ARBEITSGEMEINSCHAFT

Marianne Schär Moser
Forschung und Beratung

BÜRO FÜR ARBEITS- UND SOZIALPOLITISCHE STUDIEN BASS AG · KONSUMSTRASSE 20 · CH-3007 BERN
TEL +41 (0)31 380 60 80 · FAX +41 (0)31 398 33 63 INFO@BUEROBASS.CH · WWW.BUEROBASS.CH

MARIANNE SCHÄR MOSER, FORSCHUNG UND BERATUNG · WASSERWERKGASSE 2 · CH-3011 BERN
TEL +41 (0)31 311 56 54 +41(0)79 717 14 72 SCHAER@SCHAERMOSER.CH WWW.SCHAERMOSER.CH

BASS

Pilotprojekt Kindesschutz bei häuslicher Gewalt im Kanton Bern

Schlussbericht der externen Evaluation - ZUSAMMENFASSUNG

Im Auftrag der
Berner Interventionsstelle gegen häusliche Gewalt, Polizei- und Militärdirektion des Kantons Bern

Ermöglicht dank der Finanzierung durch die Jacobs Foundation

JACOBS FOUNDATION
Our Promise to Youth

Theres Egger, Désirée Stocker (Büro BASS)
Marianne Schär Moser (Forschung und Beratung)

Bern, Mai 2013

Zusammenfassung

Jährlich gibt es im Kanton Bern rund 1'000 Polizeieinsätze wegen häuslicher Gewalt. In mehr als der Hälfte der Fälle sind Kinder mitbetroffen, mehrheitlich mehr als eines. Neben der Polizei stehen zahlreiche Stellen im Kontakt zu gewaltbetroffenen Familien. Kinder, die im Kontext von häuslicher Gewalt aufwachsen, sind vielfältigen körperlichen, psychosomatischen und psychischen Belastungen ausgesetzt und haben Schwierigkeiten im Sozialverhalten in- und ausserhalb der Familie. Ein Pilotprojekt will den Kindesschutz im Kanton Bern aufbauend auf bestehenden Strukturen gewährleisten. Das Projekt konnte dank der Finanzierung der Jacobs Foundation mit einer Evaluation begleitet werden. Insgesamt lassen die Ergebnisse der Evaluation den Schluss zu, dass sich der Ansatz, Kindesschutz als Querschnittthema bei allen Massnahmen im Bereich häusliche Gewalt einzubeziehen, für den grossräumigen Kanton als gute Lösung erweist.

Projektziele und Aktivitäten

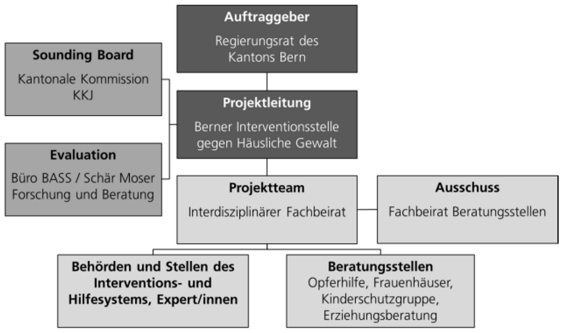
Kinder, die im Kontext von häuslicher Gewalt aufwachsen, sollen im Kanton Bern frühzeitig und bedarfsgerecht unterstützt werden. Dazu hat der Regierungsrat das Pilotprojekt «*Kindesschutz bei häuslicher Gewalt im Kanton Bern*» beschlossen. Es wurde von Mai 2011 bis April 2013 unter der Leitung der Berner Interventionsstelle gegen häusliche Gewalt realisiert.

Das Projekt zielte darauf ab, den Kindesschutz systematisch in die Bestrebungen zur Bekämpfung von häuslicher Gewalt zu integrieren. Die Projektziele:

- Das Unterstützungsangebot für von häuslicher Gewalt mitbetroffene Kinder im Kanton erweitern und optimieren.
- Die Erreichbarkeit verbessern und den Zugang zu den Unterstützungsangeboten vereinfachen.
- Die Behörden und Institutionen des Interventions- und Hilfesystems betreffend Kindesschutz bei häuslicher Gewalt informieren, sensibilisieren und die Vernetzung stärken.
- Den Beratungsaufwand und die nötigen fachlichen und personellen Ressourcen ausweisen und klären.

Das Projekt bestand aus vier Teilbereichen: In den Pilotregionen Bern, Biel, Burgdorf, Langenthal, Thun und Interlaken wurden *mitbetroffene Kinder in den involvierten Fachstellen beraten*. Beteiligt waren Opferhilfestellen (Beratungsstelle Opferhilfe Bern, Fachstelle für sexuelle und häusliche Gewalt Vista Thun), Frauenhäuser als ebenfalls anerkannte Opferhilfestellen (Frauenhaus Bern, Beratungsstelle Frauenhaus Biel), Erziehungsberatungsstellen (Biel, Burgdorf, Interlaken, Langenthal, Thun) sowie die Kinderschutzgruppe des Inselspitals Bern. Die Sozialdienste und Jugendhilfe (Bern, Langenthal, Thun) wurden im Rahmen von Gruppengesprächen mit Beratungspersonen in die Evaluation einbezogen. Die Berner Interventionsstelle gegen häusliche Gewalt und die Regierungsstatthalterämter führten *Tagungen für Fachpersonen* durch. Ein *interdisziplinärer Fachbeirat* mit einem Ausschuss von Beratungspersonen bot Raum für die Reflexion von Projektinhalten und die Erarbeitung von Produkten für die Praxis. Die durch die Jacobs Foundation ermöglichte *externe Evaluation* unterstützte die Verantwortlichen bei der Umsetzung und bietet mit dem vorliegenden Bericht Grundlagen für die Verankerung der Unterstützungsmassnahmen.

Projektorganisation



Ergebnisse der Evaluation

Im Rahmen der Evaluation wurden verschiedene Datenerhebungen vorgenommen und das Thema aus unterschiedlicher Perspektive beleuchtet.

Interventionen der Polizei und die Kinder

Zwischen August 2011 und September 2012 wurden in der Interventionsstelle gegen häusliche Gewalt 838 Polizeimeldungen aus dem ganzen Kantonsgebiet erfasst, davon 468 Interventionen mit minderjährigen Kindern (56%). Die Datenbasis deckt rund drei Viertel aller Berner Fälle von häuslicher Gewalt mit Polizeiintervention ab. Die Auswertung der Interventionsfälle mit Kindern zeigt, dass 755 minderjährige Kinder von häuslicher Gewalt mitbetroffen waren, rund die Hälfte von ihnen im Vorschulalter. In über 90 Prozent der Interventionen mit Kindern fand Gewalt zwischen erwachsenen Bezugspersonen statt, in der Regel zwischen dem Paar. In drei Vierteln der Fälle wurde die Gewalt einseitig ausgeübt, grossmehrheitlich von männlichen Tatverdächtigen (92% gegenüber 8% weibli-

chen Tatverdächtigen). In fast 60 Prozent der Fälle handelte es sich um eine Wiederholungstat.

Erfahrungen der beteiligten Beratungsstellen in den Pilotregionen

Charakterisierung der Stellen bezüglich dem Thema kindliche Mitbetroffenheit

Häusliche Gewalt kommt in den *Erziehungsberatungsstellen* (*EB)* eher auf Umwegen oder im Verlauf einer Beratung zum Vorschein. Angeboten werden können Beratungen, Begleitungen oder Therapien. Die EB hat auch die Möglichkeit, den gewaltausübenden Elternteil einzubeziehen. Durch den breiten Ansatz können die EB präventiv wirken, bevor es zu eskalierenden familiären Situationen kommt.

Bei den *Opferhilfestellen (OH)* hat das Thema einen grossen Stellenwert, die Mitbetroffenheit von Kindern gehört bei Eltern dazu. Dank dem Opferhilfegesetz können auch Sofortmassnahmen (z.B. Therapie, Familienbegleitung etc.) in die Wege geleitet und die Leistungsansprüche der mitbetroffenen Kinder abgeklärt werden. Die Gewalt ausübende Person wird nicht in die Beratung einbezogen.

Frauenhäuser und die *ambulante Beratungsstelle Frauenhaus (FH)* sind ebenfalls Opferhilfestellen mit den entsprechenden Leistungsmöglichkeiten. Das Thema Mitbetroffenheit von Kindern gehört zur täglichen Arbeit. Der Ansatz der FH ist parteilich für Frauen und Kinder. Mit dem Vater besteht grundsätzlich kein direkter Kontakt.

Die *Kinderschutzgruppe (KS)* ist eine im Inselspital angesiedelte Abklärungs- und Beratungsstelle. Sie ist spezialisiert auf Situationen, in denen Verdacht auf Misshandlungen und Gefährdung von Kindern besteht. Die Mitbetroffenheit von häuslicher Gewalt zwischen den Eltern ist nur soweit Thema, als es dem Kindswohl dient. In der Regel wird eine Triage vorgenommen und versucht, ein Netz aus Angeboten zur Sicherung des Kindswohls einzurichten.

Die regionalen Sozialdienste sind im Rahmen der *Sozialhilfe nach Sozialhilfegesetz* Anlaufstellen für Beratung und Unterstützung im Zusammenhang mit der Existenzsicherung; hier gibt es, etwa bei Beratungen bezüglich Trennung, die Möglichkeit zur Früherkennung. Im Rahmen des *Kindesschutzes nach Zivilgesetzbuch* übernehmen Sozialdienste und Jugendämter im Auftrag der Kindes- und Erwachsenenschutzbehörden KESB die Abklärung von Gefährdungsmeldungen, Besuchsrechtsregelungen etc. Die Arbeit fokussiert auf das Kindswohl. Die Tatpersonen werden, soweit es dem Kindswohl dient, einbezogen.

Die von den Stellen unterstützen Kinder

Die Kinderschutzgruppe, das Frauenhaus Bern und die Beratungsstelle Frauenhaus Biel sowie die Beratungsstellen Opferhilfe Bern und Vista Thun haben im Zeitraum von Oktober 2011 bis Dezember 2012 110 Falldokumentationen von Beratungen erfasst. Die Hälfte der Kinder lebten mit beiden Bezugspersonen, gut zwei Fünftel mit der Mutter und 6 Prozent mit dem Vater. Ein Viertel der Kinder hat Schweizer Eltern, drei Viertel sind Kinder von binationalen oder ausländischen Paaren. Bei rund drei Viertel aller Kinder wurde die Beratung in einer akuten, instabilen Situation aufgenommen. In den meisten Fällen haben die Kinder psychische Gewalt zwischen ihren Bezugspersonen miterlebt, sehr häufig in Kombination mit körperlicher Gewalt. Gut die Hälfte der Kinder hat seitens der Eltern auch direkt gegen sie gerichtete Gewalt erfahren. Knapp drei Viertel der beratenen Kinder haben einmalig oder wiederholt eine polizeiliche Intervention erlebt.

In den Falldokumentationen werden psychische Belastungen, körperliche und psychosoziale Belastungen sowie Folgen im Sozialverhalten innerhalb der Familie und im sozialen Umfeld aufgeführt. In den Gesprächen mit den Beratenden wird betont, dass die Belastungen der Kinder die häusliche Gewalt miterleben, sehr unterschiedlich sind und sich nicht an einzelnen Symptomen fest machen lassen. Einige Aspekte erweisen sich aber doch als charakteristische Merkmale: Die Verantwortungsübernahme schon kleiner Kinder für ihre Mutter, Angst, Loyalitätskonflikte und Schuldgefühle. Was den Unterstützungsbedarf angeht, so geht es in der akuten Gewaltsituation um eine Stabilisierung und Sicherung. Mehrere Stellen machen die Erfahrung, dass die Situation der Kinder bei den Müttern häufig nicht im Vordergrund steht, weil sie zu fest mit eigenen Dingen belastet sind. Bei der Unterstützung der Kinder selber geht es schwergewichtig um alltagsnahe Dinge, eine Hilfe zur Orientierung in der komplexen Situation und um eine Normalität im Alltag.

Gefährdungsmeldungen

Bei rund einem Viertel der beratenen Kinder wurde vor oder während der Beratung eine Gefährdungsmeldung gemacht. Bei einem Teil der Kinder dürfte es im Anschluss daran zu einer solchen gekommen sein. Die Gespräche mit den Beratungspersonen und den Akteur/innen des Interventions- und Hilfesystems machen deutlich, dass die Beratungsstellen im Zusammenhang mit Gefährdungsmeldungen eine unterschiedliche Praxis verfolgen. Die Kinderschutzgruppe als Abklärungsstelle, die mit selber direkt von Gewalt betroffenen Kindern zu tun hat, ist bezüglich Gefährdungsmeldungen offensiv. Alle

andern Stellen setzen das Instrument sehr zurückhaltend ein. Umgekehrt vertreten die Sozial- und Jugendämter als die Stellen, welche die Meldungen abzuklären haben, die Meinung, dass Gefährdungsmeldungen zu selten und häufig zu spät gemacht werden.

Kontakt zur gewaltausübenden Bezugsperson

In den Gesprächen mit den Beratungspersonen wird deutlich, dass der Kontakt zum gewaltausübenden Elternteil ein wichtiges und schwieriges Thema ist. Der Grundsatz, dass der Kontakt des Kindes zu beiden Elternteilen wichtig ist, lässt sich nicht immer leicht umsetzen. Die Sozial- und Jugendämter arbeiten am direktesten mit dem gewaltausübenden Elternteil zusammen, zum Teil wird hier auch versucht, ein wenig die Lücke zu schliessen, dass im Hilfesystem häufig niemand den Täter unterstützt. Damit soll zum Wohl der Kinder entspannend gewirkt werden.

Involvierte Stellen und Personen

In den Fällen mitbetroffener Kinder sind oft viele verschiedene Stellen involviert. Die Zusammenarbeit funktioniert regional und personenbezogen unterschiedlich. Teilweise wird bezogen auf die Koordination der verschiedenen Involvierten Verbesserungsbedarf gesehen.

Das kantonale Interventions- und Hilfesystem

Das Aufwachsen im Kontext von häuslicher Gewalt stellt für Kinder eine Gefährdung dar und erfordert ein rasches und vernetztes Handeln. Es lassen sich grob vier Handlungsfelder unterscheiden:

Erkennen kindlicher Mitbetroffenheit

Das Erkennen, Ansprechen und Handeln bei kindlicher Mitbetroffenheit stellt grundsätzlich für alle Akteur/innen eine Aufgabe und grosse Herausforderung dar. Bei der (Früh-)Erkennung kommt den Institutionen und Fachpersonen im Erziehungs-, Gesundheits- und Sozialwesen, die im engen Kontakt mit (potentiell) betroffenen Kindern und Familien stehen, eine besondere Rolle zu.

Zivilrechtlicher Kindesschutz / Zivilverfahren

Die neuen Kindes- und Erwachsenenschutzbehörden KESB und die mit der Abklärung von Gefährdungsmeldungen beauftragten Stellen übernehmen im Kanton eine zentrale Funktion hinsichtlich der raschen und koordinierten Unterstützung der mitbetroffenen Kinder. Im zivilrechtlichen Bereich sind zudem die Zivilgerichte im Rahmen von eherechtlichen Verfahren für den Kindesschutz zuständig.

An der *Schnittstelle zwischen zivil- und strafrechtlichem Kindesschutz* arbeiten die zehn Regierungsstatthalterämter und die Kindes- und Erwachsenenschutzbehörden KESB eng zusammen.

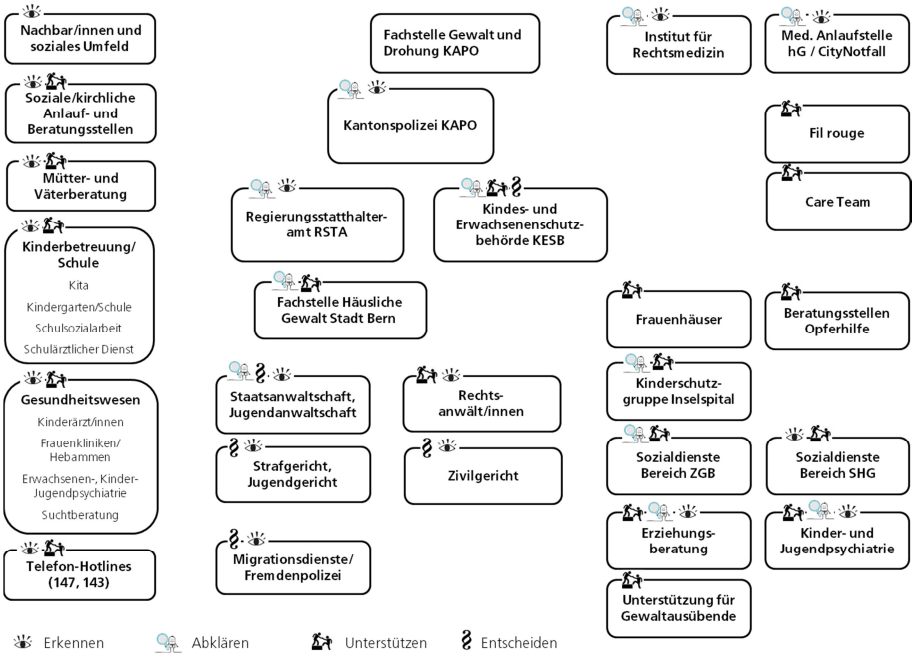
Strafrechtlicher Kindesschutz / Strafverfahren

Bei mehr als der Hälfte der polizeilichen Interventionen bei häuslicher Gewalt im Kanton Bern sind minderjährige Kinder in der Familie. Die Polizei übernimmt für diese Kinder eine zentrale Schutzfunktion und stellt die Schnittstellen zu den Strafverfolgungsbehörden und den Hilfsangeboten sicher.

Unterstützung

Verschiedene Institutionen bieten mitbetroffenen Kindern und ihren gewaltbetroffenen und gewaltausübenden Bezugspersonen Hilfe und Unterstützung an. Darunter die Fachstellen, die am Pilotprojekt aktiv mitgewirkt haben sowie weitere Stellen. Daneben gibt es Institutionen, die Fachpersonen konkreten Umgang mit komplexen Fällen unterstützen.

Überblick über das kantonale Interventions- und Hilfesystem



Weiterbildungsveranstaltungen

An den insgesamt 11 im Rahmen des Projekts organisierten Veranstaltungen für Fachpersonen aus dem Gesundheits-, Bildungs- und Sozialwesen beteiligten sich über 800 Fachpersonen. Die Relevanz und der Nutzen der Veranstaltungen kann als hoch bezeichnet werden: Drei Viertel der Teilnehmenden waren der Ansicht, dass das aus der Veranstaltung Gelernte für ihre Arbeit wichtig und nützlich ist. Mehr als zwei Dritteln der Fachpersonen wurden neue Informationen und Erkenntnisse zu Kindesschutz und häusliche Gewalt vermittelt. Drei Fünftel haben sich aufgrund der Veranstaltung konkrete Dinge vorgenommen, die sie in ihrem Arbeitsalltag umsetzen wollen.

Schlussfolgerungen

Unterstützung von Kindern

Das Pilotprojekt hat einen wichtigen Beitrag zur Sicherung einer spezifischen und bedarfsgerechten Beratung von Kindern und ihren Eltern geleistet und den Grundstein für die Etablierung von gemeinsamen Beratungsstandards gelegt. Allerdings besteht weiter Handlungsbedarf. Dies gilt sowohl für das Beratungsangebot selber (Angebot für Tatpersonen, Ausbau der Kinderberatung an anderen Stellen, Realisierung Gruppenangebot) als auch für die gemeinsamen Beratungsstandards (Implementierung in den einzelnen Stellen, Weiterbildungsmodule zum Leitfaden Kinderberatung, Austausch über Standards bei Beratung von Eltern in Bezug auf Kinder etc.).

Damit die geschaffenen Grundlagen genutzt werden können, braucht es zusätzliche Ressourcen. Nur so kann der Fokus auf die mitbetroffenen Kinder in den involvierten Stellen aufrecht erhalten, weiter ausgebaut und über die Pilotregionen hinaus getragen werden.

Erreichbarkeit und Zugang

Inwieweit die Sensibilisierungsaktivitäten im Pilotprojekt dazu beigetragen haben, dass die Zielgruppen besser erreicht werden, lässt sich aufgrund der Informationsgrundlagen nur vermuten. Bei einem Teil der Akteur/innen hat sich das Bewusstsein, dass Kinder als Mitbetroffene von häuslicher Gewalt Opfer sind, durchgesetzt und es hat ein Wissensaufbau stattgefunden. Dies kann auch zu einer besseren Erreichung der Zielgruppen beitragen. Um weitere Verbesserungen zu erzielen, muss die Thematik laufend aufgenommen und neben den Fachpersonen auch auf die breite Bevölkerung ausgedehnt werden.

Information und Sensibilisierung

Im Bereich Information und Sensibilisierung hat das Projekt viele Aktivitäten vorzuweisen. Es ist davon auszugehen, dass die Thematik damit im Interventions- und Hilfesystem präsenter ist. Gleichzeitig ist offensichtlich, dass angesichts der Vielzahl von Akteur/innen nur ein kleiner Teil der Fachpersonen erreicht wurden. Es besteht weiter Informations- und Weiterbildungsbedarf

bei den Akteur/innen im Interventionssystem und auch bei den Beratungsstellen selber und es ist wichtig, dass die Sensibilisierungsbemühungen in geeigneter Form weitergeführt werden können.

Zusammenarbeit im Hilfesystem

Hinsichtlich einer bedarfsgerechten Unterstützung mitbetroffener Kinder und ihrer Familien ist von grösster Wichtigkeit, dass die involvierten Stellen das tun, was für sie im Interventionssystem vorgesehen ist, dass sie sich bei ihrer Arbeit mit den andern Stellen vernetzen und dass geklärt wird, welche Stelle in welcher Situation die Fallführung übernimmt. Das Pilotprojekt konnte diesbezüglich die Diskussion intensivieren bzw. teilweise anstossen. Weiterhin sind aber Fragen offen und die begonnen Austausch- und Klärungsprozesse zwischen den im Projekt involvierten Beratungsstellen sowie den weiteren Stellen müssten unbedingt weitergeführt werden. Dafür müssten geeignete Gefässe (z.B. regelmässige Fachdiskussionen) eingerichtet bzw. bestehende Gefässe (z.B. runde Tische, Behördenkonferenzen) genutzt werden. Eine Klärung ist auch im Zusammenhang mit der Funktion von Gefährdungsmeldungen und dem Umgang damit nötig, wo aktuell widersprüchliche Haltungen festzustellen sind. Weiteres Potenzial besteht darin, dass die bei der Koordination und Qualitätssicherung sehr wichtigen Regierungsstatthalterämter den Prozess des Eingangs und der Überprüfung von Polizeimeldungen kantonsweit standardisieren; hier wären verbindliche Vorgaben der Geschäftsleitung hilfreich. Dasselbe gilt – angesichts der Neuheit der Stellen mit einer etwas längerfristigen Perspektive – für den Prozess der Behandlung von Gefährdungsmeldungen bei häuslicher Gewalt durch die KESB.

Gesamtwürdigung

Insgesamt lassen die Ergebnisse der Evaluation den Schluss zu, dass sich der Kanton Bern im Bereich Kindesschutz bei häuslicher Gewalt auf einem guten Weg befindet. Der Ansatz, den Kindesschutz als Querschnittthema bei allen Massnahmen im Bereich häusliche Gewalt einzubeziehen und bestehenden Beratungsstellen die Beratung von Kindern und die Beratung von Eltern bezogen auf die Kinder zu übertragen, erweist sich als gute Lösung für den grossräumigen Kanton. Eine Herausforderung ist die Koordination zwischen den unterschiedlichen Stellen, der besonderes Gewicht zu schenken ist.

Eine weitere Herausforderung ist es, die Aktivitäten und Massnahmen über die Pilotregionen hinaus im ganzen Kantonsgebiet umzusetzen. Dabei gilt es dafür zu sorgen, dass die Stellen die Aufgaben, die sie von Gesetzes wegen haben oder die ihnen aufgrund von Aufträgen im Intervention- und Hilfesystem zukommt, auch effektiv wahrnehmen. Dies bedingt eine bewusste Rollenübernahme und eine aktiven Zusammenarbeit mit den anderen involvierten Stellen und ist nur mit genügend personellen und fachlichen Ressourcen möglich.

Wichtig ist überdies, dass die verschiedenen Projekte auf Kantonsebene, welche die Thematiken häusliche Gewalt und Kindesschutz tangieren, gut koordiniert werden.