

KESB: Moralpolitische Kontroverse um eine Behördenreform

Ergebnisse eines Forschungsprojekts des NFP 76

Prof. Fritz Sager, Universität Bern

Dr. Johanna Künzler, Deutsche Universität für Verwaltungswissenschaften Speyer

Dr. Bettina Stauffer, Universität Bern

Unser Forschungsprojekt befasste sich mit den Kindes- und Erwachsenenschutzbehörden (KESB). Kurz nach ihrer Einführung 2013 wurden diese in der Deutschschweiz zum Gegenstand einer grossen Entrüstungswelle. Wir befassten uns mit den Debatten um die KESB sowohl vor als auch nach 2013. Dabei interessierten wir uns vor allem für Unterschiede zwischen der Deutsch- und der Westschweiz und für die Entstehung der negativen Reputation der KESB. Wir untersuchten ausserdem, wie die KESB mit diesen Entwicklungen in ihrer täglichen Arbeit umgeht.

Unsere Ergebnisse zeigen, dass das öffentliche Interesse vor der Einführung der KESB sehr begrenzt war. Demgegenüber stieg die Berichterstattung nach der Einführung stark an und schlug insbesondere in der Deutschschweiz ins Negative um. Eine entscheidende Rolle spielte hierbei ein doppelter Kindsmord im zürcherischen Flaach 2015, der kurz vor den kantonalen Wahlen stattfand und so Thema der politischen Debatten wurde.

Die KESB hat bis heute eine negative Reputation in der Schweizer Bevölkerung. Dies, obwohl unabhängige Untersuchungen der KESB ein gutes Arbeitszeugnis ausstellen. Um ihre Aufgabe erfüllen zu können, müssen die KESB in ihrer täglichen Arbeit viel Vertrauen aufbauen. Auch wenn sie die Möglichkeit einer neuen Tragödie nicht völlig ausschliessen können, geben die KESB öffentlichem Druck nicht nach und suchen weiterhin nach den besten Lösungen für ihre Zielgruppen.

Hintergrund, Ziel des Projekts und Forschungsplan

Unser Forschungsprojekt befasste sich mit den Kindes- und Erwachsenenschutzbehörden (KESB). Die KESB-Behörden entscheiden über die Anwendung von Fürsorge- und Zwangsmassnahmen in der Schweiz. Sie sind 2013 aufgrund einer Änderung des Zivilgesetzbuchs (ZGB) entstanden, die vom nationalen Parlament beschlossen wurde. Während die Westschweizer Kantone grossteils mit dem bestehenden System fortfahren konnten, führte die ZGB-Anpassung in den Deutschschweizer Kantonen und im Tessin zu organisatorischen Umwälzungen.

Kurz nach ihrem Entstehen gerieten die KESB 2015 im Zusammenhang mit dem doppelten Kindsmord von Flaach (ZH) unter Beschuss. Bürgerinitiativen bildeten sich gegen die KESB, zeitweise standen KESB-Mitarbeitende sogar unter Polizeischutz. Während mehrerer Jahre gab es eine intensive moralpolitische Kontroverse, trotz gegenteiliger Evidenz zur Arbeit der KESB und positiver Berichte externer Expert:innen. Wir interessierten uns für diesen Gegensatz zwischen öffentlicher und Expertenmeinung, für seinen Ursprung und für seine Konsequenzen. Konkret widmeten wir uns den folgenden Forschungsfragen:

1. Wie verlief die Debatte zum Schweizerischen Kindes- und Erwachsenenschutz vor der Ein-

führung der KESB?

2. Wie unterschieden sich die Debatten in der Deutsch- und Westschweiz in den ersten drei Jahren nach der Einführung der KESB?
3. Wie entwickelte sich die Reputation der KESB in den ersten drei Jahren nach ihrer Einführung?
4. Wie wurde das Thema KESB im politischen Wettbewerb verwendet?
5. Wie gehen die KESB in ihrer täglichen Arbeit mit negativem Druck aus den Medien um?

Unser Forschungsprojekt stützte sich auf verschiedene Datenquellen. Hauptgrundlage war eine umfassende Mediendatenbank mit sämtlichen Zeitungsartikeln rund um die KESB zwischen 2013 und 2016, die in den sechs auflagenstärksten Zeitungen der Deutsch- und Westschweiz publiziert wurden. Des Weiteren führten wir zahlreiche Interviews sowohl mit KESB-Mitarbeitenden als auch mit externen Expert:innen und Journalist:innen. Schliesslich untersuchten wir diverse offizielle Dokumente und waren an mehreren Arbeitssitzungen der KESB anwesend, um ihre Arbeitsweise zu verstehen.

Ergebnisse

Wie verlief die Debatte zum Schweizerischen Kindes- und Erwachsenenschutz vor der Einführung der KESB?

Während des Reformprozesses, aus dem die KESB schliesslich hervorgingen, gab es kaum öffentliches Interesse an dem Thema. Die Zeitungen berichteten vor allem über die Vorgängerbehörden der KESB, die so genannten Vormundschaftsbehörden. Diese hatten immer

wieder mit schwierigen Fällen zu kämpfen, welche teilweise in öffentlichkeitswirksamen Skandalen mündeten. Im Gegensatz zur Öffentlichkeit debattierten Expert:innen die Reform intensiv, wie eine Untersuchung entsprechender Fachzeitschriften zeigt. Sie sprachen sich weitgehend für die Einführung der KESB aus und lieferten Argumente, welche später von Politiker:innen im Bundesparlament aufgegriffen

wurden. Die Reform zur Einführung der KESB wurde 2008 nahezu einstimmig verabschiedet.

Wie unterschieden sich die Debatten in der Deutsch- und Westschweiz in den ersten drei Jahren nach der Einführung der KESB?

Im Gegensatz zum begrenzten Interesse während des Reformprozesses kamen die KESB bald nach ihrer Einführung 2013 in die Schlagzeilen. Die Berichterstattung schlug rasch ins Negative um. Dies geschah in der Deutschschweiz viel stärker als in der Westschweiz. Für diesen Unterschied gibt es verschiedene Ursachen. Eine grosse Rolle spielt der Umstand, dass die Westschweiz kaum von der ZGB-Reform betroffen war. Ab 2013 bestand von nationaler Ebene die Vorgabe, dass die KESB professionalisiert sein sollten. Während dies in der Westschweiz bereits vorher der Fall war, mussten in der Deutschschweiz die damaligen Vormundschaftsbehörden aufgelöst und die KESB eingeführt werden. Des Weiteren lässt sich feststellen, dass in der Westschweiz generell ein grösseres Vertrauen gegenüber dem Staat herrscht. In der Deutschschweiz ist man skeptischer gegenüber Expert:innen und gegenüber Lösungen «von oben» – die KESB wurden mit beiden Eigenschaften assoziiert. Schliesslich gab es in der Deutschschweiz im Januar 2015 einen grossen Skandal. Im zürcherischen Flaach tötete eine junge Mutter ihre zwei Kinder und warf anschliessend der KESB vor, dass diese sie in die Enge getrieben habe. Dies brachte in der Deutschschweiz die Gemüter zum Kochen. Bei externen Untersuchungen kam später zutage, dass die Mutter schwerwiegende psychische Probleme gehabt hatte und dass die KESB grundsätzlich keine Schuld am Geschehen trug. Das änderte aber nichts mehr an der Reputation der KESB, welche in der Deutschschweiz nun als «meistgehasste Behörde» betitelt wurde. Die Westschweiz hingegen blieb von dieser Entwicklung weitgehend unberührt.

Wie entwickelte sich die Reputation der KESB in den ersten drei Jahren nach ihrer Einführung?

Die Reputation der KESB entwickelte sich in der Deutschschweiz stark negativ. Kurz nach ihrer Einführung 2013 dominierten Meldungen die Schlagzeilen, wonach die KESB mit einer regelrechten «Fallflut» konfrontiert seien. Vielerorts komme es deswegen zu personellen Engpässen und Abgängen. Nach dem doppelten Kindsmord in Flaach schlug die Kritik ins Moralische um. In Zeitungen und sozialen Medien war zu lesen, dass die KESB mit «unglaublicher Arroganz» agierten und dass sie «herzlose Bürokraten» seien, die «im Auftrag des Staates massiv in die persönliche Freiheit und Privatsphäre der Betroffenen» eingreifen würden. Die KESB selbst schwiegen lange zu diesen Vorwürfen. Es gab zwar einige wenige Menschen, die sich öffentlich exponierten und diesen Vorwürfen begegneten. Sie konnten die negative Reputationsentwicklung aber nicht aufhalten.

Wie wurde das Thema KESB im politischen Wettbewerb verwendet?

Ein vertiefter Blick in die Debatten nach dem doppelten Kindsmord in Flaach zeigt, dass beim Entstehen der Empörungswelle gegen die KESB ein weiterer Faktor zentral war: Die drei Monate später stattfindenden Kantons- und Regierungsratswahlen im Kanton Zürich. Die kantonalen Parteien befanden sich zum Zeitpunkt des Kindsmordes bereits voll im Wahlkampf. Die Schweizerische Volkspartei (SVP) hatte sich bereits in den Jahren davor als Kämpferin gegen den «übergriffigen Staat» und gegen die «ausbordende Sozialindustrie» inszeniert. Sie griff den Fall Flaach mit der darin involvierten KESB als Beispiel auf und organisierte eine Medienkonferenz, in der sie die KESB als «Stasibehörde» bezeichnete. Damit einher ging das Versprechen, dass sich die SVP für die Abschaffung der

KESB einsetzen würde, falls sie bei den Wahlen erfolgreich sein sollte. Diese Instrumentalisierung einer Familientragödie für politische Zwecke wurde von den anderen Kantonsparteien von links bis rechts kritisiert.

Wie gehen die KESB in ihrer täglichen Arbeit mit negativem Druck aus den Medien um?

Die Empörungswelle gegen die KESB hat ihre Spuren hinterlassen. Auch heute noch müssen die KESB zuerst viel Vertrauensarbeit leisten, wenn sie ihre Zielgruppen kontaktieren. Die Angst vor dem «Schreckgespenst KESB» ist weiterhin verbreitet, obwohl die mediale Aufmerksamkeit inzwischen abgenommen hat.

Unsere Interviews und Teilnahme an Arbeitssitzungen der KESB haben gezeigt, dass die KESB wissen, dass ein neuer «Fall Flaach» jederzeit passieren könnte: Sie müssen damit rechnen, wieder in die Schlagzeilen zu geraten. Aus ihrer Sicht ist das unvermeidbar, da ihre Fälle kom-

plex und Menschen in Krisensituationen unberechenbar sind. Auch wenn sich die KESB Mühe geben, die bestmöglichen Lösungen für ihre Zielgruppen zu finden, kann ein Fall mal aus dem Ruder verlaufen und eine Tragödie geschehen.

Trotz dieses permanenten Drucks lassen sich die KESB aber nicht zu Entscheidungen verleiten, die weniger das Wohl ihrer Zielgruppen als die Vermeidung von öffentlicher Aufmerksamkeit im Auge hätten. Ein wichtiges «Gegenmittel» hierzu ist die professionelle und interdisziplinäre Zusammenarbeit in den KESB. Fallentscheidungen müssen von mindestens drei Behördenmitgliedern gemeinsam getroffen werden, die unterschiedliche Fachexpertisen aufweisen. Dies führt dazu, dass man sich kollektiv berät und verantwortlich fühlt. Auch die professionellen Standards und Werte der Behördenmitglieder dienen als wichtige Leitplanken bei der Entscheidungsfindung.

Bedeutung der Ergebnisse für die Praxis und Empfehlungen

Wir leiten aus unserem Forschungsprojekt verschiedene Empfehlungen für die KESB ab. In erster Linie betreffen diese Empfehlungen die Kommunikation. Für die Kommunikation in Alltagssituationen raten wir:

- Die KESB sollten die Kommunikation mit der Öffentlichkeit ausbauen und Kontakte mit den Medien pflegen. Auch ein stets offenes Ohr gegenüber den Zielgruppen der KESB ist zentral. Es braucht Aufklärungsarbeit dazu, was die Aufgaben der KESB sind und wie die KESB diese Aufgaben angehen. Diese Aufklärungsarbeit sollte nicht «verklausuliert» oder in «Behördensprache» daherkommen, sondern in gut verständlicher Sprache erfolgen.
- Ein Kommunikationsinstrument, das sich laut Forschungsergebnissen aus der Neuropsychologie besonders bewährt, sind sogenannte «Narrative». Narrative sind Geschichten, die sich Menschen im Alltag gegenseitig erzählen. Diese müssen nicht fiktiv sein, sondern können auf realen Fakten basieren. Was zählt, ist die erzählerische Abfolge von Ereignissen mit klaren Rollenzuweisungen für die darin auftauchenden Menschen und Behörden. Da das menschliche Gehirn Narrative besonders gut abspeichern kann, eignen sie sich sehr für die öffentliche Kommunikation. Die KESB sollten in ihrer Kommunikation Narrative verwenden, um ihre Ziele und Aufgaben

gegenüber der Öffentlichkeit zu schildern. Damit sie ihre Reputation verbessern können, sollten sie dabei auch vermehrt auf Erfolgsgeschichten zurückgreifen, in denen sie mit ihren Massnahmen das Leben der Zielgruppen verbessern konnten.

Des Weiteren haben wir Empfehlungen formuliert für die Kommunikation in Krisensituationen:

- In Krisensituationen wie dem «Fall Flaach» ist es zentral, dass die Kommunikation gegenüber der Öffentlichkeit nicht abbricht. Ein vorab verfasstes Kommunikationskonzept kann dabei helfen, in Zeiten hohen Drucks von aussen nicht zu verstummen und die richtigen Worte zu finden. Auch wenn die KESB aufgrund des Persönlichkeitsschutzes keine Falldetails preisgeben dürfen, können sie doch mit der Schilderung ihrer generellen Arbeitsweise Verständnis für ihr Vorgehen schaffen.
- In Krisensituationen sollten nicht nur einzelne Behördenmitglieder in einem Kanton kommunizieren können. Es ist wichtig, dass das Wissen zum Umgang mit Medien weit verbreitet ist. So sollten pro KESB mindestens zwei Menschen mit dem Kommunikationskonzept vertraut sein und ein Medientraining durchlaufen haben. Der «Fall Flaach» hat gezeigt, dass jede KESB betroffen sein kann und dass es schnelle Reaktionen braucht.

Bezüglich der alltäglichen Arbeit der KESB raten wir schliesslich, dass die Vorteile der Interdisziplinarität weiterhin genutzt und aktiv gepflegt werden sollten:

- Einerseits sollten die KESB versuchen, möglichst unterschiedliche Disziplinen in die Behörden zu integrieren. Namentlich Psycholog:innen sollten vermehrt bei den KESB arbeiten, damit ihre fachliche Expertise in Entscheidungen einfließen kann.
- Andererseits ist es wichtig, dass sich die in den KESB arbeitenden Menschen nicht zu stark aufeinander «einspielen» und dass immer wieder neue Impulse in die Entscheidungsfindung der KESB einfließen. Dies könnte zum Beispiel mit einem Rotationsprinzip von Mitarbeitenden unter benachbarten KESB gewährleistet werden.

Wissenschaftliche Bedeutung der Ergebnisse

Mit unserem Forschungsprojekt über die KESB haben wir einen Fall bearbeitet, der auch für die internationale Wissenschaftsgemeinschaft spannend ist. So sind die KESB etwa für Forschende interessant, die sich mit der Reputation öffentlicher Behörden auseinandersetzen. Die KESB stellen für sie ein besonders drastisches Beispiel einer negativen Reputationsentwicklung dar. Auch Wissenschaftler, welche

sich mit der Rolle von Debatten in politischen Prozessen auseinandersetzen, interessieren sich für die Forschungsergebnisse zur KESB. Sie gewinnen durch unsere Untersuchungen Erkenntnisse dazu, wie ein und dieselbe Thematik je nach Sprachregion und Kultur völlig unterschiedliche Diskussionsdynamiken auslösen kann.

An unsere Forschung kann man in verschiedener Hinsicht anknüpfen. So haben wir zum Beispiel vor allem die Jahre untersucht, in denen die KESB stark in den Schlagzeilen war. Inzwischen hat sich die Situation um die KESB beruhigt. Dementsprechend könnte eine Folgestudie interessante Ergebnisse bringen.

Eine andere Möglichkeit für zukünftige Forschung sehen wir in der Analyse sozialer Medien. Nebst traditioneller Medien wie etwa dem

Blick oder dem Tagesanzeiger haben diese während der Entrüstungswelle um die KESB eine zentrale Rolle gespielt. Aufgrund eingeschränkter Ressourcen konnten wir sie nicht in unsere Untersuchung miteinbeziehen. Auch dies wäre also ein spannender Ansatzpunkt für weitere Studien.

KESB: Moralpolitische Kontroverse um eine Behördenreform

Prof. Fritz Sager, Universität Bern, Hauptgesuchsteller
Dr. Johanna Künzler, Deutsche Universität für Verwaltungswissenschaften Speyer,
wissenschaftliche Mitarbeiterin
Dr. Bettina Stauffer, Universität Bern, wissenschaftliche Mitarbeiterin

Kontakt:

Prof. Fritz Sager
Universität Bern
+41 31 631 32 85
fritz.sager@kpm.unibe.ch

Weitere Informationen:

www.nfp76.ch

Mai 2023

u^b

**UNIVERSITÄT
BERN**