandatsführenden Sozialarbeiter und des übrigen Netzwerks; eine für die Erreichung der Entwicklungsziele bürgende Vormundschaftsbehörde; der Einbezug sowohl der justiziell-behördlichen als auch der sozialarbeiterischen Ebene unter Beachtung ihrer Differenzen; dies sind die Rahmenbedingungen in unserem Einflussbereich, die es ermöglichen, die Widersprüche anzugehen, die der Hilfebeziehung im Rahmen eines vormundschaftlichen Mandats innewohnen. Sie gewährleisten jedem seine Rolle, die Anerkennung eines Platzes im System und seiner besonderen Funktionsweise. Indem sie widersprüchliche Anforderungen begrenzen, erlauben sie auch, das mit der Beschränkung der Autonomie verbundene Paradox aufzulösen. Dem Richter die Definition des Problems und der Ziele; dem Sozialarbeiter die Verantwortung, jene Unterstützung zu gewährleisten, die der Familie in diesem schwierigen Moment ihrer Entwicklung fehlt, und dieser die Einsicht in die eigenen Probleme und besonders ihre eigene Verantwortung, ihnen zu begegnen.

## 7 Strukturen: Das Vormundschaftswesen

### 7.1 Die Behördenorganisation des Vormundschaftswesens und ihre Auswirkungen auf den Kinderschutz

*Christoph Häfeli und Peter Voll*

*Aufgrund der kantonalen Organisationsautonomie weist das Vormundschaftswesen in der Schweiz eine hohe strukturelle Vielgestaltigkeit auf. Mehr als zwei Drittel der Behörden in der Schweiz sind identisch mit der allgemeinen politischen Exekutivbehörde der jeweiligen Gemeinde. Vor allem in den grossen Städten und in einigen Kantonen der Westschweiz findet sich dagegen ein Modell gerichtlicher und/oder beruflich-spezialisierter Behörden. Aus diesem Grund ist der Anteil der Bevölkerung, der einer kommunal-generalistischen Behörde untersteht (42%), nicht grösser als jener, der im Einzugsgebiet einer beruflichen und/oder justiziellen Behörde lebt (je 43%). Anhand von Daten einer Umfrage unter den Behörden werden ausgewählte Aspekte der Arbeitsweise der Behörde und der Zahl der von ihnen verantworteten Fälle dargestellt. Dabei zeigt sich ein überraschend starker Zusammenhang zwischen der Zahl der Fälle und der Art der bevorzugten Interventionen. Je weniger Fälle eine Behörde zu beurteilen hat, desto eher neigt sie zu weit reichenden Eingriffen in die elterliche Sorge.*

Das geltende Recht ermächtigt und verpflichtet in Art. 361 Abs. 2, i.V.m. SchlT Art. 52 ZGB die Kantone, Status, Zusammensetzung, Zuständigkeit und Funktionsweise der vormundschaftlichen Behörden zu bestimmen. Das hat zu einer Vielfalt von Organisationsformen geführt, die durch die Vielfalt der Organisation der ausführenden Organe – in Amtsvormundschaften, polyvalenten Sozi-

aldiensten, spezialisierten Jugendsekretariaten – noch potenziert wird <sup>168</sup>. Wie die alljährliche Statistik der Konferenz der kantonalen Vormundschaftsbehörden vermuten lässt, werden sowohl die Zahl wie auch die Art der Mandate durch die Organisation der Behörden und der übrigen Organe in nicht unwesentlicher Hinsicht beeinflusst.<sup>169</sup> Schon daraus ergibt sich die Bedeutung, die dem Thema dieses Aufsatzes in rechtlicher Hinsicht zukommt:

Die bundesrechtskonforme Anwendung des Kindes- und Erwachsenenschutzes hängt entscheidend von der Ausgestaltung und Qualität der rechtsanwendenden Behörden und der Mandatsträgerinnen und Mandatsträger ab. So ist es in Lehre und Rechtsprechung seit langem unbestritten, dass der Bund zur einheitlichen Anwendung von Bundesrecht in die Organisationshoheit der Kantone eingreifen darf <sup>170</sup>, doch hat der Bundesgesetzgeber namentlich im Vormundschaftsrecht grosse Zurückhaltung geübt und den Kantonen einen erheblichen Spielraum gelassen bei der Ausgestaltung von Organisation und Verfahren <sup>171</sup>. Lehre und Praxis sind sich jedoch weitgehend einig, dass die Totalrevision des Vormundschaftsrechts zu mehr Professionalität im Kindes- und Erwachsenenschutz führen muss.<sup>172</sup> Die Artikel 440 und 441E ZGB sind zaghafte Versuche des Bundesgesetzgebers, dieser Entwicklung zum Durchbruch zu verhelfen <sup>173</sup>.

Die Bedeutung der Organisation der anordnenden Behörden und ihrer Beziehungen zu den ausführenden Organen – den vorbereitenden und den mandatsführenden Sozialdiensten – beschränkt sich jedoch nicht auf die rechtliche Zuweisung und Abgrenzung der Aufgaben und Verantwortlichkeiten. In sozialwissenschaftlicher Hinsicht kann sie in einem sehr umfassenden Sinne als allgemeiner *Orientierungs- und Handlungsrahmen* für die einzelnen Akteurinnen und Akteure gefasst werden. Erst in diesem Rahmen werden die rechtlichen Vorgaben zu Handlungsregeln konkretisiert und damit praktisch wirksam <sup>174</sup>. Die Organisation und die Rolle, die der/die einzelne Entscheidungsträger/in darin im Zusammenspiel mit andern einnimmt, sind somit massgeblich für

- die Auswahl jener Ausschnitte der Realität, die von den einzelnen Akteuren für relevant gehalten werden; sie bestimmen damit, was für ihn/sie «der Fall» ist – im doppelten Sinne von Ausgangslage und zu behandelndem Problem,
- die Handlungsmöglichkeiten, die er/sie in diesem Fall hat,
- die Zuschreibung von Verantwortung für Entscheidungen und die Risiken, die daraus für ihn/sie entstehen.

Die Organisation in diesem weiten Sinne wird nicht nur durch die rechtliche Institution und die formellen Regeln des Entscheidens und Handelns bestimmt, sondern auch durch die Bezüge, die sie zur Aussenwelt unterhält, zum Beispiel die Beziehungen zu andern Behörden, sowie durch die Rolle, die sie einzelnen Berufsgruppen bzw. Professionen überträgt. Letzteres dürfte sich vielfach zu einer «Kultur» verdichten, in der bestimmte Problemdeutungen und -lösungen plausibler sind als andere. So wird es sowohl für die Wahrnehmung eines Problems wie auch für die Strategien zu seiner Bewältigung einen Unterschied machen, ob die Organisation primär juristisch, medizinisch oder sozialarbeiterisch oder eben politisch orientiert ist.

Neben dem allgemeinen gesetzlichen Rahmen, wie ihn insbesondere die Artikel 307-312 ZGB sowie die allgemeinen Verfahrensbestimmungen des Vormundschafts- und Verwaltungsrechts aufspannen, bestimmt demnach auch die Organisation des Vormundchaftswesens, welche Sachverhalte schutzrechtlich bearbeitet und welche andern Bereichen überlassen oder unter Umständen staatlicherseits auch unbeachtet bleiben. Die Organisation des Vormundchaftswesens ist demnach nicht neutral in Bezug auf die Probleme, die in diesem bearbeitet werden, ebenso wenig wie hinsichtlich der Akteure, die in die Bearbeitung involviert sind, und vollends nicht gegenüber der Art, wie diese Bearbeitung erfolgt. Aus diesem Grund wird in diesem letzten Ergebniskapitel das schweizerische Vormundchaftswesen in seiner föderalistischen Vielfalt dargestellt und hinsichtlich einiger ausgewählter Zusammenhänge zwischen Struktur, Problemwahrnehmung und Entscheidverhalten untersucht. Basis der folgenden Darstellung ist die gesamtschweizerische Umfrage unter den Vorsitzenden der Vormundschaftsbehörden sowie den Verantwortlichen der im zivilrechtlichen Kinderschutz engagierten Sozialdienste.

### 7.1.1 Strukturmerkmale von Behörden

Der Status einer Vormundschaftsbehörde lässt sich unter verschiedenen Gesichtspunkten beschreiben: nach dem rechtlichen Status (Gericht versus Verwaltungsbehörde), nach dem Grad der Ausdifferenzierung gegenüber andern Behörden (Spezialbehörde versus generalistische Behörde), nach dem Einzugsgebiet (kommunal, regional, kantonal) oder nach der zeitlichen und finanziellen Bedeutung

<sup>168</sup> Vgl. ausführlich dazu (in chronologischer Reihenfolge): Odermatt 1979; Dami 1980; Schnyder und Murer 1984, Art. 361 ZGB N 104; Häfeli 2003, 1995.

<sup>169</sup> StremLOW et al. 2002; StremLOW 2001.

<sup>170</sup> Vgl. u.a. Schnyder und Murer 1984, N 340.

<sup>171</sup> Schnyder und Murer 1984, N 342.

<sup>172</sup> Bundesblatt 2006.

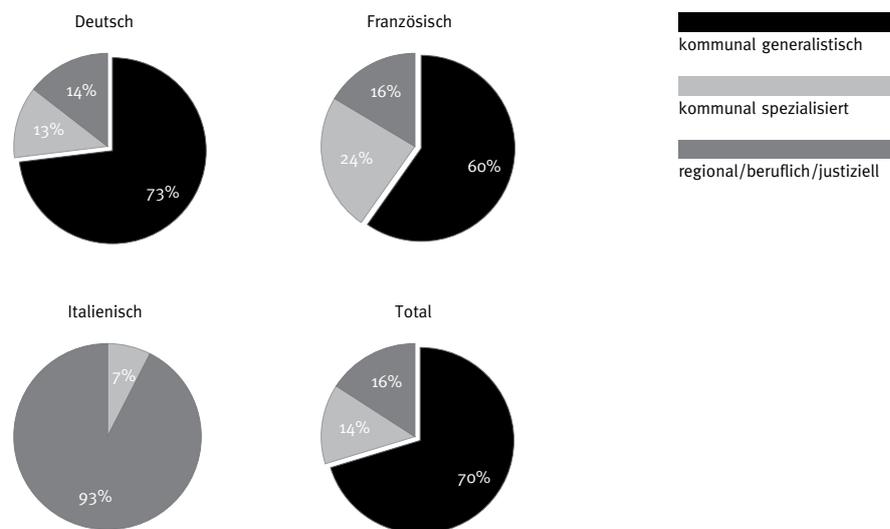
<sup>173</sup> Vgl. dazu die Kritik von Häfeli 2007, speziell S. 20 ff.

<sup>174</sup> Zu den Konsequenzen der Organisation für Problemwahrnehmung, Diagnose und Intervention im Kinderschutz vgl. Dingwall et al. 1995 sowie Smith und Donovan 2003; zur Bedeutung des institutionellen Settings im Sozialwesen insgesamt: Lipsky 1980; für die Schweiz insbesondere Maeder und Nadai 2004.

der Behördentätigkeit für die Mitglieder (berufliche versus Milizbehörde). Die einzelnen Merkmale finden sich allerdings unterschiedlich häufig und teilweise hängen sie auch zusammen. Für eine statistische Darstellung drängt sich deshalb eine Reduktion auf drei Gruppen oder *Typen* auf (vgl. Abbildung 33):

- *Kommunal-generalistische* Behörden, die mit der Gemeindeexekutive oder einem ihrer Unterausschüsse identisch sind. Dieser Typ ist der bei weitem häufigste, vor allem in der Deutschschweiz, wo er 73% aller Behörden ausmacht.
- In vielen grösseren Gemeinden, und generell in einigen Kantonen (z.B. VS) ist die Vormundschaftsbehörde gegenüber der Gemeindeexekutive verselbstständigt und fungiert als *kommunal-spezialisierte* Behörde (gesamtschweizerisch 14%).
- *Überkommunale, berufliche und richterliche* Behörden sind relativ selten und werden hier deshalb zu einer – in sich heterogenen – Restkategorie zusammengefasst, die gesamtschweizerisch 16% aller Behörden ausmacht. Weil insbesondere die Behörden grosser Städte und einiger Kantone vor allem der Westschweiz mit zentralisierter Organisation in dieser Gruppe anzutreffen sind, umfasst ihr Einzugsgebiet mehr als 40% aller Einwohner/innen der Schweiz.

Abbildung 33: Behördentypen in den Sprachregionen



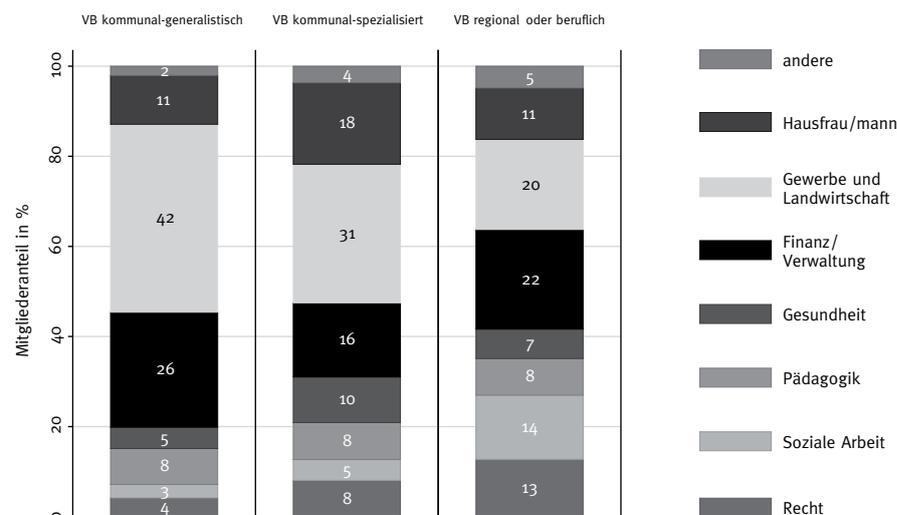
TCP, Behördenbefragung, gewichtet

Die drei Typen unterscheiden sich nicht nur hinsichtlich ihres Einzugsgebiets, sondern auch der Zahl und der beruflichen Herkunft ihrer Mitglieder:

- Kommunal-generalistische Behörden sind im Allgemeinen grösser als kommunal-spezialisierte und regionale oder berufliche Behörden. In der letzten Kategorie gehören einerseits die regionalisierten Spezialbehörden, wie sie die Kantone Tessin und Graubünden kennen, und andererseits Behörden, die bei generalistischen Gerichten (Bezirks- und Friedensrichterämtern) angesiedelt sind, zu den kleinen Spruchkörpern mit drei Mitgliedern. Spezialisierte Behörden grosser Städte oder ganzer Kantone weisen dagegen in der Regel auch eine grössere Mitgliederzahl (4-7) auf.
- Kommunal-generalistische Behörden weisen einen hohen Anteil (über 40%) an Mitgliedern aus der Landwirtschaft, dem Gewerbe und der Industrie auf (Abbildung 34). Das dürfte sowohl damit zusammenhängen, dass sie vorwiegend in kleineren und eher ländlich geprägten Gemeinden zu finden sind, als auch mit ihrer Hauptfunktion als Gemeindeexekutiven, in die gehäuft Vertreter lokaler wirtschaftlicher Interessen gewählt werden. Bei den spezialisierten und ebenso bei den regionalisierten Behörden finden sich deutlich mehr Angehörige sozialer, pädagogischer oder medizinischer Berufe sowie Mitglieder, deren Beruf mit «Hausfrau/-mann» angegeben wird. Darin dürfte sowohl die besondere funktionale Ausrichtung der Behörde zum Ausdruck kommen wie auch das geringere Prestige, das mit einer Mitgliedschaft verbunden ist. Auch könnte sich darin eine Überzeugung widerspiegeln, nach der es in Vormundchaftsfragen ebenso auf Lebenserfahrung und allgemeine Alltagsbewältigungskompetenz ankommt wie auf formale Qualifikationen. Zu Letzterem passt der Umstand, dass mehr als ein Drittel dieser Behörden (37% gegenüber 27% der generalistischen und 12% bei den regionalen oder beruflichen Behörden) ganz ohne Vertreter/innen aus der Jurisprudenz, der Sozialarbeit, dem Erziehungs- oder Gesundheitswesen arbeitet <sup>175</sup>.

<sup>175</sup> Beschränkt man den Kreis der Fachleute auf Personen mit einer Ausbildung in Recht und/oder Sozialarbeit, so sind 59% aller Behörden (67% der generalistischen, 62% der spezialisierten und 24% der regionalen Behörden) ohne Mitglieder mit entsprechender Fachkompetenz.

Abbildung 34: Berufliche Herkunft der Behördenmitglieder



TCP, Behördenbefragung, gewichtet

Neben dem Status und der Zusammensetzung muss die *Infrastruktur* einer Behörde als ein weiteres Merkmal gelten, das für ihr Funktionieren möglicherweise weitreichende Folgen hat. Diesbezüglich dürfte insbesondere von Bedeutung sein, ob eine Behörde über ein *eigenes Sekretariat* verfügt und wie dieses gegebenenfalls ausgestattet ist. Eigenes, für die Vormundchaftsbehörde abgestelltes und entsprechend spezialisiertes Personal wird von einer Gemeinde nur da zur Verfügung gestellt werden, wo die Arbeit einigermaßen voraussehbar anfällt, das heisst wo aufgrund der Grösse des Einzugsgebiets eine minimale Fallbelastung zu erwarten ist. Entsprechend lässt sich feststellen, dass 50% der mit einem eigenen Sekretariat ausgestatteten Behörden für eine Wohnbevölkerung von mehr als 5500 Personen zuständig sind, während 50% der Behörden, die auf die allgemeine Gemeindeverwaltung zurückgreifen oder überhaupt ohne Sekretariatsunterstützung auskommen müssen, weniger als rund 1600 Einwohnerinnen und Einwohner in ihrem Einzugsgebiet zählen. Dem entspricht auch die Verteilung auf die Behördentypen gemäss Tabelle 3: Diese zeigt, dass vor allem kommunal-generalistische Behörden vielfach auf die Expertise von (kommunalen oder regionalen) Sozialdiensten und Amtsvormundschaften abstellen; rund ein Drittel aller kommunalen Behörden ist auf die Dienste der allgemeinen Gemeindebehörden angewiesen. Der hohe Anteil der «anderen» Lösungen bei den regionalen oder beruflichen Behörden hängt damit zusammen, dass es sich hier um allgemeine Gerichtssekretariate handelt. Der relativ hohe Anteil von speziali-

sierten (21%) und regionalisierten (26%) Behörden, die «ohne Support» agieren, bedeutet, dass hier alle inhaltlich relevanten Aufgaben von den Mitgliedern der Behörde selber übernommen werden. Auch dort, wo Sekretariate bestehen, sind diese in der Mehrheit der Fälle sehr klein: 60% aller Sekretariate sind insgesamt mit max. 50 Stellenprozenten dotiert, ein weiteres Viertel weist zwischen 51 und 100 Stellenprozenten aus. Im restlichen Viertel befinden sich dann aber auch einige sehr grosse Sekretariate mit bis nahezu 50 Vollzeitäquivalenten. Die Grösse der Sekretariate ist weitgehend durch jene des Einzugsgebiets und damit auch durch die Anzahl der Kindes- und Erwachsenenschutzfälle bestimmt <sup>176</sup>.

Tabelle 3: Existenz eines Vormundchaftssekretariats (in %) nach Behördentyp

	eigenes VB-Sekretariat	Sozialdienste/AV	allgemeine Gemeindeverwaltung	andere	kein Support	N (=100%)
kommunal-generalistisch	17%	40%	34%	0%	9%	127
kommunal-spezialisiert	33%	5%	31%	9%	21%	55
regional / beruflich / gerichtlich	37%	16%	1%	20%	26%	59
<b>Total</b>	<b>22%</b>	<b>32%</b>	<b>29%</b>	<b>5%</b>	<b>13%</b>	<b>241</b>

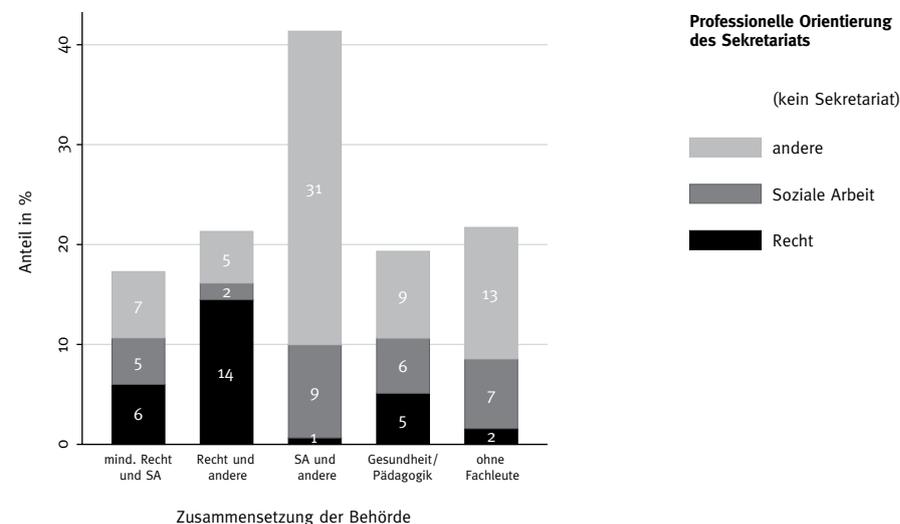
(exkl. 1. Behörde ohne Angabe)

In Bezug auf die Funktion eines Sekretariats ist zu beachten, dass ein Sekretariat Behördenmitglieder von Routinearbeiten entlasten oder auch fachlich ergänzen kann. Im zweiten Fall wird es sowohl die juristische wie auch die sozialarbeiterische Expertise zur Verfügung stellen müssen. Tatsächlich zeigen die Resultate der Behördenbefragung, dass nicht nur die Existenz eines Sekretariats, sondern auch dessen fachliche Ausrichtung mit der fachlichen Zusammensetzung der Behörde zusammenhängen (Abbildung 35). Dabei lässt sich zum einen beobachten, dass ein Sekretariat – unter Kontrolle der Grösse des Einzugsgebiets – überzufällig häufig dort existiert, wo die Behörde nicht multidisziplinär ist und selbst Fachleute sowohl aus dem Recht wie auch der Sozialarbeit aufweist. Das würde dafür sprechen, dass Sekretariate als fachliche Ergänzung zur Behörde konzipiert sind – oder umgekehrt die Behördenmitglieder so gesucht werden, dass

<sup>176</sup> Mit Korrelationen von  $r=-.85$  und  $r=-.87$ .

sie den Sekretär oder die Sekretärin fachlich ergänzen. In eine andere Richtung weist allerdings die Tatsache, dass Behörden, in denen nur die eine dieser beiden zentralen Disziplin vertreten sind, im Sekretariat durch einen Angehörigen derselben Disziplin unterstützt werden. Juristinnen scheinen also Juristinnen zu bevorzugen, Sozialarbeiter dagegen Sozialarbeiter oder Angehörige kaufmännischer Berufe, keinesfalls aber Juristinnen oder Juristen. Ob dafür professionspolitische Strategien oder eher professionsspezifische Rekrutierungsnetzwerke verantwortlich sind, kann anhand der Daten natürlich nicht gesagt werden. Es scheint aber wahrscheinlich, dass die daraus resultierende Kombination Gleicher die Zusammenarbeit erleichtert, aber eben auch die disziplinspezifische Perspektive verfestigt.

**Abbildung 35:** Fachliche Orientierung des Behördensekretariats nach Zusammensetzung der Behörde



TCP, Behördenbefragung, gewichtet

Generell ist anzunehmen, dass ein vollberufliches Sekretariat gegenüber einem aus nebenamtlich tätigen Mitgliedern zusammengesetzten Entscheidungsorgan eine starke Stellung einnimmt, die über seine formellen Kompetenzen hinausgeht. Ähnliches gilt auch für die Rolle von Professionellen in Organisationen <sup>177</sup>. Es ist also anzunehmen, dass dem VB-Sekretariat vor allem dort die informelle Führung einer Behörde zukommt, wo eine Behörde ohne Mitglieder mit spezi-

fischer fachlicher Qualifikation durch ein fachlich qualifiziertes Sekretariat unterstützt wird. Die konkreten Folgen der Zusammensetzung der Behörde und der Existenz eines Sekretariats und seiner fachlichen Orientierung sind an den vorliegenden Umfragedaten allerdings nur ansatzweise festzumachen. Immerhin finden sich einige – wenn auch eher harmlose – Hinweise, dass dem Sekretariat eine Schlüsselstellung zukommt, vor allem dort, wo die Behörde selber nicht über die nötige Fachkompetenz verfügt:

- So ist der Behördenfragebogen da besonders häufig von einem Mitarbeiter oder einer Mitarbeiterin des Sekretariats ausgefüllt worden, wo die Behörde kein Mitglied mit Ausbildung in Recht oder Sozialarbeit aufweist (82% gegenüber 42% bei mindestens einem Behördenmitglied mit einer dieser Ausbildungen). Dieser Zusammenhang gilt auch unabhängig von der Ausbildung der Sekretariatsmitarbeiter/innen. Zum einen lässt sich dies vielleicht darauf zurückführen, dass der Fragebogen eine Schule für Soziale Arbeit und eine juristische Fakultät zum Absender hatte, was ihm in den Augen der Absolventen entsprechender Ausbildungen möglicherweise eine grössere Bedeutung verschaffte, sodass sie sich eher verpflichtet fühlten, ihn dem Wunsch des Absenders gemäss selber auszufüllen. Angesichts der zahlreichen Fragen zum Problemverständnis scheint es aber zum andern nicht abwegig, zu vermuten, dass dem Unterschied eine unterschiedliche Einschätzung der Kompetenz des Sekretariats im Verhältnis zur eigenen Kompetenz zugrunde liegt. Behörden ohne Fachleute würden demnach stärker auf die Wahrnehmungen und Meinungen ihres Sekretariats abstellen – unabhängig von der Fachlichkeit der Sekretariatsmitarbeitenden.
- Direkter auf die Arbeitsweise der Behörde verweisen einige andere, allerdings auch weniger ausgeprägte Differenzen: So bestehen Behörden mit einem Sekretariat, unabhängig von dessen Fachlichkeit, stärker auf ihrer inhaltlich-materiellen Kompetenz gegenüber den Sozialdiensten. In ihren Augen kann sich die Rolle der Behörden nicht auf die Bereitstellung eines formellen Rahmens für die Arbeit der Sozialdienste beschränken. Das dürfte umgekehrt bedeuten, dass das Sekretariat eine zentrale Rolle bei der Kontrolle der Mandatsträger/innen spielt. Dem entspricht, dass Probleme in der Zusammenarbeit mit den Sozialdiensten oder Amtsvormundschaften behördenseitig nur (!) dort artikuliert werden, wo entweder kein Sekretariat besteht (2%) oder wo dieses keine Fachmitarbeiter/innen aus Sozialarbeit oder Recht beschäftigt (30%).
- Ein etwas anderes Bild der Zusammenarbeit präsentiert sich in der Frage von Gesprächen, die im Vorfeld eines Behördenentscheides geführt werden. Hier scheint die Existenz eines Sekretariats bei Kontrolle der andern Faktoren keine Rolle zu spielen, ebenso wenig dessen fachliche Besetzung. Von Bedeutung ist in erster Linie die Art der Behörde. Vor allem generalistische Behörden auf Gemeindeebene pflegen den entscheidungsvorbereitenden mündlichen Austausch

<sup>177</sup> Scott 1992; Preisendörfer 2005.

regelmässig: 65% geben an, (fast) alle Fälle vorzubespochen, gegenüber 49% der kommunal-spezialisierten und 14% der regionalen oder beruflichen Behörden. Häufiger sind derartige Gespräche überdies da, wo mindestens ein Behördenmitglied aus der Sozialarbeit kommt. Vermutlich treffen hier zwei Faktoren aufeinander: Das Bedürfnis nach einer fachlichen Absicherung im Vorfeld ist da am grössten, wo die Behörde aufgrund ihrer generalistischen Ausrichtung nicht selber über die nötige Fachkompetenz verfügt. Gleichzeitig werden derartige Kontakte durch geringe örtliche (im kommunalen Kontext) und/oder soziale Distanz (berufliche Nähe zu den Sozialdiensten) erleichtert.

- Bezüglich der Arbeit der Behörde selber – genauer: der Wahrnehmung und Einschätzung der eigenen Arbeit – lassen sich nur geringfügige Unterschiede feststellen. So geben Behörden mit und ohne Sekretariat eine ähnliche mittlere Verfahrensdauer (zwei bis drei Monate vom Antrag zum Entscheid bei 57% aller Behörden) an. Auffällig ist allerdings, dass dort, wo die Antworten aus dem Sekretariat stammen, die Verfahrensdauer mehrheitlich auf maximal einen Monat geschätzt wird. Wenn man annimmt, dass das Sekretariat für den Geschäftsfluss verantwortlich ist, überrascht dies nicht sonderlich und bedeutet bloss, dass die Sekretariatsmitarbeiter/innen ihre Arbeit in einem positiveren Licht sehen als die Behörde.
- Dass Sekretariate das Kindeswohl und die Umstände seiner Gefährdung grundlegend anders verstünden als Behörden oder dass sich Behörden mit und ohne Sekretariat diesbezüglich unterscheiden, lässt sich anhand der Interviewdaten nicht sagen. Hingegen lässt sich feststellen, dass die Schwierigkeit der eigenen Aufgabe je nach der Konstellation von Behörde und Sekretariat unterschiedlich eingeschätzt wird. Die Antworten auf die Frage, was in der Arbeit mit Kindern und Eltern als besonders schwierig empfunden werde, nennen vorab Probleme der Festlegung der richtigen Massnahme (51%) und Eingriffe in die Privatsphäre gegen den Willen der Betroffenen (46%). In dieser Hinsicht unterscheiden sich die befragten Behörden und ihre Sekretariate kaum voneinander. Anders sieht es dann aber bei zwei (weniger häufigen) Antwortgruppen aus, welche den geringen Spielraum für erfolgreiche Interventionen betreffen (insgesamt 38% nennen mindestens eines von drei Items) oder den Zwang zur Entscheidung zwischen Kindeswohl und Elternrechten (insgesamt 43% Nennungen bei zwei Items) und wo sich ein signifikanter Interaktionseffekt feststellen lässt: Der Handlungsspielraum wird dort als – rechtlich und von der Problemlage her – besonders eng empfunden, wo sowohl die Behörde wie auch das Sekretariat über Fachkompetenz verfügen; unterschiedliche Fachlichkeit dagegen scheint ähnlich wie das Fehlen von juristischer oder sozialarbeiterischer Fachkompetenz zu einer positiveren Einschätzung des eigenen Handlungsspielraums zu

führen <sup>178</sup>. Anders beim Entscheidungsdruck: Er wird besonders dort verspürt, wo nur eine Seite über Fachkompetenz verfügt, und gilt dort als besonders gering, wo beide damit ausgestattet sind. Versteht man Entscheidungsdruck als Kehrseite des Handlungsspielraums, dann lassen sich diese Zusammenhänge als Ausdruck eines grösseren Bewusstseins von Alternativen dort verstehen, wo unterschiedliche fachliche Orientierungen aufeinander stossen. Bei Laienbehörden dagegen könnte eine stärkere Leitung durch alltagsmoralische Normen sowohl die Überzeugung der Bedeutung des eigenen Handelns festigen (Spielraum) als auch dessen Nutzung steuern und damit den Entscheidungsdruck reduzieren.

Diese Befunde sind natürlich bestenfalls indirekte <sup>179</sup> Hinweise auf ein komplexes Zusammenspiel von Behörde und Sekretariat, das ausserdem in mancher Hinsicht durch persönliche Beziehungen geprägt sein wird. Sie plausibilisieren aber doch Vermutungen, dass ein Fachsekretariat nicht nur gegenüber der Behörde die Rolle eines Garanten für sachliche Richtigkeit einnimmt, sondern auch nach aussen die Behörde in deren Funktion als Auftraggeber und Kontrollinstanz gegenüber den Sozialdiensten zu repräsentieren beansprucht. Nur teilweise zu dieser Vermutung passen allerdings die Resultate bezüglich der Vorgespräche im Vorfeld eines Massnahmenentscheids. Sie bestätigen auf der einen Seite, dass kommunal-generalistische Behörden verstärkt auf die Fachkompetenz der Sozialdienste angewiesen sind, was im Prinzip mit ihrer Kontrollfunktion kollidiert. Dass diese Kontakte von der Existenz eines Sekretariats und dessen fachlicher Ausrichtung weitgehend unabhängig sind, ist dagegen erstaunlich – es sei denn, man nehme an, dass sie ohne Wissen der Behörde stattfinden.

### 7.1.2 Fallzahlen

Die Zahl der Personen, deren Betreuung eine Behörde anordnet, hängt sowohl von der Grösse der Bevölkerung ab wie auch von der Arbeitsweise einer Behörde und deren Vorstellungen, unter welchen Bedingungen eine vormundschaftliche Massnahme nötig und gerechtfertigt sei <sup>180</sup>. Umgekehrt werden, wie im nächsten Abschnitt gezeigt werden soll, auch diese Vorstellungen in nicht unerheblichem Masse von der Zahl der betreuten Fälle beeinflusst – im besseren Falle von der

<sup>178</sup> Dieser Zusammenhang bleibt bestehen, wenn die strukturelle Zuordnung der Antwortenden zu Sekretariat oder Behörde und ihre eigene professionelle Orientierung kontrolliert werden.

<sup>179</sup> So wird u.a. unterstellt, dass der/die Antwortende verlässlich für das Gesamtsystem «Behörde» (inkl. Sekretariat) antwortet, auch wenn er/sie selber darin eine besondere Rolle einnimmt.

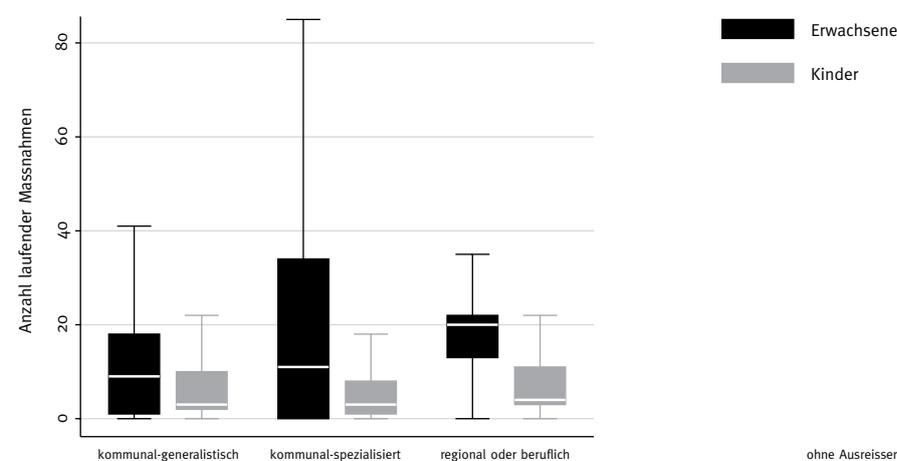
<sup>180</sup> Derartige Vorstellungen werden nicht nur von der professionellen Orientierung einer Behörde beeinflusst, sondern auch von den Alternativen, die den Sozialdiensten für die Betreuung einer Person (und die Finanzierung der entsprechenden Aufwendungen) zur Verfügung stehen. Eine vollständige Analyse müsste also die Strukturen des Sozialwesens insgesamt mit einbeziehen.

damit einhergehenden Routine, im schlechteren von den damit verbundenen zeitlichen und finanziellen Engpässen.

Im gewichteten Durchschnitt unterhalten die Behörden zum Befragungszeitpunkt 73 Mandate, davon 51 im Erwachsenen- und 22 im Kinderschutz. Dieser Wert wird jedoch so stark von einigen wenigen Behörden mit sehr grossem Einzugsgebiet geprägt, dass er keine brauchbare Beschreibung der Situation liefert. Das wird sichtbar, wenn die Mediane <sup>181</sup> in Abbildung 36 betrachtet werden. Sie zeigen, dass 50% aller Behörden gleichzeitig höchstens vier Kindes- und zwölf Erwachsenenschutzmassnahmen durchführen lassen. Geht man davon aus, dass sich eine Massnahme über mehrere Jahre erstreckt <sup>182</sup>, so hat die Mehrheit der Behörden demnach weniger als einmal pro Jahr einen Kinderschutzfall zu beurteilen. Erfahrung oder gar Routine wird sich unter diesen Bedingungen auf Seiten der Behörden kaum bilden können, was bedeutet, dass die Behörde weitgehend auf die Expertise der Sozialdienste abstellen muss.

Wie die Abbildung ebenfalls zeigt, liegt insbesondere die Zahl der Erwachsenenschutzfälle bei den spezialisierten und vor allem den regionalisierten Behörden etwas höher, was auf deren grösseres Einzugsgebiet zurückzuführen ist: 50% aller kommunal-generalistischen Behörden zählen weniger als 1400 Einwohner/innen unter ihrer Jurisdiktion, bei den spezialisierten Behörden liegt dieser Wert bei 1622, in der Restkategorie bei 2950.

Abbildung 36: Anzahl Massnahmen pro Behörde



TCP, Behördenbefragung, gewichtet

<sup>181</sup> Zum Begriff des Medians vgl. die Erläuterungen zu Abbildung 36.

<sup>182</sup> Gemäss unserer Untersuchung dauern 50% der Beistandschaften und Obhutsentzüge gemäss Art. 308 bzw. 310 ZGB rund sechs Jahre und länger.

Die so genannten «Boxplots» veranschaulichen das Ausmass, in dem die Zahl der bestehenden Schutzmassnahmen innerhalb der einzelnen Behördentypen schwankt. Die Querlinie innerhalb jedes Rechtecks bezeichnet den Median, das heisst den Wert, der die oberen 50% der Behörden von den unteren 50% trennt. Bei den kommunal-generalistischen Behörden liegt dieser Wert zum Beispiel bei zehn Erwachsenen- und fünf Kinderschutzmassnahmen. Die Grenzen des Rechtecks werden durch die Quartile, das heisst 25% (unterer) und 75%-Werte (oberer Rand), gebildet. Behörden – meist regionale oder berufliche – mit weit ausserhalb der Box liegenden Werten werden nicht abgebildet, sind jedoch bei der Berechnung der Kennwerte berücksichtigt worden.

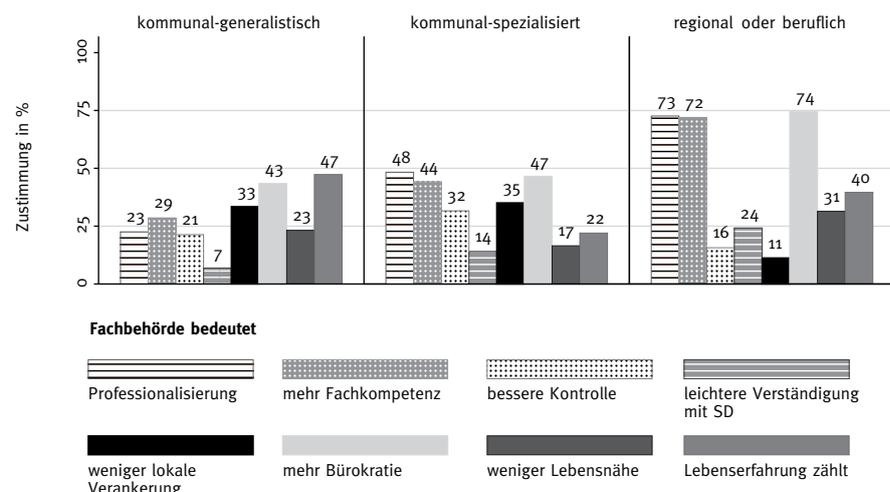
### 7.1.3 Erwartungen an eine neue Behördenorganisation

Der Entwurf des Bundesrates zur Revision des Vormundschaftsrechts sieht vor, die Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde künftig als Fachbehörde <sup>183</sup> auszugestalten, wobei es den Kantonen überlassen bleiben soll, das Regionalisierungs-niveau und den Status – als Gericht oder als Verwaltungsbehörde – festzulegen <sup>184</sup>. Im Blick auf diese Revision wurden sowohl Behörden wie auch Sozialdienste nach dem bevorzugten Modell gefragt und mit einer Reihe von Aussagen zu den Auswirkungen konfrontiert, die von einer Fachbehörde zu erwarten seien. Wie eine – hier aus Platzgründen nicht wiedergegebene – Auswertung der Antworten zeigt, lassen sich prinzipiell zwei Argumentationslinien ausmachen, die weitgehend mit der Präferenz für das alte oder das neue Modell zusammenfallen. Befürworter/innen einer Fachbehörde erhoffen sich davon einen Kompetenzzuwachs und eine Professionalisierung des Kinderschutzes, eine bessere Kontrolle der mandatsführenden Dienste, aber auch eine bessere Verständigung zwischen Behörden und Mandatsträgerinnen und Mandatsträgern. Die Gegner befürchten einen Verlust an lokaler Verankerung und allgemeiner Lebensnähe und einen weiteren Schritt Richtung Bürokratie. Im Prinzip handelt es sich hier um die in der Sozialarbeit, aber auch in der Diskussion um pädagogische Professionalität immer wieder anzutreffende Gegenüberstellung von professioneller Kompetenz und – für hinreichend gehaltenem – «gesundem Menschenverstand». So erstaunt es denn auch überhaupt nicht, dass sich Behörden und Sozialdienste sowohl in den Argumenten als auch in der Präferenz für das eine oder andere Modell deutlich unterscheiden. Wie Abbildung 37 zeigt, ist es jedoch keineswegs so, dass kommunale Behörden einhellig den «gesunden Menschenverstand» gegenüber der Fachkompetenz vorziehen; vor allem die spezialisierten – und, weniger überraschend, die regionalen – Behörden scheinen mit den Professionalisierungs- und Kompetenzargumenten stärker einverstanden als mit denjenigen, welche für die Beibehaltung des bisherigen Systems sprechen.

<sup>183</sup> Art. 440 Abs. 1 E ZGB.

<sup>184</sup> Bundesblatt, 2006.

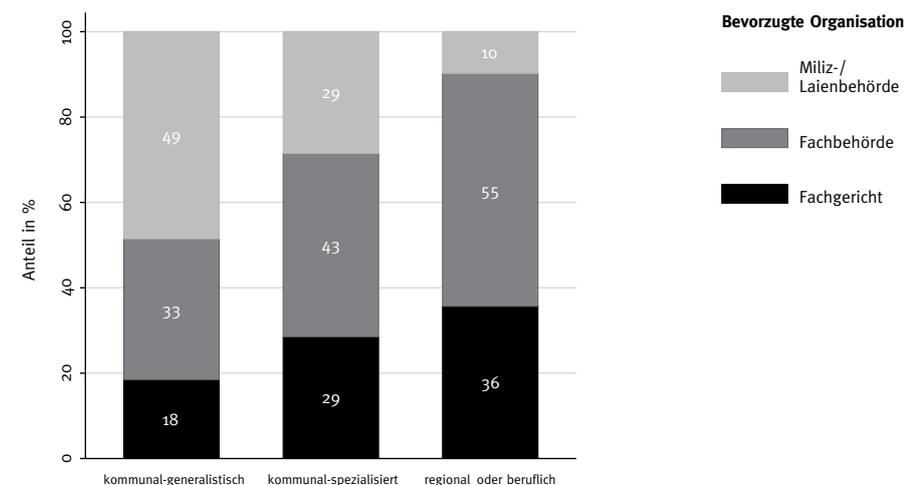
Abbildung 37: Erwartungen an eine Fachbehörde



TCP, Behördenbefragung, gewichtet

Dem entspricht, dass mehr als die Hälfte aller Behörden (58%, gegenüber 92% der Sozialdienste) einer Fachbehörde den Vorzug geben würden, wobei die Zustimmung bei den spezialisierten und den regionalen bzw. beruflichen Behörden noch deutlich höher ausfällt. Auch bei den generalistischen kommunalen Behörden findet sich aber noch eine knappe Mehrheit (51%) für das neue Modell. Etwas mehr als 20% aller Behörden, vor allem in der Westschweiz, würden gar ein Fachgericht vorziehen. Bedenkt man, dass die Einrichtung einer Fachbehörde einen Einfluss- und Steuerungsverlust für die Gemeindeexekutiven bedeutet, so muss die Zustimmung einer Mehrheit zum neuen Modell als eher erstaunlich bezeichnet werden. Die Tatsache, dass nicht der Behördentyp, sondern das Professionalisierungsargument den Ausschlag für oder gegen die Institutionalisierung einer Fachbehörde gibt, spricht dafür, dass ein guter Teil der generalistischen Behörden Schwierigkeiten empfindet, Kindes- und Erwachsenenschutzfälle nach eigenem Empfinden korrekt zu entscheiden.

Abbildung 38: Bevorzugte künftige Behördenorganisation



TCP, Behördenbefragung, gewichtet

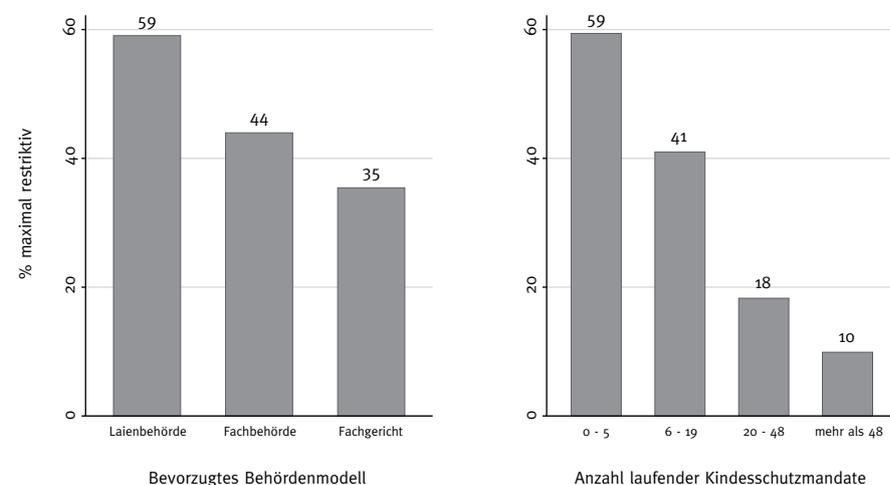
In welcher Weise die Entscheidungen einer Fachbehörde von jenen einer generalistischen Behörde abweichen würden, ist nicht mit Bestimmtheit vorauszusagen. Immerhin ergibt die Umfrage bei den Behörden dazu einige Hinweise: Den Befragten wurden zwei fiktive Fallgeschichten vorgelegt mit der Bitte, die mutmassliche Entscheidung der Behörde anzugeben. Die beiden Geschichten betrafen Kinder von acht und neun Jahren und waren so konstruiert, dass sowohl eine Beistandschaft als auch eine Platzierung mit Obhutsentzug möglich schien. Im einen Fall hielt eine Mehrheit der Befragten einen Obhutsentzug für notwendig, im andern gar einen Sorgerechtsentzug. In beiden Fällen votierten Behörden häufiger für den stärkeren Eingriff in die Elternrechte als die Sozialdienste, denen dieselben Fallgeschichten vorgelegt wurden: zusammengekommen fanden sich 20 Prozent der Sozialdienste, aber 33 Prozent der Behörden in beiden Fällen bei der restriktiven Mehrheit. Wie Abbildung 39 zeigt, ist die Restriktivität – gemessen an den Entscheiden in den beiden Fallgeschichten – bei den Befürwortern einer Fachbehörde <sup>185</sup>, insbesondere eines Fachgerichts, kleiner als bei den Anhängern des bisher in den meisten Kantonen geltenden

<sup>185</sup> Im Fall der Einstellung zur Behördenorganisation gilt dies allerdings nur für die ungewichteten Daten. Bei Gewichtung ist der Zusammenhang wegen der grossen Unterschiede innerhalb einiger Gewichtungsgruppen nicht signifikant. Der Zusammenhang mit der Fallzahl ist dagegen über beide Berechnungsvarianten robust.

Systems. Noch grösser sind allerdings die Differenzen entlang der Fallzahl. Je mehr Kinderschutzmandate eine Behörde zu betreuen hat, desto geringer ist die Restriktivität im Einzelfall.

An sich ist geringere Restriktivität kein Indikator für Professionalität oder Kompetenz im Kinderschutz. Die Parallelität mit den Sozialdiensten und der Umstand, dass die Tiefe des rechtlichen Eingriffs mit zunehmender Erfahrung abnimmt, weisen aber darauf hin, dass mit mehr Fachlichkeit auch das Vertrauen in Interventionen unterhalb der Schwelle von Obhuts- oder Sorgerechtsentzug zunimmt. Sowohl die Fachlichkeit als auch die grössere Fallzahl, mit der Fachbehörden konfrontiert wären, dürfte deshalb zu einer differenzierteren Handhabung des gesetzlichen Instrumentariums führen.

**Abbildung 39:** Entscheidverhalten in Fallgeschichten nach bevorzugtem Behördenmodell und Fallzahl: maximale Restriktivität in %



TCP, Behördenbefragung, gewichtet

Die Abbildung gibt den Prozentsatz derjenigen Befragten an, die in beiden Fallgeschichten für die einschneidendere der am häufigsten genannten Massnahmen votiert haben (Entzug der Obhut gemäss Art. 310 ZGB im einen und Entzug der elterlichen Sorge nach Art. 311/312 ZGB im andern Fall).

#### 7.1.4 Fazit

Das vorstehende Kapitel fokussiert die Behördenorganisation im Vormundchaftswesen und zeigt zunächst dessen strukturelle Vielgestaltigkeit. Mehr als zwei Drittel der Behörden in der Schweiz sind identisch mit der allgemeinen politischen Exekutivbehörde der jeweiligen Gemeinde, mit charakteristischen Un-

terschieden zwischen den Sprachregionen. Vor allem in den grossen Städten und in einigen Kantonen der Westschweiz findet sich dagegen ein Modell gerichtlicher und/oder beruflich spezialisierter Behörden. Aus diesem Grund ist der Anteil der Bevölkerung, der einer kommunal-generalistischen Behörde untersteht (42%), nicht grösser als jener, der im Einzugsgebiet einer beruflichen und/oder justiziellen Behörde lebt (je 43%). Anhand von Daten einer Umfrage unter den Behörden wurden ausgewählte Aspekte der Arbeitsweise der Behörde und die Zahl der prozessierten Fälle dargestellt. Dabei zeigte sich unter anderem, dass

- kommunal-generalistische Behörden in hohem Mass auf die Fachkompetenz der mandatierten Sozialdienste angewiesen sind, indem sie sich einerseits auf diese als Sekretariate abstützen und andererseits auf deren Expertise im Vorfeld des Entscheides zurückgreifen,
- dort, wo eigene Behördensekretariate existieren, diesen eine Schlüsselstellung in Bezug auf die Beziehung zu den Sozialdiensten zukommt,
- eine grosse Zahl von Behörden nur eine kleine Zahl von Kinderschutzfällen pro Jahr bearbeitet und deshalb kaum in der Lage sein dürfte, eigene Routine und Expertise aufzubauen. Anhand der Entscheidungen in zwei fiktiven Fällen konnte gezeigt werden, dass geringe Routine mit einer erhöhten Neigung zu starken Eingriffen in die Elternrechte einhergeht.

Es liegt auf der Hand, dass diese Befunde sich ohne Weiteres in Argumente für eine Reorganisation der Behörde übersetzen lassen, bei der sowohl die Fachkompetenz der Mitglieder wie auch deren Routine in der Fallbearbeitung im Zentrum stehen. Zum Schluss des Kapitels wurde deshalb die Bewertung der neuen Behördenmodelle thematisiert, die gegenwärtig in Bund und Kantonen zur Diskussion stehen. Trotz einer gewissen Ambivalenz befürwortet ein grosser Teil der befragten Behörden aller drei Typen eine Fachbehörde; kontrovers ist vor allem, ob diese als Verwaltungs- oder als gerichtliche Behörde ausgestaltet werden soll.

## 7.2 Aus der Praxis: Gerichtliche Behörden und ihre Beziehung zu den Sozialdiensten

Noëlle Chatagny, Juristin, Leiterin der Amtsvormundschaft der Stadt Freiburg i.Üe.

### 7.2.1 Vorbemerkung

Der Blick der Praktikerin richtet sich auf die Organisation des Vormundchaftswesens, die sie kennt, auf die Entscheidungsprozesse und die Unterschiede zwischen den Regionen und Organisationstypen. Die statistischen Auswertungen dienen dazu, diese Unterschiede zu quantifizieren.

### 7.2.2 Das gerichtliche System

In der Romandie haben die Vormundschaftsbehörden im Wesentlichen einen gerichtlichen Status. Diese Behördenform zeichnet sich dadurch aus, dass sie durch einen (professionellen oder Laien-) Friedensrichter präsiert und in der Regel durch zwei Beisitzer ergänzt wird. Die Entwicklung im Kanton Waadt im Jahre 2005 (Reduktion der Gerichtskreise auf eine Behörde pro Bezirk) und im Kanton Freiburg (für 2008) belegen den Willen, die gerichtlichen Behörden nicht nur zu erhalten, sondern sie auch zu professionalisieren. Diese Entwicklung kann auf die Komplexität der Fälle von Erwachsenen mit besonderen Schutzbedürfnissen zurückgeführt werden, ebenso wie auf wachsende Zahl von Kindes- wie Erwachsenenschutzdossiers. Die Überlegungen, die im Rahmen der Neugestaltung des Vormundschaftsrechts angestellt worden sind, sind wohl nicht ohne Auswirkungen geblieben auf diese jüngsten Reformen.

Die Qualität der Entscheidung, die Präzisierung des Mandates und die Abklärung sollten sowohl für das Kind und seine Familie korrekte Verfahrensabläufe garantieren als auch zur Erreichung des materiellen Ziels – das heisst zum notwendigen Schutz – beitragen.

#### Auswirkungen

Die Tatsache, dass es sich um ein gerichtliches System handelt, hat in den letzten Jahren die Türen und Dossiers für Rechtsanwälte geöffnet, deren Augenmerk auf der Einhaltung des Anhörungsrechts der Kinder und der Eltern liegt. Diese «Einmischung» neuer Akteure hat die Behörden gezwungen, sich vermehrt mit juristischen Argumenten abzusichern und weniger den «gesunden Menschenverstand» in ihren Urteilen walten zu lassen. Eine Professionalisierung ist die logische Folge.

Innerhalb ein und desselben Kantons hatten sich sehr unterschiedliche Lösungen und Abläufe herausgebildet, je nachdem, ob die betroffene Behörde

eine professionelle oder eine Laienbehörde war. Diese Feststellung betrifft auch die Unterscheidung zwischen professionellen und privaten Mandatsträgern. Die grosse Organisationsfreiheit, die den Kantonen eingeräumt wird, sowie die Freiheit der Kantone und Gemeinden, professionelle oder private Mandatsträgerinnen und Mandatsträger einzusetzen, hat inner- und interkantonal zu einer Ungleichbehandlung der Betroffenen geführt.

#### Abklärung und Massnahmenentscheid

Es gibt keine Hinweise darauf, dass die Kinderschutzbehörden Raster oder Checklisten verwenden, welche sie miteinander oder zusammen mit den Professionellen im Kinderschutz im Rahmen von Abklärungsaufträgen erarbeitet hätten.

Üblicherweise werden die Abklärungsaufträge professionellen Kinderschutzdiensten übertragen. Die dort tätigen Professionellen sind im Einbezug von Eltern und Kindern ausgebildet und garantieren eine gewisse *Homogenität* in der Dossierführung innerhalb eines Kantons.

Paradoxiertweise macht die Intervention eines professionellen Dienstes manchmal Angst und erschwert die Zusammenarbeit. Gefährdungsmeldungen verkommen zu Abrechnungen unter Nachbarn und eine gründliche Abklärung ist häufig Zufall. «Vielfach können wir nur das feststellen, was man uns zeigen will». Professionelle Behörden neigen dazu, selbst zu handeln, indem sie die Anhörung des Kindes an Personen delegieren, die der Behörde selbst angehören. Angesichts der chronischen Überlastung der kantonalen Sozialdienste kommen sie damit schneller zu einem Resultat, ein Sachverhalt, der sich besonders bei den Zivilgerichten im Scheidungsverfahren feststellen lässt. Dennoch sollte es eine professionelle Abklärung der zuständigen Behörde ermöglichen, eine ausgewogene und die Rechte des Kindes berücksichtigende Lösung zu erarbeiten, die auch in einem klaren Auftrag an den Mandatsträger oder die Mandatsträgerin formuliert werden kann.

Besonders erstaunt die hohe Zahl an involvierten Professionellen, welche die Studie für verschiedenste Situationen aufzeigt <sup>186</sup>. Dasselbe Phänomen kann auch bei Erwachsenen mit schweren und chronischen psychischen Problemen beobachtet werden. Das lässt die Frage aufkommen, ob Behörden wie Praktiker das Bedürfnis haben, sicherzustellen, alle Gesichtspunkte zu berücksichtigen und die Entscheidung oder das in Gang gesetzte Verfahren sowie die damit verbundenen Risiken und die Verantwortung dafür breit abzustützen:

- Verspätete oder vorschnelle Entscheidung, ein Kind zu platzieren?
- Entscheidung zur Meldung einer Misshandlung: an wen, wann?

<sup>186</sup> Vgl. Kapitel 3.

Jeder erarbeitet sein Vorgehen, welches er dem Vorgehen anderer gegenüberstellt; durch die Vielzahl von Professionellen, die nach ihrem besten Willen handeln, wird das Leben der Kinder gewissermassen zerlegt, und die Professionellen verlieren die Notwendigkeit zu entscheiden aus den Augen. Das Gefühl für den gemeinsamen Auftrag geht verloren.

Sicherlich ist es richtig, dass die Vielfalt und Vielschichtigkeit der familialen Probleme <sup>187</sup> ebenso vielfältige Kompetenzen in den verschiedensten Bereichen verlangen. Daraus ergeben sich die Aufteilung der Zuständigkeiten und die Langsamkeit der Entscheidungsprozesse. Diese ist aber auch abhängig von vorgängigen Entscheidungen über finanzielle Garantien oder Abklärungen hinsichtlich der – vielfach fehlenden – Platzierungsmöglichkeiten.

### 7.2.3 Der Mandatsträger

Gemäss den Forschungsergebnissen wird die Interpretation des Beschlusses und des übertragenen Mandates vom Mandatsträger auf den Kern der eigenen Aufgabe bezogen. Tatsächlich ist der Wortlaut des Beschlusses häufig sehr schematisch und die juristischen Begründungen variieren je nach Region und Ausgestaltung der Vormundschaftsbehörde sehr stark.

Die Zusammenarbeit zwischen vormundschaftlichen Behörden und Mandatsträgern kann als sehr angenehm erlebt werden, manchmal gar als gegenseitige Abstimmung, aber auch als autoritär-distanziertes Verhältnis.

Die Analyse der Dossiers der mandatsführenden Dienste sagt viel aus über deren Beziehung zu den Behörden. Die Professionellen der Sozialdienste wenden sich von sich aus nur an die Behörden, wenn sie einer zwingenden Massnahme bedürfen, wenn sämtliche Möglichkeiten der Zusammenarbeit mit den Eltern ausgeschöpft sind und das Kind stark gefährdet ist. Die Behörden hätten demnach die Tendenz, sehr rasch einzugreifen und von ihrer Beschlussmacht Gebrauch zu machen.

Je höher der Professionalisierungsgrad des Mandatsträgers, desto eher wird er die elterlichen Rechte respektieren, die Eltern konsultieren und transparent agieren; im Fall einer Gefährdung des Kindes hingegen wird er fähig sein, rasch zu reagieren und einschneidende oder dringliche Massnahmen zu beantragen. Der einer nicht professionalisierten Behörde unterstellte professionelle Mandatsträger wird bisweilen den Eindruck haben, nicht bloss der Initiator einer Entscheidung, sondern auch deren Vorbereiter zu sein. Umgekehrt werden professionalisierte Behörden die Tendenz haben, in die operativen Geschäfte einzugreifen und Interventionen selber durchzuführen, wenn der Grad der Kennt-

nisse und des Vertrauens zwischen ihnen und dem Mandatsträger nicht ausgeglichen ist. Dies bestätigt die Feststellung, dass der Übergang des Dossiers von den Vormundschaftsbehörden zum Mandatsträger heikel ist <sup>188</sup>.

Die Verfasser des Entwurfs zum neuen Vormundschaftsrecht sind sich der Schwierigkeiten behördlicher Entscheidungsfindung bei massgeschneiderten Massnahmen sehr wohl bewusst. Hier wird denn auch der heikelste Punkt im künftigen Verfahren liegen. Man kann sich schlecht vorstellen, wie eine solche Aufgabe einer kleinen lokalen Verwaltungsbehörde anvertraut werden kann, ohne dass daraus ein für die zu beschützenden Personen unerträglich intrusives System entsteht. Es braucht Distanz, um eine gewisse Neutralität ohne einen dilettantischen Paternalismus aufrechtzuerhalten.

### 7.2.4 Schlussfolgerungen

Auf dem persönlichen Erfahrungshintergrund als professionelle Mandatsträgerin unter einer gerichtlichen und professionalisierten Behörde kann die Verfasserin die kantonalen oder regionalen Projekte nur unterstützen, welche die sprachlich-kulturellen Eigenheiten berücksichtigen und den Behörden die Möglichkeit an die Hand geben, in ihrem Handeln eine gewisse Gleichbehandlung der zu schützenden Personen zu gewährleisten. Das gegenwärtige Patchwork von professionalisierten und nicht professionalisierten Behörden, von privaten und professionellen Mandatsträgern ist nicht mehr zulässig für die komplexen Fälle. Die Situation ist im Erwachsenenschutz gar noch gravierender als im Kinderschutz, wo in der Mehrzahl der Kantone professionelle Dienste existieren. Ideal wäre eine Entwicklung hin zu regionalen Familiengerichten, die ein genügend grosses Einzugsgebiet haben und mit Frauen und Männern aus unterschiedlichen Kompetenzbereichen zwischen Entwicklungspsychologie und Familienrecht besetzt sind.

<sup>187</sup> Vgl. Kapitel 2.

<sup>188</sup> Vgl. Kapitel 5 und 6.

### 7.3 Aus der Praxis: Interdisziplinär zusammengesetzte Berufsbehörden als unabdingbare Voraussetzung für einen wirksamen Kinderschutz

Diana Wider, Juristin, Professorin an der Hochschule Luzern – Soziale Arbeit und Zentralsekretärin der Konferenz der kantonalen Vormundschaftsbehörden (VBK)

Die materiellrechtlichen normativen Grundlagen des zivilrechtlichen Kinderschutzes sind hinreichend klar und genügend spezifiziert; Handlungsbedarf besteht indessen bei den formellrechtlichen Vorgaben bezüglich der Behördenorganisation.

Bei einer Baukommission scheint es selbstverständlich, dass die Behördenmitglieder die erforderlichen Fachkenntnisse mitbringen; bei den Vormundschaftsbehörden ist das (noch) nicht der Fall: 59 % der Vormundschaftsbehörden in der Schweiz arbeiten ohne Mitglieder aus den Bereichen Recht und/oder Sozialarbeit (beides zentrale Disziplinen für die Arbeit im Vormundchaftswesen). Und auch das zu bewältigende Mengengerüst wirft Fragen auf: 50 % der Vormundschaftsbehörden in der Schweiz führen maximal vier Kindes- und zwölf Erwachsenenschutzmassnahmen.

Ausgehend von den beiden Thesen, dass das Entscheidverhalten der Vormundschaftsbehörde zum einen mit der beruflichen Herkunft der Mitglieder und zum anderen mit der Anzahl der geführten Fälle korreliert, fordert die Autorin interdisziplinär zusammengesetzte Berufsbehörden, die die Gesetze nicht nur verwalten, sondern auch für einen wirksamen Schutz der Kinder sorgen.

#### 7.3.1 Einleitung

Im zivilrechtlichen Kinderschutz geht es um die Förderung der optimalen Entwicklung des Kindes bzw. um den Schutz vor Gefährdungen (Art. 307 Abs. 1 ZGB: «Ist das Wohl des Kindes gefährdet (...), so trifft die Vormundschaftsbehörde die geeigneten Massnahmen zum Schutz des Kindes» (oder der französische Wortlaut: «L'autorité tutélaire prend les mesures nécessaires pour protéger l'enfant si son développement est menacé»). Behördliche Interventionen haben das Kind im Fokus <sup>189</sup> und sind gegenwarts- und zukunftsgerichtet, das heisst, es geht um das Jetzt und die Erwartung der mutmasslichen Entwicklung des Kindes (z.B.: Wie kann sich die Beziehung zwischen dem Kind und der besuchsberechtigten Mutter entwickeln, damit der Kontakt für das Kind nützlich ist? Oder: Wie können die Eltern unterstützt werden, damit sich das Kind optimal entwickeln kann?). Von

<sup>189</sup> Trotzdem: In der Praxis kommt den Eltern oft eine grössere prozessuale Aufmerksamkeit zu als den Kindern, vgl. insb. Cottier 2006, 213ff.

den Einschätzungen wird der allfällige Handlungsbedarf abgeleitet, und davon wiederum die geeignete Massnahme und der geeignete Auftrag.

Da der *Ermessensspielraum* bei Erwartungen über künftige Entwicklungen sehr gross ist <sup>190</sup> und behördliche Interventionen präventiv ausgesprochen werden, kommt den strukturellen Bedingungen eine wichtige Funktion zu. Aus diesem Grund ist sehr zu begrüssen, dass die Ergebnisse des Forschungsprojekts «Zivilrechtlicher Kinderschutz – Normen, Prozesse und Resultate» mit der vorliegenden Publikation Interessierten zugänglich und für die Praxis nutzbar gemacht werden.

In der Schweiz werden derzeit für rund 40 000 Kinder <sup>191</sup> und – wenn die Erwachsenen, die derselben Behördenzuständigkeit unterstehen, mitgerechnet werden – für rund 70 000 Erwachsene <sup>192</sup> vormundschaftliche Massnahmen geführt. In der Annahme, dass von den 40 000 Kinderschutzmassnahmen in der Regel je zwei Elternteile und von den 70 000 Erwachsenenschutzmassnahmen die jeweils nächsten Angehörigen indirekt mitbetroffen sind, kann von insgesamt rund 260 000 Personen und damit 3.4 % der Bevölkerung in der Schweiz ausgegangen werden, die direkt oder indirekt von vormundschaftsbehördlichen Interventionen betroffen sind. Die schweizweit rund 1700 Vormundschaftsbehörden stehen entsprechend in der Verantwortung, die normativen Vorgaben effektiv im Sinne des Gesetzgebers anzuwenden und umzusetzen und einen wirksamen Schutz zu gewähren.

In Bezug auf die vormundschaftliche Behördenorganisation werden im Folgenden aufgrund eigener Praxiserfahrung zwei Thesen formuliert, die mit den Ergebnissen der Studie in Verbindung gebracht werden, um daraus konkrete Postulate abzuleiten.

#### 7.3.2 These 1: Die berufliche Herkunft der Behördenmitglieder beeinflusst das Entscheidverhalten

Abbildung 34 visualisiert die *berufliche Herkunft* der Behördenmitglieder. Am häufigsten in den Vormundschaftsbehörden vertreten sind Mitglieder aus den Bereichen Gewerbe/Landwirtschaft, Finanz/Verwaltung und Hausfrau/Hausmann (78% der Mitglieder bei den kommunal-generalistischen, 65% der Mitglieder bei

<sup>190</sup> Im zivilrechtlichen Kinderschutz, wo es um die zukunftsgerichtete Gestaltung eines prozesshaften Geschehens geht, ist der Ermessensspielraum ungleich grösser als in anderen Rechtsgebieten, in denen ein zeitlich zurückliegender Sachverhalt rechtlich gewürdigt wird.

<sup>191</sup> Per 31.12.2006 wurden in der Schweiz für 40 878 Kinder vormundschaftliche Massnahmen geführt (Konferenz der kantonalen Vormundschaftsbehörden 2007, S. 332f.).

<sup>192</sup> Per 31.12.2006 wurden in der Schweiz für 70 087 Erwachsene vormundschaftliche Massnahmen geführt (Konferenz der kantonalen Vormundschaftsbehörden 2007, S. 330f.).

den kommunal-spezialisierten und 53% der Mitglieder bei den regional-beruflichen Behörden stammen aus den vorgenannten Bereichen).

Der Abbildung zu entnehmen ist weiter – und das überrascht aus fachlicher Sicht sehr – dass lediglich 7% der Mitglieder der kommunal-generalistischen Behörden aus den zwei zentralen Disziplinen Recht und Soziale Arbeit stammen (bei den kommunal-spezialisierten Behörden liegt dieser Anteil bei 13% und bei den regional/beruflichen Behörden immerhin bei 27%).

Der Anteil an den Behörden ist noch eindrücklicher: Zwei von drei kommunal-generalistischen Behörden (67%) kommen ohne jegliche Mitglieder aus den Bereichen Recht und/oder Soziale Arbeit aus (bei den kommunal-spezialisierten Behörden liegt dieser Anteil bei 62%, bei den regional-beruflichen Behörden bei 24%; gesamtschweizerisch sind es 59% der Behörden).

Interessant ist auch die Aussage in Abbildung 35 <sup>193</sup>, dass Behörden mit Jurist(inn)en, aber ohne Sozialarbeiter/innen, im Sekretariat tendenziell durch Juristinnen und Juristen unterstützt werden. Ebenso werden Behörden mit Sozialarbeiterinnen und Sozialarbeitern, aber ohne Juristinnen und Juristen, im Sekretariat tendenziell durch Sozialarbeiter/innen unterstützt. Auf der Hand läge das je Umgekehrte, dass nämlich die in der Behörde nicht vertretene Disziplin im Sekretariat vertreten wäre. Der Begründungsversuch, dass unter Personen mit demselben beruflichen Hintergrund die Zusammenarbeit einfacher ist, verkennt, dass wirksamer Kinderschutz nicht allein durch eine gute Zusammenarbeit erreicht werden kann.

Im Sinn der Redewendung «Dinge sind nicht so, wie sie sind; sie sind immer das, was man aus ihnen macht» wird die Wirklichkeit von jeder Person anders wahrgenommen, weil die wahrnehmende Person Teil des Systems ist. Es gibt *keine Objektivität* im eigentlichen Sinn; beurteilende Behördenmitglieder sind immer Teil des Kontextes <sup>194</sup>. Je nach involvierten Behördenmitgliedern wird eine andere Wirklichkeit wahrgenommen: Niemand von aussen kann je wissen, wie das betroffene Kind wirklich ist bzw. was für die Entwicklung des betroffenen Kindes objektiv gut ist. Die eigene Lebensgeschichte (und damit zu einem gewichtigen Teil auch die eigene berufliche Herkunft) bestimmt, welche Aspekte fokussiert werden und welche Bedeutung ihnen verliehen wird.

Um die Wahrnehmungen in der Tendenz objektiver analysieren zu können, benötigen die Behördenmitglieder Fachwissen im Sinn von *fachlich begründeten Orientierungshilfen*. Je höher die Fachlichkeit der rechtsanwendenden Behörde, desto

eher wird die Entscheidungsfindung nicht von sachfremden Faktoren bestimmt <sup>195</sup>. Bei einer Baukommission versteht sich offenbar von selbst, dass die Mitglieder entsprechendes Fachwissen aus Aus- und Weiterbildungen mitbringen. Bei den Vormundschaftsbehörden ist das (noch) nicht anerkannt.

Aus unterschiedlichem Blickwinkel verschiedener Disziplinen mit je anderer Problemwahrnehmung (welche Sachverhalte sind relevant?) und anderem Entscheidungsverhalten (welche Akteure werden wann wie involviert?) wird eine Situation bestmöglich erkannt, um adäquate Perspektiven zu entwickeln. Die Notwendigkeit der interdisziplinären Kooperation ergibt sich auch aus der allfälligen Inkongruenz der disziplinspezifischen Perspektiven und konkurrierenden Deutungen. Im Rahmen der Totalrevision des Vormundschaftsrechts <sup>196</sup> wird diese *interdisziplinäre Zusammensetzung der Behörde* explizit gefordert <sup>197</sup>. Mit der Interdisziplinarität wird angestrebt, dass bereits bei der Abklärung und Entscheidungsfindung die relevanten Fragen mit dem erforderlichen Sachverstand erfasst und die Fälle mit der nötigen disziplinübergreifenden Fachkompetenz analysiert werden <sup>198</sup>. Um dem Erfordernis der Interdisziplinarität gerecht zu werden, müssen mindestens zwei verschiedene Disziplinen in der Behörde vertreten sein.

Wie in der Einleitung erwähnt sind zivilrechtliche Interventionen gegenwarts- und *zukunftsgerichtet*. Die Vormundschaftsbehörde hat im Kinderschutz den Auftrag, im Einzelfall Perspektiven und Lösungen zu entwickeln, um mittels massgeschneiderter Massnahmen an der vorgegebenen Situation unter Nutzung der verfügbaren Ressourcen Entscheidendes zugunsten des schutzbedürftigen Kindes zu verändern oder zu stabilisieren. Im Kinderschutz geht es nie darum, Eltern oder Kinder für ihre allfälligen Schwächen zu sanktionieren, sondern es geht immer darum, an die vorhandenen Ressourcen anzuknüpfen und die nötige Unterstützung zu organisieren, damit die Entwicklung des Kindes möglichst optimal gestaltet werden kann.

<sup>195</sup> Den Ausführungen von Voll/Häfeli (Abschnitt 7.1.1, S.201) ist zu entnehmen, dass das Fehlen von juristischer oder sozialarbeiterischer Fachkompetenz zu einer positiveren Einschätzung des eigenen Handlungsspielraums zu führen scheint (was allerdings nicht unbedingt ein Qualitätsmerkmal ist).

<sup>196</sup> Vgl. Bundesblatt 2006, S. 7001ff.

<sup>197</sup> Vgl. Bundesblatt 2006, S. 7073, sowie den französischen Gesetzestext «autorité interdisciplinaire», der die Interdisziplinarität explizit verlangt.

<sup>198</sup> Analog zu den Ausführungen in Fussnote 195 wird der Handlungsspielraum dort als besonders eng empfunden, wo sowohl die Behördenmitglieder wie auch das Sekretariat über dieselbe Fachkompetenz verfügen; unterschiedliche Fachkompetenz scheint demgegenüber zu positiverer Einschätzung des eigenen Handlungsspielraums zu führen (auch hier gilt: Die positivere Einschätzung des eigenen Handlungsspielraums ist allein noch kein Qualitätsmerkmal; dennoch dürfte unbestritten sein, dass der Blick aus unterschiedlichen Disziplinen die Optionen und damit den Handlungsspielraum erweitert).

<sup>193</sup> S. 200.

<sup>194</sup> Die Illusion von Objektivität, vgl. z.B. Bamberger 2005, S. 9-10 (Kybernetik 2. Ordnung) und S. 24-26. Vgl. zum Ganzen auch Hargens 1993, S. 14f. sowie Berg und Kelly 2001, S. 120f. (Haltung des «Nicht-Wissens»).

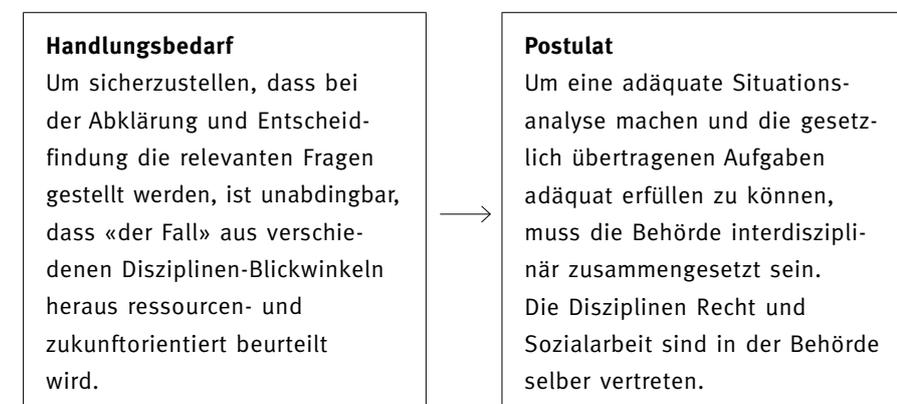
Zukunftsgerichtet bedeutet, den üblicherweise defizitären Problemdefinitionen eine lösungsorientierte Perspektive entgegenzusetzen <sup>199</sup>. Fokussiert wird das Ziel der optimalen Entwicklung des Kindes, richtungsweisend ist das Kindeswohl als «Regulativ, eine Leitidee, eine Ahnung vom geglückten, vom guten, vom heilen Leben – im Jetzt, als Entwicklung und in der Zukunft» <sup>200</sup>. Zukunftsperspektiven werden entwickelt, indem das Augenmerk auf die *Ressourcen* der Betroffenen und die damit möglich werdenden Entwicklungen gerichtet wird. Ziel ist es, herauszukristallisieren, welche Ressourcen zur Verfügung stehen oder neu zu erschliessen sind, um die optimale Entwicklung des Kindes zu gewährleisten.

Die Ressourcenerschliessung ist eine Kernkompetenz der Sozialarbeit <sup>201</sup>. Neben dem Recht, das unbestrittenermassen in der Behörde vertreten sein muss <sup>202</sup>, soll künftig auch die Sozialarbeit zwingend einen festen Platz in der Behörde erhalten <sup>203</sup>. *Rechtliche Kenntnisse helfen, das WAS zu bestimmen* (Was soll wie sein? – «Das Besuchsrecht ist angemessen», oder: Was ist das Ziel? – «Die Kindeswohlgefährdung ist beseitigt und der Kontakt kann regelmässig stattfinden»). *Sozialarbeiterische Kenntnisse helfen, das WIE zu bestimmen* (Wie kommen wir zum Was? – «Die Eltern werden mittels kindzentrierter lösungsorientierter Prozessbegleitung befähigt, eine für das Kind gute Besuchsrechtsregelung zu finden», oder: Wie werden welche Ressourcen erschlossen? – «Im Rahmen einer Mediation werden die Eltern befähigt, bei Meinungsverschiedenheiten sachlich zu bleiben und bei Bedarf Unterstützung zu holen»). Rechtliche Überlegungen definieren das Ziel, sozialarbeiterische Überlegungen sind handlungsorientiert und definieren die Mittel, wie das Ziel erreicht werden kann. Rechtliche Überlegungen funktionieren nach dem linearen Wenn-dann- oder Ursache-Wirkung-Mechanismus; sozialarbeiterische Überlegungen berücksichtigen die zirkulären Wechselwirkungen zwischen den einzelnen Teilen eines Systems. Mit diesen beispielhaften

Gegenüberstellungen wird gezeigt, wie sich die beiden Disziplinen Recht und Sozialarbeit gegenseitig ergänzen. Beiden Disziplinen gemeinsam ist der generalistische Zugang zu einem Fall (anders als z.B. die Medizin, Psychologie, Pädagogik, die je einen spezialisierten disziplineigenen Zugang zu einem Fall haben). Beide Disziplinen sind es gewohnt, mit anderen Disziplinen zusammenzuarbeiten und auf andere Disziplinen angewiesen zu sein (Wann muss ein Gutachten in Auftrag gegeben werden? Welches sind die relevanten Fragen, auf die wir von der Gutachterin Antworten wollen?).

Und schliesslich: Einschlägiges Fachwissen muss *in der Behörde selber* vertreten sein. Es reicht nicht, die erforderliche Fachkompetenz an interne (klassischerweise an das Vormundschaftssekretariat) oder externe Stellen (z.B. regionale Sozialdienste) zu delegieren. Zum Vergleich dient folgende Situation: Wenn eine urteilsfähige Person einen Vertreter rechtsgültig beauftragen möchte, muss sie in der Lage sein, die Handlungen des Vertreters zu kontrollieren <sup>204</sup>. Mit dem Verhältnis zwischen Vormundschaftsbehörde und internen und/oder externen Stellen verhält es sich analog: Die Behörde muss in der Lage sein, zweckdienliche Aufträge zu erteilen und zu einem späteren Zeitpunkt die Auftragsbefolgung auf ihre Wirksamkeit hin kontrollieren zu können. Es genügt nicht, wenn die zwei zentralen Disziplinen Recht und Sozialarbeit bei den vorgelagerten Diensten (Abklärungsdienste) und/oder ausführenden Organen (Mandatsträger/innen) vorhanden sind. Die Grundlage für eine gelingende zivilrechtliche Betreuungsarbeit wird bei der Massnahmenerrichtung gelegt.

Abbildung 40: Postulat interdisziplinäre Fachbehörde



<sup>199</sup> Je nach Beobachtungsoption und Zeitorientierung ergeben sich verschiedene Fokus-Möglichkeiten: Ressourcen – Defizite bzw. Zukunft – Vergangenheit. Zur Frage, welche Informationen nützlich sind, vgl. Berg und Kelly 2001, S. 94f.

<sup>200</sup> Inversini 2002, S. 49.

<sup>201</sup> Gegenstand der Sozialen Arbeit bildet das Vorbeugen, Lindern und Lösen von Problemen, welche im Zusammenhang mit der Einbindung von Menschen in die Sozialstruktur entstehen können. Kernkompetenzen von Professionellen Sozialer Arbeit sind u.a. die systematische Analyse und Beurteilung von Situationen und Prozessen, die zielgerichtete Steuerung von Problemlösungs- bzw. Veränderungsprozessen, die Erschliessung und Verwaltung von externen Ressourcen sowie die Kooperation mit anderen Fachleuten (AvenirSocial 2006).

<sup>202</sup> Bundesblatt 2006, S. 7073.

<sup>203</sup> Die Konferenz der kantonalen Vormundschaftsbehörden (VBK) fordert, dass neben dem Recht und der Sozialarbeit insbesondere in Kinderschutzelegenheiten auch Psychologie/Pädagogik in der Behörde selber vertreten sein muss (Konferenz der kantonalen Vormundschaftsbehörden 2008, S. 76-78).

<sup>204</sup> Vgl. zum Ganzen Honsell et al. 2006, darin: Ernst Langenegger, Art. 392 N 6.

### 7.3.3 These 2: Die Anzahl der betreuten Fälle beeinflusst das Entscheidverhalten

Grundsätzlich sind die Eltern für das Wohl ihrer Kinder verantwortlich. Dies ist ihre Pflicht, aber auch ihr Recht! Behördliche Interventionen im Rahmen des zivilrechtlichen Kindesschutzes, die immer der Abwendung oder Milderung einer Kindeswohlgefährdung dienen, sind gegenüber den elterlichen Fähigkeiten und Möglichkeiten *subsidiär* (Art. 307 Abs. 1 ZGB: «...wenn die Eltern nicht von sich aus Abhilfe schaffen oder dazu ausserstande sind»), *komplementär* (die elterlichen Fähigkeiten werden ergänzt, nicht verdrängt) und *verhältnismässig* <sup>205</sup>.

Insbesondere das selbstverständlich daher kommende *Prinzip der Verhältnismässigkeit* spielt in der vormundschaftlichen Praxis eine grosse, oft zu wenig beachtete Rolle. Im vorliegenden Kontext bedeutet es Folgendes: Zivilrechtliche Massnahmen müssen in Bezug auf die Abwendung oder Milderung der Kindeswohlgefährdung *geeignet, notwendig und angemessen* (die Kinder- und/oder Elternrechte so wenig wie möglich, aber so viel wie nötig einschränkend) sein. Beispiel: Wenn im Rahmen einer Besuchsrechtsbeistandschaft das Ziel des persönlichen Kontakts zwischen Kind und besuchsberechtigtem Elternteil seit Jahren nicht erreicht werden kann, ist diese Besuchsrechtsbeistandschaft unter Umständen nicht mehr verhältnismässig (weil nicht geeignet) und muss aufgehoben werden.

Angesichts des Umstands, dass 71 % der Kindesschutzmassnahmen aufgrund eines Erwachsenenkonflikts angeordnet werden <sup>206</sup>, kommt der *kompetenzorientierten Elternarbeit* im Sinne von Stärkung der elterlichen Kompetenzen eine zwar zeitaufwendige, aber im Sinn der Verhältnismässigkeit indizierte wichtige Funktion zu. Beispiel: Wenn die Eltern mit einer Fremdplatzierung ihres Kindes einverstanden sind, ist ein Obhutsentzug in der Regel nicht verhältnismässig (weil nicht notwendig); die betreffenden Eltern sind vielmehr zu befähigen, ihre elterliche Verantwortung unter den gegebenen Umständen bestmöglich wahrzunehmen und ihre Erziehungskompetenzen kontinuierlich weiterzuentwickeln mit dem Ziel, das Kind später wieder im eigenen Haushalt aufnehmen zu können. Im Rahmen von Kindesschutzmassnahmen sind Eltern nach Möglichkeit zu befähigen, nicht zu ersetzen <sup>207</sup>.

Und schliesslich: Verhältnismässigkeit bedeutet auch, dass die Vormundschaftsbehörde immer eine konkrete Situation (ein konkretes Kind mit konkreten Eltern und konkreten Bezugspersonen) zu beurteilen hat, will heissen, dass ein Kind in einer ähnlichen Situation, aber mit anderen Eltern oder anderen Bezugspersonen, unter Umständen nicht gefährdet ist. Kitty Cassée fokussiert mit ihrer

diagnostischen Kompetenzanalyse sechs Faktoren: die zu bewältigenden (Entwicklungs-)Aufgaben, die vorhandenen Fähigkeiten, der Einfluss von internen und externen Schutzfaktoren sowie von internen und externen Risikofaktoren <sup>208</sup>. Behördliche Interventionen können entsprechend die (Entwicklungs-)Aufgaben erleichtern, die Fähigkeiten erweitern, die Wirkungen der Schutzfaktoren erweitern und nutzen oder die Wirkungen der Risikofaktoren einschränken und mildern. Es liegt auf der Hand, dass jeder Fall anders ist und dass auf den Einzelfall massgeschneiderte Lösungen nötig sind.

Die Vormundschaftsbehörde hat von Gesetzes wegen immer die mildestmögliche Massnahme auszusprechen. Um die Verhältnismässigkeit einer Massnahme beurteilen zu können, ist eine gewisse Anzahl Fälle nötig. Es muss eine Art Routine geschaffen und mit ähnlich gelagerten Fällen verglichen werden können. Abbildung 39 <sup>209</sup> visualisiert, dass die Restriktivität korreliert mit der Anzahl der laufenden Fälle: Behörden mit geringer Fallbelastung neigen tendenziell zu restriktiveren Eingriffen in die Kinder- und Elternrechte. Je mehr Kindesschutzmassnahmen eine Behörde zu betreuen hat, desto geringer ist die Restriktivität im Einzelfall. Geringe Restriktivität ist zwar an sich kein Qualitätsmerkmal; die Tiefe des Eingriffs nimmt jedoch mit zunehmender Erfahrung und Vergleichsmöglichkeit ab bzw. mit zunehmender Erfahrung nimmt das Vertrauen in die aus Sicht der Verhältnismässigkeit indizierten weniger einschneidenden Interventionen zu. In diesem Sinn: Je höher die Fallzahlen sind, desto differenzierter wird das gesetzliche Instrumentarium gehandhabt. Je nachdem, wo die betroffene Familie wohnt und welche Behörde zuständig ist, kann es sein, dass trotz identischer Rechtsgrundlagen eine andere Massnahme angeordnet wird, weil die Behörde wenig oder viele Fälle führt. Wenn die strukturellen Rahmenbedingungen derart Einfluss haben auf die Frage, welche Massnahme in den vorgelegten Fällen die verhältnismässige ist, ist das rechtsstaatlich bedenklich und muss an dieser Stelle nicht weiter ausgeführt werden.

Die Anzahl der vormundschaftlichen Massnahmen hat in den letzten elf Jahren (1996-2006) gesamtschweizerisch eindrücklich zugenommen <sup>210</sup>: Bei den Kindern haben die bestehenden Massnahmen um 75 %, die neu angeordnete Massnahmen um 94 % zugenommen. Bei den Erwachsenen haben die bestehenden und neu angeordneten Massnahmen je um 38 % zugenommen.

<sup>205</sup> Vgl. Hegnauer 1999, N 27.09 - 27.12.

<sup>206</sup> Kapitel 2.1

<sup>207</sup> «Das Kind im Zentrum und die Familie im Blickpunkt»: vgl. Berg und Kelly 2001, S. 95f.

<sup>208</sup> Cassée 2007, S. 44 (Modell der Kompetenzanalyse) und S. 127ff. (diagnostische Kompetenzanalyse). Kompetenz wird so definiert: Eine Person verfügt über genügend Fähigkeiten und nutzt diese, um die Aufgaben, mit der sie im täglichen Leben konfrontiert ist, adäquat zu bewältigen (Cassée 2007, S. 29). Standards für Abklärungen finden sich auf S. 87-125.

<sup>209</sup> S. 208.

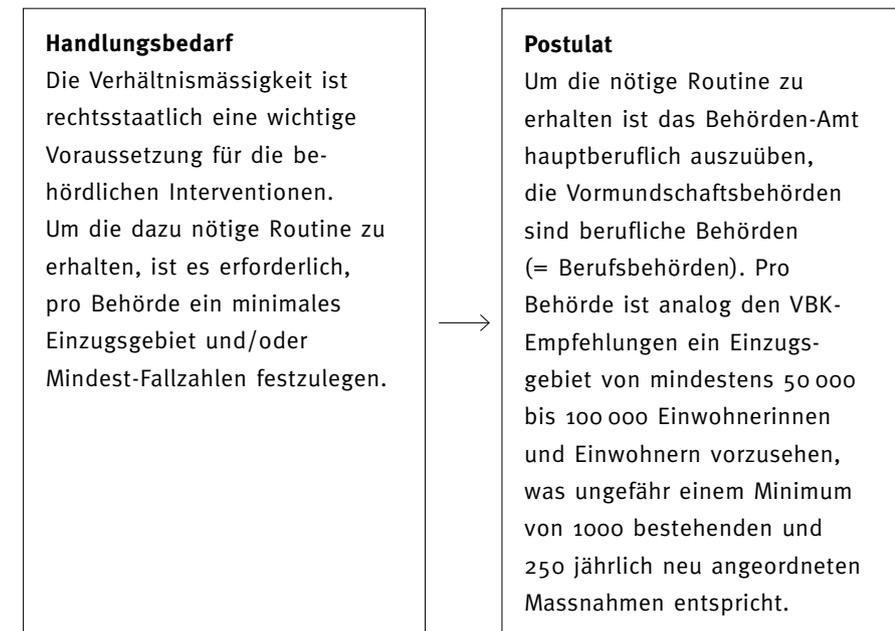
<sup>210</sup> Konferenz der kantonalen Vormundschaftsbehörden 2007, S. 339 (1997-2006) und S. 43 (1996).

Dennoch führt gemäss der vorliegenden Studie jede zweite Vormundschaftsbehörde höchstens 4 Kindes- und 12 Erwachsenenschutzfälle, also insgesamt 16 vormundschaftliche Massnahmen (vgl. Abbildung 36 und zugehörigen Text <sup>211</sup>). Bei diesen Mengenzahlen liegt es auf der Hand, dass keine *Routine* auftreten kann; diese Behörden werden entsprechend weitgehend auf die Meinungen der Sozialdienste und/oder der Sekretariate angewiesen sein, wenn es um die Beurteilung der Frage geht, ob und, wenn ja, mit welcher Intervention einem Gefährdungstatbestand begegnet werden soll. Das wäre eine Umkehrung der Hierarchieordnung und entspräche nicht dem Willen des Gesetzgebers. Die Verantwortung liegt bei der Behörde; die Behörde muss den Prozess fachlich kompetent steuern können. Die normativen Vorgaben (v.a. die Verantwortlichkeitsbestimmungen) implizieren, dass die Entscheidungsfindung mit der nötigen Fachkompetenz in der Behörde erfolgt, nicht in vorgelagerten internen Diensten oder externen Fachstellen. Neben Fachwissen braucht es auch eine bestimmte Auslastung, damit die Vormundschaftsbehörde die nötige Routine erlangen und der übertragenen Verantwortung gerecht werden kann.

Und schliesslich: Neben der Anzahl hat auch die *Komplexität* der Fälle und das für die Bewältigung nötige Wissen zugenommen: Beurteilungsmöglichkeiten für dem Kindeswohl dienliche und abträgliche Qualitäten sind gemäss einem Modell von Martin Inversini <sup>212</sup>: 1) das Wissen um die Zielsetzung der menschlichen Entwicklung, 2) das Wissen um die psychosozialen Grundbedürfnisse des Kindes, 3) das Wissen um die Schutz- und Risikofaktoren in der kindlichen Entwicklung, 4) das Wissen um das, was Fürsorge und Erziehung ist, und 5) das Wissen um die Merkmale der gesellschaftlichen Situation. Es liegt auf der Hand, dass die Anforderungen an Fachpersonen im Kinderschutz entsprechend hoch sind; Menschenkenntnis und allgemeine Lebenserfahrung reichen bei weitem nicht aus, um den gestellten Anforderungen gerecht zu werden.

Routine kann nur entstehen, wenn die Behörde ein gewisses Mengengerüst zu bewältigen hat. Gefordert wird eine Professionalisierung der Behördenstrukturen im Sinne einer *Verberuflichung* (Entwicklung einer privat oder ehrenamtlich ausgeübten Tätigkeit zu einem Beruf im Sinn von «Beruf statt Berufung»), was in der Konsequenz bedeutet, dass das Behördenamt hauptberuflich ausgeübt werden kann und muss.

Abbildung 41: Postulat hauptberufliche Behörde



#### 7.3.4 Fazit

Die materiellrechtlichen normativen Grundlagen des zivilrechtlichen Kinderschutzes sind grundsätzlich hinreichend klar und genügend spezifiziert; Handlungsbedarf besteht indessen bei den formellrechtlichen Vorgaben bezüglich Behördenorganisation. Mit dem Erfordernis der interdisziplinär zusammengesetzten Fachbehörde und dem generellen Erfordernis der Professionalisierung hat der Bundesgesetzgeber den ersten Schritt in die richtige Richtung getan. Die Autorin hätte dem Bundesgesetzgeber mehr Mut gewünscht, verbindlichere Vorgaben in Bezug auf die Funktionsweise und Zusammensetzung der Behörde zu machen. Denn: Wie im geltenden Recht festgestellt, hängt die Wirksamkeit des gesetzlichen Instrumentariums massgeblich ab von der Zusammensetzung und Funktionsweise der rechtsanwendenden Organe. Die Konferenz der kantonalen Vormundschaftsbehörden hat diese Lücke gefüllt, Standards definiert und Modellvorschläge entwickelt <sup>213</sup> – man darf gespannt sein, wie die Kantone mit dieser Einladung umgehen.

<sup>211</sup> S. 204.

<sup>212</sup> Inversini 2002, S. 51-58.

<sup>213</sup> Konferenz der kantonalen Vormundschaftsbehörden 2008, S. 97-101.

Auch wenn der Gesetzgeber kaum verbindliche formellrechtliche Vorgaben macht, dürfte eine Regionalisierung unausweichlich sein. Die Behördenorganisation steht vor einem bedeutenden strukturellen Wandel: Von den derzeit rund 1700 Vormundschaftsbehörden werden – je nach Umsetzung in den Kantonen – vielleicht 200 Behörden übrig bleiben.

Die Professionalität einer Behörde hängt nicht nur von ihrer Zusammensetzung ab, sondern vor allem auch vom Mengengerüst der zu bewältigenden Aufgaben. Damit die Vormundschaftsbehörde die erforderliche Qualität erreichen und halten kann, bedarf es neben spezifischem Fachwissen auch einer bestimmten Auslastung. Ziel der interdisziplinären Berufsbehörden ist eine Effizienz- und Effektivitätssteigerung mit einhergehender Qualitätsverbesserung durch gemeinsame fachliche Standards. Die rechtsanwendenden Behörden sollen die Gesetze nicht nur verwalten, sondern auch für einen wirksamen Schutz sorgen.

*Quo vadis?* Neben den offensichtlichen Missständen, die mit der Studie belegt werden und die im Interesse der betroffenen Kinder behoben werden müssen, möchte ich zum Schluss in Erinnerung rufen, dass es durchaus auch Erfolge gibt. In 39% der untersuchten Kinderschutzmassnahmen scheint sich nämlich im Verlauf eine Verbesserung ergeben zu haben <sup>214</sup>. Die Möglichkeiten, mittels behördlicher Intervention etwas bewegen zu können, sind also da, packen wir's an!

---

<sup>214</sup> Persönliche Kommunikation der Autoren. – Natürlich muss offen bleiben, ob die jeweiligen Verbesserungen wegen, trotz oder unabhängig von der behördlichen Intervention erreicht werden konnten.

## 8 Bilanz

*Peter Voll, Andreas Jud, Eva Mey, Christoph Häfeli und Martin Stettler*

In den vorangehenden Kapiteln sind die wichtigsten Ergebnisse unserer Studie unter verschiedenen thematischen Gesichtspunkten und anhand unterschiedlicher Daten präsentiert und kommentiert worden. Es kann nicht der Sinn einer Bilanz sein, die Darstellung zusammenfassend zu verdoppeln, zumal auch die einzelnen Kapitel jeweils mit einer Zusammenfassung schliessen. Hingegen soll abschliessend versucht werden, die wichtigsten Befunde in den Zusammenhang der Hauptthese zu stellen und von da her einige Schlussfolgerungen aus der Sicht des Forschungsteams zu ziehen.

Am Ausgangspunkt der Untersuchung stand die Überlegung, dass der zivilrechtliche Kinderschutz mehr als andere Bereiche der Sozialen Arbeit vom Umgang mit Risiken geprägt ist. Diese entstehen aus der Ungewissheit sowohl über die Notwendigkeit wie auch über die Wirkungen einer Schutzmassnahme. Die Ungewissheit ist prinzipieller Art, ist also nicht oder jedenfalls nicht bloss auf (un-)professionelle Ignoranz zurückzuführen, sondern durch den Zukunftsbezug des Kinderschutzes bedingt: Geschützt werden sollen die offenen und daher ungewissen Entwicklungsmöglichkeiten des Kindes, und dies mit Mitteln, deren Wirkung aus genau diesem Grund nicht als gesichert gelten kann. Gleichzeitig unterscheidet sich das Kind eben dadurch von andern Adressaten staatlichen Handelns, dass es nicht als im Vollsinn handlungsfähig gilt. Genau darin, in der eingeschränkten Handlungsfähigkeit des Kindes, ist ja auch seine besondere Schutzbedürftigkeit begründet, die ihrerseits die generelle Legitimationsgrundlage des Kinderschutzes bildet. Dies bedeutet zwar nicht, dass das Kind im Einzelfall in seinen Äusserungen nicht ernst genommen, als durchaus verständiger Adressat des Kinderschutzhandelns angesprochen, angehört und auch alters- und sachadäquat in die Entscheidungen einbezogen werden kann – mehr und intensiver jedenfalls, als dies unseren Daten zufolge in der Praxis geschieht.

Eine Konstruktion des Kindes als Objekt ist aber konstitutiv für den Kinderschutz, und die Folgen einer Intervention werden entsprechend den erwachsenen Akteuren zugeschrieben – angesichts des Zwangspotenzials zivilrechtlicher Massnahmen primär den Vertretern des Staates, das heisst den Behörden und Sozialdiensten.

Die Art, in der unter dieser Bedingung die Ungewissheiten zu Risiken für die Mitarbeitenden werden, ist, so die Hauptthese, in hohem Mass durch die Organisation des Kindesschutzes bestimmt. Diese bestimmt sowohl die Handlungsmöglichkeiten und -anreize von Mitarbeitenden als auch die Zurechnung von Handlungen auf Funktionäre oder Rollenträger. Typischerweise machen Organisationen Risiken bearbeitbar, indem sie sie auf mehrere Personen verteilen und Entscheide prozedural legitimieren: Ein Entscheid ist korrekt und in diesem Sinne richtig, wenn gewisse definierte Prozeduren befolgt worden sind und wenn entsprechend die verlangten Personen konsultiert worden sind. Eine Alternative besteht darin, den Entscheid als solchen unsichtbar zu machen und ein bestimmtes Vorgehen als Routine und keiner weiteren Erläuterung bedürftige Selbstverständlichkeit zu behandeln.

In unseren Daten finden sich denn auch Hinweise auf beide Strategien:

- Die *hohe Zahl der Professionellen*, die in die Bearbeitung eines Falls einbezogen sind, und zwar bereits im Vorfeld von Entscheiden, kann einerseits als Folge eines Versuch verstanden werden, Probleme durch den Beizug von (weiteren) Spezialistinnen und Spezialisten zu lösen. Sie kann aber (auch) als Ausdruck des Versuchs interpretiert werden, Risiko und Verantwortung zu verteilen (Kapitel 3).
- Die *geringe Formalisierung und teilweise mangelhafte Dokumentation* des Verfahrens vor allem in den Settings, in denen vergleichsweise wenige Professionelle je Fall tätig werden, wäre demnach Ausdruck der alternativen Strategie, den Entscheid als Ganzes und damit das Risiko für die Entscheidenden diffus zu halten. Da nicht recht sichtbar wird, dass entschieden wird, kann dennoch entschieden werden. Ein solches Vorgehen, wie es etwa in der fehlenden Dokumentation von Anhörungen sichtbar wird, kollidiert allerdings mit rechtsstaatlichen Verfahrensgarantien und kann auch deswegen nur so lange gut gehen, als der implizite Entscheid nicht durch Betroffene oder deren Rechtsvertreter in Frage gestellt wird (Kapitel 4).
- Im selben Sinne lassen sich auch die *knappe Instruktion des Mandatsträgers* und die oftmals fehlende Präzisierung des Mandats verstehen. De facto überlässt die Behörde einen weiten Entscheidungsbereich den Mandatsträgerinnen und Mandatsträgern, die diesen Umstand wiederum dafür nutzen können, den Auftrag selber zu definieren und sich dadurch der Aufsicht der Behörde zu entziehen. Wo

die Intervention nicht rasch Erfolge zeitigt, können Mandatsträger/innen wie Eltern dann mit einer Strategie des gegenseitigen Rückzugs reagieren, ohne dass dies für die Behörde sicht- und erkennbar wird (Kapitel 5 und 6).

- Der hohe Anteil an *Massnahmen, die bis zur Volljährigkeit weitergeführt werden* (insbesondere Erziehungsbeistandschaften), zeigt, dass dieselbe Dynamik auch am andern Ende spielt, und zwar mit umgekehrten Vorzeichen. Wie die Errichtung, so ist auch die Aufhebung vor Erreichen der Volljährigkeit ein Entscheid, welcher der Begründung bedarf und insofern riskanter ist als der bloss implizite Entscheid zur Weiterführung (Kapitel 5).

Diese hier als problematisch herausgegriffenen Befunde werden im verwendeten theoretischen Rahmen als strukturbedingt verstanden und nicht in erster Linie auf individuelles Versagen oder Inkompetenz zurückgeführt. Das bedeutet, dass auch allfällige Korrekturen bei den Strukturen anzusetzen hätten. Anstatt die Risiken für die Mitarbeitenden mit Hilfe und in der Organisation diffus oder unsichtbar zu machen, wären sie ins Bewusstsein zu rücken und mit den Mitteln formaler Organisation zu bearbeiten. Nur so kann gewährleistet werden, dass das Risiko für die Entscheidungsträger nicht mit der normativ-rechtlich allein relevanten Gefährdung des Kindes kurzgeschlossen wird.

Zentral auf dieser strukturellen Ebene ist unseres Erachtens das *Verhältnis von Behörde und Mandatsträger/in*. Wenn Erstere, wie es auch die Bezeichnung der Letzteren suggeriert, als Auftraggeberin in Erscheinung treten soll, dann muss sie

- den *Auftrag* so weit spezifizieren, dass konkrete Ziele und Befugnisse des Beistands oder der Beiständin ableitbar sind; dies bedeutet, die Differenzierungsmöglichkeiten des rechtlichen Instrumentariums sowohl hinsichtlich der Umschreibung des Mandats wie auch hinsichtlich der Einschränkungen der elterlichen Sorge zu nutzen,
- angesichts der vielfach bereits sehr hohen Zahl der mit einem Fall beschäftigten Professionellen die *Rolle des Mandatsträgers* nicht in erster Linie als neue Spezialistenrolle (Betreuung) konzipieren, die dann kaum wahrgenommen wird, sondern je nach den Gegebenheiten in erster Linie als diejenige eines Case-Managers mit dem Ziel, die Verbindlichkeit der Kontakte mit andern Hilfesystemen zu erhöhen,
- die Erfüllung des Auftrags durch die Einforderung substanzieller *Rechenschaftsberichte* periodisch kontrollieren, wobei die Berichtsperiode individuell festzulegen ist; beides zusammen sollte erstens die Dynamik der doppelten Ohnmacht zumindest bremsen, indem ein Rückzug nach aussen sichtbar wird; zweitens wird dadurch auch die quasi-automatische Verlängerung des Mandats erschwert, indem die Dynamik zwischen Behörde und Mandatsträger stärker an die Besonderheiten des jeweiligen Falls gebunden wird.

Wie die Praxiskommentare zeigen, liegen diesbezüglich durchaus vielversprechende handlungsmethodische Ansätze vor. Die Kommentare machen aber auch klar, dass die Aufwertung der Behörde auf deren Seite entsprechende fachliche Kompetenzen und Ressourcen voraussetzt. Gleichzeitig dürfte jedoch klar sein, dass Vorschläge, die sich auf die Erhöhung professioneller Kompetenz im Sinne der (inter-)disziplinären Zusammensetzung von Behörden beschränken, zu kurz greifen. Gewiss ist das damit verbundene Wissen unabdingbar; soweit es nicht normatives Wissen ist, beruht es jedoch immer nur auf Wahrscheinlichkeiten. In diesem Sinne kann es Ungewissheiten vielleicht reduzieren, aber ebenso gewiss nicht beseitigen – und möglicherweise wird das Bewusstsein der Komplexität der Situation die subjektive Unsicherheit sogar vergrössern. Es wird also darauf ankommen, die Organisation sowohl im Zusammenspiel von Behörden und Sozialdiensten wie auch jeweils intern so zu gestalten, dass Ungewissheiten zum einen bewusst sind und zum andern ausgehalten werden können. Die entsprechenden Risiken müssen für Mitarbeiter/innen tragbar sein, ohne dass sie dazu aus dem Bewusstsein verdrängt zu werden brauchen. Das bedingt auf der andern Seite, dass die Mitarbeiter/innen Ambivalenzen und Unsicherheiten auch tolerieren können und in der Lage sind, ohne falsche, weil imaginierte Sicherheiten zu handeln – auch das gehört zur professionellen Kompetenz.

All dies läuft, wie schon die oben skizzierten Überlegungen zum Verhältnis von Behörden und Mandatsträgern zeigen, nicht auf weniger, sondern allenfalls auf mehr Organisation im Sinne formaler Regelung hinaus. In diesen Zusammenhang sind auch die Beachtung verfahrensrechtlicher Minimalstandards und deren Dokumentation zu stellen. Sie sind nicht bloss normativ-rechtlich unabdingbar, sondern dienen eben auch der «Legitimation durch Verfahren» und damit der Entlastung der Einzelnen. Dass derartige Regelungen und Dokumentationsverpflichtungen nicht zu den oft beklagten bürokratischen Leerläufen und zur hier beobachteten Inflation professioneller Akteure geraten, ist – durchaus auch – eine Leitungsaufgabe. Am Schluss eines Forschungsprojekts, das sich mit Organisationsfragen befasst, mag die Feststellung enttäuschend sein: Es geht nicht ohne Personen, welche die Ambivalenzen und Zumutungen ihrer Arbeit auszuhalten in der Lage sind.

## A Daten und Methoden

Andreas Jud, Eva Mey und Peter Voll

Um das Untersuchungsfeld aus verschiedenen Perspektiven zu beleuchten, wurden mit drei verschiedenen Methoden Daten unterschiedlicher Art und zu unterschiedlichen Aspekten des zivilrechtlichen Kindesschutzes erhoben (Methodentriangulation <sup>215</sup>):

1. *Dossieranalyse*: Dossiers aus 164 Kindesschutzfällen in vier Kantonen oder Kantonsteilen wurden dokumentweise erfasst mit dem Ziel, Angaben über die Problematik, die Beteiligten und den Verlauf zu gewinnen.
2. *Organisationsbefragung*: Eine gesamtschweizerisch repräsentative Stichprobe aus Vorsitzenden von Vormundschaftsbehörden (N=242) und Leiter/innen der mit diesen zusammenarbeitenden Sozialdienste (N=157) wurde schriftlich befragt. Gegenstand der Befragung waren Struktur und Ressourcen der Organisation des Kindesschutzes, die Tätigkeit der jeweiligen Organisation und die damit verbundenen Leitvorstellungen.
3. *Qualitative Fallstudien*: In acht Fällen wurden mit Eltern, Behördenmitgliedern und Mandatsträgerinnen je zwei narrative Interviews geführt, ein erstes Mal kurz nach Beginn der Massnahme, ein zweites Mal nach ein bis dreijähriger Laufzeit. Ziel war es, die je eigene Perspektive der Beteiligten zu erfassen und in ihrer Entwicklung zu rekonstruieren.

Für jeden der aufgelisteten Projektteile wird nachfolgend das methodische Vorgehen kurz beschrieben. Zudem werden Lesehilfen für die wichtigsten grafischen und statistischen Auswertungen angeboten.

<sup>215</sup> Dazu Flick 2004.

**A.1 Daten**

**A.1.1 Dossieranalyse**

Bürokratische Organisationen verdichten ihren Umgang mit Personen (Klienten der Sozialarbeit, Patientinnen in Spitälern, Angeklagte vor Gericht, Steuerzahlerinnen usw.) in Dossiers. Derartige Dossiers sind weit mehr als nur ein Abbild der Interaktion zwischen den Vertretern der Organisation und ihren Klienten oder Kunden. Sie interpretieren und vereindeutigen das Geschehen – vielfach nur aus der Sicht der Professionellen – und objektivieren es über die Zeit und die verschiedenen Beteiligten hinweg. Im Sinne der Organisation stellen sie «den Fall» erst her.<sup>216</sup> Gleichzeitig bezeugen sie die Rechtsförmigkeit des Verfahrens, indem sie dessen zentrale Elemente – zum Beispiel durch Protokolle, Verfügungen, Beschwerden – dokumentieren. In beiden Hinsichten hat die Analyse von Dossiers Tradition in der Kinder- und Jugendhilfeforschung.<sup>217</sup>

Die Dossiers enthalten Daten auf verschiedenen Ebenen, die sich in mannigfaltiger Weise verknüpfen lassen: Angaben zum Kind und seinen Eltern sowie möglicherweise Personen aus seinem familiären oder informellen Umfeld, Angaben zu Professionellen und deren Wahrnehmungen, zu Entscheiden und Aktivitäten im Rahmen der Massnahme usw. Im vorliegenden Projekt wurden die Daten dokumentarisch erhoben. In der Prozessperspektive, die dem Risiko-Konzept entspricht, geht es in erster Linie darum, auf der Grundlage der Dokumente die Verläufe zu rekonstruieren, das heisst die zeitliche Abfolge von Entscheidungen und Aktivitäten, die Kinderschutz als Prozess ausmachen. Unseres Wissens stellt diese zeitbezogene Rekonstruktion auf der Basis von Dokumenten (d.h. von dekomponierten Dossiers der verschiedenen beteiligten Stellen) einen neuartigen und innovativen Zugang zum Feld dar.

Die Dossiers der Kinderschutzfälle wurden in je zwei ländlichen Gebieten und Städten mit je unterschiedlicher institutioneller Ausgestaltung des Vormundschafswesens erhoben. Während in den Städten hauptberufliche, wenn auch nach unterschiedlichen fachlichen oder politischen Gesichtspunkten zusammengesetzte Gremien als erste vormundschaftliche Instanz fungieren, sind es in den ländlichen Gebieten spezialisierte Milizbehörden oder generalistische politische Behörden (Gemeinderäte), die neben Milizmitgliedern auch hauptamtliche Mitglieder umfassen und/oder von hauptamtlichen Mitarbeitenden der Verwaltung unterstützt werden können. Um den Einfluss unterschiedlicher kultureller Traditi-

onen zu berücksichtigen, wurden je ein ländliches Gebiet und eine Stadt in der französisch- und der deutschsprachigen Schweiz berücksichtigt. Das Design der Stichprobe kann in einem Vierfelderschema (Abbildung 42) abgebildet werden, wobei die Städte den hauptberuflichen Vormundschaftsbehörden entsprechen. In den ländlichen Gebieten war die Stichprobe auf mehrere Gemeinden verteilt.

**Abbildung 42:** Vierfelderschema für die Stichprobe in der Dossieranalyse

	<b>rechtlicher Status und professionelle Zusammensetzung der Vormundschaftsbehörde</b>	
<b>Sprache</b>	hauptberuflich und/oder Fachbehörde	Miliz- und/oder politische Behörde
<b>Deutsch</b>	«Stadt»	«Land»
<b>Französisch</b>	«Ville»	«Campagne»

Grundgesamtheit und damit Grundlage für die Stichprobenziehung bildeten die Dossiers, die bei den Vormundschaftsbehörden in den Jahren 1993-2002 eröffnet worden waren. Aus den Fällen mit einer Massnahme nach Art. 309 ZGB und Art. 310 ZGB wurden nach dem Zufallsprinzip je 8 pro Gebiet ausgewählt, während von den Fällen mit einer Massnahme nach Art. 308 ZGB (ohne Art. 309 oder 310 ZGB) pro Gebiet je 24 zufällig gezogen wurden. Mit Hilfe von sogenannten «Gewichten» wird die derart geschichtete Stichprobe für die Darstellung der Ergebnisse jeweils wieder auf die Gesamtheit der Fälle in den vier Settings hochgerechnet.

Zusätzlich zum Behördendossier wurde das jeweils entsprechende Dossier bei mandatsführenden und abklärenden Diensten erhoben – sofern diese Funktionen durch separate Institutionen wahrgenommen wurden. Im Setting «Campagne» wurden nur Dossiers des kantonalen Sozialdiensts erhoben, da diese nach Auskunft der Verantwortlichen auch die Dokumente der kommunalen Vormundschaftsbehörden umfassten.

Neben den Fällen mit zivilrechtlichen Massnahmen wurden in den beiden Städten zusätzlich neun (Westschweiz) bzw. zehn Fälle (Deutschschweiz) erhoben, in denen eine zivilrechtliche Massnahme zwar erwogen, jedoch nicht beantragt

<sup>216</sup> Kaufmann und Leimgruber 2008.

<sup>217</sup> Z.B. Simitis 1979; Cicourel 1967; für neuere Beispiele siehe DePanfilis und Zuravin 2002 sowie Cottier 2006.

oder beantragt, aber nicht gesprochen wurde. Für die ländlichen Gebiete stellte sich heraus, dass für diese Konstellationen in den seltensten Fällen Dossiers zur Verfügung stehen. Zum einen war bei freiwilligen Kinderschutzmassnahmen kaum je dokumentiert, ob die Beantragung einer Massnahme in Erwägung gezogen wurde. Andererseits wurden beantragte Massnahmen von den Vormundschaftsbehörden in aller Regel nicht abgelehnt. Konkret bedeutet dies, dass das geeignete Vorgehen bereits im Vorfeld einer Massnahme mit der jeweiligen Vormundschaftsbehörde abgesprochen worden war, sodass das Dossier mit Antrag und Entscheid quasi den formalisierten Output der Absprache darstellt. Dementsprechend musste in den ländlichen Gebieten auf diese Kategorie von Fällen verzichtet werden. Da zu den beschriebenen Fällen ohne zivilrechtliche Kinderschutzmassnahme keine Angaben über die Grundgesamtheit bestehen, können diese Fälle nicht gewichtet und in gewichteten statistischen Analysen entsprechend nicht berücksichtigt werden.

Aufgrund verschiedener Fehler – Fälle, die bei der Stichprobenziehungen fälschlicherweise zur Grundgesamtheit gerechnet worden waren, schwerwiegende Lücken im Dossier oder bei dessen Erfassung – mussten 20 Fälle nachträglich ausgeschlossen werden. Als Basis für die Analysen verblieben insgesamt 164 Kinderschutzfälle, für die 309 Dossiers mit insgesamt 41'395 Seiten erhoben wurden. Davon betreffen 148 Kinder, für die mindestens einmal eine zivilrechtliche Massnahme errichtet worden ist.

Von den 164 Index-Kindern sind 89 Knaben und 75 Mädchen. Werden die Daten gewichtet und somit nur die Massnahmenfälle betrachtet, ist das Verhältnis zwischen den Geschlechtern genau ausgeglichen. Die Altersspanne umfasst die ganze Kindheit, das heisst, dass die Kinder bei Errichtung der Massnahme zwischen 0 und 18 Jahren alt waren <sup>218</sup>. Der gewichtete Mittelwert über alle Massnahmen liegt bei 5,7 Jahren, leicht darunter der Median mit 4,2 Jahren. 45 Kinder entstammen einem Schweizer Elternpaar (gewichteter Anteil: 25%), 38 stammen aus einer binationalen Verbindung mit einem Schweizer Elternteil (gewichteter Anteil: 29%). Bei 37 Kindern (29%) sind beide Eltern ausländischer Herkunft. Aufgrund fehlender Angaben sind allerdings 44 Kinder (gewichteter Anteil: 17%) keiner dieser drei Gruppen zuordenbar. Für die Herkunftsländer ausländischer Väter und Mütter zeigt sich keine besondere Häufung auf ein bestimmtes Herkunftsland. Bei der Eröffnung des Dossiers lebten 26% der Kinder bei beiden Elternteilen, 57% bei der Mutter und 5% beim Vater. Die übrigen Kinder lebten bereits bei der Eröffnung

des Dossiers nicht (mehr) bei ihren Eltern. Die gewichteten Anteile weichen nur minim ab. In 89 Fällen (54%) werden insgesamt 161 Geschwister und/oder Halbgeschwister erwähnt. Bei 60 der 89 Fälle wurde in einem der erhobenen Dossiers auch eines oder mehrere Geschwister mitgeführt <sup>219</sup>. Die Gefährdungslagen und Problemsituationen, von denen die Kinder betroffen sind, werden ausführlich in Kapitel 2 beschrieben.

### A.1.2 Organisationsbefragung

Der Verlauf eines Falls und seine Konstruktion durch die Professionellen, wie sie anhand der Dossiers erschlossen werden können, erfolgen in einem Umfeld, das in hohem Ausmass durch die beteiligten Organisationen – Behörden und Sozialdienste – definiert wird. Um diesen Aspekt zu erfassen, wurde eine gesamtschweizerisch repräsentative Stichprobe aus Leitungspersonen und Vorsitzenden von Behörden und Sozialdiensten schriftlich befragt. Der Fragebogen, der je in einer Version für Vormundschaftsbehörden und einer Version für Sozialdienste entwickelt wurde, umfasst verschiedene Fragenkomplexe: Zum einen wurden Angaben zur befragten Institution, etwa der Grösse des Einzugsgebiets, der Anzahl Mitarbeitender oder der Anzahl Kinderschutzmassnahmen erhoben. Zum andern wurden Wahrnehmungen und Einschätzungen erfragt, etwa der Zusammenarbeit mit andern Institutionen sowie der Risikofaktoren und Schwierigkeiten im Kinderschutz.

In Kantonen, in denen die Vormundschaftsbehörden regionalisiert sind, wurde eine Vollerhebung durchgeführt. Ebenso wurden sämtliche kommunalen Vormundschaftsbehörden bei Gemeinden über 8000 Einwohnern in der deutschsprachigen und bei Gemeinden über 4000 Einwohnern in der französischsprachigen Schweiz angeschrieben. Aus den übrigen Gemeinden wurde eine Zufallsstichprobe gezogen, geschichtet nach Einwohnerzahl, wobei grössere Gemeinden mit grösserer Wahrscheinlichkeit in die Stichprobe aufgenommen wurden. Zu jeder angeschriebenen Vormundschaftsbehörde wurden die Sozialdienste, die mit der Vorbereitung oder Durchführung zivilrechtlicher Kinderschutzmassnahmen betraut sind, ermittelt und ebenfalls angeschrieben. Die Ausgangsstichprobe umfasste total 629 Institutionen. Mit 399 zurückgesendeten und verwertbaren Fragebögen liegt der Rücklauf bei gesamthaft 63% (Behörden: 58%, Sozialdienste: 75%), was für eine schriftliche Befragung ein guter Wert ist.

<sup>218</sup> Da das Volljährigkeitsalter erst 1996 von 20 auf 18 Jahre gesenkt wurde, konnten in den ersten Jahren des Beobachtungszeitraums auch für über 18-jährige Massnahmen errichtet werden. Entsprechend findet sich eine junge Frau in der Stichprobe, die bei Massnahmenbeginn beinahe 20 Jahre alt war.

<sup>219</sup> Damit ist keine Aussage über die Anzahl von Geschwistern oder Halbgeschwistern gemacht, für die ebenfalls eine zivilrechtliche Kinderschutzmassnahme verfügt worden ist.

### A.1.3 Qualitative Fallstudien

Ein dritter methodischer Zugang eröffnet nochmals eine ganz andere Perspektive auf den Gegenstand des zivilrechtlichen Kinderschutzes: In acht Fällen mit einer zivilrechtlichen Kinderschutzmassnahme wurde mit der zuständigen Person der Vormundschaftsbehörde, der Mandatsträgerin oder dem Mandatsträger sowie den Eltern der betroffenen Kinder narrative Interviews zu zwei Zeitpunkten geführt <sup>220</sup>. Das narrative Interview zeichnet sich dadurch aus, dass es keinem streng strukturierten Frageleitfaden folgt, sondern dass anhand eines Erzählanstosses eine Erzählung ausgelöst wird, welche die Interviewten weitgehend selber und entlang ihrer eigenen Relevanzen gestalten. Waren die Interviews mit den Eltern biografisch ausgerichtet – die Eltern wurden gebeten, ihre Lebensgeschichte seit der Geburt des betreffenden Kindes zu erzählen – so wurden die Professionellen aufgefordert, all das über den «Fall» zu erzählen, was ihnen dabei wichtig erschien. Dies erlaubt es, unterschiedliche Perspektiven auf je einen «Fall» zu erfassen und zueinander in Bezug zu setzen. Die Fallanalysen ermöglichen damit eine Methodentriangulation auf zwei Ebenen: auf der Ebene der Akteure, wo sich die Fallschilderungen ergänzen, aber auch relativieren, und auf der Ebene der Beobachtung, auf der die so gewonnenen Erkenntnisse zur Ergänzung und Kontrolle der mit den andern Methoden gewonnenen Beschreibungen verwendet werden können.

Die Fälle für die narrativen Interviews wurden zwischen Juni 2004 und Juni 2006 aus den neu errichteten Fällen einer Stadt und eines ländlichen Gebiets der Deutschschweiz ausgewählt. Wegen der eingeschränkten Zahl an Fällen wurde auf eine Ausweitung auf die Westschweiz verzichtet, um nicht zusätzliche Varianz durch die Sprachregion einzuführen. Kriterium für die Auswahl war die Errichtung einer Erziehungsbeistandschaft gemäss Art. 308 ZGB <sup>221</sup> höchstens sechs Monate vor dem Zeitpunkt der Stichprobenziehung. Bei der Auswahl der Fälle wurde darauf geachtet, dass Mädchen und Jungen sowie Kinder unterschiedlichen Alters (Altersspanne von 3 bis 17 Jahren) im Sample vertreten waren. Ausschlusskriterien waren ungenügende Kenntnis der deutschen Sprache sowie ein schlechter psychischer und/oder physischer Gesundheitszustand des zu interviewenden Elternteils. Da zum Zeitpunkt der Errichtung keines der Kinder bei beiden Elternteilen wohnhaft war, wurde jener Elternteil interviewt, dem die elterliche Sorge übertragen war. In sieben Fällen handelte es sich dabei um die Mutter, in einem

Fall um den Vater. Nach Möglichkeit wurden die Interviews kurz nach Errichtung der Massnahme durchgeführt und zu einem späteren Zeitpunkt, d.h. nach ein- bis dreijähriger Laufdauer der Massnahme, wiederholt. <sup>222</sup> Die Gespräche wurden auf Tonträger aufgezeichnet und anschliessend lautgenau verschriftlicht. Die hier vorgestellten Analysen basieren auf dem rund 1200 Seiten umfassenden transkribierten Interviewmaterial. Die Auswertung der Interviews orientierte sich an der Grounded Theory <sup>223</sup> und, für die Analyse der Elterninterviews, am fallrekonstruktiven Verfahren <sup>224</sup>.

## A.2 Methoden

### A.2.1 Statistische Kennwerte und Grundbegriffe

Die Daten aus der Professionellenbefragung und der Dossieranalyse wurden verschiedenen statistischen Analysen unterzogen. Dafür werden im Allgemeinen folgende Kennwerte und Grundbegriffe verwendet:

- *Mittelwert* (arithmetisches Mittel): Der Mittelwert bezeichnet den Durchschnitt aller Stichprobenwerte und ist wohl der geläufigste statistische Begriff zur Beschreibung der zentralen Tendenz.
- *Standardabweichung*: «Durchschnittliche» Abweichung eines Stichprobenwerts vom Mittelwert. Eine grosse Standardabweichung deutet auf eine grosse Streuung der Stichprobenwerte hin. Je grösser die Streuung, desto geringer ist der Informationsgehalt des Mittelwerts.
- *Median*: 50% der beobachteten Werte liegen unterhalb, 50% der beobachteten Werte oberhalb dieses Werts. Der Median ist damit, ebenso wie der Mittelwert, ein Kennwert zur Beschreibung der zentralen Tendenz. Im Gegensatz zum Mittelwert ist er kaum anfällig auf einzelne «Ausreisser» nach oben oder unten, das heisst, er wird nicht in deren Richtung verzerrt.
- *Quartile*: Ein Viertel der beobachteten Werte liegen unterhalb des 1. Quartils, drei Viertel der Werte oberhalb. Umgekehrt verhält es sich beim 3. Quartil. Das 2. Quartil entspricht dem Median. Die Quartile verdeutlichen die Streuung der Stichprobenwerte.
- *Korrelation*: Das «Zusammengehen» zweier Merkmale wird als Korrelation bezeichnet. Entspricht ein hoher Wert des einen Merkmals einem hohen Wert des andern, wird von positiver Korrelation gesprochen. Wenn hingegen ein hoher

<sup>220</sup> Zum narrativen Interview vgl. grundlegend Schütze 1976, zur Gesprächsführung im narrativen Interview Rosenthal 1995. Auf Interviews mit Kindern wurde in der vorliegenden Studie insbesondere aus methodischen Gründen verzichtet, da die Voraussetzungen für eine eigengestaltete Erzählung, wie sie im gewählten methodischen Ansatz zentral ist, in frühen Jahren noch nicht gegeben sind.

<sup>221</sup> Wobei keine Fälle in die Stichprobe aufgenommen wurden, für die ausschliesslich eine Besuchsrechtsbeistandschaft nach Art. 308 Abs. 2 ZGB errichtet wurde.

<sup>222</sup> In einigen Fällen wurde aus verschiedenen Gründen (insbesondere Abschluss der Massnahme oder Verfügbarkeit der Befragten) auf ausführliche Zweitinterviews verzichtet; zum Teil wurden sie durch Telefoninterviews ersetzt.

<sup>223</sup> Glaser und Strauss 2005.

<sup>224</sup> Schütze 1981 und Rosenthal 1995.

Wert in einem Merkmal einem tiefen Wert im zweiten Merkmal entspricht, wird dies als negative Korrelation bezeichnet. Eine positive Korrelation besteht zum Beispiel zwischen dem Lebensalter und dem Vermögen: Ältere Menschen haben – im Durchschnitt! – ein höheres Vermögen als jüngere; eine negative Korrelation findet sich (v.a. bei den Männern) zwischen dem Lebensalter und der Zahl der Haare auf dem Kopf. Die Korrelation zweier Merkmale sagt jedoch noch nichts über die Kausalität aus. Die negative Korrelation zwischen Vermögen und Haarwuchs bedeutet nicht, dass das eine das andere beeinflusst, sondern wird durch (mindestens) eine dritte Variable, eben das Lebensalter, vermittelt.

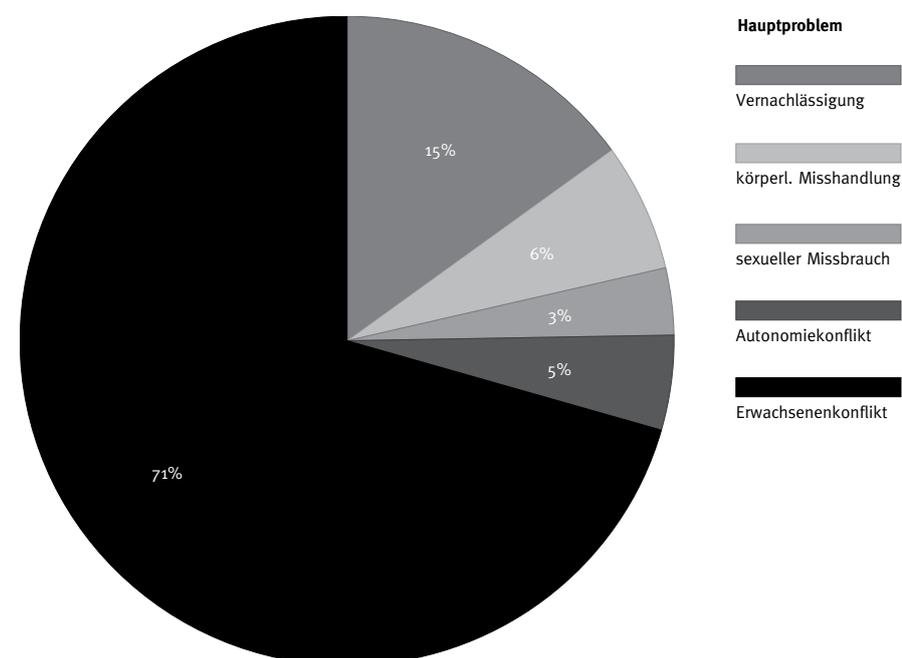
- **Repräsentativität:** Von Repräsentativität wird gesprochen, wenn eine Verteilung von Stichprobenmerkmalen der Verteilung in der Grundgesamtheit entspricht. Voraussetzung für die Repräsentativität ist die Ziehung einer Zufallsstichprobe. Für die Dossieranalyse wurde eine *geschichtete Zufallsstichprobe* gezogen. Auf der Grundlage der Fallregister wurde die Grundgesamtheit der zivilrechtlichen Kinderschutzfälle nach den Artikeln 308 bis 310 ZGB gruppiert, anschliessend wurde innerhalb jeder dieser Gruppen eine Zufallsstichprobe von 8 bzw. 24 Fällen gezogen.
- **Signifikanz:** Kann in einer solchen Zufallsstichprobe ein Unterschied (etwa zwischen den Mittelwerten zweier Gruppen) oder eine Korrelation nicht mehr durch die zufällige Auswahl der Stichprobenfälle erklärt werden, ist der Unterschied oder Zusammenhang «überzufällig». Statt von «überzufällig» wird auch von «Signifikanz» oder «signifikant» gesprochen. Üblicherweise werden diese Bezeichnungen verwendet, wenn die Wahrscheinlichkeit eines zufälligen Zustandekommens kleiner als 5% ist. Ein signifikantes Resultat ist aber nicht automatisch inhaltlich relevant.
- **Gewichtung:** Fälle in einer Stichprobe können mit einem Gewicht versehen werden, entsprechend der Grösse der Gruppe in der Grundgesamtheit, die sie repräsentieren. Damit können die Verhältnisse (z.B. Prozentsätze) in der Grundgesamtheit dargestellt werden, obwohl die Stichprobe geschichtet ist. Werden für eine Stichprobe also zufällig zehn Erziehungsbeistandschaften und zehn Obhutsentzüge gezogen, erhalten die Erziehungsbeistandschaften bei Aussagen zur Grundgesamtheit ein höheres Gewicht, da sie in der Grundgesamtheit eine grössere Gruppe als die Obhutsentzüge darstellen.

### A.2.2 Grafische Darstellungen

Anhand konkreter Beispiele werden nachfolgend die wichtigsten im Buch verwendeten Grafiken besprochen. Zusätzlich verwendete Grafiken werden kurz an den entsprechenden Stellen erläutert.

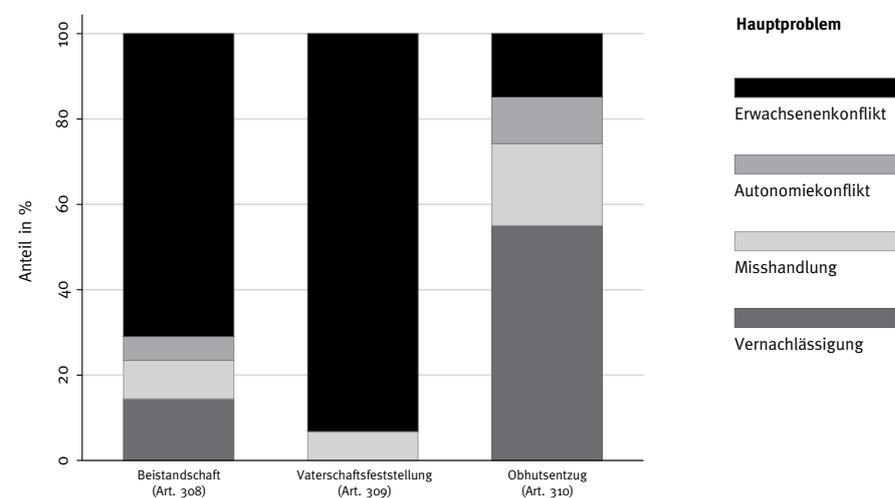
Eine weit verbreitete Methode zur Darstellung von Anteilen einzelner Kategorien sind *Kuchengrafiken*, wobei die Grösse des einzelnen Kuchenstücks den prozentualen Anteil der jeweiligen Kategorie wiedergibt. Aus *Abbildung 43* wird somit ersichtlich, dass die Erwachsenenkonflikte mit Abstand (71%) die bedeutendste Kategorie der vom zivilrechtlichen Kinderschutz betreuten Gefährdungslagen darstellen.

**Abbildung 43:** Kuchengrafik, veranschaulicht den Anteil der einzelnen Gefährdungslagen



In der vorliegenden Publikation häufig anzutreffen sind *Balkengrafiken*. Wie bei den Kuchengrafiken kann die Höhe oder Länge des Balkens den prozentualen Anteil der jeweiligen Kategorie wiedergeben. Manchmal markieren auch Abschnitte innerhalb eines Balkens die Ausprägungen von Teilkategorien. Ein Beispiel dafür gibt *Abbildung 44*, welche die Anteile der in der Dossieranalyse für die Kinderschutzfälle erfassten Gefährdungslagen nach Massnahmenkategorie darstellt. Die Anteile der einzelnen Gefährdungslagen lassen sich grob aus der beigefügten Skala ablesen. Unter anderem können folgende Fakten der Grafik entnommen werden: Bei den Beistandschaften dominieren mit 71% die Erwachsenenkonflikte ums Kind, während bei den Obhutsentzügen mit 54% die Vernachlässigungen die bedeutendste Kategorie ausmachen. Durch die Höhe oder Länge des Balkens können aber auch statistische Kennwerte wie arithmetisches Mittel oder Median wiedergegeben werden. Ein Beispiel dafür ist *Abbildung 15* auf S. 87.

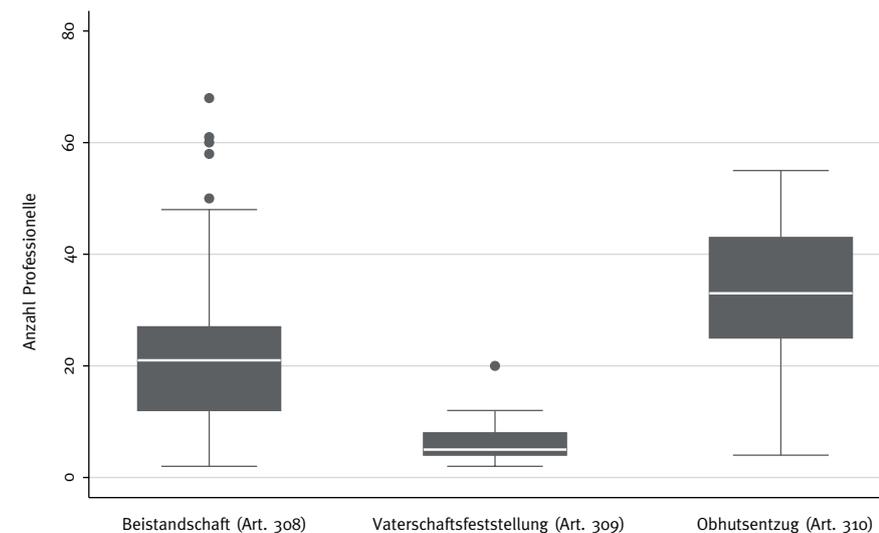
**Abbildung 44:** Balkengrafik, veranschaulicht den Anteil der einzelnen Gefährdungslagen, gruppiert nach den untersuchten Massnahmen



TCP, Dossiers, gewichtet

Gelegentlich sind im Weiteren sogenannte *Boxplots* anzutreffen (vgl. *Abbildung 45*). Sie geben die Streuung der zu beschreibenden Daten wieder. Die Linie innerhalb der ausgefüllten Box stellt den Median dar, denjenigen Wert unterhalb und oberhalb dessen 50% der beobachteten Fälle liegen. Folglich kann der Grafik entnommen werden, dass der Median für die Anzahl beteiligter Professioneller bei Beistandschaften bei 21 Akteuren, bei Vaterschaftsfeststellungen bei 5 Professionellen liegt und für Obhutsentzüge mit 33 Akteuren am höchsten ist. Der untere Rand der Box markiert den Wert, unterhalb dessen noch 25 % der Fälle liegen (1. Quartil), während unterhalb des oberen Rands 75% liegen (3. Quartil). Oberhalb des oberen Rands der Box liegen demnach die obersten 25% der Fälle; bei Obhutsentzügen sind also nur in einem Viertel der Fälle weniger als 25 Professionelle involviert, in einem Viertel gar mehr als 43 Professionelle. Die T-förmigen Linien ausserhalb der Box markieren den «üblichen» Streuungsbereich, während die Punkte einzelne Ausreisser markieren. Boxplots werden vor allem dort verwendet, wo Merkmale einseitig verteilt sind, das heisst insbesondere dort, wo Mittelwert und Median stark voneinander abweichen und/oder wo Extremwerte den Mittelwert stark beeinflussen.

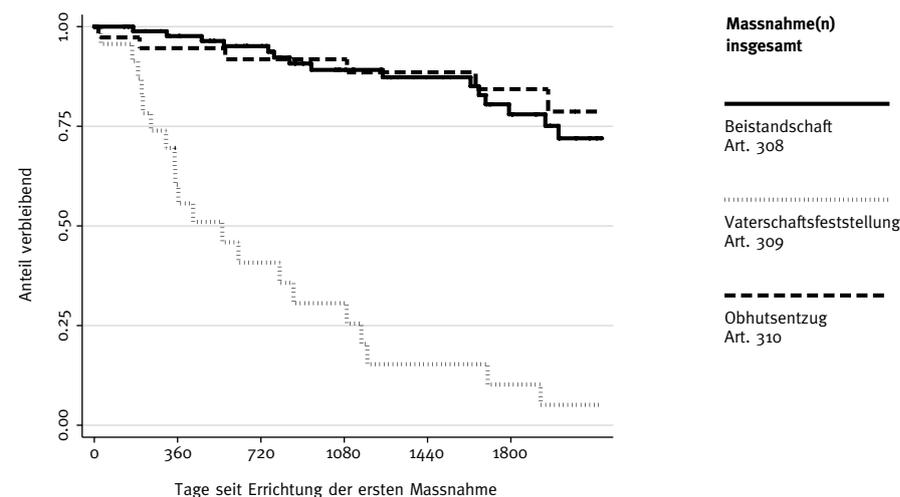
**Abbildung 45:** Boxplot, veranschaulicht die zentrale Tendenz (Median) und die Streuung (Quartile, Ausreisser) für die verschiedenen Massnahmen



TCP, Dossiers, gewichtet

Bei der Berücksichtigung der Zeitkomponente sind neben andern statistischen Analysemethoden auch andere grafische Darstellungen notwendig. Das gilt vor allem dort, wo nicht alle Fälle bis zum Ende beobachtet werden können, wie das in der Dossieranalyse häufig der Fall ist. Ein Beispiel bietet *Abbildung 46*. Sie zeigt in Form eines *Survivalplots* den Anteil der innerhalb eines bestimmten Zeitrahmens abgeschlossenen Massnahmen. Die Zeitachse wird dabei in der Waagrechten abgebildet. Die Linien geben unterschiedliche Kategorien wieder, wobei die Höhe der Linie denjenigen Anteil an Fällen markiert, für den die Aussage zu einem bestimmten Zeitpunkt zutrifft, in diesem Beispiel also den Anteil der Fälle, die nach einer bestimmten Dauer noch in Gang sind. Nach 720 Tagen sind folglich von den bis dahin beobachteten Fällen noch alle von einer Vormundschaftsbehörde (VB) errichteten Beistandschaften in Gang, aber nur noch 41% der Vaterschaftsfeststellungen nach Art. 309 ZGB. Die Darstellung kann auch gewissermassen auf den Kopf gestellt werden: Dann gibt die Kurve an, wie viele der zum jeweiligen Zeitpunkt beobachtbaren Fälle bereits in den neuen Zustand «Massnahme beendet» übergetreten sind.

**Abbildung 46:** Survivalplot, veranschaulicht den Anteil der Fälle, in denen die Massnahme zu einem bestimmten Zeitpunkt noch in Gang ist



TCP, Dossiers

## Literatur

- AKJS Abteilung Kindes- und Jugendschutz (2007). *Zielorientierung in der Fallarbeit*. Basel: AKJS.
- Amato, Paul R. und Bruce Keith (1991): Parental divorce and the well-being of children: a meta-analysis. *Psychological Bulletin*, 110: 26-46.
- Arbeitsgruppe Kindesmisshandlung (1992). *Kindesmisshandlungen in der Schweiz*. Bern: Eidgenössische Drucksachen- und Materialzentrale.
- Aubert, Jean-François und Pascal Mahon (2003): *Petit commentaire de la Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999*. Zurich: Schulthess.
- AvenirSocial (2006): *Berufsbild der Professionellen Sozialer Arbeit*. Bern: AvenirSocial.
- Bamberger, Günter G. (2005): *Lösungsorientierte Beratung: Praxishandbuch*. Weinheim: Beltz PVU.
- Bange, Dirk (1992): *Die dunkle Seite der Kindheit: Sexueller Missbrauch an Mädchen und Jungen: Ausmass - Hintergründe - Folgen*. Köln: Volksblatt Verlag.
- Bell, Margaret (1999): Working in Partnership in Child Protection: The Conflicts. *British Journal of Social Work*, 29: 437-455.
- Berg, Insoo und Susan Kelly (2001): *Kinderschutz und Lösungsorientierung. Erfahrungen aus der Praxis, Training für den Alltag*. Dortmund: modernes lernen.
- Berger, Peter L. und Thomas Luckmann (1980): *Die gesellschaftliche Konstruktion der Wirklichkeit: Eine Theorie der Wissenssoziologie*. Frankfurt a.M.: Fischer.
- Biderbost, Yvo (1996): *Die Erziehungsbeistandschaft (Art. 308 ZGB)*. Freiburg i.Ue.: Universitätsverlag.
- Boudon, Raymond (2003): Beyond Rational Choice Theory. *Annual Review of Sociology*, 29: 1 - 21.
- Brack, Ruth (2007). 2007: *Fallsteuerung – kritische Anmerkungen zu einer gefährlichen Entwicklung*.
- Bronfenbrenner, U. (1981): *Die Ökologie der menschlichen Entwicklung: Natürliche und geplante Experimente*. Stuttgart: Klett.
- Bundesblatt (2006). *Botschaft zur Änderung des Zivilgesetzbuches (Erwachsenenschutz, Personenrecht, Kindesrecht)* vom 28. Juni 2006. Bundesblatt: 7001 - 7137.
- Cassée, Kitty (2007): *Kompetenzorientierung: Eine Methodik für die Kinder- und Jugendhilfe: Ein Praxisbuch mit Grundlagen, Instrumenten und Anwendungen*. Bern: Haupt Verlag.
- Cicourel, Aaron Victor (1967): *The social organization of juvenile justice*. New York,: Wiley.
- Coester, Michael (1983). *Das Kindeswohl als Rechtsbegriff: Die richterliche Entscheidung über die elterliche Sorge beim Zerfall der Familiengemeinschaft*. Frankfurt a.M.: Metzner.
- Conen, Marie-Luise (1999): Unfreiwilligkeit – ein Lösungsverhalten? Zwangskontext und systemische Therapie und Beratung. *Familiendynamik*: 282-297.
- Connell, Christian M. et al. (2007): Re-referral to child protective services: the influence of child, family, and case characteristics on risk status. *Child Abuse & Neglect*, 31: 573-88.
- Coohey, Carol (2003): Making judgments about risk in substantiated cases of supervisory neglect. *Child Abuse & Neglect*, 27: 821-40.
- Cottier, Michelle (2006): *Subjekt oder Objekt? Die Partizipation von Kindern in Jugendstraf- und zivilrechtlichen Kinderschutzverfahren. Eine rechtssoziologische Untersuchung aus der Geschlechterperspektive*. Bern: Stämpfli.

- Créoff, Michèle (2003): *Guide de la protection de l'enfant maltraité. Définitions et organisation. Dispositif administratif et judiciaire. Procédures éducatives et réponses pénales*. Paris: Dunod.
- Dami, Roger (1980): Système tuteurale dans les cantons romands. Tutelle officielle dans les cantons romands. *Zeitschrift für Vormundtschaftswesen*, 35: 1 - 6.
- DePanfilis, D. und S. J. Zuravin (2002): The effect of services on the recurrence of child maltreatment. *Child Abuse & Neglect*, 26: 187-205.
- Department of Health (2000). *Framework for the Assessment of Children in Need and their Families*. London: The Stationary Office.
- Dettenborn, Harry (2001): *Kindeswohl und Kindeswille: Psychologische und rechtliche Aspekte*. München: Reinhardt.
- Deutsches Institut für Jugendhilfe und Familienrecht (2004): *Verantwortlich handeln – Schutz und Hilfe bei Kindeswohlgefährdung. Saarbrücker Memorandum*. Köln: Bundesanzeiger Verlag.
- Dickens, Jonathan (2006): Care, control and change in child care proceedings: Dilemmas for social workers, managers and lawyers. *Child and Family Social Work*, 11: 32-32.
- Dingwall, Robert, John Eekelaar und Topsy Murray (1995): *The protection of children : State intervention and family life*. Aldershot ; Brookfield, USA: Avebury.
- Dolto, Françoise und Nazir Hamad (1995): *Destins d'enfants. Adoption, familles d'accueil, travail social. Entretiens*. Paris: Gallimard.
- Dominelli, Lena et al. (2005): Endangered Children: Experiencing and Surviving the State as Failed Parent and Grandparent. *British Journal of Social Work*, 35: 1123-114.
- Donzelot, Jacques (1977): *La police des familles*. Paris: Ed. de Minuit.
- Dumbrill, Gary C. (2006): Parental experience of child protection intervention: a qualitative study. *Child Abuse & Neglect*, 30: 27-37.
- Engfer, Anette (1986): *Kindesmisshandlung: Ursachen, Auswirkungen, Hilfen*. Stuttgart: Ferdinand Enke.
- Esser, Hartmut (1999): *Soziologie: Spezielle Grundlagen*. Frankfurt a.M.: Campus.
- Fegert, Jörg M. et al. (2001): *Umgang mit sexuellem Missbrauch: Institutionelle und individuelle Reaktionen - Forschungsbericht*. Münster: Votum.
- Finlayson, Louise M. und Gerald P. Koocher (1991): Professional Judgement and Child Abuse Reporting in Sexual Abuse Cases. *Professional Psychology: Research and Practice*, 22: 464-472.
- Flammer, August (2003): Wer weiss denn, wann das Kind (ganzheitlich) wohl ist?, in Kaufmann, Claudia und Franz Ziegler (Hg.), *Kindeswohl. Eine interdisziplinäre Sicht*. Zürich/Chur: Rüegger. S. 31 - 37.
- Flick, Uwe (2004): *Triangulation eine Einführung*. Wiesbaden: Verlag für Sozialwissenschaften.
- Frank, Reiner (2007): Vernachlässigung im Säuglings- und Kleinkindalter aus ärztlicher Sicht, in Ziegenhain, Ute und Jörg M. Fegert (Hg.), *Kindeswohlgefährdung und Vernachlässigung*. München: Reinhardt. S. 213.
- Fuchs, Peter (2000): Systemtheorie und Soziale Arbeit, in Merten, Peter (Hg.), *Systemtheorie sozialer Arbeit. Neue Ansätze und veränderte Perspektiven*. Opladen: Leske+Budrich. S. 157-175.
- Garfinkel, Harold (1967): *Studies in Ethnomethodology*. Cambridge: Polity Press.
- Gehrmann, Gerd und Klaus Dieter Müller (1998): *Praxis sozialer Arbeit: Familie im Mittelpunkt; Handbuch effektives Krisenmanagement für Familien*. Regensburg: Walhalla.
- Glaser, Barney G. und Anselm L. Strauss (2005): *Grounded theory. Strategien qualitativer Forschung*. Bern: Huber.
- Glaser, Danya (2002): Emotional abuse and neglect (psychological maltreatment): a conceptual framework. *Child Abuse & Neglect*, 26: 697-714.
- Goldstein, Joseph, Anna Freud und Albert J. Solnit (1973): *Beyond the best interests of the child*. New York: Free Press.
- Gumpinger, Marianne und Chris Trotter (2001): *Soziale Arbeit mit unfreiwilligen KlientInnen*. Linz: Edition Pro Mente.
- Häfeli, Christoph (1995): Organe und Verfahren im neuen Betreuungsrecht. *Zeitschrift für Vormundtschaftswesen*, 50: 180 - 199.
- Häfeli, Christoph (2002): Der Kindesschutz im schweizerischen Recht unter besonderer Berücksichtigung des zivilrechtlichen Kindesschutzes, in Gerber Jenni, R. und C. Hausammann (Hg.), *Kinderrechte - Kindesschutz*. Basel: Helbling & Lichtenhahn. S. 61-89.
- Häfeli, Christoph (2003): Die Organe des neuen Erwachsenenschutzrechts und ihre Aufgaben im Rahmen der Beistandschaft (Art. 386-409 und 443-447 VE). *Zeitschrift für Schweizerisches Recht*.
- Häfeli, Christoph (2005): *Wegleitung für vormundschaftliche Organe*. Zürich: kdmz.
- Häfeli, Christoph (2007): Der Entwurf für die Totalrevision des Vormundschaftsrechts. Mehr Selbstbestimmung und ein rhetorisches (?) Bekenntnis zu mehr Professionalität. *Fampra.ch*, 8: 1 - 24.
- Hamerle, Alfred und Gerhard Tutz (1989): *Diskrete Modelle zur Analyse von Verweildauer und Lebenszeit*. Frankfurt a.M.: Campus.
- Hargens, Jürgen (1993): KundIn, KundigE, KundschafterIn – Gedanken zur Grundlegung eines «helfenden Zugangs». *Zeitschrift für systemische Therapie*, 11: 14 - 20.
- Hegnauer, Cyril (1999): *Grundriss des Kindesrechts und des übrigen Verwandtschaftsrechts*. Bern: Stämpfli.
- Hengst, Heinz und Helga Zeiher (2005): *Kindheit soziologisch*. Wiesbaden: Verlag für Sozialwissenschaften.
- Henkel, Helmut (1977): *Die Anordnung von Kindesschutzmassnahmen gemäss Art.307 rev.ZGB*. Zürich: Schulthess.
- Hesser, Karl-Ernst (2001): Soziale Arbeit mit Pflichtklientenschaft, in Gumpinger, Marianne (Hg.), *Soziale Arbeit mit unfreiwilligen KlientInnen*. Linz: Edition Pro Mente. S. 25-41.
- Holland, Sally, A Faulkner und R. Perez-del-Aguila (2005): Promoting stability and continuity of care for looked after children: a survey and critical review. *Child and Family Social Work*, 10: 29 - 41.
- Hollingworth, Anne (2007). *Keeping children's archives properly: If not now, when? If not like this, how?* Xlth ISPCAN European Regional Conference on Child Abuse and Neglect. Lisbon.
- Honig, Michael-Sebastian (1999): *Entwurf einer Theorie der Kindheit*. Frankfurt a.M.: Suhrkamp.
- Honsell, Heinrich, Nedim Vogt und Thomas Geiser (Hg.) (2006): *Zivilgesetzbuch I, Art. 1 – 456 ZGB (Basler Kommentar)*. Basel: Helbing & Lichtenhahn.
- Hupfeld, Jörg (1993): Jugendrichter und ihre Handlungsmöglichkeiten. DVJJ-Journal, 4: 146-153.
- Inversini, Martin (2002): Psycho-soziale Aspekte des Kindeswohls, in Gerber Jenni, Regula und Christina Hausammann (Hg.), *Kinderrechte - Kinderschutz: Rechtsstellung und Gewaltbetroffenheit von Kindern und Jugendlichen*. Basel: Helbing und Lichtenhahn. S. 47-60.

- James, Allison und Adrian L. James (2004): *Constructing childhood : theory, policy, and social practice*. Basingstoke, Hampshire: Palgrave Macmillan.
- Joas, Hans (1996): *Die Kreativität des Handelns*. Frankfurt a.M.: Suhrkamp.
- Kalichman, Seth C. und Mary E. Craig (1991): Professional Psychologists' Decisions to Report Suspected Child Abuse: Clinician and Situation Influences. *Professional Psychology: Research and Practice*, 22: 84-89.
- Kalichman, Seth C., Mary E. Craig und Diane R. Follingstad (1989): Factors Influencing the Report of Father-Child Sexual Abuse: Study of Licensed Practicing Psychologists. *Professional Psychology: Research and Practice*, 20: 84-89.
- Kaufmann, Claudia und Walter Leimgruber (2008): *Was Akten bewirken können. Integrations- und Ausschlussprozesse eines Verwaltungsvorgangs. Processus d'integration et d'exclusion d'un acte administratif*. Zürich: Seismo.
- Kinderschutz Schweiz (2002). *Zeigen Sie Stärke: Keine Gewalt an Kindern*: Kinderschutz Schweiz.
- Kindler, H. (2007): Prävention von Vernachlässigung und Kindeswohlgefährdung im Säuglingsalter und Kleinkindalter, in Fegert, J. M. und U. Ziegenhain (Hg.), *Kindeswohlgefährdung und Vernachlässigung*. München: Reinhardt.
- Kindler, Heinz (2003): Ob das wohl gut geht? Verfahren zur Einschätzung der Gefahr von Kindesmiss-handlung und Vernachlässigung im ASD *Diskurs*, 13: 8 - 18.
- Kobel, Alexander (2007): Fallsteuerung – innovatives Konzept oder gefährliche Entwicklung? *Sozialaktuell*: 37-40.
- Kommission für Kinderschutz Kanton Zürich (2004): *Leitfaden zur Standardisierung des Verfahrens in Fällen von Kindesmisshandlung*. Zürich: Amt für Jugend- und Berufsberatung Kanton Zürich.
- Konferenz der kantonalen Vormundschaftsbehörden (2007): Schweizerische Vormundschaftsstatistik. *Zeitschrift für Vormundschaftswesen*, 62: 330-339.
- Konferenz der kantonalen Vormundschaftsbehörden (2008): Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde als Fachbehörde (Analyse und Modellvorschläge). Empfehlungen der Konferenz der kantonalen Vormundschaftsbehörden VBK. *Zeitschrift für Vormundschaftswesen*, 63: 63 - 128.
- Laucht, Manfred und Martin H. Schmidt (2005): Entwicklungsverläufe von Hochrisikokindern: Ergebnisse der Mannheimer Längsschnittstudie. *Kinderärztliche Praxis*, 76: 348-354.
- Lipsky, Michael (1980): *Street Level Bureaucracy. Dilemmas of the Individual in Public Services*. New York: Russell Sage Foundation.
- Little, Michael, Nick Axford und Louise Morpeth (2004): Research Review: Risk and protection in the context of services for children in need. *Child and Family Social Work*, 9: 105 - 117.
- Luhmann, Niklas (1990): Risiko und Gefahr, in *Soziologische Aufklärung 5. Konstruktivistische Perspektiven*. Opladen: Westdeutscher Verlag. S. 131 - 169.
- Luhmann, Niklas (1993): *Das Recht der Gesellschaft*. Frankfurt a.M.: Suhrkamp.
- Lüssi, Peter (1992): *Systemische Sozialarbeit. Praktisches Lehrbuch der Sozialberatung*. Bern: Haupt.
- Maeder, Christoph und Eva Nadai (2004): *Organisierte Armut. Sozialhilfe aus wissenssoziologischer Sicht*. Konstanz: UVK-Verlagsgesellschaft.
- Marinetti, Françoise (2002): *Les droits de l'enfant*. Collection Libro.
- Maywald, Jörg und Reinald Eichholz (2007). *Kindeswohl und Kinderrechte: Orientierung und Impulse aus der UN-Kinderrechtskonvention*. Hannover: AFET-Sonderveröffentlichung Nr.9/2007.
- Merton, Vanessa, Robert K. Merton und Elinor Barber (1983): Client Ambivalence in Professional Relationships: The Problem of Seeking Help from Strangers, in DePaulo, Bella M., Arie Nadler und Jeffrey D. Fisher (Hg.), *New Directions in Helping. Vol. 2: Help-Seeking*. New York / London: Academic Press. S. 13-44.
- Mey, Eva und Peter Voll (in Vorbereitung): Kinderschutz im Migrationskontext. *Zeitschrift für Vormundschaftswesen*.
- Münder, J., B. Mutke und R. Schone (2000): *Kindeswohl zwischen Jugendhilfe und Justiz: Professionelles Handeln in Kindeswohlverfahren*. Münster: Votum.
- Odermatt, Paul (1979): Organisation und Verfahren der vormundschaftlichen Behörden in den deutschsprachigen Kantonen im allgemeinen und speziell in einem kleinen Kanton der Innerschweiz. *Zeitschrift für Vormundschaftswesen*, 34: 58 - 79.
- Parton, Nigel (2008): The 'Change for Children' Programme in England: Towards the 'Preventive-Surveillance State'. *Journal of Law and Society*, 35: 22.
- Platt, Dendy (2005): Social workers' decision-making following initial assessments of children in need in the UK. *International Journal of Child & Family Welfare*, 8: 177 - 190.
- Preisendörfer, Peter (2005): *Organisationssoziologie. Grundlagen, Theorien und Problemstellungen*. Wiesbaden: Verlag für Sozialwissenschaften.
- Renninger, Salina M., Patricia McCarthy . Veach und Paul Bagdade (2002): Psychologists' Knowledge, Opinions, and Decision-Making Processes Regarding Child Abuse and Neglect Reporting Laws. *Professional Psychology: Research and Practice*, 33: 19-23.
- Retzer, Arnold (2002): *Passagen - systemische Erkundungen*. Stuttgart: Klett-Cotta.
- Roberts, Ron et al. (2004): The effects of child sexual abuse in later family life; mental health, parenting and adjustment of offspring. *Child Abuse & Neglect*, 28: 525-45.
- Rooney, Ronald H. (1992): *Strategies for work with involuntary clients*. New York: Columbia University Press.
- Rosenthal, Gabriele (1995). *Erlebte und erzählte Lebensgeschichte. Gestalt und Struktur biographischer Selbstbeschreibungen*. Frankfurt a.M.: Campus Verlag: 241 S.
- Rossi, Peter H, John Schuermann und Stephen Budde (1999): Understanding Decisions about Child Maltreatment. *Evaluation Review*, 23: 579 - 598.
- Sahle, Rita (2002): Paradigmen der Sozialen Arbeit : Ein Vergleich. *Archiv für Wissenschaft und Praxis der sozialen Arbeit*, 33: 42-74.
- Schlippe, Arist von und Jochen Schweitzer (1997): *Lehrbuch der systemischen Therapie und Beratung*. Göttingen: Vandenhoeck und Ruprecht.
- Schnyder, Bernhard und Erwin Murer (1984): *Systematischer Teil und Kommentar zu den Art. 360-397 ZGB (Berner Kommentar)*. Bern: Stämpfli.
- Schütze, Fritz (1976): Zur Hervorlockung und Analyse thematisch relevanter Geschichten im Rahmen soziologischer Feldforschung, in Arbeitsgruppe Bielefelder Soziologen (Hg.), *Kommunikative Sozialforschung*. München: Fink. S. 159 - 260.

- Schütze, Fritz (1981): Prozesstrukturen des Lebensablaufs, in Matthes, Joachim, Arno Pfeifenberger und Manfred Stosberg (Hg.), *Biographie in handlungswissenschaftlicher Perspektive*. Erlangen: Verlag Nürnberger Forschungsvereinigung. S. 67 - 156.
- Schütze, Fritz (1992): Sozialarbeit als «bescheidene» Profession, in Dewe, Bernd, Wilfried Ferchhoff und Frank-Olaf Radtke (Hg.), *Erziehen als Profession: zur Logik professionellen Handelns in pädagogischen Feldern*. Opladen: Leske + Budrich. S. 132-170.
- Schwalbe, Bärbel und Werner Suter (2003): Von der Fremd- zur Selbstkontrolle, in Steiger, Thomas und Eric Lippmann (Hg.), *Handbuch Angewandte Psychologie für Führungskräfte*. Berlin: Springer. 2, S. 174-187.
- Schweitzer, Jochen (1998): *Gelingende Kooperation: Systemische Weiterbildung in Gesundheits- und Sozialberufen*. Weinheim: Juventa.
- Schweizer, Herbert (2007): *Soziologie der Kindheit : verletzlicher Eigen-Sinn*. Wiesbaden: Verlag für Sozialwissenschaften.
- Scott, Dorothy (1998): A Qualitative Study of Social Work Assessment in Cases of Alleged Child Abuse. *British Journal of Social Work*, 28: 73 - 88.
- Scott, William Richard (1992): *Organizations : rational, natural and open systems*. London: Prentice-Hall International.
- Service du Tuteur général (2006). *La curatelle d'assistance éducative art. 308 al. 1 CCS (CAE). Essai de synthèse et recommandations pratiques*. Genève.
- Siegrist, Isabelle Caroline (2005). *Die Auswirkungen der Bildung regionaler Kinderschutzgruppen im Kanton Zürich auf das Patientengut der Kinderschutzgruppe des Kinderspitals Zürich*: Humanmedizin. Zürich: Universität Zürich.
- Simitis, Spiros (1979): *Kindeswohl : eine interdisziplinäre Untersuchung über seine Verwirklichung in der vormundschaftlichen Praxis*. Frankfurt a.M.: Suhrkamp.
- Smith, Brenda D. und Stella E. F. Donovan (2003): Child Welfare Practice in Organizational and Institutional Context. *Social Service Review*, 77: 541 - 563.
- Sozialdepartement der Stadt Zürich ( 2005): *Fallsteuerung. Hintergründe und Praxis eines zukunftsfähigen Modells*. Zürich: Sozialdepartement.
- Spertus, Ilyse L. et al. (2003): Childhood emotional abuse and neglect as predictors of psychological and physical symptoms in women presenting to a primary care practice. *Child Abuse & Neglect*, 27: 1247-58.
- Spratt, Trevor und Jackie Callan (2004): Parents' views on social work interventions in child welfare cases. *British Journal of Social Work*, 34: 199-224.
- Stadt Dormagen (2001): *Dormagener Qualitätskatalog der Jugendhilfe. Ein Modell kooperativer Qualitätsentwicklung*. Opladen: Verlag für Sozialwissenschaften.
- Steinhausen, Hans-Christoph (2000): *Psychische Störungen bei Kindern und Jugendlichen*. München: Urban & Schwarzenberg.
- Stettler, Martin (2006): Elterliche Sorge und Kinderschutzmassnahmen, in Rumo-Jungo, A. und P. Pichonnaz (Hg.), *Kind und Scheidung*. Zürich: Schulthess. S. 47-71.
- StremLOW, Jürgen (2001): Grosse statistische Unterschiede in der Vormundschaftspraxis der Kantone. *Zeitschrift für Vormundschaftswesen*, 56: 267-279.
- StremLOW, Jürgen et al. (2002). *Weiterentwicklung der schweizerischen Vormundschaftsstatistik*. Luzern: HSA Hochschule für Soziale Arbeit.
- Tversky, Amos und Daniel Kahneman (1974): Judgement under uncertainty: heuristics and biases. *Science*, 185: 1124 - 1131.
- US Department of Health & Human Services (2004). *Child Maltreatment 2002*.
- Voll, Peter (2006): Vormundschaftsbehörden und Sozialdienste: Eine Untersuchung zur institutionellen Kooperation im Kinderschutz. *Die Praxis des Familienrechts*, 6: 262-285.
- Wallerstein, Judith S., Julia M. Lewis und Sandra Blakeslee (2002): *Scheidungsfolgen - die Kinder tragen die Last: Eine Langzeitstudie über 25 Jahre*. Münster: Votum.
- Wendt, Wolf Rainer (1997): *Case Management im Sozial- und Gesundheitswesen: Eine Einführung*. Freiburg im Breisgau: Lambertus.
- Zitelmann, Maud (2001): *Kindeswohl und Kindeswille im Spannungsfeld von Pädagogik und Recht*. Münster: Votum.
- Zucker, Lynne G. (1977): The Role of Institutionalization in Cultural Persistence. *American Sociological Review*, 42: 726 - 43.

Der Staat ist verpflichtet, Kindern ein Minimum an Entwicklungschancen zu garantieren und Gefährdungen abzuwenden, wenn die Eltern dazu ausserstande sind. Unter Umständen kann es gar erforderlich sein, in die elterliche Sorge einzugreifen. Das Zivilgesetzbuch weist diese Aufgabe den Vormundschaftsbehörden und den von ihnen eingesetzten Beiständinnen und Beiständen zu.

Wie setzen die Behörden diesen gesetzlichen Auftrag um? Wann und wie wird interveniert? Wie arbeiten Behörden und Mandatsträger/innen dabei zusammen? Unter welchen Bedingungen werden Kinder wieder aus der besonderen Fürsorge des Staates entlassen? Welchen Einfluss haben die Strukturen des Vormundschaftswesens auf die Einleitung und den Verlauf von Kinderschuttmassnahmen?

Diesen Fragen gilt das vorliegende Buch. Es ist im Rahmen des Nationalen Forschungsprogramms 52 «Kindheit, Jugend und Generationenverhältnisse im sozialen Wandel» entstanden und beruht auf Gesprächen mit beteiligten Eltern und Professionellen, auf der Analyse von Kinderschuttdossiers und auf einer Repräsentativbefragung unter Behörden und Sozialdiensten. Ein interdisziplinäres Forschungsteam der Hochschule Luzern – Soziale Arbeit und der Universität Genf stellt die Resultate seiner Untersuchung vor; im Kinderschutz tätige Juristinnen und Sozialarbeiter kommentieren die Ergebnisse aus der Sicht der Praxis.