Die Rolle von Narrativen in der Entstehung der schweizerischen Kindes- und Erwachsenenschutzbehörden

Eine Anwendung des *Narrative Policy Frameworks*

Masterarbeit eingereicht der Universität Bern

Betreuende Person: **Prof. Dr. Fritz Sager**

Kompetenzzentrum für Public Management
Schanzeneckstrasse 1
CH-3001 Bern

von:
Leandra Hildbrand
aus Boswil (AG)
12-302-667

Stationsstrasse 35
8606 Nänikon
leandra.hildbrand@hotmail.ch

Bern, 23. Januar 2019

Abstract

In der vorliegenden Arbeit wird das *Narrative Policy Framework* (NPF) angewendet, um die Diskursdynamiken in der Entstehung der aktuell sehr kontrovers diskutierten Kindes- und Erwachsenenschutzbehörden (KESB) zu beleuchten. Hierbei wird davon ausgegangen, dass Diskurse verschiedener Akteursgruppen und die gewählten Narrative massgeblichen Einfluss auf die Genese einer Politik nehmen. Eine auf NPF-Konzepte gestützte qualitative Inhaltsanalyse kommt zur Anwendung, um drei unterschiedliche Arten von Diskursen (Politik, Experten und Medien) auf darin enthaltene Policy-Narrative zu untersuchen und diese anschliessend zu interpretieren. Es konnte gezeigt werden, dass im untersuchten Fall unterschiedliche Policy-Narrative vorhanden waren, welche je nach politischer Präferenz und Problemwahrnehmungen variierten. Die Fallanalyse hat ergeben, dass ein personenorientiertes Narrativ sich durchsetzen konnte, welches die Grundrechte der von vormundschaftlichen Massnahmen betroffenen Personen ins Zentrum stellte. Die Policy-Narrative gegen eine neue Behördenorganisation, welche mit staatspolitischen Werten und Kostenfolgen argumentierten, konnten sich nicht durchsetzen. Diese Forschungsergebnisse stimmen mit Stossrichtungen überein, welche im NPF als mögliche Zusammenhänge zwischen der Verwendung von Policy-Narrativen, ihren Wirkungen und spezifischen Policy-Outcomes identifiziert wurden. Weiter konnte die potenziell wichtige Rolle kontextueller Faktoren auf die Wirkungen von Diskursen festgestellt werden.

Danksagung

Ich bedanke mich herzlich bei Prof. Dr. Fritz Sager für die Betreuung dieser Masterarbeit und dafür, mich auf dieses höchst aktuelle und spannende Thema aufmerksam gemacht zu haben. Mein Dank gilt auch Johanna Künzler vom Kompetenzzentrum für Public Management, welche mir mit wertvollen Ratschlägen und Inputs zum ausgewählten Fall und zur Theorie stets weitergeholfen hat. Ich möchte mich ausserdem bei meinen Kommilitoninnen Miriam Züger und Dominique Strebel bedanken, für das Korrekturlesen und die inhaltlichen Kommentare zu meiner Arbeit, aber vor allem auch für die grosse moralische Unterstützung in allen Phasen des Verfassens. Auch Katharina Jungo danke ich ganz herzlich für die Korrektur der Arbeit. *Last but not least*: ein grosses Dankeschön möchte ich an meine Familie, insbesondere an meine Eltern, richten, die mich über mein ganzes Studium stets unterstützt und an mich geglaubt haben.

Inhaltsverzeichnis

ABSTRACT ..... **I**

DANKSAGUNG ..... **II**

INHALTSVERZEICHNIS ..... **III**

ABBILDUNGSVERZEICHNIS ..... **V**

TABELLENVERZEICHNIS ..... **V**

ABKÜRZUNGSVERZEICHNIS ..... **VI**

1 EINLEITUNG **1**

2 DER KINDES- UND ERWACHSENSCHUTZ IN DER SCHWEIZ **4**

2.1 BEGRIFFE UND RECHTLICHE GRUNDLAGEN 4

2.2 DAS VORMUNDSCHAFTSWESEN UND FÜRSORGERISCHE ZWANGSMASSNAHMEN 5

2.3 FALLBESCHREIBUNG: DIE REVISION DES VORMUNDSCHAFTSRECHTS 8

2.3.1 Ausgangslage und Reformetappen *8*

2.3.1 Hauptanliegen der Reform: Behördenorganisation *9*

2.3.2 Heutige Behördenorganisation *10*

3 THEORETISCHER RAHMEN **12**

3.1 KONZEPTIONELLE EINORDNUNG 12

3.2 ARGUMENTATIVE POLICY-ANALYSE: POLITIK ALS DISKURSHANDELN 13

3.3 NARRATIVE IN DER POLICY-ANALYSE 15

3.4 DAS NARRATIVE POLICY FRAMEWORK (NPF) 16

3.4.1 Narrative Elemente *18*

3.4.2 Inhalte und Wirkungen von Policy-Narrativen *19*

3.5 FORSCHUNGSFRAGEN 22

4 EMPIRISCHES UND METHODISCHES VORGEHEN **23**

4.1 UNTERSUCHUNGSMATERIAL UND DATENERHEBUNG 24

4.2 ANALYSEMETHODE 27

5 ERGEBNISSE FALLANALYSE **29**

5.1 DIE POLICY-NARRATIVE DER PARLAMENTARISCHEN DEBATTE 29

5.1.1 Bewertungstendenzen: unterschiedliche Policy-Präferenzen *29*

5.1.2 Das Setting: verschiedene Problemwahrnehmungen *30*

5.1.3 Problemlösung: die Moral der Geschichte *33*

5.1.4 Figurenkonfiguration: Problemverursacher, -löser und -betroffenen *34*

5.1.5 Plot: Beschreibung von Problemzusammenhängen ... 36
5.2 POLICY-NARRATIVE IM EXPERTENDISKURS ... 38
5.2.1 Bewertungstendenzen und Problemwahrnehmungen ... 38
5.2.2 Problemlösungen: die Moral der Geschichte ... 40
5.2.3 Figurenkonfiguration ... 41
5.2.4 Plot: Problemzusammenhänge aus Expertensicht ... 43
5.3 ERGEBNISSE MEDIENANALYSE ... 43
5.3.1 Überblick öffentlicher Diskurs ... 43
5.3.1 Policy-Narrative im medialen Diskurs ... 44
5.4 ZUSAMMENFASSUNG DER ERGEBNISSE ... 47
6 DISKUSSION ... 52
6.1 POLICY-NARRATIVE IM RAHMEN DER REVISION DES VORMUNDSCHAFTSRECHTS ... 52
6.2 AUSBLICK: POLICY-NARRATIVE UND DIE HEUTIGE KONTROVERSE ... 56
6.3 GRENZEN DIESER ARBEIT ... 58
7 SCHLUSSFOLGERUNGEN UND FAZIT ... 59
LITERATURVERZEICHNIS ... VII
RECHTSQUELLENVERZEICHNIS ... XIV
ANHANG ... XV
ANHANG 1: WICHTIGE DATEN IM KINDES- UND ERWACHSENENSCHUTZ ... XV
ANHANG 2: AUSZÜGE RECHTLICHE GRUNDLAGEN ... XVI
ANHANG 3: SCHEMATISCHE DARSTELLUNG BEHÖRDENORGANISATION ... XVIII
ANHANG 4: ÜBERSICHT UNTERSUCHUNGSMATERIAL ... XIX
ANHANG 5: CODEBUCH ... XXV
SELBSTSTÄNDIGKEITSERKLÄRUNG ... XXVIII
EINVERSTÄNDNISERKLÄRUNG ZUR VERÖFFENTLICHUNG DER MASTERARBEIT ... XXVIII

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Der Policy-Cycle....12
Abbildung 2: Fünf Grundannahmen des NPF....17
Abbildung 3: Modell des Meso-level-NPF....20
Abbildung 4: Behördenstruktur und Aufgaben im Kindes- und Erwachsenenschutz....XVIII
Abbildung 5: Dokumentverteilung nach Jahr....XXII
Abbildung 6: Dokumentverteilung nach Quelle....XXII

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1: Bestandteile eines Policy-Narrativs im NPF....18
Tabelle 2: Datenübersicht....26
Tabelle 3: Übersicht Figuren der Policy-Narrative....35
Tabelle 4: Zusammenfassung Hauptergebnisse....50
Tabelle 5: Timeline Kindes- und Erwachsenenschutz....XV
Tabelle 6: Auszüge Bundesverfassung....XVI
Tabelle 7: Auszüge ZGB....XVI
Tabelle 8: Auszüge EMRK....XVII
Tabelle 9: Übersicht analysierte Wortmeldungen im Parlament....XIX
Tabelle 10: Übersicht analysierte Expertenbeiträge....XX
Tabelle 11: Beispiele aus Medienübersicht....XXII
Tabelle 12: Übersicht ausgewählte Medienbeiträge....XXIII
Tabelle 13: Coding-Schema....XXV

Abkürzungsverzeichnis

AB	Amtliches Bulletin
ACF	*Advocacy Coalition Framework*
Art.	Artikel
BJ	Bundesamt für Justiz
BSV	Bundesamt für Sozialversicherungen
EJPD	Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement
EMRK	Europäische Menschenrechtskonvention
FFE	fürsorgerische Freiheitsentziehung
HLS	Historisches Lexikon der Schweiz
KESB	Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde
KESCHA	Anlaufstelle Kindes- und Erwachsenenschutz
KOKES	Konferenz für Kindes- und Erwachsenenschutz
NPF	*Narrative Policy Framework*
NZZ	Neue Zürcher Zeitung
SDA	Schweizerische Depeschenagentur
SP	Sozialdemokratische Partei der Schweiz
SVBB	Schweizerische Vereinigung der Berufsbeiständinnen und Berufsbeistände
SVP	Schweizerische Volkspartei
VBK	Konferenz der kantonalen Vormundschaftsbehörden
ZGB	Schweizerisches Zivilgesetzbuch
ZKE	Zeitschrift für Kindes- und Erwachsenenschutz
ZVW	Zeitschrift für Vormundschaftswesen

1 Einleitung

«Ich sah mein Kind seither nie mehr» (*Der Bund*, 11. Dezember, 2014)

«Die KESB treibt Menschen in die Verzweiflung» (*Obersee Nachrichten*, 08. Januar, 2015)

«Weniger Macht den KESB-Juristen» (*Der Bund*, 05. Mai, 2015)

«Zwei Jahre Leiden auf Irrwegen der Beamten» (*Basler Zeitung*, 21. Mai, 2015)

«Warum darf die kleine Maria nicht zum Grosi?» (*SonntagsBlick*, 24. Mai, 2015)

Die obigen Schlagzeilen aus Schweizer Zeitungen sind zwar nur eine Auswahl, sie vermitteln aber bereits einen ersten Einblick in die Narrative, welche den öffentlichen Diskurs rund um die seit 2013 arbeitenden Kindes- und Erwachsenenschutzbehörden (KESB) beherrschen. Die Narrative sind sehr emotional und zeigen: Nur wenige Jahre nach ihrem Entstehen ist die KESB zu einer der kontroversesten Behörden geworden, die es in der Schweiz je gab. Geschaffen worden durch die Totalrevision des Vormundschaftsrechts im Rahmen der etappenweisen durchgeführten Reform des Schweizerischen Zivilgesetzbuches (ZGB), löste die KESB die zuvor grösstenteils aus Laien bestehenden Umsetzungsbehörden als professionalisierte Fachbehörde ab (Schweizerischer Bundesrat, 2006, S. 7004). Die Anpassung der davor auf substaatlicher Ebene sehr uneinheitlich geregelten Behördenstruktur war eines der Kernstücke der Revision, welche zum Ziel hatte, den Kindes- und Erwachsenenschutz aktuellen Verhältnissen und Anschauungen anzupassen, denn seit dem Inkrafttreten des ZGBs im Jahre 1912 war dieser praktisch unberührt geblieben (Schweizerischer Bundesrat, 2006, S. 7008)

Die neu geschaffene KESB geriet jedoch durch tragische Fälle wie dem Familiendrama im zürcherischen Flaach, in welchem eine Mutter ihre von der KESB fremdplatzierten Kinder erstickte (Knellwolf, 2015), ins Kreuzfeuer und erfährt seither in der Öffentlichkeit sowie aus einigen Kreisen der Politik, vor allem in der Deutschschweiz, grosses Misstrauen und Skepsis (Schmid & Gruhnwald, 2018). Dies, obwohl erste Studien und Berichte aus der Verwaltung und Expertenkreisen eine mehrheitlich positive Bilanz zum neuen System ziehen: Die Fallzahlen und Kosten seien nicht wie von kritischen Stimmen befürchtet angestiegen und die Zahl angeordneter Schutzmassnahmen sei im Vergleich zu den vorherigen Vormundschaftsbehörden sogar proportional gesunken (Konferenz für Kindes und Erwachsenenschutz (KOKES), 2016; Schweizerischer Bundesrat, 2017, S. 29). Trotzdem wurde Mitte Mai 2018 – nach bereits mehreren gescheiterten parlamentarischen Vorstössen und einer nur knapp abgelehnten kantonalen Abstimmung – von KESB-Gegnerinnen und -gegnern offiziell eine nationale Volksinitiative lanciert, welche zum Ziel hat, die Kompetenzen der KESB deutlich einzuschränken

(Studer, 2017; Zaslawski, 2018).[1] Die vorherrschende emotionale und überhitzte Debatte in Medien und Politik scheint somit einen klaren Einfluss auf den politischen Prozess auszuüben.

Die aktuelle Kontroverse rund um die KESB steht zudem im Widerspruch zur Entstehungsgeschichte der Behördenreorganisation. Angesichts der heutigen Debatte erstaunt es nämlich umso mehr, wie unumstritten die Reform des Kindes- und Erwachsenenschutzes über die Bühne gegangen zu sein scheint. Nach mehrjährigen Vorarbeiten in Expertengruppen und Kommissionen sowie einem Vernehmlassungsverfahren, wurde die Reform des ZGBs und die darin enthaltene Professionalisierung der Vormundschaftsbehörden im Parlament ohne grössere Differenzen zwischen den Räten behandelt und in der Schlussabstimmung im Ständerat einstimmig und im Nationalrat mit nur zwei Gegenstimmen angenommen (Schweizerischer Bundesrat, 2017, S. 7). Die Referendumsfrist lief unbenutzt ab und auch in der Öffentlichkeit sowie in den Medien schien die Behördenreorganisation kaum Aufsehen erregt zu haben (Gerny, 2017; Meier & Lukic, 2011, S. 8).

Diesem Widerspruch will diese Masterarbeit auf den Grund gehen. Im Hinblick auf die zentrale Rolle, welche die Diskurse und darin enthaltenen Narrative in der aktuellen politischen Kontroverse rund um die KESB zu spielen scheinen, sollen die Diskursdynamiken in deren Entstehungsprozess genauer untersucht werden. Die Fragestellung lautet wie folgt:

Welche Narrative prägten die Diskurse zur Entstehung der Kindes- und Erwachsenenschutzbehörden (KESB) im Rahmen der Revision des Vormundschaftsrechts? Inwiefern beeinflussten diese die Behördenreorganisation sowie die aktuelle Kontroverse?

Bei der schweizerischen Fürsorgepolitik und -praxis im Bereich der Vormundschaft handelt es sich um ein düsteres Kapitel der Schweizer Geschichte, denn bis weit ins 20. Jahrhundert hinein wurden mit behördlichen Zwangsmassnahmen wie Verdingung, Fremdplatzierungen und administrativen Versorgungen von Kindern und Erwachsenen gesellschaftliche Ordnungsanliegen über die Persönlichkeitsrechte und die individuelle Selbstbestimmung der betroffenen Personen gestellt (Bundesamt für Sozialversicherungen (BSV), 2016a; Germann, 2014, S. 3). Angesichts der bisher ungenügenden (sozial)wissenschaftlichen Aufarbeitung dieser Thematik ist es von grosser praktischer Relevanz, auch das heutige System des Kindes- und Erwachsenenschutzes und dessen Entstehung besser zu verstehen (Furrer, Heiniger, Huonker, Jenzer & Praz, 2014, S. 22; Germann, 2014; Voll, 2013, S. 32). Das Hauptziel dieser Masterarbeit ist es, dies

[1] Website der KESB-Initiative: http://www.kesb-initiative.ch/de/home/ (letzter Zugriff: 21.05.2018)

über das Verständnis der Diskurse im politischen Entstehungsprozess der heutigen Behördenstruktur im Rahmen der Revision des Vormundschaftsrechts zu erreichen.

Diskurse beschreiben Sinnzusammenhänge, ein «Ensemble von Ideen, Konzepten und Kategorien, mittels derer sozialen und physischen Phänomenen ein Sinn zugeordnet wird und die durch bestimmbare Verfahrensweisen produziert und reproduziert werden» (Hajer, 2008, S. 214). So reflektieren und formen sie die Wahrnehmung der Welt, konstruieren gesellschaftliche Probleme und deren politische Lösungen – und prägen somit politische Prozesse. Angesichts der Allgegenwärtigkeit der narrativen Form des Diskurses in der menschlichen Kommunikation und Kognition, wird auch deren Einfluss in der Policy-Analyse vermehrt anerkannt und wissenschaftlich untersucht, was auch ein Ziel dieser Masterarbeit ist. Als theoretischer Rahmen wird deshalb das *Narrative Policy Framework* (NPF) herangezogen, eine relativ junge Theorie im Bereich der Policy-Analyse, welche den Einfluss von Narrativen auf politische Prozesse zu verstehen versucht. Erstmals 2010 namentlich erwähnt, befindet sich das NPF noch in seinen «*teenage years*» und kann durch weitere Anwendungen weiterentwickelt und in Aussagekraft und Klarheit verbessert werden (Shanahan, Jones, McBeth & Radaelli, 2017, S. 202; Weible & Schlager, 2014, S. 245). Bisher meist im Bereich von Umwelt- und Energiepolitiken angewendet, ist die Anwendung in anderen Policy-Bereichen für die NPF-Forschung interessant (Pierce, Smith-Walter & Peterson, 2014, S. 39). Das NPF wurde zudem erst wenige Male auf einen direktdemokratischen Kontext angewendet (Schlaufer, 2018, S. 96; Kear & Wells, 2014, S. 157). Aus diesem Grund hat diese Arbeit nebst dem Ziel, einen Beitrag zur Aufarbeitung der Geschichte von Fürsorgepolitik und -praxis in der Schweiz zu leisten, einen theoretischen Anspruch, indem sie das NPF auf einen Fall ausserhalb eines US-amerikanischen Kontexts auf den Politikbereich der Sozial- und Familienpolitik anwendet.

Nachfolgend wird der Aufbau dieser Masterarbeit kurz vorgestellt. In einem ersten Teil wird der Kontext der Revision des Vormundschaftsrechts beleuchtet, um das Erkenntnisinteresse und die Relevanz der Fallauswahl aufzuzeigen. Im darauffolgenden Kapitel werden die theoretischen Grundlagen behandelt und es wird auf das *Narrative Policy Framework* (NPF) eingegangen, welches verwendet wird, um die Rolle von Narrativen in der Entstehung der KESB zu verstehen. Anschliessend wird das empirische und methodische Vorgehen dieser Arbeit vorgestellt, bevor die Analyse und deren Ergebnisse in weiteren Kapiteln beschrieben und diskutiert werden. Ein Fazit wird die vorliegende Masterarbeit abrunden.

2 Der Kindes- und Erwachsenenschutz in der Schweiz

Die vorliegende Arbeit untersucht unterschiedliche Diskurse im Rahmen der Totalrevision des Vormundschaftsrechts, mit welcher die KESB als interdisziplinäre Fachbehörde geschaffen wurde. In diesem Kapitel soll dieser Fall und dessen Kontext genauer beschrieben werden, da Diskurse immer in ihrem Entstehungskontext verstanden werden müssen (Hajer, 2008, S. 213). Zum besseren Verständnis werden als erster Schritt einige zentrale Begriffe definiert sowie die rechtlichen Grundlagen vorgestellt. Es wird ausserdem kurz auf die Entwicklung und die Funktionen des Kindes- und Erwachsenenschutzes eingegangen. So sollen die Problematiken aufgezeigt werden, welche mit vormundschaftlichen Massnahmen und den für sie zuständigen Behörden einhergehen und welche auch im Hinblick auf die düstere Vergangenheit des schweizerischen Vormundschaftswesen für das Verständnis der Diskursdynamiken wichtig sind. Anschliessend wird auf den eigentlichen Fall eingegangen und die Revision des Vormundschaftsrechts zum heutigen Kindes- und Erwachsenenschutzrecht beschrieben, wobei ein Schwerpunkt auf die Behördenorganisation gelegt wird.

2.1 Begriffe und rechtliche Grundlagen

Diese Masterarbeit beschäftigt sich mit der Entstehung der heute so umstrittenen *Kindes- und Erwachsenenschutzbehörden (KESB)*. Es handelt sich dabei um die Behörden, welche für die Umsetzung des *Kindes- und Erwachsenenschutzrechts* zuständig sind. Bis vor der 2008 gutgeheissenen Revision des ZGBs, auf welche nachfolgend noch genauer eingegangen wird, wurde der Kindes- und Erwachsenenschutz als *Vormundschaftswesen* und die zuständigen Behörden als *Vormundschaftsbehörden* bezeichnet.[2] Der Kindes- und Erwachsenenschutz und zuvor bereits das Vormundschaftswesen ist im zweiten Teil des Schweizerischen Zivilgesetzbuchs (ZGB) von 1907 geregelt.[3] Mit dem Kindes- und Erwachsenenschutzrecht soll das Wohlergehen und die *Fürsorge für eine minderjährige oder erwachsene Person sichergestellt werden, welche selber nicht, noch nicht oder nicht mehr in der Lage ist, ihre eigenen finanziellen, rechtlichen und politischen Angelegenheiten wahrzunehmen* (Aeschlimann-Vogel & Noser, 2003,

[2] Mit der Revision wurde die Terminologie im ZGB angepasst, um möglichst viele stigmatisierende und negativ behaftete Ausdrücke des alten Rechts zu eliminieren. Begriffe wie «Geistesschwache», «Lasterhafte» oder «Verschwender» wurden entfernt. «Vormund», «Bevormundung» und «Entmündigung» werden im Zusammenhang mit Massnahmen für Erwachsenen nicht mehr benutzt und sind nur noch im Bereich des Kindesschutzes in Verwendung (Schweizerischer Bundesrat, 2006, S. 7023). Da in dieser Arbeit Diskurse im Vorfeld der Revision analysiert werden, wird darin auch teilweise die alte Terminologie verwendet. Vermeintliche Inkonsistenzen in der Begriffsverwendung sind so hauptsächlich auf diese Anpassung der Terminologie zurückzuführen.

[3] Heutige Art. 307-317 ZGB (zivilrechtlicher Kindesschutz) sowie Art. 360-456 ZGB (zivilrechtlicher Erwachsenenschutz).

S. 17; BSV, 2016a). Dies kann aufgrund der Minderjährigkeit, aber auch bei einer geistigen oder schweren physischen Behinderung, infolge einer Krankheit wie Demenz oder auch einer Suchterkrankung der Fall sein. Sollten andere Hilfestellungen nicht ausreichen, sieht das Gesetz vor, dass durch einen Behördenentscheid bestimmte Massnahmen getroffen werden können, welche die rechtliche Vertretung und die Wahrnehmung der Interessen einer hilfsbedürftigen Person an eine andere Person übertragen, die vormundschaftlichen *Mandatstragenden*. Die Mandatstragenden sind die *Beiständinnen und Beistände* (früher auch als *Vormundinnen/Vormunde* oder *Beirätinnen/Beiräte* bekannt, je nach vormundschaftlicher Massnahme[4]), welche ihre Mandate entweder als Privatpersonen (z.B. als Familienmitglied einer hilfsbedürftigen Person) oder aber auch professionell als der Verwaltung angegliederte Angestellte von Sozialdiensten oder Sozialberatungsstellen ausüben. Letztere werden deshalb als *Berufsbeiständinnen und Berufsbeistände* (früher *Amtsvormundinnen und Amtsvormunde*) bezeichnet. Die Hauptaufgabe der Mandatstragenden ist es, einer hilfsbedürftigen Person (früher auch als *Mündel*) bezeichnet, eine «adäquate Lebensweise zu ermöglichen sowie ihre rechtlichen und sachlichen Ansprüche gegenüber dem Staat und Dritten zu sichern»[5]. Hierzu gehören die persönliche Unterstützung im Alltag, die Vertretung im Rechtsverkehr, aber auch Aufgaben wie die Einkommens- und Vermögensverwaltung (KESB ZH, 2018).

Der heutige Kindes- und Erwachsenenschutz hat die Unterstützung und der Schutz schwacher, hilfsbedürftiger Personen zum Ziel. Der Schutzgedanke stand jedoch nicht immer im Vordergrund des Vormundschaftswesens und der Sinn und Zweck haben sich im Laufe der Zeit verändert. Nachfolgend wird kurz auf diese Entwicklungen eingegangen.

2.2 Das Vormundschaftswesen und fürsorgerische Zwangsmassnahmen

Während heute die Hilfestellung an betroffene Personen und der Schutzgedanke das Kindes- und Erwachsenenschutzrecht prägen und dem Staat und seinen Behörden darin eine wichtige Rolle zukommen, war die Rolle des Staates historisch gesehen lange Zeit irrelevant und ist erst gegen Ende des 19. Jahrhunderts wichtiger geworden. Lange wurde die Vormundschaft als reine Sache der Familie angesehen und im Zentrum standen die Vermögensverwaltung und -bewahrung für den Familienverband (Voll, 2013, S. 33). Da durch diese Art der Vermögens-

[4] Es existierten im alten Vormundschaftsrecht drei verschiedene Arten von vormundschaftlichen Massnahmen bzw. Mandaten: Die *Beistandschaft*, die *Beitratschaft* und die *Vormundschaft*. Mit der Revision wurden die drei Formen durch ein einziges Rechtsinstitut, der *Beistandschaft,* ersetzt, welche unterschiedlich ausgestaltet werden kann (Schweizerischer Bundesrat, 2006, S. 7008).

[5] Aus Berufsbeschrieb «Berufsbeistand/-beiständin»: https://www.berufsberatung.ch/dyn/show/1900?id=5746 (letzter Zugriff: 16.11.2018)

verwaltung jedoch verschiedene Rechtsunsicherheiten entstanden, wurde das Vormundschaftswesen zunehmend auch durch die Obrigkeit reglementiert (Aeschlimann-Vogel & Noser, 2003, S. 10; Bühler, 2013). Nachdem das Vormundschaftsrecht in der Schweiz zuerst auf Kantonsebene kodifiziert wurde, wurde es 1907 auf Bundesebene im ZGB im Rahmen des Familienrechts geregelt (Bühler, 2013). Parallel trat eine weitere Funktion der Vormundschaft in den Vordergrund – eine Disziplinierungs- und Überwachungsfunktion (Voll, 2013, S. 34). An den vorherrschenden gesellschaftlichen Normen und Werten orientiert, wies das im ZGB geregelte Vormundschaftswesen und die staatliche Fürsorge im Allgemeinen einen ausgeprägten paternalistischen und disziplinierenden Charakter auf (BSV, 2016a). Die vormundschaftlichen Massnahmen des ZGBs standen im Zusammenhang mit bestimmten Verhaltensweisen und Zuständen – wie Beispielsweise «Verschwendung», «Trunksucht» oder einem «lasterhaften Lebenswandel» (Voll, 2013, S. 35). Durch diese Verknüpfung wurde gemäss Voll (2013, S. 35) «die Tür zu staatlichen Eingriffen in die individuelle Lebensführung aufgrund alltagsmoralischer Erwägungen» geöffnet und weiter legitimiert.

Im Namen von Moral und Ordnung kam es so vermehrt zu behördlichen Interventionen gegenüber Kindern und Erwachsenen. Insbesondere Frauen und soziale Randgruppen wie Fahrende waren von Massnahmen betroffen, welche heute unter dem Begriff «fürsorgerische Zwangsmassnahmen» zusammengefasst werden. Waisen- und Findelkinder, uneheliche Kinder sowie Kinder aus armen Verhältnissen oder von randständigen Eltern, für welche bei der eigenen Familie nicht ausreichend gesorgt werden konnte und somit zu «verwahrlosen» drohten, wurden häufig durch die Behörden bevormundet und fremdplatziert (BSV, 2016b; Furrer et al., 2014, S. 17). Sie wurden in Heimen untergebracht oder, vor allem in ländlichen Gebieten, gegen eine vereinbarte Entschädigung meist auf Bauernhöfen untergebracht und «verdingt» (Lischer, 2013; BSV, 2016a, 2016b). Die Verdingkinder mussten für ihren Lebensunterhalt hart arbeiten, wurden oftmals als billige Arbeitskräfte ausgebeutet und fielen oftmals psychischem und physischem Missbrauch zum Opfer (Häsler, 2008, S. 81; Leuenberger, 2008, S. 23-25). Auch Jugendliche und Erwachsene, deren Lebensstil als auffällig und renitent wahrgenommen wurde, welche suchtkrank waren oder als «liederlich» und «arbeitsscheu» galten, wurden, ohne eine Straftat begangen zu haben, auf Anordnung der Behörden zwangsweise mit kaum Verfahrensrechten in psychiatrische Erziehungsanstalten oder sogar Gefängnisse eingewiesen (BSV, 2016a, 2016b; Strebel, 2010). Die Behörden agierten als eine Art Sittenwächter und die «administrativen Versorgungen» von Personen wurden mit dem Schutz der öffentlichen Ordnung und Sicherheit begründet, teilweise aber auch mit der Schutzbedürftigkeit der betroffenen Personen, welche «auf den rechten Weg» zurückgeführt werden sollten (Germann, 2014, S. 3; Strebel,

2010, S. 29-30). Obwohl man genaue Zahlen aufgrund der schwierigen Datenlage nur schätzen kann, wird davon ausgegangen, dass bis in die 1980er Jahre zehntausende von Kindern und Erwachsenen von fürsorgerischen Zwangsmassnahmen betroffen waren (Bundesamt für Justiz (BJ), 2018a; humanrights.ch, 2011). Die Praxis der fürsorgerischen Zwangsmassnahmen dauerte bis weit ins 20. Jahrhundert hinein an und erreichte ihren Höhepunkt zwischen 1930 und 1950 (BSV, 2016a). Erst ab 1974 mit der Ratifikation der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK), welche das Recht auf Freiheit und Sicherheit (Art. 5) sowie Verfahrensrechte (Art. 6) als zentrale Grundrechte von Individuen vorsieht, kam es langsam zu einem Umdenken und 1981 traten entsprechende Bestimmungen zu fürsorgerischen Freiheitsentziehungen (FFE) im ZGB in Kraft, welche die Bedingungen für solche Grundrechtseingriffe genauer definierten (humanrights.ch, 2011; Schweizerischer Bundesrat, 2006, S. 7008).

Lange waren fürsorgerische Zwangsmassnahmen kaum ein öffentliches Thema und erst nachdem sich Betroffene zu organisieren begannen und sich durch intensive Öffentlichkeitsarbeit Gehör verschafften, begann der Aufarbeitungsprozess im Jahr 2010 mit einer Entschuldigung bei den Opfern von administrativen Versorgungen durch die Schweizer Regierung (Strebel & Hoststettler, 2010; Widmer-Schlumpf, 2010). Drei Jahre später erfolgte eine weitere offizielle Entschuldigung bei ehemaligen Verdingkindern und kurz darauf wurde im März 2014 durch die Bundesversammlung ein Gesetz zur Rehabilitation der Betroffenen[6] verabschiedet (Schweizerische Depeschenagentur (SDA), 2013; BJ, 2018b). Im Jahr 2014 wurde durch eine Gruppe von Opfern die sogenannte «Wiedergutmachungsinitiative» eingereicht, worauf als indirekter Gegenvorschlag das Gesetz über die Aufarbeitung der fürsorgerischen Zwangsmassnahmen und Fremdplatzierungen vor 1981 (AFZG) erarbeitet wurde (BJ, 2018b). Dieses trat im April 2017 in Kraft und sieht eine umfassende wissenschaftliche Aufarbeitung sowie die finanzielle Entschädigung für Opfer durch einen Solidaritätsbeitrag vor (humanrights.ch, 2017). Teil der wissenschaftlichen Aufarbeitung dieser Vergangenheit soll auch das Verständnis für die aktuelleren Entwicklungen im Bereich der staatlichen Fürsorge und des Kindes- und Erwachsenenschutzes sein, wozu auch die Revision des Vormundschaftsrechts (und die Schaffung der KESB als interdisziplinäre Fachbehörde) gehört. Auf diese wird im nachfolgenden Unterkapitel nun genauer eingegangen.

[6] *Bundesgesetz über die Rehabilitierung administrativ versorgter Menschen vom 21. März 2014,* SR 211.223.12.

2.3 Fallbeschreibung: Die Revision des Vormundschaftsrechts

2.3.1 Ausgangslage und Reformetappen

Mit Ausnahme der 1981 angepassten Bestimmungen zu fürsorgerischen Freiheitsentziehungen, war das im ZGB geregelte Vormundschaftsrecht seit seinem Inkrafttreten im Jahre 1912 so gut wie unberührt geblieben (Schweizerischer Bundesrat, 2006, S. 7002). Als der Bundesrat gegen Ende der 1950er Jahre beschloss, das Familienrecht im ZGB etappenweise zu modernisieren, wurde er in einem Postulat von SP-Nationalrat Emil Schaffer dazu aufgefordert, auch die Revision des Vormundschaftsrechts zu prüfen und bei Bedarf vorbereitende Schritte einzuleiten (Häfeli, 2013, S. 5). Im Hinblick auf gesellschaftliche Entwicklungen wurde nämlich immer klarer, dass das paternalistische und oftmals stigmatisierend wirkende Vormundschaftswesen nicht mehr zeitgemäss war. Mit der Ratifikation der EMRK durch die Schweiz haben die Grundrechte an Bedeutung gewonnen und auch im Kontext der oben beschriebenen fürsorgerischen Zwangsmassnahmen wurden staatliche Eingriffe in die persönliche Freiheit im Spannungsfeld zwischen Selbst- und Fremdbestimmung immer kritischer hinterfragt (Häfeli, 2013, S. 7; Meier & Lukic, 2011, S. 4). Das gesellschaftliche Verständnis der Fürsorge hatte sich gewandelt und der Schutzgedanke war in den Vordergrund getreten. Da die starren Instrumente des alten Vormundschaftsrechts jedoch nicht mehr erlaubten, entsprechend dem Grundsatz der Verhältnismässigkeit, auf individuelle Bedürfnisse und Situationen einzugehen, kam es vermehrt zu Rechtsanwendungen, welche im Gesetz an sich nicht vorgesehen waren. So entstand eine Kluft zwischen Recht und Rechtswirklichkeit (Häfeli, 2013, S. 6). Trotz des eindeutigen Reformbedarfs dauerte es schliesslich bis in die 1990er Jahre, bis die Revision des Vormundschaftsrechts nach Adoptionsrecht, Kindesrecht, Eherecht und Scheidungsrecht als letzte Etappe der Familienrechtsrevision angegangen wurde. Im Herbst 1993 wurde eine dreiköpfige Expertengruppe vom Bundesamt für Justiz (BJ) mit der Ausarbeitung eines Grundlagenberichts und anschliessend eines ersten Vorentwurfes für die Gesetzesänderungen beauftragt (Schweizerischer Bundesrat, 2006, S. 7008-7009). Im Anschluss daran nahm im Jahre 1999 eine interdisziplinäre Expertenkommission, bestehend aus zwanzig Persönlichkeiten aus Wissenschaft und Praxis des Vormundschaftswesens, die Arbeit auf, um auf Basis des ersten Vorentwurfes eine Vernehmlassungsvorlage vorzubereiten. Der daraus resultierende Gesetzesentwurf wurde im Juni 2003 parallel zu einem Vorentwurf für ein Bundesgesetz über das Verfahren vor den Kindes- und Erwachsenenschutzbehörden in die Vernehmlassung geschickt, auf letzteren wurde jedoch nach der Vernehmlassung verzichtet (Schweizerischer Bundesrat, 2006, S. 7009-7011). Am 28. Juni 2006 verabschiedete der Bundesrat eine überarbeitete Botschaft zur Totalrevision des Vormundschaftsrechts. Diese wurde von den eidgenössischen Räten in den Herbst-

und Wintersessionen 2007 und 2008 beraten und schliesslich am 19. Dezember 2008 gutgeheissen.

2.3.1 Hauptanliegen der Reform: Behördenorganisation

Bereits während der Vorarbeiten war der Leitgedanke der Revision, das Selbstbestimmungsrecht von schwachen und hilfsbedürftigen Personen in der staatlichen Fürsorge besser zu gewährleisten, gleichzeitig aber auch die benötigte Unterstützung mit verhältnismässigen Massnahmen sicherzustellen (EJPD, 1999; Häfeli, 2013, S. 8). Dies sollte durch ein differenzierteres Massnahmensystem geschehen, namentlich durch Beistandschaften, die je nach Fall anders ausgestaltet werden konnten (Schweizerischer Bundesrat, 2006, S. 7015-7016). Auch wenn so verhältnismässigere Massnahmen ermöglicht werden sollen, welche den Schutzgedanken im Kindes- und Erwachsenschutz in den Vordergrund stellen, bleibt ein gewisses Spannungsverhältnis bestehen: Denn selbst Massnahmen, welche im Interesse von hilfsbedürftigen Personen getroffen werden, stellen einen beträchtlichen Eingriff in die Rechte und Freiheiten dieser Personen dar (KESCHA, 2019, S. 5). Gerade weil Massnahmen nicht immer mit der Zustimmung der betroffenen Personen getroffen werden – oder werden können – bleiben eine gewisse Dialektik zwischen Schutz und Kontrolle sowie zwischen dem Recht auf Selbstbestimmung[7] und dem Bedürfnis nach Schutz, möglicherweise auch vor sich selber, bestehen (Aeschlimann-Vogel & Noser, 2003, S. 13; Voll, 2013, S. 37). Die Entscheidung, eine vormundschaftliche Massnahme anzuordnen, kann somit Konsequenzen haben, welche gegen den Willen einer Person einen beachtlichen Einschnitt in die Grundrechte der persönlichen Freiheit (Art. 10 BV) und der Privatsphäre (Art. 13) bedeuten. Es stellt sich deshalb die Frage, wer dazu befugt sein soll, diese heiklen Entscheide aus welchen Gründen und auf welcher Grundlage zu treffen. Die organisationale Ausgestaltung des Kindes- und Erwachsenenschutzes kristallisierte sich deshalb schon früh als eines der weiteren Hauptanliegen der Revision heraus.

In der Tradition des Vollzugföderalismus weitgehend in der Kompetenz der Kantone und Gemeinden, war das Vormundschaftswesen in der Schweiz sehr uneinheitlich geregelt und die zuständigen Behörden entsprechend unterschiedlich organisiert (Voll, 2013, S. 39). Während in der Romandie und in zweisprachigen Kantonen hauptsächlich Gerichte und Friedensgerichte für vormundschaftliche Entscheide zuständig waren, bestanden die Vormundschaftsbehörden in der Deutschschweiz oftmals aus dem Gemeinderat oder einer besonderen Kommission, das

[7] Das Recht auf Selbstbestimmung ist verfassungsrechtlich in der Garantie der Menschenwürde (Art. 7 BV) und dem Grundrecht der persönlichen Freiheit (Art. 10 BV) verankert (vgl. rechtliche Grundlagen im Anhang 2).

heisst häufig aus politisch gewählten Laien ohne fachliche Qualifikationen (Schweizerischer Bundesrat, 2017, S. 9). Angesichts der grossen Tragweite der Entscheide, welche in die Zuständigkeit dieser Behörden fielen, wurden immer mehr Bedenken geäussert, was das fehlende Fachwissen der politischen Laienbehörden anging (Schweizerischer Bundesrat, 2006, S. 7020). Gemäss dem Bundesrat (2006, S. 7020) sei zunehmend ein Abhängigkeitsverhältnis der Behörden von weiteren Einrichtungen des Sozialwesens, Hilfskräften oder einer vormundschaftlichen Aufsichtsbehörde zu beobachten. Weiter hätten Laienbehörden zudem kaum notwendigen Steuerungs- und Kontrollmöglichkeiten, um alle vormundschaftlichen Mandatstragenden zu überwachen und Massnahmen zeitnah anzuordnen (Schweizerischer Bundesrat, 2006, S. 7020). Vor allem aber kamen auch aus einer rechtsstaatlichen Perspektive vermehrt Bedenken auf. Die Nähe zur Bevölkerung der Laienbehörden wurde insbesondere in Bezug auf die Unabhängigkeit als teilweise problematisch gesehen, gerade da sich Massnahmen auch gegen Nachbarn, Bekannte, lokale Prominenz, gute Steuerzahler und Arbeitgeber richten konnten (Schweizerischer Bundesrat, 2006, S. 7020). Die Fürsorgepraxis war von Gemeinde zu Gemeinde unterschiedlich und stark von der Gemeindegrösse, deren Ressourcen und auch vom jeweiligen Personal abhängig (BSV, 2016a; Furrer et al., 2014, S. 11). Je nach zuständiger und betroffener Person unterschieden sich Entscheide so auch bei ähnlichen Ausgangslagen – durch eine Professionalisierung der Behörden sollte so mehr Transparenz, Verfahrenssicherheit und Chancengleichheit geschaffen werden (Häfeli, 2013, S. 264; Noser, 2017; Strebel, 2010, S. 57).

Bereits im ersten Grundlagenbericht plädierte man für die Professionalisierung der Vormundschaftsbehörden (Häfeli, 2013, S. 262-263). Der Vorentwurf der eingesetzten Expertenkommission sah sodann als neue Umsetzungsbehörde des revidierten Rechts ein interdisziplinäres Fachgericht vor, um die von der EMRK vorgesehene Unabhängigkeit, Unparteilichkeit im Verfahren sowie ausreichende Qualifikation und Fachkenntnisse zu garantieren (Expertenkommission für die Gesamtrevision des Vormundschaftsrechts, 2003, S. 78-79). Doch während die geforderte Interdisziplinarität und die Professionalität in der neuen Behördenstruktur in der Vernehmlassung weitgehend unumstritten waren, stiess die Vorgabe eines Gerichts aus föderalistischen Gründen auf Widerstand (Schweizerischer Bundesrat, 2006, S. 7010-7011). Dieser Kritik wurde Rechnung getragen und in der Gesetzesvorlage, über welche schliesslich im Parlament beraten und von diesem auch angenommen wurde, auf die Vorgabe eines Gerichts verzichtet wurde (Schweizerischer Bundesrat, 2017, S. 9).

2.3.2 Heutige Behördenorganisation

Nachdem die Referendumsfrist ungenutzt verstrich, setzte der Bundesrat das revidierte Vormundschaftsrecht, in Kindes- und Erwachsenenschutzrecht umbenannt, auf den 1. Januar 2013

in Kraft (BJ, 2012). Alle Entscheide im Bereich des Kindes- und Erwachsenenschutzes werden seither bei einer interdisziplinär zusammengesetzten Fachbehörde konzentriert. Schweizweit wurden in der Folge die bestehenden 1415 Vormundschaftsbehörden durch 148 Kindes- und Erwachsenenschutzbehörden (KESB) ersetzt (KOKES, 2017b). Gemäss Art. 440 ZGB, welcher die neue Behördenorganisation regelt, setzen sich die kollegial organisierten Behörden aus mindestens drei Mitgliedern zusammen, welche einen Hintergrund in den Bereichen der Rechtswissenschaft, Pädagogik, Sozialarbeit, Psychologie oder Medizin haben. Die genaue Ausgestaltung der Behörden wird nach wie vor den Kantonen überlassen und diese sind für die Ausführungsbestimmungen, das heisst den Vollzug des revidierten Gesetzes zuständig (Schweizerischer Bundesrat, 2017, S. 9). So arbeitet die KESB heute je nach Kanton als gerichtliche Behörde oder als Verwaltungsbehörde und ist kantonal oder (inter-)kommunal in Kreisen organisiert, deren Einzugsgebiet je nach Kanton unterschiedlich gross ist. Den Kantonen wurde auch die Gestaltung des Spruchkörpers überlassen, das heisst wie viele Personen der Behörde für einen Entscheid benötigt werden (Schweizerischer Bundesrat, 2006, S. 7021). In allen Kantonen einheitlich ist die Hauptaufgabe der KESB, die Massnahmen des Kindes- und Erwachsenenschutzes anzuordnen oder wieder aufzuheben und die Mandatsträgerinnen und -träger mit ihren Aufgaben zu betreuen und zu beaufsichtigen. Gesteuert und überwacht – aber auch unterstützt – wird die KESB von einer administrativen Aufsichtsbehörde (Art. 441 ZGB), welche für eine einheitliche Rechtsanwendung sorgen soll (KOKES, 2017a). Beschwerde gegen die Entscheide der KESB können gemäss Art. 450 ZGB bei einer kantonalen Rechtsmittelinstanz eingereicht werden, welche diese dann auf ihre formelle und materielle Richtigkeit beurteilt (KOKES, 2017a). Die heutige Behördenorganisation ist in Anhang 3 schematisch dargestellt.

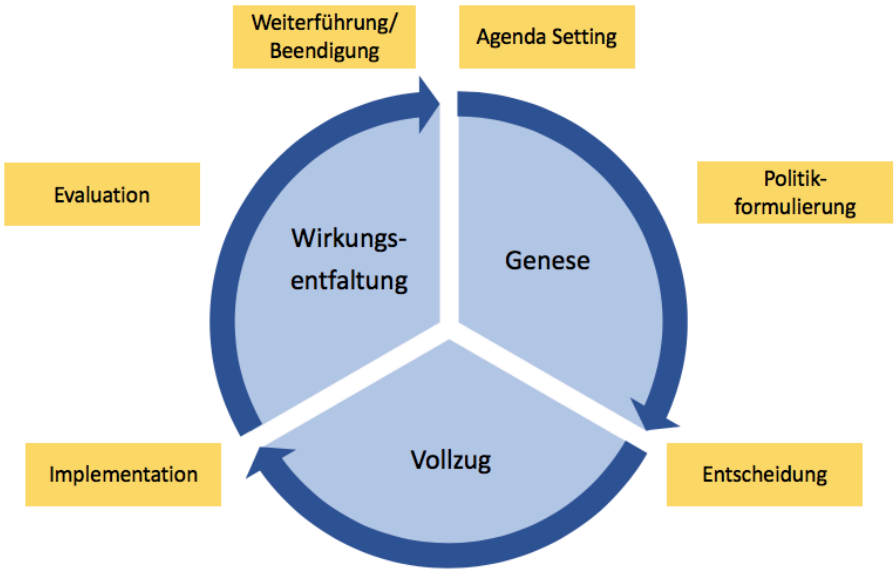
3 Theoretischer Rahmen

3.1 Konzeptionelle Einordnung

Diese Masterarbeit hat zum Ziel, zum Verständnis der unumstrittenen Entstehung der heute so kontrovers diskutierten Kindes- und Erwachsenenschutzbehörden (KESB) beizutragen. Wie im vorherigen Kapitel dargestellt wurde, wurden die KESB mit der Totalrevision des Vormundschaftsrechts im ZGB geschaffen, indem neue Vorgaben zur Behördenorganisation eingeführt wurden. Es geht also um die Entstehung bzw. die Veränderung einer öffentlichen Politik *(Policy)*, welche das «Ensemble kohärenter und zielgerichteter Handlungen und Entscheidungen unterschiedlicher Rechtsqualität, die dazu berufene, staatliche, verbandliche oder private Personen im Hinblick auf die Lösung eines gesellschaftlichen Problems vornehmen beziehungsweise treffen» (Bussmann, Klöti, & Knoepfel, 1997, S. 62) beschreibt.

Gemäss dem in der Policy-Analyse sehr verbreiteten heuristischen Modell des Policy Cycles (vgl. Abbildung 1) durchläuft eine öffentliche Politik einen Prozess von verschiedenen aufeinanderfolgenden Phasen, um von der Genese über die Umsetzung in die Phase der Wirkungsentfaltung zu gelangen und das entsprechende gesellschaftliche Problem zu lösen (Sager, Ingold, & Balthasar, 2018, S. 89-90; Jann & Wegrich, 2007, S. 43).

Abbildung 1: Der Policy-Cycle



Quelle: eigene Darstellung nach Sager et al. (2018, S. 90)

Die vorliegende Arbeit interessiert sich für die *Genese* einer öffentlichen Politik. In der Phase der Genese wird ein gesellschaftliches Problem definiert und ein politisches Programm zu dessen Lösung konzipiert (Sager et al., 2018, S. 90). Ausgangslage eines politischen Programmes

sind dabei Annahmen zu einem bestimmten kausalen Wirkungsmodell, welches einerseits auf die Ursachen des entsprechenden gesellschaftlichen Problems Bezug nimmt *(Kausalhypothese)* sowie andererseits anspricht wie das Problem zu lösen ist *(Interventionshypothese)* (Sager et al., 2018, S. 47). Ein wichtiger Teil eines politischen Programmes, insbesondere in Bezug auf die Interventionshypothese, sind auch die Strukturen und Akteure, welche zur Umsetzung der Policy benötigt werden und in der vorliegenden Arbeit besonders von Interesse sind. Dieses sogenannte «Behördenarrangement» beschreibt die «für die Realisierung der Politik zuständigen Behörden und Verwaltungsstellen sowie die Verwaltungsstellen, die in die Umsetzung einbezogen werden müssen» (Sager et al., 2018, S. 60).

Der Beginn des politischen Prozesses und der Genese einer Policy setzt jedoch voraus, dass ein gesellschaftliches Problem überhaupt als solches anerkannt, die Notwendigkeit einer staatlichen Intervention gesehen und das Problem auf die politische Agenda aufgenommen wird (Jann & Wegrich, 2007, S. 45). Diese Schritte werden auch als *Agenda-Setting* bezeichnet. Darauffolgend geht es in den Phasen der *Politikformulierung* und der *Entscheidung* darum, ein spezifisches politisches Programm zu entwickeln, Ziele zu definieren und verschiedene politische Handlungsalternativen – sprich Annahmen über ein kausales Wirkungsmodell – gegeneinander abzuwägen (Jann & Wegrich, 2007, S. 48). Es stellen sich nachfolgend die Fragen, welche Probleme weshalb, wie und wann in die politische Agenda aufgenommen werden sowie welche Mechanismen anschliessend die Entscheidung für eine bestimmte Handlungsalternative beeinflussen. Die Beantwortung dieser Fragen stehen im Fokus verschiedener Theorien des politischen Prozesses, welche jeweils unterschiedliche Faktoren zur Erklärung dieser Prozesse herbeiziehen (Shanahan, Jones, McBeth & Lane, 2013, S. 456).

3.2 Argumentative Policy-Analyse: Politik als Diskurshandeln

Seit der sogenannten argumentativen Wende der Policy-Analyse, welche zu Beginn der 1990er Jahre durch Forester und Fischer (1993) «ausgerufen» wurde, wird im Hinblick auf die Erklärung politischer Prozesse vermehrt auf die zentrale Rolle von ideellen Aspekten und Sprache im weiteren Sinne hingewiesen. Dies geschieht insbesondere in Bezug auf die Problemwahrnehmung in der Genese-Phase einer öffentlichen Politik (Fischer, 2003, S. 161). Die Ansätze der argumentativen Policy-Analyse verneinen die strikte Rationalität von Annahmen in Bezug auf das kausale Wirkungsmodell einer Policy. In anderen Worten: Da im Voraus nicht mit Sicherheit gesagt werden kann, ob geplante Wirkungen auch eintreten werden, muss eine Policy durch Argumente überzeugen (Sager et al., 2018, S. 78). Vertreten wird die Sichtweise, dass (politische) Realitäten sozial konstruiert und eine öffentliche Politik als sprachlich konstruiertes

Produkt aus Argumenten verstanden werden muss: «The argumentative turn begins with the realization that public policy, constructed through language, is the product of argumentation» (Fischer & Gottweis, 2012, S. 7). Sprache wird hierbei nicht als ein neutrales Medium der Kommunikation angesehen, sondern als konstitutives Element der sozialen Realität und somit des politischen Prozesses. Letzterer wird verstanden als «an ongoing discursive struggle over the definition and conceptual framing of problems, the public understanding of the issues, the shared meanings that motivate policy responses, and criteria for evaluation» (Stone, 2002, zitiert nach Fischer & Gottweis, 2012, S. 7). Die Genese einer öffentlichen Politik ist also kein rationaler und linearer Selektions- und Entscheidungsprozess, sondern vielmehr das Konstrukt eines Dialogs zwischen verschiedenen gesellschaftlichen Akteuren, welche in Verhandlungsprozessen versuchen, die Deutungshoheit über ein bestimmtes Problem zu erlangen und den bevorzugten Lösungsweg durchzusetzen (Stone, 1997, S. 134).

In der Schweiz sind die politischen Prozesse von den Institutionen der direkten Demokratie sowie der Konkordanz geprägt. Ausserdem zeichnet sich die Genese einer öffentlichen Politik durch einen pluralistischen Verhandlungsprozess in einer intensiven vorparlamentarischen Phase aus (Sager et al., 2018, S. 31-34). Obwohl der Entscheid für eine politische Handlungsalternative schlussendlich durch die formellen Entscheidungsträger, also das Parlament erfolgt, spielen in der Entscheidungsfindung auch andere Kräfte und Akteure eine wichtige Rolle. Durch breite Konsultationen und ein konsensorientiertes Verfahren erhalten alle interessierten Gruppen die Möglichkeit, Einfluss auf die Entstehung einer Policy zu nehmen (Vatter, 2018, S. 54). Mit der Einbindung möglichst vieler Gruppen soll das Risiko eines Referendums antizipiert werden, welches als eine Art Damoklesschwert über dem Gesetzgebungsverfahren schwebt (Sager et al., 2018, S. 31-32; vgl. auch Linder & Wirz, 2014). Doch nicht nur in der Ausarbeitung eines Gesetzesentwurfes über «institutionalisierte Wege» spielen an einer Policy interessierte Akteure eine Rolle. Auch bereits die Wahrnehmung eines gesellschaftlichen Problems wird massgeblich durch Ideen aus öffentlichen und professionellen Diskursen geprägt (Jann & Wegrich, 2007, S. 47). Oftmals sind Akteure wie Experten und Medien Teil eines sogenannten *Policy Subsystems* in einem bestimmten Politikbereich, in welchen sie als aktive Teilnehmende mit ihren Argumenten Einfluss auf die Genese einer Politik ausüben (Shanahan et al., 2017, S. 189). Experten argumentieren dabei mit wissenschaftlicher Evidenz, das heisst empirischen, theoretischen oder praktischen Erfahrungen, um so möglichst diejenigen Handlungsalternativen zu fördern, welche einem wahrscheinlichen kausalen Wirkungsmodell entsprechen (Sager et al., 2018, S. 105).

Medien[8] hingegen kommt – insbesondere in einem direktdemokratischen Kontext – die wichtige Rolle zu, Informationen an die Öffentlichkeit zu vermitteln (Crow & Lawlor, 2016, S. 475; Schlaufer, 2018, S. 96). Gemäss Shanahan, McBeth, Hathaway und Arnell (2008, S. 118) agieren Medien so als «*Conduit*» für die Argumente verschiedener Policy-Akteure. Medien tragen zur öffentlichen Meinungsbildung bei und schränken so indirekt die politischen Handlungsmöglichkeiten ein (Crow & Lawlor, 2016, S. 477). Doch Medien können auch als «*Contributor*» agieren, indem sie eigene Diskurse und Argumente produzieren und übermitteln (Crow & Lawlor, 2016, S. 474-475; Shanahan et al., 2008, S. 118).

Argumente in Bezug auf eine Policy können in verschiedenen Formen von Diskursen übermittelt werden. Nachfolgend wird auf deshalb auf die narrative Form genauer eingegangen.

3.3 Narrative in der Policy-Analyse

Seit der argumentativen Wende ist auch eine bestimmte Form des Diskurses vermehrt in den Fokus der Policy-Analyse gerückt: das Narrativ. Das aus dem Englischen entlehnte Wort stammt vom lateinischen Verb *narrare*, eine Geschichte erzählen, ab und wird im *Oxford Dictionary* definiert als *«a spoken or written account of connected events; a story»* sowie *«a representation of a particular situation or process in such a way as to reflect or conform to an overarching set of aims or values»*.[9] Die narrative Form des Diskurses – das Erzählen von Geschichten – ist eine bestimmte Art der Kommunikation, welche im sozialen Alltag des Menschen allgegenwärtig ist. Durch das Erzählen von Geschichten versucht der Mensch, seiner Existenz und Geschichte einen Sinn zu geben und Eindrücke, Informationen und Gefühle zu verarbeiten, zu organisieren und zu vermitteln (Fischer, 2003, S. 162; Jones & McBeth, 2010, S. 330). Menschen sind «*storytelling animals*»: «Narratives are how we communicate about the world around us, how we organize complex sets of facts, and how we persuade one another» (Crow & Lawlor, 2016, S. 478). Narrative dienen somit der kognitiven Vereinfachung, schaffen Ordnung und reflektieren und formen ihrerseits soziale Bedeutungen (Fischer, 2003, S. 162; Gottweis, 2006, S. 468).

Angesichts der auch empirisch nachgewiesenen Wichtigkeit für die menschliche Kommunikation und Kognition, geniesst das Narrativ zwar in vielen wissenschaftlichen Disziplinen, wie beispielsweise in den Kommunikationswissenschaften, in der Psychologie oder im Marketing,

[8] Gemeint sind hier vor allem Massenmedien, d.h. einem breiten Publikum zugängliche Medien.
[9] Oxford Dictionary, *Narrative*: URL: https://en.oxforddictionaries.com/definition/narrative (letzter Zugriff: 30.05.2018)

schon seit geraumer Zeit reges Interesse. Im Bereich der Policy-Analyse ist dieses Interesse jedoch noch relativ jung (Gottweis, 2006, S. 468). Vor allem in der postpositivistischen Schule wurde bisher die zentrale Rolle des Narrativs im politischen Prozess untersucht (vgl. Hajer, 1993; Roe, 1994; Stone, 1997). Ein besonderes Augenmerk galt dabei der Genese einer Policy, wo oft Unsicherheiten und Uneinigkeit in Bezug auf die «richtige» Problemlösung herrschen: «one of the principal ways in which practitioners, bureaucrats, and policy-makers articulate and make sense of this uncertainty is to tell scenarios and arguments that simplify or complexify that reality» (Roe, 1994, S. 35). Policy-Narrative sind dabei Argumente für eine Handlungsalternative, welche ein Anfang, eine Mitte und ein Ende haben und «resolve around a sequence of events or positions in which something is said to happen or form which something is said to follow» (Roe, 1994, S. 36). Indem sie politische Positionen reflektieren, welche aus unterschiedlichen Problemwahrnehmungen resultieren, wird die politische Realität konstruiert:

> *«It is almost a commonplace to state that political problems are socially constructed. Whether or not a situation is perceived as a political problem depends on the narrative in which it is discussed. To be sure, large groups of dead trees as such are not a social construct; the point is how one makes sense of dead trees. In this respect there are many possible realities. One may see dead trees as the product of natural stress caused by drought, could, or wind, or one may see them as victims of pollution, and dead trees become a political problem.*» (Hajer, 1993, S. 44)

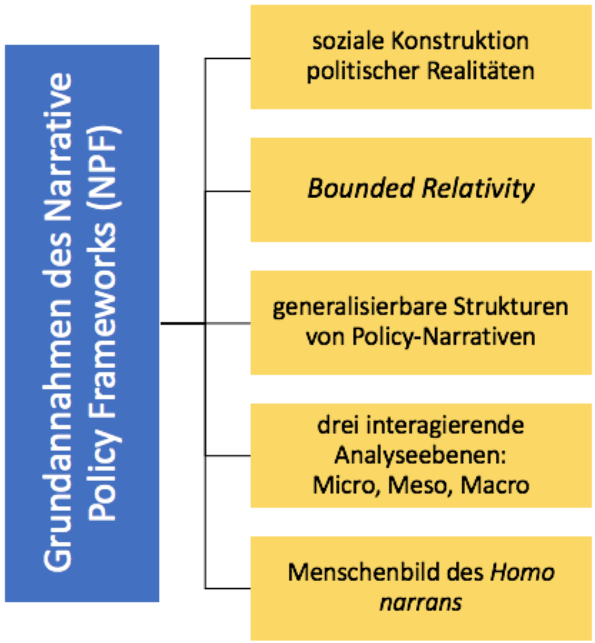
Lange gab es jedoch nur wenige Versuche eines systematischen, empirischen Verständnisses dieses Konzepts vonseiten der klassischen, positivistisch-orientierten Theorien der Policy-Analyse (Jones & McBeth, 2010, S. 330). Als Antwort darauf wurde ein theoretisches Framework entwickelt, welches die oben beschriebene postpositivistische Sichtweise der sozialen Konstruktion von Narrativen (vgl. Zitat Hajer, 1993) durch den Menschen als *«homo narrans»* teilt, Narrative jedoch systematisch, mit empirischen Methoden untersuchen möchte: Das *Narrative Policy Framework* (NPF) (Pierce, Smith-Walter & Peterson, 2014, S. 28; Shanahan et al., 2017, S. 174). Nachfolgend wird nun genauer auf die Grundzüge des NPF eingegangen.

3.4 Das Narrative Policy Framework (NPF)

Der Anspruch des *Narrative Policy Frameworks* (NPF) ist es, eine Brücke zwischen den als unvereinbar geltenden klassischen und postpositivistischen Ansätzen in der Policy-Analyse zu bilden. Während das NPF die Bedeutung von «traditionellen» Faktoren aus klassischen Theorien des Politikprozesses (wie Ressourcen, Institutionen etc.) anerkannt, sind für Forschende des NPFs Narrative eine in den dominanten Perspektiven fehlende Art von Variablen, welche in den unterschiedlichen Phasen des politischen Prozesses eine ebenfalls wichtige Rolle einnehmen können (Shanahan, Jones, McBeth & Lane, 2013, S. 455).

Das NPF stützt sich auf fünf Grundannahmen (Shanahan et al., 2017, S. 178-179; Shanahan, Jones & McBeth, 2018, S. 334): (1) Die politische Realität ist sozial konstruiert; (2) Die sozialen Konstruktionen politischer Realitäten sind zwar variabel, jedoch nicht zufällig, sondern abhängig von Faktoren wie Werten, Normen und Glaubenssystemen *(bounded relativity)*; (3) Das NPF vertritt eine strukturalistische Sichtweise auf Narrative: diese zeichnen sich durch spezifische, generalisierbare Strukturen aus; (4) Policy-Narrative wirken auf drei interagierenden Analyse-Ebenen, Micro (Individuum), Meso (Gruppe) und Macro (kulturelles und institutionelles System): Während sich Micro-Level-Analysen für den Einfluss von Narrativen auf individuelle Präferenzen und Meinungen interessieren, untersuchen Meso-Level-Analysen die Konstruktion von Narrativen durch beteiligte Policy-Akteure und deren Effekte auf den politischen Prozess. Macro-Level-Studien ihrerseits thematisieren die Narrative auf einer kulturellen und institutionellen Ebene, deren Wirkungen sowie Bedingungen für Entwicklung und Wandel; (5) Das NPF betrachtet das Individuum als *homo narrans*, das heisst es geht von der zentralen Rolle von Geschichten in der menschlichen Kommunikation und Kognition aus, wie bereits in Kapitel 3.3 beschrieben wurde. Die fünf Grundannahmen sind in der nachfolgenden Abbildung 2 zusammengefasst.

Abbildung 2: Fünf Grundannahmen des NPF



Quelle: eigene Darstellung nach Shanahan et al. (2017, S. 179)

Das Konzept des Policy-Narrativs besteht im NPF aus zwei Aspekten: Einerseits hat ein Narrativ jeweils eine bestimmte Struktur (*narrative form)* und setzt sich aus verschiedenen narrativen Elementen zusammen, andererseits hat ein Narrativ spezifische Inhalte (*narrative content)*, die je nach Kontext und Politikgegenstand variieren (Shanahan et al., 2017, S. 175) (vgl. Tabelle 1).

Tabelle 1: Bestandteile eines Policy-Narrativs im NPF

Policy-Narrativ	
Form	*Inhalt*
Narrative Elemente *Setting*: Kontext *Figuren*: Helden, Schurken, Opfer *Moral der Geschichte*: präsentiert die Problemlösung *Plot*: organisiert die Handlung	*Glaubenssysteme (Belief systems)*: Werte und Überzeugungen *Narrative Strategien*: Zur Beeinflussung/Kontrolle von politischen Prozessen

Quelle: Shanahan et al., 2018, S. 335

3.4.1 Narrative Elemente

Damit ein Diskurs (bzw. Teile davon) im NPF strukturell als Policy-Narrativ gilt, müssen zwei minimale Bedingungen erfüllt sein (Shanahan et al., 2013, S. 457). Erstens muss das Narrativ eine Position oder Haltung in Bezug auf die Policy bzw. eine Ansicht auf ein dazugehöriges Verhalten enthalten (*policy stance or judgment on a policy-related behavior)*. Zweitens muss in einem Policy-Narrativ mindestens eine handelnde «Figur» (*character)* vorkommen, welche in Bezug auf die Policy eine Rolle spielt *(«entities who act or are acted upon»* (Shanahan et al., 2018, S. 335)). Diese Figur wird je nach Rolle als Held, Schurke oder Opfer *(hero, villain, or victim)* dargestellt. Während die Heldenfigur zur Problemlösung beiträgt, ist die Schurkenfigur für das Problem verantwortlich oder verhindert dessen Lösung. Die Schurkenfigur ist so verantwortlich für das Leid der Opferfigur, das heisst derjenigen Figur, welcher durch eine bestimmte Handlung oder deren Unterlassung geschadet wird (Shanahan et al., 2018, S. 323). Die handelnden Figuren eines Policy-Narrativs können bestimmte Personen, Gruppen oder aber auch vermenschlichte Abstraktionen oder Gegenstände wie z.B. die Umwelt oder die Demokratie sein (Jones, McBeth & Shanahan, 2014, S. 6).

Meist enthält ein Policy-Narrativ weitere narrative Elemente. Oft wird ein bestimmtes *Setting* genannt, welches den Kontext eines zu lösenden gesellschaftlichen Problems beschreibt (Jones, McBeth & Shanahan, 2014, S. 6). Dies kann das politische Umfeld umfassen, den Politikbereich sowie weitere Faktoren wie den legalen, geographischen oder kulturellen Kontext (Jones & Radaelli, 2015, S. 3). Weiter kann eine Moral der Geschichte (*Moral of the story)*

vorkommen, welche eine Problemlösung *(policy solution)* präsentiert. Ein *Plot* bringt schliesslich den Kontext *(Setting)* mit den *Charakteren*, deren Verhalten und häufig auch der *Moral der Geschichte* in einen kausalen Zusammenhang (Shanahan et al., 2017, S. 176). Häufig werden die *Plots* nach den *Story Types* von Stone (2002, S. 138-144) kategorisiert. Die drei wichtigsten sind die *Story of decline*, die *Story of control* und die Variation der erstgenannten, die *Change-is-only-an-illusion-story* (Schlaufer, 2018, S. 93; Shanahan et al., 2018, S. 343). Eine *Story of decline* erzählt davon, wie sich eine Situation aufgrund politischer Gegner verschlechtert (Stone, 2002, S. 138-139). In einer *Story of Control* beschreibt der Plot, wie eine schlechte Situation kontrolliert und verbessert werden kann (Stone, 2002, S. 142-143). Schlussendlich beschreibt eine *Change-is-only-an-illusion-Story,* dass die Verschlechterung oder Verbesserungen, wie sie von politischen Gegnern dargestellt wird, eigentlich gar keine ist und nur betont wird, um deren Positionen durchzusetzen (Shanahan et al., 2018, S. 343). Je nachdem wie viele dieser Elemente in einem Narrativ enthalten sind, variiert dieses in seiner «Narrativität» *(Narrativity)* (Shanahan, Jones & McBeth, 2018, S. 337).

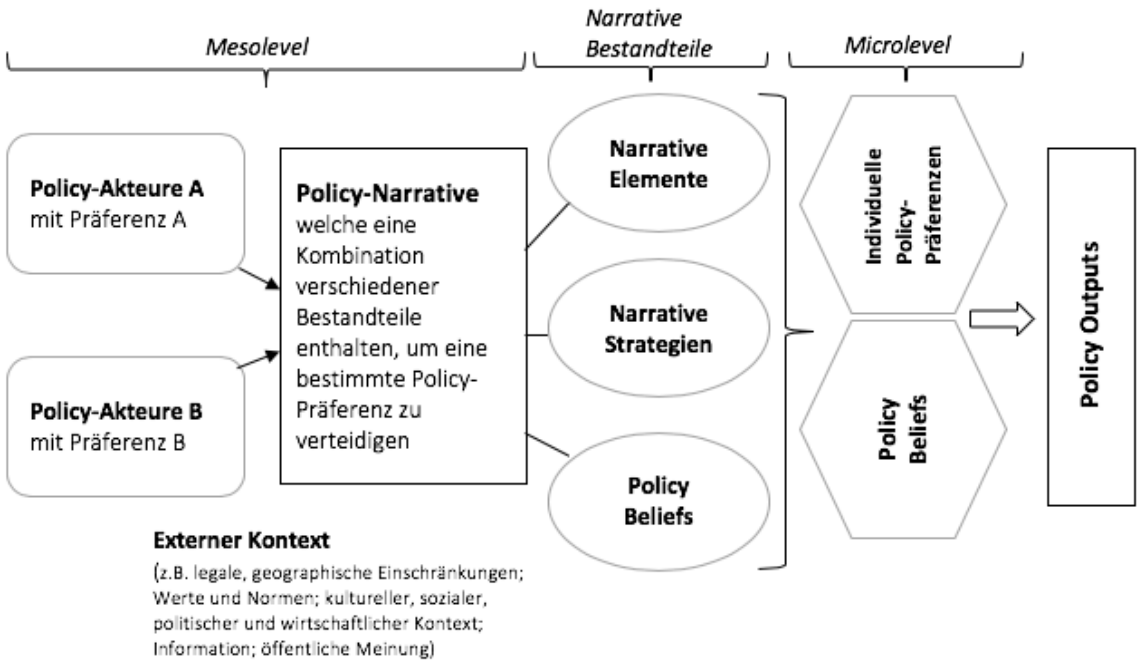
3.4.2 Inhalte und Wirkungen von Policy-Narrativen

Die Inhalte eines Policy-Narratives sind es, welche den verwendeten narrativen Elementen eine bestimmte Bedeutung zuschreiben und damit politische Realitäten konstruieren (Shanahan et al., 2018, S. 336). Zu den zentralen Inhalten von Policy-Narrativen gehören im NPF einerseits *Policy Beliefs*, das heisst Glaubenssysteme und Ansichten in Bezug auf eine Policy, sowie andererseits *narrative Strategien*, die verwendet werden, um politische Prozesse auf eine bestimmte Weise zu beeinflussen (Shanahan et al., 2017, S. 177). McBeth, Shanahan, Arnell und Hathaway (2007, S. 88) beschreiben Policy-Narrative in der Folge als «both the visible outcome of differences in policy beliefs and the equally visible outcome of political strategizing».

Im Zentrum des Meso-Level NPF steht die Untersuchung der sogenannten *Agora narrans*: Die Untersuchung der Dynamiken von Policy-Narrativen in einem bestimmten Politikbereich oder *Policy Subsystems,* welches sich aus einer Vielzahl von darin agierenden und verschiedene Arten organisierten Akteuren aus Politik, Interessengruppen, Experten, Medien und Öffentlichkeit zusammensetzt (Shanahan et al., 2017, S. 189). Im Fokus steht sodann die Annahme, dass Policy-Narrative die *Policy Beliefs* und Präferenzen beteiligter Akteure widerspiegeln und Narrative demnach nie zufällig gewählt werden, sondern bewusst bestimme Argumente und Ansichten vermitteln sollen (McBeth, Shanahan & Jones, 2005, S. 414; Shanahan et al., 2017, S. 187). Die gewählten Policy-Narrative beeinflussen schliesslich den Politikprozess in seinen verschiedenen Phasen, wodurch insbesondere die Entscheidung für eine bestimmte politische

Handlungsalternative begünstigt werden soll (Shanahan et al., 2017, S. 188). In Abbildung 3 werden diese Annahmen schematisch dargestellt.

Abbildung 3: Modell des Meso-level-NPF



Quelle: eigene Darstellung nach Shanahan et al. (2017, S. 188)

Um politische Prozesse nach bestimmten Präferenzen zu beeinflussen, verwenden Policy-Akteure sogenannte *narrative Strategien,* wovon nachfolgende drei in der NPF-Literatur besonders häufig untersucht werden (Shanahan et al., 2017, S. 177-178). Eine erste narrative Strategie basiert auf Schattschneider (1960) und beschreibt die strategische Konstruktion von Policy-Narrativen, um das Konfliktpotenzial («Konfliktualität») einer Policy *(Scope of Conflict)* entweder zu vergrössern oder einzuschränken. Dies geschieht beispielsweise durch das gezielte Betonen von Kosten und Nutzen einer bestimmten Policy (Shanahan et al., 2017, S. 177). Eine zweite Strategie beinhaltet die überlegte Benutzung von kausalen Mechanismen in Policy-Narrativen, um eine Verbindung zwischen dem Policy-Problem und dessen Ursache herzustellen (Shanahan, Adams, Jones & McBeth, 2014, S. 70). Hier sind insbesondere auch das Betonen von Verantwortung und die Zuweisung von Schuld zentral (Stone, 1997, S. 134; Shanahan et al., 2014, S. 70). Die dritte Strategie, die im NPF viel Beachtung findet, ist der aus dem *Advocacy Coalition Framework* (ACF) stammende *Devil-Angel Shift* (Sabatier, Hunter & McLaughlin, 1987), welcher im NPF als die Darstellung narrativer «Gegner» als Schurke *(villain)* sowie die eigene Darstellung als Held *(hero)* verstanden wird (Shanahan et al., 2017, S. 178; Schlaufer, 2018, S. 93).

Im Fokus verschiedener Studien steht sodann, inwiefern sich die Inhalte einer Policy auf deren Erfolg auswirken. Hierbei steht die Annahme aus dem Micro-Level-NPF im Zentrum, dass verschiedene Narrative die öffentliche Meinung auf unterschiedliche Weise beeinflussen können, sie also unterschiedlich «effektiv» sind. Gemäss Golding, Krimsky und Plough (1992, zitiert nach Crow & Berggren, 2014, S. 141) sind personenorientierte, dramatisierte Narrative in der Kommunikation von Risiken effektiver als technische Argumente. Diese Annahme findet im NPF für die politische Kommunikation als die sogenannte «*power of characters*»-Hypothese breite Unterstützung. In verschiedenen Forschungsarbeiten konnten Belege dafür gefunden werden, dass die Verwendung von Charakteren in einem Narrativ besonders überzeugend auf die Öffentlichkeit wirken: Insbesondere die Verwendung von heldenhaften Charakteren *(heroes)* sowie die Zuweisung von Schuld beeinflussten nachweislich stärker die Präferenzen für eine bestimmte politische Handlungsalternative (Jones, 2010, S. 2016; Jones, 2014, S. 22).

Im NPF wurde jedoch bisher kaum auf die Frage eingegangen, warum und mit welchen Folgen Policy-Akteure unterschiedliche Narrative benutzen. Es wurde erst wenig versucht, die Überzeugungskraft von gewissen Narrativen auf Individuen *(micro-level)* mit der Verwendung verschiedener Policy-Narrative durch verschiedene Akteure und Koalitionen *(meso-level)* zu kombinieren (Shanahan et al., 2017, S. 197; Weible & Schlager, 2014, S. 238). Somit wurden die möglichen Zusammenhänge zwischen der *Effectiveness*, sprich der Wirksamkeit bestimmter Policy-Narrative, der Verwendung durch verschiedener Policy-Akteure und gewisser politischen Resultaten noch zu wenig beleuchtet und «considerable work remains to be done to explain how policy learning, change, and outcomes are linked to different uses of narrative elements among coalitions» (Weible & Schlager, 2014, S. 239). Auch kontextuelle Faktoren seien hier zu berücksichtigten, was bisher im NPF nur wenig versucht worden sei (Weible & Schlager, 2014, S. 239).

Verschiedene Arbeiten greifen diese Forschungslücken auf. Während eine qualitative Studie von Gray und Jones (2016) aufzeigt, inwiefern unterschiedliche demokratische Werte innerhalb von Koalitionen die Struktur und Inhalte der Policy-Narrative beeinflussen, versuchen Crow und Berggren (2014), den Bezug zwischen der Verwendung verschiedener narrativer Elemente und der Wirksamkeit eines Policy-Narratives aufzuzeigen. Die Autorinnen konnten feststellen, dass die Policy-Narrative von erfolgreicheren Akteuren in einem *Policy Subsystem* – den «*winning coalitions»* –besonders viele Charaktere sowie kausale Mechanismen mit Schuldzuweisungen enthielten und allgemein eine höhere Narrativität aufwiesen (Crow & Berggren, 2014, S.151). Sie folgern in Bezug auf den Einfluss eines Policy-Narrativs auf ein bestimmtes Ergebnis: «It may simply be that effective narratives with regard to policy outcomes are those

narratives that are more interesting, emotionally compelling, and vivid to the recipient» Crow & Berggren, 2014, S. 152. Um zu einem besseren Verständnis solcher Zusammenhänge beizutragen, entwickelten Crow und Lawlor (2016) eine Hypothese, welche das Verständnis für die strategische Verwendung narrativer Elemente erweitern soll. Gemäss den beiden Autorinnen können Akteure, deren Narrative einen höheren Grad an emotionalen, personenorientierten Plots, Metaphern und Symbolen enthält, den politischen Prozess eher zu ihren Gunsten beeinflussen, als Akteure welche technische oder wissenschaftliche Argumente in ihren Narrativen benutzen (Crow & Lawlor, 2016, S. 482). In ihrer Studie, welche die Rolle von wissenschaftlicher Evidenz im NPF untersucht, relativiert Schlaufer (2018, S. 108) dieses Argument: «The relevant question is not whether narratives are more persuasive than facts, but rather how facts are best presented in narratives to be most effective on public opinion». Schlaufer unterstützt auch die Aussage von Weible und Schlager (2014, S. 239), gemäss welcher kontextuelle Variablen wichtige Faktoren seien, welche zum Verständnis der Zusammenhänge zwischen Policy-Narrativen und deren Erfolg beitragen könnten. In dieser Hinsicht findet sie in ihrer Studie den Hinweis, dass «coalitions employing narratives with a negative tone may be more effective when defending the satus quo, while positive narratives may have more success in promoting policy change» (Schlaufer, 2018, S. 108).

3.5 Forschungsfragen

Die vorliegende Arbeit interessiert sich für unterschiedliche Diskurse, welche die Entstehung der KESB im Rahmen des Vormundschaftsrechts prägten. Durch die Anwendung des NPF sollen die Argumente in Form von Policy-Narrativen beleuchtet werden, welche in Bezug zur Behördenorganisation verwendet wurden. Wie bereits in Kapitel 3.2 beschrieben, führt die bundesrätliche Botschaft zur Revision des Vormundschaftsrecht verschiedene Argumente für die Anpassung der Bestimmungen zur Behördenorganisation auf. Es sind dies einerseits die grosse Tragweite und die Schwierigkeit der Entscheide, die im Kindes- und Erwachsenenschutz zu treffen sind und ein gewisses Mass an Fachverstand voraussetzen, welches in Laienbehörden oftmals nicht vorhanden ist. Weiter sind dies aber auch die fehlenden Möglichkeiten zur effektiven Kontrolle und Steuerung der Mandatstragenden und Massnahmen durch politisch gewählte Personen ohne Fachwissen (Schweizerischer Bundesrat, 2006, S. 7020). Die Argumente weisen bereits auf zwei unterschiedliche Problemwahrnehmungen und Inhalte von Policy-Narrativen hin: Während der Fokus des ersten Arguments auf den Grundrechten und der angemessenen Rolle des Staates zu deren Beschränkung liegt, betont das zweite Argument Aspekte wie Kosten und Effizienz im Vormundschaftswesen. Während ersteres auf ein emotionales,

personenorientiertes Policy-Narrativ hindeutet, zeugt letzteres eher von einem sachlichen, technisch orientierten Narrativ.

Das NPF soll nun angewendet werden, um die Argumente in Form von Policy-Narrativen zu untersuchen, welche in den Diskursen von verschiedenen beteiligten Akteuren vorkamen. Angesichts der heutigen Unterschiede zwischen den politischen, professionellen und öffentlichen/medialen Diskursen in der KESB-Debatte sowie des Einflusses, welchen die beiden letzteren auf den politischen Prozess ausüben (vgl. Kapitel 3.2), sollen nicht nur die Policy-Narrative im Diskurs von politischen Akteuren, sondern auch diejenigen im Diskurs von Experten und Medien untersucht werden. Die Arbeit interessiert sich einerseits für die Struktur und Verwendung der Policy-Narrative, andererseits für die Wirkungen im Hinblick auf den Policy-Outcome, die Entstehung der KESB als professionalisierte Umsetzungsbehörde im Kindes- und Erwachsenenschutz. Da dabei explorativ vorgegangen wird, wird auf das Formulieren von Hypothesen verzichtet. Im Zentrum der Arbeit soll die Beantwortung der folgenden Forschungsfragen stehen:

Welche Policy-Narrative wurden in den unterschiedlichen Diskursen (Politik, Experten, Medien) in Bezug zur Behördenorganisation verwendet? Lässt sich ein Zusammenhang zwischen der Verwendung bestimmter narrativer Elemente und Inhalte und einer bestimmten politischen Handlungsalternative erkennen? Inwiefern sind sich die Diskurse ähnlich bzw. unterscheiden sie sich?

Im nachfolgenden Kapitel wird nun das empirische und methodische Vorgehen vorgestellt, welches Überprüfung dieser Forschungsfragen zur Anwendung kam.

4 Empirisches und methodisches Vorgehen

Für diese Masterarbeit wurde das nicht-experimentelle Design einer Einzelfallstudie gewählt. Fallstudien sind besonders geeignet, um in der Beschreibung und Erklärung sozialer und politischer Strukturen und Prozesse in die Tiefe zu gehen und somit ein präziseres und reichhaltigeres Verständnis eines ausgewählten Falles zu erreichen und auf Besonderheiten einzugehen (Blatter, Janning & Wagemann, 2007, S. 127; Mayring, 2016, S. 42). Ebendies wird in der vorliegenden Arbeit angestrebt, in welcher es darum geht, den Entstehungsprozess der heute so kontroversen Kindes- und Erwachsenenschutzbehörden (KESB) zu beleuchten. Untersucht wird die Genese der neuen Vorgaben zur Behördenorganisation, welche mit der Totalrevision des Vormundschaftsrechts eingeführt wurden (vgl. Kapitel 2.3). Der Untersuchungszeitraum wurde auf den zeitlichen Rahmen zwischen 2003 und 2008 festgelegt. Obwohl der

Revisionsprozess bereits 1993 mit der Einsetzung einer ersten Expertengruppe eingeleitet wurde (vgl. Zeitstrahl in Anhang 1), beschränkt sich diese Arbeit aus forschungsökonomischen Gründen (Zugänglichkeit und Volumen der Daten) auf die fünf Jahre zwischen dem Beginn des Vernehmlassungsverfahrens im Mai 2003 und der Schlussabstimmung der Reform des Vormundschaftsrechts im Parlament im Dezember 2008.

4.1 Untersuchungsmaterial und Datenerhebung

Um den politischen Entstehungsprozess der KESB zu beleuchten, werden in dieser Arbeit die Argumente betreffend die Behördenorganisation untersucht, welche in unterschiedlichen Diskursen (Politik, Experten und Medien) im Rahmen der Revision des Vormundschaftsrechts in Form von Policy-Narrativen verwendet wurden. Hierzu wurden drei unterschiedliche Apparate an Daten untersucht, eine Detailübersicht findet sich jeweils im Anhang. Zur Datenerhebung kam eine qualitative Inhaltsanalyse zum Einsatz, welche die systematische Erhebung von relevantem Untersuchungsmaterial wie Texten, Bildern oder Filmen zum Ziel hat (Diekmann, 2014, S. 576).

Als Untersuchungsmaterial für den *politischen Diskurs* wurde die nationale parlamentarische Debatte im Rahmen der Änderung des Schweizerischen Zivilgesetzbuches (Totalrevision Vormundschaftsrecht, Geschäft 06.063) untersucht. Die Auswahl des Untersuchungsmaterials erfolgte über die Einsicht der Wortprotokolle der entsprechenden Parlamentssitzungen, welche in der Herbstsession 2007 und in der Herbst- und Wintersession 2008 stattfanden. Besonderes Augenmerk lag dabei auf den Eintretensdebatten (AB 2007 S 820-825; AB 2008 N 1509-1414), in welchen jeweils wichtige inhaltliche Aussagen zu den Hauptanliegen einer Vorlage gemacht werden. Weiter interessierten auch die Detailberatungen in den beiden Räten, insbesondere diejenigen, in welchen es um die neuen Bestimmungen zur Behördenorganisation ging (hauptsächlich Art. 440, aber auch Art. 441, Art. 450) (AB 2007 S 829-844; AB 2008 N 1533-1543). In mehreren Durchgängen wurden so diejenigen Wortmeldungen für die Analyse ausgewählt, welche sich direkt oder indirekt auf die Behördenorganisation bezogen, sowie solche, welche die Rolle und Aufgaben der ehemaligen und zukünftigen Behörden ansprachen. Schlussendlich wurden 24 Wortmeldungen aus drei Parlamentssitzungen als Analysematerial ausgewählt (vgl. Detailübersicht in Anhang 4). Es handelt sich dabei um die Aussagen von Stände- und Nationalratsmitgliedern, jedoch wurden auch relevante Wortmeldungen der zuständigen Bundesräte Blocher und Widmer-Schlumpf zur Analyse miteinbezogen, da auch diese Wortmeldungen Teil der parlamentarischen Debatte und somit des politischen Diskurses sind.

Zur Untersuchung des *Expertendiskurses* wurden Beiträge in der juristischen Fachzeitschrift für das schweizerische Vormundschaftswesen ausgewählt. Die *Zeitschrift für Vormundschaftswesen (ZVW)*, welche seit dem 31.12.2009 unter dem Namen *Zeitschrift für Kindes- und Erwachsenenschutz (ZKE)* weitergeführt wird, existiert seit 1946 und erscheint sechs Mal jährlich. Sie wird durch die KOKES (ehemalige Konferenz der kantonalen Vormundschaftsbehörden (VBK)) herausgegeben und dient als offizielles Publikationsorgan der Schweizerischen Vereinigung der Berufsbeiständinnen und Berufsbeistände (SVBB).[10] Als Fachzeitschrift sind die Adressaten der ZVW (bzw. der ZKE) interessierte Berufsgruppen aus Praxis und Wissenschaft, aus der Verwaltung, der Justiz oder aus privaten Organisationen und es sind auch diese Experten aus den Bereichen Recht, Sozialarbeit, Psychologie und Pädagogik, welche sich in der Zeitschrift in Abhandlungen zu ausgewählten Aspekten im Themenbereich des Vormundschaftswesens bzw. des heutigen Kindes- und Erwachsenenschutzes äussern. Für die vorliegende Arbeit wurden die Ausgaben der ZVW der Jahrgänge 58 (2003) bis und mit 63 (2008) berücksichtigt. Die Ausgaben wurden durchgesehen und diejenigen Abhandlungen für die Analyse ausgewählt, welche Stellungnahmen, Kommentare oder Empfehlungen zur Behörden-organisation und -struktur enthielten oder sich zu den damaligen Behörden und deren Arbeitsweise äussern. Auch wenn die Revision des ZGBs öfters thematisiert wird, beschränken sich die ausgewählten Abhandlungen nicht auf diese, denn es interessiert ganz allgemein, ob und wie im Vorfeld der politischen Entscheidung das Thema der Behördenorganisation im Vormundschaftswesen im Expertendiskurs behandelt wurde. Als Untersuchungsmaterial wurden auf diese Weise 16 Beiträge aus sieben Ausgaben der ZVW ausgewählt (vgl. Detailübersicht in Anhang 4).

Als dritter Apparat an Daten wurde der *öffentliche Diskurs* zum Thema Fürsorge, Vormundschaft/Kindes- und Erwachsenenschutz untersucht, genauer der mediale Diskurs, wie dieser in lokalen und nationalen Zeitungen wiedergegeben wurde, da, wie zuvor erläutert, auch Medien eine aktive Rolle im politischen Prozess einnehmen können. Die Medienanalyse verfolgte somit zwei Ziele. Während einerseits Policy-Narrative zur Behördenorganisation im Rahmen der Revision des ZGBs beleuchtet werden sollen, interessiert andererseits, in welchem Kontext und in welchem Ausmass während der Genese der neuen Behördenstruktur (von der Vernehmlassung bis zur Entscheidung im Parlament) über die Vormundschaftsbehörden berichtet wurde.

[10] Zeitschrift für Kindes- und Erwachsenenschutz (ZKE). URL: http://www.zke-online.ch/index.php?id=1 (letzter Zugriff: 25.10.2018)

Zur Erhebung des Untersuchungsmaterials wurden über die Online-Mediendatenbank Factiva, je nach Analyseziel, zwei Volltextsuchen durchgeführt. Aus forschungsökonomischen Gründen beschränkte sich die Suche auf deutschsprachige Artikel und somit auf Beiträge aus der Deutschschweiz, was jedoch auf die Tatsache gestützt wird, dass vor allem die deutschsprachigen Kantone von den neuen Vorgaben zur Behördenorganisation betroffen waren und sich auch die aktuelle Kontroverse rund um die KESB vor allem auf die Deutschschweiz beschränkt (Blumer, 2016; Schweizerischer Bundesrat, 2017, S. 10). Um einen generellen Überblick über die Berichterstattung zu erhalten, wurde für einen Untersuchungszeitraum vom 01. Januar 2003 bis zum 31. Dezember 2008 eine Suche nach «Vormund* AND Behörde*» durchgeführt. Diese Suche ergab schlussendlich 1222 Resultate aus 23 unterschiedlichen Quellen, darunter alle auflagenstärksten Schweizer Zeitungen[11] sowie weitere regionale und nationale Tages-, Sonntags- und Wochenzeitungen (Details zu Verteilung nach Jahr und Quelle in Anhang 4). Um Artikel mit Policy-Narrativen in Bezug auf die in der Revision des Vormundschaftsrechts enthaltene Behördenorganisation zu erhalten, wurde für den gleichen Zeitraum eine zweite Suche nach dem Stichwort «Vormundschaftsrecht» durchgeführt. So konnten die Resultate eingeschränkt werden und schliesslich diejenigen Dokumente für die Analyse ausgewählt werden, welche die Revision des Vormundschaftsrechts zumindest erwähnten. Diese Suche ergab 87 Resultate aus 17 Quellen, wovon schlussendlich 36 Artikel für die Analyse ausgewählt wurden (vgl. Detailübersicht in Anhang 4).

Tabelle 2: Datenübersicht

	Politischer Diskurs	**Expertendiskurs**	**Medialer Diskurs**
Art der Daten	Parlamentarische Beratungen im Rahmen der ZGB-Revision (Geschäft 06.063)	Beiträge in interdisziplinärer Fachzeitschrift für Kindes- und Erwachsenenschutz	Mediale Berichterstattung
Datengrundlage	Wortprotokolle der entsprechenden Parlamentssitzungen	Abhandlungen in der ZVW	Artikel aus verschiedenen regionalen und lokalen Zeitungen
Analyseeinheit	relevante Abschnitte einzelner Äusserungen	relevante Paragraphen in Abhandlungen	relevante Paragraphen des Artikels
Anzahl total	n = 24	n = 16	n = 37
Zeitraum	2007-2008	2003-2008	2003-2008
Erhebungsmethode	Inhaltsanalyse	Inhaltsanalyse	Inhaltsanalyse

Quelle: eigene Darstellung

[11] Auflagestärkste Zeitungen: alle ausser der Luzerner Zeitung, welche erst seit 2011 auf Factiva vorhanden ist.

4.2 Analysemethode

Zur Untersuchung einer Einzelfallstudie bieten sich besonders die qualitativen Methoden der empirischen Sozialforschung an, da sie ein vertieftes, detailliertes Verständnis des Untersuchungsgegenstandes anstreben und so besonders für die intensive Interpretationsarbeit in Diskursanalysen geeignet sind (Blatter et al., 2007, S. 35). Auch in der vorliegenden Arbeit wurde deshalb für die Analyse eine mehrheitlich qualitative Herangehensweise gewählt, obwohl im NPF bisher quantitative Ansätze klar dominierten (Gray & Jones, 2016, S. 194; Pierce et al., 2014, S. 36-37). Mit seinen Wurzeln in den interpretativen Ansätzen des Postpositivismus ist das NPF jedoch auch mit qualitativen Methoden gut vereinbar und gerade für die Analyse wenig umstrittener Politiken, wo sich das Untersuchungsmaterial in den meisten Fällen auf ein relativ kleines *n* beschränkt, eignen sich qualitative Methoden sogar besser, um aussagekräftige Ergebnisse zu erhalten (Gray & Jones, 2016, S. 197; Jones & Radaelli, 2015). Entscheidend für eine «gute» NPF-Studie sei zudem nicht die Methodenwahl, sondern vielmehr die Orientierung an objektiven Standards wie Validität und Reliabilität sowie Transparenz in der Vorgehensweise (Gray & Jones, 2016, S. 198; O'Bryan, Dunlop & Radaelli, 2014, S. 111).

In der vorliegenden Arbeit wird eine Diskursanalyse vorgenommen. In einer Diskursanalyse wird untersucht, «an welchen institutionellen Orten und damit korrespondierenden Regeln, durch welche (kollektiven) Akteure oder Ereignisse Diskurse verbreitet werden» (Keller, 2008, S. 263). Zur Analyse der Diskurse wird eine qualitative Inhaltsanalyse angewendet, eine aus der Kommunikationswissenschaft stammende Technik, welche sich mit der Analyse von Material aus verschiedenen Arten von Kommunikation beschäftigt (Mayring, 2010, S. 11). Mit dem Ziel einer systematischen Analyse wird das Untersuchungsmaterial dabei Schritt für Schritt anhand theoriegeleiteter und am Material entwickelten Kategoriensystemen bearbeitet (Mayring, 2016, S. 114). Einer der Vorteile dieser Analysemethode ist, dass sie sich auch für die systematische Bearbeitung grosser Mengen von Textmaterial eignet (Mayring, 2016, S. 121), was für diese Arbeit angesichts des doch relativ umfangreichen Untersuchungsmaterials von Relevanz ist. Ziel der Analyse ist es, die unterschiedlichen Diskurse auf die darin enthaltenen Policy-Narrative zu untersuchen. Bei dieser Analysetechnik handelt es sich um eine inhaltlich strukturierende Inhaltsanalyse, welche zum Ziel hat, bestimmte Strukturen aus dem Material herauszufiltern (Mayring, 2010, S. 98). Bei den Strukturen kann es sich um formale, inhaltliche Aspekte oder bestimmte Typen handeln (Mayring, 2016, S. 118).

Um Muster in den verwendeten Narrativen zu erkennen, wurde das Untersuchungsmaterial mithilfe eines NPF-Codebuchs in mehreren Durchgängen analysiert. Ein Code beschreibt eine

analytische Einheit, sprich ein von der forschenden Person generiertes Konstrukt, welches einem Text, Textteil, Paragraphen, Satz oder auch einem einzelnen Wort aus dem Untersuchungsmaterial eine Bedeutung zuschreibt und eine spätere Kategorisierung erlaubt (Saldaña, 2016, S. 4). Da es sich bei der Inhaltsanalyse um eine der meistverwendeten Methoden in der bisherigen meso-level NPF-Forschung handelt, konnte sich diese Arbeit an bereits mehrfach verwendeten und erprobten Codebüchern (basierend auf den in Kapitel 3.4.1 vorgestellten Definitionen der NPF-Konzepte) orientieren, um die Diskurse auf die darin enthaltenen Policy-Narrative zu untersuchen (Shanahan et al., 2018, S. 339). Somit wird auch die Vergleichbarkeit mit bestehender NPF-Forschung ermöglicht. Das vollständige Codebuch dieser Arbeit findet sich im Anhang 5. Wie in bisher allen NPF-Studien wurde auch in dieser Masterarbeit manuell codiert, was zwar relativ aufwändig und zeitintensiv, jedoch flexibler ist und sich somit zur Analyse der Bedeutung von Narrativen in verschiedenen Kontexten besser eignet als automatisches, computerbasiertes Codieren (Shanahan et al., 2018, S. 339). Ein Nachteil ist jedoch, dass die Zuordnung so der Subjektivität der codierenden Person unterliegt. Um die Transparenz zu erhöhen und die Nachvollziehbarkeit der Vorgehensweise beim Codieren zu ermöglichen, wurden deshalb im Codebuch jeweils Textbeispiele des Untersuchungsmaterials aufgeführt (vgl. Anhang 5). Für die Analyse wurden in einem ersten Schritt die Struktur der Policy-Narrative untersucht und die darin enthaltenen narrativen Elemente deskriptiv untersucht. Dies erfolgte über die Bearbeitung des Textmaterials mit Farbcodes und der anschliessenden Erfassung in einer Excel-Tabelle. In einem zweiten Analyseschritt wurden dann die Benutzung und die Bedeutung der narrativen Elemente sowie die Inhalte der Policy-Narrative interpretiert und diskutiert.

5 Ergebnisse Fallanalyse

Im nachfolgenden Kapitel werden die Ergebnisse der Fallanalyse vorgestellt. Geleitet von der übergeordneten Forschungsfrage, welche Argumente die Diskurse zur Entstehung der heutigen Kindes- und Erwachsenenschutzbehörden (KESB) im Rahmen der Revision des Vormundschaftsrechts prägten, werden die Policy-Narrative der untersuchten Diskurse vorgestellt. Dabei wird zuerst detailliert auf den politischen Diskurs und im Sinne eines Vergleichs auf den Expertendiskurs und auf den öffentlichen Diskurs eingegangen. In einem letzten Schritt werden die Hauptergebnisse zusammengefasst und die in den verschiedenen Diskursen verwendeten Policy-Narrative miteinander verglichen.

5.1 Die Policy-Narrative der parlamentarischen Debatte

Die Analyse der parlamentarischen Beratungen zur Änderung des Schweizerischen Zivilgesetzbuches in den Bereichen Erwachsenenschutz, Personenrecht und Kindesrecht ergab, dass von den politischen Akteuren verschiedene Policy-Narrative verwendet wurden, welche sich einerseits in Bezug auf ihre Inhalte, andererseits in Bezug auf ihr Struktur unterscheiden lassen. In der Folge werden die Resultate im Detail vorgestellt.

5.1.1 Bewertungstendenzen: unterschiedliche Policy-Präferenzen

Als eine der Grundbedingungen für ein Policy-Narrativ (Shanahan et al., 2013, S. 457), wurde das Untersuchungsmaterial als erstes auf die darin enthaltenen Positionen und Präferenzen in Bezug auf die analysierte Policy – die Anpassung der Behördenorganisation im Rahmen der Revision des Vormundschaftsrechts – untersucht. Zur Vereinfachung wurden die Positionen in pro, contra und neutral eingeteilt. Die Analyse der Wortmeldungen der parlamentarischen Debatten ergab, dass die grosse Mehrheit des Parlaments die neuen Bestimmungen zur Behördenorganisation, das heisst die Vorgabe, dass die Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde eine Fachbehörde sein muss, befürwortet. Nur eine Minderheit der analysierten Wortmeldungen ist klar dagegen. Wenige Wortmeldungen enthielten keine klare Position zur Behördenorganisation und wurden als neutral eingestuft. Dies war der Fall, falls zwar Bedenken zu den möglichen Folgen der Behördenreorganisation geäussert wurden, die Vorgabe einer Fachbehörde jedoch nicht infrage gestellt wurde. Weiter war dies für diejenigen Wortmeldungen der Fall, welche lediglich Erläuterungen zu den wichtigsten Punkten der Vorlage – darunter die neue Behördenorganisation – oder eine Zusammenfassung von bisher Gesagtem enthielten. Diese meist von Mitgliedern der zuständigen parlamentarischen Kommission stammenden Wortmeldungen wurden ebenfalls als neutral eingestuft, sofern sie nicht eine klare Position der Sprecherin oder des Sprechers enthielten (z.B. Freysinger, AB 2008 N 1537-1538).

Angesichts der doch sehr deutlichen Annahme der Totalrevision des Vormundschaftsrechts überraschen diese Ergebnisse nicht. Trotzdem sollte an dieser Stelle erwähnt werden, dass es zwar nur drei Wortmeldungen gab, welche sich klar gegen die neuen Bestimmungen zur Behördenorganisation äusserten, dies jedoch der einzige Punkt war, welcher in der Eintretensdebatte im Nationalrat Gegenstand eines Rückweisungsantrags war (im Ständerat ohne Gegenantrag) (AB 2008 N 1509). Eine Minderheit rund um SVP-Nationalrat Pirmin Schwander beantragte die Rückweisung an den Bundesrat mit dem Auftrag, in der Revision an der damaligen Vormundschaftsbehördenlösung festzuhalten. Der Antrag wurde zwar klar abgelehnt, erhielt aber doch 48 Stimmen.[12] In den Detailberatungen zum neuen Art. 440 zur Behörden-organisation gab es im Nationalrat wiederum einen Minderheitsantrag rund um Schwander, welcher beim Status Quo bleiben und die Behördenorganisation vollkommen den Kantonen überlassen sowie die Vorgabe der Fachbehörde streichen wollte. Auch dieser Antrag wurde mit 120 Stimmen zu 54 Stimmen zwar deutlich abgelehnt, doch wiederum stimmte die ganze SVP-Fraktion dafür.[13]

5.1.2 Das Setting: verschiedene Problemwahrnehmungen

Zu einer Haltung in Bezug auf eine Policy oder ein dazugehöriges Verhalten gehört auch eine Begründung, warum eine bestimmte Position vertreten wird. Diese findet sich häufig im *Setting* und in der darin enthaltenen Beschreibung eines zu lösenden Problems. Im Setting widerspiegeln sich die Problemwahrnehmungen, also was in Bezug auf die Policy als wichtig und als besonders problematisch erachtet wird. Entsprechend dies ein narratives Element, welches in praktisch allen untersuchten Wortmeldungen vorhanden war. In Bezug auf die Behördenorganisation konnten in 22 der 24 untersuchten parlamentarischen Wortmeldungen unterschiedliche Problemwahrnehmungen in Bezug auf die Behördenorganisation festgestellt werden, welche sich grösstenteils – wie zu erwarten – mit den zuvor identifizierten Policy-Präferenzen decken: Als problematisch beschrieben wurde entweder der Status Quo der damaligen Vormundschaftsbehördenlösung oder das Verlassen dieses Zustandes. Die unterschiedlichen Problemwahrnehmungen entsprechen, wie zu erwarten, den zuvor identifizierten Policy-Präferenzen.

Für Befürwortende der neuen Behördenorganisation liegt das Problem im damaligen Zustand des Vormundschaftswesens, welcher untragbar geworden ist. Der Fokus des Settings in diesen

---

[12] Sämtliche Stimmen der anwesenden Mitglieder der SVP-Fraktion. Abstimmungsresultat verfügbar auf URL: https://www.parlament.ch/poly/Abstimmung/48/out/vote_48_1301.pdf (letzter Zugriff: 24.12.2018)

[13] Abstimmungsresultat verfügbar auf URL: https://www.parlament.ch/poly/Abstimmung/48/out/vote_48_1310.pdf (letzter Zugriff: 24.12.2018)

Policy-Narrativen liegt auf den Grundrechten, welche mit den bisherigen Umsetzungsbehörden nicht mehr ausreichend gewährleistet werden können. Das Vormundschaftsrecht im ZGB müsse dringend revidiert werden, da dieses nicht mehr den gesellschaftlichen Werten und damit verbundenen Bedürfnissen gerecht werde. Die nachfolgende Wortmeldung unterstreicht diesen oft genannten Punkt:

> *«Das vor mehr als hundert Jahren verabschiedete Vormundschaftsrecht ist seither im Wesentlichen unverändert geblieben, und allein mit gesundem Menschenverstand kann abgeschätzt werden, dass sich die gesellschaftlichen Rahmenbedingungen seither massiv verändert haben. Es besteht Handlungsbedarf.»* (Schmid-Federer, AB 2008 N 1511)

Es wird betont, dass dringender Handlungsbedarf bestehe, da aufgrund der mangelnden Flexibilität der bisherigen, starren Regelungen und Instrumenten nicht immer die optimalen Massnahmen angeordnet würden und so nicht ausreichend auf die Bedürfnisse der betroffenen Personen eingegangen werden könne, was unter anderem auch das in der Bundesverfassung festgehaltene Verhältnismässigkeitsprinzip verletze (z.B. Amherd, AB 2008 N 1509; Blocher, AB 2007 S 824). Das Vormundschaftswesen sei so einer derjenigen Bereiche, in welchem das Bundesgericht am meisten Verfügungen aufheben müsse, vor allem aufgrund mangelndem rechtlichem Gehör und Verfahrensmängeln (Vischer, AB 2008 N 1513). Die veränderten Rahmenbedingungen und Bedürfnisse, sowie die dafür in der diskutierten Vorlage vorgesehenen Lösungen (massgeschneiderte Massnahmen) sind schliesslich auch der Grund, weshalb die damalige Behördenorganisation als problematisch angesehen wird: «Die immer komplexer werdenden psychosozialen Probleme, die es in beiden Bereichen [Kindes- und Erwachsenenschutz] zu bewältigen gilt, und das Ziel, möglichst Massnahmen nach Mass anzuordnen, stellen an die betroffenen Behörden hohe Anforderungen» (Huber, AB 2008 N 1512). Diesen Anforderungen würden die noch vielerorts aus Laien bestehenden Behörden ohne Fachwissen nicht mehr gerecht: «Es wird nicht mehr möglich sein (…), dass Laienbehörden diese Aufgabe ohne Weiteres werden erfüllen können. Mit dem neuen Recht werden vermehrt dem Einzelfall angepasste Lösungen gefordert» (Schiesser, AB 2007 S 823). In der Folge käme es zu einer Überforderung, welche der guten Umsetzung des neuen Rechts in den Weg lege:

> *«Massgeschneiderte behördliche Massnahmen kommen aber nicht zum Tragen, wenn die verantwortlichen Behörden dies nicht veranlassen oder damit überfordert sind. Das Gesetz ist das eine; gerade in diesen Bereichen ist aber natürlich auch die Fähigkeit der handelnden Personen von grösster Bedeutung. Ich sehe das jetzt auch in anderen Bereichen überall: Wir haben viele Gesetze, die gut gemeint sind, sie werden aber nicht oder nur mangelhaft durchgesetzt. Im Vormundschaftsbereich ist es häufig so, dass Vormünder von der Aufgabe überfordert sind»* (Blocher, AB 2007 S 824).

Die Überforderung und das fehlende Fachwissen seien besonders problematisch, denn Behörden seien in der Folge vermehrt auf externes Wissen angewiesen (Schmid-Federer, AB 2008 N

1511; Schmid-Federer-AB 2008 N 1536), wodurch auch gemäss Bundesrätin Widmer-Schlumpf Folgekosten entstehen können:

> *«Insbesondere die in der deutschen Schweiz verwirklichte Verankerung des Vormundschaftswesens auf Gemeindeebene hat ihren Preis. Oftmals sind es Laienbehörden, die diese Funktion wahrnehmen, z. B. fungiert ein Gemeinderat, also die Exekutive, als Vormundschaftsbehörde. Solche Behörden stehen vor grossen verfahrens- und materiellrechtlichen Problemen, vor allem, wenn sie Abklärungen vornehmen und Entscheide fällen müssen, aber nicht über das geeignete Personal verfügen. Bedenken Sie auch die Folgekosten, zu denen es kommt, wenn überforderte Vormundschaftsbehörden aussenstehende Fachpersonen beiziehen müssen oder für hilfsbedürftige Menschen mangels genügender Fachkompetenzen nicht innert Frist die fachlich richtigen Massnahmen anordnen. (Widmer-Schlumpf, AB 2008 N 1537)*

Für Gegner der neuen Bestimmungen zur Behördenorganisation liegt das Hauptproblem nicht in der damaligen Situation des Vormundschaftswesens, sondern im Verlassen des Status Quos und in der zukünftigen Umsetzung. Der Schwerpunkt ihres Arguments liegt auf dem Föderalismus, bzw. auf der Tatsache, dass der Bundesgesetzgeber durch die Vorgabe einer Fachbehörde in die Kompetenzen der Kantone eingreift, wie es diese Wortmeldung zusammenfasst: «Les articles 440, 441 et 442 [die Bestimmungen zur Behördenorganisation] sont liés. Il s'agit en fait de savoir si l'intervention de la Confédération doit être plus ou moins importante» (Freysinger, AB 2008 N 1537). Als Hauptprobleme werden die Infragestellung der dezentralen Organisation und die Verletzung des Subsidiaritätsprinzips durch den Eingriff des Bundes gesehen, da die Gestaltungsautonomie der Kantone und Gemeinden stark eingeschränkt werde und bestehende, etablierte und funktionierende Strukturen infrage gestellt würden:

> *«(…) auch wenn erklärt wird, die Kantone seien frei, wie sie das regeln wollen, so sind sie in Tat und Wahrheit nicht mehr so frei. Der Bund nimmt hier ganz eindeutig Einfluss auf die Behördenorganisation und damit auf die kantonale Organisationshoheit. (…) Es muss hier klar festgehalten werden, dass aufgrund dieser Vorschrift gewachsene Behördenstrukturen in den Kantonen nicht mehr aufrechterhalten werden können» (Bürgi, AB 2007 S 822).*

Obwohl generell die Stossrichtung der Totalrevision des Vormundschaftsrechts, namentlich die Stärkung der Selbstbestimmung und der Solidarität in der Familie, begrüsst wird und die Notwendigkeit der Gesetzesrevision an sich nicht umstritten ist, werden die neuen Bestimmungen zur Behördenorganisation als Ursache zukünftiger Probleme gesehen:

> *«Aux articles 440 et 441, nous sommes au coeur du dispositif qui modifie radicalement un état de fait. Cet état de fait, c'est que c'est une chose de moderniser le droit fédéral de la tutelle en édictant des règles de droit civil, des principes de procédure, voire certaines règles de procédure; c'en est totalement une autre d'utiliser cette occasion pour envahir le domaine de compétence qui est réservé aux cantons et qui le reste en dépit de tous les chantiers actuels où le droit fédéral codifie et unifie même la procédure civile et pénale. (…) Cette centralisation forcée, cette intrusion dans l'organisation et dans l'autonomie cantonales en matière d'organisation judiciaire aura également un coût» (Nidegger, AB 2008 N 1536).*

Das «Zerschlagen bisheriger Strukturen» (Schwander, AB 2008 N 1510) werde für die Kantone und die Gemeinden einen grossen Verwaltungsaufwand bedeuten und es sei mit massiven

Kostenfolgen zu rechnen. Weiter wird gewarnt, dass die Revision im Allgemeinen zu hohen Erwartungen führen werde, welche sich im Vollzug gar nicht erfüllen lassen würden. Die nachfolgende Wortmeldung beschreibt diese Punkte:

> *«Es geht erstens um die Kostensteigerungen durch mehr Betreuungsstellen, es geht zweitens um die zu hohe Regelungsdichte und den damit verbundenen erhöhten Verwaltungsaufwand, und es geht drittens um die geringe Gestaltungsautonomie für die Kantone. (...) Die Revision weckt in der Bevölkerung zu hohe Erwartungen, die sich unseres Erachtens im Vollzug nicht oder nur teilweise erfüllen lassen»* (Schwander, AB 2008 N 1510-1511).

5.1.3 Problemlösung: die Moral der Geschichte

Je nach Policy-Präferenz und Problemwahrnehmung wurden in den Policy-Narrativen unterschiedliche Wege präsentiert, um die beschriebenen Probleme zu lösen. Diese Problemlösung wird in der «Moral der Geschichte» beschrieben, welche entsprechend auch in fast allen Wortmeldungen beschrieben wurde.

Diejenigen Wortmeldungen, welche den Fokus ihrer Argumentation auf die Grundrechte legen, unterstützen die Anpassung der Bestimmungen zur Behördenorganisation und offensichtlich stellt diese für sie auch die Lösung für das beschriebene Problem dar: So betonen die Vertretenden dieser Argumentationslinie, dass nur durch professionalisierte Behörden zukünftig eine zufriedenstellende Qualität der Umsetzung des neuen Kindes- und Erwachsenenschutzrechts gewährleistet werden kann:

> *«Wir wissen es: Ein Gesetz ist immer nur so gut, wie die Behörden und Personen sind, die es vollziehen. Wie in vielen anderen Bereichen des öffentlichen Lebens ist deshalb die Qualitätssicherung auch im Erwachsenenschutzrecht von grosser Bedeutung. Die feinere Ausgestaltung der behördlichen Massnahmen und die zunehmend komplexen psychosozialen Probleme verlangen zwingend nach etwas mehr Professionalität.»* (Widmer-Schlumpf, AB 2008 N 1514)

Die Abhängigkeit der Revisionsanliegen als Ganzes – bessere rechtliche Rahmenbedingungen für betroffenen Personen – von der Reorganisation der Vormundschaftsbehörden wird in der Vermittlung der «Moral der Geschichte» besonders hervorgehoben: Die Behördenorganisation wird als *«politisches Kernstück»* (Blocher, AB 2007 S 824; Vischer, AB 2008 N 137), *«Herzstück der Vorlage»* (Schmid Federer, AB 2008 N 1511), *«Teil des Paradigmenwechsels»* (Vischer, AB 2008 N 1537) des Gesetzes bezeichnet, die Professionalisierung sei eine der «*Hauptintentionen»* (Vischer, AB 2008 N 1537) und die mangelnde Professionalität überhaupt einer der Hauptgründe für die Revision (Schmid-Federer, AB 2008 N 1536).

Für die gegnerische Seite, sprich diejenigen, welche mit der Autonomie der Kantone argumentieren, besteht die Problemlösung im Festhalten am Status Quo, denn «die vorgeschriebene Fachbehörde bietet längst keine Garantie für höhere Qualität und bessere Entscheide» (Schwander, AB 2008 N 1536). Nur durch die Beibehaltung der bisherigen Behördenlösung und den

Einbezug der Gemeinden wird eine örtliche Nähe und Verbundenheit garantiert, welche Einzelfalllösungen begünstigen und für eine zufriedenstellende Qualität wichtig sind (Schwander, AB 2008 N 1510; Schwander, AB 2008 N 1536). Noch häufiger genannt wird jedoch das Argument, dass so massive Kosten und organisatorische Probleme verhindert werden können:

> *«Die höchstmögliche Nutzung bestehender Strukturen in einzelnen Kantonen und die Minimierung organisatorischer Probleme müssen das oberste Ziel sein. (…) Die heutigen Vormundschaftsbehörden in den einzelnen Kantonen müssen aus Kostengründen bestehen bleiben. Eine einheitliche Lösung mit einer interdisziplinär zusammengesetzten Fachbehörde ist nicht zwingend notwendig.»* (Schwander, AB 2008 N 1510)

5.1.4 Figurenkonfiguration: Problemverursacher, -löser und -betroffenen

In einem Policy-Narrativ muss als weitere strukturelle «Bedingung» mindestens eine Figur enthalten sein, welche in Bezug auf die Policy eine bestimmte Rolle einnimmt, sei dies in Bezug auf das Problem oder die Problemlösung (Shanahan et al., 2013, S. 457). Während der Analyse wurden mithilfe einer induktiven Vorgehensweise verschiedene Akteure als handelnde Figuren identifiziert, welche in den Policy-Narrativen zum untersuchten Fall vorkamen. Diese Akteure sind in Tabelle 3 unten aufgeführt. Unabhängig der «Rollenverteilung», sprich welche Rollen in Bezug auf die Policy diese Figuren in den Policy-Narrativen einnahmen (Problemverursachende, Problembetroffene oder Problemlösende), wurde das Vorkommen bestimmter Rollen untersucht. Die Analyse ergab, dass in den Policy-Narrativen der parlamentarischen Debatte insgesamt mehr Opferfiguren als Schurken- und Heldenfiguren verwendet wurden. Im Anschluss wurde untersucht, welche Rolle die identifizierten Figuren in Bezug auf die Policy einnahmen (Problemverursachende, Problembetroffene oder Problemlösende) und für welche Argumente diese verwendet wurden. Hierbei liess sich erneut ein Zusammenhang zwischen der Problemwahrnehmung bzw. der Policy-Präferenz und einer bestimmten Figurenkonfiguration feststellen.

Im befürwortenden Diskurs lag ein starker Fokus auf der Opferrolle. Diese war fast ausnahmslos von den betroffenen hilfsbedürftigen Personen und deren Angehörigen «besetzt», welche unter den gravierenden Mängeln aufweisenden Rechtssituation leiden, wie die nachfolgende Wortmeldung illustriert: «Das aktuelle Recht basiert (…) auf einem starren Konzept. Darin wurden und werden die schutzbedürftigen Erwachsenen eingezwängt, dies unabhängig von den individuellen Bedürfnissen» (Thanei, AB 2008 N 1511). Weiter war es interessant festzustellen, dass die Behörden und Mandatstragenden zwar oft als Problemverursacher porträtiert wurden, was der Rolle des *Villain* entsprechen würde, jedoch betont wird, dass diese den Schaden nicht bewusst bzw. gewollt verursachen. Dies entspricht einem sogenannten *inadvertent harm* (Stone, 2002, zitiert nach Gray & Jones, 2016, S. 206).

Tabelle 3: Übersicht Figuren der Policy-Narrative

Figur/Akteur	Beschreibung
Betroffene Personen	Hilfsbedürftige Personen, welche von vormundschaftlichen Massnahmen betroffen sind
Angehörige	Familie/Personen aus dem nahen Umfeld von Betroffenen
Behörden und ihre Mitglieder	Behörden, welche vormundschaftliche Entscheide treffen und Massnahmen anordnen
Aufsichtsbehörden und Gerichte	Behörden und juristische Instanzen, welche für die Aufsicht der Vormundschaftsbehörden und die Überprüfung deren Entscheide zuständig sind
Mandatstragende	Personen, welche mit der Ausübung eines vormundschaftlichen Mandates beauftragt sind
Kantone und Gemeinden	Substaatliche Instanzen, die für die Organisation und Ausführung des Vormundschaftswesen zuständig sind
«Politik»	Beschreibt politische Akteure auf nationaler Ebene (als Gegenstück zu substaatlichen Instanzen), d.h. Bundesversammlung (eidg. Räte), Regierung (Bundesrat) oder aber auch politische Gegner/Gleichgesinnte
Experten/Fachleute	Personen aus Praxis und Wissenschaft, Verwaltung, Justiz oder privaten Organisationen, welche sich mit dem Vormundschaftswesen beschäftigen (sich z.B. auch im Vernehmlassungsverfahren äusserten)
Gesellschaft	die Gesellschaft als Ganzes

Quelle: eigene Darstellung

Ein *inadvertent harm* ist «the product of well-intentioned (or at least not malevolent) actions mistakably causing harm» (Gray & Jones, 2016, S. 206). So werden zum Beispiel die Überforderung und die Überlastung der Behörden hervorgehoben, wie bereits oben beschrieben. Den Behörden könnte manchmal sogar auch die Opferrolle zugeschrieben werden, denn es wird auffallend oft betont, dass auch die Behörden unter dem Status Quo «leiden» und eine Veränderung auch aus der Praxis dringend gewünscht wird (z.B. Schmid-Federer, AB 2008 N 1511). Auch vom zuständigen Bundesrat wird diese Tatsache betont: «Leute, die damit zu tun haben, sagen immer wieder: Wir haben hier eine zu starre Regelung, die wir einhalten müssen, wir haben zu wenig Flexibilität» (Blocher, AB 2007 S 824).

In der Schurkenrolle waren diejenigen, welche die Bestimmung zur Behördenorganisation infrage stellen, sprich die politische Gegenseite, wie das nachfolgende Zitat illustriert: «Kollege Schwander will die Behördenreform nicht zulassen und damit eigentlich das Herzstück der ganzen Vorlage herausreissen» (Schmid-Federer, AB 2008 N 1511). Durch den Antrag der Minderheit, die Vorgaben zur Behördenorganisation zu streichen und die Organisation wie gehabt dem kantonalen Recht zu überlassen, würde *de facto* das geltende Recht beibehalten und

so ein nicht mehr befriedigender Zustand festgeschrieben (Widmer-Schlumpf, AB 2008 N 1537). In der Heldenrolle war schliesslich vor allem der Bundesgesetzgeber bzw. die Befürwortenden der Revision selbst – der Entwurf sei sehr gelungen und indem man der Vorlage zustimme, könne das «Problem» schlussendlich gelöst werden. Zudem sei die Vorlage durch den Bundesrat und die Verwaltung sehr gut vorbereitet worden (Schiesser, AB 2007 S 822). Als *Hero* wird auch der Staat im Sinne der Bundesebene bezeichnet, der mehr Verantwortung übernimmt. Begrüsst wird namentlich:

> *«l'extension de la responsabilité de l'Etat à l'ensemble du domaine du droit de la protection de l'enfant et de l'adulte, ce qui garantira une meilleure réparation des dommages qui sont, hélas, inévitables mais souvent très douloureux dans ce domaine-là»* (Bonhôte, AB 2007 S 822).

Auch im Diskurs der Gegner der neuen Behördenorganisation ist die Opferrolle dominant, jedoch sind es in ihren Policy-Narrativen insbesondere die Kantone und Gemeinden, welche diese einnehmen. So werden, wie bereits in der Beschreibung des Settings gesehen, vor allem die neuen Lasten, sprich der erhöhte Verwaltungsaufwand, die zunehmende Bürokratie und die massiven Kosten, hervorgehoben, welche mit der neuen Behördenorganisation auf die Kantone zukommen werden. Kritische Stimmen betonen, dass diese angesichts weiterer rechtlicher Entwicklungen auch von den Vorgaben überfordert sein könnten, und man müsse «den Kantonen im Hinblick auf die Inkraftsetzung genügend Zeit geben, damit sie das verkraften können» (Bürgi, AB 2007 S 822). In einer deutlichen Schurkenrolle ist der Bundesgesetzgeber, welcher sich in die Autonomie der Kantone «einmischt», eine Zentralisierung erzwingt und den Kantonen und Gemeinden gegenüber so einerseits grosses Misstrauen zeigt, andererseits aber auch Probleme verursacht (vgl. oben: Verwaltungsaufwand, Kosten (Schwander, AB 2008 1510-1511; Nidegger, AB 2008 N 1536). In der Rolle des Hero sind entsprechend diejenigen, welche diese «centralisation forcée, perte d'autonomie communale et explosion des coûts» (Nidegger, AB 2008 N 1536) verhindern wollen, sprich die Fraktion der SVP, welche die Rückweisungs- und Änderungsanträge unterstützen.

5.1.5 Plot: Beschreibung von Problemzusammenhängen

Im *Plot* eines Policy-Narrativs werden schlussendlich die Figuren, das Setting und die Moral der Geschichte miteinander in Verbindung gebracht. Diese Zusammenhänge wurden in einem weiteren Analyseschritt untersucht, wobei versucht wurde, diese in die *Story Types* von Stone (2002) einzuteilen. In den analysierten Diskursen konnten alle drei der wichtigsten Arten von Plots bzw. Story Types erkannt werden (vgl. Kapitel 3.3.1): Die *Story of decline*, die *Story of control* und die *Change-Is-Only-An-Illusion-Story*, wobei sich auch hier bestimmte Muster abzeichnen, welche sich in gewisser Hinsicht auch auf die Natur einer parlamentarischen Debatte zurückführen lassen. So wurde eine *Story of Control* deutlich am häufigsten und vor allem von

den Befürwortenden der neuen Behördenorganisation benutzt, da diese eine der Problemlösungen betrifft, durch welche der untragbar gewordene Zustand des Vormundschaftswesens verbessert werden kann:

> *«Die Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde wird professionalisiert. Die psychosozialen Probleme werden immer komplexer. Deshalb kommen wir nicht umhin, mit mehr Professionalität und Fachwissen zu arbeiten. Die Kantone sollen interdisziplinäre Fachbehörden schaffen, welche den immer höheren Anforderungen gerecht werden»* (Amherd, AB 2008 N 1510).

Die *Story of decline* – eine Beschreibung, wie sich eine Situation aufgrund der Lösung der politischen Gegenseite verschlechtert – kommt wie es zu erwarten war, vor allem in den Policy-Narrativen gegen die neuen Bestimmungen zur Behördenorganisation vor. Wie bereits beschrieben, geht es in diesen Stories vor allem um den Autonomieverlust und die Kostenproblematik, welche mit der neuen Behördenorganisation einhergehen (z.B. Schwander, AB 2008 1510-1511).

Die *Change-Is-Only-An-Illusion-Story* wurde von beiden Seiten benutzt, um ihre Positionen zu stärken, indem sie die Argumente der jeweiligen Gegenseite zu entkräften versuchen. Entsprechend wurde auch dieser Typ oft benutzt. In den Policy-Narrativen, welche gegen eine Anpassung der Behördenorganisation argumentieren, wird in der *Change-is-only-an-illusion-Story* die Notwendigkeit einer Fachbehörde angezweifelt, wie die nachfolgende Wortmeldung erkennen lässt:

> *«Die vorgeschriebene Fachbehörde bietet längst keine Garantie für höhere Qualität und bessere Entscheide. Erst örtliche Nähe und Verbundenheit ermöglichen massgeschneiderte Einzelfalllösungen. Wir sind der Ansicht, dass allgemein zu grosse Erwartungen in Fachbehörden gesetzt werden. Das gilt insbesondere dann, wenn eine solche Behörde weit weg vom Ort des Geschehens ist.»* (Schwander, AB 2008 N 1536)

Im befürwortenden Policy-Narrativ äussert sich dieser Story Type darin, dass viele auf das Argument der Gegner eingehen, indem sie sich auf aktuelle Entwicklungen und die Resultate der Vernehmlassung berufen. Viele Kantone seien bereits dabei, im Bereich der Behördenorganisation ähnliche Bestrebungen wie diejenigen der Revision umzusetzen (z.B. Schiesser, AB 2007 S 822-823; Wicki, AB 2007 S 823; Blocher, AB 2007 S 824; Wyss, AB 2008 N 1512; Widmer-Schlumpf, AB 2008 N 1537). So hätten die Kantone in der Vernehmlassung zwar Bedenken geäussert, hätten den vorliegenden Entwurf mit den entsprechenden Änderungen, namentlich dem Verzicht auf die Vorgabe eines Fachgerichts, aber positiv aufgenommen und die Notwendigkeit der Anpassungen anerkannt (z.B. Schmid-Federer, AB 2008 N 151; Wyss, AB 2008 N 1512). Weiter sei es zwar wahrscheinlich, dass gewisse Reorganisationen stattfinden würden (z.B. Widmer-Schlumpf, AB 2008 N 1537), die Organisationshoheit der Kantone

bleibe jedoch grösstenteils erhalten und bestehende Strukturen müssen nicht zwingend «zerschlagen» werden (Blocher, AB 2008 S 840; Huber, AB 2008 N 1512; Fluri, AB 2008 N 1537):

> *«Es steht den Kantonen frei, eine Verwaltungsbehörde oder ein Gericht als Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde einzusetzen. Wichtig ist, dass die Mitglieder der Behörde nach dem Sachverstand, den sie für ihre Aufgabe mitbringen müssen, ausgewählt werden. (...) Sachverstand kann indessen auch durch Weiterbildung und Praxis erworben werden. (...) Ob die Behörde auf Gemeindeebene – das interessiert ja die Kantone –, auf Bezirks-, Kreis- oder Regionsebene organisiert wird, das bestimmen die Kantone selbst. (...) Das Einzige, was hier verlangt wird, ist die Fachbezogenheit, das heisst die Wahl der Mitglieder spezifisch für diese Aufgabe»* (Blocher, AB 2008 S 840)

5.2 Policy-Narrative im Expertendiskurs

Als Vergleich zum politischen Diskurs wurde der Diskurs von Experten im Vorfeld und parallel zu den parlamentarischen Beratungen analysiert. Genauer wurde untersucht, ob und wie das Thema Behördenorganisation behandelt wurde und sich Policy-Narrative hierzu identifizieren lassen.

5.2.1 Bewertungstendenzen und Problemwahrnehmungen

Wie bereits in Kapitel 4.1 erläutert, wurden Expertenbeiträge aus der ZVW analysiert, welche sich zwar nicht alle direkt auf die Revision des ZGBs beziehen, aber alle die Behörden im Kindes- und Erwachsenenschutz in einer gewissen Weise ansprechen. Fünf der ausgewählten Beiträge behandeln die Revision des Vormundschaftsrechts im Allgemeinen (Reusser, 2003; Geiser, 2003; Meier, 2003; Affolter, 2003; VBK, 2004), fünf weitere betreffen explizit die darin vorgesehenen Vorgaben zur Behördenorganisation (Wuarin, 2003; Galli-Widmer, 2003; Häfeli & Voll, 2007; VBK 2008a, 2008b). Die restlichen sechs Abhandlungen betreffen unabhängig der Revision die Zuständigkeiten, Verantwortlichkeiten und Verantwortungen der Behörden und Mandatstragenden im Bereich des Kindes- und Erwachsenenschutzes (Murbach, 2005, 2006; Mörsberger, 2006; Affolter, 2006; Meier, 2007) sowie die Aufsicht (Hegnauer, 2003).

Die Analyse dieser Beiträge lässt erkennen, dass obwohl die Behördenorganisation bzw. die Behörden aus unterschiedlichen Gründen thematisiert wurden, die Bewertungstendenzen jedoch relativ einheitlich waren und eigentlich – obwohl nicht immer explizit angesprochen – eine Professionalisierung der Vormundschaftsbehörden ausnahmslos befürwortet wird. Das nachfolgende Zitat unterstreicht diese Tatsache:

> *«Alle Autorinnen und Autoren, die sich seit 1970 zur Organisation und Zusammensetzung der Vormundschaftsbehörden geäussert haben, beurteilen die Lösung einer kommunalen Milizbehörde äusserst kritisch, postulieren durchwegs jedenfalls eine Regionalisierung und gleichzeitig gezielte Aus- und Weiterbildungsmöglichkeiten für Behördenmitglieder und eine bessere, teils gar bundesrechtliche Aufsicht. Eine nicht geeignete Behörde verhindert die optimale Verwirklichung des materiellen Bundesrechts. Eine Überprüfung der Behördenstrukturen ist unumgänglich geworden»* (VBK, 2008b, S. 102).

Die geplanten Vorgaben zur Behördenorganisation durch den Bundesgesetzgeber werden entsprechend positiv aufgenommen und als notwendig erachtet, wie später noch ausgeführt werden wird. Bei der Analyse des Expertendiskurses war auffallend, dass dem Setting eine wichtige Bedeutung zukommt. Es wird jeweils im Detail auf die aktuellen Rahmenbedingungen und die daraus resultierenden Problemen eingegangen, insbesondere aus einer rechtlichen Perspektive. Obwohl dies natürlich auch der Tatsache geschuldet ist, dass es sich um Beiträge einer juristischen Fachzeitschrift mit spezifischen Adressaten handelt, ist es interessant, dass die Probleme einerseits sachlich präsentiert werden, jedoch andererseits trotzdem mit Beispielen und Erfahrungsberichten untermauert werden (z.B. Murbach, 2006; Galli-Widmer, 2003) und fast in allen Beiträgen auf die Dringlichkeit der Thematik hingewiesen wird (z.B. Reusser, 2003, S. 179).

Die analysierten Expertenbeiträge in der ZVW sprechen allesamt den grossen Reformbedarf im Bereich des Kindes- und Erwachsenschutzes an und thematisieren verschiedene materielle und prozedurale Rechtslücken und Mängel in der Umsetzung des Vormundschaftsrechts, wovon sich einige auch auf die strukturelle und organisatorische Ausgestaltung beziehen. Eine der meistgenannten Problematiken ist, analog zum mehrheitlich benutzten Argument im politischen Diskurs, dass die bislang für die Umsetzung zuständigen Akteure vermehrt an ihre Grenzen stossen und diese Entwicklung durch die in der Revision vorgesehenen Veränderungen noch verstärkt wird (vgl. unten; Geiser, 2003; Meier, 2003; Affolter, 2003; VBK, 2004; Häfeli & Voll, 2007). Obwohl die Kritiken meistens sehr sachlich (aber doch bestimmt) angebracht werden, werden die politischen Laienbehörden in der Abhandlung zur Totalrevision des Vormundschaftsrechts von Affolter (2003) besonders harsch kritisiert. Der Autor weist auf die Hauptmängel der damaligen Umsetzung hin, welche oftmals den politischen Laienbehörden mit fehlender Fachkompetenz geschuldet seien. Die komplexen Abklärungen im Entscheidfindungsprozess stelle Laienbehörden, denen Fachwissen und Erfahrung fehlt, vor grosse «verfahrens- wie materiellrechtliche Probleme» (Affolter, 2003, S. 395). So werde

> *«anstatt dem Prinzip "Zügel in die Hand" zu folgen, (...) vielerorts der Maxime "Weg vom Tisch" gehuldigt, ein Sozialdienst oder andere, nicht der Vormundschaftsbehörde zuzurechnende Stellen mit der weiteren Abklärung betraut und zugewartet, bis ein Bericht eingeht. Dieses Vorgehen führt zu einer problematischen Verwischung der Verantwortlichkeiten und Zuständigkeiten und vernebelt die behördlichen Funktionen»* (Affolter, 2003, S. 395).

Zudem gäbe es – unter anderem aufgrund kantonaler Unterschiede – auch unterschiedliche und unübersichtliche Verfahrensvorschriften, und aus diesem Grund spielen «Intuition und Zufall» eine wichtigere Rolle als rechtsstaatliche Prinzipien (Affolter, 2003, S. 396). Auch im Verhältnis zwischen Behörde und Mandatsträger gäbe es einige Mängel – namentlich die ungenügende Abklärung der Eignung der letzteren sowie die unzureichenden Aufträge, welche aufgrund sehr

generell gehaltener Abklärungen erteilt würden (Affolter, 2003, S. 396-397). Solche automatisierten Vorgänge würden sodann «den Nährboden erfolgloser vormundschaftlicher Betreuungsarbeit und überforderter Mandatsträger/innen» bilden (Affolter, 2003, S. 398).

Die von Affolter (2003) genannten Probleme werden in vielen der untersuchten Abhandlungen genannt. Kritisiert wird auch vor allem die Unübersichtlichkeit des damaligen Rechtszustandes. Aufgrund verschiedenartiger Behördenarrangements in den Kantonen und Gemeinden gäbe es erhebliche Unterschiede zwischen den Kantonen: «Wie die alljährliche Statistik der Konferenz der kantonalen Vormundschaftsbehörden vermuten lässt, werden sowohl die Zahl wie die Art der Mandate durch die Organisation der Behörden und der übrigen Organe in nicht unwesentlicher Hinsicht beeinflusst» (Häfeli & Voll, 2007, S. 52). Auch sei die uneinheitliche Regelung der Aufsicht im Vormundschaftsbereich, welche mangelhaft sei und teilweise gänzlich fehle, Grund für viele «vormundschaftliche Missgriffe» (der Autor nennt das Beispiel der «Kinder der Landstrasse», fürsorgerische Zwangsmassnahmen gegen Fahrende, vgl. Kapitel 2.2) und so eine der wichtigsten Aufgaben der Totalrevision (Hegnauer, 2003, S. 364). Unklare Zuständigkeiten und Verfahren seien auch angesichts rechtsstaatlicher Garantien und Anforderungen der EMRK problematisch (Geiser, 2003, S. 234; Wuarin, 2003). Zudem wird in weiteren Abhandlungen die grosse moralische Verantwortung der Vormundschaftsbehörden angesprochen und die komplexen Beziehungen zwischen Behörden, Mandatstragenden und Betroffenen beschrieben, in welchen teilweise auch unklare Verantwortlichkeiten herrschen würden (Murbach, 2005, 2006; Affolter, 2006; VBK, 2008a). Die gesellschaftlichen Entwicklungen hätten zudem zu hohen Erwartungshaltungen gegenüber den Behörden geführt und es werde das Bild vermittelt, «dass der Staat bzw. die Behörde sich schon kümmern wird» (Mörsberger, 2006, S. 220). In der Folge käme es immer häufiger zu Schuldzuweisungen und Drohgebärden, welche dazu führen würden, dass aus Angst vor Fehlern vermehrt Strategien der Risiko- und Verantwortungsabwälzung angewendet und nicht die optimale Massnahme angeordnet würde (Mörsberger, 2006, S. 223; Murbach, 2005).

5.2.2 Problemlösungen: die Moral der Geschichte

Obwohl die von Seiten der Experten angesprochenen Probleme variieren, ergab die Analyse, dass sich die Experten in der «Moral der Geschichte» weithin einig sind: Für eine gute, rechtsstaatlich einwandfreie Umsetzung des Kindes- und Erwachsenenschutzrechts seien die Behördenorganisation und deren fachlichen und methodischen Kompetenzen von zentraler Bedeutung. Die in der Revision des ZGBs vorgesehene Konzentration der Aufgaben auf eine Fachbehörde würde nicht nur das zur Ausübung der vielschichten Aufgaben benötigte Fachwissen gewährleisten, sondern auch zu einer Klärung der Zuständigkeiten führen. Während die

Fachbehörde gemäss Experten die Lösung für viele Probleme sei, sei die Schaffung einer professionalisierten Umsetzungsbehörde auch gerade wegen der Totalrevision des Vormundschaftsrechts zwingend notwendig. Durch materielle Veränderungen wie bspw. die feinere Ausgestaltung der fürsorgerischen Massnahmen, erhöhe sie die bereits sehr hohen Anforderung an die Fachkompetenzen zusätzlich und verändere das Funktionsprofil der Vormundschaftsbehörden (Geiser, 2003; S. 234; Häfeli & Voll, 2007, S. 63; VBK; 2004, 2008a). Würde auf eine Fachbehörde verzichtet, wäre nicht nur die erfolgreiche Umsetzung aufs Spiel gesetzt, es würden auch problematische Abhängigkeitsverhältnisse zu professionellen sozialen Diensten entstehen (Häfeli & Voll, 2007, S. 63; VBK, 2008a, S. 75-76).

Viele Experten hätten jedoch die Lösung des ersten Vorentwurfes bevorzugt, nämlich die Ausgestaltung der neuen Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde als interdisziplinär zusammengesetztes Fachgericht (Affolter, 2003; Geiser, 2003; Wuarin, 2003). Durch die Schaffung einer gerichtlichen Behörde hätten die grundrechtlichen Garantien der EMRK besser gewährleistet werden können, was angesichts der Tragweite der Entscheide im Vormundschaftswesen angemessen gewesen wäre:

> *«il apparaît fondé que les garanties induites par l'art. 6 ch. 1 CEDH trouvent un écho en la matière, vu la gravité des atteintes à la liberté personnelle que peuvent induire les décisions susceptibles d'être rendue par l'autorité de protection de l'enfant et de l'adulte»* (Wuarin, 2003, S. 381)

Im Expertendiskurs argumentiert nur Galli-Widmer (2003) gegen eine gerichtliche Behörde, sie bevorzugt eine Verwaltungsbehörde:

> *«Sie [Verwaltungsbehörden] tragen dem Bedürfnis nach örtlicher Verbundenheit, sachlicher Konsenssuche und Stärkung des Selbstwertgefühls von Hilfsbedürftigen besser Rechnung als die Struktur eines Gerichts, das seine Arbeit in erster Linie auf die Rechtsfindung fokussiert»* (Galli-Widmer, 2003, S. 387).

Man erkennt jedoch, dass anders als im politischen Diskurs, nicht mit staatspolitischen Bedenken bzw. den unterschiedlichen Traditionen der Kantone argumentiert wird. Das im politischen Diskurs verwendete Föderalismus-Argument lässt sich jedoch trotzdem auch im Expertendiskurs beobachten, jedoch mit umgekehrten Vorzeichen und Figurenkonfigurationen. Diese sollen nun nachfolgend beschrieben werden.

5.2.3 Figurenkonfiguration

In der Analyse konnte festgestellt werden, dass im Expertendiskurs weitgehend die gleichen Figuren benutzt wurden, wie diejenigen, welche in der Analyse des politischen Diskurses identifiziert werden konnten (vgl. Tabelle 3 in Kapitel 5.1.4). In der Figurenkonfiguration und Rollenverteilung gab es jedoch sowohl Ähnlichkeiten als auch Unterschiede.

Auch im Expertendiskurs waren die betroffenen hilfsbedürftigen Personen in der Rolle als *Victim* dominant und auch in den ausgewählten Abhandlungen omnipräsent. Deutlich häufiger als im politischen Diskurs wurde in den Expertenbeiträgen die Rolle des *Hero* verwendet. In dieser sind jene Akteure zu finden, welche zur Problemlösung beitragen, namentlich der Bund und die Experten und Praktiker selber, welche mit dem Bund zusammenarbeiten und so ein revidiertes Gesetz schaffen, «das die Würde der betroffenen Personen wahrt und den Bedürfnissen der Praxis entspricht» (Reusser, 2003, S. 181). Der Bund ist also, anders als im «Föderalismus-Argument» der politischen Gegner der Behördenreorganisation, wie es oben beschrieben wurde, in der Rolle des Problemlösers, indem er ordnend eingreift:

> *«Compte tenu des lacunes présentées par l'organisation tutélaire dans de nombreux cantons, une intervention fédérale (entraînant une régionalisation, une judiciarisation et une professionalisation des autorités de tutelle) était jugée largement nécessaire et admissible d'un point de vue constitutionnel.»* (Meier, 2003, S. 223)

> *«Wohl liesse das Bundesrecht den Kantonen genügend Spielraum, um wenigstens die Behördenorganisation den Anforderungen an eine professionelle Betreuung anzupassen. (...) Die Kantone scheinen aber aus eigener Kraft politisch nicht in der Lage zu sein, die Zuständigkeiten sinnvoll zu regeln. Der Bund muss - wie auch schon in anderen Bereichen - ordnend eingreifen.»* (Geiser, 2003, S. 228-234)

Trotzdem wird der Bund auch negativ porträtiert, namentlich aufgrund des langen Zuwartens vor diesem Eingriff in die Organisationshoheit der Kantone, da dieser Eingriff von Fachkreisen schon lange gefordert worden sei (Häfeli & Voll, 2007, S. 52). Die neuen Bestimmungen zur Behördenorganisation seien zudem eher «zaghafte Versuche des Bundesgesetzgebers, dieser Entwicklung [mehr Professionalität im Kindes- und Erwachsenenschutz] zum Durchbruch zu verhelfen» (Häfeli & Voll, 2007, S. 52). Kritisiert wird auch der Entscheid, auf eine gerichtliche Instanz zu verzichten, was für den Bund die Möglichkeit hätte sein können, Versäumnisse der Vergangenheit zu berichtigen:

> *«Il est en effet manifeste que le législateur a placé la charrue avant les boeufs en confiant des compétences élargies aux autorités de tutelle (...) sans exiger en même temps que celles-ci présentent un standard minimum de compétences professionnelles et d'impartialité. (...) L'occassion était belle de "rattraper la charrue" grâce à la révision en cours du droit de tutelle»* (Meier, 2007, S. 128).

Die *Villains* in den Expertendiskursen sind jedoch auch die die politischen Laienbehörden, welche nicht geeignet seien, die Entscheide von grosser Tragweite zu treffen und dabei oftmals auf Basis sachfremder Kriterien entscheiden. Die nachfolgende Äusserung des VBKs illustriert dieses Muster.

«*Es ist mit der Verfassung nur schwer vereinbar, einen für politische Fragen und damit für strategische Aufgaben gewählten Gemeinderat Entscheide fällen zu lassen, die in das Grundrecht der persönlichen Freiheit eingreifen wie beispielsweise die fürsorgerische Freiheitsentziehung gegenüber Minderjährigen oder die Freigabe eines Kindes zur Adoption ohne Zustimmung der Eltern. Es liegt nicht nur theoretisch nahe, dass sich Gemeinderäte bei solchen Entscheiden eher an finanzpolitischen Parametern orientieren als an Fragen des individuellen Wohls; die Praxis bestätigt diese Gefahr, wenn die Vormundschaftsbehörde aus dem Gemeinderat besteht oder mit der Sozialhilfekommission zusammengelegt ist*.» (VBK, 2008b, S. 110)

Schlussendlich wurden auch im Expertendiskurs die Figuren mit den jeweiligen Problemen und Problemlösungen verknüpft. Nachfolgend soll deshalb der Plot beschrieben werden.

5.2.4 Plot: Problemzusammenhänge aus Expertensicht

Als Plot kommt im Expertendiskurs am häufigsten die *Story of control* zur Anwendung. Wie die vorherigen Unterkapitel zeigen, beschreiben viele analysierten Beiträge zwar die schlechte Funktionsweise des damaligen Vormundschaftswesens, jedoch enthalten fast alle Beiträge auch eine Moral der Geschichte, sprich eine Problemlösung, sowie eine Heldenfigur, welche zu dieser beitragen soll und muss.

«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 (...) Lehre und Praxis sind sich jedoch weitgehend einig, dass die Totalrevision des Vormundschaftsrechts zu mehr Professionalität im Kindes- und Erwachsenenschutz führen muss. Art. 440-441 E ZGB sind zaghafte Versuche des Bundesgesetzgebers, dieser Entwicklung zum Durchbruch zu verhelfen» (Häfeli & Voll, 2007, S. 52).

Der oben aufgeführte Auszug illustriert einen typischen Plot, wie er im Expertendiskurs vorkam: Es wird ein Problem genannt (die uneinheitliche Anwendung des Bundesrechts, welche von Behörden und Mandatsträgern abhängig ist), durch wen (den Bundesgesetzgeber) und wie dieses gelöst werden kann (durch eine bundesrechtliche Vorgabe von mehr Professionalität).

5.3 Ergebnisse Medienanalyse

Nachfolgend werden die Ergebnisse der durchgeführten Medienanalyse vorgestellt. Zuerst soll ein genereller Überblick über die Berichterstattung zu den Vormundschaftsbehörden verschafft werden, bevor genauer auf die identifizierten Policy-Narrative in Bezug auf die Revision des ZGB im öffentlichen Diskurs eingegangen wird.

5.3.1 Überblick öffentlicher Diskurs

Eine erste Volltextsuche wurde durchgeführt um abzubilden, in welchem Kontext während der Genese der neuen Behördenstruktur über die Vormundschaftsbehörden berichtet wurde. Die Dokumente wurden hierfür überflogen, um sie danach grob in Themenbereiche einzuteilen.

Dominierend in der medialen Berichterstattung zum Thema Vormundschaftsbehörden waren Artikel zu Lokalpolitik, sprich News-Meldungen und Berichte zu Aspekten wie Wahlen in den Gemeinderat, entsprechende Ressortverteilungen und Porträts der in die Vormundschaftsbehörden gewählten Personen. Diese Artikel waren insbesondere in kleineren regionalen und lokalen Blättern häufig vorhanden (bspw. Aargauer Zeitung, Oltner Tagblatt, Solothurner Zeitung, Berner Zeitung). Häufig wurde auch die Funktionsweise der Vormundschaftsbehörden thematisiert und vor allem über strukturelle Entwicklungen berichtet. Hierbei lag der Fokus auf einerseits «alltäglichen Problemen» der Behörden, wie steigende Fallzahlen und Kosten, Effizienzfragen sowie zunehmend überlastete Angestellte von Vormundschaftsbehörden und Sozialdiensten (z.B. Überlastung der Amtsvormundschaft in der Stadt Zürich (*Tages Anzeiger,* 02. Oktober, 2003)). Andererseits waren aber auch viele Berichte über Reorganisationen der fürsorgerischen und vormundschaftlichen Aktivitäten vorhanden, z.B. das Zusammenführen von Sozialdiensten verschiedener Gemeinden oder die Professionalisierung einzelner Behörden wie zum Beispiel in der Stadt Winterthur (*Neue Zürcher Zeitung,* 19. November, 2004). Es fällt auf, dass im untersuchten Zeitraum im medialen Diskurs sachliche Berichte klar dominierten – emotionale und «dramatische» Schicksalsberichte wie in der heutigen medialen Berichterstattung zur KESB kommen zwar vor, beschränken sich aber auf einige wenige Fälle (z.B. Fall Reinach, *Aargauer Zeitung,* 2. Februar, 2008).

5.3.1 Policy-Narrative im medialen Diskurs

Das zweite Ziel der Medienanalyse war es, in der Berichterstattung rund um die Revision des Vormundschaftsrechts Policy-Narrative zur Behördenorganisation zu identifizieren. Vorab muss hier erwähnt werden, dass die Policy-Narrative im medialen Diskurs eine geringere «Narrativität» *(«Narrativity»,* vgl. Shanahan et al., 2018, S. 337) aufzuweisen schienen, als die Narrative in den zuvor beschriebenen Diskurstypen, das heisst weniger narrative Elemente waren identifizierbar. So enthalten zwar viele untersuchte Dokumente eine Beschreibung des Settings sowie eines zu lösenden Problems und enthalten auch handelnde Figuren, doch beschreiben sie beispielswiese nicht immer eine «Moral der Geschichte» oder enthalten keinen erkennbaren Plot. Die Analyse zeigte, dass obwohl alle ausgewählten Dokumente eine Referenz zur Revision des ZGB enthielten, im medialen Diskurs oftmals kein *Policy-Stance* enthalten war, das heisst oftmals wurden keine explizite Position oder Präferenz zur Policy genannt. Da dies jedoch nach der Definition von Shanahan et al. (2013) eine der strukturellen Bedingungen für ein Policy-Narrativ ist, handelt es sich somit um sogenannte «unvollständige» Policy-Narrative. Ein solches enthält keine bestimmte Policy-Präferenz, sondern es kann auch mehrere Ansichten zu einer politischen Frage beschreiben (Huda, 2018, S. 49). Besonders häufig sei dies bei

medialen Narrativen der Fall, da diese nicht zwingend zu einem bestimmten politischen Zweck vermittelt werden (Huda, 2018, S. 46). So dominierte auch im untersuchten Fall die neutrale Berichterstattung über verschiedene Themen in Bezug auf das revidierte Vormundschafsrecht. Bei vielen analysierten Dokumenten handelte es sich um News- und Kurzmeldungen zu verschiedenen Etappen der Revision des Vormundschaftsrechts, namentlich die Lancierung der Vernehmlassung, die Verabschiedung der Botschaft des Bundesrats sowie die jeweiligen Beratungen und Entscheide im Parlament. Die Behördenorganisation wurde in diesen Dokumenten jeweils nur als eine der Neuerungen der Revision erwähnt und teilweise sogar ganz weggelassen. Im Fokus stand meist das Problem, dass das geltende Recht veraltet sei, nicht mehr aktuellen Bedürfnissen entspreche und keinen ausreichenden Rechtsschutz für betroffene hilfsbedürftige und schwache Personen gewähre. Untermauert wurde die Relevanz des Anliegens häufig auch mit der stigmatisierenden Terminologie des alten Vormundschaftsrechts sowie mit der Zahl der Menschen, welche in der Schweiz von einer Massnahme betroffen waren (z.B. *Neue Zürcher Zeitung,* 27. Juni, 2003; *Tages Anzeiger,* 30. Juni, 2006). In den Berichten zur Revision konnte ebenfalls ein Fokus auf den Problembetroffenen festgestellt werden, welche sich durch die häufige Verwendung einer Opferfigur äusserte, wie in nachfolgendem Beispiel:

> *«Es [der Kindes- und Erwachsenenschutz] sei ein heikler Bereich, da er in die Selbstverfügung der Menschen eingreife, sagte gestern Justizminister Christoph Blocher. Betroffen sind psychisch Kranke, Suchtkranke, geistig Behinderte und hochbetagte Menschen, die ihre Angelegenheiten nicht mehr selber besorgen können.»* (*Tages Anzeiger,* 30. Juni, 2006)

In Fällen, in welchen die Vormundschaftsbehörden nicht in Zusammenhang mit der Revision bzw. als Teil dieser Revision erwähnt wurden, war auffallend, dass diese relativ häufig kritisiert oder in Zusammenhang mit einem problematischen Zustand erwähnt wurden. Dies war beispielsweise in einigen Artikeln zu einer sogenannten «Kinderanwaltschaft» der Fall (*Tages Anzeiger,* 19. November, 2007; *Beobachter,* 23. November, 2007; *Tages Anzeiger,* 26. November, 2007). In diesen Artikel wird kritisiert, dass Kinder in vormundschaftlichen Verfahren zu wenig Mitsprache gewährt werde und die Behörden «sehr oft über die Köpfe der Kinder und Jugendlichen hinweg» *(Beobachter,* 23. November, 2007) entscheiden würden. Obwohl die Rechte der Kinder in der Uno-Kinderrechtskonventionen festgehalten seien, werde dieses Recht der Kinder von den Behörden kaum umgesetzt (*Tages Anzeiger,* 19. November, 2007). Hierbei sei auch die unterschiedliche und uneinheitliche Organisation der Vormundschaftsbehörden problematisch, wodurch oft die Gefahr bestehe «dass die Behörden wenig fachkundig entscheiden und finanzielle Überlegungen die Beschlüsse bestimmen» (*Tages Anzeiger,* 26. November, 2007). Die Behörden sind folglich als Problemverursachende konstruiert und werden in der Rolle des *Villain* dargestellt.

Auch im medialen Diskurs scheint somit die Behördenorganisation als problematisch wahrgenommen zu werden und öfter wird auf die Überforderungen von Laienbehörden angesichts der Komplexität der zu beurteilenden Fällen hervorgehoben: «Steigende Fallzahlen und komplexer werdende Aufgaben überfordern vor allem die Behörden in kleinen Gemeinden» (*Neue Zürcher Zeitung,* 19. April, 2008). Hierbei werden oft Praktiker und Experten zitiert, wie in untenstehendem Beispiel.

> *«Beistände sind mit komplexen Situationen oft überfordert», sagt Franz Ziegler von Kinderschutz Schweiz auf Anfrage. Gravierende Mängel macht er sowohl bei Vormundschaftsbehörden, die die Beistände ernennen, als auch bei Beiständen selbst aus. «Es ist erstaunlich, wie blauäugig und wie wenig kindergerecht hier manchmal vorgegangen wird.» (...) Hier [bei Insieme] beobachtet man ebenfalls, dass Laien-Beistände und Laien-Behörden (in kleinen Gemeinden ist dies meist der Gemeinderat) mit der aufwendigen Aufgabe am Anschlag sind.»* (*Die Südostschweiz*, 27. August, 2006)

In den Policy-Narrativen dieser Dokumente ist jeweils eine Moral der Geschichte zu erkennen, nämlich die Professionalisierung der Behörden mit der Revision des ZGBs: «Immer wieder ist es in der Vergangenheit zu unprofessionellem Vorgehen (…) gekommen, weil Behördenmitglieder ohne entsprechende Ausbildung zu entscheiden hatten. Das Gesetz schlägt deshalb vor, dass die Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde eine Fachbehörde sein muss» (*Neue Zürcher Zeitung,* 30. Juni, 2006). Falls ein Plot erkennbar war, handelt es sich wie im eben zitieren Auszug meist um eine *Story of Control*, in welcher die problematische Situation und deren Lösung beschrieben wird. Jedoch werden auch in Bezug zu den Problemlösungen oftmals Experten zitiert und deren Position vertreten, die vorgeschlagene Lösung des Bundesrates gehe zu wenig weit: «Der Haken am Gesetz ist für viele Fachleute die zu offene Formulierung für die Bestimmung der künftigen Behörden» (*Die Südostschweiz,* 27. August, 2006).

Seltener werden Beispiele oder einzelne Fälle genannt, um die Problematik der Laienbehörden aufzuzeigen, wie in den untenstehenden zwei Beispielen:

> *«Mitte März in Weisslingen ZH: Ein Erstklässler wird von Polizisten zu Hause abgeholt und in ein Heim gebracht, weil er den Unterricht gestört haben soll. Zwei Tage später muss er auf Anordnung des Bezirksgerichts Zürich freigelassen werden. Der Beschluss der Gemeinde sei fachlich und juristisch nicht fundiert, befinden die Richter. Die Heimeinweisung des Jungen hat eine Gemeinderätin verfügt, im Hauptberuf Krankenschwester und Hausfrau.»* (*Beobachter,* 30. Mai, 2008)

> *«Da seit einigen Jahren vielerorts ein markanter Anstieg der Fallzahlen festgestellt werden muss und sich die Amtsvormundschaften gleichzeitig mit immer komplexeren Fällen konfrontiert sehen, sind Laienbehörden oft überfordert. Schlagzeilen machte vor ein paar Jahren zum Beispiel der Fall des vierjährigen Thiago aus Niederhasli, der von seiner Adoptivmutter misshandelt worden war. Obwohl die zuständigen Behörden über die Misshandlungen informiert waren, reagierten sie zögerlich und zu spät. Der Bub starb.»* (*Neue Zürcher Zeitung,* 19. April, 2007)

Durch dramatische Beispiele werden die überforderten Laienbehörden als *Villain* dargestellt. Die Analyse ergab, dass dies auch in den wenigen Medienbeiträgen in Bezug auf tragische

Einzelfälle der Fall war, obwohl diese in der untersuchten medialen Berichterstattung relativ selten waren. Im Beispiel eines Tötungsdeliktes in einem Kinderheim im Thurgau, in welchem ein 15-jähriges Mädchen von einem seiner Mitbewohner getötet wurde, werden die Behörden für verschiedene Versäumnisse verantwortlich gemacht, welche die Tat möglicherweise hätten verhindern können (*SonntagsBlick,* 8. Mai, 2005; *Neue Zürcher Zeitung,* 26. Februar, 2006). So hätten die zuständigen Behörden im Thurgau schon länger von Missständen im betroffenen Heim gewusst, aber nicht gehandelt:

> *«Was verschweigen die Thurgauer Behörden im Fall Jasmin? Das Heim, in dem das 15-jährige Mädchen getötet wurde, war überbelegt und zu wenig beaufsichtigt. (…) Das herzige Mädchen mit den blonden Haaren könnte noch leben. Aber die Behörden haben weggeschaut.»* (*SonntagsBlick,* 8. Mai, 2005)

Die Analyse ergab weiter, dass in den Medien häufig über Entwicklungen in verschiedenen Gemeinden und Kantonen berichtet wurde, welche angesichts der vorherrschenden Probleme der Behörden Massnahmen ergreifen. Berichtet wird beispielsweise über die Kantonalisierung des Sozial- und Vormundschaftswesen im Kanton Glarus (*Die Südostschweiz,* 20. Dezember 2006), über die Bildung eines Sozialkreises zwischen verschiedenen Gemeinden der Region Solothurn (*Berner Zeitung,* 26. Januar, 2007) oder die Bildung von Zweckverbänden zwischen Gemeinden im Kanton Zürich (*Neue Zürcher Zeitung,* 19. April, 2007). Auch in diesem Zusammenhang mit diesen Entwicklungen und daraus folgenden Umstrukturierungen wurden oftmals die fehlenden Fachkompetenzen der Behörden als Ursache vieler Probleme genannt, wie im Beispiel der internen Probleme der Vormundschaftsbehörden in der Stadt Chur (*Die Südostschweiz,* 19. Dezember, 2008).

5.4 Zusammenfassung der Ergebnisse

Die Analyse der unterschiedlichen Diskurse anhand der NPF-Variablen erlaubte erstens, die Argumente zu beleuchten, welche in Bezug zur Behördenorganisation verwendet wurden, das heisst was in diesem Hinblick als problematisch betrachtet wurde und wie es gelöst werden soll (verschiedene Annahmen zu Kausal- und Interventionshypothesen). Zweites konnte mittels der NPF-Analyse aber auch erfasst werden, wie diese unterschiedlichen Argumente vermittelt wurden, sprich wie sie in die Form von Policy-Narrative durch verschiedene Akteure verwendet wurden. Die zuvor detailliert beschriebenen Analyseergebnisse sollen nun zusammengefasst und verglichen werden, bevor sie im nachfolgenden Diskussionskapitel im Hinblick auf die formulierten Forschungsfragen kritisch reflektiert werden.

Die Analyse der parlamentarischen Debatte ergab, dass zwar niemand die Notwendigkeit der Totalrevision des Vormundschaftsrechts an sich infrage stellte, jedoch die Bestimmungen zur

Behördenorganisation zu den umstrittensten Aspekten der Revision gehörten. In Bezug auf die Behördenorganisation konnte die Analyse zeigen, dass es im politischen Diskurs zwei unterschiedliche Bewertungstendenzen zur Behördenorganisation gab, welche zu unterschiedlichen Policy-Narrativen führten. Diese Policy-Narrative unterschieden sich einerseits in Bezug auf ihre Inhalte, andererseits aber auch in ihrer Struktur. Inhaltlich lag der Fokus des dominierenden Policy-Narrativs auf den Grundrechten, deren Einhaltung mit dem alten Vormundschaftsrecht nicht mehr ausreichend gewährleistet war. Die neue Organisation der Umsetzungsbehörden, sprich die Vorgabe einer interdisziplinären Fachbehörde als Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde wurde vor allem als Problemlösung angesehen sowie als notwendiges Behördenarrangement, um eine gute Umsetzung des neuen Rechts zu garantieren *(Moral of the story)*. Das Argument zeichnete sich durch die häufige Verwendung von betroffenen hilfsbedürftigen Personen als *Victim,* die Konstruktion politischer Gegner und überforderten Behörden als *Villain* aus. Problemlösungen wurden in *Stories of control* vermittelt, in welchen hauptsächlich der Nutzen der Revision als Ganzes betont wurde. Das Policy-Narrativ, welches von der Minderheit gegen eine neue Behördenorganisation verwendet wurde, argumentierte inhaltlich vor allem mit staatspolitischen Bedenken betreffend die Regelung auf Bundesebene für den Status Quo. Ihre Argumente zeichneten sich durch die Darstellung der politischen Gegenseite bzw. des Bundes als *Villain* aus, welcher mit der vorgesehenen Regelung für die Kantone als *Victim* hohe Kosten verursachen wird. Der Fokus lag auf einer *Story of decline.* In der Debatte an sich, sprich in den «Antworten» auf Wortmeldungen der Gegenseite, liessen sich zudem häufig *Change-is-only-an-illusion-stories* ausmachen, in denen versucht wurde, die Argumente der Gegner zu entkräften. Dies geschah insbesondere im befürwortenden Diskurs sehr häufig durch eine Referenz zu Expertenmeinungen und Forderungen aus der Praxis, aber auch durch emotionales Vokabular und die Betonung von Dringlichkeit.

In der Analyse des Expertendiskurses konnte das Vorhandensein eines relativ einheitlichen Policy-Narrativs aufgezeigt werden. So wurden zwar verschiedene Policy-Probleme angesprochen und unterschiedliche *Settings* beschrieben, die Problemursachen und Verursachenden *(Villains)* und Lösungen *(Moral of the story)* stimmten jedoch weitgehend überein. Als problematisch wurde vor allem der Status Quo angesehen, wo verschiedene Rechtslücken und -unsicherheiten sowie Umsetzungsmängel herrschen würden, zu welchen auch die vielerorts noch arbeitenden politischen Laienbehörden gehörten. In fast allen Abhandlungen wurde die Förderung von Fachkompetenz als Lösung für diverse Probleme angesehen und viele der untersuchten Abhandlungen enthielten eine Policy-Präferenz für eine Professionalisierung der Umsetzungsbehörden, einerseits aufgrund bereits bestehender Probleme, andererseits im

Hinblick auf die erhöhten Anforderungen und Erweiterung der Kompetenzen durch die Revision des Vormundschaftsrechts. Strukturell zeichneten sich die Policy-Narrative durch eine *Story of control* sowie die häufige Verwendung von Heldenfiguren aus.

Die durchgeführte Medienanalyse konnte erstens aufzeigen, welche Themen die Berichterstattung im Bereich des Vormundschaftswesens dominierten. Die Analyse ergab, dass es sich dabei um eine mehrheitlich neutrale Berichterstattung handelt und es scheint, als ob die Medien dem Thema allgemein relativ geringe Aufmerksamkeit geschenkt hätten. Zweitens konnte gezeigt werden, dass die in den Medien verwendeten Policy-Narrative häufig eine geringe Narrativität aufwiesen und «unvollständig» waren, das heisst keine explizite Präferenz in Bezug zur untersuchten Policy enthielten. Häufig wurde vor allem ein *Setting* beschrieben und es wurde über diverse Entwicklungen im Bereich des Kindes- und Erwachsenenschutzes berichtet, wobei auf vorherrschende Missstände und Probleme hingewiesen wurde. Diese waren in vielen der untersuchten Fälle auf die Behördenorganisation zurückzuführen. In Bezug auf die Behörden standen auch häufig steigende Fallzahlen und Kosten sowie steigende Komplexität der Fälle im Fokus und immer wieder wurde über Probleme wie Überlastung in Behörden und Sozialdiensten berichtet. Obwohl nur selten emotional über Einzelschicksale berichtet wurde, teilen die Berichte allesamt die Problemwahrnehmungen und Figurenkonfigurationen: Auch hier sind die politischen Laienbehörden als *Villain* und betroffene hilfsbedürftige Personen sowie «Opfer» von Behördenversagen als *Victim* dargestellt. Häufig ist kein deutlicher Plot erkennbar, falls dieser vorhanden war, bringt er in einer *Story of control* die Probleme der Vormundschaftsbehörden mit der Revision des Vormundschaftsrechts als Problemlösung in Verbindung. Häufig werden dabei die Lösungsvorschläge und bereits getroffenen Massnahmen aus Politik und Fachkreisen genannt. Zur Übersicht sind die Hauptergebnisse der Diskursanalyse in Tabelle 4 unten zusammengefasst.

Nachfolgend sollen nun die Diskurse summarisch miteinander verglichen werden und es soll kurz dargestellt werden, inwiefern sich die unterschiedlichen Diskurse ähnlich sind bzw. sich unterscheiden. Vorab muss die Frage gestellt werden, inwiefern diese überhaupt miteinander vergleichbar sind. Es handelt sich nämlich um unterschiedliche Typen von Diskursen oder «Diskursformationen» (Keller, 2008, S. 228), das heisst Diskurse, welche jeweils nach unterschiedlichen Formationsregeln gebildet wurden. Die untersuchten Diskurse entstanden durch unterschiedliche Praktiken und richten sich an unterschiedliche Adressaten, sprich unterscheiden sich in ihrem im Entstehungskontext und Entstehungszweck. Wenn nun nachfolgend trotzdem ein Vergleich vorgenommen wird, sollte man sich stets bewusst sein, dass einige Unterschiede, vor allem betreffend die Struktur, wahrscheinlich der Art des Diskurses zuzuschreiben

sind. Es ist naheliegend, dass sich beispielsweise der Ton einer Fachzeitschrift, welche sich an Experten richtet, vom Ton einer medialen Berichterstattung, welche sich an die breite Öffentlichkeit richtet, unterscheiden wird.

Tabelle 4: Zusammenfassung Hauptergebnisse

	Politik	**Experten**	**Medien**
Policy-Problem	grosser Reformbedarf im Bereich des Kindes- und Erwachsenenschutzes, Behördenarrangement erlaubt in der Gegenwart und Zukunft keine gute Umsetzung	grosser Reformbedarf im Bereich des Kindes- und Erwachsenenschutzes, insbesondere in Bezug zu Behörden	diverse Entwicklungen im Bereich des Kindes- und Erwachsenenschutzes, insbesondere Milizsystem in Gemeinden, welches an seine Grenzen stösst
Setting	neues Behördenarrangement als Kernanliegen des revidierten Vormundschaftsrechts	verschiedene Rechtsunsicherheiten und Mängel in der Umsetzung des Vormundschaftsrechts	diverse Entwicklungen im Vormundschaftswesen: - Revision ZGB - Probleme in Behörden und Gemeinden und deren Folgen - Einzelfälle mit Behördenversagen
Moral der Geschichte	Mehrheit: Revision des Vormundschaftsrechts mit Konzentration der Aufgaben bei einer interdisziplinären Fachbehörde Minderheit: Revision des Vormundschaftsrechts, ohne Vorgaben zu Behördenarrangement	Revision des Vormundschaftsrechts, bundesrechtliche Vorgabe einer Fachbehörde im revidierten ZGB	entspricht den Lösungen aus Politik und Fachkreisen: Revision des Vormundschaftsrechts
Figurenkonfiguration	*Victim*: betroffene hilfsbedürftige Personen // Kantone und Gemeinden *Villain*: politische Gegenseite; überforderte und überlastete (Laien-)Behörden // Bundesgesetzgeber, Bundesrat *Hero*: eigene politische Seite; Bundesgesetzgeber/Bunderat // Behörden, welche gute Arbeit leisten	*Victim:* betroffene hilfsbedürftige Personen *Villain:* politische Laienbehörden, (Bund und Kantone) *Hero:* Experten und Praxis, Bund	*Victim:* betroffene hilfsbedürftige Personen *Villain:* überforderte und überlastete Behörden *Hero:* -
Plot	Mehrheit: Story of control; Change-is-only-an-illusion Minderheit: Story of decline; Change-is-only-an-illusion	Story of control	wenn vorhanden: Story of control
weitere Aspekte	Ton mehrheitlich sachlich, aber bestimmt. Befürwortende betonen Dringlichkeit mit Symbolen und Forderungen aus der Praxis. Vokabular der Minderheit emotional und vorwurfsvoll	Ton: sachlich, reflektiert, betonen jedoch Dringlichkeit der Revision und Sensitivität des Themas	grösstenteils neutrale und sachliche Berichterstattung, nur wenige emotionale Schicksalsberichte; allgemein eher tiefe Resonanz des Themas

Quelle: eigene Darstellung

Ein Vergleich ist jedoch trotzdem von Interesse, da so festgestellt werden kann, inwiefern in den verschiedenen Diskursen ähnliche oder unterschiedliche Argumente benutzt wurden. Weiter interessiert, wie und in welchem Kontext gegenseitige Referenzen gemacht wurden.

Der Vergleich zeigt, dass die Mehrheit der Policy-Narrative – sowohl explizit (Politik und Experten) als auch implizit (Medien) – eine Policy-Präferenz für die Professionalisierung der Umsetzungsbehörden im Kindes- und Erwachsenenschutz aufwies, welches in diesen die Problemlösung darstellte *(Moral of the story)*. Die Behördenreorganisation, sprich die Vorgabe einer interdisziplinären Fachbehörde, wird von der Mehrheit der Experten sowie den befürwortenden Parlamentarierinnen und Parlamentariern als Bedingung für den Erfolg der ganzen Revision dargestellt. Eine Ausnahme bilden hier die Narrative derjenigen, die die Behördenreorganisation ablehnen und als Problem sehen. Als dieses wiederum wird in der Mehrheit der Policy-Narrative der Status Quo dargestellt, in welchem zu starre Instrumente von ungeeigneten Behörden mit fehlendem Fachwissen umgesetzt werden. Während sich in den Medien oftmals kein Plot identifizieren liess, ähneln sich die politischen und medialen Diskurse und die Policy-Narrative sind oftmals als *Stories of control* konstruiert. So wird zwar ein Problem genannt, jedoch auch eine Lösung für dieses Problem. Die dominierenden Policy-Narrative wiesen strukturell ähnliche Figurenkonfiguration auf, mit einem Schwerpunkt auf den hilfsbedürftigen Personen, auf welche sich behördliche Entscheide und Massnahmen beziehen, in der Rolle des *Victim*. Auffallen ist, dass im politischen und medialen Diskurs häufig Stimmen aus der Praxis und aus Fachkreisen zitiert werden, um ihre Argumente zu untermauern. So werden Positionen aus dem Expertendiskurs genannt, um in den medialen und vor allem in den politischen Diskursen für eine Behördenreorganisation zu argumentieren und den Status Quo und dessen Befürwortende zu diskreditieren. Den Experten – wozu in im untersuchten Fall Vertreter aus der Lehre und Forschung, aber auch solche aus der Verwaltung und aus der Praxis gehören – scheint somit eine wichtige Rolle zuzukommen und deren Argumente scheinen eine wichtige Rolle in Bezug auf die Problemwahrnehmung gespielt zu haben.

6 Diskussion

In diesem Kapitel sollen nun die eben vorgestellten Hauptergebnisse der Fallanalyse im Hinblick auf die übergeordnete Forschungsfrage diskutiert und in den theoretischen Kontext eingeordnet werden.

6.1 Policy-Narrative im Rahmen der Revision des Vormundschaftsrechts

Das Ziel der durchgeführten Analyse war es, die unterschiedlichen Policy-Narrative zu untersuchen, welche in unterschiedlichen Diskursformationen (Politik, Experten, Medien) bezüglich der Behördenorganisation im Kindes- und Erwachsenenschutz benutzt wurden. Wie bereits im vorherigen Kapitel aufgezeigt, wurde die Entstehung der Kindes- und Erwachsenschutzbehörden von verschiedenen Diskursdynamiken geprägt. So wurde die Behördenreorganisation von einer grossen Mehrheit im Parlament befürwortet und als zentrales sozialpolitisches Anliegen betrachtet. Eine politische Minderheit wehrte sich vor allem aufgrund der bundesrechtlichen Vorgaben gegen die neuen Bestimmungen der Behördenorganisation. Experten waren sich einig, dass dieser Eingriff gerechtfertigt und aus rechtlicher und praktischer Sicht bereits überfällig war. Obwohl Medien dem Thema Behördenorganisation relativ wenig Aufmerksamkeit schenkten, wiesen auch sie auf diverse Missstände in Behörden sowie Entwicklungen im Vormundschafts- und Sozialwesen hin, welche in Gemeinden und Kantonen bereits im Vorfeld des revidierten ZGBs stattfanden. In den wenigen Meldungen, welche sich von der ansonsten sehr neutralen und sachlichen Medienberichterstattung abhoben, wurde im Zusammenhang mit tragischen Schicksalen stets über ein Behördenversagen im jeweiligen Fall berichtet, sei dies aufgrund von Fehlentscheiden, Versäumnissen oder Nachlässigkeit. So wurden die Behörden in den meisten Fällen mit einem Policy-Problem in Verbindung gebracht, ihre Reorganisation mit der Moral der Geschichte verknüpft und in einer *Story of Control* dargestellt.

Im Meso-level-NPF wird davon ausgegangen, dass Policy-Narrative von beteiligten Akteuren strategisch benutzt werden, um den politischen Prozess in eine gewünschte Richtung zu lenken, sprich den Entscheid zu ihren Gunsten zu beeinflussen. In den unterschiedlichen Diskurstypen konnten verschiedene Hinweise auf verschiedene narrative Strategien gefunden werden. Insbesondere im politischen Diskurs kam es zur Konstruktion der gegnerischen Seite als *Villain* und der eigenen Seite als *Hero,* was auf einen *Devil-Shift*- respektive eine *Angel-Shift*-Strategie hinweisen könnte (Shanahan et al., 2017, S. 178). Zudem wurden häufig die Kosten und Nutzen des Handelns bzw. Nicht-Handelns hervorgehoben, es kam zu Schuldzuweisungen und Appellen an die Verantwortung bestimmter Akteure in Bezug auf ein bestimmtes Problem, beispielsweise im Expertendiskurs (Bund soll eingreifen). Dies sind Anzeichen für weitere narrative

Strategien. Häufig werden in *Causal-Mechansim*-Strategien durch Schuldzuweisungen Verbindungen zwischen Problemen und dessen Verursachern hergestellt (Stone, 1997, S. 134; Shanahan et al., 2014, S. 70). Das Betonen von Kosten und Nutzen kann hingegen auf *Scope of Conflict-Strategien* hinweisen – Strategien, mit welchen versucht wird, durch das gezielte Hervorheben von Kosten und Nutzen den *Scope of Conflict* einer Policy je nachdem zu vergrössern oder zu verkleinern (Shanahan et al., 2017, S. 176). Obwohl das Vorhandensein spezifischer narrativer Strategien und deren Nutzung nicht im Detail untersucht wurde, konnte aufgezeigt werden, dass vor allem im politischen Diskurs Unterschiede zwischen den Policy-Narrativen bestanden, je nachdem ob die Behördenreorganisation befürwortet oder abgelehnt wurde. Eine bestimmte Policy-Präferenz – und möglicherweise der Präferenz zugrundeliegende *Policy Beliefs* – scheinen einen Einfluss auf die Struktur und die Inhalte der verwendeten Policy-Narrative zu haben (McBeth et al., 2005; Gray & Jones, 2016). Im Hinblick auf die in der Einleitung formulierten Forschungsfrage, inwiefern die verwendeten Policy-Narrative die Reorganisation der Behörden im Kindes- und Erwachsenenschutz beeinflusst haben, wird nun auf diese Feststellung noch genauer eingegangen.

Die Frage interessiert sich dafür, welche Wirkungen die gewählten Policy-Narrative auf das politische Ergebnis gehabt haben – sprich auf die Gutheissung der Totalrevision des Vormundschaftsrechts im Parlament, mit welcher die KESB geschaffen wurden. Dies entspricht der im NPF bisher wenig adressierten Frage nach den Zusammenhängen zwischen der (strategischen) Verwendung bestimmter Narrative durch beteiligte Akteure und einem spezifischen Outcome (Weible & Schlager, 2014, S. 238). Hierfür lohnt sich ein erneuter Blick auf die Policy-Narrative, welche sich im untersuchten Fall durchgesetzt haben und welche nicht, auch wenn letztere eine klare Minderheit darstellten. Im untersuchten Fall scheinen Policy-Narrative wirksamer gewesen zu sein, welche für eine Professionalisierung der Vormundschaftsbehörden argumentierten – die Rückweisungsanträge zur Behördenorganisation im Parlament wurden abgelehnt, die Totalrevision des Vormundschaftsrechts wurde in der Schlussabstimmung deutlich angenommen und auch kein Referendum wurde ergriffen. Wie in der Analyse festgestellt wurde, zeichneten sich die «erfolgreichen» Policy-Narrative insbesondere durch *Stories of control* und der Darstellung von hilfsbedürftigen Personen als *Victim* aus. Sie sind inhaltlich personenorientiert und betonen allesamt die Dringlichkeit der Anpassung der Behördenorganisation, indem diese mit dem Erfolg der gesamten Revision verknüpft wird. Letztere wird als unerlässlich beschrieben, um Grundrechtsverletzungen zu vermeiden. Die Policy-Narrative der politischen Minderheit hingegen sind oft *Stories of decline* und fokussierten sich inhaltlich auf die Tatsache, dass eine bundesrechtliche Vorgabe gemacht wird, welche in die Autonomie der Kantone

und Gemeinden eingreift und hohe Kosten verursacht. Die Resultate der Analyse entsprechen grösstenteils den zuvor beschriebenen Befunden des NPF, welche gewissen narrativen Elementen einen positiven Effekt auf das Resultat zuschreiben. Namentlich scheint sich die Hypothese von Crow und Lawlor (2016) in unserem Fall zu bewahrheiten, welche für personenorientierte Policy-Narrative einen besonders grossen Einfluss auf ein bestimmtes Resultat voraussagt.

Aussagen in Bezug auf diesen Effekt müssen aber trotzdem mit Vorsicht betrachtet werden, denn die Frage stellt sich, inwiefern die Diskurse wirklich bewusst gewählt sind. So sind sich die «Narratoren» möglicherweise gar nicht bewusst, dass sie in ihren Diskursen narrative Elemente verwenden, welchen in der NPF-Theorie eine «hohe Wirksamkeit» vorausgesagt wird. Crow und Berggren (2014, S. 148) ziehen in der Diskussion ihrer Resultate folgende Bilanz:

> *«when discussing coalition narratives as important to coalition behavior, policy beliefs, and the outcomes of policy debates, it is worth considering that the coalitions analyzed are often not producing the most **effective** [Hervorhebung im Original] narratives they could (...) it is necessary that we understand the limitations of coalitions in producing effective and complete narratives in the first place» (vgl. Crow & Berggren, 2014, S. 148)*

So wird auch in dieser Arbeit der Wortwahl zu viel Bedeutung beigemessen, obwohl diese vielleicht gar nicht immer bewusst erfolgte und teilweise auch der Art des Diskurses geschuldet sein kann (vgl. oben Kapitel 5.4). Im Hinblick auf die Wirkungen der Policy-Narrative lohnt sich im untersuchten Fall jedoch noch ein Blick auf die jeweiligen Schwerpunkte der Argumente. Denn hier kann möglicherweise auch die Rolle kontextueller Faktoren festgestellt werden, welche im NPF ebenfalls erst wenig berücksichtigt wurden (Schlaufer, 2018, S. 108; Weible & Schlager, 2014, S. 239). Wie die Analyse gezeigt hat, wiesen die Policy-Narrative zwei inhaltliche Schwerpunkte auf: die Grundrechte und der Föderalismus als Institution des politischen Systems der Schweiz. Auf den ersten Blick unterschiedlich, weisen diese Schwerpunkte doch eine Gemeinsamkeit auf, nämlich dass sie beide die Rolle des Staates betreffen. Und zwar geht es um die Frage, wann dieser befugt sein soll einzugreifen, einerseits in die Grundrechte und die Privatsphäre einer Person oder einer Familie, andererseits in die Kompetenzen der Kantone und Gemeinden. Beide Fragen betreffen gesellschaftliche Fragen und Entwicklungen, welche den sozialen Kontext der untersuchten Zeit auszeichneten, wie einerseits die Analyse – insbesondere der Überblick über die mediale Berichterstattung – sowie die Beschreibung der Vorgeschichte der Reform in Kapitel 2 zeigen konnten.

Wie bereits in Kapitel 2 aufgezeigt wurde, ist die Bedeutung der Grundrechte seit der Ratifikation der EMRK durch die Schweiz konstant gestiegen, und in der Folge hat sich auch das gesellschaftliche Verständnis des Vormundschafts- und Fürsorgewesen verändert (Voll, 2013). Der Schutz von hilfsbedürftigen Personen ist dabei als «Funktion» dieses Systems in den

Vordergrund getreten, was sich auch in den analysierten Diskursen herauslesen lässt. Die Reorganisation der zuständigen Umsetzungsbehörden wird als notwendig für den Erfolg der Totalrevision dargestellt, welche zum Ziel hat, die rechtliche Position des Individuums zu stärken und potentielle Grundrechtseingriffe besser zu kontrollieren. Interessant ist, dass parallel in dieser Zeit auch die fürsorgerischen Zwangsmassnahmen immer mehr zum öffentlich diskutierten Thema wurden. Obwohl die offiziellen Entschuldigungen an Betroffene erst einige Jahre später erfolgten, womit die offizielle Aufarbeitung bzw. Wiedergutmachung eingeleitet wurden, war es im Zeitraum der Revision des Vormundschaftsrechts, in welchem den Schicksalen von Betroffenen immer mehr Beachtung geschenkt wurde, zum Beispiel den Verdingkindern (Leuenberger & Seglias, 2008; Schilling, 2004). In der Debatte über fürsorgerische Zwangsmassnahmen wurde auch auf die wichtige Rolle aufmerksam gemacht, welche die Behörden als Schnittstelle zwischen Staat und Individuum gerade im Sozial- und Fürsorgebereich innehaben. Dies könnte als mögliche Ursache für das Anliegen einer besseren Regulierung und Kontrolle von staatlichen Eingriffen interpretiert werden.

Ein zweiter inhaltlicher Schwerpunkt der verwendeten Policy-Narrative betrifft staatspolitische Überlegungen bzw. die schweizerische Institution des Föderalismus und das damit verbundene Subsidiaritätsprinzip. Die Analyse zeigt, dass das Argument der gegnerischen Minderheit nicht prinzipiell gegen eine professionalisierte Behörde im Vormundschaftsbereich gerichtet war. Als problematisch wurde vielmehr die Tatsache angesehen, dass überhaupt eine Vorgabe gemacht wurde, das heisst, dass der Bund in bisheriges Kompetenzgebiet der Kantone und Gemeinden eingreift und damit ein «weiterer Schritt in Richtung Zentralisierung» gemacht wird (Schwander, AB 2008 N 1511). Die Behördenorganisation müsse deshalb weiterhin Sache der Kantone bleiben. Im Expertendiskurs hingegen wurde eine Intervention des Bundes und eine bundesrechtliche Vorgabe als dringend notwendig erachtet und gefordert, da durch die substaatlichen Instanzen keine zufriedenstellende Umsetzung mehr gewährleistet werden könne. Diverse Probleme in der Umsetzung werden auch in der medialen Berichterstattung angesprochen. Die vielen Äusserungen zu Überlastung und Überforderung der politischen Laienbehörden in den Policy-Narrativen zeigen somit, dass das Milizsystem im Bereich des Kindes- und Erwachsenenschutzes an seine Grenzen gestossen war. In einem breiteren Kontext betrachtet ist auch hier interessant zu sehen, dass das Milizsystem als Organisationsprinzip allgemein in einer Art Krise zu sein scheint und sich «in Staat und Gesellschaft auf dem Rückzug» befindet (Kley, 2009). Die Grundidee des Milizsystems baut auf der republikanischen Vorstellung auf, dass Bürgerinnen und Bürger neben- oder ehrenamtlich öffentliche Aufgaben oder Ämter übernehmen sollen, wenn sie die entsprechenden Fähigkeiten dazu besitzen (Kley, 2009). Durch

gesellschaftliche Entwicklungen wie die immer stärkere Individualisierung würden sich aber immer weniger gewillte und geeignete Personen für öffentliche Milizämter finden lassen, zum Beispiel für ein Mandat im Gemeinderat (Müller, 2015). In immer mehr Bereichen wird hinterfragt, ob das Milizsystem im 21. Jahrhundert noch funktioniert (Daum, 2015). Auch seien die zu bewältigenden Aufgaben immer anspruchsvoller, komplexer und aufwändiger geworden, weshalb vor allem kleine Gemeinden Mühe bei der Suche nach geeigneten Personen haben (Müller, 2015). Die Aufgabenerfüllung auf Gemeindeebene wird so immer schwieriger, wie auch in den analysierten Policy-Narrativen für den Bereich des Kindes- und Erwachsenenschutz immer wieder erwähnt wurde. Nach dem Subsidiaritätsprinzip ist ein Eingriff in die Kompetenzen der Kantone und Gemeinden durch den Bund dann gerechtfertigt, wenn die Kraft dieser Instanzen durch die Erfüllung einer Aufgabe übermässig strapaziert wird.[14] Dies scheint also der Fall gewesen zu sein.

Die oben beschrieben Reflexionen zeigen, dass in unserem Fall die Wirksamkeit bestimmter Policy-Narrative auch auf kontextuelle Faktoren zurückzuführen sein könnten. Die Berufung auf die Grundrechte könnte für die Wirksamkeit der «erfolgreichen» Policy-Narrativen eine massgebliche Rolle gespielt haben. Gleichzeitig stützte sich die politische Minderheit, welche sich in ihren Policy-Narrativen gegen die Vorgabe einer Fachbehörde aussprachen, auf ein Organisationsprinzip, welches «kränkelt» und sich in einer Krise zu befinden scheint. Obwohl dies an dieser Stelle nur Vermutungen sind, welche mit dem in dieser Arbeit gewählten Forschungsdesign nicht überprüft werden konnten, kann so das Forschungsinteresse für eine bessere Integration kontextueller Faktoren im NPF aufgezeigt werden. Hajer (1993, S. 45) betonte bereits Anfang der 1990er Jahre dieses Interesse: «The analysis of discursive constructions such as narratives is especially powerful in the context of the study of the social-historical conditions in which the statements were produced and received» (Hajer, 1993, S. 45).

6.2 Ausblick: Policy-Narrative und die heutige Kontroverse

Nachdem zuvor die Rolle der verwendeten Policy-Narrative in der Entstehung der KESB diskutiert wurde, sollen nun noch kurz einige Aspekte hervorgehoben werden, welche angesichts der Erkenntnisse dieser Arbeit für weiterführende Forschung in Bezug auf die heutige Kontroverse interessant sein könnten.

[14] Der Schweizerische Föderalismus. URL:https://www.ch.ch/de/demokratie/funktionsweise-und-organisation-der-schweiz/der-schweizerische-foderalismus/, letzter Zugriff: 01.01.2019

Wie bereits erläutert wurde, ergab die Analyse, dass der professionelle Diskurs von Experten, insbesondere aus der Praxis, auch in einer Mehrheit der politischen und medialen Diskurse die Problemwahrnehmungen massgeblich prägte. So wurden sowohl in der parlamentarischen Debatte als auch in der untersuchten medialen Berichterstattung viele ähnliche Argumente wie im Expertendiskurs verwendet. Vor allem wurden aber auch Referenzen zu Aussagen von Experten verwendet, um Argumente zu unterstreichen und – im Falle der parlamentarischen Debatte – gegnerische Argumente zu entkräften. Obwohl schlussendlich die von Experten bevorzugte Policy-Solution nur teilweise durchgesetzt und namentlich auf die Vorgabe eines interdisziplinären Fachgerichts als Umsetzungsbehörde verzichtet wurde, scheinen im Rahmen der Revision des Vormundschaftsrechts Experten eine Art «Definitionsmacht» gehabt zu haben. Doch während der Expertendiskurs die Entstehung der Policy geprägt haben zu scheint, zeigt die aktuelle Kontroverse, dass sich heute vor allem der überhitzte und emotionale Diskurs in den Medien auf die Umsetzung dieser Policy auswirkt. So ist die Arbeit der KESB zu einem öffentlichen Reizthema sowie einem politischen Streitthema geworden, welches bereits dazu führte, dass die Behördenreorganisation mehrmals in politischen Vorstössen auf kantonaler und nationaler Ebene hinterfragt wurde (Schmid & Gruhnwald, 2018; Studer, 2017; Schweizerischer Bundesrat, 2017, S. 11). Somit kann vermutet werden, dass der Einfluss der Medien und der Öffentlichkeit auf den politischen Prozess grösser geworden ist. Gleichzeitig zeigt ein kurzer Blick auf die im heutigen Diskurs gegen die KESB verwendeten Narrative, dass sich diese gewandelt zu haben scheinen und denjenigen ähneln, welche im Rahmen der Revision für die Einführen der Fachbehörden benutzt wurden: Während in den parlamentarischen Beratungen mit staatspolitischen und kostenbedingten Bedenken argumentiert wurde, scheinen heute die Behörden als *Villain* und die von Entscheiden der KESB betroffenen Personen als *Victim* im Zentrum der Narrative zu stehen, wie bereits die in der Einleitung zitierten Schlagzeilen illustrieren. Weiter werden in den heutigen Policy-Narrative nicht nur Bedenken zu zukünftigen Entwicklungen geäussert, sondern der Status Quo kritisiert und Lösungen geboten, indem beispielsweise durch die eingereichte Volksinitiative die Kompetenzen der KESB wieder stärker eingeschränkt werden sollen (Zaslawski, 2018). Es scheint sich somit um eine personenorientierte *Story of control* zu handeln, wie sie im Rahmen der Revision des ZGBs für die Einführung einer professionalisierten Fachbehörde verwendet worden ist. Für weiterführende Forschung könnte es demnach interessant sein, einen diachronen Vergleich der verwendeten Policy-Narrative vor und nach der Revision vorzunehmen und die Gründe für die Rekonfiguration der Policy-Narrative angesichts unserer Erkenntnisse bezüglich der Wirksamkeit von Narrativen im untersuchten Fall zu analysieren.

6.3 Grenzen dieser Arbeit

Durch die Analyse von Policy-Narrativen in den Diskursen der Genese des neuen Kindes- und Erwachsenenschutzrechts leistet die vorliegende Arbeit einen Beitrag dazu, die Rolle von Diskursdynamiken in der Entstehung der heutigen Kindes- und Erwachsenenschutzbehörden (KESB) zu verstehen. Trotzdem unterliegt die Arbeit einigen Limitationen und sie weist methodische und auch konzeptionelle Schwachstellen auf, welche die gewonnenen Erkenntnisse relativieren und deshalb nachfolgend angesprochen werden sollten.

Wichtige Grenzen müssen vorab in Bezug auf die Methodik erwähnt werden, erstens betreffend die Datenerhebung und das Untersuchungsmaterial und zweitens bezüglich der qualitativen Analyse mithilfe des NPFs. Eine erste Grenze im Hinblick auf das empirische und methodische Vorgehen ist auf die Eigenschaften des untersuchten Falles zurückzuführen. So handelt es sich beim untersuchten Fall – der Genese des neuen Behördenarrangements zur Umsetzung des im ZGB geregelten Kindes- und Erwachsenenschutzes – um eine Gesetzesrevision in einem Politikbereich, in welchem eine Vielzahl von Akteuren, Interessen und rechtsstaatlichen Prinzipien interagieren. Diese Komplexität erschwerte die Auswahl und die Einschränkung des Untersuchungsmaterials sowie die klare Abgrenzung der Policy-Narrative in Bezug zur Behördenorganisation in der Revision. Zudem wurde in dieser Arbeit nur der öffentlich zugängliche Diskurs untersucht, obwohl angenommen werden kann, dass weitere relevante Diskussionen abseits der Öffentlichkeit stattfanden. So waren die Bestimmungen zur Behördenorganisation des ZGBs beispielsweise schon in den vorbereitenden parlamentarischen Kommissionssitzungen ein Thema und es wäre interessant gewesen, zu sehen wie hinter verschlossenen Türen, unabhängig von politischen (Partei-)Positionen, argumentiert wurde. Die durchgeführte Medienanalyse musste sich aus forschungsökonomischen Gründen auf Artikel aus der Deutschschweiz beschränken, ein Blick in die Romandie hätte jedoch noch weitere relevante Policy-Narrative zur Behördenorganisation hervorbringen können, insbesondere im Hinblick auf Argumente betreffend gerichtliche Behörden. Da die Rolle von Medien und Experten auch bereits in frühen Phasen des politischen Prozesses relevant ist, wäre zusätzlich eine Ausweitung des Untersuchungszeitraums interessant gewesen. Eine Suche über die Datenbank Factiva würde jedoch hier an ihre Grenzen stossen, denn viele Schweizer Medien sind erst ab den frühen 2000er Jahren darauf verfügbar. Die Resultate einer Volltextsuche nach bestimmten Stichworten beschränken sich ausserdem auf Dokumente, in welchen exakt ebendiese Stichworte vorkommen. Weitere potentiell relevante Dokumente, welche ein anderes Vokabular verwendet, werden nicht angezeigt und wurden in der Folge auch in dieser Arbeit nicht erfasst.

Aus einer analytischen Perspektive erwies sich die qualitative Anwendung des NPFs als relativ anspruchsvoll, insbesondere im Hinblick auf das Ziel dieser Masterarbeit. Da es das Ziel war, die Diskursdynamiken in der Entstehung der KESB anhand der Art der Argumentation und der Struktur der Policy-Narrative aufzuzeigen, wurden möglichst viele NPF-Variablen in eine explorative Analyse integriert. Die Arbeit blieb so sehr deskriptiv und Vermutungen zu Wirkungen bleiben hypothetisch und müssten in weiterführender Forschung mit alternativen und möglicherweise durch quantitative Elemente ergänzten Forschungsdesigns getestet werden. Auch der gewählte diskursive Ansatz weist in der Erklärung des Falles einige Grenzen auf. So sind narrative Strukturen und Inhalte nur ein möglicher Faktor, welcher dazu geführt haben könnte, dass sich eine bestimmte politische Handlungsalternative durchsetzen konnte. Für weiterführende Forschung wäre die Kombination mit einer weiteren *Policy-Change*-Theorie denkbar, durch welche zusätzlich zu den Diskursdynamiken weitere Faktoren in die Erklärung des Politikwandels im Bereich des Kindes- und Erwachsenenschutzes einbezogen werden könnten.

7 Schlussfolgerungen und Fazit

Das Ziel dieser Masterarbeit war es, die Diskursdynamiken aufzuzeigen, welche die Entstehung der KESB als interdisziplinäre, professionelle Umsetzungsbehörde im Bereich des Kindes- und Erwachsenenschutzes prägten. Hierfür hat sich die gewählte qualitative Anwendung des NPFs als hilfreiches Instrument erwiesen. Indem es die systematische Erfassung argumentativer Bestandteile ermöglichte und Muster erkannt werden konnten, wurde die anschliessende Interpretation verschiedener Diskurse und deren Wirkungen vereinfacht.

Durch die Anwendung des NPFs konnten so einerseits die Argumente beleuchtet werden, welche im Rahmen der Revision des ZGBs in Bezug zur Behördenorganisation verwendet wurden. Andererseits konnte die Analyse auch aufzeigen, wie und durch wen diese Argumente verwendet wurden, wodurch Annahmen in Bezug auf Wirkungen bestimmter Narrative formuliert werden konnten. Im untersuchten Fall konnte gezeigt werden, dass unterschiedliche Policy-Narrative vorhanden waren. Da die Policy-Narrative je nach politischer Präferenz und Problemwahrnehmung variierten, kann die Vermutung aufgestellt werden, dass sie möglicherweise durch verschiedene an der Reform beteiligte Akteure strategisch verwendet wurden, um den politischen Prozess zu ihren Gunsten zu beeinflussen. Die Fallanalyse der Entstehung der KESB hat ergeben, dass ein personenorientiertes Narrativ sich durchsetzen konnte, welches die Grundrechte der von Massnahmen betroffenen Personen ins Zentrum stellte. Dieses wurde von einer grossen Mehrheit im Parlament und von Experten verwendet sowie in den Medien aufgegriffen. Die Policy-Narrative gegen eine neue Behördenorganisation, welche mit staatspolitischen

Werten argumentierten und auf den Eingriff in die Autonomie substaatlicher Einheiten durch den Bundesgesetzgeber sowie die erhöhten Kosten für Kantone und Gemeinden fokussierten, konnten sich nicht durchsetzen. Während dieses Argument im Parlament den Diskurs der gegnerischen Stimmen prägte, wurde das Thema im Expertendiskurs mit umgekehrten Vorzeichen verwendet, nämlich, dass ein Eingriff des Bundes und erhöhte Kosten angesichts der Problematik gerechtfertigt seien. Diese Forschungsergebnisse stimmen mit Stossrichtungen überein, welche im NPF als mögliche Zusammenhänge zwischen der Verwendung von Policy-Narrativen und spezifischen Policy-Outcomes identifiziert wurden. Weiter konnte gezeigt werden, dass auch der Kontext in Bezug auf die Wirksamkeit von Policy-Narrativen möglicherweise eine wichtige Rolle spielt. Obwohl die Erkenntnisse angesichts verschiedener Limitationen relativiert werden müssen, konnten Ansatzpunkte für weiterführende Forschung geboten werden, welche es ermöglichen würden, den Politikwandel im schweizerischen Kindes- und Erwachsenenschutz sowie die heutige Kontroverse zu erklären.

So konnte diese Arbeit einerseits einen Beitrag dazu leisten, das heutige System des Kindes- und Erwachsenenschutzes besser zu verstehen. Andererseits konnte aufgezeigt werden, dass die Anwendung des NPFs auch ausserhalb eines umweltpolitischen und US-amerikanischen Kontexts von Interesse ist.

Literaturverzeichnis

Blatter, Joachim K.; Janning, Frank & Wagemann, Claudius (2007). *Qualitative Politikanalyse. Eine Einführung in Forschungsansätze und Methoden.* Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.

Bussmann, Werner; Klöti, Ulrich & Knoepfel, Peter (1997). *Einführung in die Politikevaluation.* Basel/Frankfurt am Main: Helbing Lichtenhahn.

Crow, Deserai A., & Berggren, John (2014). Using the Narrative Policy Framework to Understand Stakeholder Strategy and Effectiveness: A Multi-Case Analysis. In Jones, Michael D.; Shanahan, Elizabeth A. & McBeth, Mark K. (Hrsg.), *The Science of Stories: Applications of the Narrative Policy Framework in Public Policy Analysis* (S. 131-156). New York: Palgrave Macmillan.

Crow, Deserai A. & Lawlor, Andrea (2016). Media in the Policy Process: Using Framing and Narratives to Understand Policy Influences. *Review of Policy Research, 33*(5), 472–491.

Diekmann, Andreas (2014). *Empirische Sozialforschung: Grundlagen, Methoden, Anwendungen* (9. Aufl.). Reinbek bei Hamburg: Rowohlt Taschenbuch Verlag.

Fischer, Frank (2003). *Reframing public policy*. Oxford: Oxford University Press.

Forester, John & Fischer, Frank (Hrsg.) (1993). *The argumentative turn in policy analysis and planning*. Durham (etc.): Duke University Press.

Fischer, Frank & Gottweis, Herbert (Hrsg.) (2012). *The argumentative turn revisited*. Durham & London: Duke University Press.

Gottweis, Herbert (2006). Argumentative Policy Analysis. In B. Guy Peters & Jon Pierre (Hrsg.), *Handbook of Public Policy* (S. 461–480). London: SAGE Publications Ltd.

Gray, Garry & Jones, Michael D. (2016). A qualitative narrative policy framework? Examining the policy narratives of US campaign finance regulatory reform. *Public Policy and Administration, 31*(3), 193-220.

Hajer, Maarten A. (1993). Discourse Coalitions and the Institutionalization of Practice: The Case of Acid Rain in Britain. In John Forester und Frank Fischer (Hrsg.), *The Argumentative Turn* (S. 43-76). Durham, NC: Duke Universtiy Press.

Hajer, Maarten A. (2008). Diskursanalyse in der Praxis: Koalitionen, Praktiken und Bedeutung. In Frank Janning & Katrin Toens (Hrsg.), *Die Zukunft der Policy-Forschung* (1. Aufl., S. 211-222). Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften

Huda, Juhi (2018). An Examination of Policy Narratives in Agricultural Biotechnology Policy in India. *World Affairs*, 181(1), 42–68.

Jann, Werner & Wegrich, Kai (2007). Theories of the Policy Cycle. In: F. Fischer, G.J. Miller & M.S. Sidney (Hrsg.), *Handbook of Public Policy Analysis: Theory, Politics and Methods* (S. 43-63). New York: CRC Press.

Jones, Michael D. (2010). *Heroes and Villains: Cultural Narratives, Mass Opinions, and Climate Change*. A dissertation approved for the Department of Political Science, University of Oklahoma.

Jones, Michael D. (2014). Cultural Characters and Climate Change: How Heroes Shape Our Perception of Climate Science. *Social Science Quarterly, 95*(1), 1–39.

Jones, Michael D. & McBeth, Mark K. (2010). A Narrative Policy Framework: Clear Enough to Be Wrong? *Policy Studies Journal, 38*(2), 329–353.

Jones, Michael D., & Radaelli, Claudio M. (2015). The Narrative Policy Framework: child or monster? *Critical Policy Studies, 9*(3), 339–355.

Jones, Micheal D.; McBeth, Mark K. & Shanahan, Elizabeth A. (2014). *Introducing the Narrative Policy Framework.* In Jones, Michael D.; Shanahan, Elizabeth A. & McBeth, Mark K. (Hrsg.), *The Science of Stories: Applications of the Narrative Policy Framework in Public Policy Analysis* (S. 1-25). New York: Palgrave Macmillan.

Kear, Andrew R. & Wells, Dominic D. (2014). Coalitions Are People: Policy Narratives and the Defeat of Ohio Senate Bill 5. In Jones, Michael D.; Shanahan, Elizabeth A. & McBeth, Mark K. (Hrsg.), *The Science of Stories: Applications of the Narrative Policy Framework in Public Policy Analysis* (S. 157-184). New York: Palgrave Macmillan.

Keller, Reiner (2008). *Wissenssoziologische Diskursanalyse. Grundlegung eines Forschungsprogramms* (2. Aufl.). Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.

Krippendorff, Klaus (2013). *Content analysis: An introduction to its methodology* (3. Aufl.). Thousand Oaks, CA: Sage.

Linder, Wolf & Wirz, Rolf (2014). Direkte Demokratie. In: Peter Knoepfel, Yannis Papadopoulos, Pascal Sciarini, Adrian Vatter & Silja Häusermann (Hrsg.), *Handbuch der Schweizer Politik* (5., überarbeitete Auflage, S. 147-167). Zürich: Verlag Neue Zürcher Zeitung.

Mayring, P. (2010). *Qualitative Inhaltsanalyse* (11. Aufl.). Weinheim und Basel: Beltz.

Mayring, P. (2016). *Einführung in die qualitative Sozialforschung* (6. Aufl.). Weinheim und Basel: Beltz.

McBeth, Mark K;, Shanahan, Elizabeth. A. & Jones, Michael D. (2005). The Science of Storytelling: Measuring Policy Beliefs in Greater Yellowstone. *Society & Natural Resources*, 18(5), 413–429.

McBeth, Mark K.; Jones, Michael D. & Shanahan, Elizabeth A. (2014). The Narrative Policy Framework. In Paul A. Sabatier & Christopher M. Weible (Hrsg.), *Theories of the Policy Process* (3. Aufl., S. 225-266). Boulder, CO: Westview Press.

McBeth, Mark K.; Shanahan, Elizabeth A.; Arnell, Ruth J. & Hathaway, Paul L. (2007). The Intersection of Narrative Policy Analysis and Policy Change Theory. *Policy Studies Journal, 35*(1), 87–108.

O'Bryan, Tom; Dunlop, Claire A. & Radaelli, Claudio M. (2014). Narrating the "Arab Spring": Where Expertise Meets Heuristics in Legislative Hearings. In Jones, Michael D.; Shanahan, Elizabeth A. & McBeth, Mark K. (Hrsg.), *The Science of Stories: Applications of the Narrative Policy Framework in Public Policy Analysis* (S. 107-129). New York: Palgrave Macmillan.

Pierce, Jonathan J.; Smith-Walter, Aaron & Peterson, Holly L. (2014). Research Design and the Narrative Policy Framework. In Jones, Michael D.; Shanahan, Elizabeth A. & McBeth, Mark K. (Hrsg.), *The Science of Stories: Applications of the Narrative Policy Framework in Public Policy Analysis* (S. 27–44). New York: Palgrave Macmillan.

Roe, Emery (1994). *Narrative Policy Analysis*. Durham, CT: Duke University Press.

Sabatier, Paul; Hunter, Susan & McLaughlin, Susan (1987). The Devil Shift: Perceptions and Misperceptions of Opponents. *The Western Political Quarterly, 40*(3), 449-476.

Sager, Fritz; Ingold, Karin & Balthasar, Andreas (2018). *Policy-Analyse in der Schweiz* (2. Aufl.). Zürich: NZZ Libro.

Saldaña, Johnny (2016). *The coding manual for qualitative researchers* (3. Aufl.). London: SAGE Publications.

Schattschneider, Elmer E. (1960). *The Semi-Sovereign People*. New York: Holt, Rinehart and Winston.

Schlaufer, Caroline (2018). The Narrative Uses of Evidence. *Policy Studies Journal, 46*(1), 90–118.

Shanahan, Elizabeth A.; Jones, Michael D. & McBeth, Mark K. (2011). Policy Narratives and Policy Processes. *Policy Studies Journal, 39*(3), 535–561.

Shanahan, Elizabeth A.; Jones, Michael. D. & McBeth, Mark K. (2018). How to conduct a Narrative Policy Framework study. *The Social Science Journal*, *55*(3), 332-345.

Shanahan, Elizabeth A.; McBeth, Mark K., Hathaway, Paul L. & Arnell, Ruth J. (2008). *Conduit or Contributor? The Role of Media in Policy Change Theory*. Policy Sciences, 41(2), 115–138.

Shanahan, Elizabeth A; Adams, Stephanie M.; Jones, Michael D. & McBeth, Mark (2014). The Blame Game: Narrative Persuasiveness of the Intentional Causal Mechanism. In Jones, Michael D.; Shanahan, Elizabeth A. & McBeth, Mark K. (Hrsg.), *The Science of Stories: Applications of the Narrative Policy Framework in Public Policy Analysis* (S.69-88). New York: Palgrave Macmillan.

Shanahan, Elizabeth A.; Jones, Michael D.; McBeth, Mark K., & Lane, Ross R. (2013). An Angel on the Wind: How Heroic Policy Narratives Shape Policy Realities. *Policy Studies Journal, 41*(3), 453–483.

Shanahan, Elizabeth A.; Jones, Michael D.; McBeth, Mark K. & Radaelli, Claudio M. (2017). The Narrative Policy Framework. In Christopher M. Weible & Paul A. Sabatier (Hrsg.), *Theories of the Policy Process* (4. Aufl., S. 173-213). Boulder, CO: Westview Press.

Stone, Deborah A. (1997/2002). *Policy Paradox: The Art of Political Decision-Making* (Rev. Ed.). New York & London: Norton

Vatter, Adrian (2018). *Das politische System der Schweiz* (3. Aufl.). Baden-Baden: Nomos.

Weible, Christopher M. & Schlager, Edella (2014). Narrative Policy Framework: Contributions, Limitations, and Recommendations. In Jones, Michael D.; Shanahan, Elizabeth A. & McBeth, Mark K. (Hrsg.), *The Science of Stories: Applications of the Narrative Policy Framework in Public Policy Analysis* (S. 235-246). New York: Palgrave Macmillan.

Fall: KESB und Revision des Vormundschaftsrechts

Aeschlimann-Vogel, Elsbeth & Noser, Walter (2003). *Vormundschaft. Von der Beistandschaft bis zur Fürsorgerischen Freiheitsentziehung* (2. Aufl.). Zürich: Beobachter-Buchverlag.

Amtliches Bulletin des Nationalrates (2008). *Wintersession 2008, fünfzehnte Sitzung, 19.12.08. Schweizerisches Zivilgesetzbuch (Erwachsenenschutz, Personenrecht und Kindesrecht).* Schlussabstimmung Geschäft 06.063.

Blumer, Claudia (2016, 7. Dezember). Die Kritik an der Kesb wird mehrheitsfähig. *Tages-Anzeiger*. URL: https://www.tagesanzeiger.ch/schweiz/standard/die-kritik-an-der-kesb-wird-mehrheitsfaehig/story/29457041 (letzter Zugriff: 21.09.2018)

Bühler, Theodor (2013). Vormundschaft. *Historisches Lexikon der Schweiz (HLS)*, Version vom 30.07.2013. URL: http://www.hls-dhs-dss.ch/textes/d/D16103.php (letzter Zugriff: 12.09.2018)

Bundesamt für Justiz (BJ) (2012). Revision des Vormundschaftsrechts. URL: https://www.bj.admin.ch/bj/de/home/gesellschaft/gesetzgebung/archiv/vormundschaft.html (letzter Zugriff 30.05.2018)

Bundesamt für Justiz (BJ) (2018a). Opfer von fürsorgerischen Zwangsmassnahmen. URL: https://www.bj.admin.ch/bj/de/home/gesellschaft/fszm.html (letzter Zugriff: 19.09.2018)

Bundesamt für Justiz (BJ) (2018b). Wiedergutmachung für Opfer von fürsorgerischen Zwangsmassnahmen. URL: https://www.bj.admin.ch/bj/de/home/gesellschaft/gesetzgebung/fszm.html (letzter Zugriff: 21.09.2018)

Bundesamt für Sozialversicherungen (BSV) (2016a). Geschichte der Sozialen Sicherheit in der Schweiz. *Kindes- und Erwachsenenschutz*. URL: https://www.geschichtedersozialensicherheit.ch/institutionen/kantonale-lokale-und-private-institutionen/kindes-und-erwachsenenschutz/ (letzter Zugriff: 04.05.2018)

Bundesamt für Sozialversicherungen (BSV) (2016b). Geschichte der Sozialen Sicherheit in der Schweiz. *Heime und Anstalten*. URL: https://www.geschichtedersozialensicherheit.ch/institutionen/kantonale-lokale-und-private-institutionen/heime-und-anstalten/ (letzter Zugriff: 18.09.2018)

Daum, Matthias (2015, 19. Januar). Schweizer Milizsystem: Es bröckelt. *Die Zeit.* URL: https://www.zeit.de/2015/03/schweiz-milizsystem-buergerstaat (letzter Zugriff: 01.01.2019)

Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement (EJPD) (1999). Expertenkommission für Revision des Vormundschaftsrechts eingesetzt. Pressemitteilung. Verfügbar auf URL: https://www.admin.ch/cp/d/37131831.6081@gs-ejpd.admin.ch.html (letzter Zugriff: 10.10.2018)

Expertenkommission für die Gesamtrevision des Vormundschaftsrechts (2003). *Bericht zum Vorentwurf für eine Revision des Zivilgesetzbuchs (Erwachsenenschutz, Personen- und Kindesrecht)*. URL: https://www.bj.admin.ch/dam/data/bj/gesellschaft/gesetzgebung/archiv/vormundschaft/vn-ber-d.pdf (letzter Zugriff: 30.11.2018)

Furrer, Markus; Heiniger, Kevin; Huonker, Thomas; Jenzer, Sabine & Praz, Anne-Françoise (Hrsg.) (2014). *Fürsorge und Zwang: Fremdplatzierung von Kindern und Jugendlichen in der Schweiz 1850-1980.* Basel: Schwabe.

Germann, Urs (2014). Die administrative Anstaltsversorgung in der Schweiz im 20. Jahrhundert. *infoclio.ch Forschungsbericht*.
URL: http://dx.doi.org/10.13098/infoclio.ch_de-fb-0001 (letzter Zugriff: 12.09.2018)

Gerny, Daniel (2017, 30. September). Die Kesb müssen bürgernäher werden. *NZZ Neue Zürcher Zeitung*. URL: https://www.nzz.ch/meinung/die-kesb-muessen-buergernaeher-werden-ld.1319341?reduced=true (letzter Zugriff: 21.09.2018)

Häfeli, Christoph (2013). *Grundriss zum Erwachsenenschutzrecht. mit einem Exkurs zum Kindesschutz.* Bern: Stämpfli.

Häsler, Mirjam (2008). Gesetzliche Entwicklung des Pflegekinderwesens. In Marco Leuenberger & Loretta Seglias (Hrsg.), *Versorgt und vergessen. Ehemalige Verdingkinder erzählen* (S. 81-89). Zürich: Rotpunktverlag.

humanrights.ch (2011). Ein Vergehen gegen die Menschenrechte: Fürsorgerische Zwangsmassnahmen nach altem Recht. *humanrights.ch Informationsplattform.* URL: http://www.humanrights.ch/de/menschenrechte-schweiz/inneres/person/verschiedenes/fuersorgerische-zwangsmassnahmen (letzter Zugriff: 13.09.2018)

humanrights.ch (2017). Fürsorgerische Zwangsmassnahmen: Der lange Weg zur Wiedergutmachung. *humanrights.ch Informationsplattform*. URL: https://www.humanrights.ch/de/menschenrechte-schweiz/inneres/person/verschiedenes/opfer-behoerdenwillkuer (letzter Zugriff: 21.09.2018)

KESB-Initiative (2018). URL: http://www.kesb-initiative.ch/de/home/ (letzter Zugriff: 21.05.2018)

KESCHA Anlaufstelle Kindes- und Erwachsenenschutz (2019). *Kindes- und Erwachsenenschutz. Information für Betroffene.* Verfügbar auf URL: https://kescha.ch/de/erklaerungen-zum-kindes-und-erwachsenenschutz/ (letzter Zugriff: 29.11.2018)

Kindes- und Erwachsenenschutzbehörden im Kanton Zürich (KESB ZH) (2018). URL: https://www.kesb-zh.ch/beistandschaften (letzter Zugriff: 29.11.2018)

Knellwolf, Thomas (2015, 4. Januar). «Es isch zspat, Kinde sind im Himmel». *Tages-Anzeiger*. URL: https://www.tagesanzeiger.ch/zuerich/Es-isch-zspat-Kinde-sind-im-Himmel/story/16510558 (letzter Zugriff: 21.09.2018)

Konferenz für Kindes- und Erwachsenenschutz (KOKES) (2016). Medienmitteilung vier Jahre KESB. Bilanz und Fallzahlen. URL: https://www.kokes.ch/de/dokumentation/statistik/aktuellste-zahlen/medienkonferenz-08-september-2016 (letzter Zugriff: 01.05.2018)

Konferenz für Kindes- und Erwachsenenschutz (KOKES) (2017a). Organisation Kantone. URL: https://www.kokes.ch/de/organisation/organisation-kantone (letzter Zugriff: 01.11.2018)

Konferenz für Kindes- und Erwachsenenschutz (KOKES) (2017b). KESB: Organisation in den Kantonen. *Zeitschrift für Kindes- und Erwachsenenschutz (ZKE), 1/2017.* Dokument verfügbar auf URL: https://www.kokes.ch/de/organisation/organisation-kantone (letzter Zugriff: 30.11.2018)

Kley, Andreas (2009). Milizsystem. *Historisches Lexikon der Schweiz (HLS),* Version vom 10.11.2009. URL: http://www.hls-dhs-dss.ch/textes/d/D43694.php (letzter Zugriff: 01.01.2019)

Leuenberger, Marco (2008). Armut und Kinderarbeit in der Schweiz. In Marco Leuenberger & Loretta Seglias (Hrsg.), *Versorgt und vergessen. Ehemalige Verdingkinder erzählen* (S. 81-89). Zürich: Rotpunktverlag.

Leuenberger, Marco & Seglias, Loretta (Hrsg.) (2008). *Versorgt und vergessen. Ehemalige Verdingkinder erzählen.* Zürich: Rotpunktverlag.

Lischer, Markus (2013). Verdingung. *Historisches Lexikon der Schweiz (HLS),* Version vom 04.03.2013. URL: http://www.hls-dhs-dss.ch/textes/d/D16581.php (letzter Zugriff: 14.09.2018)

Meier, Philippe & Lukic, Suzana (2011). *Introduction au nouveau droit de la protection de l'adulte*. Genève: Schulthess.

Müller, Andreas (2015). Das Ideal Laienrepublik. *Blog Avenir Suisse.* URL: https://www.avenir-suisse.ch/schweizer-milizsystem-das-ideal-laienrepublik/ (letzter Zugriff: 02.01.2019)

Noser, Walter (2017, 08. August). Erwachsenenschutzrecht: Helfen statt bevormunden. *Beobachter.* URL: https://www.beobachter.ch/erwachsenenschutz/erwachsenenschutzrecht-helfen-statt-bevormunden (letzter Zugriff: 13.10.2018)

Schilling, Christoph (2004). Verdingkinder: «Du chasch nüüt, du bisch nüüt, us dir gits nüüt». *Beobachter.* URL: https://www.beobachter.ch/administrativ-versorgte/verdingkinder-du-chasch-nuut-du-bisch-nuut-us-dir-gits-nuut (letzter Zugriff: 02.01.2019)

Schmid, Conny & Gruhnwald, Sylke (2017, 10. April). Alle gegen die Kesb. *Beobachter.* URL: https://www.beobachter.ch/gesellschaft/misstrauen-alle-gegen-die-kesb (letzter Zugriff: 21.09.2018)

Schweizerischer Bundesrat (2006). Botschaft zur Änderung des Schweizerischen Zivilgesetzbuches (Erwachsenenschutz, Personenrecht und Kindesrecht), BBl 2006, 7001-7138.

Schweizerischer Bundesrat (2017). *Erste Erfahrungen mit dem neuen Kindes- und Erwachsenenschutzrecht.* Bericht des Bundesrates in Erfüllung der Postulate 14.3776, 14.3891, 14.4113 und 15.3614. URL: https://www.bj.admin.ch/dam/data/bj/aktuell/news/2017/2017-03-29/ber-br-d.pdf (letzter Zugriff 30.05.2018)

Schweizerische Bundeskanzlei (2018). Eidgenössische Volksinitiative «Eigenständiges Handeln in Familien und Unternehmen (Kindes- und Erwachsenenschutz-Initiative)». Vorprüfung. BBl 2018, 2665-2668.

Schweizerische Depeschenagentur (SDA) (2013, 11. April). Sommaruga bittet Verdingkinder um Entschuldigung. *NZZ Neue Zürcher Zeitung*. URL: https://www.nzz.ch/schweiz/sommaruga-bittet-verdingkinder-um-entschuldigung-1.18062492 (letzter Zugriff: 21.09.2018)

Strebel, Dominique (2010). *Weggesperrt*. Zürich: Beobachter-Buchverlag.

Strebel, Dominique & Hoststettler, Otto (2010, 28. September). Administrativ Versorgte: Ein dunkles Kapitel. *Beobachter*. URL: https://www.beobachter.ch/administrativ-versorgte/administrativ-versorgte-ein-dunkles-kapitel (letzter Zugriff: 21.09.2018)

Studer, Ruedi (2017, 13. Dezember). Jetzt kommt die Anti-Kesb-Initiative. *Blick.* URL: https://www.blick.ch/news/politik/svp-nationalrat-pirmin-schwander-geht-auf-kindesschutz-behoerde-los-jetzt-kommt-die-anti-kesb-initiative-id7724310.html (letzter Zugriff: 21.09.2018)

Voll, Peter (2013). Sozialwissenschaftliche Grundlagen. In Andrea Büchler; Christoph Häfeli; Audrey Leuba & Martin Stettler (Hrsg.), *FamKomm Erwachsenenschutz* (S. 30-48). Bern: Stämpfli.

Widmer-Schlumpf, Eveline (2010). Administrativ Versorgte. Rede bei Gedenkanlass in Hindelbank vom 10.09.2010. URL: https://www.ejpd.admin.ch/ejpd/de/home/aktuell/reden---interviews/reden/archiv/reden_eveline_widmer-schlumpf/2010/2010-09-10.html (letzter Zugriff: 21.09.2018)

Zaslawski, Valerie (2018, 15. Mai). Die Kesb soll entmachtet werden. *NZZ Neue Zürcher Zeitung*. URL: https://www.nzz.ch/schweiz/kesb-kritiker-lancieren-volksinitiative-ld.1385856 (letzter Zugriff: 21.09.2018)

Rechtsquellenverzeichnis

AFZFG. *Bundesgesetz über die Aufarbeitung der fürsorgerischen Zwangsmassnahmen und Fremdplatzierungen vor 1981*, SR 211.223.13

Bundesgesetz über die Rehabilitierung administrativ versorgter Menschen vom 21. März 2014, SR 211.223.12

BV. *Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999*, SR 101

EMRK. *Konvention vom 4. November 1950 zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten*, SR 0.101

ZGB. *Schweizerisches Zivilgesetzbuch vom 10. Dezember 1907*, SR 210

Anhang

Anhang 1: Wichtige Daten im Kindes- und Erwachsenenschutz

Tabelle 5: Timeline Kindes- und Erwachsenenschutz

Wann	Was
01.01.1912	Schweizerisches Zivilgesetzbuch (ZGB) tritt in Kraft
1950er	Bundesrat beschliesst etappenweise Reform des Familienrechts im ZGB, Anpassung an geänderte Realitäten
19.09.1962	Postulat von SP-Nationalrat Emil Schaffer, Bundesrat soll auch die Revision des Vormundschaftsrechts prüfen und Vorbereitungen in die Wege leiten
1974	Ratifikation der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK) durch die Schweiz
1981	Inkrafttreten der Bestimmungen zu fürsorgerischen Freiheitsentziehungen (FFE) im ZGB
1993	Bundesamt für Justiz setzt Expertengruppe ein mit Auftrag zur Erarbeitung von Richtlinien und Thesenpapier mit Begleitbericht
Juli 1995	Expertengruppe legt Grundlagenbericht *Zur Revision des schweizerischen Vormundschaftsrechts* vor, Revision des Vormundschaftsrechts beginnt
September 1995	Grundlagenbericht der Expertengruppe wird an öffentlicher Tagung vorgestellt und in Arbeitsgruppen diskutiert, Stellungnahmen an BJ
November 1996	Expertengruppe wird beauftragt, Vorentwurf zur Revision zu erarbeiten
1998	*Vorentwurf für eine Änderung des ZGB (Erwachsenenschutz)* wird abgeliefert
1999	Vom EJPD eingesetzte interdisziplinäre Expertenkommission nimmt Beratungen auf
2000	Nach Justizreform (Bundeszuständigkeit für Zivilprozessrecht) wird Vorbereitung für ein Bundesgesetz zum Verfahren vor Kindes- und Erwachsenenschutzbehörden gestartet *(Vorentwurf für ein Bundesgesetz über das Verfahren vor den Kindes- und Erwachsenenschutzbehörden)*
Herbst 2002	Expertenkommission verabschiedet Vorentwurf zur Änderung des ZGB *(Erwachsenenschutz, Personen- und Kindesrecht)*
Sommer 2003	Vorentwurf des Vormundschaftsrechts wird in Vernehmlassung geschickt
Oktober 2004	Bundesrat nimmt über Ergebnisse der Vernehmlassung Kenntnis, beauftragt EJPD mit Überarbeitung und Ausarbeitung einer Botschaft
28.06.2006	Botschaft Bundesrat zur Totalrevision des Vormundschaftsrechts
27.09.2007	Beginn parlamentarische Beratungen: Erstberatung im Ständerat
19.12.2008	Abschluss Parlamentarische Beratungen: Bundesgesetz in Schlussabstimmung im Nationalrat angenommen
06.01.2009	Gesetzesvorlage wird im Bundesblatt publiziert (BBI 2009 141 ff.)
16.04.2009	Referendumsfrist läuft unbenutzt ab
01.01.2013	Neues Kindes- und Erwachsenenschutzrecht tritt in Kraft

Quellen: Bundesamt für Justiz (BJ) (2012); Häfeli (2013); humanrights.ch (2011); Schweizerischer Bundesrat (2006); Schweizerischer Bundesrat (2017)

Anhang 2: Auszüge rechtliche Grundlagen

Tabelle 6: Auszüge Bundesverfassung

Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (SR 101), 1. Kapitel: Grundrechte.		
Art. 7	**Menschenwürde**	Die Würde des Menschen ist zu achten und zu schützen.
Art. 9	**Schutz vor Willkür und Wahrung von Treu und Glauben**	Jede Person hat Anspruch darauf, von den staatlichen Organen ohne Willkür und nach Treu und Glauben behandelt zu werden.
Art. 10	**Recht auf Leben und auf persönliche Freiheit**	[2] Jeder Mensch hat das Recht auf persönliche Freiheit, insbesondere auf körperliche und geistige Unversehrtheit und auf Bewegungsfreiheit.
Art. 12	**Recht auf Hilfe in Notlagen**	Wer in Not gerät und nicht in der Lage ist, für sich zu sorgen, hat Anspruch auf Hilfe und Betreuung und auf die Mittel, die für ein menschenwürdiges Dasein unerlässlich sind.
Art. 13	**Schutz der Privatsphäre**	[1] Jede Person hat Anspruch auf Achtung ihres Privat- und Familienlebens, ihrer Wohnung sowie ihres Brief-, Post- und Fernmeldeverkehrs.

Tabelle 7: Auszüge ZGB

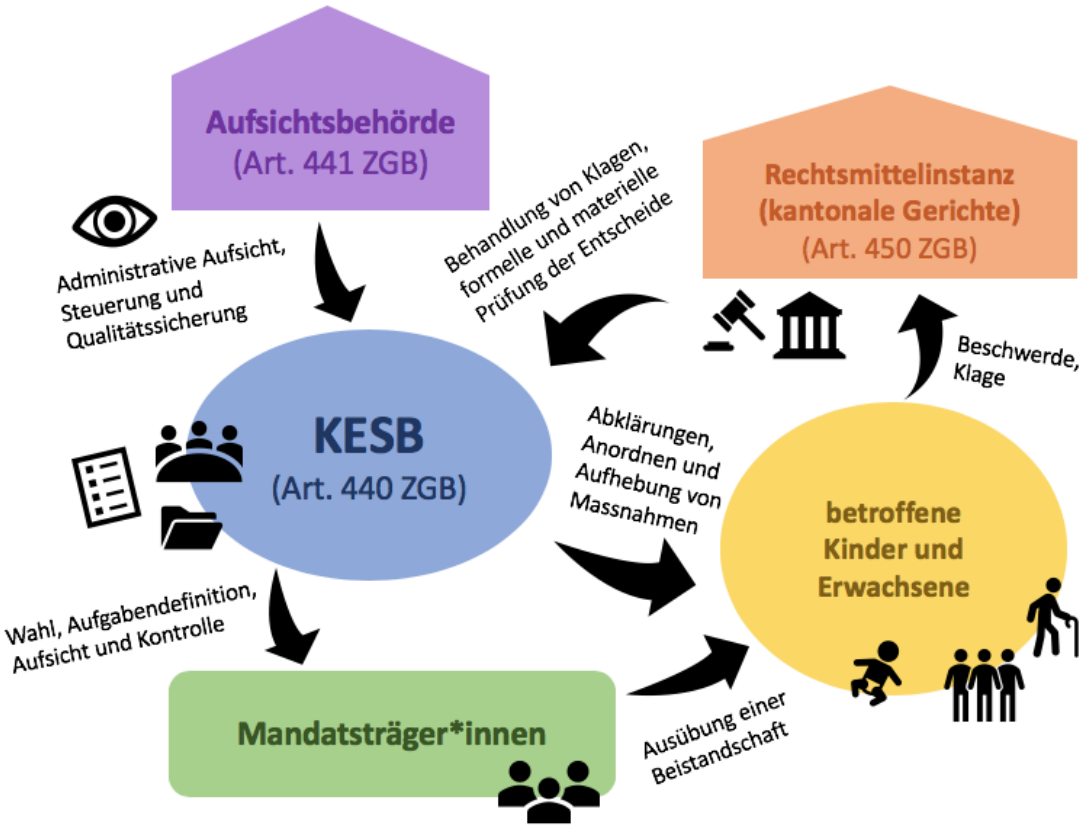
Schweizerisches Zivilgesetzbuch vom 10. Dezember 1907 (SR 210), zweiter Teil Familienrecht, dritte Abteilung Erwachsenenschutz, zwölfter Titel Organisation		
Art. 440	**A. Erwachsenenschutzbehörde**	[1] Die Erwachsenenschutzbehörde ist eine Fachbehörde. Sie wird von den Kantonen bestimmt. [2] Sie fällt ihre Entscheide mit mindestens drei Mitgliedern. Die Kantone können für bestimmte Geschäfte Ausnahmen vorsehen. [3] Sie hat auch die Aufgaben der Kindesschutzbehörde.
Art. 441	**B. Aufsichtsbehörde**	[1] Die Kantone bestimmen die Aufsichtsbehörden. [2] Der Bundesrat kann Bestimmungen über die Aufsicht erlassen.
Art. 450	**A. Beschwerdeobjekt und Beschwerdebefugnis**	[1] Gegen Entscheide der Erwachsenenschutzbehörde kann Beschwerde beim zuständigen Gericht erhoben werden. [2] Zur Beschwerde befugt sind: 1. die am Verfahren beteiligten Personen; 2. die der betroffenen Person nahestehenden Personen; 3. Personen, die ein rechtlich geschütztes Interesse an der Aufhebung oder Änderung des angefochtenen Entscheids haben. [3] Die Beschwerde ist beim Gericht schriftlich und begründet einzureichen.

Tabelle 8: Auszüge EMRK

Konvention vom 4. November 1950 zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten (EMRK) (SR 0.101), Abschnitt I: Rechte und Freiheiten		
Art. 5	**Recht auf Freiheit und Sicherheit**	[1] Jede Person hat das Recht auf Freiheit und Sicherheit. Die Freiheit darf nur in den folgenden Fällen und nur auf die gesetzlich vorgeschriebene Weise entzogen werden
Art. 6	**Recht auf ein faires Verfahren**	[1] Jede Person hat ein Recht darauf, dass über Streitigkeiten in Bezug auf ihre zivilrechtlichen Ansprüche und Verpflichtungen oder über eine gegen sie erhobene strafrechtliche Anklage von einem unabhängigen und unparteiischen, auf Gesetz beruhenden Gericht in einem fairen Verfahren, öffentlich und innerhalb angemessener Frist verhandelt wird. Das Urteil muss öffentlich verkündet werden; Presse und Öffentlichkeit können jedoch während des ganzen oder eines Teiles des Verfahrens ausgeschlossen werden, wenn dies im Interesse der Moral, der öffentlichen Ordnung oder der nationalen Sicherheit in einer demokratischen Gesellschaft liegt, wenn die Interessen von Jugendlichen oder der Schutz des Privatlebens der Prozessparteien es verlangen oder - soweit das Gericht es für unbedingt erforderlich hält - wenn unter besonderen Umständen eine öffentliche Verhandlung die Interessen der Rechtspflege beeinträchtigen würde.
Art. 8	**Recht auf Achtung des Privats- und Familienlebens**	[1] Jede Person hat das Recht auf Achtung ihres Privat- und Familienlebens, ihrer Wohnung und ihrer Korrespondenz. [2] Eine Behörde darf in die Ausübung dieses Rechts nur eingreifen, soweit der Eingriff gesetzlich vorgesehen und in einer demokratischen Gesellschaft notwendig ist für die nationale oder öffentliche Sicherheit, für das wirtschaftliche Wohl des Landes, zur Aufrechterhaltung der Ordnung, zur Verhütung von Straftaten, zum Schutz der Gesundheit oder der Moral oder zum Schutz der Rechte und Freiheiten anderer.

Anhang 3: Schematische Darstellung Behördenorganisation

Abbildung 4: Behördenstruktur und Aufgaben im Kindes- und Erwachsenenschutz



Quelle: eigene Darstellung nach KOKES (2017a), Noser (2017)

Anhang 4: Übersicht Untersuchungsmaterial

A.4.1. Politischer Diskurs

Tabelle 9: Übersicht analysierte Wortmeldungen im Parlament

Nr.	Sprecher/in	Datum Sitzung	AB	Beschrieb/Kommentar
1	Wicki, Franz (C; LU)	27.09.2007	S 820-821	Kommissionspräsident, spricht für Kommission
2	Bonhôte, Pierre (S; NE)	27.09.2007	S 821-822	für die Kommission
3	Bürgi, Hermann (V; TG)	27.09.2007	S 822	
4	Schiesser, Fritz (RL; GL)	27.09.2007	S 822-823	
5	Wicki, Franz (C; LU)	27.09.2007	S 823	
6	Blocher, Christoph (BR)	27.09.2007	S 823-825	spricht als zuständiger Bundesrat
7	Bonhôte, Pierre (S; NE)	27.09.2007	S 840	
8	Blocher, Christoph (BR)	27.09.2007	S 840	spricht für den Bundesrat, siehe oben
9	Amherd, Viola (CEg; VS)	02.10.2008	N 1510	spricht für die Kommission
10	Freysinger, Oskar (V; VS)	02.10.2008	N 1510	für die Kommission
11	Schwander, Pirmin (V; SZ)	02.10.2008	N 1510-1511	begründet Rückweisungsantrag der Minderheit
12	Schmid-Federer, Barbara (CEg; ZH)	02.10.2008	N 1511	
13	Thanei, Anita (S; ZH)	02.10.2008	N 1511-1512	
14	Huber, Gabi (RL; UR)	02.10.2008	N 1512	
15	Wyss, Birgit (G; SO)	02.10.2008	N 1512-1513	
16	Vischer, Daniel (G; ZH)	02.10.2008	N 1513	
17	Widmer-Schlumpf (BR)	02.10.2008	N 1513-1514	spricht als zuständige Bundesrätin
18	Schwander, Pirmin (V; SZ)	03.10.2008	N 1536	begründet Minderheitsantrag zu Art. 440 ZGB (Behördenorganisation)
19	Schmid-Federer, Barbara (CEg; ZH)	03.10.2008	N 1536	
20	Nydegger, Yvec (V; GE)	03.10.2008	N 1536	
21	Fluri, Kurt (RL; SO)	03.10.2008	N 1536-1537	
22	Vischer, Daniel (G; ZH)	03.10.2008	N 1537	
23	Widmer-Schlumpf, Eveline (BR)	03.10.2008	N 1537	spricht für den Bundesrat, siehe oben
24	Freysinger, Oskar (V; VS)	03.10.2008	N 1537-1538	fasst zusammen, für die Kommission

Zur Auswahl der Wortmeldungen eingesehene Sitzungsprotokolle:

Amtliches Bulletin des Nationalrates (2008a). *Herbstsession 2008, fünfzehnte Sitzung, 02.10.08. Schweizerisches Zivilgesetzbuch (Erwachsenenschutz, Personenrecht und Kindesrecht).* Geschäft 06.063, Beratungen Zweitrat. AB 2008 N 1509-1514

Amtliches Bulletin des Nationalrates (2008b). *Herbstsession 2008, sechzehnte Sitzung, 02.10.08. Schweizerisches Zivilgesetzbuch (Erwachsenenschutz, Personenrecht und Kindesrecht)*. Geschäft 06.063, Beratungen Zweitrat. AB 2008 N 1515-1524

Amtliches Bulletin des Nationalrates (2008c). *Herbstsession 2008, siebzehnte Sitzung, 03.10.08. Schweizerisches Zivilgesetzbuch (Erwachsenenschutz, Personenrecht und Kindesrecht)*. Geschäft 06.063, Beratungen Zweitrat. AB 2008 N 1533-1543

Amtliches Bulletin des Nationalrates (2008d). *Wintersession 2008, neunte Sitzung, 11.12.08. Schweizerisches Zivilgesetzbuch (Erwachsenenschutz, Personenrecht und Kindesrecht)*. Geschäft 06.063, Differenzen. AB 2008 N 1796-1797

Amtliches Bulletin des Ständerates (2007). *Herbstsession 2007, achte Sitzung, 27.09.07. Schweizerisches Zivilgesetzbuch (Erwachsenenschutz, Personenrecht und Kindesrecht)*. Geschäft 06.063, Beratungen Erstrat. AB 2007 S 820-825

Amtliches Bulletin des Ständerates (2008). *Wintersession 2008, vierte Sitzung, 04.12.08. Schweizerisches Zivilgesetzbuch (Erwachsenenschutz, Personenrecht und Kindesrecht)*. Geschäft 06.063, Differenzen. AB 2007 S 882-883

A.4.2. Expertendiskurs

Tabelle 10: Übersicht analysierte Expertenbeiträge

Nr.	Titel	Verfassende Person	Jahrgang, Ausgabe ZVW	Seiten
1	Vom Vormundschaftsrecht zum Erwachsenenschutzrecht	Reusser, Ruth	*Jg. 58, ZVW 5/2003*	S. 179-181
3	L'avant-projet de révision du droit de la tutelle. Présentation générale.	Meier, Philippe	*Jg. 58, ZVW 5/2003*	S. 207-226
2	Erwachsenenschutzrecht. Die Revision im Überblick.	Geiser, Thomas	*Jg. 58, ZVW 5/2003*	S. 227-235
4	Struktur der vormundschaftlichen Aufsicht.	Hegnauer, Cyril	*Jg. 58, ZVW 5/2003*	S. 361-368
5	De l'organisation de l'autorité tutélaire dans la nouvelle législation, en regard avec l'expérience judiciaire genevoise	Wuarin, Thierry	*Jg. 58, ZVW 5/2003*	S. 380-386
6	Mit der Totalrevision des Vormundschaftsrechts zu einer neuen Qualität des Erwachsenenschutzes?	Affolter, Kurt	*Jg. 58, ZVW 5/2003*	S. 393-408
7	Überlegungen einer Praktikerin zum Vorentwurf für ein Bundesgesetz über das Verfahren vor den Kindes- und Erwachsenenschutzbehörden	Galli-Widmer, Marianne	*Jg. 58, ZVW 5/2003*	S. 387-392

8	Vernehmlassung zur Totalrevision des Vormundschaftsrechts und zum Entwurf für ein Bundesgesetz über das Verfahren vor den Kindes- und Erwachsenenschutzbehörden	Konferenz der kantonalen Vormundschaftsbehörden (VBK)	*Jg. 59, ZVW 1/2004*	S. 12-18
9	Simson und Delila oder der Tanz auf zwei Hochzeiten	Murbach, Jürg	*Jg. 60, ZVW 4/2005*	S. 155-162
10	Die Angst der Helfer vor der Garantenpflicht	Mörsberger, Thomas	*Jg. 61, ZVW 5/2006*	S. 217-223
11	Von Schmetterlingen, Hühnern und Eisenbahnen (Betrachtungen über die moralische Verantwortung der Vormundschaftsbehörden)	Murbach, Jürg	*Jg. 61, ZVW 5/2006*	S. 242-246
12	Doppelunterstellung von professionellen vormundschaftlichen Mandatsträger(inne)n in öffentlichen Verwaltungen am Beispiel der Stadt Luzern	Affolter, Kurt	*Jg. 61, ZVW 5/2006*	S. 232-241
13	Die Behördenorganisation im Kindes- und Erwachsenenschutz aus rechtlicher und sozialwissenschaftlicher Sicht	Häfeli, Christoph & Voll, Peter	*Jg. 62, ZVW 2/2007*	S. 51-64
14	Compétences matérielles du juge matrimonial et des autorités de tutelle. Considérations théoriques et quelques cas pratiques	Meier, Philippe	*Jg. 62, ZVW 3/2007*	S. 109-130
15	Kindes und Erwachsenenschutzbehörde als Fachbehörde (Analyse und Modellvorschläge) (zit. VBK, 2008a)	Konferenz der kantonalen Vormundschaftsbehörden (VBK)	*Jg. 63, ZVW 2/2008*	S. 63-101
16	Stärken und Schwächen der aktuellen Behördenstrukturen (zit. VBK, 2008b)	Konferenz der kantonalen Vormundschaftsbehörden (VBK)	*Jg. 63, ZVW 2/2008*	S. 102-116

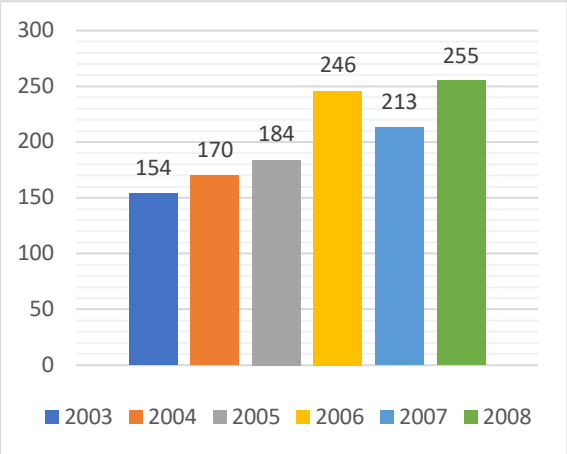
Quelle des Untersuchungsmaterials:

Zeitschrift für Kindes- und Erwachsenenschutz (ZKE). URL: http://www.zke-online.ch/index.php?id=1 (letzter Zugriff: 25.10.2018)

A.4.3. Medienanalyse

a. Übersicht

Abbildung 5: Dokumentverteilung nach Jahr

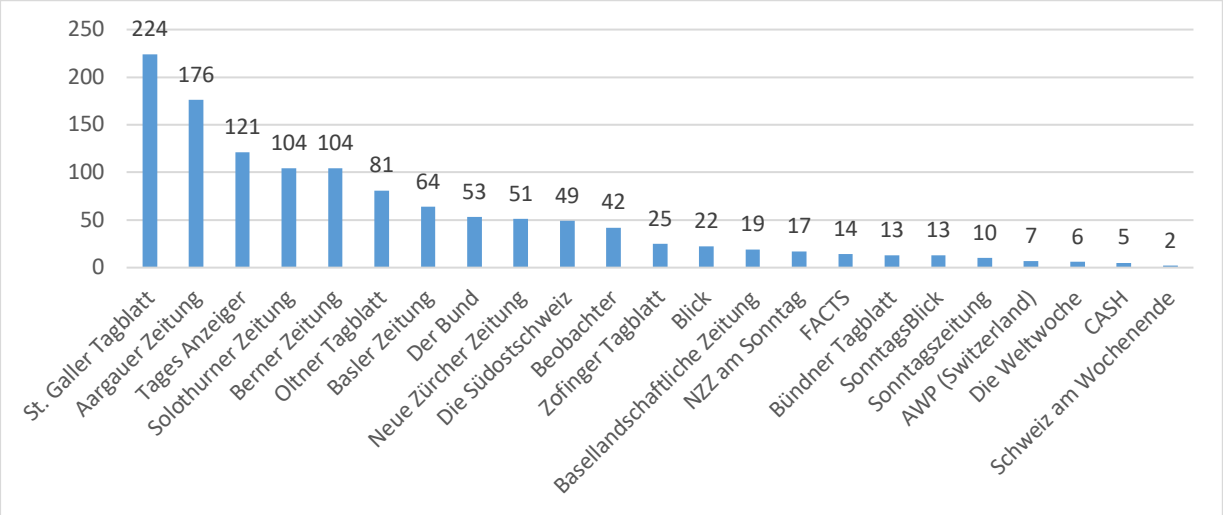


Quelle: eigene Darstellung

Ergebnisse Factiva-Volltextsuche

- Suche nach Vormund* and Behörde*
  - Datum: 01.01.2003-31.12.2008
  - Quellen aus der Schweiz
  - Sprache Deutsch
  - Not Kunst/Unterhaltung Not Leserbriefe Not Persönliche Anzeigen Not Ratgeberartikel Not Werbeanzeigen/Gesponsorter Inhalt
- Anzahl Resultate: **n = 1222**
  - Dokumentverteilung nach Jahr vgl. Abbildung links
- Anzahl Quellen: **21 Medien**
  - Dokumentverteilung nach Medium vgl. Abbildung unten
  - darunter alle auflagenstärksten Schweizer Zeitungen (ausser Luzerner Zeitung, erst seit 2011 auf Factiva vorhanden), regionale und nationale Tages-, Sonntags- und Wochenzeitungen

Abbildung 6: Dokumentverteilung nach Quelle



Quelle: eigene Darstellung

Tabelle 11: Beispiele aus Medienübersicht

Nr.	Titel des Artikels	Datum	Autor	Medium	Art des Dokuments
1	Vormunde kehren Zürich den Rücken	02.10.2003	Hauri, Corinna & Meier, Peter Johannes	*Tages Anzeiger*	Bericht
2	Vormundschaftsbehörde mit nebenamtlichen Mitgliedern	19.11.2004	n.a.	*Neue Zürcher Zeitung*	Bericht/News
3	Der Fall Reinach als Menetekel	02.02.2008	Bruder, Balz	*Aargauer Zeitung*	Kommentar

b. Untersuchung Policy-Narrative

Tabelle 12: Übersicht ausgewählte Medienbeiträge

Nr.	Titel des Artikels	Datum	Autor	Medium	Art des Dokuments
1	Vormundschaftsrecht erneuern	27.06.2003	Sohm, Jürg	*St. Galler Tagblatt*	Bericht/News
2	Wer die Urteilsfähigkeit verliert, soll nicht mehr entmündigt werden	27.06.2003	Vanoni, Bruno	*Tages Anzeiger*	Bericht/News
3	Vom Mündel zur urteilsunfähigen Person.	27.06.2003	Sohm, Jürg	*Der Bund*	Bericht/News
4	Hilfsbedürftige begleiten statt versenken.	27.06.2003	wab	*Neue Zürcher Zeitung*	Bericht/News
5	Nur SVP skeptisch	18.02.2004	SDA	*Der Bund*	Kurzmeldung
6	Beistandschaft löst Entmündigung ab	17.09.2004	Starke, Susanne	*Oltner Tagblatt*	Bericht/News
7	Gemeinsame Hilfe für geschwächte Menschen	28.10.2004	Fahrländer, Hans	*Aargauer Zeitung*	Bericht/News
8	Jasmins Mutter: «Sagt mir endlich die Wahrheit»	08.05.2005	Brotz, Sandro	*SonntagsBlick*	Schicksalsbericht
9	Tod im Heim	26.02.2006	n.a.	*Neue Zürcher Zeitung*	Schicksalsbericht
10	Corinne Rey-Bellet das Drama - Was passiert jetzt mit Kevin?	05.05.2006	Guanziroli, Silvana & Herren, Fredy	*Blick*	Schicksalsbericht
11	Beistand statt Vormund	30.06.2006	SDA	*Basler Zeitung*	Bericht/News
12	Mehr Selbstbestimmung für Hilfsbedürftige; Bundesrat verabschiedet revidiertes Vormundschaftsrecht	30.06.2006	dgy.	*Neue Zürcher Zeitung*	Bericht/News
13	Mehr Autonomie für Schwache	30.06.2006	SDA	*Tages Anzeiger*	Bericht/News
14	Mehr Selbstbestimmung im Vormundschaftsrecht	30.06.2006	SDA	*Aargauer Zeitung*	Bericht/News
15	Möglichst wenig Staat	30.06.2006	SDA	*Der Bund*	Bericht/News
16	Neuer Erwachsenenschutz	30.06.2006	SDA	*St. Galler Tagblatt*	Kurzmeldung
17	Mehr Selbstbestimmung für Hilfsbedürftige	27.08.2006	Valsecchi, Flurina	*Die Südostschweiz*	Bericht/News
18	Notstand bei Vormundschaftsbehörden	27.08.2006	Valsecchi, Flurina	*Die Südostschweiz*	Bericht
19	Kantonales Sozial- und Vormundschaftswesen mit Direktverankerung in den drei Gemeinden	20.12.2006	so.	*Die Südostschweiz*	Bericht
20	54-Millionen-Strategie.	06.03.2003	ho.	*St. Galler Tagblatt*	Bericht/News

21	«Angst, geschluckt zu werden, ist da»	26.01.2007	Müller, Philippe	*Berner Zeitung*	Bericht/Interview
22	Wertschätzung der Regierungspräsidentin	12.03.2007	n.a.	*St. Galler Tagblatt*	Bericht
23	Vormundschaftsbehörden am Anschlag; Fachgremien sollen Laienbehörden ersetzen	19.04.2007	cn.	*Neue Zürcher Zeitung*	Bericht
24	Mehr Selbstbestimmung im Vormundschaftsrecht	28.09.2007	SDA	*Tages Anzeiger*	Kurzmeldung
25	«Jemand, der dem Kind eine Stimme gibt»	19.11.2007	Fischer, Andrea	*Tages Anzeiger*	Bericht/Interview
26	Die Kleinen kommen zu kurz.	23.11.2007	Strebel, Dominique	*Beobachter*	Schicksalsbericht
27	Das Kind ist doch die Hauptperson	26.11.2007	az.	*Tages Anzeiger*	Bericht
28	Wenn die Freiheit «fürsorgerisch entzogen» wird	31.03.2008	az.	*Tages Anzeiger*	Bericht
29	«Das ist eine kleine Revolution»	30.05.2008	Strebel, Dominique	*Beobachter*	Bericht/Interview
30	Änderungen im Bereich Soziales	08.08.2008	pd.	*Zofinger Tagblatt*	Bericht/News
31	Mehr Schutz. Das alte Vormundschaftsrecht soll erneuert werden	03.10.2008	n.a.	*Basler Zeitung*	Kurzmeldung
32	Ausserdem im Parlament	03.10.2008	dgy./rom./ fon.	*Neue Zürcher Zeitung*	Bericht/News
33	«Was die mit uns gemacht haben!»	03.10.2008	Strebel, Dominique	*Beobachter*	Schicksalsbericht
34	Mehr Selbstbestimmung im Vormundschaftsrecht	03.10.2008	SDA	*Tages Anzeiger*	Bericht/News
35	Mehr Eigenständigkeit für Hilfsbedürftige; Der Nationalrat heisst die Erneuerung des Vormundschaftsrechts gut	04.10.2008	fon.	*Neue Zürcher Zeitung*	Bericht/News
36	Betroffene reden länger mit; Mehr Rechte für Verwandte; Am Ende der Moral	22.10.2008	Einhaus, Hannah	*Berner Zeitung*	Bericht/News
37	Heftige Turbulenzen in Churer Vormundschaftsbehörde	19.12.2008	Morandi, Dario	*Die Südostschweiz*	Bericht/News

Tabelle 13: Coding-Schema

Allgemeine Regeln für Dokumentauswahl				
Im Dokument geht es um: - die Revision des Vormundschaftsrechts und/oder die darin Behördenreorganisation (Art. 440 ZGB: Behördenorganisation) - die Funktionsweise der Vormundschaftsbehörden im Vormundschaftswesen Das Dokument stammt aus dem Zeitraum zwischen 1. Januar 2003 und 31. Dezember 2008 Das Dokument kann dem politischen Diskurs, dem Expertendiskurs oder dem medialen Diskurs zugeordnet werden.				
	NPF-Variable	**Definition**	**Beispiele aus dem Untersuchungsmaterial**	**Codierregel**
Narrative Elemente	*Policy-Stance*	Eine bestimmte Position oder Präferenz in Bezug auf eine Policy oder ein dazugehöriges Verhalten (Shanahan et al., 2013, S. 457)	«Pour certains, l'abandon de cette fonction de l'exécutif, qui consistait à examiner des cas personnels, à prononcer des curatelles ou d'autres mesures, est un déchirement pénible. **Pour d'autres, dont je suis, il s'agit d'une saine évolution**.» (Bonhôte, AB 2007 S 821-22)	«Grundton»/Position des *Narrators*: 0 = neutral 1 = pro 2 = contra
	Setting / Policy Problem	Beschreibt ein Policy-Problem und dessen Kontext (Jones, McBeth & Shanahan, 2014, S. 6); das Setting umfasst das politische Umfeld bzw. den Politikbereich sowie den externen Kontext (legal, geografisch, kulturell etc.) (Jones & Radaelli, 2015, S. 3; Pierce et al., 2014, S. 30).	«Wir brauchen nicht lange auszuführen, dass sich seit 1907 unsere gesellschaftlichen Verhältnisse sehr stark verändert haben, dass neue Bedürfnisse entstanden sind, auch durch die neuen Lebensformen. Die Individualisierung der Gesellschaft verlangt andere Instrumente als 1907, als es noch darum ging, die Rechtsetzung auf die Grossfamilie und auf die Mehrgenerationenfamilie auszurichten.» (Schiesser, AB 2007 S 823)	Welches Problem soll durch die Policy adressiert werden? Was ist der Kontext und wie wird er beschrieben?
	Figuren (*Characters)*	Figur, welche im Policy-Narrativ vorkommt, d.h. die in Bezug auf die Policy eine Rolle spielt («entities who act or are acted upon» (Shanahan et al., 2018, S. 335)); eine Person, Gruppe oder auch vermenschlichte Abstraktionen/Gegenstände (z.B. Umwelt, Demokratie) (Jones, McBeth & Shanahan, 2014, S. 6)	siehe Beispiele unten	Wer sind die Charaktere im Policy-Narrativs? (z.B. Behörde, Behördenmitglieder, Mandatstragende, betroffene Personen (Kinder, Erwachsene, Familie), ihre Angehörigen, Politiker, Experten, …)

	Held *(hero)*	Figur, welche durch ihre Taten eine Problemlösung herbeiführt bzw. versprechen, dies zu tun; «Problemlöser» (Shanahan et al., 2018, S. 323; Jones & Radaelli, 2015, S. 3)	«Die Kantone scheinen aber aus eigener Kraft politisch nicht in der Lage zu sein, die Zuständigkeiten sinnvoll zu regeln. **Der Bund muss - wie auch schon in anderen Bereichen - ordnend eingreifen»** (Geiser, 2003, S. 234)	Wird eine Person als Held dargestellt? 1 = ja 0 = nein Wenn ja, wer?
	Schurke *(villain)*	Figur, welche einem «Opfer» Leid, Schaden oder Schmerz verursacht oder sich den Zielen des Helden entgegensetzt (Shanahan et al., 2018, S. 323); ist oft Problemverursacher (Jones & Radaelli, 2015, S. 3).	«Doch dies ist noch nicht zu **allen Behördenvertretern** durchgedrungen, die als Erste mit den Kindern und Jugendlichen zu tun haben. Noch immer glauben etwa viele Kindesschutzbehörden, dass der Staat besser weiss, was für Jugendliche gut ist, und hören diese manchmal nicht einmal an.» (*Beobachter*, 23. November, 2007); «Das herzige Mädchen mit den blonden Haaren könnte noch leben. Aber **die Behörden haben weggeschaut**.» (*SonntagsBlick,* 8. Mai, 2005)	Wird eine Person als Schurke dargestellt? 1 = ja 0 = nein Wenn ja, wer?
	Opfer *(victim)*	Figur, welcher durch eine bestimmte Handlung oder das Unterlassen dieser Handlung geschadet wird (Shanahan et al., 2018, S. 323); Problembetroffene	«Die **Betroffenen und ihre Angehörigen** haben Anspruch auf gute, tragfähige Lösungen. Immerhin geht es unter Umständen um sehr einschneidende Massnahmen.» (Wyss, AB 2008 N 1512-1513); «**Angehörige** bitten um Hilfe. Sie sind besorgt, manchmal gar verzweifelt, weil **ihre Kinder** einem Beistand unterstellt wurden, der **gegen den Willen der Eltern oder nächsten Familienangehörigen** eingesetzt wurde» (*Die Südostschweiz,* 27. August, 2007)	Wird eine Person als Opfer dargestellt? 1 = ja 0 = nein Wenn ja, wer?
	Moral der Geschichte *(Moral of the story)*	Präsentiert die Problemlösung *(policy solution)*; gibt den Handlungen und Motiven der Charaktere einen Sinn und enthält häufig eine Handlungsaufforderung (Shanahan et al., 2017, S. 176; Shanahan et al., 2018, S. 336).	«Eine feinere Ausgestaltung der Massnahmen wie auch eine Erweiterung der Betreuungsmöglichkeiten ausserhalb der behördlichen Massnahmen erfordert eine **Professionalisierung der Behörden** und einen **Ausbau der rechtsstaatlichen Garantien**» (Geiser, 2003, S. 234)	Wird im Dokument eine Lösung für das Problem beschrieben? 1 = ja 0 = nein Wenn ja, welche? Wer ist dafür verantwortlich?

	Handlung *(Plot)*	Organisiert die Handlung und beschreibt die kausalen Zusammenhänge eines Narrativs, d.h. bringt Figuren und *Setting* miteinander in Beziehung und nennt häufig auch die 'Moral der Geschichte' (Gray & Jones, 2016, S. 196; Shanahan et al., 2018, S. 323); basiert häufig auf den *Story types* von Stone (2002): *Story of decline, Story of control, Decline-is-only-an-illusion-Story*	«Massgeschneiderte behördliche Massnahmen kommen aber nicht zum Tragen, wenn die verantwortlichen Behörden dies nicht veranlassen oder damit überfordert sind. (...) Ich bin heute der Auffassung, dass wir bei diesem neuen Instrument der Erwachsenenschutzbehörde eine Fachbehörde vorschreiben müssen» (Blocher, AB 2007 S 824)	Enthält das Policy-Narrativ einen Plot? 1 = ja 0 = nein Wenn ja, welcher? Lässt sich der Plot einem *Story type* zuordnen? 1 = *Story of decline* 2 = *Story of control* 3 = *Change-is-only-an-illusion*
Sonstiges	*Sprache/Ton*	Grundton, in welchem das Policy-Narrativ wiedergegeben wird.	«Betroffen sind psychisch Kranke, Suchtkranke, geistig Behinderte und hochbetagte Menschen, die ihre Angelegenheiten nicht mehr selber besorgen können. Ende 2004 standen 76 540 Erwachsene unter Massnahmen des Vormundschaftsrechts.» (*Tages Anzeiger,* 30. Juni, 2006)	In welchem Ton wird das Policy-Narrativ verwendet (positiv, negativ…)? Wird dramatische Spannung aufgebaut oder wird Dringlichkeit betont?
	Symbole	Symbole und Metaphern, welche im Policy-Narrativ enthalten sind.	«Le cheminement à suivre s'apparente à une course de haute montagne sur une arête, "eine Gratwanderung": chaque écart que l'on pourrait faire d'un côté ou de l'autre menacerait de nous faire tomber soit dans l'incurie à l'égard des personnes dépendantes, soit dans l'excès de contrôle social enfreignant inutilement la liberté individuelle.» (Bonhôte, AB 2007 S 821); «Die Folgen ungenügender Aufsicht mögen beim Kindes- und Erwachsenenschutz weniger offenkundig sein als beim Bruch einer Staumauer oder bei Zahlungsunfähigkeit einer Bank; den Schutzbedürftigen treffen sie nicht weniger empfindlich» (Hegnauer, 2003, S. 362); «Es ist unmöglich, genau vorauszusagen, welches Tun welches Resultat bewirkt. Warum sollte es da nicht denkbar sein, dass ein an sich harmloser, sanfter Flügelschlag eines wunderschönen Schmetterlings eine Katastrophe auslöst?» (Murbach, 2006, S. 243)	Werden Symbole und Metaphern benutzt? Wenn ja, welche?

Selbstständigkeitserklärung

Ich erkläre hiermit, dass ich diese Arbeit selbstständig verfasst und keine anderen als die angegebenen Hilfsmittel benutzt habe. Alle Stellen, die wörtlich oder sinngemäss aus Quellen entnommen wurden, habe ich als solche kenntlich gemacht. Mir ist bekannt, dass andernfalls der Senat gemäss dem Gesetz über die Universität zum Entzug des auf Grund dieser Arbeit verliehenen Titels berechtigt ist.

Originalunterschrift

Bern, 23. Januar

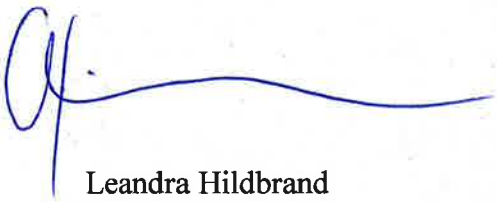
Ort und Datum

Leandra Hildbrand

Einverständniserklärung zur Veröffentlichung der Masterarbeit

Ich erkläre hiermit, dass ich der Veröffentlichung der von mir verfassten Masterarbeit im Falle einer Benotung von 5.0 oder höher auf der Homepage des KPM zustimme. Die Arbeit ist öffentlich zugänglich.

Originalunterschrift



Bern, 23. Januar

Ort und Datum

Leandra Hildbrand