

Partizipation von Menschen mit Behinderung im Erwachsenenschutzverfahren

Eine qualitative Studie mit Fokus auf behördliche Praktiken im Umgang mit kommunikations- vulnerablen Menschen

*Gabriela Antener, Simone Girard-Groeber,
Sara Galle, Annette Lichtenauer, Markus Bossert*

*Fachhochschule Nordwestschweiz,
Hochschule für Soziale Arbeit*

Nur wer versteht und verstanden wird, kann in behördlichen Verfahren die eigenen Interessen vertreten. Ein interdisziplinäres Team untersuchte in Fallstudien zu drei Kantonen anhand von Interviews, Akten und Beobachtungen, wie Behörden Menschen mit einer Behinderung, die kommunikativ vulnerabel sind, in die Verfahren zur Errichtung einer Vormundschaft oder Beistandschaft einbezogen haben. Die Untersuchung umfasst die Zeit von 1970 bis 2021.

Einführung

Schutzmassnahmen werden in einem behördlichen Verfahren errichtet, das mittels mündlicher und schriftlicher Kommunikation geführt wird. Die zuständigen Behörden klären den Sachverhalt und entscheiden über die entsprechenden Massnahmen. Die betroffenen Personen haben Mitwirkungsrechte und -pflichten, insbesondere haben sie einen verfassungsmässigen Anspruch auf rechtliches Gehör (Art. 29 Abs. 2 BV). Damit ist sowohl die Mitwirkung bei der Ermittlung des Sachverhalts gemeint als auch das Recht, die eigene Sichtweise und Lösungsvorschläge einzubringen. Diese müssen von der Behörde in Erwägung gezogen und in der Entscheidungsfindung angemessen berücksichtigt werden (Biaggini, 2017, 348 ff.).

Die Kommunikation in Vormundschafts-/Erwachsenenschutzverfahren kann als Experten-Laien-Kommunikation aufgefasst werden und unterscheidet sich von der Alltagskommunikation (Bromme & Jucks, 2014). Die Behörde steht dabei vor der Aufgabe, das Verfahren trotz Wissens- und Machtasymmetrie sowie möglichem Schwächezustand der Betroffenen fair zu führen. Schlüsselemente für ein faires Verfahren sind die kommunikativen Praktiken der Behörden – d. h. die Art und Weise, wie mit den Betroffenen kommuniziert wird und wie ihnen im Verlauf des Verfahrens Partizipationsmöglichkeiten eingeräumt werden.

Dies gilt umso mehr für kommunikativ anspruchsvolle Situationen, wie zum Beispiel in Verfahren mit Menschen, die als «geistig behindert», «kognitiv beeinträchtigt» oder «sprachbehindert» bezeichnet werden. Sie haben häufig Schwierigkeiten, Mitteilungen zu verstehen, sich verständlich auszudrücken oder sich kommunikativ Geltung zu verschaffen. Sie gelten deshalb als vulnerabel im Bereich der Kommunikation (Blackstone & Pressman, 2016). Fehlt eine spezifische Unterstützung, wird oft ihre Kompetenz bezweifelt, sich angemessen an Kommunikation beteiligen zu können. Damit steigt das Risiko, dass ihnen Mitsprache- und Mitwirkungsmöglichkeiten vorenthalten werden (Finlay et al., 2008; Hemsley & Balandin, 2014).

Mit (a) dem neuen Erwachsenenschutzrecht von 2013 und seiner Betonung der grösstmöglichen Selbstbestimmung, (b) dem Wandel des Behinderungsbegriffs hin zu einem bio-psycho-sozialen Wechselwirkungsphänomen (WHO, 2001) und (c) der Ratifizierung der UN-Behindertenrechtskonvention 2008 (UN, 2006), die eine gleichberechtigte Partizipation von Menschen mit Behinderungen in allen gesellschaftlichen Bereichen verlangt, also auch im Recht, ist Dynamik im gesellschaftspolitischen und rechtlichen Diskurs entstanden. Uns interessiert, inwiefern sich diese Veränderungen in den kommunikativen Praktiken der Behörden seit den 1970er-Jahren bis heute niedergeschlagen haben: Wie kommunizieren Behörden mit Menschen mit Behinderung, und wie ermöglichen sie ihnen, ihre Mitwirkungsrechte im Verfahren wahrzunehmen?

Zur Analyse der Partizipation in behördlichen Verfahren eignet sich das Modell der Partizipationsstufen von Wright et al. (2010) (vgl. Tabelle 1).

Das Modell von Wright et al. (2010) fokussiert auf Mitwirkungsrechte sowie politische und organisationale Beteiligungsprozesse. Darin kaum ausgeführt, aber hoch relevant im Sinne des weiten Partizipationsbegriffs der UN-Behindertenrechtskonvention ist die Gestaltung der zwischenmenschlichen Interaktion als einbeziehende oder ausgrenzende kommunikative Praktik (Bartelheimer et al., 2020, 51). Hier entscheidet sich wesentlich, ob und wie die betroffenen Menschen im Verfahren partizipieren können.

Im Folgenden werden wir nach der Darlegung von Methodik und Datengrundlage erörtern, welchen Einfluss die Organisation und die Zuständigkeiten der Behörden auf die Verfahren hatten und noch immer haben. Dazu beleuchten wir den Stellenwert von Information für die aktive Beteiligung an den Verfahren und diskutieren die Schritte Abklärung und Anhörung als zentrale Möglichkeiten der Partizipation.

Stufe 9 Selbstorganisation	Eigeninitiative, Selbstverantwortung und -organisation; alle Aspekte liegen in den Händen der Betroffenen	über Partizipation hinaus
Stufe 8 Entscheidungsmacht	Betroffene haben Entscheidungskompetenz in allen wesentlichen Aspekten	
Stufe 7 Teilweise Entscheidungskompetenz	Betroffene erhalten Entscheidungskompetenz in ausgewählten Aspekten	Partizipation
Stufe 6 Mitbestimmung	Betroffene erhalten Mitspracherechte ohne alleinige Entscheidungsbefugnis	
Stufe 5 Einbeziehung	Formale Teilnahme ohne verbindlichen Einfluss auf den Entscheidungsprozess	
Stufe 4 Anhörung	Sichtweise der Betroffenen wird eingeholt, ohne dass klar ist, ob und wie diese in die Entscheidungen einfließt	Vorstufen der Partizipation
Stufe 3 Information	Betroffene werden über Entscheidung und Begründungszusammenhänge informiert	
Stufe 2 Anweisung	Betroffene werden als defizitär und nicht entscheidungsfähig wahrgenommen und zum richtigen Handeln angewiesen	Nicht-Partizipation
Stufe 1 Instrumentalisierung	Entscheidungen werden ohne die Betroffenen getroffen, Interessen der Entscheidungsträger stehen im Fokus	

Tabelle 1: Partizipationsstufen in Anlehnung an Wright et al. (2010)

Methodik und Datengrundlage

Um ein möglichst differenziertes Bild für den Zeitraum von den 1970er-Jahren bis zur Gegenwart zu erhalten, haben wir drei Deutschschweizer Kantone ausgewählt, in denen für die Verfahren vor der Einführung des neuen Erwachsenenschutzrechts 2013 sowohl Laien- als auch Fachbehörden sowie Gerichte zuständig waren: Basel-Stadt, Solothurn und Zug.

Unsere Studie konzentriert sich auf Erwachsene mit einer Behinderung, insbesondere auf solche, bei denen im Sinne des Rechts eine «geistige Behinderung» (Art. 390 ZGB) oder «Geistesschwäche» (Art. 369 aZGB) geltend gemacht wurde. Nicht berücksichtigt haben wir Personen mit psychischen Beeinträchtigungen, Demenzerkrankungen oder solche, die älter als 65 Jahre waren.

Die Grundlage für unsere Studie bilden:

- Akten der Behörden, die Menschen mit Behinderung betreffen (48 Akten pro Kanton, insgesamt 144),¹
- 26 Interviews zur behördlichen Praxis mit Behördenmitgliedern und Fachbeauftragten,
- 14 Interviews mit Menschen mit Behinderung und/oder Personen aus ihrem Umfeld (Klient:innensystem) zu ihrem Erleben eines Verfahrens ab 2013,
- vier Videoaufzeichnungen von Anhörungen/Gesprächen zwischen Behördenmitgliedern und Betroffenen mit ihren Vertrauenspersonen.²

Die qualitativen Daten wurden mit den Methoden der historischen Quellenkritik und Diskursanalyse (Landwehr, 2018), der *Grounded Theory* (Glaser & Strauss, 2008) und der ethnomethodologischen Konversationsanalyse (Sidnell & Stivers, 2013) jeweils nach Kanton ausgewertet sowie synchron und diachron verglichen.

Organisation und Zuständigkeiten der Behörden

Die zivilrechtlichen Verfahren waren und sind trotz bundesrechtlicher Minimalvorschriften im Erwachsenenschutzrecht teilweise noch heute in den Kantonen unterschiedlich geregelt – mit weitreichenden Folgen. So kam den von uns vor 2013 untersuchten Entmündigungen wegen «Geistesschwäche» (Art. 369 aZGB) und auf eigenes Begehren (Art. 372 aZGB) unterschiedliche Bedeutung zu. Das hatte mit der Organisation und der Zuständigkeit der Behörden zu tun. Im Kanton Zug, in dem die Laiengremien der Einwohner- und Bürgergemeinden für die Anordnung beider Massnahmen zuständig waren, waren Entmündigungen nach Art. 369 aZGB viel häufiger als Entmündigungen nach Art. 372 aZGB (Meier et al., 2022, 204). In Basel-Stadt hingegen bevorzugte die kantonale Vormundschaftsbehörde das Verfahren nach Art. 372 aZGB, das in ihrer Zuständigkeit lag. Voraussetzung für die

1 Für die Zeit vor 2013 untersuchten wir die Akten der baselstädtischen Vormundschaftsbehörde im Archiv der Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde (KESB) Basel-Stadt, des Richter- und des Oberamts Solothurn-Lebern im Staatsarchiv Solothurn (FV-002-05-02/001-005, FV-002-05-08/001-003) und im Archiv des Richteramts Solothurn-Lebern (1999-2012) sowie der Vormundschaftsbehörden der Bürger- und Einwohnergemeinden Baar und Stadt Zug. Die Akten der Einwohnergemeinde der Stadt Zug befinden sich im Stadtarchiv (E. 19 und E. 47 für das Fürsorge- und Vormundschaftsamt). Für die Zeit ab 2013 hatten wir Einsicht in laufende Akten, die uns die KESB Basel-Stadt, Solothurn und Zug zur Verfügung stellten.

2 Zwecks wissenschaftlicher Überprüfbarkeit sind zu den Akten Listen mit Pseudonymen in den jeweiligen Archiven hinterlegt, da viele der Akten keine Signatur aufweisen. Die pseudonymisierten Transkripte der Interviews sind an der HSA FHNW bei der Projektleitung unter Verschluss. Im vorliegenden Text sind Pseudonyme mit einem Asterisk (*) gekennzeichnet.

Anwendung dieses Artikels war, dass die Urteilsfähigkeit der gesuchstellenden Person nicht gänzlich eingeschränkt war. Für eine Entmündigung wegen «Geistesschwäche» war dagegen ein gerichtliches Verfahren vorgesehen, das aufgrund der formalen Voraussetzungen aufwendiger war, länger dauerte und höhere Kosten verursachte. Die Vormundschaftsbehörde verzichtete deshalb, wenn möglich, zugunsten einer «freiwilligen» auf eine «zwangsweise» Entmündigung (Gallati 2015, 79). Das Verfahren vor dem Basler Zivilgericht folgte, wie im Kanton Solothurn, der Logik eines Streitfalls mit einer klagenden Partei, meist der Vormundschaftsbehörde, und einer beklagten Partei, der schutzbedürftigen Person. Das ist nicht nur aus heutiger Sicht irritierend, sondern schon damals störten sich, wie aus den Akten hervorgeht, die Angehörigen an den rechtlichen Termini und empfanden das Erscheinen vor Gericht als diskriminierend.

Hinzu kam, dass sich die Gerichte nur zur Klage äusserten und in der Regel keine eigenen Abklärungen vornahmen. Die Ausarbeitung der Begehren hatte also einen grossen Einfluss auf das Urteil. Im Kanton Solothurn war es möglich, das Klagebegehren abzuändern, da die Amtsgerichte auch für die Anordnung von Beiratschaften zuständig waren, die die Handlungsfähigkeit der Betroffenen nur partiell einschränkten. Über Entmündigungen und Beiratschaften auf eigenes Begehren entschied im Kanton Solothurn der Oberamtmann, der auch die Anhörung durchführte, die nach altem Recht in allen Verfahren die einzige verbrieftete Möglichkeit zur Partizipation am Verfahren darstellte (ZK-Egger, 1948, Art. 374 ZGB N 6).

Für eine Entmündigung wegen «Geistesschwäche» war das Gutachten eines oder einer Sachverständigen zwingend (Art. 374 Abs. 2 aZGB). Es hatte sich zur Zulässigkeit der Anhörung zu äussern, beantwortete in der Praxis aber auch weiterführende Fragen. In vielen Fällen delegierten die Behörden de facto die Abklärung zumindest teilweise an Ärzt:innen. Eine medizinische Diagnose, die nach juristischer Auffassung einer «Geistesschwäche» entsprach, war allein allerdings nicht ausreichend für eine Entmündigung. Voraussetzung war ausserdem, dass die betreffende Person deswegen in besonderer Weise und dauernd schutzbedürftig war oder andere gefährdete. Massgeblich für den Entscheid war also nicht nur die aufgrund der ärztlichen Diagnose geltend gemachte «Geistesschwäche», sondern auch das soziale und familiäre Umfeld, allen voran die Eltern.

Die Erstreckung der elterlichen Sorge war von Gesetzes wegen die Regel (Art. 385 Abs. 3 aZGB). Meistens entsprachen die Behörden dem Wunsch der Eltern. Dabei verliessen sie sich hauptsächlich auf die elterlichen Aussagen. Im Kanton Zug verzichteten die Behörden sogar lange Zeit darauf, vormundschaftliche Massnahmen anzuordnen, wenn die schutzbedürftige Person von den Eltern betreut wurde. Diese Praxis wird in den untersuchten Akten erst ab den 1990er-Jahren problematisiert. Zu solchen «Versäumnissen», die Verantwortlichkeiten rechtlich zu regeln, kam es im Kanton Basel-Stadt und Solothurn nur ausnahmsweise. Den Angehörigen, insbesondere den Eltern, kam aber in allen Kantonen eine wichtige Rolle zu, so waren sie oft an den Befragungen anwesend und korre-

spondierten mit den Behörden. Mögliche Interessenskollisionen waren hingegen lange Zeit kein Thema.

Seit 2013 sind in allen Kantonen interdisziplinär zusammengesetzte Fachbehörden, die Kindes- und Erwachsenenschutzbehörden (KESB), eingesetzt. Sie nehmen Gefährdungsmeldungen entgegen, führen die Verfahren und fällen Entschiede grundsätzlich im Dreiergremium (Art. 440 Abs. 2 ZGB). Grundlage für die Errichtung von Beistandschaften bildet der Schutzbedarf aufgrund eines Schwächezustandes. Beistandschaften können im Unterschied zur Vormundschaft an die Bedürfnisse der schutzbedürftigen Person angepasst werden und erlauben es, die Handlungsfähigkeit nur noch partiell einzuschränken.

In den drei untersuchten Kantonen sind die KES-Beörden unterschiedlich organisiert. So haben Basel-Stadt und Zug eine kantonale KESB, während im Kanton Solothurn vier regionale KESB tätig sind (ZKE, 2017). Im Kanton Basel-Stadt ist die KESB, wie vormals die Vormundschaftsbehörde, auch für die Abklärung zuständig. Die fallführende Person ist in der Regel die einzige Ansprechperson für die Klient:innen; sie ist sowohl für die Abklärung als auch für die Gewährung des rechtlichen Gehörs zuständig und bereitet den Entscheid zuhanden des Spruchkörpers vor. Im Kanton Zug wird das Verfahren von einem Behördenmitglied eröffnet, das eine Fachperson der unterstützenden Dienste mit der Abklärung beauftragt. Das rechtliche Gehör und insbesondere die Anhörung liegen wiederum in der Verantwortung des falleröffnenden und -führenden Behördenmitglieds. Betroffene haben somit mindestens mit zwei Personen direkten, typischerweise persönlichen Kontakt. Im Kanton Solothurn eröffnet die KESB das Verfahren und erlässt den Entscheid, die Abklärungen werden aber von externen Stellen durchgeführt. Bei den im Projekt untersuchten Verfahren sind dies meistens die Sozialdienste der zuständigen Sozialregionen. Diese führen die Abklärungsgespräche durch, während das fallführende Behördenmitglied der KESB für das Gewähren des rechtlichen Gehörs zuständig ist. Wird auf eine Anhörung verzichtet, so hat die KESB nie persönlichen Kontakt zur betroffenen Person.

Welche Implikationen diese unterschiedlichen Konstellationen für die Partizipation hatten und haben, wird im Folgenden dargelegt.

Information als Voraussetzungen für Partizipation

Die UN-Behindertenrechtskonvention benennt insbesondere in Artikel 21 Information als eine wesentliche Voraussetzung von Partizipation. Nur wer im Hinblick auf einen Sachverhalt ausreichend informiert ist, kann potenziell vorhandene Partizipationsmöglichkeiten ergreifen und wahrnehmen (vgl. UN-BRK, 2006; Wright et al., 2010). Im untersuchten Zeitraum lässt sich zum einen insgesamt ein zunehmendes Bewusstsein für die Relevanz von Informationen feststellen, zum anderen wird aber auch deutlich, dass die Art und Weise der Informationsvermittlung jeweils stark situationsabhängig bleibt.

In den eingesehenen 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 beschränkten sich auf die Auswirkungen der vormundschaftlichen Massnahmen und den Hinweis auf die Rechtsmittel. Gespräche wurden allerdings erst ab den 1990er-Jahren umfassender dokumentiert. Während die baselstädtische Vormundschaftsbehörde nach der Verfahrenseröffnung jeweils ein Gespräch mit der betroffenen Person und/oder ihren Angehörigen führte, kam es bei den kommunalen Behörden im Kanton Zug, insbesondere den Bürgergemeinden, weiterhin vor, dass erst bei der Anhörung ein persönlicher Kontakt stattfand.

Das Gerichtsverfahren war bis auf die Verhandlungen ein schriftliches Verfahren und konnte gegebenenfalls gänzlich auf administrativem Weg erfolgen. Die Informationen des Gerichts waren laut Aussagen der befragten Fachpersonen für die Beteiligten nur schwer verständlich. Die Behörden hätten den Angehörigen deshalb angeboten, ihnen die Verfügungen und Urteile zu erläutern. Das Gerichtsverfahren setzte nicht nur spezifische rechtliche Kenntnisse voraus, sondern produzierte mit den erhobenen Beweismitteln und der Korrespondenz auch viele Dokumente, was das Informationsmanagement erschwerte und von den betroffenen Eltern explizit kritisiert wurde. Die Fristen für Rechtsmittel nach Eröffnung des Urteils waren zudem kurz. Verzichteten die Parteien auf ein Rechtsmittel, so mussten die Amtsgerichte im Kanton Solothurn (ab 1986) ihr Urteil nicht begründen. Aber auch in vielen anderen Entscheiden beschränkte sich die richterliche oder behördliche Begründung auf die Aussage, dass alle gesetzlichen Voraussetzungen erfüllt seien, oder es findet sich lediglich ein Verweis auf die Sachverhaltsabklärungen in den ärztlichen Gutachten, was eine Anfechtung zusätzlich erschwerte. Die Entscheide wurden gemäss den Akten zudem in der Regel ohne Kommentar verschickt. Die Gerichte delegierten die Vermittlung ihrer Anordnungen an das Umfeld der Betroffenen, 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 verbundene Rechtsanspruch in den Schreiben nach und nach 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 in Basel-Stadt, wo er seit Beginn des Untersuchungszeitraums fester Bestandteil war. Die Orientierung am *informed consent* begann die paternalistische Haltung der Behörden abzulösen, ohne diese aber gänzlich zum Verschwinden zu bringen. Die Informationen richteten sich weiterhin hauptsächlich an die beteiligten, nicht aber an die betroffenen Personen.

Die Auswertung der Interviews zeigt, dass in den aktuellen Verfahren der Information hohe Priorität eingeräumt wird. Die Betroffenen bekommen sowohl mündliche wie auch schriftliche Informationen. Grundsätzlich besteht seitens der Behörden das Anliegen, die Betroffenen ausreichend zu informieren, insbesondere anlässlich der Verfahrenseröffnung und bezüglich des Entscheids und der Massnahmen. Es lassen sich diverse Handlungsstrategien identifizieren, mit denen die Fachpersonen versuchen, dem oben genannten Anliegen gerecht zu werden. Zwei davon werden im Folgenden erläutert.

Erstens beschreiben die Fachpersonen Mündlichkeit als eine wirkungsvolle Strategie, mit der die Verständlichkeit der Informationen im Verfahren verbessert werden kann. Im Kanton Basel-Stadt und teilweise auch im Kanton Zug findet die Verfahrenseröffnung bei Menschen mit einer Behinderung typischerweise telefonisch statt. Einzig im Kanton Solothurn wird standardmässig ein schriftliches Eröffnungsschreiben mit verfahrensspezifischen Informationen verschickt und teilweise eine leicht verständliche Informationsbroschüre zum Erwachsenenschutz beigelegt. Der Entscheid wird in allen Kantonen schriftlich verschickt. Den Fachpersonen ist jedoch bewusst, dass dieser komplex und schwer verständlich ist. Es wird darauf verwiesen, dass über die vorgesehene Massnahme und teilweise auch über die Rechtsmittel bereits in den vorgängigen persönlichen Gesprächen informiert wird. In welchem Detailierungsgrad dies geschieht, bleibt allerdings unklar.

Zweitens lässt sich als Handlungsstrategie festhalten, dass vielfach von Drittpersonen – meist von Angehörigen – erwartet wird, verfahrensrelevante Informationen an die Betroffenen zu übermitteln und diese auch verständlich zu erklären. Die Behördenmitglieder fordern teilweise sogar explizit dazu auf. Wie sie überprüfen, welche Informationen wann und wie weitergegeben werden, bleibt dabei jedoch vielfach offen.

Die Ausführungen verdeutlichen den hohen Stellenwert der Informationsvermittlung für die Behörden. Dennoch weisen sowohl Aussagen der Fachpersonen als auch der Betroffenen darauf hin, dass weiterhin Hürden bestehen und fehlende oder unverständliche Informationen die aktive Teilnahme am Verfahren einschränken. Aus Sicht des Klient:innensystems mangelt es an Informationen in Bezug auf alle wesentlichen Schritte im Verfahren. Die Fachpersonen scheinen in dieser Hinsicht die Bedeutung systematischer Information für eine aktive Partizipation am Verfahren zu unterschätzen. So muss etwa die starke Gewichtung der Mündlichkeit auch kritisch beurteilt werden: Ausschliesslich mündlich vermittelte Informationen sind in der Regel eher flüchtig (Dürscheid, 2016) und dadurch tendenziell wenig standardisiert und systematisiert. Welche Informationen die Betroffenen erhalten, liegt damit grossteils im Ermessen der Fachpersonen und ist abhängig von den situativen Gegebenheiten. Die angeführten Schwierigkeiten können sich auch beim Einbezug von Angehörigen oder anderen Drittpersonen in die Informationsvermittlung ergeben. Zudem kann die Vermittlung durch eine persönliche Abhängigkeit beeinflusst werden, die typisch ist für

das Verhältnis von Menschen mit Behinderung zu den angesprochenen Drittpersonen [Dederich, 2007].

Es besteht die Gefahr, dass den Betroffenen Grundlagen fehlen, um im Verfahren informiert und fundiert Stellung nehmen zu können. Die Aussage einer Klientin verweist denn auch auf einen Mangel an Informationen im Vorfeld eines Behördengesprächs: «Also, das braucht für mich Vorbereitung. Klar sagen zu können, ich möchte jetzt das und das.»³

Abklärung und Anhörung

Eine Möglichkeit für die betroffenen Personen und ihre Angehörigen, am Verfahren zu partizipieren, bieten Gespräche. Diese finden insbesondere während der Abklärung und der Anhörung statt und wurden für die verantwortlichen Fachpersonen im Lauf der Zeit immer wichtiger.

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 betroffenen Personen, nach wie vor aber hauptsächlich zu deren Angehörigen. Die überlieferten Aktennotizen zeigen, dass die Gespräche an unterschiedlichen Orten stattfanden: auf dem Amt, am Telefon, bei den Familien zu Hause und in den Institutionen. Im Kanton Basel-Stadt diente das Erstgespräch sowohl zur Sachverhaltsermittlung als auch zur Informationsvermittlung. Mündlichkeit spielte für die Verständigung eine wichtige Rolle. Das äussern die Verantwortlichen auch explizit in den Akten. Wurde im Gespräch mit den betroffenen Personen, das meist in Begleitung der Eltern oder eines Elternteils stattfand, klar, dass eine Entmündigung auf eigenes Begehren erfolgen konnte, so war es möglich, dass das Gespräch zugleich die Anhörung darstellte und die betroffene Person direkt das entsprechende Gesuch an den Amtsvorsteher unterzeichnete, der darüber entschied. Die rasche Entscheidungsfindung war für die Behörde rational, es bleibt aber fraglich, ob die betroffenen Personen in der kurzen Zeit eine sorgfältige Abwägung vornehmen und eine eigene Meinung bilden konnten. Teilweise gibt es auch Anzeichen, dass das Einverständnis mit dem Entmündigungsgesuch durch suggestive Fragetechniken herbeigeführt wurde.

In den meisten der von uns eingesehenen Verfahren führten die Behörden Gespräche mit den Eltern über ihre erwachsenen Kinder. Die Mitwirkung der Eltern konnte für den Einbezug der betroffenen Personen förderlich, aber auch hinderlich sein. Zugleich zeigt sich, dass persönliche Kontakte auch zu jeweils weniger einschneidenden Massnahmen führen konnten. Die abklärenden Instanzen hatten grossen Einfluss auf den Entscheid. So wurden die Anträge zumeist

3 Interview mit Natascha Hug*, Zeile 1508–1509.

ohne Diskussion angenommen, was die Antragstellenden als Wertschätzung ihrer Arbeit interpretierten, die Verantwortlichen rückblickend aber auch als Ausdruck ihrer Überforderung sahen (PUK Bericht, 2014, 12; Meier et al., 2022, 39 f.).

Aus den überlieferten Protokollen geht hervor, dass die Anhörungen ganz unterschiedlich verliefen und Standards weitgehend fehlten. Gemeinsam ist den Anhörungen, dass die Kommunikation auch in diesen Gesprächen oft über die und nicht mit den zu entmündigenden Personen erfolgte. Die Protokolle sind summarisch und halten die wichtigsten Ergebnisse fest. Es wird ersichtlich, dass die Gespräche in erster Linie der Verifizierung des Sachverhalts und des Einverständnisses der Betroffenen dienen, nicht aber eine Stellungnahme ermöglichen. Beispielhaft hierfür ist die 1978 erfolgte Befragung von Heinz Lüdi* vor dem Amtsgericht, in deren Verlauf der Betroffene laut Protokoll Folgendes erklärte: «Ich weiss nicht, worum es geht. Nach Erklärung des Vorsitzenden: Ich bin einverstanden.»⁴

Ob es für die betroffenen Personen wegen der geltend gemachten «Geisteschwäche» nicht möglich war, den Sachverhalt zu verstehen, oder ob die Gesprächssituation ungewohnt war oder der Gesprächsanlass für sie unverständlich blieb, weil sie ungenügend darauf vorbereitet wurden, lässt sich anhand der Akten nicht beantworten. Aufgrund des Einverständnisses von Heinz Lüdi* lässt sich aber auch nicht schliessen, dass die Erklärung des Richters für ihn verständlich war. Ausserdem erfordert Widerspruch vor Autoritätspersonen nicht nur Wissen, sondern muss als kommunikative Praktik auch erlernt worden sein.

Die Analyse der aktuellen Praxis zeigt, dass die Partizipation von Menschen mit einer Behinderung von Fachpersonen erwünscht ist und teilweise aktiv angestrebt wird. In allen drei Kantonen finden Gespräche insbesondere während der Abklärung statt. Damit wird eine Informationsgrundlage für die erwachsenenschutzrechtliche Massnahme gebildet (Affolter et al., 2012, 43). Die Gespräche finden auch heute an unterschiedlichen Orten statt: meist bei den Behörden oder den Sozialen Diensten, seltener zu Hause oder in Institutionen. Gemäss Fachpersonen ist das vorrangige Ziel der Abklärungsgespräche, den Schutzbedarf der Person zu eruieren. Darüber hinaus soll Vertrauen aufgebaut und eine einvernehmliche Lösung gefunden werden. Die Gespräche sind somit multifunktional. Obschon ihre Ziele und Inhalte für die Fachpersonen klar sind, bleiben sie für die Klient:innen und ihr Umfeld oft diffus. Dies kann eine kompetente Gesprächsteilnahme in dem Sinn erschweren, dass Klient:innen beispielsweise von sich erzählen, aber nicht einordnen können, welche Bedeutung diese kommunizierten Inhalte für die Fachpersonen haben. Fachpersonen unterstreichen hingegen die Prozesshaftigkeit von Gesprächen – so ist es auch heute noch möglich, dass ein Gespräch

4 Staatsarchiv Solothurn, Richteramt Solothurn-Lebern, Akten besondere Verfahren, Band 29, Nr. 426, Auszug aus dem Protokoll des Amtsgerichts Solothurn-Lebern zur Entmündigung von Heinz Lüdi*, 5.10.1978, S. 2.

Abklärungscharakter hat und gleichzeitig als Anhörung im Sinn des rechtlichen Gehörs gelten kann. Dies passiert insbesondere im «Behindertenbereich», wo die Verfahren aus Sicht der Behörden «eher einfach sind, da sie im Einvernehmen mit den Betroffenen erfolgen.⁵ Diese Tendenz wird in Basel-Stadt durch die Zuständigkeit einer einzelnen Person für Abklärung und Anhörung verstärkt.

Die persönliche Anhörung stellt noch heute den zentralen Ort für die Partizipation am Verfahren dar (Art. 447 ZGB). Der Zweck der Anhörung ist unter anderem, dass Klient:innen sich zum Abklärungsergebnis und zur geplanten Massnahme äussern können (Fassbind, 2016, 165, 176). Für die Betroffenen bleibt dieser Zweck jedoch oft vage. Damit den Betroffenen die Bedeutung der Anhörung im vollen Umfang deutlich wird und sie die damit verbundenen Partizipationschancen nutzen können, müssen Gesprächsanlass und -ziel deklariert und verständlich sein.

Aussagen aus dem Klient:innensystem zeigen auf, dass Klient:innen sich vorbereiten können müssen, um sich zum Abklärungsergebnis und zur geplanten Massnahme zu äussern. Dafür ist der vorgängige Zugang zum Abklärungsergebnis in schriftlicher und vor allem auch verständlicher Form von zentraler Bedeutung. Die aktuellen Praktiken der Behörden variieren diesbezüglich stark, wodurch die betroffenen Personen unterschiedliche Voraussetzungen zur Inanspruchnahme ihrer Rechte haben: So ist es weiterhin möglich, dass Fachpersonen die Abklärungsergebnisse und die geplante Massnahme im selben Gespräch erläutern, in dem die Stellungnahme der Klient:innen erfolgt. Fraglich bleibt, ob es den Klient:innen möglich ist, während dieser Gesprächen nicht nur die komplexen Inhalte zu verstehen, sondern sich dazu auch eine fundierte Meinung zu bilden und dann schliesslich noch Stellung zu nehmen. Diese offensichtliche Überfrachtung eines einzigen Anhörungstermins birgt die Gefahr, dass Klient:innen sich mit Massnahmen einverstanden zeigen, die sie nicht oder nur unzureichend verstehen.

Die Fachpersonen haben diese Problematik erkannt und sehen sie als eine wichtige Herausforderung in der Kommunikation mit Menschen mit einer Behinderung und deren Partizipation am Verfahren. Im Umgang damit setzt sich der bereits in den Verfahren vor 2013 praktizierte Beizug von Drittpersonen, wie Eltern oder anderen Angehörigen, bis heute fort. Er soll neben der angesprochenen Funktion der Informationsvermittlung insbesondere die Verständigung in Gesprächen sichern. Um nicht mehr nur über, sondern trotz der Kommunikationsschwierigkeiten und involvierter Dritter *mit* den Betroffenen zu sprechen, werden diese explizit adressiert und so als Hauptperson statuiert.⁶ Die direkte Adressierung impliziert für die Fachpersonen auch, dass sie sich situativ an die Kompetenzen

⁵ Interview mit Dominik Meyer*, Zeile 171.

⁶ Auch in der Korrespondenz zeigt sich diese direkte Adressierung. Üblicherweise wird heute die betroffene Person angeschrieben, während früher die Korrespondenz häufig an deren Eltern gerichtet war.

der Betroffenen anpassen und Inhalte auf ein verständliches Niveau «herunterzubrechen» versuchen. Dies gelingt nicht immer und nicht für alle Inhalte. So werden komplexe Inhalte manchmal auch ausschliesslich zwischen Behörde und Begleitperson(en) diskutiert. Es scheint kaum Strategien zu geben, wie auch diese Inhalte für die betroffene Person zugänglich und verständlich gemacht werden können. Auch fehlt es an Überprüfungsmöglichkeiten, ob überhaupt und, wenn ja, welches Verständnis im Gespräch hergestellt werden konnte.

Konklusion und Ausblick

Die kommunikativen Praktiken der Behörden und die Partizipationsmöglichkeiten der Betroffenen variieren nicht nur in zeitlicher Perspektive, es zeigen sich auch kantonale Eigenheiten, die von der Organisation und den Zuständigkeiten der jeweiligen Behörden beeinflusst sind.

Mit der Einführung des neuen Erwachsenenschutzrechts 2013 ist nun in allen Kantonen eine Fachbehörde für erwachsenenschutzrechtliche Massnahmen zuständig. Massnahmen, welche die Handlungsfähigkeit einschränken oder sogar ganz entziehen, sind unter dem Titel «Die Beistandschaften» (Art. 390 ff. ZGB) nach abgestuften Kriterien geregelt. Damit wird das Prinzip der Verhältnismässigkeit gestärkt und der Rechtsschutz erhöht. Das Verfahren ist in den Kantonen nach wie vor unterschiedlich geregelt, es gibt jedoch keine als diskriminierend empfundenen Klageverfahren mehr. Während früher sowohl Laien- wie auch Fachbehörden Abklärungen häufig an medizinische Sachverständige delegierten, sind heute interne oder externe Stellen damit beauftragt. Sie verfügen über rechtliches und sozialarbeiterisches Wissen und grundlegende Gesprächsführungskompetenzen. Die abklärenden Fachpersonen und die Behördenmitglieder scheinen sich des normativen Anspruchs, Betroffene in die Verfahren einzubeziehen und deren Mitwirkungsrechte zu wahren, zunehmend bewusster zu sein. Die kommunikativen Praktiken der Behörden zur Erfüllung dieses Anspruchs bleiben jedoch vielfach noch unzureichend, auch wenn sich diverse Strategien zur Förderung des Einbezugs der Betroffenen und zum Umgang mit den kommunikativen Herausforderungen identifizieren lassen. So bleibt die Verfahrensführung über die Zeit hinweg stark personenabhängig, und verbindliche Standards, wann die betroffenen Personen wie adressiert und einbezogen werden und welche Informationen ihnen vermittelt werden sollen, fehlen teilweise auch heute noch. Damit sind wesentliche Voraussetzungen für die kompetente Teilhabe von Menschen mit Behinderungen am Verfahren fraglich und die Partizipationsmöglichkeiten für die Betroffenen entsprechend ungewiss.

Auch wenn die identifizierten Strategien im Umgang mit den Kommunikationsschwierigkeiten und den zu eröffnenden Partizipationsmöglichkeiten rational erscheinen, zeigt sich unseres Erachtens Handlungsbedarf insbesondere in folgenden Bereichen:

- Es braucht Standards dazu, wie entschieden wird, welche Informationen mündlich, schriftlich und/oder über Dritte vermittelt werden. Auch sollte geklärt werden, ob und wie dabei einfache oder leichte Sprache eingesetzt werden kann.
- Der Einbezug Dritter, insbesondere der Einbezug von Angehörigen, zur Vermittlung von Informationen und zur Sicherung der Kommunikation in den Gesprächen/Anhörungen muss von Fall zu Fall kritisch geprüft und bewusst gestaltet werden.
- Es braucht eine transparente und vor allem verständliche Kommunikation bezüglich des jeweiligen Gesprächsanlasses (Abklärung oder Anhörung) einschliesslich der Ziele, Inhalte und Rollen der Beteiligten und der Mitwirkungsmöglichkeiten der Betroffenen im Sinne der gesetzlichen Vorgaben.
- Die Verständigung mit den kommunikativ vulnerablen Personen erfordert einerseits spezifische Gesprächsführungskompetenzen und andererseits eine sorgfältige Ermittlung des jeweiligen individuellen Unterstützungsbedarfs, der über entsprechende Massnahmen zu gewährleisten ist.

Abschliessend halten wir fest, dass Menschen mit Behinderung in den hier besprochenen Verfahren heute deutlich mehr Partizipationsmöglichkeiten haben als früher. Diese müssen von den Behörden jedoch bewusst gestaltet werden, damit sie von den Betroffenen genutzt werden können. Dazu bedarf es einer Weiterentwicklung der behördlichen Praxis. Wie zentral insbesondere die Ausgestaltung der Anhörungen für den Rechtsschutz ist, zeigt sich auch in anderen behördlichen Verfahren. Grundlage dafür bilden zweifelsohne ausreichend finanzielle, personelle und zeitliche Ressourcen (vgl. Bühler et al., 2019, 447–450, 481). Darüber hinaus darf nicht vergessen werden, dass die Befähigung von Menschen mit einer Behinderung, Partizipationschancen zu ergreifen, eine Aufgabe der Gesellschaft insgesamt bleibt.

Literatur

- Affolter, K., et al. (Hg.) [2012]. *Praxisanleitung Erwachsenenschutzrecht*. DIKE.
- Bartelheimer, P., et al. [2020]. *Teilhabe – eine Begriffsbestimmung*. Springer.
- Biaggini, G. [2017]. BV 29. In *BV Kommentar Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft. OFK – Orell Füssli Kommentar* (2. überarb. und erw. Ausg.) (pp. 341–357). Orell Füssli.
- Blackstone, S.W., & Pressman, H. [2016]. Patient communication in health care settings: new opportunities for augmentative and alternative communication. *Augmentative and Alternative Communication*, 32(1), 69–79.
- Bromme, R., & Jucks, R. [2014]. Fragen Sie Ihren Arzt oder Apotheker: Die Psychologie der Experten-Laien-Kommunikation. In M. Blanz, A. Florack & U. Piontkowski (Hg.), *Kommunikation. Eine interdisziplinäre Einführung* (pp. 237–246). Kohlhammer.
- Bühler, R., et al. [2019]. *Ordnung, Moral und Zwang. Administrative Versorgungen und Behördenpraxis* (UEK Administrative Versorgungen, Bd. 7). Chronos.

- Byrne, J. H., Lennox, N. G., & Ware, R. S. (2015). Systematic review and meta-analysis of primary healthcare interventions on health actions in people with intellectual disability. *Journal of Intellectual and Developmental Disability* 40, 66–74.
- Dederich, M. (2007). Abhängigkeit, Macht und Gewalt in asymmetrischen Beziehungen. In M. Dederich (Hg.), *Herausforderungen. Mit schwerer Behinderung leben* (pp. 139–152). Mabuse.
- Dürscheid, Ch. (2016). *Einführung in die Schriftlinguistik. Grundlagen und Theorien* (5. Ausg.). Vandenhoeck & Ruprecht.
- Egger, A. (1948). *Die Vormundschaft. Art. 360–456 ZGB (Kommentar zum Schweizerischen Zivilgesetzbuch, Bd. 2, 3. Abt., 2. Ausg.)*. Schulthess Verlag (zit. Egger ZK 1948, Art. x ZGB N y).
- Fassbind, P. (2016). Praxis des Erkenntnis-, Anhörungs- und Entscheidungsverfahrens. In D. Rosch, Ch. Fountoulakis & Ch. Heck (Hg.), *Handbuch Kindes- und Erwachsenenschutz. Recht und Methodik für Fachleute* (pp. 162–180). Haupt.
- Finlay, W., Walton, C., & Antaki, C. (2008). Promoting choice and control in residential services for people with learning disabilities. *Disability and Society*, 23, 349–360.
- Gallati, M. (2015). *Entmündigt. Vormundschaft in der Stadt Bern, 1920–1950*. Chronos.
- Glaser, B., & Strauss, A. (2008 [1967]). *Grounded Theory: Strategien qualitativer Forschung* (Nachdruck der 2., korr. Ausg.). Huber.
- Hemsley, B., & Balandin, S. (2014). A Metasynthesis of Patient-Provider Communication in Hospital for Patients with Severe Communication Disabilities: Informing New Translational Research. *Augmentative and Alternative Communication* 30(4), 329–343.
- Landwehr, A. (2018). *Historische Diskursanalyse* (2. Ausg.). Campus Verlag.
- Meier, T., et al. (2022). *Fürsorgen, Vorsorgen, Versorgen. Soziale Fürsorge im Kanton Zug von der Mitte des 19. Jahrhunderts bis in die Gegenwart*. Chronos.
- Sidnell, J., & Stivers, T. (Hg.) (2023, 7. Januar). *The handbook of conversation analysis*. Wiley-Blackwell.
- UN-BRK (United Nations) (2006). «Übereinkommen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen. In Kraft getreten für die Schweiz am 15. Mai 2014». Abgerufen am 2. Oktober 2023 von <https://www.fedlex.admin.ch/eli/cc/2014/245/de>.
- PUK-Bericht 1 (2014). *Überprüfung des Vormundschaftsverfahren in Sachen Frau DB*. Bericht der PUK «Romer» zuhanden der Stadt Zug vom 23. Juli 2014 (GGR-Vorlage Nr. 265.1).
- WHO – World Health Organization (2001). *International classification of functioning, disability and health*. WHO.
- Wright, M. T., von Unger, H., & Block, M. (2010). Partizipation der Zielgruppe in der Gesundheitsförderung und Prävention. In: M. T. Wright (Hg.), *Partizipative Qualitätsentwicklung in der Gesundheitsförderung und Prävention* (pp. 35–52). Huber.
- ZKE (2017): KESB: Organisation in den Kantonen (Stand: 1.1.2017) /APEA: Organisation dans les cantons (état: 1.1.2017). *Zeitschrift für Kindes- und Erwachsenenschutz (ZKE)*, 1/2017, 5.
- ZGB, Schweizerisches Zivilgesetzbuch. Schweizerisches Zivilgesetzbuch vom 10. Dezember 1907, in Kraft seit 1. Januar 1912 (Systematische Rechtsammlung, SR 210).