



Parlamentarischer Vorstoss

Antwort des Regierungsrates

Vorstoss-Nr.:	188-2024
Vorstossart:	Motion
Richtlinienmotion:	<input checked="" type="checkbox"/>
Geschäftsnummer:	2024.RRGR.263
Eingereicht am:	02.09.2024
Fraktionsvorstoss:	Nein
Kommissionsvorstoss:	Nein
Eingereicht von:	Riesen (La Neuveville, SP) (Sprecher/in) Gasser (Ostermundigen, GLP) Bühler (Romont BE, Die Mitte) de Meuron (Thun, GRÜNE) Leuenberger (Uetligen, EVP)
Weitere Unterschriften:	0
Dringlichkeit verlangt:	Ja
Dringlichkeit gewährt:	Ja 05.09.2024
RRB-Nr.:	1106/2024 vom 06. November 2024
Direktion:	Gesundheits-, Sozial- und Integrationsdirektion
Klassifizierung:	Nicht klassifiziert
Antrag Regierungsrat:	Annahme als Postulat

Es braucht genügend Schutzplätze und Anschlusslösungen für gewaltbetroffene Frauen und ihre Kinder

Der Regierungsrat wird beauftragt,

1. die Anzahl an anonymen Schutzunterkünften für gewaltbetroffene Frauen und ihre Kinder im Kanton Bern zu erhöhen, um den Bedarf abzudecken
2. Anschlusslösungen nach dem Frauenhausaufenthalt in Form von Wohnungen sicherzustellen
3. die Bedürfnisse spezifischer Untergruppen zu berücksichtigen, wie z. B. Notunterkünfte für von häuslicher Gewalt betroffene Mädchen in separaten Einrichtungen
4. die Mittel für ambulante Beratungen für von Gewalt betroffene Frauen und Kinder zu erhöhen, um den Bedarf besser decken zu können

Begründung:

Die Dachorganisation der Frauenhäuser für Gewaltopfer (DAO) schlägt Alarm. In ihrer Mitteilung vom 27. Juni 2024 schreibt die DAO, dass die Nachfrage steigt und die Frauenhäuser bereits überlastet sind. Die durchschnittliche Anzahl an Plätzen in der Schweiz liegt weit unter dem von der Istanbul-Konvention geforderten Grenzwert von einem Platz pro 10 000 Einwohnenden. Im Kanton Bern ist die Situation kritisch, und Personen werden ausserhalb des Kantons unter-

gebracht, sofern überhaupt Plätze vorhanden sind. Der Kanton Bern verfügt nur über 19 Frauenhausplätze. Ein Blick in die Statistik zeigt, welche Folgen das hat. Viele Frauen müssen ausserkantonale platziert werden, was zu erheblichen Mehrkosten für den Kanton führt. Oder die Frauen müssen vorübergehend in einem Hotel platziert werden, wo keine adäquate Betreuung und Beratung stattfinden können. Ausserdem ist in den Hotels die Sicherheit der Frauen nicht gewährleistet. Laut dem Reporting der Hotline der Frauenhäuser AppELLE! mussten letztes Jahr (2023) 118 Frauen (im Kanton Bern) in einem Hotel untergebracht werden. 25 Familiensysteme wurden ausserkantonale platziert, weil die Frauenhäuser im Kanton Bern vollbelegt waren.

Die durchschnittliche Auslastung der Frauenhäuser im Kanton Bern lag 2023 bei 88 Prozent. Die SODK empfiehlt eine durchschnittliche Auslastung von maximal 75 Prozent pro Jahr, damit die Frauenhäuser den Auftrag als Kriseninterventionsstelle wahrnehmen können.

Gemäss Opferhilfestrategie 2023–2033 strebt der Regierungsrat ein bedarfsorientiertes Angebot an. Im Rahmen der Debatte zur Opferhilfestrategie wurden unter anderem zwei teilweise Rückweisungsanträge angenommen (GSoK und GSoK-Mehrheit – Eigenmann Nr. 2 und Nr. 5), in denen der Regierungsrat aufgefordert wurde, aufzuzeigen, wie ein bedarfsgerechter Opferhilfeschutz und die Istanbul-Konvention umgesetzt werden können, sowie betreffend Schutzunterkünfte für Mädchen und weibliche Jugendliche eine Zusammenarbeit mit anderen Kantonen zu verfolgen, um die benötigten Schutzunterkünfte für Mädchen und weibliche Jugendliche in separaten Räumlichkeiten mit einer zielgruppengerechten Struktur zur Verfügung zu stellen.

Da es nicht klar ist, wann die neue Opferhilfestrategie kommen wird, bleiben in der Zwischenzeit wichtige Leitsätze, wie ein bedarfsorientiertes Angebot, und Schutzplätze für Mädchen und weibliche Jugendliche auf der Strecke.

Auch das Angebot an Anschlusslösungen nach dem Frauenhausaufenthalt ist nicht ausreichend. Es gibt im Kanton Bern jedoch Projekte, die adäquate Lösungen (Wohnung und Begleitung) anbieten. Solche Projekte könnten mit einer stabilen Finanzierung nachhaltig ausgeweitet werden. Die Finanzierung von Anschlusslösungen sollte allerdings nicht auf Kosten von Schutzplätzen in Frauenhäusern (dem Budget der Opferhilfe) gehen. Denn das Ziel sollte sein, den Betroffenen so lange wie nötig im Frauenhaus Schutz zu bieten, so dass eine psychosoziale Stabilisierung und der Aufbau von Perspektiven nach der Trennung möglich sind und eine Rückkehr der Frauen zum gewalttätigen Partner verhindert werden kann.

Die Anzahl der Schutzplätze im Kanton Bern und gesamtschweizerisch ist derzeit nicht ausreichend, um die Nachfrage zu decken, und die Alternativen verursachen zusätzliche Kosten oder bieten keine ausreichende Betreuung. Da es nicht klar ist, wann die überarbeitete Opferhilfestrategie dem Grossen Rat zugestellt wird und die Situation heute klar zeigt, dass der Bedarf das Angebot übersteigt, ist es wichtig, dass der Kanton zeitnahe Massnahmen ergreift.

Begründung der Dringlichkeit: Es besteht Handlungsbedarf, da der Platzmangel in den Frauenhäusern im Kanton Bern akut ist!

Antwort des Regierungsrates

Bei der vorliegenden Motion handelt es sich um eine Motion im abschliessenden Zuständigkeitsbereich des Regierungsrates (Richtlinienmotion), da diese in der Vollzugs-, Entscheidungs- und Aufgabenkompetenz des Regierungsrates liegt (Art. 1 Abs. 1 EG OHG sowie Art. 72 Abs. 1 und Art. 73 Abs. 1 SLG). Der Regierungsrat hat bei Richtlinienmotionen einen relativ grossen

Spielraum hinsichtlich des Grades der Zielerreichung, der einzusetzenden Mittel und der weiteren Modalitäten bei der Erfüllung des Auftrages, und die Entscheidungsverantwortung bleibt beim Regierungsrat.

Der Regierungsrat strebt mit der kantonalen Opferhilfestrategie, in welcher auch Inhalte der Istanbul-Konvention¹ (IK) adressiert werden, einen bedarfsgerechten Opferhilfeschutz an. In der Frühlingssession 2023 wurde der entsprechende Gesamtbericht des Regierungsrates (Kantonale Opferhilfestrategie 2023–2033 vom 23. November 2022) vom Grossen Rat teilweise zurückgewiesen. Im Zuge der Berichterstattung betreffend Stand *Umsetzung der Istanbul-Konvention* hat der Regierungsrat die Weiterverfolgung der erwähnten Inhalte der IK in Auftrag gegeben (RRB 256/2024). Die Gesundheits-, Sozial- und Integrationsdirektion (GSI) hat als federführende Direktion die Überarbeitung der Opferhilfestrategie im Sommer 2024 wieder aufgenommen. Die genannten Themen in den Ziffern 1 bis 4 sind Bestandteil davon. Gemäss Planung wird das Geschäft dem Grossen Rat 2026 zur Kenntnisnahme vorgelegt.

1. Der Regierungsrat wird beauftragt, die Anzahl an anonymen Schutzunterkünften für gewaltbetroffene Frauen und ihre Kinder im Kanton Bern zu erhöhen, um den Bedarf abzudecken.

Der Regierungsrat hält grundsätzlich fest, dass im Kanton Bern alle Personen, die nach Opferhilfegesetz bisher Hilfe beanspruchten, diese auch erhalten haben.

Die von den Motionärinnen angeführte hohe Auslastung in den Frauenhäusern des Kantons Bern schwankte in den vergangenen Jahren zwischen 79 und 90 Prozent.² Unter Berücksichtigung der Grösse seiner Frauenhäuser erachtet der Kanton Bern einen höheren Auslastungsgrad als die von der SODK empfohlenen 75 Prozent grundsätzlich als vertretbar.³ Der Auslastungsgrad sollte ohnehin nicht isoliert betrachtet werden. Denn eine vermeintlich hohe Auslastung kann auf verschiedene Faktoren zurückgeführt werden, ohne dass sie zwingend mit einer generellen Knappheit an Plätzen zusammenhängt. Zu nennen sind hierbei beispielsweise wenig effiziente oder zu kleinräumige Betriebsstrukturen, Nichtnutzen von Synergien, Fehlanreize in der Finanzierung oder eine hohe Verweildauer der Frauen in Frauenhäusern. Das Wirtschaftsprüfungsunternehmen Ernst & Young (EY) hat im Auftrag der GSI eine Belegungsstatistik erstellt. Diese zeigt denn auch, dass im Kanton Bern die Anzahl schutzsuchender Frauen in den vergangenen Jahren gesunken ist. Auf der anderen Seite ist die durchschnittliche Anzahl Nächte gestiegen. Letzteren Trend bestätigt auch der Jahresbericht 2023 der Dachorganisation Frauenhäuser Schweiz und Liechtenstein (DAO).

Auch die von den Motionärinnen erwähnten ausserkantonalen Unterbringungen sowie die Unterbringungen in Hotels stehen nicht ausschliesslich in direktem Zusammenhang mit einem Platzmangel. Die Gründe dafür sind zu einem grossen Teil auch sicherheitsbedingt. Je nach Gefährdungsgrad (eigener oder anderer⁴) können Platzierungen in anderen oder geographisch entfernteren Settings durchaus sinnvoll sein. Unabhängig von der Unterbringungsart können sowohl angemessene Betreuung als auch Beratungsangebote in jedem Fall sichergestellt werden.

Der Regierungsrat teilt das Grundanliegen der Motionärinnen, dass eine ausreichende Anzahl an Schutzplätzen sichergestellt werden muss. Die teilweise zurückgewiesene Opferhilfestrategie sieht eine entsprechende Massnahme vor. Der Regierungsrat erachtet es nicht als zielführend, lediglich – wie es die Motion fordert – mehr Plätze zu schaffen, ohne die bestehenden obgenannten Probleme zu lösen. Bevor die Bedarfssituation neu evaluiert werden kann, müssen

¹ Übereinkommen des Europarats zur Verhütung und Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt (Istanbul Konvention) vom 11. Mai 2011 (SR 0.311.35).

² Vgl. Kantonale Opferhilfestrategie 2023-2033 des Regierungsrates vom 23. November 2022 (teilweise vom GR zurückgewiesen), S. 10: 2019 (82%), 2020 (79%), 2021 (82%). Im Jahr 2022 betrug die durchschnittliche Auslastung der Frauenhäuser 90% und im Jahr 2023 88% (Berechnungsweise: Anteil effektiver Übernachtungen in den drei Frauenhäusern pro Jahr am Total der maximal möglichen Übernachtungen in den drei Frauenhäusern pro Jahr).

³ Vgl. Kantonale Opferhilfestrategie 2023-2033 des Regierungsrates vom 23. November 2022 (teilweise vom GR zurückgewiesen), S. 10.

⁴ Dabei handelt es sich um die Gefährdung von anderen Frauenhausbewohnenden. Beispielsweise im Falle von Missachtung der Sicherheitsvorkehrungen in den Frauenhäusern (Verwendung von eigenen Handys, Absetzung von Posts auf sozialen Medien, etc.)

diese Herausforderungen angegangen werden. Dabei orientiert sich der Regierungsrat in Übereinstimmung mit Art. 23 der IK und seiner dazu verabschiedeten Massnahme (RRB 611/2021) am Ziel eines bedarfsorientierten Angebots und nicht am Grenzwert von einem Platz pro 10 000 Einwohnerinnen und Einwohner, der nicht direkt aus der IK hervorgeht, sondern sich in den Erläuterungen dazu findet und lediglich Empfehlungscharakter aufweist. Eine allfällige Erhöhung der Anzahl Schutzplätze setzt einen effektiv ausgewiesenen Bedarf voraus und hätte strukturelle Veränderungen für die Frauenhäuser zur Folge. Denn aus Kosten- und Effizienzgründen stellen zusätzliche, kleine Standorte keine Option dar.

Zusammenfassend bewertet der Regierungsrat die derzeitige Deckung des Bedarfs der Schutzplätze als annehmbar. Er legt im Rahmen der Weiterarbeit an der Opferhilfestrategie den Fokus vorerst auf die erwähnten, zu einem hohen Auslastungsgrad beistehenden Faktoren, wird jedoch im Hinblick auf die fortgesetzte Gewährleistung eines ausreichenden Angebots ebenso eine Gesamtbetrachtung der Situation vornehmen..

Aus den dargelegten Gründen beantragt der Regierungsrat, diesen Punkt zur Annahme als Postulat.

2. Der Regierungsrat wird beauftragt, Anschlusslösungen nach dem Frauenhauseaufenthalt in Form von Wohnungen sicher zu stellen.

Frauenhäuser bieten Schutz für Frauen und deren Kinder in akuten Gefahrensituationen. Wenn keine Gefährdung und keine Kausalität zur Straftat mehr bestehen, ist die Zuständigkeit der Opferhilfe grundsätzlich nicht mehr gegeben und eine Anschlusslösung nötig, um gewaltbetroffenen Frauen und ihren Kindern den Übergang in ein selbständiges und stabiles Leben zu ermöglichen. Auch wenn Anschlusslösungen bisher immer gefunden werden konnten, sieht der Regierungsrat Optimierungsbedarf. Von Verbesserungen in diesem Bereich sind direkte Auswirkungen auf den Auslastungsgrad der Frauenhäuser zu erwarten, denn der zeitweilige Platzmangel hat auch mit der teilweise unnötig langen Verweildauer zu tun. Auch die Schweizerische Verbindungsstellen-Konferenz Opferhilfe (SVK-OHG) und die Schweizerische Konferenz für Sozialhilfe (SKOS) stellen fest, dass Frauen (mit ihren Kindern) häufig länger im Frauenhaus bleiben, als es für die eigentliche Krisenintervention nötig wäre.⁵

Die GSI ist als zuständige Direktion im Rahmen der Überarbeitung der Opferhilfestrategie daran, den Handlungsbedarf zu klären und wird dabei auch die statistischen Auswertungen der DAO zu Anschlusslösungen berücksichtigen. So geht beispielsweise aus deren Jahresbericht 2023 hervor, dass schweizweit 14 Prozent der Frauen zu ihrem Partner bzw. ihrer Partnerin zurückkehrten, sich 32 Prozent der Frauen nach dem Frauenhaus entschieden, allein zu wohnen und 27 Prozent in eine andere Zwischenlösung kamen.

In der Realität zeigt sich, dass bei einem Frauenhauseaufenthalt mehrheitlich schwierige soziale Begleitumstände vorliegen (hoher Betreuungsbedarf, keine Wohnung und Arbeit, fehlende Ressourcen, mangelnde Integration etc.). Aus diesem Grund müssen insbesondere die Sozialdienste frühzeitig und verstärkt in die Suche nach Anschlusslösungen einbezogen werden. Die GSI prüft Massnahmen in diesem Zusammenhang und evaluiert derzeit ebenso weitere Anschlusslösungsoptionen. Der Regierungsrat hat bereits im Jahr 2020 eine Verordnungsänderung beschlossen (RRB 786/2020), mit welcher die maximale Soforthilfe für Notunterkünfte gemäss Empfehlungen der SVK-OHG von 21 auf 35 Tage erhöht wurde, unter anderem damit mehr Ressourcen und mehr Zeit für die Stabilisierung und Erholung der Opfer und zur Schaffung tragfähiger Anschlusslösungen zur Verfügung stehen.

Der Regierungsrat beantragt diesen Punkt zur Annahme als Postulat.

⁵ Opferhilfe und Sozialhilfe. Eine Gegenüberstellung der Leistungen mit Anwendungshinweisen für einzelne Schnittstellenbereiche. Grundlagenpapier der Schweizerischen Verbindungsstellen-Konferenz Opferhilfe (SVK-OHG) und der Schweizerischen Konferenz für Sozialhilfe (SKOS) Bern, 18. September 2018 (S. 28).

3. Der Regierungsrat wird beauftragt, die Bedürfnisse spezifischer Untergruppen zu berücksichtigen, wie z. B. Notunterkünfte für von häuslicher Gewalt betroffene Mädchen in separaten Einrichtungen.

Die teilweise zurückgewiesene Opferhilfestrategie sieht die Schaffung von vier zusätzlichen Plätzen für Mädchen und weibliche Jugendliche vor. Dafür sind Mittel in der Höhe von 1,5 Millionen Franken bereitgestellt worden. Der Regierungsrat setzt auf Schutzunterkünfte für Mädchen und weibliche Jugendliche, die – unter Sicherstellung der entsprechenden Betreuung der Minderjährigen – in eine bestehende Institution zu integrieren sind. Diese Lösung erlaubt es, Synergien zwischen den Frauen- und Mädchenplätzen im Frauenhaus zu nutzen und entsprechend auch die Flexibilität im Umgang mit Belegungsspitzen zu steigern. Ein separates Mädchenhaus mit nur wenigen Plätzen (vier) lässt sich grundsätzlich nicht kostendeckend führen. Auch die anderen Kantone gehen so vor wie der Kanton Bern und verzichten auf eine getrennte Institution. Einziger Kanton Zürich verfügt über ein Mädchenhaus mit 7 Plätzen.

Der Kanton Bern hat mit diversen Kantonen Kontakt aufgenommen, um das Interesse für mögliche Zusammenarbeitsformen zu klären. Die Rückmeldungen zeigen, dass der Bedarf gering ist. Lediglich der Kanton Waadt hat sich bereit erklärt, die Angelegenheit erneut (letztes Mal 2018) im Rahmen einer CLASS-Sitzung anzusprechen.

Die GSI wird die Schaffung von spezifischen Schutzplätzen für Mädchen im Rahmen der Umsetzung der Opferhilfestrategie angehen. Der Regierungsrat beantragt diesen Punkt zur Annahme als Postulat.

4. Der Regierungsrat wird beauftragt, die Mittel für ambulante Beratungen für von Gewalt betroffene Frauen und Kinder zu erhöhen, um den Bedarf besser decken zu können.

Die Leistungserbringung im Bereich der ambulanten Beratung richtet sich nach ausgewiesenem Bedarf und anerkannten Kosten. In der Finanzplanung 2017 hat der Kanton Bern entsprechend für den Voranschlag 2018 und Folgejahre das Budget unter anderem auch für ambulante Beratungsangebote erhöht. Seit 2019 wird jedoch das Budget nicht ausgeschöpft. Dem Regierungsrat liegen daher keine Hinweise vor, die auf einen ungedeckten ambulanten Beratungsbedarf deuten könnten. Gleichwohl ist er bereit, den Mittelbedarf für diesen Bereich zu überprüfen. Mittels geplanter Strukturoptimierung sollen die Mittel ebenso zielgerichteter eingesetzt werden.

Dieser Punkt wird daher zur Annahme als Postulat beantragt.

Verteiler
– Grosser Rat