



Parlamentarischer Vorstoss

Antwort des Regierungsrates

Vorstoss-Nr.: 027-2022
Vorstossart: Motion
Richtlinienmotion: ☐
Geschäftsnummer: 2022.RRGR.40

Eingereicht am: 07.03.2022

Fraktionsvorstoss: Nein
Kommissionsvorstoss: Nein
Eingereicht von: Grogg-Meyer (Bützberg, EVP) (Sprecher/in)
Bühler (Romont BE, Die Mitte)
de Meuron (Thun, Grüne)
Jordi (Bern, SP)
Zimmerli (Bern, FDP)
Schilt (Utzigen, SVP)

Weitere Unterschriften: 0

Dringlichkeit verlangt: Ja
Dringlichkeit gewährt: Nein 10.03.2022

RRB-Nr.: 641/2022 vom 15. Juni 2022
Direktion: Sicherheitsdirektion
Klassifizierung: Nicht klassifiziert
Antrag Regierungsrat: **Ablehnung**

Bereitstellung einer angemessenen Finanzierung für staatlich unabhängige Gewaltberatungsstellen

Der Regierungsrat wird im Sinne eines lückenlosen Opferschutzes beauftragt, eine flächendeckende Versorgung der Arbeit mit gewaltausübenden Personen sicherzustellen, indem er

1. niederschwellige und bedarfsgerechte Angebote für gewaltausübende Personen aus dem Dunkelfeld flächendeckend im Kanton Bern bereitstellt
2. die dafür notwendige Finanzierung von staatlich unabhängigen Gewaltberatungsstellen sicherstellt

Begründung:

Verpflichtungen Istanbul-Konvention gegen häusliche Gewalt

Im Rahmen der 2018 ratifizierten Istanbul-Konvention und der Roadmap von Bund und Kantonen gegen häusliche Gewalt vom 30. April 2021 verpflichten sich die Kantone, ihre Anstrengungen fortzusetzen, um ausreichende, niederschwellige Angebote von hoher Qualität für gewaltausübende Personen bereitzustellen. Dazu sollen die Kantone eine angemessene Finanzierung gewährleisten.

Hoher Beratungsbedarf für gewaltausübende Personen

Häusliche Gewalt hat in den vergangenen Jahren, auch pandemiebedingt, stark zugenommen. Rund 70 Prozent der Opfer sind Frauen und bei rund 60 Prozent der Fälle waren Kinder

mitbetroffen. Gemäss dem Geschäftsbericht 2020 der Berner Interventionsstelle gegen häusliche Gewalt musste die Polizei in 1311 Fällen häuslicher Gewalt intervenieren. Diese Straftaten im Hellfeld machen rund 20 Prozent aller Fälle häuslicher Gewalt aus. Somit wurden 80 Prozent oder 5244 Fälle nicht erfasst und fanden im sogenannten Dunkelfeld statt. Dem gegenüber stehen 41 gewaltausübende Personen, mit denen die Interventionsstelle im Jahr 2020 persönliche Abklärungsgespräche durchführte.

Dringlichkeit niederschwelliger Angebote

Die konstant hohen Fallzahlen zeigen auf, dass häusliche Gewalt ein gesellschaftliches Problem von hoher Dringlichkeit ist. Es besteht ein immenser Beratungsbedarf, insbesondere für Täter*innen aus dem Dunkelfeld (5244 Fälle). Der Kanton verfügt aber nicht über die nötigen Ressourcen und Strukturen, um diesem Nachfrageüberhang mit niederschwelligen Angeboten zu entsprechen. Zudem liegt die Vermutung nahe, dass bei Täter*innen die Hemmschwelle zu hoch liegt, um sich freiwillig an eine der Sicherheitsdirektion angegliederten Stelle zu wenden. Folgerichtig hält die SID in ihrem Bericht an den Regierungsrat vom 19. Mai 2021 zur Motion 182-2018 fest, dass sie nicht die richtige Stelle für die Dunkelfeld-Beratung sei. Die SID schreibt, [...]«im Sinne des weitergehenden Opferschutzes wäre es wünschenswert, vermehrt und spezifisch gewaltausübende Personen aus dem Dunkelfeld anzusprechen. Da sich der staatliche Auftrag primär auf gewaltausübende Personen aus dem Hellfeld bezieht, müsste ein solches Angebot von einer staatlich unabhängigen Beratungsstelle zur Verfügung gestellt werden».

Ausbau der Gewaltberatung auf privater Basis

Die Fachstelle Gewalt Bern und die Stiftung Berner Gesundheit, beides bewährte Organisationen mit breiter Angebotspalette in der Gewalt- bzw. Suchtprävention, haben ein kantonales Konzept für die Dunkelfeldberatung entwickelt. Dieses sieht die Bereitstellung von niederschwelligen Beratungsleistungen für einen breiten Personenkreis aus dem Dunkelfeld (u. a. auch für Jugendliche und Personen mit der Mehrfachproblematik Sucht-Gewalt) an den Standorten Bern, Emmental-Oberaargau, Seeland und Oberland vor. Mit dem Ausbau von Ressourcen wäre eine flächendeckende Arbeit mit gewaltausübenden Personen im ganzen Kanton Bern gewährleistet, und die Anzahl erreichter Tatpersonen könnte umgehend vervielfacht werden.

Gründe für die Stärkung der Dunkelfeld-Beratung

Häusliche Gewalt führt im Kanton Bern jährlich zu volkswirtschaftlichen Kosten in der Grössenordnung von 25 bis 30 Mio. Franken. Allein 1,1 bis 1,4 Mio. Franken betragen die Folgekosten für polizeiliche Interventionen und die juristische Aufarbeitung von Fällen häuslicher Gewalt. Ein flächendeckendes Netz von Beratungszentren und die Erhöhung niederschwelliger Beratungsangebote würde sich auch positiv auf das Hellfeld auswirken, wodurch die volkswirtschaftlichen Folgekosten signifikant gesenkt werden könnten. Neben der Entlastung der Kantonsfinanzen gibt es weitere gute Gründe, die für den Einkauf privater Beratungsleistungen sprechen: Aufgrund des Fehlens eigener Strukturen könnte der Kanton auf bestehende und etablierte Ressourcen zurückgreifen. Er würde dem hohen Beratungsbedarf gerecht und könnte die Beratungskapazitäten auf einen Schlag massiv steigern. Dadurch entspräche der Kanton den von der Istanbul-Konvention und der Roadmap von Bund und Kantonen geforderten Verpflichtung der Bereitstellung ausreichender, niederschwelliger Angebote für gewaltausübende Personen, und würde die z. T. über den Kanton finanzierten Opferhilfeorganisationen entlasten und den in der Antwort zur Motion 182-2018 aufgeführten Erkenntnissen Rechnung tragen.

Begründung der Dringlichkeit: Die konstant hohen Fallzahlen, die pandemiebedingte Fallzunahme und die massiven Folgekosten häuslicher Gewalt erfordern ein sofortiges Handeln im Bereich der niederschweligen Täterarbeit. Deshalb soll das Geschäft im Grossen Rat mit hoher Dringlichkeit behandelt werden.

Antwort des Regierungsrates

Der Regierungsrat teilt die Ansicht der Motionäre, dass der Beratung von gewaltausübenden Personen im Sinne des Opferschutzes grosse Bedeutung beigemessen werden soll. Eine frühzeitige Intervention hilft, das Risiko von Wiederholungstaten zu reduzieren und kann dazu beitragen, schwere Gewalttaten zu verhindern.

Gestützt auf ein mehrstufiges Interventionsmodell, bietet der Kanton Bern bereits heute Dienstleistungen für Ausübende häuslicher Gewalt an:

- Bei einer polizeilichen Intervention werden die beteiligten Personen über Rechte und Pflichten informiert und erhalten Informationen zu spezialisierten, niederschwellig zugänglichen Beratungsangeboten.
- Die Regierungsstatthalterinnen und -statthalter führen Täteransprachen durch und motivieren zu weiterführenden Therapien und Beratungen.
- Die Kindes- und Erwachsenenschutzbehörden intervenieren bei betroffenen Familien und leiten bei Bedarf Unterstützungsmassnahmen ein.
- Die «Berner Interventionsstelle gegen Häusliche Gewalt» bietet Gewaltberatungen im Einzel- und im Gruppensetting für behördlich zugewiesene und sich selbständig meldende Personen an.
- Die «Fachstelle Bedrohungsmanagement» der Kantonspolizei führt bei Bedarf Gefährderansprachen durch.

Die von den Motionärinnen und Motionären dargelegten Trendmeldungen und aufgerechneten Zahlen beruhen auf Annahmen und können nicht bestätigt werden. Im Jahresbericht der Berner Interventionsstelle gegen Häusliche Gewalt werden die aktuellen statistischen Zahlen der verschiedenen Stellen aus dem Hilfs- und Interventionssystem publiziert. Gemäss dem Jahresbericht 2021 ist die Anzahl polizeilich registrierter Fälle häuslicher Gewalt seit 2020 stark angestiegen (+ 40%). Die Anzahl der Fälle, aus denen Anzeigen resultierten, ist jedoch seit vielen Jahren stabil. Ob der Anstieg der polizeilich registrierten Fallzahlen auf die Auswirkungen der Covid-Pandemie, den stärkeren Fokus auf häusliche Gewalt im revidierten Polizeigesetz oder andere Gründe zurückzuführen ist, ist nicht bekannt. Die Anzahl Fälle häuslicher Gewalt, die behördlich nicht registriert sind und in der gängigen Praxis als «Dunkelfeld-Fälle» bezeichnet werden, kann aufgrund fehlender Daten nicht beziffert werden.

Der Verein «Fachstelle Gewalt Bern» (ehemals Stopp Männergewalt) erbrachte früher Einzelberatungen für Ausübende häuslicher Gewalt im Auftrag der Polizei- und Militärdirektion des Kantons Bern (heute Sicherheitsdirektion) und der Reformierten Kirchen Bern-Jura-Solothurn. Im Jahr 2018 entschied sich die Fachstelle dazu, ab dem Jahr 2019 neue strategische Wege zu beschreiten und den Leistungsvertrag mit der Polizei- und Militärdirektion und den Reformierten Kirchen nicht mehr zu verlängern. Im Jahr 2021 wandte sich die Fachstelle gemeinsam mit der Stiftung «Berner Gesundheit» an die Sicherheitsdirektion mit dem Wunsch, erneut einen Leistungsauftrag für Einzelberatungen im Bereich häusliche Gewalt zu erhalten. Die Sicherheitsdirektion lehnte dieses Angebot aus mehreren Gründen ab.

Nachdem die «Fachstelle Gewalt Bern» den Leistungsvertrag nicht mehr verlängerte, passte die Polizei- und Militärdirektion ihre Sourcing-Strategie im Bereich der Täterarbeit an und baute das bestehende Beratungsangebot für Ausübende häuslicher Gewalt aus (Insourcing). Zusätzlich

zum bereits bestehenden Gruppenangebot (Lernprogramm¹), stehen den Gewaltausübenden heute auch Einzelberatungen – in deutscher und französischer Sprache sowie bei Bedarf mit Übersetzung – offen. Dieses Angebot der «Interventionsstelle gegen häusliche Gewalt» ist für alle Ausübenden häuslicher Gewalt zugänglich. Für eine Teilnahme am Lernprogramm oder an den Einzelberatungen ist keine Zuweisung oder Vermittlung durch eine Behördenstelle notwendig. Im Jahr 2021 erfolgte ein Drittel der insgesamt 71 Neuanmeldungen bei der Interventionsstelle oder, gestützt auf einer Leistungsvereinbarung mit dem Kanton Bern für das Lernprogramm in französischer Sprache, beim «Service pour auteur-e-s de violence conjugale» (SAVC) des «Centre Neuchâtelois de Psychiatrie» durch sogenannte Selbstmelder, d.h. ohne Zuweisung durch eine Behördenstelle.

Das niederschwellige Dienstleistungsangebot der Interventionsstelle im Bereich der Täterarbeit hat sich bewährt. Durch das Insourcing erfolgt das Kurs- und Beratungsangebot seit dem Jahr 2019 aus einer Hand. Wechsel vom Gruppen- in das Einzelberatungssetting und umgekehrt sind problemlos möglich; die Kursleitenden des Lernprogramms sind auch Beraterinnen und Berater. Alle Kursleitenden und Beraterinnen und Berater (mit Ausnahme der Kursleitenden des SAVC) gehören zum selben Team, arbeiten nach denselben Qualitätsstandards, werden gleich weitergebildet und mit Supervisionen unterstützt. Frühere Doppelspurigkeiten zwischen der Interventionsstelle und dem Verein «Fachstelle Gewalt Bern» (Querschnittsaufgaben, Räumlichkeiten, usw.) bestehen heute nicht mehr. Das Controlling ist einfacher geworden. Die dadurch frei gewordenen Ressourcen sind in den Ausbau und die Weiterentwicklung des Beratungsangebots der Interventionsstelle investiert worden. Die dadurch intensivierte Täterarbeit kommt schlussendlich den Opfern häuslicher Gewalt – in erster Linie Frauen und Kindern – zu Gute.

Die Unabhängigkeit des Beratungsangebots der «Interventionsstelle gegen Häusliche Gewalt» ist durch datenschutzrechtliche und organisatorische Massnahmen ausreichend gegeben. Die Interventionsstelle gehört nicht zu den Strafverfolgungsbehörden. Zur Sicherstellung eines klientenorientierten Beratungsauftrags besteht für Mitarbeitende der Interventionsstelle im revidierten Polizeigesetz unter Artikel 15 Absatz 2 (PolG; BSG 551.1) explizit eine Ausnahmeklausel zur Anzeigepflicht gemäss Artikel 48 des Einführungsgesetzes zur Zivilprozessordnung, zur Strafprozessordnung und zur Jugendstrafprozessordnung (EG ZSJ; BSG 271.1). Zudem geniesst die Interventionsstelle innerhalb des Generalsekretariats der Sicherheitsdirektion eine relativ grosse Autonomie. Zur Stärkung der Unabhängigkeit werden die Beratungsdienstleistungen nicht von Kantonsangestellten erbracht, sondern von externen Beraterinnen und Beratern auf Mandatsbasis. Die datenschutzrechtlichen Vorgaben sind klar und werden eingehalten.

Personen, die sich dennoch nicht einer verwaltungsinternen Stelle anvertrauen möchten, haben die Wahl, sich bei staatlich vollständig unabhängigen Beratungsstellen, wie aktuell z.B. bei der «Fachstelle Gewalt Bern» zu melden. Es versteht sich von selbst, dass vollständig unabhängige Dienstleistungsangebote von Nichtregierungsorganisationen nicht mit staatlichen, sondern mit privaten Mitteln finanziert werden.

Im Rahmen der Umsetzung der Istanbul-Konvention im Bereich der Täterarbeit beschloss der Regierungsrat, das «Lernprogramm gegen Gewalt in Ehe, Familie und Partnerschaft» kontinuierlich und gemäss ausgewiesenem Bedarf weiterzuentwickeln (RRB 611/2021). Mit Fokus auf die Verhinderung von (weiteren) Gewalttaten, sollen allfällige noch bestehende Zugangshürden für gewalttätige Personen soweit möglich abgebaut werden. Zudem wird die Anzahl Lerngruppen und Einzelberatungsmandate laufend der entsprechenden Nachfrage

¹ Das Lernprogramm in deutscher Sprache wird im Auftrag der «Interventionsstelle gegen häusliche Gewalt» des Kantons Bern angeboten. Französisch sprechende Teilnehmende werden, gestützt auf eine Leistungsvereinbarung, an den Service pour auteur-e-s de violence conjugale (SAVC) des Centre Neuchâtelois de Psychiatrie (CNP) vermittelt.

angepasst. Im Jahr 2020 wurde beispielsweise eine zusätzliche Lernprogrammgruppe in einfacher Sprache für Personen mit wenig Deutschkenntnissen und 2021 eine weitere Gruppe in Thun für Personen aus der Region Oberland gebildet. Der personelle Ausbau des mandatierten Beratungsteams sowie eine mögliche Dezentralisierung der Beratungsstandorte werden anhand des festgestellten Bedarfs umgesetzt.

Der Regierungsrat setzt auf gezielte Leistungsverträge mit privatrechtlichen Organisationen, sofern die Leistungen nicht adäquat von staatlicher Stelle erbracht werden können. Eine Finanzierung von staatlich unabhängigen privatrechtlichen Organisationen lehnt er hingegen in der Regel ab. Durch eine staatliche Finanzierung würden diese Organisationen ihre staatliche Unabhängigkeit verlieren.

Mit dem Lernprogramm und den Einzelberatungen, die im Auftrag der «Interventionsstelle gegen häusliche Gewalt» erbracht werden, besteht im Kanton Bern bereits ein niederschwelliges nachfrageorientiertes Angebot, das staatlich finanziert wird und allen Ausübenden von häuslicher Gewalt offensteht. Durch eine staatliche Finanzierung von privatrechtlichen Gewaltberatungsstellen würden diese ihre staatliche Unabhängigkeit verlieren. Der Regierungsrat beantragt deshalb dem Grossen Rat, die vorliegende Motion abzulehnen.

Verteiler

– Grosser Rat