



*« Exposition des enfants à la violence dans le couple :  
une analyse des processus et des coûts dans le contexte de l'attribution de la  
garde et des droits de visite »*

*« Kinder als Mitbetroffene von Paargewalt:  
eine Analyse von Prozessen und Kosten im Kontext  
des Besuchs- und Sorgerechts »*

Forschungsbericht – Synthese

Der vorliegende Forschungsbericht auf Deutsch entspricht einer Arbeitsübersetzung des französischen Originals und hält sich eng an die Formulierungen im Original. Damit gibt er teils Wendungen und Formulierungen wieder, die stärker im frankophonen Diskurs verortet sind. Eine erste Übersetzung des umfangreichen Berichts wurde mit Hilfe von Künstlicher Intelligenz erstellt und anschliessend durch Nicole Eicher und Andreas Jud angepasst.

### **Autor\*innen**

Ornella Larenza  
Andreas Jud  
Nicole Florence Eicher  
Meret Sophie Wallimann  
Francesca Maci  
Ersilia Gianella  
Véronique Jaquier Erard  
Fiona Friedli

Manno / Zürich  
22.05.2026

## 1. PROBLEMLAGE UND ZIELSETZUNGEN DER STUDIE

Gewalt in Paarbeziehungen ist weit verbreitet und betrifft in erster Linie Frauen: In Europa haben 22 % der Frauen seit dem 15. Lebensjahr physische und/oder sexuelle Gewalt durch einen Partner erlebt (FRA – Fundamental Rights Agency of the European Union, 2014, S. 9). In der Schweiz sind mehr als 70 % der von der Polizei registrierten Opfer in Fällen von Gewalt in Paarbeziehungen Frauen (BFEG, 2024). Kinder sind daher regelmässig der Gewalt ausgesetzt, die sich innerhalb der elterlichen Paarbeziehung ereignet, was nachhaltige negative Folgen für ihre Gesundheit und ihre psychosoziale Entwicklung haben kann (z. B. McTavish et al., 2016).

Mit der Ratifizierung des Übereinkommens des Europarats (2011) zur Verhütung und Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt (Istanbul-Konvention), das am 1. April 2018 in der Schweiz in Kraft getreten ist, hat sich die Schweiz verpflichtet, dessen Inhalte zu respektieren und im eigenen Hoheitsgebiet umzusetzen (Art. 5 IK). Das Übereinkommen sieht insbesondere vor, dass die Vertragsstaaten – und damit gegebenenfalls die Schweiz – „die erforderlichen gesetzgeberischen oder sonstigen Massnahmen [treffen], um sicherzustellen, dass bei der Festlegung des Sorgerechts und des Besuchsrechts für Kinder Gewalttaten, die in den Anwendungsbereich dieses Übereinkommens fallen, berücksichtigt werden“ (Art. 31 Abs. 1 IK). Darüber hinaus hat jeder Vertragsstaat „die erforderlichen gesetzgeberischen oder sonstigen Massnahmen [zu treffen], um sicherzustellen, dass die Ausübung eines Besuchs- oder Sorgerechts die Rechte und die Sicherheit des Opfers oder der Kinder nicht gefährdet“ (Art. 31 Abs. 2 IK).

Während die massgeblichen rechtlichen Grundlagen für den Schutz von Kindern, die von Gewalt betroffen sind, im Bundesrecht verankert sind, obliegt die Organisation der mit der Umsetzung von Schutzmassnahmen betrauten Akteure den Kantonen, die sehr unterschiedliche Praktiken aufweisen (Krüger et al., 2024). Die Wirksamkeit der Prozesse zur Regelung und Umsetzung des Schutzes von Kindern, die Gewalt in der elterlichen Paarbeziehung ausgesetzt sind, ergibt sich somit aus dem wirksamen Zusammenspiel zwischen dem rechtlichen Rahmen (Bund und Kantone), den organisatorischen Strukturen (insbesondere dem Zusammenspiel von Funktionen und internen Prozessen) auf Ebene der einzelnen Kantone sowie den Ressourcen und professionellen Praktiken auf Ebene jedes am Prozess beteiligten Akteurs.

Vor diesem Hintergrund hat die Stiftung Kidstoo das Centro competenze lavoro, welfare e società der Scuola universitaria professionale della Svizzera italiana (SUPSI) beauftragt, das vorliegende Projekt gemeinsam mit der ZHAW Zürcher Hochschule für Angewandte Wissenschaften durchzuführen. Die vorliegende Studie beabsichtigt insbesondere, aus einer Mehrebenenperspektive und aus Sicht der betroffenen Kinder zu einer kritischen Reflexion über die Praxis zum Schutz von Kindern beizutragen, die in der Schweiz Gewalt ausgesetzt sind.

Die Studie zielt insbesondere darauf ab, die Verfahren der Institutionen in solchen Fällen sowie die Kosten dieser Interventionen in der Schweiz zu untersuchen, wobei festzuhalten ist, dass seit der INFRAS-Studie (Fliedner et al., 2013) „Coûts de la violence dans les relations de couple“ noch keine Daten zu den Kosten von Gerichtsverfahren und Unterstützungsangeboten für Kinder vorliegen, die Gewalt in der elterlichen Paarbeziehung ausgesetzt sind.

Durch die vertiefte Analyse einer Stichprobe von 41 Fällen von Kindern, die in den Kantonen St. Gallen, Tessin, Waadt und Zürich Gewalt in der Paarbeziehung ausgesetzt sind, verfolgt die Studie insbesondere folgende Ziele:

- zu verstehen, wie die Prozesse ablaufen, die in diesen Kantonen zu Entscheidungen über Sorge- und Besuchsrechte führen;
- zu verstehen, ob und wie Gewalt im Verlauf dieser Prozesse berücksichtigt wird, wobei zugleich das Zusammenspiel der oben genannten Ebenen (rechtlicher Rahmen, Organisationsstruktur, Ressourcen und Praxis) und ihr Beitrag zur Verwirklichung des Kindeswohls in Rechnung gestellt werden;
- fehlende und/oder vermeidbare Handlungen zu identifizieren, um diese Prozesse zugunsten der betroffenen Personen zu verbessern;
- die durch diese Prozesse entstehenden Kosten zu analysieren und dabei mögliche Verbesserungsmassnahmen zu berücksichtigen, damit die Prozesse dem Kindeswohl entsprechen.

## 2. METHODIK

Diese qualitative Forschung ist in einer interpretativen Perspektive verortet (Ferguson, 2003; Yin, 2017; Stake, 1995). Durch die Nutzung der Methode multipler Fallstudien ermöglicht das Projekt einen kontextualisierten interkantonalen Vergleich der Praxis bei der Berücksichtigung des Kindesinteresses in Schutzentscheiden (Merriam et al., 2009).

Die Prozesse der Regelung und Umsetzung von Sorge- und Besuchsrechten im Kontext von Gewalt in der Paarbeziehung können als die Gesamtheit der Interventionsverläufe einer Reihe von Akteuren verstanden werden, die über die Zeit hinweg in den Schutz eines Kindes eingebunden sind. In einem ersten Schritt wurde daher eine Erhebung der wichtigsten Akteure vorgenommen, die in den Kantonen St. Gallen, Tessin, Waadt und Zürich an Erstintervention, Schutz, Unterstützung der Opfer, Entscheidungsfindung sowie der Umsetzung von Besuchs- und Sorgerechten beteiligt sind, um ihre jeweiligen Rollen und Beziehungen untereinander zu verstehen und die Rekonstruktion der Prozesse der Regelung und Umsetzung von Sorge- und Besuchsrechten im Kontext von Gewalt in der Paarbeziehung zu erleichtern.

Anschliessend gliederte sich die Studie in zwei Teile:

- 1) die detaillierte Analyse von 41 Entscheidungsprozessen betreffend die Zuteilung von Sorge- und Besuchsrechten von Kindern, die Gewalt in der Paarbeziehung ausgesetzt sind;
- 2) die Analyse der Kosten dieser Prozesse unter gleichzeitiger Darstellung möglicher Optimierungen und der notwendigen Investitionen, damit die Prozesse dem Kindeswohl entsprechen.

Die für die Auswahl der 41 Dossiers gewählten Kantone bilden eine ausgewogene Repräsentation zwischen Sprachregionen sowie zwischen ländlichen und städtischen Gebieten.

Auf Ebene der für die Prozesse zuständigen Behörden (d. h. Kindes- und Erwachsenenschutzbehörden und erstinstanzliche Zivilgerichte) wurden drei Hauptszenarien der Berücksichtigung von Gewalt identifiziert, die auf Ebene der beteiligten Akteure und der in jedem Kanton eingerichteten Verfahren unterschiedliche Prozesse erzeugen können. Dies sollte die Identifikation der Dossiers durch die KESB und die Gerichte erleichtern: Zivilverfahren, durch eine polizeiliche Intervention ausgelöstes Verfahren sowie Verfahren der

Wegweisung der gewaltausübenden Person (Art. 28b Abs. 4 ZGB). Hinsichtlich der zeitlichen Einordnung wurden in allen drei Szenarien ausschliesslich aktuellere Dossiers (Entscheid ab 2021) in die Stichprobe aufgenommen.

Die 41 Dossiers (12 aus dem Kanton St. Gallen, 11 aus dem Kanton Tessin, 6 aus dem Kanton Waadt und 12 aus dem Kanton Zürich) wurden so ausgewählt, dass die Varianz zwischen den unterschiedlichen Situationen maximiert wird, um dem explorativen Ziel der Studie gerecht zu werden. Die Liste der Stichprobenvariablen der Dossiers umfasst insbesondere:

- die Art der Gewalt-Exposition: direkte Exposition mit Beteiligung, direkte Exposition ohne Beteiligung und Exposition gegenüber den Folgen der Gewalt (Holden, 2003; De Puy et al., 2020);
- das Alter der Kinder: Kinder unterschiedlichen Alters (zwischen 0 und 18 Jahren zu Beginn der Gewalt-Exposition);
- den behördlichen Entscheid: unterschiedliche Entscheidungen zu Besuchs- und Sorgerechten (z. B. unbeschränktes Besuchsrecht vs. Entzug/Einschränkung des Besuchsrechts; gemeinsame Sorge vs. alleinige Sorge);
- die Anhörung des Kindes: Fälle mit oder ohne Anhörung des betroffenen Kindes.

Parallel zur Sammlung der Dossiers wurden mit den meisten Bezugspersonen der ausgewählten Dossiers halbstrukturierte Interviews geführt, um die den getroffenen Entscheidungen zugrunde liegenden Beweggründe besser zu verstehen, konkret 3 Interviews in St. Gallen, 6 Interviews im Kanton Tessin und 3 Interviews in Zürich. Im Kanton Waadt konnten aufgrund der Modalitäten des Aktenzugangs keine Interviews durchgeführt werden.<sup>1</sup> Nach der Rekonstruktion der Fälle wurde eine Fokusgruppe mit den Tessiner und deutschsprachigen Behörden organisiert, die an der Studie teilgenommen hatten (eine gemeinsame Fokusgruppe mit den Zürcher und St. Galler Behörden fand statt).

**Prozessanalyse.** Die Fallanalyse wird von einer doppelten analytischen Perspektive geleitet. Zunächst wurde jeder Prozess aus der Perspektive der Sozialen Arbeit analysiert, indem untersucht wurde, wie das Kindeswohl in den professionellen Praktiken berücksichtigt wird, die von den verschiedenen Akteuren in jeder Phase des Falls umgesetzt werden.

Diese Tätigkeit wurde durch eine Analyse der Prozesse aus rechtlicher Perspektive ergänzt. Insbesondere ermöglichte die Überprüfung aller Fälle durch eine im Familienrecht spezialisierte Juristin, die aus juristischer Sicht die Umsetzung der dem Schutz von Kindern dienenden Normen durch die Behörden und die zuständigen Dienste untersuchte, die Analyse der professionellen Praktiken in den rechtlichen Kontext einzuordnen, in dem die Entscheidungen getroffen wurden.

**Kostenanalyse.** Die direkten (durch den Prozess unmittelbar erzeugten) und tangiblen (messbaren) Kosten, die durch alle Ereignisse entstanden sind, die zum Ablauf der Entscheidungsprozesse beigetragen haben, wurden auf der Grundlage der minimalen Aktivitäten geschätzt, aus denen diese Prozesse bestehen. Berücksichtigt werden insbesondere alle Massnahmen, die zwischen Beginn und Ende des Prozesses umgesetzt wurden (z. B. vorübergehende Platzierung, Therapien, begleitete Besuchsrechte usw.), während die Kosten für die Umsetzung der im Endentscheid angeordneten Massnahmen (z. B.

---

<sup>1</sup> Weitere Details im vollständigen Projektbericht.

Kosten einer Platzierung eines Kindes) nicht Teil des analysierten Prozesses und damit auch nicht Teil der Schätzungen sind.

Der Beginn und das Ende der Prozesse der Regelung und Umsetzung von Besuchs- und Sorgerechten bei Gewalt im elterlichen Paar entsprechen nicht notwendigerweise klar bestimmbar Zeitpunkten. Damit die Schätzungen nicht davon beeinflusst werden, wie die Dauer der Prozesse konzipiert wird, wird die Prozessdauer im Rahmen der Kostenanalyse standardisiert durch zwei Ereignisse bestimmt:

- der Beginn des Prozesses, entsprechend dem ersten Gewaltereignis, das die Intervention einer Behörde auslöst. Wenn die Behörde zuvor bereits in anderen Angelegenheiten interveniert hat, die nicht mit Gewalt in der elterlichen Paarbeziehung zusammenhängen, werden diese ebenso wenig in die Schätzungen einbezogen wie Gewaltereignisse, die demjenigen vorausgehen, das zur Eröffnung des Dossiers geführt hat;
- das Ende des Prozesses, entsprechend dem ersten Entscheid im Dossier, der die Zuteilung der Sorge und/oder der Besuchsrechte oder andere damit zusammenhängende Schutzmassnahmen zugunsten des Kindes betrifft (z. B. Beistandschaft) und der aus Sicht der Behörde den fraglichen Fall zu lösen vermag. Dies bedeutet, dass die Behörde nicht beabsichtigt, den Entscheid mittelfristig zu ändern (etwa durch die Anordnung weiterer Expertisen, die sich auf den Entscheid auswirken könnten).

Falls im Dossier mehrere Entscheide vorliegen, ist nur jener massgeblich, der eine mittelfristige Lösung festlegen soll (und nicht bloss provisorische Entscheide), denn sie bestimmt das Ende des Prozesses. Als Entscheide gelten auch Einstellungsentscheide, bei denen die Behörde das Verfahren abschliesst, ohne die Rechte der Parteien regeln oder Schutzmassnahmen anordnen zu müssen.

Nachdem die Gesamtkosten der Prozesse auf Grundlage der minimalen Aktivitäten geschätzt worden waren, wurden diese in vier Kategorien zusammengefasst. Dadurch konnten die Kostenfaktoren, d. h. die Arten von Tätigkeiten, die zum Gesamtaufwand der Prozesse beitragen, unterschieden werden:

- Verwaltungskosten, d. h. die Kosten für sämtliche Tätigkeiten der Fallführung durch Behörden und Polizei, die der Organisation der Informationsbeschaffung, deren Analyse und der Entscheidung im Fall dienen;
- Kosten für Gutachten und Abklärungen, d. h. die Kosten für intern durchgeführte oder von den Behörden mandatierten Expertisen und Abklärungen sowie für Berichte, die auf Ersuchen der Behörde oder aufgrund einer Entscheidung der Fachpersonen selbst erstellt werden;
- Unterstützungskosten, d. h. jede Form der Unterstützung für die betroffenen Personen (in Form von Therapie, Beratung, Unterbringung usw.) im Zusammenhang mit der Gewalt, die von den Behörden angeordnet oder von den betroffenen Personen im Verlauf des Prozesses aktiviert wurde, mit Ausnahme hybrider Massnahmen zwischen Unterstützung und Kontrolle/Abklärung (z. B. Hausbesuch der Sozialdienste im Rahmen einer Abklärung);
- Anwaltskosten (einschliesslich der Ausgaben im Fall unentgeltlicher Rechtspflege).

Anschliessend wurde eine explorative Analyse durchgeführt, indem zwei Dimensionen miteinander kombiniert wurden, die sich auf die Kosten auswirken könnten: der Grad der prozeduralen Komplexität des Falls und die in dieser Studie verwendete Art der Gewaltexposition der betroffenen Kinder (Holden,

2003; De Puy et al., 2020). Ziel war es, Hypothesen über den Zusammenhang zwischen diesen beiden analytischen Dimensionen, die der Prozessanalyse entstammen, und der Kostenstruktur der Prozesse in jedem Kanton zu entwickeln, um Überlegungen zu möglichen Optimierungen und zu den im Interesse der Kinder erforderlichen Investitionen anzustossen.

Dieser zweite Teil des Projekts betrifft nicht die sechs Waadtländer Fälle, sondern konzentriert sich auf die in den deutschsprachigen Kantonen und im Kanton Tessin erhobenen Dossiers, da sich die Modalitäten der Datenerhebung im französischsprachigen Kanton unterscheiden.

### 3. AKTEURE UND ORGANISATIONEN ZUM SCHUTZ VON KINDERN, DIE GEWALT IN PAARBEZIHUNGEN ERLEBEN

Das Netzwerk an Akteuren im Kontext der häuslichen Gewalt und den mitbetroffenen Kindern ist stark durch regionale Strukturen und kantonale Ressourcen geprägt. Gleichwohl sind gewisse zentrale Akteure sowie die Zuständigkeiten, die ihren Handlungsspielraum definieren, im nationalen Recht verankert (vgl. Krüger et al., 2024; Rosch & Hauri, 2022). Dazu gehören insbesondere die Kindes- und Erwachsenenschutzbehörden, die erstinstanzlichen Zivilgerichte, die Polizeikorps und die Opferberatungsstellen. Weitere wichtige Akteure, die in allen Kantonen in unterschiedlichem Ausmass vorhanden sind, sind die Sozialdienste im weiten Sinn, die auf Antrag der Behörden Abklärungen durchführen und freiwillige oder angeordnete Kindesschutzmassnahmen umsetzen können, die Opferhilfestellen im Sinne des OHG<sup>2</sup> sowie die Dienste für gewaltausübende Personen.

In allen Kantonen sind die **Kindes- und Erwachsenenschutzbehörden (KESB<sup>3</sup>)** damit betraut, Kinder und Erwachsene zu schützen und deren Wohlergehen zu sichern, wenn sie Hilfe benötigen. Sie sind insbesondere dafür zuständig, Gefährdungsmeldungen zum Kindeswohl von jeder Person entgegenzunehmen, die vermutet, dass die körperliche, psychische oder sexuelle Integrität eines Kindes gefährdet erscheint (Art. 314c ZGB). Sie verfügen über ein Bündel rechtlicher Instrumente gemäss Art. 307 bis 312 ZGB, die einen zunehmend eingreifenden Interventionsgrad vorsehen: von der Ermahnung der Eltern und Weisungen (Art. 307 ZGB) über die Ernennung einer Beistandsperson (Art. 308 ZGB), den Entzug des Aufenthaltsbestimmungsrechts (Art. 310 ZGB) bis hin zum Entzug der elterlichen Sorge (Art. 311/312 ZGB). Die KESB sind zudem für Trennungsverfahren unverheirateter Paare zuständig, sofern Einigkeit hinsichtlich der Unterhaltsbeiträge besteht.

Im Kanton Waadt hat die KESB als gerichtliche Behörde einen Status als Justizinstitution, was dem in der Romandie vorherrschenden Modell entspricht. In den anderen untersuchten Kantonen hat die KESB dagegen den Status einer Verwaltungsbehörde. Sie ist dort als interkommunale Organisation ausgestaltet, die ganz oder zu einem grossen Teil durch die angeschlossenen Gemeinden finanziert wird.

Die KESB entscheiden in einem interdisziplinären Gremium (dreiköpfige Kammer), dessen Zusammensetzung sich jedoch in jedem untersuchten Kanton unterscheidet. So wird im Kanton Zürich die Soziale Arbeit im Gesetz über die Funktionsweise der KESB ausdrücklich als ebenso zentral wie das Recht

---

<sup>2</sup> Opferhilfegesetz

<sup>3</sup> APEA (Autorité de protection de l'enfant et de l'adulte) in der Romandie und ARP (Autorità regionale di protezione) in der italienischen Schweiz.“

genannt. In den Kantonen St. Gallen und Tessin können Fachpersonen der Sozialen Arbeit Mitglieder der KESB sein; die juristische Disziplin ist dort unverzichtbar. Im Kanton Waadt sind die Kompetenzbereiche der Beisitzenden im entsprechenden Gesetz nicht ausdrücklich festgelegt. In allen vier Kantonen werden die Entscheide in der Regel gemeinsam in der Dreierkammer getroffen. Im Kanton St. Gallen werden die Abklärungen ausschliesslich intern vorgenommen, während die übrigen KESB diese grundsätzlich an regionale Sozialdienste übertragen.

Die **erstinstanzlichen Zivilgerichte** sind für Trennungs- und Scheidungsverfahren sowie für Entscheidungen in diesem Kontext zuständig, die minderjährige Kinder verheirateter Paare betreffen. In Angelegenheiten, die Minderjährige betreffen (z. B. Zuteilung der Sorge, des Besuchsrechts und der elterlichen Sorge), haben die Gerichte – ebenso wie die KESB – die Möglichkeit, Abklärungen vorzunehmen, um den Sachverhalt unabhängig vom Willen der Parteien gemäss dem dem Grundsatz der Untersuchungsmaxime festzustellen.

Neben Schutzfragen im Zusammenhang mit Trennungs- und Scheidungsverfahren können die Zivilgerichte auf Antrag des Opfers auch persönlichkeitsrechtliche Schutzmassnahmen gegen eine gewaltausübende Person auf Grundlage von Art. 28b ZGB anordnen. Die Richterin oder der Richter kann der gewaltausübenden Person insbesondere verbieten, sich dem Opfer zu nähern oder einen bestimmten Umkreis um dessen Wohnung zu betreten, sich an bestimmten Orten aufzuhalten, das Opfer zu kontaktieren – insbesondere telefonisch, schriftlich oder elektronisch – oder es auf andere Weise zu belästigen. Lebt das Opfer zudem mit der gewaltausübenden Person in derselben Wohnung, kann es die Richterin oder den Richter ersuchen, die gewaltausübende Person für eine bestimmte Dauer aus der Wohnung wegzuweisen; diese Dauer kann aus wichtigen Gründen einmal verlängert werden. Mit Zustimmung der Vermieterin oder des Vermieters kann die Richterin oder der Richter die Rechte und Pflichten aus dem Mietvertrag auf das Opfer übertragen. Die vom Gericht getroffenen Entscheide sind den KESB sowie gegebenenfalls den weiteren zuständigen Behörden und Dritten mitzuteilen.

Zuständigkeiten von Gerichten und KESB können im Verlauf desselben Prozesses wechseln, wenn dies die im ZGB vorgesehene Zuständigkeitszuweisung erfordert. So können erstinstanzliche Zivilgerichte beispielsweise eine Beistandschaft zur Überwachung des persönlichen Verkehrs gemäss Art. 308 Abs. 2 ZGB errichten; die Umsetzung dieses Entscheids wird jedoch der KESB übertragen. Hingegen wird ein Verfahren, das bei einer KESB hängig ist, an ein Gericht überwiesen, wenn eine Partei eine Anpassung der Unterhaltsbeiträge verlangt und die andere Partei nicht einverstanden ist (Art. 419 Abs. 3 ZPO).

Die Tätigkeit der erstinstanzlichen Zivilgerichte unterscheidet sich zwischen den untersuchten Kantonen nicht grundlegend, da sie im Wesentlichen durch bundesrechtliche Grundlagen geregelt ist. Hervorzuheben ist allerdings die Besonderheit des Kantons Waadt: die dort gesetzlich vorgesehene Anhörung von Amtes wegen im Fall einer Wegweisung sowie die Praxis, bei Gewalt gegen ein Kind eine Meldung an die Sozialdienste (DGEJ) vorzunehmen, um die Kontinuität der Betreuung des Kindes nach Ablauf der Wegweisung sicherzustellen.

Die Angehörigen der **kommunalen (städtischen) und kantonalen Polizeikorps** gehören häufig zu den ersten, die im Fall von Gewalt in der Paarbeziehung intervenieren. Als Personen «in Ausübung ihrer amtlichen Funktionen» (Art. 314d ZGB) sind sie verpflichtet, der Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde jeden Fall zu melden, in dem sie feststellen, dass das Kindeswohl gefährdet ist. Die Umsetzung dieser

Meldepflichten wird in der Regel durch kantonales Recht näher ausgestaltet, das teilweise erheblich voneinander abweicht. Im Kanton Zürich ist eine Meldung an die KESB obligatorisch, wenn die Polizei im Rahmen ihres Einsatzes Schutzmassnahmen ergriffen hat. Im Kanton St. Gallen sind Hinweise erforderlich, die darauf hindeuten, dass Kinderschutzmassnahmen angezeigt sein könnten; gemäss internen Richtlinien soll die Polizei die KESB jedoch stets bei Wegweisungen oder Rayonverboten informieren. Im Kanton Tessin ist Voraussetzung, dass das Kind direkt oder indirekt Zeuge der Gewalt geworden ist. Im Kanton Waadt wird jede Meldung häuslicher Gewalt in Anwesenheit von Kindern weitergeleitet. Diese unterschiedlichen Modalitäten der Fallmeldung an die Behörden verdeutlichen divergierende Auffassungen über das Risiko, dem ein von häuslicher Gewalt betroffenes Kind ausgesetzt ist. Letztlich führen sie zu Ungleichbehandlungen von Minderjährigen in verschiedenen Kantonen.

Je nach Kanton verfügt die Polizei über unterschiedliche Möglichkeiten, das Opfer kurzfristig zu schützen, etwa indem sie die gewaltausübende Person vorübergehend wegweisen<sup>4</sup> (Art. 28b Abs. 4 ZGB) und ihr verbieten, das Opfer zu kontaktieren oder sich ihm zu nähern. Diese Bestimmungen können in kantonalen Polizeigesetzen geregelt sein. Deutlichere Unterschiede zeigen sich in den Vorschriften zur Dauer der polizeilichen Wegweisungen von Tatpersonen häuslicher Gewalt in den vier untersuchten Kantonen: Im Tessin sind sie auf 10 Tage festgelegt, in den Kantonen St. Gallen und Zürich auf 14 Tage und im Kanton Waadt können sie bis zu 30 Tage betragen. Im interkantonalen Vergleich erscheinen die Waadtländer Modalitäten für die Wegweisung grosszügig, allerdings fehlen Daten, aus denen hervorgeht, wie lange die im Kanton Waadt verhängten Massnahmen tatsächlich dauern.

Die Polizei kann zudem mit Opferhilfestellen (siehe unten) sowie mit Fachstellen für gewaltausübende Personen (siehe unten) in Kontakt treten. Sie kann den Opfern insbesondere Informationen über Unterstützungsangebote weitergeben. Gemäss Art. 8 Abs. 1 OHG übermittelt sie personenbezogene Daten der Opfer an Opferhilfestellen jedoch nur unter bestimmten, im Verfahrensrecht festgelegten Voraussetzungen. Hinsichtlich der Zusammenarbeit zwischen Polizei und Täterberatungsstellen sind die Unterschiede geringer ausgeprägt: In allen vier Kantonen führt eine Wegweisung zur automatischen Weiterleitung der Kontaktdaten der gewaltausübenden Person an die zuständige Beratungsstelle. Allerdings folgt nur im Kanton Waadt obligatorisch eine Beratung.

Mehrere Akteure können gestützt auf das OHG Unterstützung anbieten; in erster Linie sind dies die von den Kantonen eingerichteten **Beratungsstellen für Opfer von Straftaten**, deren Organisationsform (öffentlich oder privat) die Kantone frei bestimmen können. Die Beratungsstellen beraten das Opfer und seine Angehörigen kostenlos (Art. 5 OHG) und unterstützen sie bei der Wahrnehmung ihrer Rechte (Art. 12 OHG). Das OHG sieht verschiedene finanzielle Leistungen vor – medizinischer, psychosozialer, materieller und juristischer Art –, die die Beratungsstellen direkt oder über Dritte erbringen können (Art. 13 Abs. 3 OHG). Die Soforthilfe ist darauf ausgelegt, die vorrangigen Bedürfnisse zu decken, die aus der Straftat entstehen (Art. 13 Abs. 1 OHG). Diese umfasst mindestens eine juristische Beratung (4 Stunden),

---

<sup>4</sup> Die Wegweisung infolge eines Polizeieinsatzes stellt eine kurzfristige Schutzmassnahme dar; sie kann das Sicherheitsgefühl des Opfers und seiner Angehörigen erhöhen. Sie ist jedoch nicht dazu bestimmt, die Situation des Paares dauerhaft zu regeln oder die von Gewalt betroffenen Kinder zu schützen. Aus diesem Grund sind im Anschluss weitere Schutz- und/oder Kontakt- beziehungsweise Rayonsverbotsmassnahmen vorzusehen, etwa gestützt auf Artikel 28b ZGB (Gesuch um Verlängerung der Dauer der Wegweisung) oder im Rahmen von Eheschutzmassnahmen (Art. 172 Abs. 3 ZGB).

eine psychotherapeutische (maximal 10 Sitzungen) oder medizinische Erstversorgung, eine Notunterbringung (derzeit maximal 35 Tage), die Übernahme von Transport-, Reparatur- und Übersetzungskosten sowie eine finanzielle Überbrückungshilfe, deren Höhe je nach Kanton variiert. Die längerfristige Hilfe soll jede Unterstützung abdecken, die über die Soforthilfe hinausgeht und bis zur Stabilisierung des Gesundheitszustands sowie bis die weiteren Folgen der Straftat – soweit möglich – überwunden oder kompensiert sind, gewährt wird (Art. 13 Abs. 2 OHG). Diese Leistungen werden (teilweise) nur bei positiver Entscheidung der zuständigen kantonalen Instanzen finanziert, welche den notwendigen, angemessenen und verhältnismässigen Charakter des Gesuchs bestimmen und die finanzielle Situation des Opfers berücksichtigen (Art. 16 OHG). Mitarbeitende von Opferberatungsstellen unterliegen der Geheimhaltungspflicht (Art. 11 Abs. 1 OHG); ist jedoch die körperliche, psychische oder sexuelle Integrität einer minderjährigen Person ernsthaft gefährdet, können Mitarbeitende einer Beratungsstelle die KESB informieren und die Straftat der Strafverfolgungsbehörde anzeigen (Art. 11 Abs. 3 OHG). Alle vier untersuchten Kantone verfügen über einen Dienst, der das Opferhilfegesetz (OHG) umsetzt und die in diesem Rahmen vorgesehenen Leistungen anbietet. Allerdings bieten nur St. Gallen, Zürich und Waadt darüber hinaus spezialisierte Hilfe für minderjährige Opfer häuslicher Gewalt an.

Die **regionalen Sozialdienste**, die in jedem Kanton anders bezeichnet werden, bieten Familien und ihren Kindern freiwillige Unterstützung an und setzen in mehreren Kantonen die von den Behörden angeordneten Schutzmandate um. In den Kantonen Waadt, Zürich und Tessin sind all diese Aufgaben in kantonal organisierten polyvalenten Regionaldiensten zusammengeführt, während die regionalen Sozialdienste des Kantons St. Gallen – ebenso wie die KESB – interkommunal organisiert sind und sich sowohl durch ihre Bezeichnung als auch durch ihr erweitertes Tätigkeitsfeld unterscheiden, das über die Kinder- und Jugendhilfe hinausgeht. Ebenfalls hervorzuheben ist die Besonderheit der Stadt Zürich, in der ein eigener kommunaler Sozialdienst tätig ist, der – anders als die regionalen Sozialdienste im übrigen Kanton – nicht dem kantonalen Amt für Jugend und Berufsberatung (AJB) untersteht. Eine weitere Besonderheit des Kantons Waadt besteht darin, dass Schutzmandate von der KESB ad personam einer Sozialarbeiterin oder einem Sozialarbeiter im Kinderschutz übertragen werden, der bzw. die einem der fünf regionalen Kinderschutzzentren (ORPM) der DGEJ angehört.

Beistandschaften gehören zu den Schutzmassnahmen, die den Behörden zur Verfügung stehen. Sie können durch die regionalen Sozialdienste eingerichtet werden. Was die Beistandschaften betrifft, besteht der wichtigste Unterschied darin, dass im Kanton Tessin die professionellen Beiständinnen und Beistände, die den kantonalen Sozialdiensten (UAP) angegliedert sind und über eine Ausbildung im Sozialbereich verfügen, nur in den als besonders schwerwiegend beurteilten Fällen eingesetzt werden, während der Einsatz professioneller Beistandspersonen der regionalen Sozialdienste in den anderen Kantonen keiner derartigen restriktiven Bedingung unterliegt.

Ergänzend zur Liste der in diesem Abschnitt dargestellten Akteure ist daran zu erinnern, dass eine Form indirekten Schutzes durch jene Dienste gewährleistet wird, die mit Personen arbeiten, die Gewalt ausüben. Die **Arbeit mit gewaltausübenden Personen** in Paarbeziehungen ist ein wesentlicher Baustein von Präventions- und Bekämpfungsmassnahmen gegen Gewalt in Paarbeziehungen. Strafrechtliche Sanktionen betreffen nur eine begrenzte Anzahl gewaltausübender Personen, und ihre abschreckende Wirkung ist häufig nur vorübergehend. Zudem reichen solche Massnahmen allein nicht aus, um eine tiefgreifende Veränderung bei den betroffenen Personen anzustossen: Sie fördern weder den Erwerb

persönlicher und relationaler Kompetenzen noch eine Infragestellung jener Macht- und Kontrollmuster, die der Gewaltanwendung zugrunde liegen (Jacquier, 2016). Vor diesem Hintergrund verlangt die Istanbul-Konvention von den Vertragsstaaten, Initiativen einzurichten, die darauf abzielen, die Wiederholung von Gewalt zu verhindern, die Verantwortungsübernahme der gewaltausübenden Personen zu fördern und deren Verhaltensweisen zu verändern (Art. 16 IK).

Verschiedene Akteure können mit dem Ziel intervenieren, das Auftreten und die Wiederholung gewalttätiger Verhaltensweisen zu verhindern und/oder Personen zu betreuen, die bereits Gewalt in der Paarbeziehung ausgeübt haben. Die von diesen Akteuren angebotenen Interventionen reichen je nach Situation von individueller Beratung über therapeutische Interventionen bis hin zur Teilnahme an strukturierten Kursen (EBG, 2020b). Sie können durch öffentliche Stellen (z.B. Bewährungsdienste) oder durch private Organisationen angeboten werden, etwa durch spezialisierte Fachstellen (z.B. das Centre de Prévention de l'Alc im Kanton Waadt oder die Beratungsstelle Häusliche Gewalt in St. Gallen).

## 4. ANALYSE DER PROZESSE DER REGELUNG UND UMSETZUNG VON SORGE- UND BESUCHSRECHTEN

### **Meldung und Berücksichtigung von Gewalt**

Die Studie zeigt eine allgemeine Tendenz zur Unsichtbarmachung von Gewalt innerhalb der Paarbeziehung und damit auch der Exposition von Kindern gegenüber dieser Gewalt bereits in einer frühen Phase auf. In der Folge ist die Fallbearbeitung durch die Behörden häufig primär darauf ausgerichtet, die elterlichen Beziehungen zu regeln; werden Massnahmen zugunsten der Kinder ergriffen, so haben diese nur selten Priorität. Ein allenfalls vorhandenes, bedarfsgerechtes Unterstützungsangebot greift meist erst nachgelagert im Verfahren, während frühzeitige Interventionen nicht die Regel darstellen.

### Polizeimeldung und Aktivierung der Behörden

In den Kantonen St.Gallen, Tessin und Zürich bilden Polizeimeldungen den wichtigsten Ausgangspunkt für behördliche Interventionen. Die analysierten St. Galler Fälle sowie die Interviews mit den Teilnehmenden zeigen, dass der Polizeirapport für den weiteren Prozess eine zentrale Rolle spielt, da die Entscheidung, eine Abklärung zum Kindeswohl einzuleiten, in der Regel von der KESB fast ausschliesslich auf dessen Grundlage getroffen wird. Zudem ist Gewalt an sich keine hinreichende Voraussetzung für eine Abklärung, da die hierfür wichtigen Kriterien das Eskalationsniveau des Streits, der Grad der Einbindung des Kindes in den Konflikt, das Vorliegen oder Nichtvorliegen einer Anzeige sowie Alkoholmissbrauch sind. In seltenen Fällen werden zusätzliche Abklärungen vorgenommen, etwa indem Informationen bei der Schule des betroffenen Kindes eingeholt werden. In einzelnen Fällen besteht dabei ein reales Risiko, Hinweise auf eine Gefährdung des Kindeswohls zu übersehen.

In gleicher Weise bestätigt die Analyse der in Zürich erhobenen Dossiers, dass polizeiliche Interventionen im Kontext häuslicher Gewalt (einschliesslich Gewalt in der Paarbeziehung) einen wichtigen Auslöser für die Zürcher Behörden darstellen, eine Gefährdung des Kindeswohls zu prüfen. Obwohl das Gesetz die Polizei nur dann verpflichtet, Fälle zu melden, wenn formelle Schutzmassnahmen angeordnet werden,

erscheint die in den Zürcher Fällen beobachtete Praxis wenig standardisiert: Es finden sich sowohl Unterlassungen trotz bestehender Massnahmen als auch Meldungen ohne formelle Massnahmen. In einigen Fällen wurde eine deutliche zeitliche Verzögerung zwischen dem Polizeieinsatz und dem Eingang der Gefährdungsmeldung bei der KESB festgestellt. Für die betroffenen Kinder bedeutete dies eine verlängerte Gewaltbelastung, da sich der Zeitraum um weitere Monate verlängerte. Unabhängig vom Ursprung der Meldung weisen die Daten auf ein wiederkehrendes Problem verspäteter Reaktionen seitens der KESB hin. In mehreren Fällen reagierten die Kinderschutzbehörden erst mehrere Monate nach Eingang einer Gefährdungsmeldung, obwohl aufgrund vorheriger Meldungen bereits bekannt waren.

Schliesslich bestätigen im Kanton Tessin die untersuchten Fälle sowie die Interviews mit Entscheidungsträgerinnen und Entscheidungsträgern, dass das Tätigwerden der Behörden in Situationen von Gewalt innerhalb der elterlichen Paarbeziehung hauptsächlich auf eine Meldung der Polizei zurückgeht. Gemäss den Aussagen der in die Studie einbezogenen Behörden und der Analyse der jüngsten Fälle scheint das Verfahren zur Meldung von Fällen mit anwesenden Kindern durch die Polizei an die KESB mittlerweile gut eingespielt und systematisch zu sein. Dennoch bleibt Gewalt ein vergleichsweise schwer zu erkennendes Problem. In mehreren Fällen hatten sich bereits zahlreiche Gewaltereignisse ereignet, ohne dass irgendeine Behörde davon Kenntnis hatte.

### Gewalt erkennen und einordnen

In mehreren untersuchten Fällen wird die Ausgangssituation im Verlauf des Verfahrens häufig schrittweise umgedeutet und vereinfacht, sodass das Problem der Gewalt innerhalb des Paares und damit auch die Gewaltbelastung der Kinder aus den Akten und anschliessend aus dem Entscheid verschwindet.

Beispielhaft zeigt die Analyse mehrerer Fälle aus dem Kanton Waadt Formen der Entwertung häuslicher Gewalt innerhalb des Paares (z. B. eine Umdeutung von Gewalt als blossen elterlichen Konflikt), teils bis hin zur vollständigen Ausblendung ihres Bestehens (wenn im Protokoll keinerlei Hinweise auf die Gewalthandlungen enthalten sind). Partnerschaftliche Gewalt wird als extremes Hindernis für die gemeinsame Elternschaft behandelt, nicht aufgrund der Unvereinbarkeit von Gewalt und geteilter elterlicher Verantwortung, sondern so, als liege das Problem in der Fähigkeit der Eltern, trotzdem zusammenzuarbeiten. Dieser Ansatz tendiert dazu, Macht- und Dominanzverhältnisse innerhalb des Paares zu psychologisieren und zu neutralisieren, indem Gewalt in eine Logik der des Kooperationsbruchs eingeordnet wird, anstatt sie als einseitige Gefährdung der Sicherheit des anderen Elternteils und der Kinder anzuerkennen.

Einige Tessiner Fälle zeigen zudem, dass die Identifikation von Gewaltsituationen erhöhte Kompetenzen zur Erkennung sogenannter schwacher Signale erfordert, insbesondere in familiären Kontexten, in denen wirtschaftliche oder sprachliche Barrieren zusätzliche Hindernisse für die Anzeige von Gewalt darstellen. Darüber hinaus zeigt die Aktenanalyse generell eine undifferenzierte Verwendung von Begriffen wie „Streitigkeiten“, „familiäre Belastung“ und „Konflikt“ zur Beschreibung von Gewaltsituationen im Sinne des „intimate terrorism“ (Johnson, 2008; BFEG, 2020a).“

### Anhörung der Kinder

Die Anhörung der Kinder zu Beginn des Verfahrens erfolgt in den vier in der Studie berücksichtigten Kantonen nicht systematisch. Insbesondere der Vergleich zwischen den im Kanton Tessin und in St. Gallen

untersuchten Fällen zeigt das Fehlen systematischer Praktiken bei der Anhörung von Minderjährigen bereits ab der Meldung. Lediglich in einem der untersuchten Fälle im Tessin, bei Kindern, die bereits in der Lage waren, sich zu äussern, fand eine Anhörung der Kinder unmittelbar nach dem Polizeieinsatz statt (eine frühzeitige Unterstützung zugunsten der Kinder ist dort ebenfalls selten). In den in St. Gallen untersuchten Fällen werden hingegen ältere Kinder in der Regel angemessen über die einzelnen Schritte des Verfahrens sowie über die von der KESB vorgesehenen Massnahmen und die verfügbaren Unterstützungsangebote informiert. Bei jüngeren Kindern, die zu Abklärungsgesprächen eingeladen werden, ist jedoch häufig kein anschliessender Kontakt dokumentiert. Werden die von den Kindern geäusserten Hinweise zudem nicht angemessen interpretiert und vertieft, führt die Anhörung nicht zu zeitnahen Entscheidungen zum Schutz des Kindeswohls.

#### Möglichkeit des Rückzugs der Strafanzeige (Art. 55a StGB)

In der Phase der Meldung stellt Möglichkeit, eine Strafanzeige gemäss Art. 55a StGB zurückzuziehen, einen weiteren kritischen Aspekt dar, der spätere Interventionen zugunsten der Gewaltbetroffenen beeinträchtigen kann, die. Dieses Prinzip steht im Widerspruch zu den Erkenntnissen über den Gewaltzyklus (Walker, 1979), wonach Opfer in der sogenannten „Honeymoon-Phase“ geneigt sind, dem Täter die Gewalt zu verzeihen, obwohl dies häufig nur der Vorläufer einer erneuten Spannungs- und Gewaltphase ist.

#### **Abklärung der Fälle**

Während der Abklärungsphase betrifft die Anhörung von Minderjährigen, sofern sie stattfindet, in der Regel ältere Kinder (im Alter von mindestens sechs Jahren) und scheint, ebenso wie die Vertretung von Minderjährigen in den Verfahren, nicht nach einheitlichen Kriterien zu erfolgen. Hinsichtlich der Anhörungen der Eltern zeigt diese Studie, dass die Praxis der gemeinsamen Anhörung zwischen einer gewaltausübenden Person und dem Opfer noch nicht vollständig aufgegeben wurde. Darüber hinaus kann in zahlreichen Fällen die Zustimmung der Eltern zu den von den Behörden vorgeschlagenen Lösungen ein Ziel an sich darstellen und zur Einstellung der Untersuchung führen, ohne dass mögliche Interessenkonflikte zwischen den Minderjährigen und den Eltern angemessen geprüft werden. Die Erhebung von Informationen über das Kind bei familienexternen Personen fokussiert häufig (und mitunter ausschliesslich) auf die Schule. Wenn bei Kindern keine offensichtlichen Belastungssymptome erkennbar sind, wird die Situation teilweise nicht weiter vertieft abgeklärt, was dazu beiträgt, dass die Folgen der Gewaltexposition von Kindern unterschätzt werden.

Die Analyse der Dossiers zeigt unterschiedliche Vorgehensweisen zwischen den Kinderschutzbehörden und den Zivilgerichten auf, wobei erstere eher daran gewöhnt sind, Abklärungen intern oder durch Beauftragung externer Stellen durchzuführen, mit dem Ziel, den sozialen und familiären Kontext der von Gewalt betroffenen Minderjährigen im Einklang mit Grundsatz der Untersuchungsmaxime zu klären. Es besteht ein erhebliches Risiko einer Ungleichbehandlung von Minderjährigen, die Gewalt innerhalb der elterlichen Beziehung ausgesetzt sind, da sich die Entscheidungen der Gerichte hauptsächlich auf die Anhörungen mit den Eltern stützen. Zudem beeinträchtigt die Aufsplitterung der Zuständigkeiten im

Bereich des Schutzes zwischen KESB und Gerichten die Kontinuität der Betreuung aufgrund erschwerter Informationsflüsse.

### Die Gewaltdynamik in der Paarbeziehung erfassen

Im Kanton St. Gallen sind der Informationsaustausch mit den Eltern sowie deren Einbezug in das Verfahren in der Regel in allen berücksichtigten Fällen gewährleistet. Die kantonalen Empfehlungen sehen vor, in sämtlichen Verfahren, die Kinder betreffen, das Dringlichkeitsprinzip anzuwenden (Kanton St. Gallen, 2021). Dennoch vergehen in einzelnen Fällen mehrere Monate, bis die KESB die Eltern nach Abschluss der Abklärungen zu einer Anhörung kontaktiert. Der Beizug von Rechtsvertretungen kann dabei zu einer erheblichen Verlängerung des Verfahrens vor der KESB beitragen.

In besonders komplexen Fällen, beispielsweise wenn sich gegenseitige Gewaltvorwürfe zwischen den Eltern ergeben oder gleichzeitig Vorwürfe von Gewalt gegenüber dem Kind erhoben werden, scheinen die Behörden mitunter Schwierigkeiten zu haben, die Gewalt- und Beziehungsdynamiken zwischen gewaltausübender und gewaltbetroffener Person umfassend zu erfassen und angemessen darauf zu reagieren. Gewalt wird teilweise minimiert, mitunter auch durch die Eltern selbst (beispielsweise aus Angst vor einem Entzug der Obhut), und das Verfahren fokussiert sich auf die Regelung der familiären Beziehungen, als ob Gewalt keine Auswirkungen auf diese und damit auf das Kindeswohl hätte. Da gegenseitige Vorwürfe häufig schwer belegbar sind, konzentriert sich das Verfahren – entsprechend der prozeduralen Logik – primär auf klar nachweisbare Sachverhalte.

Kantonsübergreifend zeigt sich zudem eine sekundäre Viktimisierung in jenen Fällen, in denen die Erziehungsfähigkeit einer Mutter infrage gestellt wird, weil sie Gewalt erlebt hat. In einzelnen Fällen erscheint die Platzierung der Kinder zumindest teilweise als Sanktion dafür, dass es ihr nicht gelungen sei, die Kinder vor väterlicher Gewalt zu schützen. Dadurch wird die zwanghafte und kontrollierende Dynamik, in der sich die gewaltbetroffenen Mütter befinden, negiert und ihnen eine unangemessene Verantwortung zugeschrieben – zulasten einer konsequenten Berücksichtigung der Handlungen der gewaltausübenden Elternperson.

Weitere Formen sekundärer Viktimisierung ergeben sich, wenn kontrollierendes Verhalten eines Elternteils gegenüber dem anderen nicht korrekt erkannt wird und die Behörde beide Eltern zu einem gemeinsamen Gespräch einlädt. Werden frühere Gewaltereignisse nicht vertieft abgeklärt, besteht die Gefahr einer Unterschätzung der Risiken sowie einer Gefährdung der Sicherheit der Kinder und der gewaltbetroffenen Elternperson. Diese Konstellationen treten in allen untersuchten Kantonen auf, unabhängig von der Schwere der festgestellten Gewalt. Im Kanton Tessin werden in den analysierten Fällen Opfer und gewaltausübende Person besonders häufig gemeinsam vorgeladen; diese Praxis wurde von sämtlichen an der Studie beteiligten Behörden angewandt. Die Anwesenheit der Polizei in der Nähe des Gebäudes während der Anhörung sowie der Beizug der Rechtsvertretungen werden dabei als Absicherung verstanden, um eine unmittelbare Einflussnahme der gewaltausübenden Person während der Anhörung zu verhindern. Der ausgeprägte Personalmangel bei den tessinischen Behörden dürfte diese Form sekundärer Viktimisierung begünstigen, da gemeinsame Anhörungen bevorzugt werden, um den zeitlichen Arbeitsaufwand der Behörden nicht zu verdoppeln.

## Informationsbeschaffung im Unterstützungsnetz

Bei der Erstellung des Dossiers sammelt die Behörde die notwendigen Informationen, um die Situation der Kinder zu verstehen und zu beurteilen, ob Schutzmassnahmen erforderlich sind.

In der Mehrzahl der in St. Gallen untersuchten Fälle verlaufen die Verfahren der KESB strukturiert, und vor dem endgültigen Entscheid werden Abklärungen durchgeführt. In einem Fall wurde jedoch keine Abklärung mit dem Netzwerk vorgenommen, und der Entscheid der KESB stützte sich ausschliesslich auf das Gespräch mit der Mutter. In einem weiteren Fall wurden zwar die Kinder angehört, es erfolgten jedoch keine weiteren Abklärungen, bevor die Kinderschutzhilfe eine Beistandschaft anordnete. Einer der Gründe dafür war, dass beide Eltern einer erzieherischen Beistandschaft im Hinblick auf die Besuchsrechtsregelung zustimmten und als sehr kooperativ galten. Die Schule wird häufig standardmässig als Informationsquelle zur Situation der Kinder beigezogen, wobei implizit der Logik gefolgt wird, dass kein weiterer Informationsbedarf besteht, solange das Kind nicht auffällig wird. Das Fehlen unmittelbarer Belastungssymptome, das auch in einzelnen Fällen aus dem Kanton Waadt festgestellt wurde, deutet bei gewissen Fachpersonen auf ein enges Verständnis der Auswirkungen von Gewalt in der elterlichen Paarbeziehung hin. Diese auf sichtbare Symptome fokussierte Perspektive blendet die subjektive Erfahrung des Kindes aus, insbesondere die Folgen eines alltäglichen Klimas von Angst und Kontrolle.

Parallel dazu haben sowohl die Interviews als auch die Fokusgruppe eine Tendenz der APEA im Kanton St. Gallen aufgezeigt, die Zahl der in das Verfahren einbezogenen Personen möglichst gering zu halten. Der Rückgriff auf mehrere alternative Informationsquellen wird als potenzielles Risiko von Ambivalenzen wahrgenommen, da er zu widersprüchlichen Informationen führen kann. Diese Praxis kann jedoch problematisch sein, wenn es darum geht, die Dynamik von Gewalt möglichst umfassend zu verstehen. Im Kanton Tessin umfasst die Abklärungsphase hingegen häufig die Erhebung einer grossen Menge an Informationen zum Lebenskontext der betroffenen Personen, insbesondere zur erweiterten Familie, zum Freundes- und beruflichen Netzwerk sowie zur Migrationsbiografie. In einzelnen Fällen werden diese verfügbaren Informationen jedoch nicht vollständig in den Entscheidungsprozess einbezogen.

Wie einzelne Vertreterinnen und Vertreter der tessinischen Behörden betonen, besteht ein Spannungsfeld zwischen der impliziten Verpflichtung, rasch zugunsten der Opfer zu entscheiden, und der Notwendigkeit, sich ausreichend Zeit für eine umfassende Informationssammlung zur familiären Situation zu nehmen, um die Dossiers sorgfältig abzuklären und angemessene Entscheide zu treffen. Insbesondere kann die professionelle Einschätzung der elterlichen Kompetenzen bis zu sechs Monate in Anspruch nehmen, was die Aktivierung von Massnahmen zugunsten der Kinder verzögern kann. Um die Wartezeiten zwischen dem Eingang der Berichte und dem Entscheid zu verkürzen, haben einige Behörden Formen der Zusammenarbeit mit den kantonalen Sozialdiensten (UAP) etabliert, etwa durch regelmässige Abstimmungssitzungen oder den Austausch vorläufiger Informationen, noch bevor die definitiven Berichte vorliegen. In diesem Zusammenhang ist auch auf die Schwierigkeiten hinzuweisen, ausreichend Fachpersonen zu finden, die bereit sind, Expertisen zu erstellen. Dies wird von den Behörden insbesondere auf den zunehmenden Bedarf an therapeutischen Angeboten, vor allem im Jugendalter, und die damit verbundene Verlagerung der Ressourcen von Expertisen hin zu therapeutischen Interventionen zurückgeführt.

Die Schwierigkeit, das Spannungsfeld zwischen schneller Entscheidungsfindung und der Notwendigkeit umfassender Abklärungen zu bewältigen, zeigt sich auch in einzelnen im Kanton Zürich untersuchten Fällen. Generell ist dort eine komplexe Beziehung zwischen Informationssammlung, Einbezug der Eltern, Verfahrensdauer und Qualität der Entscheidungen festzustellen. Erstens kann nach Eingang einer Gefährdungsmeldung einige Zeit vergehen, bis die KESB tatsächlich aktiv wird, obwohl sie in der Regel die Eltern anhört. Zweitens ist nicht klar, wann in der Abklärungsphase de facto Informationen direkt durch die KESB gesammelt werden und welche Fälle zur Abklärung an externe Institutionen – überwiegend die regionalen Kinder- und Jugendhilfezentren (KJZ) – überwiesen werden (Kanton Zürich, 2018, S. 18). In der Mehrzahl der untersuchten Fälle wurde eine Abklärung durch die KJZ eingeleitet, wenn nach den ersten Anhörungen Unsicherheiten bestanden oder keine Einigung zwischen den Eltern erzielt werden konnte. Das Fehlen klarer Kriterien für den Beizug externer Abklärungen wirft Fragen nach der Gleichbehandlung der Situationen auf. Denn die von den KJZ durchgeführten Abklärungen folgen in der Regel standardisierten Protokollen und mobilisieren spezifische Kompetenzen in Gesprächsführung, Interaktionsbeobachtung und psychosozialer Einschätzung. Wenn einzelne Fälle ohne erkennbare Logik intern behandelt und andere an diese spezialisierten Dienste überwiesen werden, besteht das Risiko einer erheblichen Variabilität in Qualität und Tiefe der Abklärungen.

In ähnlicher Weise zeigt die Analyse der für diese Studie ausgewählten Tessiner Fälle die Vielfalt der im Bereich der Netzwerkarbeit mit den kantonalen Sozialdiensten, der UAP, bestehenden Ansätze, wobei diese ein zentraler Partner der Behörden ist. Die UAP kann von den Behörden im Rahmen der Abklärungen sehr unterschiedlich aktiviert werden. Sie kann sowohl als Akteur betrachtet werden, der innerhalb eines von der Behörde klar vorgegebenen Interventionsrahmens handelt, als auch als Akteur, der zwar weiterhin im Einvernehmen mit der Behörde, aber mit grösserer Autonomie agiert. In manchen Situationen wird der UAP-Sozialarbeiterin bzw. dem UAP-Sozialarbeiter die Koordination des Unterstützungsnetzwerks übertragen, in anderen Fällen übernimmt diese Aufgabe die Beistandsperson. Auch wenn unterschiedliche Vorgehensweisen nicht zwingend problematisch sind, weil sie es den Behörden erlauben, Interventionen an den Kontext anzupassen – etwa indem eine Sozialarbeiterin, die zu einer Person eine tragfähige Beziehung aufgebaut hat, den Fall weiter als Koordinatorin des Unterstützungsnetzes begleiten kann –, stellt sich dennoch die Frage, ob daraus nicht Ungleichbehandlungen zwischen begleiteten Personen resultieren.

Die in den Kantonen Zürich und Tessin untersuchten Fälle zeigen zudem, dass die Abklärungstätigkeit der Gerichte tendenziell begrenzter ist als jene der KESB: Die Richterinnen und Richter holen weniger Informationen aus dem Netzwerk der betroffenen Personen ein und beauftragen seltener zusätzliche Abklärungen, obwohl der Grundsatz der Untersuchungsmaxime für beide Behörden in gleicher Weise gilt. Die tessinischen Behörden, die an der Studie teilnahmen, nannten hierfür zwei Erklärungen. Erstens fehlt den Gerichten interdisziplinäres Fachpersonal aus dem Sozialbereich, das den Einzelrichter oder die Einzelrichterin unterstützen könnte; letztere verfügen nicht notwendigerweise über die sozialen Kompetenzen, um zu erkennen, wann eine vertiefte Untersuchung nötig wäre. Zweitens ist das Familienrecht der einzige Rechtsbereich, in dem die Untersuchungsmaxime unter den von den erstinstanzlichen Gerichten behandelten Materien gilt; dies habe die Entwicklung der dafür nötigen professionellen Praxis nicht begünstigt. Hinzu kommt, dass die Richterinnen und Richter ein breiteres Tätigkeitsspektrum als das Familienrecht haben und daher nur mit wenigen Fällen in diesem Bereich befasst sind, was die Entwicklung eines wirksamen Netzwerks erschwert. Aufgrund dieser professionellen

Kultur sind sie insgesamt weniger an die Anwendung der uneingeschränkten Untersuchungsmaxime gewöhnt, was zu Ungleichheiten zwischen Eltern führt, die sich an die KESB wenden, und jenen, die sich an die Gerichte wenden.

Der Einfluss der organisatorischen Struktur der Behörden auf die Möglichkeit, wirksame Abklärungen durchzuführen, verdient im Kanton Tessin besondere Aufmerksamkeit. In einer KESB im ländlichen Raum wurde hervorgehoben, dass die finanziellen Ressourcen der Bezirksgemeinden Einfluss darauf haben, ob den ständigen Mitgliedern angemessene Löhne geboten werden können. Nach Ansicht der Behörde führt dies zu einer hohen Fluktuation der ständigen Mitglieder und zu mangelnder Kontinuität in der Fallführung. Ebenso bleibt die Situation des qualifizierten Personals im Sozialbereich im Kanton Waadt äusserst angespannt. Über die lange Dauer von Abklärungsverfahren hinaus, die die im Abklärungsmandat gesetzte Frist für die Abgabe des Berichts überschreiten kann, ist auch eine häufige Rotation psychosozialer Fachpersonen festzustellen; diese resultiert sowohl aus der hohen Fluktuation in den Teams als möglicherweise auch aus den institutionellen Organisationsformen (Odier et al., 2024, S. 22).

#### Partizipation der Kinder und elterlicher Konsens

In den meisten der in St. Gallen untersuchten Fälle wurden Kinder ab dem Alter von sechs Jahren angehört. Wenn sie dies wünschten, konnten sie zu den Anhörungen von einer Vertrauensperson begleitet werden. Es gibt jedoch Ausnahmen. Diese Beispiele zeigen, dass die im Handbuch der kantonalen Fachstelle gegen häusliche Gewalt enthaltenen Empfehlungen, wonach Kinder in sie betreffenden Verfahren als eigenständige Rechtssubjekte zu betrachten sind und ihre Meinung so weit wie möglich angehört und berücksichtigt werden sollte, nicht immer einheitlich und nicht immer buchstabengetreu angewendet werden (Kanton St. Gallen, 2021). Wenn Geschwister gemeinsam angehört werden und unterschiedliche Perspektiven einbringen, werden zusätzliche Abklärungen zudem nicht immer vorgenommen, obwohl die Situation dies verlangen würde.

In den von den KESB im Kanton Zürich bearbeiteten Fällen fand eine direkte Anhörung des Kindes durch die Behörde nur in einem von neun Fällen statt; dagegen wurde in allen durch die KJZ im Auftrag der KESB untersuchten Fällen eine Kindesanhörung durchgeführt, sofern die Kinder mindestens sechs Jahre alt waren. In einzelnen Fällen wurden auch jüngere Kinder einbezogen; dort erfolgte anstelle eines Gesprächs in der Regel eine Beobachtung der Interaktion. Die Delegation der Gespräche mit Kindern an die KJZ oder andere spezialisierte Dienste wird insbesondere bei jüngeren Kindern oder in Fällen damit begründet, dass die KESB nicht über die nötigen Kompetenzen für solche Gespräche verfügt. Dies entspricht auch den Empfehlungen der zuständigen Aufsichtsbehörde. Gleichwohl fällt auf, dass mitunter keine Anhörung stattfindet, obwohl die Kinder älter sind. In einem Fall wurde dies damit erklärt, dass die Eltern sich bereit erklärt hatten, freiwillig eine Paartherapie zu organisieren und daran teilzunehmen; die KESB verzichtete deshalb zunächst darauf, Kinderschutzmassnahmen anzuordnen. Damit erhält der elterliche Konsens in der Abklärungsphase erhebliches Gewicht und führt in manchen Fällen dazu, dass keine vertiefte Untersuchung angeordnet wird, weil die Eltern mit den vorgeschlagenen Regelungen einverstanden sind. Darüber hinaus zeigt sich in mehreren in Zürich untersuchten Fällen ein wiederkehrendes Problem in der unzureichenden Berücksichtigung von Offenlegungen der Kinder über erlebte oder beobachtete Gewalt im familiären Umfeld. Nach Einschätzung der befragten Fachpersonen ist schliesslich die Anhörung von Kindern in familienrechtlichen Verfahren vor dem Bezirksgericht im Kanton Zürich noch nicht

flächendeckend etabliert, was auf die Notwendigkeit struktureller Massnahmen zur Schulung und Sensibilisierung der Justizfachpersonen in diesem Bereich hinweist.

Wie in den Kantonen Zürich und St. Gallen kann auch im Kanton Tessin in manchen Fällen die Herstellung elterlichen Konsenses, die nötig erscheint, damit die Behörde auf die Kooperation der Eltern bei der Umsetzung des Schutzdispositivs zählen kann, ein Risiko für die Bewertung des Kindeswohls darstellen, wenn dieses Prinzip gegenüber dem Wohl des Kindes priorisiert wird. Der Einbezug Minderjähriger in die Verfahren erfolgt häufig in Form von Anhörungen oder durch Zuhören und Beobachtung, insbesondere bei sehr jungen Kindern. In sieben der elf analysierten Fälle fand mindestens eine Anhörung oder eine Beobachtung statt. Auffällig ist jedoch, dass die Anhörung von Kindern meist nicht zu den ersten Schritten des Verfahrens gehört, da die Instruktionsphase häufig mit dem Einholen von Berichten und Informationen oder mit einer Anhörung der Eltern beginnt. Zudem führt die Anhörung Minderjähriger nicht immer zu konkreten Ergebnissen im Verfahren, etwa zur Aktivierung unmittelbarer Unterstützungsleistungen zu ihren Gunsten. Gewalt wird gegenüber den Kindern nicht immer ausdrücklich thematisiert. In den untersuchten Waadtländer Fällen beispielsweise enthalten die Protokolle (Anhörungen und Kindesanhörungen) keine Hinweise auf Gewalt des Vaters gegenüber den Kindern.

Schliesslich wurde zwar in mehreren Fällen im Kanton St. Gallen eine Kindesvertretung im Verfahren eingesetzt, in einem der untersuchten Fälle entschied die KESB jedoch, darauf zu verzichten, weil die Eltern sich eigenständig auf eine Regelung der persönlichen Beziehungen geeinigt hatten. Dieses Beispiel zeigt, wie sehr die Kooperation der Eltern für die Behörde zu einem prioritären Ziel werden kann – zulasten des Kindeswohls und entgegen den Empfehlungen der kantonalen Fachstelle gegen häusliche Gewalt (Kanton St. Gallen, 2021). Demgegenüber kam in keinem der analysierten Fälle in den Kantonen Zürich<sup>5</sup> und Tessin eine Kindesvertretung im gerichtlichen Verfahren zum Einsatz, was die Partizipation der Kinder im Verlauf der sie betreffenden Verfahren einschränkt.

#### Austausch zwischen KESB und Gerichten

In den in St. Gallen untersuchten Fällen zeigte sich ein regelmässiger Informationsaustausch zwischen Gericht und KESB. So erkundigt sich das Gericht nach bereits bestehenden Massnahmen für die Kinder oder nach früheren Abklärungen; umgekehrt fragt die KESB beim Gericht nach, ob Hinweise auf ein bereits anhängiges Verfahren bestehen. Fälle, in denen Zuständigkeiten sich über mehrere Bezirke oder sogar Kantone erstrecken und Informationen sowie Kompetenzen auf verschiedene Dienste verteilt sind, sind besonders komplex zu bearbeiten und können Konflikte erzeugen, die das Kindeswohl gefährden. In manchen Fällen kann der Wechsel zwischen KESB und Gericht eine der beteiligten Parteien verwirren und ihre Handlungsmöglichkeiten beeinträchtigen, was sich wiederum nachteilig auf das Kindeswohl auswirkt.

Die Analyse der in Zürich erhobenen Fälle legt nahe, dass bislang keine standardisierte Praxis des Informationsaustauschs zwischen KESB und Zivilgerichten über laufende Verfahren besteht, die der Klärung von Zuständigkeiten oder der Koordination paralleler Verfahren dienen würde. Dieses Vorgehen führt nicht nur zu einem zusätzlichen administrativen Aufwand für die Institutionen, sondern belastet auch

---

<sup>5</sup> Obwohl dies den Studienteilnehmenden zufolge häufig vorkommt.

die betroffenen Familien, die gegenüber verschiedenen Behörden mehrfach dieselbe Situation schildern müssen.

Schliesslich wird die Dossierführung im Kanton Tessin ebenfalls durch die aktuelle Zuständigkeitsverteilung zwischen KESB und Gerichten beeinflusst, was dazu führen kann, dass ein Dossier im Rahmen desselben Falles wiederholt von einer Behörde an die andere überwiesen wird – zum Nachteil von Kontinuität und Schnelligkeit der Betreuung des Kindes. Die Interviews mit den Behörden verdeutlichten, dass eine Behörde eine Kopie der Akten eines bei einer anderen Behörde eröffneten Verfahrens nicht notwendigerweise prüft, solange sie nicht formell mit der Sache befasst ist. Zudem werden bei der Übermittlung von Dossiers zwischen Behörden nicht immer sämtliche Unterlagen transferiert. Dies birgt das Risiko, dass ein Teil der fallrelevanten Informationen der empfangenden Behörde nicht zur Verfügung steht, sofern diese nicht ausdrücklich darum ersucht. Wenn das Dossier ursprünglich bei einer KESB eröffnet und von dieser über längere Zeit geführt wurde, ist es für eine Richterin oder einen Richter ausserdem nicht einfach, rasch in spezifische Aspekte des Falls einzugreifen – etwa bei einer superprovisorischen Entscheidung – und die Vorgeschichte innert kurzer Zeit zu erfassen. Infolgedessen werden Entscheidungen der bereits vorgelagert handelnden Behörden nicht ohne Weiteres in Frage gestellt. Im Kanton Waadt wurden diese Koordinationsschwierigkeiten zwar nicht direkt in den analysierten Dossiers sichtbar, sie traten jedoch in der Evaluation des LOVD<sup>6</sup> klar hervor, insbesondere bei den schwierigen Übergaben von Dossiers zwischen KESB und Richterinnen und -Richtern beziehungsweise umgekehrt.

### **Entscheid und Umsetzung der Massnahmen**

Wenn Gewalt umqualifiziert wird oder aus den Dossiers verschwindet, konzentrieren sich die Entscheidungen primär oder ausschliesslich auf die Regelung der elterlichen Beziehungen; damit hat die Aufrechterhaltung der Beziehungen zwischen dem gewaltausübenden Elternteil und den Kindern Vorrang vor dem Schutz der Minderjährigen. In den untersuchten Fällen der Kantone Zürich und St. Gallen werden Schutzmassnahmen in der Regel nicht vor dem Entscheid angeordnet, der den Prozess beendet (vgl. oben die Definition); im Tessin ist dies häufiger. Die Wirksamkeit der von den Behörden angeordneten Massnahmen hängt von der Situation der Dienste im jeweiligen Kanton und allgemeiner von der Ressourcenzuteilung im Sozialbereich ab. In allen Kantonen wurden diesbezüglich gravierende Mängel bei der Verfügbarkeit von Plätzen in Unterbringungsstrukturen für Minderjährige festgestellt, was in einzelnen Fällen dazu führt, dass ungeeignete Schutzlösungen gewählt werden. In den Kantonen Waadt und Tessin führen die tiefen Lohnniveaus in sozialen Berufen zu hohen Fluktuationsraten, die sich ihrerseits auf die Kontinuität der Betreuung der betroffenen Minderjährigen auswirken.

Auch in dieser Studie zeigt sich schliesslich ein deutlicher Unterschied zwischen den beiden deutschsprachigen Kantonen und dem Tessin hinsichtlich des Rückgriffs auf Angebote für gewaltausübende Personen: In den erstgenannten greifen diese Dienste praktisch nie ein, während im Tessin der entsprechende Dienst – wie gesetzlich vorgesehen – durch die Polizei aktiviert wird. Abgesehen davon regen die Behörden den Täter jedoch nicht regelmässig an, dieses Angebot in Anspruch zu nehmen.

---

<sup>6</sup> Gesetz über die Organisation der Prävention und der Bekämpfung häuslicher Gewalt.

## Kooperation mit den Eltern und zeitliche Dimension des Entscheids

In den im Kanton St. Gallen untersuchten Fällen zeigt sich sowohl bei den KESB als auch bei den Kreisgerichten, dass die Kooperation der Eltern mit der Behörde deren Entscheid für oder gegen die Einrichtung einer Schutzmassnahme in erheblichem Mass beeinflusst. Wenn dieser Fokus Priorität erhält, kann dies dazu führen, dass eine kindzentrierte Perspektive in den Hintergrund tritt. Zudem wird es sehr positiv bewertet, wenn Eltern proaktiv auf die KESB zugehen; dies gilt als Zeichen von Kooperation. Es ist jedoch zu bedenken, dass dies auch Ausdruck des Willens eines Elternteils sein kann, den Prozess in einer frühen Phase zu steuern, indem die eigene Perspektive möglichst früh eingebracht wird.

In gleicher Weise zeigt sich in mehreren der im Kanton Zürich untersuchten Situationen, dass die KESB häufig auf vertiefte Abklärungen verzichtet, sobald die Eltern einen Konsens über das weitere Vorgehen finden, selbst wenn weiterhin Unsicherheiten bestehen oder weitere Informationen verfügbar wären. Dies deutet auf eine prioritäre Berücksichtigung der Fähigkeit der Eltern hin, einen Konsens zu finden, die als stabilisierendes Element im Entscheidungsprozess bewertet wird, ohne dass dies zwingend mit einer vertieften Einschätzung der Kindeswohlgefährdung einhergeht.

Die zeitliche Dimension des Entscheids ist für die Wirksamkeit der Prozesse von entscheidender Bedeutung. Wie einige Tessiner Fälle deutlich zeigen, besteht, wenn die Suche nach Kooperation mit den Eltern zu lange ausgedehnt wird, das Risiko, dass Zeit verstreicht, ohne dass die Bedürfnisse der Kinder aufgegriffen werden. Ebenso weisen mehrere in Zürich untersuchte Fälle besonders lange Verfahrensdauern auf. Während dieser Zeit werden in der Regel keine Unterstützungsleistungen erbracht, sodass die betroffenen Kinder weder Schutz noch Entlastung erfahren. In nur einem der zwölf Fälle wurde bereits während des Entscheidungsprozesses eine sozialpädagogische Familienbegleitung durch das Gericht angeordnet. Diese strukturelle Lücke ist angesichts der teils erheblichen Belastungen des familiären Umfelds besonders problematisch. Die lange Dauer bis zum Entscheid und bis zur effektiven Umsetzung von Massnahmen stellt auch für die Fachpersonen, die Fälle melden, eine Herausforderung dar. Wie in der Fokusgruppe betont wurde, besteht, sobald Familien von einer Meldung erfahren, Unsicherheit darüber, wie sie auf diese potenzielle Einmischung in ihre Privatsphäre reagieren werden. Ein langes Warten ohne sofortige Begleitung kann Kinder neuen Stress- und Gefahrensituationen aussetzen und die Beziehung zwischen Familien und Institutionen verschlechtern.

In diesem Zusammenhang zeigen einige Waadtländer Fälle, dass die Exposition gegenüber Gewalt in der Paarbeziehung manchmal nicht als Umstand betrachtet wird, der sofortige Schutzmassnahmen rechtfertigt – im Gegensatz zu direkter Gewalt oder Vernachlässigung gegenüber einem Kind. Die Prozessanalyse legt damit eine unterschiedliche Behandlung nahe, je nachdem, ob es um die Exposition des Kindes gegenüber Paargewalt oder um elterliche Gewalt gegen das Kind selbst geht.

## Auswirkungen der Angebotslage auf die Umsetzung angeordneter Massnahmen

Entscheidungen und ihre Umsetzung können auf unterschiedliche Weise durch die Eigenschaften des im jeweiligen Gebiet vorhandenen Angebots beeinflusst werden. Zunächst kann – wie eine befragte Tessiner Behörde erklärt – ein Dienst, der an sich geeignet wäre, nicht aktiviert werden, wenn der Behörde Mängel dieses Dienstes bekannt sind.

Ein weiteres ernstes Problem ist der Mangel an Beiständinnen und Beiständen, insbesondere an professionellen Beistandspersonen mit Kompetenzen im Sozialbereich und guter Kenntnis des lokalen Hilfenetzes. Dieses Problem ist im gesamten Kantonsgebiet spürbar und scheint kleinere KESB besonders stark zu betreffen, wenn die Gemeinden ihres Bezirks nicht in der Lage sind, ihnen eine ausreichende Zahl professioneller Beistandspersonen zur Verfügung zu stellen.

Schliesslich ist einer der von den Tessiner Behörden (KESB und Gerichten) bereichsübergreifend am stärksten hervorgehobenen Punkte die Überlastung von Diensten wie Kinderkrippen, psychologischen Diensten, Unterbringungszentren für Minderjährige, Pflegefamilien, Frauenhäusern und Besuchstreffpunkten für überwachte Besuchsrechte. In jüngerer Zeit beklagen die an der Studie beteiligten Behörden zudem einen Mangel an Fachpersonen, auch im privaten Bereich, die Expertisen erstellen können, da der starke Anstieg des Bedarfs an psychologischen Therapien für Jugendliche deren verfügbare Zeit absorbiert habe. Diese Aussagen finden Bestätigung in einzelnen Fallverläufen, in denen Unterstützungsleistungen verspätet einsetzen oder bereits bei ersten Anzeichen einer scheinbaren Verbesserung der Lage wieder beendet werden.

Im Kanton Waadt hat der Mangel an qualifiziertem Personal zudem zur Schliessung einzelner sozialpädagogischer Einrichtungen geführt, was die Problematik fehlender Heimplätze verschärft und vermehrt zu Hospitalisierungen aus sozialen Gründen geführt hat – ein wiederkehrendes Thema in der aktuellen Kinderschutzdebatte (Haddou, 2025; Yurkina, 2023). Die Analyse einiger Waadtländer Dossiers im Rahmen dieser Studie hat diese Problematik deutlich gemacht; in manchen Fällen führt sie dazu, dass angeordnete Kinderschutzmassnahmen nicht umgesetzt werden können.

### Aktivierung der Opferhilfe

Im Kanton Tessin ist der LAV-Dienst im Rahmen des OHG unter anderem berechtigt, auch für Kinder als Opfer einzutreten. Um die Anonymität der Personen, die sich an die Beratungsstelle wenden, zu gewährleisten, ist der Dienst jedoch grundsätzlich nicht verpflichtet, seine Informationen an die Behörden weiterzugeben, ausser in Fällen, in denen Minderjährige gefährdet sind. In den untersuchten Fällen erscheint der LAV-Dienst deshalb nur selten als aktiver Bestandteil des Verfahrens. Im Kanton Zürich wiederum blieb unklar, inwiefern die Polizei Betroffene tatsächlich systematisch an die Opferhilfe weiterleitet und ob kindspezifische Opferhilfestellen einbezogen werden. Insgesamt deutet die Analyse darauf hin, dass die Opferhilfe in den untersuchten Verfahren gegenüber erwachsenen Betroffenen häufiger aktiviert wird als zugunsten von Kindern. Dies wirft die Frage auf, in welchem Ausmass der für die Inanspruchnahme von Leistungen der Opferhilfe häufig notwendige Konsens oder die Initiative des sorgeberechtigten Elternteils die Versorgung von Kindern einschränkt und damit eine wirksame Berücksichtigung des Kindeswohls behindert.

De même, dans le canton de Vaud ce sont les mécanismes mêmes d'accès à l'aide aux victimes qui risquent de rendre invisible la situation des mineur-e-s lié-e-s à la personne victime, par exemple lorsqu'il faut obtenir le consentement du parent victime pour y avoir accès. Ainsi, dans un cas, suite au prononcé d'une mesure d'expulsion par la police, la mère de l'enfant refuse l'intervention de l'Équipe mobile d'urgences sociales, indiquant qu'elle préfère elle-même contacter la LAVI. Par la suite, l'enquête socio-éducative montrera qu'elle n'a jamais fait appel au centre LAVI.

Enfin, dans aucun des cas analysés dans le canton de Zurich, on ne trouve d'indications sur l'implication d'un des services d'aide aux victimes spécifiques pour les enfants ou sur une attribution systématique à des fins de triage pendant la procédure en cours. Il n'est pas clair si les enfants concernés ont été soutenus par d'autres services sans que les autorités impliquées (APEA, tribunal, KJZ) en soient informées ou si le contact avec l'aide aux victimes a été totalement absent.

### Fokussierung auf die Regelung der elterlichen Beziehungen

Die Analyse der in dieser Studie berücksichtigten Tessiner Fälle macht das Risiko deutlich, dass sich die Interventionen bereits ab der Meldung primär auf die elterliche Situation konzentrieren und vergleichsweise weniger auf ein umfassendes Interventionskonzept ausgerichtet sind. Ein solches Gesamtkonzept würde gezielte Massnahmen zugunsten der Kinder und der Eltern umfassen und die Folgen von Gewalt in der elterlichen Paarbeziehung sowie die Gewaltexposition der Kinder systematisch berücksichtigen.

Auch in den im Kanton Zürich untersuchten Fällen zeigt sich deutlich, dass sich die gerichtlichen Verfahren (auf Ebene der Zivilgerichte) primär auf die Regelung der elterlichen Rechte und Pflichten im Kontext von Trennung und Scheidung konzentrieren, während die spezifische Situation und der Schutzbedarf der Kinder häufig nur eine untergeordnete Rolle einnehmen. Gleichzeitig ist kantonsübergreifend festzustellen, dass die KESB in den analysierten Fällen eine grosse Zurückhaltung bei der Anordnung superprovisorischer Massnahmen zeigt und stattdessen eher bestrebt ist, rasch einen Entscheid im ordentlichen Verfahren herbeizuführen. In den untersuchten Fällen wurden entsprechende Massnahmen lediglich in einem einzigen Fall angeordnet, obwohl das Referenzdokument zur Zusammenarbeit zwischen den Kinder- und Jugendhilfezentren (KJZ) und den KESB ausdrücklich empfiehlt, dass die fallverantwortliche Fachperson die KESB unverzüglich informiert, um zusätzliche Massnahmen zu vereinbaren, sobald sich im Verlauf der Abklärung Hinweise darauf ergeben, dass das Kindeswohl unmittelbar gefährdet ist oder das Familiensystem als zu fragil einzuschätzen ist.

Schliesslich zeigt sich auf Grundlage der in allen Kantonen analysierten Entscheide, dass Gewalt in der elterlichen Paarbeziehung und die damit verbundene Gewaltexposition der Kinder nicht zwingend als ausreichende Gründe erachtet werden, um den Kontakt zwischen dem Kind und der gewaltausübenden Elternperson zu unterbrechen. Dies trägt dazu bei, die Risiken für die Sicherheit minderjähriger Kinder zu unterschätzen.

## 5. ANALYSE DER KOSTEN DER PROZESSE ZUR REGELUNG UND UMSETZUNG VON SORGE- UND BESUCHSRECHTEN

Die Gesamtkosten der Prozesse bis zur Umsetzung des Entscheids über Sorge- und Besuchsrechte variieren in der Stichprobe erheblich, und zwar zwischen 511 CHF und 76'157 CHF. Zu den wichtigsten Faktoren, die diese grosse Spannweite beeinflussen, gehören insbesondere:

- die Anzahl der beteiligten Behörden und Akteure (was sich unter anderem auf die Anzahl der durchgeführten Anhörungen auswirkt) sowie ganz generell die Anzahl der involvierten Akteurinnen und Akteure und Parteien;
- die Anzahl der von Gewalt betroffenen Kinder;
- die Kooperation zwischen den Eltern und den Behörden;
- der Beizug von Rechtsvertretungen zur Vertretung der Eltern, einerseits aufgrund der Gerichtskosten, andererseits weil die Verfahren in diesen Fällen tendenziell mehr Verfahrensschritte umfassen – auch für die Behörden – und sich über einen längeren Zeitraum erstrecken;
- die Anzahl und Art der eingeholten Expertisen und Gutachten (z. B. Abklärungen der elterlichen Kompetenzen);
- die während des Verfahrens erforderlichen Schutzmassnahmen (z. B. die Unterbringung in einem Frauenhaus) sowie der Rückgriff auf gesundheits- und sozialmedizinische Dienstleistungen.

Die Kostenstruktur kann von Fall zu Fall erheblich variieren. Im Minimalszenario <sup>7</sup> können die Verwaltungskosten, welche sämtliche Tätigkeiten der Behörden, der Sozialdienste und der Polizei zur Informationsbeschaffung, -analyse und Entscheidungsfindung umfassen, zwischen 6 % und 100 % der Gesamtkosten des Verfahrens ausmachen. Ausschlaggebend ist dabei insbesondere, in welchem Umfang vertiefte Abklärungen oder intensive Schutzmassnahmen angeordnet werden. Die Kosten für Gutachten und Abklärungen variieren zwischen 0 % und 67 %, was widerspiegelt, dass in einzelnen Fällen ein oder zwei telefonische Rückfragen ausreichen, während sich in anderen Fällen eine Expertise über mehrere Monate erstreckt und wiederholte Hausbesuche erfordert. Die Anwaltskosten bewegen sich zwischen 0 % und 71 %, die Kosten für Unterstützungsleistungen zwischen 0 % und 79 %.

Die Kostenanalyse macht mehrere kantonsübergreifende Herausforderungen in der Gestaltung der Verfahren sichtbar, welche die Qualität der getroffenen Entscheide beeinflussen und erhebliche Auswirkungen auf deren Kosten haben. Erstens zeigt sich, dass die Kosten tendenziell geringer ausfallen, wenn sich die Entscheidungen der Behörden ausschliesslich auf die Aussagen der Eltern stützen und der Schwerpunkt generell auf der Herstellung eines Konsenses zwischen den Parteien hinsichtlich der Regelung von Obhut und Besuchsrecht liegt, als in vergleichbaren Fällen mit vertieften Abklärungen. Diese Praxis ist in Situationen ohne Gewalt im elterlichen Paarverhältnis nachvollziehbar, geht jedoch dann, wenn die behördliche Intervention auf eine festgestellte Gewalt zurückgeht, zulasten des Kindeswohls: Gewalt wird dabei auf einen blossen elterlichen Konflikt reduziert, und ihre Auswirkungen auf die Kinder bleiben unbeachtet. Zweitens werden aus diesem Grund spezialisierte Angebote für Kinder, die Gewalt in der elterlichen Paarbeziehung ausgesetzt waren, nur selten frühzeitig aktiviert. Auch in diesen Fällen

---

<sup>7</sup> Für jeden Prozess werden ein Mindest- und ein Höchstkostenbetrag berechnet, gestützt auf die den jeweiligen Fachpersonen zugeordneten Lohnbandbreiten.

bleiben die Kosten zwar begrenzt, die Bedürfnisse der Kinder werden jedoch nicht berücksichtigt. Drittens begünstigt die derzeitige Aufteilung der Zuständigkeiten zwischen KESB und Gerichten im Bereich des Familienrechts keine lineare Verfahrensführung. In mehreren Fällen führt dies zu einer Doppelspurigkeit der Verfahren und der Kosten (insbesondere in Zürich und St. Gallen), in anderen Fällen hingegen zum Verlust relevanter Informationen über den Fall (Tessin). Auch diese Praktiken stehen dem übergeordneten Interesse des Kindes entgegen. Schliesslich deuten die analysierten Fälle darauf hin, dass die Kosten der Verfahren – die eng mit der konkreten Ausgestaltung der Prozesse verbunden sind, einschliesslich einer raschen und angemessenen Unterstützung der betroffenen Personen – nicht zwingend mit der Schwere der erlebten Gewalt oder mit der Art der Gewaltexposition der Kinder korrelieren.

### **Optimierungen und Investitionen in der Phase der Meldung und Berücksichtigung von Gewalt**

Zu Beginn des Prozesses spielt die Fähigkeit, Gewalt rasch zu erkennen und den der Gewalt ausgesetzten Minderjährigen sofort eine spezifische Unterstützung anzubieten, eine entscheidende Rolle und kann die künftigen Prozesskosten sowie langfristige Kosten beeinflussen. Wird Gewalt nicht korrekt und/oder nicht rasch erkannt, kann sich der Prozess verlängern, weil die Folgen der Gewalt unbehandelt bleiben.

So lässt sich in mehreren der analysierten Fälle mit geringer prozeduraler Komplexität davon ausgehen, dass kurzfristig erzielte Einsparungen, etwa durch den Verzicht auf vertiefte Abklärungen trotz vorhandener Hinweise auf Gewalt, langfristig zu höheren Kosten führen können.

Der im Rahmen dieser Studie beobachtete vergleichsweise begrenzte Beizug von Angeboten für gewalt ausübende Personen (bereits ab der Meldung von Gewalt an die Behörden) verdient eine besondere kritische Betrachtung. Auch wenn diese Forschung die möglichen Einsparungen nicht quantifizieren kann, die entstünden, wenn gewaltausübende Personen solche Angebote nutzen würden (insbesondere hinsichtlich langfristiger Betreuungskosten für alle Betroffenen), lässt sich annehmen, dass eine Neugestaltung der Zugangsmodalitäten eine umfassendere Bearbeitung des Gewaltproblems fördern würde – durch eine angemessene und rasche Antwort auf die Bedürfnisse aller betroffenen Personen (einschliesslich der gewaltausübenden Personen). Dies könnte mittelfristig und langfristig Rückfälle reduzieren und sofern möglich Wege zur Wiederherstellung elterlicher Kompetenzen im Interesse der Minderjährigen unterstützen.

### **Optimierungen und Investitionen in der Abklärungsphase**

Zur Möglichkeit, einzelne Schritte der Abklärungsphase zu optimieren, und zur Notwendigkeit von Investitionen zur Verbesserung ihrer Effizienz lassen sich mehrere Überlegungen anstellen.

Ein erster kritischer Aspekt betrifft die zeitliche Übermittlung von Polizeirapporten an die Behörden. Während dies in St. Gallen und im Tessin kein Problem zu sein scheint, wurden in einzelnen im Kanton Zürich untersuchten Fällen verspätete oder unterlassene Meldungen der Polizei an die KESB festgestellt. Zur Verbesserung der Effizienz erscheint eine Stärkung der interinstitutionellen Kommunikation angezeigt, etwa durch verbindliche Fristen für die Übermittlung von Polizeirapporten oder durch die Institutionalisierung eines standardisierten Austauschs zwischen Polizei und KESB. Die analysierten Verläufe zeigen, dass solche Verzögerungen die Abklärungen erschweren und den Arbeitsaufwand erheblich erhöhen. Darüber hinaus kann das Ausbleiben von Meldungen zu unzureichend abgestützten Entscheiden führen. Wenn Entscheidungen getroffen werden, ohne dass alle relevanten Informationen

vorliegen, werden ihre Wirksamkeit und Tragfähigkeit geschwächt; spätere Revisionen oder Anpassungen sind dann nicht nur ineffizient, sondern verzögern auch unnötig das Kinderschutzverfahren.

Zweitens kann, wie die Analysen in den drei ausgewählten Kantonen zeigen, die aktuelle, im Zivilgesetzbuch vorgesehene Zuständigkeitsverteilung zwischen KESB und erstinstanzlichen Zivilgerichten Auswirkungen auf die Linearität der Prozesse und damit auf deren Kosten haben. Zu den wichtigsten Risiken gehören die Doppelung von Verwaltungs- und Abklärungstätigkeiten, die in einzelnen Fällen in Zürich und St. Gallen sichtbar wurde, sowie der Verlust wichtiger Informationen, wenn ein Dossier von einer Behörde an eine andere übergeht oder wenn eine Expertise von einer Behörde angeordnet und die darauffolgenden Entscheide von einer anderen gefällt werden. In einem solchen Fall besteht das reale Risiko, dass die zweite Behörde entscheidet, ohne die Ergebnisse der von der ersten Behörde angeordneten Abklärung angemessen zu berücksichtigen. Diese Grenze ist umso kritischer, als die Kosten von Abklärungen und Expertisen beträchtlich sein können. Die Fragmentierung der Zuständigkeiten erschwert es den Betroffenen ausserdem, die Funktionsweise der Verfahren zu verstehen; dies birgt das Risiko, dass sie sich an die falsche Behörde wenden und ihre Rechte nach Ablauf der Fristen nicht mehr wirksam geltend machen können.

Ein weiterer gemeinsamer Aspekt in mehreren Fällen der drei betrachteten Kantone betrifft die begrenzte Ausübung des Untersuchungsmaxime durch die Richterinnen und Richter. Die Einsparungen, die durch eine reduzierte Abklärungstätigkeit erzielt werden, können mittel- und langfristig höhere Gesamtkosten nach sich ziehen, wenn sich die getroffenen Entscheide als ineffektiv erweisen, weil sie dem Kindeswohl nicht entsprechen. Extern mandatierte Expertisen können in den drei in diesem Kapitel betrachteten Kantonen sowohl die Verfahrensdauer als auch die Kosten wesentlich beeinflussen. Im Kanton Zürich kann der Verzicht auf externe Abklärungen Einsparungen mit sich bringen, da die intern durch die KJZ durchgeführten Untersuchungen einen begrenzteren Zeitaufwand erfordern. Entscheidend ist jedoch, dass die Wahl der Abklärungsform nach den Erfordernissen des Falls und nicht nach einem rein ökonomischen Kriterium erfolgt. Wo externe Abklärungen notwendig sind, ist es zudem wichtig, deren Ergebnisse sinnvoll zu nutzen, damit die Wartezeit auf diese Resultate – und die dafür eingesetzten finanziellen Ressourcen – nicht vergeblich bleibt und das Kindeswohl tatsächlich gewahrt wird, wie einzelne Tessiner Fälle verdeutlichen.

Im Kanton Tessin erscheint es notwendig, in erfahrene professionelle Beiständinnen und Beistände zu investieren, um Familien und Minderjährige zu unterstützen. Der chronische Mangel an solchen Fachpersonen im gesamten Kantonsgebiet zwingt die Behörden bisweilen dazu, Entscheidungsprozesse den Umständen anzupassen, etwa indem sie den Rückgriff auf professionelle Beistände einschränken oder private Beistandspersonen einsetzen, die nicht notwendigerweise über die für diese Funktion erforderlichen Kompetenzen verfügen. Dies wirkt sich sowohl auf die Verfahrensdauer (z. B. weil die Beistandspersonen das lokale Hilfenetz zu wenig kennen und bestimmte Massnahmen verspätet umsetzen) als auch auf deren Wirksamkeit aus (z. B. wenn Beistandspersonen besonders schwierige Mandate niederlegen). In diesem Zusammenhang ist auch daran zu erinnern, dass die prekäre Selbstständigkeit und die geringe Entschädigung für diese Funktion sich auf Anzahl und Qualität der Fachpersonen auswirken können, die bereit sind, sie zu übernehmen. Hinzu kommt, dass die aktuelle Struktur der regionalen Schutzbehörden im Kanton Ungleichheiten erzeugt, weil die personellen und finanziellen Ressourcen der Behörden – einschliesslich der Beiständinnen und Beistände –, die den Schutz

gewährleisten sollen, von jenen der Gemeinden des jeweiligen Bezirks abhängen. Wie die Studie zeigte, führt dies zu einer geringeren Interventionsfähigkeit von Behörden in ländlichen Gebieten, die von wirtschaftlich schwächeren Gemeinden finanziert werden.

In den in Zürich und im Tessin untersuchten Fällen ziehen die Behörden keine kindesrechtlichen Vertretungen bei. Eine solche Figur könnte jedoch besonders nützlich sein, um das Kindeswohl in Fällen zu schützen, in denen die wiederholte mangelnde Kooperation der Eltern die Kinder über längere Zeit einer belastenden Situation aussetzt – was im Übrigen langfristig zu noch höheren Kosten führen könnte als jene, die mit dem Beizug einer Kindesvertretung verbunden sind.

Mehrere im Kanton Tessin untersuchte Fälle machen darüber hinaus deutlich, dass in zusätzliche personelle Ressourcen auf Ebene der regionalen Sozialdienste investiert werden muss. Zwischen einzelnen Behörden und der UAP wurden zwar gute Praktiken etabliert – etwa Zwischenmitteilungen bis zum Schlussbericht oder regelmässige Koordinationssitzungen –, um die Auswirkungen der langen Wartezeiten bis zur Abgabe der Abklärungsberichte zu mindern. Dennoch scheint die Rekrutierung zusätzlicher Sozialarbeiterinnen und Sozialarbeiter eine grundlegende Voraussetzung dafür zu sein, dass diese Tätigkeiten rascher im Interesse der betroffenen Minderjährigen durchgeführt werden können.

Ebenso erscheint es notwendig, die Personalbestände innerhalb einzelner Tessiner KESB zu verstärken, um zumindest teilweise das Problem gemeinsamer Anhörungen zwischen der gewaltausübenden Person und dem Opfer zu lösen, wenn solche Anhörungen aufgrund personeller Engpässe stattfinden. Nach Aussagen mehrerer Befragter ist es zudem erforderlich, die Löhne innerhalb der Tessiner Behörden anzuheben, um die Gefahr der Personalfluktuation und deren negative Folgen für die Kontinuität von Entscheidungsprozessen und die Betreuung von Minderjährigen zu reduzieren.

### **Optimierungen und Investitionen in der Phase der Entscheidungsfindung und Umsetzung der Massnahmen**

In den untersuchten Fällen aus Zürich und St. Gallen werden Schutzmassnahmen in der Regel nicht vor jenem Entscheid ergriffen, der den Prozess beendet (vgl. oben die Definition). In Zürich wurden nur in einem Fall superprovisorische Massnahmen vor dem ersten Entscheid zu Sorge und elterlicher Verantwortung angeordnet. In den untersuchten Tessiner Fällen dagegen ist es vergleichsweise häufiger, dass Schutzmassnahmen – etwa die Einrichtung mehr oder weniger intensiver erzieherischer Begleitdienste – bereits vor dem Endentscheid aktiviert werden. Dies schlägt sich in einer unterschiedlichen Kostenstruktur der untersuchten Kantone nieder, da die Unterstützungskosten im Tessin tendenziell höher sind.

Allerdings ist nicht gesichert, dass die Eltern, denen diese Hilfen angeboten werden, sie tatsächlich in Anspruch nehmen wollen. In diesem Zusammenhang bemerkte eine an der Studie teilnehmende Tessiner Behörde, dass eine personelle Verstärkung der sozialen und sozialmedizinischen Dienste zu einer besseren Begleitung beitragen könnte, weil die Fachpersonen dann mehr Zeit für den Aufbau der notwendigen Vertrauensbeziehung mit den zu begleitenden Personen hätten, was Fälle von Unterbruch oder Abbruch der Unterstützung verringern könnte. Nach Ansicht einiger Teilnehmender würden allgemein bessere Arbeitsbedingungen – und in manchen Fällen auch eine höhere Entlohnung der in den Diensten tätigen Personen – erfahrenere und damit kompetentere Fachpersonen anziehen, was sich positiv auf die Gesamtwirksamkeit der von den Tessiner Behörden angeordneten Massnahmen auswirken würde.

Eine weitere Herausforderung, die in mehreren St. Galler, Tessiner und Zürcher Fällen klar hervortritt, betrifft den Mangel an verfügbaren Plätzen in Diensten und unterschiedlichen Unterbringungsstrukturen, in Pflegefamilien sowie in Besuchstreffpunkten für überwachte Besuchsrechte. In einigen der untersuchten Fälle erfolgte die Umsetzung erst nach zahlreichen Nachfassaktionen der anordnenden Behörde gegenüber den zuständigen Diensten. Wenn angeordnete Schutzmassnahmen aufgrund der Überlastung dieser Dienste nicht (sofort) umgesetzt werden können, besteht das Risiko einer ungerechtfertigten Verlängerung des Verfahrens und damit des Leidens der betroffenen Minderjährigen sowie einer allmählichen Verschlechterung der Situation, die die ursprünglich gewählte Lösung langfristig ungeeignet machen kann. Schliesslich droht die Wirksamkeit des gesamten Entscheidungsprozesses verloren zu gehen, was eine Verschwendung menschlicher und finanzieller Ressourcen mit sich bringt. Offensichtlich ist daher, dass diejenigen, die mit der Umsetzung der angeordneten Massnahmen betraut sind, dazu ohne Verzögerung in der Lage sein müssen, wenn die Behörden das Leben von Minderjährigen, die Gewalt ausgesetzt sind, tatsächlich wirksam beeinflussen und die angestrebten Effekte erzielen sollen. Dies würde auch verhindern, dass Behörden ihre Entscheidungen an das verfügbare Angebot anpassen und sich – mangels optimaler Lösungen – für suboptimale Varianten entscheiden.

## 6. SCHLUSSFOLGERUNGEN UND EMPFEHLUNGEN

Die vorliegende Studie hat die Prozesse der Regelung und Umsetzung von Entscheidungen zu Sorge und Besuchsrechten bei Kindern, die Gewalt in der Paarbeziehung ausgesetzt sind, vertieft untersucht. Dabei stützte sie sich auf zwei komplementäre Analyseperspektiven: einerseits auf eine Dokumentenanalyse der Prozesse anhand einer Stichprobe von 41 Dossiers, andererseits auf eine Analyse der direkten und tangiblen Kosten, die mit einer Auswahl dieser Dossiers aus den Kantonen St. Gallen, Tessin und Zürich verbunden sind. Letztere zielte darauf ab, die Ressourcen zu schätzen, die aufgewendet wurden, um die Arbeit der beteiligten Fachpersonen zu finanzieren, indem die Interventionsverläufe der verschiedenen betroffenen Akteure rekonstruiert wurden. Soweit ersichtlich handelt es sich dabei um die erste Schweizer Studie, die in diesem Bereich der Betreuung von Kindern, die Gewalt in der Paarbeziehung ausgesetzt sind, derartige Schätzungen vorlegt.

Die dokumentenbasierte Prozessanalyse, die auf Akten von Behörden (KESB und erstinstanzlichen Zivilgerichten) zu Situationen von Kindern, die Gewalt in der Paarbeziehung ausgesetzt sind, beruhte, bestätigt und ergänzt die Ergebnisse früherer Studien, insbesondere jener von Krüger et al. (2024). Dank der chronologischen Rekonstruktion der Prozesse auf Grundlage tatsächlich vorhandener Dossiers konnte die Studie untersuchen, wie sich die Interventionsverläufe der einzelnen Akteure über die Zeit hinweg überschneiden und so die Entwicklung der Fälle bestimmen. Diese diachrone Lektüre bietet ein umfassenderes Verständnis der Prozesse, weil sie nicht nur zeigt, wie sie ablaufen, sondern auch wann sie einsetzen und welchen Zwängen sie in den einzelnen Phasen unterliegen. Sichtbar werden etwa für Gewaltfälle typische Dilemmata, mit denen die Fachpersonen konfrontiert sind, etwa der Konflikt zwischen der Notwendigkeit, dem erwachsenen Opfer ausreichend Zeit zur Äusserung eines Hilfebedarfs zu geben, und dem Bedarf, Minderjährige rasch zu schützen, oder der Konflikt der Behörden zwischen Schnelligkeit und Triftigkeit der zu treffenden Entscheidung.

Die Analyse der 41 Dossiers hat mehrere Herausforderungen aufgezeigt, die den vier untersuchten Kantonen gemeinsam sind. Zunächst macht die Studie eine generelle Tendenz sichtbar, Gewalt in der

Paarbeziehung – und damit die Exposition der Kinder – unsichtbar zu machen, und zugleich die Regulierung der elterlichen Beziehungen nach der Trennung gegenüber der Analyse der Bedürfnisse der Kinder und der darauf bezogenen Antwort zu priorisieren. Wenn Massnahmen zugunsten der Kinder getroffen werden, sind diese nur selten prioritär. Während die Polizei weiterhin der wichtigste Auslöser behördlicher Interventionen ist, zeigen einzelne analysierte Fälle Verzögerungen sowohl bei der Übermittlung von Polizeirapporten an die Behörden als auch beim Tätigwerden der Behörden nach Eingang solcher Rapporte.

In der Phase der Abklärung des Sachverhalts zeigt sich, dass richterliche Untersuchungen häufig auf die Anhörungen der Eltern beschränkt bleiben, obwohl die Untersuchungsmaxime vertiefte Abklärungen erlauben würde, die bei den KESB eher verbreitet sind. Insgesamt werden, wenn keine offensichtlichen Belastungssymptome vorliegen, vertiefte Untersuchungen zur Situation der Minderjährigen meist nicht vorgenommen, was dazu beiträgt, die Folgen der Gewaltposition zu unterschätzen. Möglicherweise hängt dies auch mit einem Mangel an Wissen über deren Auswirkungen zusammen. Darüber hinaus beeinträchtigt die Fragmentierung der Zuständigkeiten im Familienrecht zwischen KESB und erstinstanzlichen Zivilgerichten die Kontinuität der Betreuung, da die Informationsweitergabe häufig schwierig ist. Die Anhörung von Minderjährigen scheint nicht nach einheitlichen Kriterien zu erfolgen und beschränkt sich – wenn sie stattfindet – in der Regel auf ältere Kinder (ab etwa sechs Jahren). Auch die Vertretung von Kindern in gerichtlichen Verfahren ist keine systematische Praxis.

Die Studie zeigt ausserdem, dass die Praxis gemeinsamer Anhörungen einer gewaltausübenden Person und ihres Opfers noch nicht vollständig aufgegeben wurde. In vielen Fällen wird zudem die Zustimmung der Eltern zu den von den Behörden vorgeschlagenen Lösungen faktisch selbst zu einem Ziel des Verfahrens; dies kann zum Abbruch der Abklärung führen, ohne dass mögliche Interessenkonflikte zwischen Minderjährigen und Eltern angemessen analysiert werden, um zu verstehen, ob die Entscheidung den Bedürfnissen der Kinder ebenso entspricht. Schliesslich wurden erhebliche Defizite bei der Verfügbarkeit von Diensten festgestellt (z. B. Plätze in Pflegefamilien, Heimen, Besuchstreffpunkten und Frauenhäusern), was die Fähigkeit beeinträchtigt, behördliche Entscheidungen wirksam und ohne Verzögerung umzusetzen.

Auch wenn die Kantone bei der Organisation des Kinderschutzes auf ihrem Gebiet einen gewissen Handlungsspielraum haben – insbesondere durch die Organisation der KESB und der Kinderschutzdienste sowie bei der Umsetzung einzelner Schutzmassnahmen wie der polizeilichen Wegweisung –, bleiben die Hauptprobleme im Bereich des Schutzes von Minderjährigen, die Gewalt in der Paarbeziehung ausgesetzt sind, kantonsübergreifend gleich. Als wesentliche Ursachen der aufgezeigten Probleme erscheinen die bundesrechtlichen Grundlagen, insbesondere die Bestimmungen des Zivilgesetzbuches, die den gemeinsamen Rahmen für den Schutz von Minderjährigen definieren, sowie die professionellen Kulturen, die die Praktiken von Juristinnen/Juristen und Sozialarbeitenden prägen.

Unterschiede in der kantonalen Akteursnetzwerken sind daher nicht notwendigerweise ausschlaggebend für die betroffenen Kinder. Obwohl es beispielsweise im Kanton Tessin – anders als in St. Gallen und Zürich – kein spezifisches Angebot für Kinder gibt, die Gewalt in der Paarbeziehung ausgesetzt sind, zeigt die Fallanalyse, dass solche spezialisierten Dienste auch in den deutschsprachigen Kantonen nicht zwingend beigezogen werden, weder beim Auftreten von Gewalt noch später. Dies wird besonders in Fällen sichtbar,

in denen das Dossier nach einer kurzen Instruktionsphase abgeschlossen wird, ohne dass eine vertiefte Untersuchung stattgefunden hätte. Das Bestehen spezialisierter Angebote garantiert ihre Mobilisierung nicht, wenn die professionellen Praktiken nicht entsprechend ausgerichtet sind.

Gleichzeitig können die Organisations- und Finanzierungsmodalitäten der verschiedenen kantonalen Institutionen im Kinderschutz in bestimmten Bereichen zu unterschiedlichen Ansätzen führen. Im Kanton Tessin etwa scheinen gemeinsame Anhörungen teilweise eine Folge unzureichender Ressourcen zu sein, die die Arbeitszeit des Behördenpersonals begrenzen. Zugleich stellt der von mehreren Behörden gemeldete Mangel an Beistandspersonen ein konkretes Risiko für eine wirksame Prozessführung dar, weil der Einsatz wenig erfahrener Beiständinnen und Beistände die Koordination des Hilfenetzes rund um Minderjährige und die erzieherische Begleitung der Eltern beeinträchtigt.

Die Kosten der Verfahren variieren je nach Art der von den beteiligten Akteuren vorgenommenen Tätigkeiten. Die Prozessanalyse zeigt jedoch, dass diese Tätigkeiten und die umgesetzten Massnahmen nicht immer ausreichend oder passend sind, um auf die von den Kindern artikulierten Schutzbedürfnisse zu reagieren. Anders gesagt: Die aufgewendeten Kosten spiegeln weder zwingend die Schwere der erlittenen Gewalt noch die Art der Gewaltexposition der Kinder wider.

Insbesondere dann, wenn Gewalt in der Paarbeziehung und/oder die Exposition von Minderjährigen nicht erkannt wird oder wenn nicht alle erforderlichen Schritte unternommen werden, um ein Sicherheitsproblem für das Kind auszuschliessen, bleiben die kurzfristigen Verfahrenskosten – weil die Abklärung begrenzt ist – relativ niedriger als in vergleichbaren Fällen mit derselben Exposition, in denen vertiefter vorgegangen wird. Diese Dynamik zeigt sich beispielsweise dort, wo behördliche Entscheidungen ausschliesslich auf den Aussagen der Eltern beruhen und die Herstellung eines Konsenses über die Organisation von Sorge- und Besuchsrechten grundsätzlich prioritär behandelt wird.

In Situationen, in denen Gewalt nicht korrekt identifiziert wurde und weder sofortige Schutzmassnahmen ab der ersten Meldung noch spätere Schutzmassnahmen umgesetzt wurden, können Entscheidungen über Sorge und Besuchsrechte langfristig zusätzliche Kosten für die direkt betroffenen Personen, die öffentlichen Finanzen und die Gesellschaft insgesamt verursachen. Wie Studien zu belastenden Kindheitserfahrungen (adverse childhood experiences) zeigen, kann die Exposition gegenüber Gewalt in der Paarbeziehung langfristige Auswirkungen auf verschiedene Lebensbereiche haben, etwa auf Gesundheit, sozio-berufliche Integration sowie auf das soziale und familiäre Leben (Rokach & Clayton, 2023). Zu den Folgen der Gewaltexposition gehört auch die Möglichkeit, dass das Kind im Erwachsenenalter gewalttätige Verhaltensweisen reproduziert, die es in der Kindheit gelernt hat, oder erneut Opfer von Gewalt wird, wie Studien zur intergenerationellen Weitergabe von Gewalt zeigen (Herrenkohl et al., 2022).

Darüber hinaus fördert die aktuelle Zuständigkeitsverteilung zwischen KESB und Gerichten im Familienrecht keine kohärente lineare Verfahrensführung. Je nach Kanton führt sie entweder zu doppelten Verfahren und Kosten (Zürich, St. Gallen) oder zum Verlust relevanter Informationen (Tessin). Auch dies läuft dem Kindeswohl entgegen.

Wie jede Forschung ist auch diese Studie nicht frei von Grenzen. Die Dossierstichprobe ist, wie bereits erwähnt, nicht repräsentativ für alle Situationen von Gewaltexposition, die Kinder erleben können. Zudem

erlaubt diese Studie keine Schätzung der Kosten, die mit der Umsetzung von Besuchs- und Betreuungsregelungen nach den behördlichen Entscheidungen verbunden sind. Die Analyse bezieht sich auf relativ aktuelle Entscheidungen im Rahmen des geltenden normativen Umfelds, was es verunmöglicht, deren Umsetzung langfristig nachzuverfolgen. Künftige Längsschnittstudien könnten zusätzliche Daten über die Differenz zwischen den tatsächlich eingesetzten und den eigentlich notwendigen Ressourcen liefern, indem sie die Lebensverläufe von Minderjährigen vergleichen, die Gewalt in der elterlichen Paarbeziehung ausgesetzt sind. Schliesslich existieren – anders als im Bereich der Gesundheitsökonomie, wo standardisierte Durchschnittswerte (flat rates) weit verbreitet sind – keine entsprechenden Datenbasen für Interventionen im Kinderschutz. Einer der Hauptgründe dafür liegt in der grossen Vielfalt der Praktiken und Situationen sowohl zwischen den Kantonen als auch innerhalb derselben Kantone.

Vor dem Hintergrund der vorliegenden Ergebnisse lassen sich mehrere Empfehlungen formulieren, die sich an Fachpersonen, Behörden und politische Entscheidungsträgerinnen und -träger richten, die mit der Exposition von Minderjährigen gegenüber Gewalt in der Paarbeziehung befasst sind. Diese Empfehlungen folgen einer Perspektive, die Kinderschutz als ein Ökosystem versteht, das Schutz, Partizipation und Prävention miteinander verbindet und finanzielle sowie personelle Ressourcen in einer Logik langfristiger Wirksamkeit mobilisiert. Sechs zentrale Erkenntnisse zeichnen sich ab und skizzieren einen Fahrplan für die Zukunft.

### *1. Stärkung der Partizipation des Kindes in Verfahren durch die Entwicklung von Instrumenten, die seinem Alter und seiner Urteilsfähigkeit angepasst sind.*

Die interkantonale Analyse zeigt, dass die Stimme der Kinder trotz des rechtlichen Rahmens (Kinderrechtskonvention, Istanbul-Konvention) weiterhin marginalisiert bleibt. Ihre Anhörung ist nicht die Regel; vielmehr wird der elterliche Konsens häufig in einer Spannung zwischen Schutzlogik und Aufrechterhaltung familiärer Bindungen priorisiert. Für die Soziale Arbeit bestätigt dies die Notwendigkeit einer kindzentrierten Begleitung, die sowohl die Vulnerabilität des Kindes als auch seine Handlungsfähigkeit anerkennt. Eine stärkere Sichtbarkeit von Kindern als Trägerinnen und Träger eigener Rechte sollte gewährleistet werden.

### *2. Investitionen in die Ausbildung der an Gewaltsituationen beteiligten Fachpersonen auf allen Ebenen.*

Um unterschiedliche Herangehensweisen anzugleichen, ist es wesentlich, die Fachpersonen mit den nötigen Kompetenzen auszustatten, um in komplexen Situationen Entscheidungen zu treffen, die häufig dadurch geprägt sind, dass widersprüchliche Interessen geschützt werden müssen (z. B. Selbstbestimmung der Opfer und Schutz Minderjähriger). Diese Ausbildung muss spezifisch auf Gewaltsituationen ausgerichtet und interdisziplinär sein, unter Einbezug des Rechts, der Sozialen Arbeit, der Psychologie und der soziologischen Analyse. Kurz- und mittelfristig könnte dies Synergien zwischen Mitarbeitenden verschiedener Institutionen fördern, indem die jeweiligen zeitlichen, finanziellen und regulatorischen Zwänge besser verstanden und gemeinsame Lösungen gesucht werden, die über die Handlungsmöglichkeiten der Einzelnen hinausgehen. Die Ausbildung juristischer Fachpersonen im sozialarbeiterischen Bereich ist dabei besonders wichtig.

### *3. Revision des bundesrechtlichen Rahmens im Bereich Gewalt.*

Dabei geht es insbesondere darum:

- die Zuständigkeitsverteilung zwischen den erstinstanzlichen Zivilgerichten und den Schutzbehörden im Familienrecht zu vereinfachen, um wiederholte Dossierübertragungen von einer Behörde zur anderen zu vermeiden und – soweit möglich – die Betreuung durch dieselbe Behörde zu begünstigen;
- für die Zivilbehörden eine Pflicht zur systematischen Suche nach Gewaltindikatoren bei Trennungen einzuführen (wie bereits von Büchler & Raveane, 2024, und Droz-Sauthier et al., 2024 vorgeschlagen);
- verbindliche gesetzliche Fristen für die Übermittlung von Informationen und die Reaktion der Behörden festzulegen, um schutzgefährdende Verzögerungen zu vermeiden.

Auch wenn eine Änderung der Rechtsgrundlagen für sich allein noch keine Veränderung professioneller Praktiken garantiert – wie der derzeitige Umsetzungsstand der Istanbul-Konvention zeigt –, könnte sie einen wichtigen Hebel zur Verbesserung der Betreuung von Kindern darstellen, die Gewalt in der elterlichen Paarbeziehung ausgesetzt sind.

#### *4. Harmonisierung der Praktiken auf Bundesebene.*

Territoriale Unterschiede bei Ressourcen und fragmentierte Praktiken (unterschiedliche Fristen und Protokolle) spiegeln das Fehlen nationaler Standards wider und erzeugen Ungleichheiten beim Zugang zu Schutz (z. B. unterschiedliche Dauer der Wegweisung gewaltausübender Personen, unterschiedliche Voraussetzungen für polizeiliche Meldungen). Das Prinzip territorialer Gleichheit muss gewährleistet werden. Die Harmonisierung kantonaler Praktiken – insbesondere der Kooperationsprotokolle zwischen Polizei, KESB, Gerichten und spezialisierten Diensten – ist eine wesentliche Voraussetzung für die wirksame Umsetzung der Istanbul-Konvention in der Schweiz.

#### *5. Investitionen in Prävention.*

Die Kostenanalyse zeigt, dass nicht die Schwere der Gewalt oder die Art der Exposition, sondern institutionelle Komplexität und elterliche Kooperation die Prozesskosten am stärksten beeinflussen. Zugleich zeigen bestehende Studien, dass frühe und koordinierte Interventionen wirksamer und effizienter sind (Zhang et al., 2009; Holmes et al., 2018; MacMillan et al., 2009), womit präventive Investitionen sowohl ethisch als auch pragmatisch begründet sind. Die Studie unterstreicht die Notwendigkeit, in Prävention zu investieren, um eine ganzheitliche Begleitung von Kindern und ihren Familien zu gewährleisten und zugleich die Verantwortungsübernahme gewaltausübender Personen zu stärken.

#### *6. Ausreichende Finanzierung der für Abklärung und Umsetzung von Schutzmassnahmen zuständigen Dienste.*

Die Prozessanalyse zeigt deutlich, wie notwendig eine angemessene Finanzierung der Dienste ist, um zu verhindern, dass ihre Überlastung das behördliche Handeln unwirksam macht und in einzelnen Fällen bereits rückwirkende Effekte erzeugt, wenn eine Behörde einen bestimmten Dienst, in Kenntnis seiner Defizite, gar nicht erst aktiviert und sich stattdessen an weniger geeigneten Lösungen orientiert. Darüber hinaus könnte in einzelnen Fällen eine Personalaufstockung in den Betreuungsdiensten die Versorgung Minderjähriger bereits in der Abklärungsphase beschleunigen.

Zusammenfassend lässt sich sagen, dass der Übergang zur vollständigen Umsetzung der Istanbul-Konvention noch im Gang ist. Die Fachpersonen, die in Behörden und Diensten arbeiten, sind die zentralen Akteurinnen und Akteure dieser Herausforderung und benötigen geeignete Instrumente, um das angestrebte Ziel zu erreichen. Die im Rahmen dieser Studie geführten Interviews und Fokusgruppen haben den kritischen Geist sichtbar gemacht, mit dem die Teilnehmenden ihre eigenen Entscheidungsprozesse reflektiert hinterfragen. Dies ist ein wertvoller Hebel, auf dem aufgebaut werden kann, um diesen Übergang erfolgreich zu gestalten.

## 7. ZITIERTER REFERENZEN

BFEG – Bureau fédéral de l'égalité entre femmes et hommes (2024). *Chiffres de la violence domestique en Suisse*. Feuille d'information A4, Juillet 2024

BFEG – Bureau fédéral de l'égalité entre femmes et hommes (2020a). *La violence domestique à l'encontre des enfants et des adolescent-e-s*. Feuille d'information B3, Juin 2020

BFEG – Bureau fédéral de l'égalité entre femmes et hommes (2020b). *Interventions auprès des auteur-e-s de violence*. Feuille d'information B7, Août 2020

De Puy, J., Casellini-Le Fort, V., & Romain Glassey, N. (2020). *Enfants exposés à la violence dans le couple parental*. Lausanne : Unité de médecine des violences.

Ferguson, H. (2003). Outline of a critical best practice perspective on social work and social care. *British Journal of Social Work*, 33(8), 1005-1024.

Fliedner, J., Schwab, S., Stern, S., Iten, R. (2013) : *Coûts de la violence dans les relations de couple*. Rapport de recherche. Berne : BFEG.

FRA, Fundamental Rights Agency of the European Union. (2014). *Violence against women: an EU-wide survey – Results at a glance*. Luxembourg: Publications Office of the European Union.

Herrenkohl, T. I., Fedina, L., Roberto, K. A., Raquet, K. L., Hu, R. X., Rousson, A. N., & Mason, W. A. (2022). Child Maltreatment, Youth Violence, Intimate Partner Violence, and Elder Mistreatment: A Review and Theoretical Analysis of Research on Violence Across the Life Course. *Trauma, Violence, & Abuse*, 23(1), 314–328.

Holden, G. W. (2003). Children exposed to domestic violence and child abuse : terminology and taxonomy. *Clinical Child and Family Psychology Review*, 6(3), 151-160.

Holmes MR, Richter FGC, Votruba ME, Kristen AB, Bender AE (2018). Economic burden of child exposure to intimate partner violence in the United States. *Journal of Family Violence* 2018; 33:239-249.

Johnson, M. P. (2008). *A typology of domestic violence: Intimate terrorism, violent resistance, and situational couple violence*. Boston, MA: Northeastern University Press.

Kanton St.Gallen. (2021). *Empfehlungen für kindgerechte Verfahren im Kanton St.Gallen*.

Kanton Zürich (2018). *Abklärungen im Kinderschutz / Standards, Instrumente und Herausforderungen für die KESB – Leitfaden*.

Krüger, P., Lorenz Cottagnoud, S., Mitrovic, T., Mahfoudh, A., Gianella-Frieden, E. & Droz-Sauthier, G. (2024). *Offres de soutien et mesures de protection pour les enfants exposés à la violence dans le couple parental* (rapport final). Berne : Bureau fédéral de l'égalité entre femmes et hommes BFEG et Conférence suisse contre la violence domestique CSVC.

MacMillan HL, Wathen CN, Barlow J, Fergusson DM, Leventhal JM, Taussig HN (2009). Interventions to prevent child maltreatment and associated impairment. *Lancet*; 373:250-266.

McTavish, J. R., MacGregor, J. C., Wathen, C. N., & MacMillan, H. L. (2016). Children's exposure to intimate partner violence: an overview. *International Review of Psychiatry*, 28(5), 504–518.

Merriam, S. B., Tisdell, E. J. (2009). Dealing with validity, reliability, and ethics. *Qualitative research: A guide to design and implementation*, 209-235.

Rokach, A., & Clayton, S. (2023). *Adverse childhood experiences and their life-long impact*. Elsevier.

Rosch, D., Hauri, A. (2022). Kinderschutz. In: D. Rosch, C. Fountoulakis & C. Heck (Hrsg.) *Handbuch Kindes- und Erwachsenenschutz. Recht und Methodik für Fachleute* (3. Aufl., S. 462–515). Bern: Haupt Verlag.

Stake, R. E. (1995). *The art of case study research*. London : Sage.

Walker, L. E. (1979). *The Battered Woman*. New York: Harper & Row.

Yin, R. K. (2017). *Case study research and applications: Design and methods*. London : Sage.

Zhang T, Hoddenbagh J, McDonald S, Scrim K. (2009) *An estimation of the economic impact of spousal violence in Canada*. Ottawa: Department of Justice Canada, Research and Statistics Division; 2012.