

Behörden in der Kommunikation mit Menschen mit Behinderung: Kommunikative Praktiken bei der Errichtung einer Vormundschaft oder Beistandschaft – Verstehens- und Partizipationschancen für Menschen mit Behinderungen

Ergebnisse eines Forschungsprojekts des NFP 76

Prof. Gabriela Antener, Hochschule für Soziale Arbeit FHNW
Dr. Simone Girard-Groeber, Hochschule für Soziale Arbeit FHNW
Dr. Sara Galle, Hochschule für Soziale Arbeit FHNW
Annette Lichtenauer, Hochschule für Soziale Arbeit FHNW
Markus Bossert, Hochschule für Soziale Arbeit FHNW

Ein interdisziplinäres Team erforschte anhand von Akten, Interviews und Beobachtungen, wie Behörden im Zeitraum von 1970 bis heute mit Menschen mit Behinderungen kommunizieren und welche Partizipationsmöglichkeiten sie ihnen in Vormundschafts- und Beistandschaftsverfahren einräumen. Untersucht wurden drei Kantone, in denen früher sowohl Laien- als auch Fachbehörden sowie Gerichte zuständig waren: Basel-Stadt, Solothurn und Zug.

Die Ergebnisse zeigen, dass die Betroffenen unterschiedlich in die Verfahren einbezogen wurden – je nach kantonalen Regelungen und behördlichen Zuständigkeiten. Mit dem neuen Erwachsenenschutzrecht ab 2013 sind in allen Kantonen Fachbehörden tätig. Es gibt keine Klageverfahren mehr, auch haben sich Rechtsschutz und -sicherheit erhöht. Die Behörden bemühen sich im untersuchten Zeitraum zunehmend, die Betroffenen einzubeziehen und ihre Mitwirkungsrechte zu wahren. Wie dies erfolgt, hängt aber nach wie vor stark von den zuständigen Personen ab. Bisher fehlen verbindliche Standards zur Gestaltung der Kommunikation mit den Betroffenen.

Hintergrund, Ziel des Projekts und Forschungsplan

Ausgangslage

Seit den 1970er Jahren hat sich das Verständnis von Behinderung stark verändert. Die Forderungen von Menschen mit Behinderung nach mehr Selbstbestimmung und gesellschaftlicher Teilhabe wurden immer stärker. Sie wollen als Subjekte mit einforderbaren Rechten anerkannt sein. In der Schweiz gibt es heute auch (rechtliche) Instrumente, um diesen Forderungen Nachdruck zu verleihen: das neue Erwachsenenschutzrecht (2013) und die UN-Behindertenrechtskonvention (UN-BRK, 2014 ratifiziert). Die Umsetzung von Partizipationsrechten in behördlichen Verfahren kann – und muss – von den Behörden gezielt verfolgt werden.

Diese Verfahren sind für die Behörden herausfordernd, da viele Menschen mit Behinderungen im Bereich der Kommunikation vulnerabel sind. Sie haben Schwierigkeiten zu verstehen oder sich mitzuteilen und sind darauf angewiesen, dass adressatenspezifisch mit ihnen kommuniziert wird. Grund dafür können kognitive, sprachliche oder andere Beeinträchtigungen sein. Ohne spezifische Unterstützung oder Anpassung können sie ihre Mitsprache- und Mitwirkungsmöglichkeiten im Verfahren nicht wahrnehmen. Dies ist aber gerade für die Wahrung ihrer Rechte zentral. Die kommunikativen Praktiken der Behörden, – d. h. die Art und Weise, wie die Behörden mit den Betroffenen mündlich und schriftlich kommunizieren, – gestalten diese Mitwirkungsmöglichkeiten wesentlich mit.

Zielsetzung und Forschungsdesign

Im Forschungsprojekt untersuchten wir, inwiefern sich die oben genannten Veränderungen seit den 1970er Jahren in der Kommunikation und der Partizipation niederschlagen: Wie kommunizieren Behörden mit Menschen mit Behinderung und wie ermöglichen sie diesen, ihre Mitwirkungsrechte im Verfahren wahrzunehmen? Dabei standen sowohl der Wandel als auch die Konstanz der kommunikativen Praktiken der Behörden im Fokus. Zudem stellten wir eine bisher kaum beforschte Gruppe ins Zentrum: Menschen mit Behinderungen. Wir untersuchten die Mechanismen und Wirkungsweisen der behördlichen Praxis sowie die Erfahrungen von Betroffenen und Fachleuten. Damit möchten wir nicht zuletzt dazu beitragen, Menschen mit Behinderungen als Betroffene von fürsorgeischen Zwangsmassnahmen zu rehabilitieren.

Die Forschungsfragen beantworteten wir anhand qualitativer Analysen von 144 Fallakten, 26 halbstandardisierten Interviews mit Fachpersonen, 14 Interviews mit Betroffenen und/oder ihren Angehörigen sowie 4 videobasierten Beobachtungen von Gesprächen/Anhörungen.

Ergebnisse

Information als Voraussetzung für Partizipation

Eine wichtige Voraussetzung für die Partizipation bilden Informationen. Das wird in Partizipationsmodellen hervorgehoben¹ und auch explizit in Artikel 9 und 21 der UN-BRK festgehalten. Im untersuchten Zeitraum stellen wir zwar insgesamt ein zunehmendes Bewusstsein der Fachpersonen für die Relevanz von Informationen fest. Es wird aber auch deutlich, dass die Art und Weise der Informationsvermittlung stark situationsabhängig bleibt.

In den Akten finden sich **vor 2013** kaum Erläuterungen zum Verfahren, weder in der Korrespondenz noch in den Notizen von Gesprächen, die im Rahmen der Abklärung oder Anhörung stattfanden. Die Informationen beschränken sich auf die Auswirkungen der vormundschaftlichen Massnahmen und den Hinweis auf die Rechtsmittel.

Auch in den Entscheiden beschränkt sich die richterliche oder behördliche Begründung oft auf die Aussage, dass alle gesetzlichen Voraussetzungen erfüllt seien. Oder es findet sich lediglich ein Verweis auf die Sachverhaltsabklärungen in den ärztlichen Gutachten. Die Entscheide wurden gemäss den Akten zudem in der Regel ohne Kommentar verschickt. Insbesondere Gerichte delegierten die Vermittlung ihrer Anordnungen weitgehend an das Umfeld, hauptsächlich an die Eltern und die Betreuungspersonen in den Institutionen. Ab den 1990er Jahren waren die Fachdienste zunehmend bestrebt, den betroffenen und beteiligten Personen die für das Verfahren nötigen Informationen zu unterbreiten. Das lässt sich etwa daran erkennen, dass der mit der Anhörung verbun-

dene Rechtsanspruch in den Schreiben immer expliziter ausgeführt wird. Aber auch die Sprache dieser Schreiben war stark formalisiert und die verwendeten Begrifflichkeiten voraussetzungsvoll. Bei den abklärenden Instanzen wurde deshalb der mündliche Austausch immer wichtiger, auch bei der früh professionalisierten Vormundschaftsbehörde Basel-Stadt, wo er seit Beginn des Untersuchungszeitraums fester Bestandteil war.

In den **aktuellen Verfahren** wird der Information hohe Priorität eingeräumt. Die Betroffenen bekommen sowohl mündliche wie auch schriftliche Informationen. Oft erwarten die Behörden von Drittpersonen – meist Angehörigen –, dass sie den Betroffenen verfahrensrelevante Informationen übermitteln und erklären. Die Fachpersonen betonen ausserdem, dass Mündlichkeit wichtig ist, um Informationen für die Betroffenen verständlich zu machen. Trotzdem zeigt sich, dass wichtige Informationen vielfach fehlen oder unverständlich sind. Somit können die Betroffenen im Verfahren nicht informiert und fundiert Stellung nehmen. Beispielhaft hierfür steht die Aussage einer Klientin, die auf einen Mangel an Informationen im Vorfeld eines Behördengesprächs verweist: «Also, das braucht für mich Vorbereitung. Klar sagen zu können, ich möchte jetzt das und das.»² Um die aktive Teilnahme der Betroffenen am Verfahren zu ermöglichen, wäre eine systematische und adressatengerechte Information notwendig. Dies scheint von Fachpersonen noch unterschätzt zu werden.

¹ Zum Beispiel: Rieger, J. & Strassburger, G. (2014). Partizipation kompakt: Für Studium, Lehre und Praxis sozialer Berufe. Weinheim: Beltz Juventa. oder Wright MT., von Unger, H. & Block, M. (2010). Partizipation der Zielgruppe in der Gesundheitsförderung und Prävention. In: MT. Wright (Hg.), Partizipative Qualitätsentwicklung in der Gesundheitsförderung und Prävention (pp. 35–52). Huber.

² Interview mit Natascha Hug (Pseudonym), 1508–1509.

Partizipation im Verfahren: Abklärung und Anhörung

Zentrale Partizipationsmöglichkeiten ergeben sich für die Betroffenen im Rahmen der Abklärung und in der rechtlich vorgeschriebenen Anhörung. Ob und wie diese wahrgenommen werden können, hat sich massgeblich verändert. Im **behördlichen Verfahren vor 2013** waren Vormundschaftsämter und -kommissionen sowie die von ihnen beauftragten Vormundschaftssekretäre mit der Abklärung betraut. Diese hatten immer häufiger direkten Kontakt zu den schutzbedürftigen Personen, nach wie vor aber hauptsächlich zu deren Angehörigen. In den meisten von uns eingesehenen Verfahren führten die Behörden Gespräche mit den Eltern über ihre erwachsenen Kinder. Das gilt auch für die gesetzlich vorgeschriebenen Anhörungen. Die Mitwirkung der Eltern konnte für den Einbezug der betroffenen Personen förderlich, aber auch hinderlich sein. Viele Betroffene wurden zudem aufgrund ärztlicher Gutachten von der Teilnahme am Verfahren ausgeschlossen.

In den **Verfahren ab 2013** sind für die Abklärung des Unterstützungs- und Schutzbedarfs von Menschen mit einer Behinderung Fachpersonen zuständig, die der KESB oder einer externen Stelle angehören. Betroffene werden im Abklärungsprozess meistens persönlich adressiert und sind eingeladen, sich selbst, wenn auch oft in Begleitung, zu ihrer Situation zu äussern. Dasselbe gilt für die persönliche Anhörung. Schwierig bleibt aber, dass für Betroffene eine umfassende Vorbereitung nötig ist, um tatsächlich Stellung nehmen zu können. Dafür müssen sie das Abklärungsergebnis und die geplante Massnahme vor dem Gespräch kennen und auch verstehen. Zentrale Voraussetzung dafür ist eine schriftliche (weil dauerhafte) und adressatengerechte Kommunikationsform. Insgesamt wird ersichtlich, dass die Praktiken der Behörden nach wie vor stark variieren, so dass die betroffenen Personen unterschiedliche Vor-

aussetzungen haben, um ihre Mitwirkungsrechte in Anspruch nehmen zu können. Auch heute sind typischerweise Angehörige oder andere Begleitpersonen bei Gesprächen mit den Betroffenen anwesend.

Gesprächsführung

Gespräche werden erst ab den 1990er Jahren umfassender dokumentiert. Aus den überlieferten Protokollen geht hervor, dass die Anhörungen ganz unterschiedlich verliefen und Standards weitgehend fehlten. Die Behördenvertreter erläuterten die Massnahmen und holten primär das Einverständnis ein. Heute werden die Betroffenen «so gut es geht» in die Gespräche einbezogen und ihre Sicht der Situation eingeholt. Für Gespräche mit Menschen mit Behinderungen berichten die Fachpersonen, dass sie die Sprache und die Inhalte situativ anpassen. Die Klient:innen werden insbesondere am Anfang und am Schluss mit Fragen ins Gespräch einbezogen. Werden jedoch komplexere Sachverhalte besprochen, verlieren kognitiv schwächere Klient:innen den Anschluss. Der Austausch findet dann nur noch zwischen Behördenmitgliedern und Begleitperson(en) statt. Es werden in den Gesprächen wenig Praktiken ersichtlich, um den Betroffenen auch diese Inhalte zugänglich und verständlich zu machen. Die Partizipation der Betroffenen beschränkt sich somit auf bestimmte Momente im Gespräch und Aspekte im Verfahren. Fachpersonen legen das Augenmerk vor allem darauf, dass Klient:innen sich äussern können. Es fehlt ihnen aber noch an speziell auf die Betroffenen zugeschnittenen Kommunikationsstrategien, um den Informationsfluss und die Verständigung zu sichern.

Das Erwachsenenschutzverfahren in der Wahrnehmung der Klient:innen

Menschen mit einer Behinderung haben nach wie vor wenig Erfahrung damit, wie sie ihre Mitwirkungsrechte einfordern und wahrnehmen können. Oft erkennen sie ihre Partizipationsmöglichkeiten im Verfahren nicht.

Es zeigt sich, dass die Klient:innen insgesamt wenig Erinnerungen an die Verfahren haben. Obwohl erwachsenenschutzrechtliche Massnahmen einen erheblichen Einfluss auf ihr Leben haben können, erleben sie das Verfahren nicht als ein markantes Ereignis in ihrer Biografie. Die Betroffenen schildern den Ablauf des Verfahrens meist als angenehm, kurz und reibungslos.

Auch wenn sie teilweise ein diffuses Gefühl von Bedeutsamkeit haben, können sie dieses kaum einordnen. Ihnen scheint weder bewusst zu sein, welche Tragweite erwachsenenschutzrechtliche Massnahmen haben, noch welche rechtlichen Ansprüche ihnen in den Verfahren zukommen. Damit wird deutlich, dass die Behörden die Partizipationsmöglichkeiten aktiv gestalten und erkennbar machen müssen, damit Menschen mit einer Behinderung ihre Mitwirkungsrechte adäquat ausüben können.

Bedeutung der Ergebnisse für die Praxis und Empfehlungen

Wie unsere Untersuchung zeigt, besteht in verschiedenen Bereichen Handlungsbedarf. In den Verfahren der KESB gilt es, die Rechte und Pflichten aller Beteiligten zu wahren. Spezifische Bedürfnisse von Menschen mit Behinderungen erfordern spezifische Massnahmen, um die Gleichstellung sicherzustellen.

Empfehlungen an die Behörden

Die **Kommunikation** sollte **verständlicher gestaltet** werden. Dafür sind (1) die transparente und verständliche Kommunikation über Verfahrensschritte, Mitwirkungsrechte und -pflichten, (2) die Implementierung von einfacher bzw. leichter Sprache, sowie (3) die Verfügbarkeit von spezifischen Gesprächsführungskompetenzen notwendig.

Zu Beginn der Verfahren sollte die KESB bzw. die Abklärungsstelle den **spezifischen Kommunikations- und Unterstützungsbedarf** von kommunikationsvulnerablen Personen **abklären**. Nur so kann die Behörde ihre Kommunikation und Information adressatengerecht anpassen und die Klient:innen im Verfahren angemessen unterstützen.

Noch ist die Informationsvermittlung durch die Behörden stark personenabhängig und erfolgt sehr unterschiedlich. Es benötigen jedoch alle Klient:innen die für das Verfahren relevanten Informationen, damit sie sich am Verfahren beteiligen können. **Für die Informationsvermittlung sind deshalb Standards erforderlich, die folgende Punkte klären:** An welche Personen werden welche Inhalte

mündlich, schriftlich, in einfacher oder leichter Sprache vermittelt; wie wird geprüft, ob Dritte für die Informationsvermittlung beauftragt werden, und nach welchen fachlichen Kriterien erfolgt die Mandatierung?

Der **Einbezug Dritter**, insbesondere von Angehörigen, erfolgt bislang situativ und ohne explizite Rollenklärung. Die Rollen der Beteiligten müssen **geklärt und für alle Beteiligten transparent und verständlich kommuniziert** werden.

Empfehlungen auf Ebene der Politik

Damit die Forderungen der UN-BRK nach zugänglicher Information und dem Abbau von Kommunikationsbarrieren (Art. 9 und Art. 21) sowie nach gleicher Anerkennung vor dem Recht (Art. 12, insbesondere Absatz b) gezielt aufgenommen und umgesetzt werden können, bedarf es einer Weiterentwicklung der behördlichen Praxis. Wie die 2022 veröffentlichten abschliessenden Bemerkungen des UNO-Ausschusses zur Umsetzung der UN-BRK zeigen, hat die Schweiz dringenden Handlungsbedarf. Der Ausschuss moniert unter anderem «[d]as Fehlen von Massnahmen zur Unterstützung von Menschen mit Behinderungen bei der Ausübung ihrer Rechtsfähigkeit auf gleicher Grundlage wie andere»³. Politik und Praxis müssen ausreichend finanzielle, personelle und zeitliche Ressourcen für die Umsetzung dieser Massnahmen einplanen.

Empfehlungen für die öffentliche Aufarbeitung von FSZM

Die Rehabilitation der Betroffenen ist ein zentrales Anliegen und Ausgangspunkt der wissenschaftlichen Aufarbeitung von Fürsorgerischen Zwangsmassnahmen. Menschen mit Behinderungen waren und sind häufig von Diskriminierungen betroffen. In der Vergangenheit zeigte sich das oft in einer abwertenden Sprache und einer defizitären Sicht auf Behinderung. Diese Stigmatisierungen führten, wie unsere Untersuchungen zeigen, oft zur Vorenthaltung von Rechten und zum Ausschluss vom Verfahren. Damit sich die Betroffenen selbst in die aktuelle Debatte einbringen und ihre Opfereigenschaften geltend machen können, brauchen sie die dafür nötigen Informationen in angemessener Form.

Empfehlungen für Behindertenverbände/-organisationen

Die Befähigung von Menschen mit Behinderungen, Partizipationschancen zu erkennen und zu ergreifen, bleibt auch eine **Aufgabe der Gesellschaft**. Selbsthilfe-Vereinigungen, Verbände und Organisationen im Behindertenbereich können dabei eine wichtige Rolle spielen. Sie können ihre Mitglieder in Bezug auf KESB-Verfahren **aufklären**. Insbesondere Menschen mit Behinderungen, die ein Erwachsenenschutzverfahren zu erwarten haben, sollen für ihre Rechte und Partizipationsmöglichkeiten **sensibilisiert** werden. Dazu gehört z.B. eine ausreichende und verständliche Infor-

³ https://www.edi.admin.ch/dam/edi/de/dokumente/gleichstellung/amtliches/crpd_abschliessende_bemerkungen_uebersetzungen.pdf.download.pdf/CRPD%20Abschliessende%20Bemerkungen%20%20zum%20Initialstaatenbericht%20der%20Schweiz.pdf

mation über das KESB-Verfahren, das Aufzeigen von Partizipationsmöglichkeiten und die Unterstützung im Meinungsbildungsprozess. Allenfalls kann es auch eine Aufgabe von Verbänden sein, die Betroffenen im Verfahren zu **unterstützen** und die Partizipation in behördlichen Verfahren sicherzustellen.

Wissenschaftliche Bedeutung der Ergebnisse

Menschen mit einer Behinderung standen bis anhin nicht im Zentrum des wissenschaftlichen und gesellschaftlichen Interesses an der historischen Aufarbeitung von fürsorgerischen Zwangsmassnahmen. Dies gilt auch für die aktuelle Praxis des Erwachsenenschutzes.

Die Studie hat neues Wissen zur Partizipation von Menschen mit Behinderung in behördlichen Verfahren generiert. Sie leistet einen Beitrag zur Frage, wie Menschen mit Behinderungen in institutionelle Kommunikation eingebunden werden und inwiefern die kommunikativen Praktiken der Behörden die Partizipation eher hindern oder begünstigen. Die Ergebnisse weisen auf ähnliche Herausforderungen hin,

wie sie in der aktuellen Forschung zur Gesundheits- und anderer institutioneller Kommunikation mit kommunikationsvulnerablen Personen beschrieben werden (Bendel Larcher & Pick 2023)⁴. Sie stellen einen ersten Schritt für weitere Untersuchungen von 'good practices' in der Behördenkommunikation dar. Ebenfalls wird aus den Ergebnissen deutlich, dass die (Grund-) Rechte von Menschen mit Behinderungen Gegenstand weiterer Forschung sein sollten. Nur so kann geprüft werden, ob sie auch gewahrt werden.

⁴ Bendel Larcher, S. & Pick, I. (Hrsg.). (2023). Good practice in der institutionellen Kommunikation. De Gruyter.

**Behörden in der Kommunikation
mit Menschen mit Behinderung: Kom-
munikative Praktiken bei der Errichtung einer
Vormundschaft oder Beistandschaft – Verstehens-
und Partizipationschancen für Menschen mit Behinde-
rungen**

Prof. Gabriela Antener, Hochschule für Soziale Arbeit FHNW, Hauptgesuchstellerin
Dr. Simone Girard-Groeber, Hochschule für Soziale Arbeit FHNW, wissenschaftliche
Mitarbeiterin

Dr. Sara Galle, Hochschule für Soziale Arbeit FHNW, wissenschaftliche Mitarbeiterin
Annette Lichtenauer, Hochschule für Soziale Arbeit FHNW, wissenschaftliche Mitarbeiterin
Markus Bossert, Hochschule für Soziale Arbeit FHNW, wissenschaftliche Mitarbeiterin

Kontakt:

Prof. Gabriela Antener
Hochschule für Soziale Arbeit FHNW, Olten
+41 62 957 20 46
gabriela.antener@fhnw.ch

Weitere Informationen:

www.nfp76.ch

Juli 2023