

Mandatsführung im Erwachsenenschutz: Umfeldanalyse, Herausforderungen und Innovationspotenzial

Patrick Zobrist und Diana Wider,

Hochschule Luzern – Soziale Arbeit Institut Sozialarbeit und Recht

Der Beitrag fasst die Erkenntnisse einer Analyse zur Mandatsführung im Erwachsenenschutz in der Stadt Zürich zusammen. Er dokumentiert die Entwicklungen und Trends im Erwachsenenschutz allgemein sowie die Stärken und Schwächen der Mandatsführung im Erwachsenenschutz in der Stadt Zürich. Besondere Herausforderungen sind die Individualisierung der Lebensläufe, die Bearbeitung von Multiproblemlagen sowie die ausdifferenzierten Versorgungssysteme. Es gilt juristisch-sachhilfebezogene Aspekte und psychosozialer Unterstützung in der Mandatsführung zu verschränken. Innovationspotenzial liegt in Qualitätsdiskussionen, zielgruppenspezifischen Leistungskatalogen und individuellen Betreuungsplänen.

1. Ausgangslage

In der Stadt Zürich sind die Fallzahlen bei den erwachsenenschutzrechtlichen Mandaten in den Sozialen Diensten seit zehn Jahren kontinuierlich angestiegen, seit 2003 haben die Fälle um einen Drittel zugenommen. Der Anstieg ist vor allem durch die Zunahme von älteren Menschen bedingt. Ende 2016 wurden durch die Sozialen Dienste 3642 Mandate geführt. Auf dem Hintergrund des revidierten Erwachsenenschutzrechts und strategischer Ziele der Sozialen Dienste wurde entschieden, eine Fachstrategie für die Mandatsführung im Erwachsenenschutz zu entwickeln. Die Hochschule Luzern wurde beauftragt, eine «kritische Durchleuchtung» der Mandatsführung im Erwachsenenschutz vorzunehmen und eine Analyse vorzulegen, welche sowohl die Entwicklungen und Trends im Umfeld aufzeigt, als auch auf die Stärken und Schwächen der aktuellen Mandatsführung fokussiert. Die Analyse bildete die Grundlage für eine darauf aufbauende Fachstrategie, die derzeit entwickelt wird. Der vorliegende Beitrag stellt die wichtigsten Erkenntnisse der Analyse vor und gibt Hinweise zur Weiterentwicklung der Mandatsführung im Erwachsenenschutz, die möglicherweise auch für andere Organisationen dienlich sind.¹

2. Methodisches Vorgehen

Der Gegenstand der Analyse bildete einerseits die Sozialen Dienste der Stadt Zürich, eine Organisationseinheit des Sozialdepartementes, die nicht nur für die Mandatsführung im Erwachsenenschutz zuständig ist, sondern auch Leistungen in den Feldern Kinder- und Jugendhilfe (und Kinderschutz), wirtschaftliche Sozialhilfe, soziale Integration und soziales

¹ Der Beitrag basiert auf dem Workshop «Herausforderungen im Erwachsenenschutz: Einblick in eine aktuelle Bestandesaufnahme in der Stadt Zürich», KOKES-Tagung 07.09.2016, Fribourg (Robert Müller, Soziale Dienste Stadt Zürich und Patrick Zobrist, HSLU). Die Autoren danken den Sozialen Diensten der Stadt Zürich für die Ermöglichung dieses Beitrages.

Stadtleben erbringt. In der Stadt Zürich wird die Mandatsführung in fünf polyvalent ausgerichteten Sozialzentren durch Generalistinnen/Generalisten erbracht. Da die Mandatsführung im Erwachsenenschutz sich aber nicht nur zwischen den Akteuren Mandatsträger/-in und Klient/-in und der auftraggebenden KESB abspielt, sondern eine Vielzahl von Versorgungssystemen mit ihren jeweils unterschiedlichen Systemlogiken involviert sind (ambulante und stationäre Psychiatrie, Alters-/Pflegebereich, Behindertenwesen, Beratungsstellen wie Pro Senectute und Pro Infirmis, Wohnangebote, Sozialversicherungen/Sozialhilfe, etc.), wurde andererseits auch das Umfeld in die Analyse einbezogen.

Die Fragestellungen der Analyse lauteten:

- Welche Entwicklungen und Trends in den für den Erwachsenenschutz relevanten Themen- und Arbeitsfeldern werden erkannt?
- Wie ist die Mandatsführung der Sozialen Dienste der Stadt Zürich im Erwachsenenschutz hinsichtlich Stärken und Schwächen beschaffen?
- Welche Herausforderungen und Innovationspotenziale können identifiziert werden?

Methodisch wurde ein multiperspektivischer Zugang gewählt, der die Komplexität des Gegenstandes und seines Umfeldes ein Stück weit aufnehmen konnte. Gleichzeitig musste im Hinblick auf den Zweck der Analyse, die Basis für eine fachstrategische und fachkonzeptionelle Entwicklung zu schaffen und nicht eine vollständige wissenschaftliche Bestandesaufnahme anzustreben, ein exploratives Design umgesetzt werden. Die Analyse stützt sich zunächst auf die Befunde aus Expertinnen- und Experteneinschätzungen zu den Entwicklungen und Trends in den Themenfeldern Erwachsenenschutzrecht, Sozialversicherungen, Psychiatrie, Alter, Menschen mit Behinderung, junge Erwachsene und Entwicklungen in der Sozialen Arbeit. Weiter wurden Fokusgruppeninterviews mit der stadtzürcherischen KESB, mit Partnerorganisationen aus der Stadt Zürich (Psychiatrie, Heime, Beratungsstellen etc.) sowie mit einer Echogruppe aus Mitarbeitenden der Sozialen Dienste geführt, welche mit organisationsinternen Einzelinterviews ergänzt worden sind. Insgesamt wurden 58 Personen leitfadengestützt befragt. Die Daten wurden in Anlehnung an Kuckartz (2014) qualitativ-inhaltsanalytisch ausgewertet. Zur Analyse der Stärken und Schwächen der aktuellen Mandatsführung wurden zusammen mit der Projektgruppe des Auftraggebers vorläufige Qualitätskriterien² definiert und gestützt darauf die Fallführung bei einer Stichprobe von 26 Erwachsenenschutzdossiers in einer Dokumentenanalyse ausgewertet und fachlich beurteilt. Ergänzend dazu wurden die organisationsinternen Handlungsanweisungen und Praxishilfen gesichtet und im Rahmen eines studentischen Projekts sieben explorative Interviews mit Klientinnen und Klienten geführt.

² Als Arbeitsgrundlage dienten die allgemeinen Qualitätskriterien für Soziale Arbeit von Gredig (2013). Daraus abgeleitet wurden als vorläufige Kriterien für den Erwachsenenschutz konkretisiert: Autonomie und Interessenwahrung, Verhältnismässigkeit, Aufgaben/Auftragsklarheit, Partizipationsorientierung und professionelle Beziehungsgestaltung, methodisches Handeln und Reflexivität, human-/sozialwissenschaftliche und juristische Fundierung, Individualisierung und interprofessionelle Kooperation, kollegiale Reflexion, Rollenbewusstsein und organisationale Rahmenbedingungen.

3. Entwicklungen und Trends im Umfeld

Die Einschätzungen zu den Entwicklungen und Trends im Erwachsenenschutz stützen sich einerseits auf Experteneinschätzungen, andererseits auf die Schilderungen in den (Gruppen-) Befragungen.

3.1. Sozialer Wandel

Grundsätzlich sind die nachfolgend ausgeführten Entwicklungen und Trends in einem generellen sozialen Wandel zu verorten, der (u.a.) durch einen Wandel der Familienformen und dem veränderten Umgang mit Krankheit, Behinderung, dem Altern und sozialer Abweichung einhergeht. Übergeordnet kann der soziale Wandel als Dynamik verstanden werden, der durch weitere Ausdifferenzierungen der Systeme, einer Pluralisierung und Individualisierung, der Rationalisierungen und Domestizierung der Natur, einer Technologisierung, Beschleunigung, Globalisierung, Vergeschlechtlichung und Integrationsanforderung geprägt ist (vgl. Degele/Dries 2005). Wichtige Aspekte des sozialen Wandels in der Schweiz sind die Individualisierung der Lebensformen, die Veränderungen im schweizerischen Arbeitsmarkt und die weitere Akzentuierung von Bildung und Arbeitsmarktzugehörigkeit als Integrations-, Gesundheits- und Zufriedenheitsfaktor (Bundesamt für Statistik 2015). Oder anders gesprochen: Die Klientel des Erwachsenenschutzes, die nicht (mehr) am Arbeitsmarkt teilnehmen kann, ist von höheren Desintegrationsrisiken bedroht. Der demografische Wandel ist ein Kernthema, wobei für die Situation in der Stadt Zürich angenommen wird, dass der Bevölkerungsanstieg der nächsten Jahre mehrheitlich jüngere Menschen und Familien betrifft (Statistisches Amt Stadt Zürich 2016). Unabhängig davon wird das Thema Alter an qualitativer Bedeutung gewinnen (vgl. unten 3.5.). Tendenziell zeigt sich v.a. in den Städten, dass sich überlagernde psychosoziale Mehrfachproblematiken als Ausschlussfaktor akzentuieren (Kanton Zürich 2014). Hinsichtlich des Wertewandels ist davon auszugehen, dass sich repressive Positionen gegenüber sozial Desintegrierten bei wirtschaftlich ungünstiger Entwicklung verstärken könnten. Vorliegend wird der soziale Wandel und die Veränderungen der Werte und Normen v.a. in Paradoxien und Gegenläufigkeiten verstanden: Einerseits eine hohe Selbstbestimmung der Individuen und so geringe staatliche Eingriffe wie möglich, und andererseits eine eher repressive, paternalistische oder aktivierende Norm gegenüber sozialen Gruppen, die vom wirtschaftlichen Konsumideal abweichen und/oder die Integrität von Dritten bedrohen (vgl. Swissfuture 2011; Kessl/Otto 2009; Kutzner et al. 2009).

3.2. Entwicklungen im Erwachsenenschutzrecht

In den revidierten erwachsenenschutzrechtlichen Normen widerspiegeln sich Menschenbilder, die sich in der Betonung der Selbstbestimmung, der Förderung vorgelagerter und familiärer Netze und in eher zurückhaltenden sozialrechtlichen Eingriffen akzentuieren (Häfeli 2016, S. 25 f.) Die Fragen der Umsetzung der neuen Rechtsnormen bedürfen kontinuierlicher Praxisabstimmungen, insbesondere eines kontinuierlichen fachlichen Austauschs zwischen der KESB und den Mandatsträger/innen, aber auch mit den übrigen

Zusammenarbeitspartnern. Inwiefern die gesetzlich verankerte persönliche Betreuung³ angesichts der beschränkten zeitlichen Ressourcen umgesetzt werden kann, ist schwierig abzuschätzen. Ebenfalls scheint sich die Betonung der Familiensolidarität (z.B. vorgeschlagene private Beiständinnen/Beistände oder Erleichterungen für Angehörigen-Beistände bei der Berichtsablage) nicht ohne Schwierigkeiten umsetzen zu lassen. Entwicklungsmöglichkeiten werden im Bereich des methodischen Handelns, der Qualitätssicherung und der Kooperation zwischen KESB und Mandatsträger/-innen geortet.⁴

3.3. Entwicklungen im Sozialversicherungsrecht

Das Feld der Sozialversicherungen scheint trotz vielfältiger Reformbemühungen nicht grundsätzlich in Frage gestellt zu sein. Die Reformen fokussieren vordringlich Einsparungen und versuchen weniger, neue Risiken abzudecken, die durch den sozialen Wandel entstehen. Eine Verstärkung der Bemühungen um berufliche Eingliederung ist absehbar, wobei besonders ein Fokus auf (psychisch erkrankte) junge Erwachsene gelegt wird. Die juristische Komplexität im System der Sozialversicherungen nimmt zu, ebenfalls stellen sich Fragen zur interinstitutionellen Zusammenarbeit (vorwiegend bei der IV). Der Kostendruck auf die Ergänzungsleistungen wird sich verschärfen, was dazu führen könnte, dass die Mandatsträger/-innen vermehrt mit komplexen juristischen Fragen der Anspruchsvoraussetzungen konfrontiert werden, insbesondere betrifft dies – im Kontext der Migrationsbewegung – auch internationale Sachverhalte.⁵

3.4. Entwicklungen im psychiatrischen Feld

Bei den Neuauordnungen von Beistandschaften ist der Schwächezustand bei rund einem Drittel der betroffenen Personen eine psychische Erkrankung. Psychische Erkrankungen sind deshalb ein Kernthema der Mandatsführung im Erwachsenenschutz. Im psychiatrischen Umfeld ist in den nächsten zehn Jahren nicht mit erheblichen Behandlungsfortschritten zu rechnen. Das bedeutet, dass die bewährten bio-psycho-sozialen Behandlungsansätze weitergeführt werden. Strukturell und bedingt durch die Finanzierungsstrukturen und neuen Konzepte («offene Psychiatrie») entwickelt sich die Psychiatrie stärker in den ambulanten Bereich, was nicht nur erhebliche Auswirkungen auf den Wohnbereich hat, sondern vor allem auch die Mandatsträger/-innen herausfordern wird: Verlagerung von stationär nach ambulant/teilstationär, kürzere Behandlungszeiten (Kostendruck), die Gefahr der Unterversorgung von «hard-to-reach»-Klient/-innen mit wenig Krankheitseinsicht, Dualdiagnosen und Multiproblemen sowie erhöhter Steuerungs- und Koordinationsbedarf der verschiedenen Hilfssysteme (Case Management) werden dazu führen, dass weitergehende Aktivitäten der Beiständinnen und Beistände gefordert sind. Gleichzeitig entstehen neue Problemstellungen

³ Z.B. Art. 388 Abs. 2 ZGB: Selbstbestimmung erhalten und fördern, Art. 405 Abs. 1 ZGB: persönliche Kontaktaufnahme, Art. 406 Abs. 1 ZGB: Interesse der betroffenen Person, Art. 406 Abs. 2 ZGB: Vertrauensverhältnis etc.

⁴ Die vertiefende Experteneinschätzung zum Erwachsenenschutzrecht wurde von Kurt Affolter, Ligerz, vorgenommen.

⁵ Die vertiefende Experteneinschätzung zu den Sozialversicherungen wurde von Peter Möschi, Hochschule Luzern, verfasst.

wie Sterbehilfe bei psychisch Kranken, Umgang mit Drittgefährdungen und Kooperation mit der Strafjustiz. Generell besteht die Notwendigkeit, die Mandatsführung basierend auf psychiatrischem Grundlagenwissen zu gestalten und die interdisziplinäre Kooperation möglich zu machen.⁶

Im Suchtbereich zeigt sich, dass die Drogenprobleme aus den 1990er-Jahren durch neue Konsumformen abgelöst worden sind. Der Suchtmittelkonsum wird deutlicher mit der medizinisch-psychiatrischen Brille betrachtet und heute eher als Gesundheitsproblem und nicht primär als soziales Problem oder Problem der öffentlichen Sicherheit codiert. Herausforderungen und höhere Aufwendungen für Vernetzung und Case Management werden insbesondere bei Mehrfachproblemlagen wahrgenommen. Diese Entwicklungen betreffen auch den Bereich Wohnen, der für Klientinnen und Klienten aus dem psychiatrischen/suchtmedizinischen Feld von grosser Bedeutung ist. Generell wird eine Herausforderung identifiziert, Menschen mit Wohnproblemen im städtischen Raum eine Unterstützung zu bieten, damit Wohnraum auf dem freien Markt gefunden werden kann.

3.5. Entwicklungen im Bereich Alter

Der demografische Wandel wird zu einer Akzentuierung des Themas Alter in der Mandatsführung beitragen und sowohl qualitativ als auch quantitativ erheblich an Bedeutung zunehmen. Dies bedingt ein spezifisches gerontologisches Fachwissen, welches sich auf aktuelle Forschungen und internationale Leitlinien stützt. Die Diversität der Alterungsprozesse sind genauso zu berücksichtigen, wie die Zusammenhänge zwischen sozialer Ungleichheit und Gesundheit im Alter. Soziale Einschätzungsinstrumente sind erforderlich. Neue Wohnformen und ineinander übergehende stationäre und ambulante Betreuungsformen werden sowohl fachlich als auch finanziell eine neue Herausforderung. Die Bedeutung des freiwilligen Engagements wird zunehmen und damit eine Kooperation zwischen Laien und Professionellen auf Augenhöhe erforderlich machen. Die veränderten Bedingungen haben eine direkte Auswirkung auf die soziale Integration und die Arbeit der Mandatsträger/-innen. Im Altersbereich ist mit einer Selektion der Klientel zu rechnen: Erwachsenenschutzrechtliche Interventionen werden tendenziell eher bei sozial benachteiligten Gruppen zur Anwendung gelangen. Die Vielfalt der Biografien erfordert individuelle (sozialräumliche) Lösungen, die sich zunehmend von klassischen Betreuungsformen und -verläufen entfernen könnten.⁷

3.6. Entwicklungen im Feld von Menschen mit Behinderungen

In diesem Feld wird mit einem weiteren Ausbau der Gleichstellung und Selbstbestimmung gerechnet, die sich durch internationale Normen (UNO-Behindertenrechtskonvention) und der neuen schweizerischen Gesetzgebung (BehiG) legitimiert. Es ist zu vermuten, dass sich die Gesellschaft noch stärker für die Bedürfnisse von Behinderten sensibilisiert und eine

⁶ Die vertiefende Experteneinschätzung zum Thema «Psychiatrie» wurde von Marc Graf, UPK Basel, vorgenommen.

⁷ Die vertiefende Experteneinschätzung zum Thema «Alter» wurde von Simone Gretler Heusser, Hochschule Luzern, verfasst

verbesserte Teilhabe dieser Zielgruppe angestrebt wird. Es ist zudem mit vermehrten Interessensvertretungen zu rechnen (Einklagen von Ansprüchen). Personenzentrierte und sozialräumliche Ansätze werden weitere Innovationen in dieses Arbeitsfeld bringen, die individuellen Finanzierungen werden neue sozialversicherungsrechtliche Kenntnisse erfordern, die fluiden Wohnformen und die Zunahme von älteren Behinderten werden die Versorgungslandschaft umgestalten. Die Überschneidung von Faktoren der sozialen Ungleichheit und das Zusammentreffen von Problemlagen sowie die Ausdifferenzierung der individuellen Bedürfnisse der Zielgruppe wird diese Arbeit besonders herausfordern.⁸

3.7. Entwicklungen bei jungen Erwachsenen

Der Erwachsenenschutz adressiert auch junge Klientinnen und Klienten, die aufgrund ihrer mangelnden Ressourcen die altersspezifischen Entwicklungsaufgaben und die Statuspassage eher problemhaft bewältigen. Herausfordernd erscheinen vor allem junge Erwachsene mit Mehrfachproblemen. Als zentrale Integrationsfaktoren haben sich die Befähigung der Klient/-innen und ihre intensive Unterstützung bei der Integration in die Arbeitswelt erwiesen. Gelingt dies nicht, sind sie langfristig von staatlichen Transferleistungen abhängig. Die spezifischen Bedürfnisse dieser Zielgruppe erfordern ein interdisziplinär vernetztes und koordiniertes Vorgehen, welches über reine Sachhilfeleistungen hinausgehen sollte. Obwohl die Zielgruppe der jungen Erwachsenen einen vergleichsweise geringen Anteil am Gesamtvolumen hat, macht diese Gruppe grössere Personalressourcen erforderlich, sie gilt als herausfordernd.

3.8. Entwicklungen in der Sozialen Arbeit

Die fachlich-methodische Entwicklung in der Sozialen Arbeit im Allgemeinen ist von einer stärkeren Wissenschaftsorientierung geprägt, die sich unter anderem in einem Diskurs um Wirkungen, Werte und evidenzbasierte Methoden akzentuiert. Methodisches Handeln (u.a. soziale Diagnostik, Interventionsplanung) und Steuerung und Begleitung von Hilfeprozessen innerhalb und zwischen Versorgungssystemen (Case Management) sind wichtige Themen. In der gesetzlichen Sozialarbeit scheinen die Erschliessung von Leistungen aus der sozialen Sicherung weiterhin von grosser Wichtigkeit zu sein, gleichzeitig bestehen Ansprüche, die psychosozialen Probleme der Klienten mit Beratung zu lösen, was angesichts der Dominanz der Sachhilfe in diesem Feld und mit Blick auf die Zeitressourcen nicht überall eingelöst werden kann.⁹

4. Stärken und Schwächen der Mandatsführung in der Stadt Zürich

Die Fragestellung nach den Stärken und Schwächen der aktuellen Mandatsführung wurde hauptsächlich gestützt auf Dossieranalysen untersucht und durch Einschätzungen aus verschiedenen (Gruppen-)Interviews ergänzt. Bei den Dossieranalysen wurde beurteilt, in

⁸ Die vertiefende Experteneinschätzung zum Thema «Menschen mit Behinderungen» wurde von René Stalder, Hochschule Luzern, erarbeitet.

⁹ Die vertiefende Experteneinschätzung zum Thema «junge Erwachsene» und zu den «allgemeine Entwicklungen in der Sozialen Arbeit» wurde von Jan Thivissen, Hochschule Luzern und vom Erstautor vorgenommen.

welchem Ausmass die von der Projektgruppe definierten (vorläufigen) Qualitätskriterien erfüllt worden sind und wie die in den Akten (Papier und elektronisch) dokumentierte Mandatsführung charakterisiert werden kann. Vorab wurden die internen Regelwerke global analysiert.

4.1. Erkenntnisse aus der Analyse der internen Regelwerke

Es zeigte sich, dass sich die internen Steuerungsdokumente und Vorgaben mehrheitlich auf rechtliche Themen konzentrieren, Abläufe definieren und administrativ-organisatorische Vorgaben festhalten. Die Vorgaben erscheinen fachlich korrekt und sind sinnvoll. Zu psychosozialen Themen (z.B. Behandlungskonzepte von psychisch erkrankten Menschen, Platzierungsstrategien von Demenzkranken etc.) wurden keine expliziten Konzepte dokumentiert. Der Ansatz der Ressourcen- und Sozialraumorientierung wird als übergeordneter fachlicher Rahmen bekräftigt und die Wichtigkeit des methodischen Handelns festgehalten. Die aktuelle Steuerung gibt den Beiständ/innen einen hohen professionellen Gestaltungsspielraum.

4.2. Erkenntnisse aus den Dossieranalysen

Die untersuchten Falldossiers (n = 26) repräsentieren Ausprägungen der Klientenpopulation und die Varianz der Mandatsträger/-innen hinsichtlich der explorativen Absicht in angemessener Weise. Die untersuchten Fälle geben bezogen auf die Problemstellungen und Attribute auf der Klientenseite und hinsichtlich der Art der Fallführung ein vielschichtiges Bild ab: Die Klientinnen und Klienten sind zu einem hohen Anteil psychisch erkrankt (inkl. Demenz und Sucht) und befinden sich entweder in instabilen oder in stabilen bio-psycho-sozialen Lebenssituationen. Der Interventionsbedarf durch die Mandatsträger/-innen bewegt sich auf der ganzen Bandbreite zwischen «hoch» und «tief». Es existiert eine Gruppe von Klient/-innen, mit denen hochfrequent, häufig im Modus der Krisenbewältigung, gearbeitet wird. Dem gegenüber gibt es Klient/-innen, deren Fälle mehrheitlich aus der Distanz bearbeitet werden. Wichtige Faktoren für die Entscheidung, wie intensiv ein Fall geführt wird, scheinen das Funktionieren des Helfersystems und die Kooperation der Klient/-innen zu sein. Das Handeln der Mandatsträger/-innen ist mehrheitlich durch die Sachhilfe, die verwaltende, finanziell-administrativ fokussierte Fallführung charakterisiert. Die definierten Qualitätskriterien sind gut bis sehr gut eingehalten. Generell besteht der Eindruck, dass die Normen des revidierten Erwachsenenschutzes in rechtlicher und administrativer Weise, aber auch hinsichtlich der Respektierung der Autonomie und des verhältnismässigen Handelns gelungen umgesetzt werden. Bezogen auf die Bewältigung der komplexen Mehrfachproblematiken der Klientschaft werden aber auch Schwächen sichtbar, die vor allem mit dem methodischen Handeln, d.h. dem systematischen Problemlöseprozess unter Einbezug des fallrelevanten Bezugswissens (Psychiatrie, Gerontologie etc.), zusammenhängen: Es bleibt meistens unklar dokumentiert, nach welchen fachlichen Prinzipien sich die jeweilige Fallführung ausrichtet, in welcher Form die Betreuung stattfindet, wer die Helfernetze koordiniert und wie alle Akteure miteinander kooperieren. Zudem scheinen die Priorisierungen der Zielgruppen und damit der Ressourceneinsatz eher impliziten und

individuellen Kriterien der beteiligten Professionellen zu folgen und weniger organisational verankert zu sein.¹⁰

4.3. Erkenntnisse aus Interviews mit Mitarbeitenden der Sozialen Dienste, KESB und Partnerorganisationen im Umfeld¹¹

Die Stärken und Schwächen der Mandatsführung wurden auch durch eine Auswahl von Mitarbeitenden (Fokusgruppeninterview und zehn Einzelinterviews), durch die KESB (Fokusgruppeninterview) sowie durch Partnerorganisationen im Feld des Erwachsenenschutzes (Fokusgruppeninterview mit Vertreter/-innen aus dem Heimbereich, der Psychiatrie, Beratungsstellen, städtischen Einrichtungen etc.) eingeschätzt: Die Arbeit der Mandatsträger/-innen wird generell in qualitativer Hinsicht als positiv wahrgenommen, die Stärken werden insbesondere im juristisch-administrativen Bereich gesehen. Die in den Dossieranalysen vorgefundenen Modi der Fallbearbeitung (vgl. 4.2.) konnten bestätigt werden.

Als künftige Herausforderungen wurde genannt, dass eine weitere Profilschärfung des Auftrages gegen Innen und Aussen sowie die damit verbundene Ressourcenzuweisung dazu beitragen könnte, die direkte Kontaktzeit mit den Klient/-innen zu erhöhen und die Zusammenarbeit im Versorgungssystem zu optimieren. Es stellte sich auch die Frage, in welchen Fällen die Mandatsträger/-innen noch häufiger Koordinations- und Steuerungsfunktionen übernehmen können. Angesichts der steigenden Komplexität und Heterogenität der Fälle wurde angeregt, die Bildung von inhaltlichen Schwerpunkten zu überprüfen. Besonders die Bereiche «Alter» und «Psychiatrie» wurden als deutliche Herausforderung wahrgenommen, die ein noch vertiefteres Fachwissen in der Mandatsführung erforderlich machen. Es wurde zudem angeregt, die administrativ-funktionale Aufgabenteilung zwischen Mandatsführung und Sachbearbeitung kontinuierlich zu beleuchten.

4.4. Erkenntnisse aus den Interviews mit den Klient/-innen

Bei den im Rahmen eines studentischen Projektes¹² explorativ befragten Klient/-innen kann aufgrund der gewählten Rekrutierungsstrategie davon ausgegangen werden, dass die Befunde vor allem die Perspektive der «Unzufriedenen» repräsentieren. Die Resultate könnten deshalb Hinweise darauf geben, wie diese Menschen mit den Einschränkungen (und Erweiterungen) ihrer Autonomie im Rahmen des Erwachsenenschutzes umgehen (vgl. Zobrist/Kähler 2017). Für die Klient/-innen scheinen die Herstellung einer transparenten Situation und die gründliche Klärung der Aufgaben, Rollen und jeweiligen Erwartungen Schlüsselsituationen zu sein. Wichtig erscheint auch das Ausloten der jeweiligen Handlungsspielräume von Klient/-in und Mandatsträger/-in und das Aufzeigen von Perspektiven über das Mandat hinaus. Oder wie dies Herr A. problematisiert hat: «Es fehlt mir die Gesamtschau.» Ebenfalls relevant ist die Beziehungsgestaltung mit Menschen, die andere Erwartungen an die Beziehungen mit ihrer Beiständin/ihrem Beistand haben, als dies

¹⁰ Als Limitation sei anzufügen, dass die Fallakten nicht das konkrete Handeln repräsentieren.

¹¹ Auswertung durch Marianne Müller, Hochschule Luzern – Soziale Arbeit

¹² Saida Kaufmann, Tristan Maini, Tugba Schussmann und Dominique Wulz (Studierende der Hochschule Luzern – Soziale Arbeit)

das Mandat und die vorhandenen Zeitressourcen möglich machen. Insgesamt scheint sich die Zusammenarbeit mit «Unzufriedenen» zu verbessern und Konflikte im Rahmen von Beistandschaften zu reduzieren, wenn es gelingt, die spezifische Situation der Autonomieeinschränkung methodisch konstruktiv und aktiv anzugehen. Die Klarheit über die Aufgaben, Aufträge und Möglichkeiten der Mandatsträger/-innen hat dabei nicht nur eine individuelle Seite, sondern könnte durch kollektive Regelungen, welche Zielgruppe mit welchen Leistungen, Spielräumen und Perspektiven rechnen kann, verbessert werden. Das Erleben der Beistandschaft auf Seiten der Klient/-innen bleibt dennoch ambivalent, womit die Mandatsträger/-innen umgehen müssen: «Eigentlich ist es nicht schön, wenn man so einen Beistand bekommt. Andererseits ist es wirklich eine grosse Hilfe und eine Erleichterung, aber man ist ja nicht gleich so stolz darauf. Das finde ich wichtig.» (Frau D.).

5. Herausforderungen und Innovationspotenzial

Die zur Entwicklung einer Fachstrategie für die Mandatsführung im Erwachsenenschutz vorgenommene multiperspektivische Analyse der Entwicklungen und Trends im Umfeld sowie der Stärken und Schwächen in der Mandatsführung konnte verschiedene Schlüsselthemen herausarbeiten, zu denen sich strategisch-fachliche Antworten aufdrängen, um die künftigen Herausforderungen und den gesellschaftlichen Anspruch einlösen zu können.

Auf übergeordneter Ebene zeigt sich zunächst das Phänomen der Ausdifferenzierung und Individualisierung der Gesellschaft: Die Vielfalt der Biografien und die unterschiedlichen Systemlogiken der verschiedenen Leistungserbringer erfordern eine individuelle Erhebung der persönlichen Bedürfnisse und Wünsche der Klient/-innen und die bedarfsgerechte Abstimmung auf die Versorgungsstruktur. Dieser Umstand verstärkt sich durch die hohe normative Gewichtung der Selbstbestimmung der betroffenen Personen (vgl. Häfeli 2016, S. 113 ff.) In den verschiedenen Themenfeldern wurde deutlich, wie herausfordernd sogenannte «Mehrfachproblematiken» sind und welche selektive Funktion ihnen zukommen kann: Es ist davon auszugehen, dass sich zunehmend Personengruppen mit multiplen, überlagernden Problemlagen im Erwachsenenschutz vorfinden werden. Dies hat sowohl eine Auswirkung auf die (eingeschränkten) Lösungsperspektiven und den Interventionsbedarf im konkreten Fall, als auch auf die Beschaffenheit der gesamten Klient/-innengruppe. Diese Komplexität erfordert ein spezifisches Wissen, damit den Ansprüchen gerecht werden kann, und eine Vernetzung der Helfersysteme. Diese Vielfalt zeigt sich beispielhaft im Bereich des Alters: Dort könnte die «klassische Altersbeistandschaft» verschwinden, weil die individualisierten Verläufe und die Ressourcenausstattung differenzierte bedarfsorientierte Lösungen erfordern. Ebenfalls wurde übergeordnet die Tendenz zur Verrechtlichung des Feldes und der Zunahme der juristischen Komplexität ausgemacht. Im Bereich der Versorgungssysteme sind weitere Entwicklungen hin zu einem Ausbau der ambulanten Angebote und «fluider» Wohnformen absehbar. Dies erfordert eine intensivere Koordination der Angebote und Akteure und damit möglicherweise einen höheren Aufwand, als dies bei den bisherigen stationär-stabilen Wohnformen der Fall war.

Die Mandatsführung ist geprägt durch den Anspruch, eine sehr heterogene Zielgruppe zu adressieren. Die untersuchten Fälle und die Einschätzung der verschiedenen Akteure zeigten

eine hohe Qualität im juristisch-administrativen Sachhilfehandeln. Die Fallführung charakterisiert sich in zwei Handlungsmodi: erstens das eher distanzierte, pragmatische Sachhilfehandeln und zweitens ein hochfrequentes Krisenbewältigungshandeln mit grosser Ressourceninvestition der Beteiligten. Damit stellt sich die Frage nach einer zielgruppenspezifischen Profilschärfung (Ziele, Leistungen, Ressourcen, Qualität, Prioritäten) und nach Verstärkung der Kompetenzen im Bereich des methodischen Problemlösungsprozesses (Analyse, Konzepte, Hilfepläne, Evaluation). Gleichzeitig drängen sich ein noch weitergehender interdisziplinärer Wissensbezug, eine Stärkung der psychosozialen Interventionen und ihre Verschränkung mit dem Sachhilfehandeln sowie eine (je nach Fall) prioritäre Steuerung/Koordination der verschiedenen Versorgungssysteme auf. Dabei sind insbesondere auch die Positionierungen von Auftrag, Aufgaben und Möglichkeiten der Mandatsträger/-innen (sowie der übrigen Akteure) vorzunehmen. Innerorganisational scheint eine Klärung der Aufgaben und Schnittstellen zwischen den verschiedenen Funktionen (insbesondere Mandatsführung/Sachbearbeitung, aber auch Berufsbeistand – private Mandatsträger/-innen) weitere Optimierungen zu bringen. Auch die Diskussion, was unter guter Qualität in der Mandatsführung zu verstehen ist, ist zwischen den beteiligten Akteuren zu diskutieren; dabei spielt auch die Doppelunterstellung der Mandatsträger/-innen (Aufsicht durch die KESB, Führung durch die Vorgesetzte) eine wichtige Rolle.

6. Ausblick

In den politischen und medialen Debatten um das revidierte Erwachsenenschutzrecht standen bisher vor allem die neue Behördenorganisation und der Kinderschutz im Vordergrund. Im Gegensatz dazu liegt die Mandatsführung im Erwachsenenschutz weniger im öffentlichen Blickfeld, obwohl diese Tätigkeit angesichts der vorgefundenen Klientel und der Problemstellungen als hoch anspruchsvoll gelten kann und deren Problemausprägung sich deutlich verschärfen könnte. Psychosoziale Anforderungen, rechtliches Wissen und ethische Herausforderungen prägen dieses herausfordernde Unterfangen. Die Analyse zeigt, dass ein juristisch-administratives Sachhilfehandeln – dazu noch aus Distanz – nicht dem Bedarf aller Zielgruppen im Erwachsenenschutz entsprechen kann. Zudem erfordert die zunehmende Individualisierung und die gleichzeitig beschränkten personellen und finanziellen Ressourcen eine Priorisierung der Ausrichtung in der Mandatsführung.

Wenn es gelingt, der Zweckbestimmung des neuen Erwachsenenschutzrechtes, welche das Wohl und den Schutz der betroffenen Person sicherstellen will und ihre Selbstbestimmung erhalten und fördern möchte (vgl. Art. 388 ZGB), durch fachlich-konzeptionelle Innovationen auf der Ebene der Mandatsführung in der Praxis zur nachhaltigen Etablierung zu verhelfen, ist dies von hoher sozialpolitischer und fachlicher Bedeutung. Es ist erfreulich, dass sich die Sozialen Dienste der Stadt Zürich dieser Herausforderung stellen und sich hier als «Leuchtturm» in der Fachdiskussion positionieren wollen. Dieses Anliegen und die Offenheit gegenüber einer kritischen Betrachtung der aktuellen Praxis sind mehr als positiv und vorbildlich.

Im Rahmen der vorliegenden explorativen Analyse hat sich gezeigt, dass dieses relevante Feld (immerhin sind in der Schweiz knapp 86 000 Personen von erwachsenenschutzrecht-

lichen Massnahmen [ohne FU] betroffen¹³), sozialwissenschaftlich nur fragmentiert aufgearbeitet ist: Es existieren eine unüberschaubare Vielzahl von Studien zur Lebenslage von psychisch erkrankten Menschen oder Personen im hohen Alter, gleichzeitig fehlt der sozialwissenschaftliche und reflexiv-sozialarbeitswissenschaftliche Blick auf die Beschaffenheit der erwachsenenschutzrechtlichen Mandatsführung, ihrer Strukturen, Abläufe und Akteure.¹⁴ Alle künftigen Bemühungen darum, dieses Forschungsdesiderat zu bewältigen, erscheinen im Hinblick auf die weitere Professionalisierung und Qualitätsentwicklung der Mandatsführung von grosser Wichtigkeit zu sein.

Literatur

Bundesamt für Statistik (2015): Statistischer Sozialbericht Schweiz. Neuchâtel. Degele,

Nina/Dries, Christian (2005): Modernisierungstheorie. München: W. Fink-Verlag.

Gredig, Daniel (2013): Woran erkenne ich gute Soziale Arbeit? In: SozialAktuell, Nr. 3, S. 17 – 21.

Häfeli, Christoph (2016): Grundriss zum Kindes- und Erwachsenenschutz.2. Aufl. Bern: Stämpfli Verlag

Kanton Zürich (2014): Sozialbericht Kanton Zürich. Zürich: Sicherheitsdirektion.

Stichwörter: *Erwachsenenschutz, Herausforderungen, Mandatsführung, Qualität, Trendanalyse.*

¹³ Vgl. KOKES (2016) S. 313 ff.

¹⁴ Eine analoge Bestandesaufnahme wurde durch Voll et al. (2008) im Kinderschutz vorgenommen.