

Regierungsratsbeschluss

vom 11. Juni 2013

Nr. 2013/1090

KR.Nr. I 105/2013 (DDI)

Interpellation fraktionsübergreifend: Massnahmen gegen häusliche Gewalt (15.05.2013); Stellungnahme des Regierungsrates

1. Vorstosstext

Gewalt in der Familie ist ein weit verbreitetes Übel. Die betroffenen Erwachsenen, die Kinder und die Angehörigen leiden oft jahrelang und erleiden schwere Traumata. Täter sind allerdings nicht dazu verdammt, ihr ganzes Leben lang Täter zu bleiben. Erfahrungen zeigen, dass die Chancen gut sind, über ein strukturiertes Lernprogramm Verhaltensmuster zu ändern.

Es ist bekannt geworden, dass der Kanton Solothurn seine Beteiligung am "Lernprogramm gegen häusliche Gewalt für Männer" eingestellt hat. Die in den Medien kommunizierten Begründungen für den Abbruch dieses Pilotprogrammes, insbesondere die mangelnde Zumutbarkeit des Kursorts Liestal, überzeugen uns nicht. Die Problematik der häuslichen Gewalt wurde im RRB Nr. 2010/862 deutlich geschildert. Seither sind die Fallzahlen nochmals stark angestiegen. Andererseits zeigte eine Evaluation des in Liestal angebotenen Therapieprogramms dessen Wirksamkeit auf: die Rückfallquoten sanken auf unter 50%. Die Nutzung dieses Angebotes durch die Kantone Basel-Stadt, Baselland und Aargau ist sehr gut. Der Regierungsrat wird in diesem Zusammenhang darum gebeten, folgende Fragen zu beantworten:

1. Aus welchen Gründen erfolgte seinerzeit der Entscheid, sich als Kanton am Programm zu beteiligen? Welche Überlegungen führten jetzt dazu, sich nicht weiter am Programm zu beteiligen?
2. Wir gehen davon aus, dass es auch im Kanton Solothurn viele häusliche Gewalttäter gibt. Wie kann es da zu wenig Teilnehmende haben, um an einem bewährten Programm teilzunehmen?
3. Warum haben die Solothurner Behörden (Staatsanwälte, Sozialdienste und Gerichte) nicht mehr Personen zu diesem Programm verpflichtet? Gibt es organisatorische Mängel, welche zur enttäuschenden Nutzung geführt haben?
4. Ist der Regierungsrat nicht der Ansicht, dass für ein häufig vorkommendes Problem wie häusliche Gewalt eine strukturierte Lernlösung, wie sie das Lernprogramm bietet, aufwändiger ad-hoc-Lösungen vorzuziehen ist?
5. Wie kann ein Kursort, der von sämtlichen grösseren Ortschaften des Kantons mit dem öffentlichen Verkehr innerhalb von rund einer Stunde erreichbar ist, als unzumutbar eingeschätzt werden?
6. Wie gedenkt der Regierungsrat, eine vermehrte Nutzung von solchen sinnvollen Präventions- und Interventionsangeboten zu fördern?
7. Welche anderen Präventions- und Interventionsangebote im Bereich häusliche Gewalt werden aktuell angewendet?
8. Mit welcher Strategie gedenkt der Kanton Solothurn dem Problem häusliche Gewalt zu begegnen?

2. Begründung (Vorstosstext)

3. Stellungnahme des Regierungsrates

3.1 Vorbemerkungen

Nach Zustellung des Jahresberichtes 2012 der Sicherheitsdirektion Basel-Landschaft zum Lernprogramm gegen häusliche Gewalt teilte das Amt für soziale Sicherheit (ASO) der Leitung der Interventionsstelle gegen häusliche Gewalt BL mit, dass gestützt auf die bisherige Entwicklung die Zusammenarbeit zumindest in der bisherigen Form aufgrund des geringen Mengengerüstes voraussichtlich nach Ablauf der Pilotphase per 31. Dezember 2013 nicht weitergeführt werden könne. Die ASO-Fachstelle Opferhilfe habe im Rahmen des runden Tisches häusliche Gewalt den Auftrag erhalten, ein angepasstes Konzept zur Prävention und Intervention im Bereich der häuslichen Gewalt zu erarbeiten. Das ASO werde demnächst auf die Interventionsstelle BL zukommen, um zu besprechen, in welcher Form das Lernprogramm für Betroffene aus dem Kanton Solothurn weiter genutzt werden könne.

3.2 Zu den Fragen

3.2.1 Zu Frage 1:

Aus welchen Gründen erfolgte seinerzeit der Entscheid, sich als Kanton am Programm zu beteiligen? Welche Überlegungen führten jetzt dazu, sich nicht weiter am Programm zu beteiligen?

Der mit RRB Nr. 2010/862 vom 10. Mai 2010 getroffene Entscheid, dem Kanton Basel-Landschaft für die Teilnahme des Kantons Solothurn am Pilotprojekt „Lernprogramm gegen häusliche Gewalt“ für die Jahre 2010 bis 2013 unter Abschluss einer entsprechenden Leistungsvereinbarung ein maximales Kostendach von Fr. 300'000.00 zu bewilligen, erfolgte nach Prüfung verschiedener Gewaltberatungsangebote und nach der Vernehmlassung der involvierten Behörden (Kantonspolizei, Staatsanwaltschaft, Gerichte, Amt für öffentliche Sicherheit etc.). Für die Wahl fiel insbesondere ins Gewicht, dass das Lernprogramm gestützt auf zwei externe Evaluationen insofern als wirksam qualifiziert werden konnte, als die Gewalthandlungen der Programmteilnehmer in der Tendenz gesamthaft abgenommen haben. In der Zeit nach Programmende wurden ca. 50% der Männer nicht mehr rückfällig. Aufgrund der positiven Erfahrungen nahmen die Neuanmeldungen von zuweisenden Stellen der Kantone Basel-Stadt und Basel-Landschaft in der gleichen Zeit zu.

Die Ankündigung, die Zusammenarbeit mit der Interventionsstelle BL voraussichtlich nach Ablauf der Pilotphase per 31. Dezember 2013 nicht im gleichen Umfang weiterführen zu können, erfolgte wegen der geringen Nutzung des Angebots. Offenbar war es auch nach drei Jahren unter der laufenden Leistungsvereinbarung und trotz Vorstellung des Lernprogramms bei verschiedenen Stellen und Behörden, Gerichten und Staatsanwaltschaft nicht gelungen, die involvierten Stellen und Behörden zu vermehrten Zuweisungen zu motivieren. Allerdings war nicht vorgesehen, die Zusammenarbeit gänzlich zu beenden. Vielmehr sollte das Gespräch gesucht werden, um sicherzustellen, dass das Angebot auch weiterhin in geeigneter Form für Betroffene aus dem Kanton Solothurn genutzt werden könne.

3.2.2 Zu Frage 2:

Wir gehen davon aus, dass es auch im Kanton Solothurn viele häusliche Gewalttäter gibt. Wie kann es da zu wenig Teilnehmende haben, um an einem bewährten Programm teilzunehmen?

Die Zahl der Fälle von häuslicher Gewalt im Kanton Solothurn ist in den letzten vier Jahren von 589 (2008) um rund 100 auf 681 (2012) registrierte Fälle gestiegen. Wir gehen mit den Interpellanten und Interpellantinnen einig, dass an sich genügend Teilnehmende für das Lernprogramm

gegen häusliche Gewalt zugewiesen werden könnten. Über die Gründe der zurückhaltenden Nutzung existieren lediglich Vermutungen.

Mit Schreiben vom 22. April 2013 vermutete beispielsweise die Leiterin der Interventionsstelle gegen häusliche Gewalt BL, dass – unter dem Titel der Freiwilligkeit - offenbar der längere Anfahrtsweg die Männer abhalte, andererseits wohl aber auch, weil keine Anlaufstelle das Erstgespräch übernehme und versuche, die Männer zu motivieren. Anders als im Kanton Solothurn würden im Kanton Aargau, mit welchem nun ebenfalls eine Leistungsvereinbarung bestehe, die Männer via Anlaufstelle gegen häusliche Gewalt „triagiert“, was sehr gut klappe.

Die Staatsanwaltschaft hat Verständnis dafür, dass die Interpellanten und Interpellantinnen die Nutzung des Programmes als enttäuschend einstufen. Die Staatsanwaltschaft geht aber davon aus, dass es eine minimale Motivation der Beschuldigten brauche, die besonders in den vielen Fällen fehle, in denen diese die Vorwürfe weit von sich weisen würden. Die Anordnung des Lernprogramms bedürfe einer genügenden Verdachtslage; sonst komme sie weder im Rahmen eines Haftverfahrens noch als Teil eines Strafbefehls in Frage. Ein beachtlicher Teil der Opfer mache zudem von der Gelegenheit Gebrauch, die Sistierung des Verfahrens für sechs Monate zu verlangen; nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung sei dieser Wunsch in aller Regel zu beachten, sodass in diesen Fällen die Staatsanwaltschaft kaum mehr Druck auf den Beschuldigten ausüben könne. Ohne gegenläufige Willenserklärung des Opfers komme es nach Ablauf dieser Frist zwangsläufig zur Einstellung des Verfahrens, womit die Anordnung eines Lernprogramms keinen Platz mehr habe.

3.2.3 Zu Frage 3:

Warum haben die Solothurner Behörden (Staatsanwälte, Sozialdienste und Gerichte) nicht mehr Personen zu diesem Programm verpflichtet? Gibt es organisatorische Mängel, welche zur enttäuschenden Nutzung geführt haben?

Zum einen ergibt sich die Antwort auch aus Ziffer 3.2.2. Zum andern bereitet es womöglich Schwierigkeiten, ein Angebot, das nicht zwingend ausgestaltet ist, in bestehende Prozessabläufe zu implementieren.

Die Gerichtskonferenz der Amtsgerichte kommt zum Schluss, dass das Amtsgericht - „zumindest im Strafbereich - naturgemäss erst zu einem relativ späten Zeitpunkt mit diesen Männern in Kontakt“ komme, die Anordnung eines Lernprogrammes daher eher eine Möglichkeit vorgelagerter Stellen sein dürfte. Die Gerichtskonferenz begrüsst jedoch ausdrücklich das Angebot der sogenannten Gewaltberatung, welche die Gerichte im Rahmen von Bewährungshilfe anordnen können.

Die Staatsanwaltschaft lässt verlauten, dass die Staatsanwältinnen und Staatsanwälte im Jahre 2010 durch die Leiterinnen der solothurnischen Fachstelle und der basellandschaftlichen Interventionsstelle eingehend über das Lernprogramm informiert und durch den Oberstaatsanwalt bei dieser und anderer Gelegenheit ermuntert wurden, von der Möglichkeit der Anordnung von Lernprogrammen Gebrauch zu machen. Der Erlass von Strafbefehlen (auch wegen häuslicher Gewalt) stelle eine Art richterliche Tätigkeit dar, was eine gewisse unabhängige Meinungsbildung der Staatsanwältinnen und Staatsanwälte voraussetze und sich daher direkte Anweisungen durch den Oberstaatsanwalt kaum rechtfertigen würden.

Organisatorische Mängel im Sinne der Interpellation liegen nach Einschätzung des Regierungsrates nicht vor.

3.2.4 Zu Frage 4:

Ist der Regierungsrat nicht der Ansicht, dass für ein häufig vorkommendes Problem wie häusliche Gewalt eine strukturierte Lernlösung, wie sie das Lernprogramm bietet, aufwändigeren ad-hoc-Lösungen vorzuziehen ist?

Wir haben uns seinerzeit für die strukturierte Lernlösung entschieden, weil wir von deren Wirksamkeit überzeugt waren und weiterhin sind, können uns aber den offenbar bestehenden faktischen Hindernissen nicht verschliessen. Leider nützt auch das beste Programm nichts, wenn es nicht genutzt wird. Die Konkurrenzfrage zwischen strukturierten Lernprogrammen und ad-hoc-Beratungen stellt sich nicht. Im Rahmen des bestehenden runden Tisches „häusliche Gewalt“, einer interdepartementalen Arbeitsgruppe von betroffenen Stellen, Behörden, Gerichten und der Staatsanwaltschaft, wurde denn auch schon angeregt, zusätzlich zu einem angepassten Lernprogramm BL (bestehend aus 26 Kursabenden von je 2 Stunden) auch andere Gewaltberatungsangebote im Sinne einer Angebots- und Methodenvielfalt mit einzubeziehen, welche kürzer und in grösserer geographischer Nähe zur Verfügung ständen.

Wir werden daher die Zusammenarbeit mit dem Kanton Basel-Landschaft bezüglich des Lernprogrammes in geeigneter Weise weiterführen, bereiten aber auch ergänzend weitere Gewaltberatungsangebote vor. Das Augenmerk wird auf einfache organisatorische Abläufe gelegt, um die Zuweisung durch involvierte Behörden zu erleichtern.

3.2.5 Zu Frage 5:

Wie kann ein Kursort, der von sämtlichen grösseren Ortschaften des Kantons mit dem öffentlichen Verkehr innerhalb von rund einer Stunde erreichbar ist, als unzumutbar eingeschätzt werden?

Das Lernprogramm BL mit Kursdurchführung in Liestal wurde seinerzeit ausgewählt und damit bezüglich Anfahrtswege als grundsätzlich zumutbar qualifiziert, was auch heute noch gilt.

Der Einwand der geographischen Lage des Kursortes mag angesichts des gut ausgebauten öffentlichen Verkehrs vordergründig seltsam erscheinen. Sucht man aber nach Gründen, warum ein Programm nicht – wie geplant - genutzt wird, ist vermutungsweise nicht auszuschliessen, dass der geografische Standort ein Hinderungsgrund sein kann. Wenn zum Beispiel erwerbstätige Männer ohnehin schon lange Arbeitswege und teilweise unregelmässige Arbeitszeiten haben oder beim Arbeitgeber Freistunden beantragen müssen, kann im Rahmen des freiwilligen Besuches der Anfahrtsweg zum Programmstandort tatsächlich ein Hinderungsgrund sein oder die Motivation schmälern.

3.2.6 Zu Frage 6:

Wie gedenkt der Regierungsrat, eine vermehrte Nutzung von solchen sinnvollen Präventions- und Interventionsangeboten zu fördern?

Zum einen werden nun die Verhandlungen mit dem Kanton Basel-Landschaft fortgeführt und die Ausgestaltung des Programmes weiter diskutiert, damit per 1.1.2014 das Angebot steht. Dabei soll die Aufklärung und Sensibilisierung verstärkt werden. Entsprechende Informationen zu Angeboten sollen den involvierten Stellen und Behörden erneut zugestellt und das direkte Gespräch gesucht werden. Zum andern sollen die organisatorischen Belange besser beschrieben werden. Die involvierten Stellen sind aufgerufen, ihre Prozessabläufe zu überprüfen und die Angebote in Form von Checklisten in ihre Prozesse zu implementieren (zum Beispiel als Standardprüfpunkt: Programm Ja/Nein?). Die Wegweisungsverfügungen der Polizei, welche den Betroffenen abgegeben und erläutert werden, enthalten bereits heute einen Hinweis auf das

Lernprogramm der Interventionsstelle gegen häusliche Gewalt BL. Zudem wird auf die Bewährungshilfe des Kantons Solothurn hingewiesen, welche spezifische Täterberatungen durchführt.

3.2.7 Zu Frage 7:

Welche anderen Präventions- und Interventionsangebote im Bereich häusliche Gewalt werden aktuell angewendet?

Über die Bewährungshilfe und die Jugendanwaltschaft werden situativ Gewaltberatungsangebote oder -programme vermittelt. Über den Massnahmenplan Gewaltprävention wird im Rahmen der Kampagne „so gegen gewalt.ch“ auch auf häusliche Gewalt sensibilisiert. Im Rahmen der frühen Förderung werden mit Fokus auf das Kind und eine gewaltfreie Erziehung Erziehungs- und Elternbildungskurse (Starke Eltern-starke Kinder) und das Präventionsprogramm „schrittweise“ angeboten. Auch die vom Kanton unterstützten Telefonhilfen und Ratgeber vermitteln Opfern und Tätern häuslicher Gewalt Beratungsstellen. Ferner unterstützen Kanton und/oder Einwohnergemeinden verschiedene Beratungsstellen im Bereich der Familien-, Ehe- und Paarberatung, unter anderem den Verein für Ehe- und Lebensberatung im Kanton Solothurn (VEL) und das spezialisierte Angebote wie Frabina (Beratungsstelle für binationale Paare).

3.2.8 Zu Frage 8:

Mit welcher Strategie gedenkt der Kanton Solothurn dem Problem häusliche Gewalt zu begegnen?

Wie immer bei komplexen Problemstellungen ist ein Bündel von Massnahmen entlang von Prävention und Intervention erforderlich, um dem Problem häusliche Gewalt begegnen zu können.

Wie dargestellt funktionieren die interventionistischen Massnahmen. Eine zweckmässige Opferhilfe – gemeinsam mit dem Kanton Aargau - ist installiert, ein Frauenhaus wird zusammen mit dem Kanton Aargau betrieben. Präventive Programme – wie beschrieben - bestehen. Vor allem die frühe Förderung von Kindern, insbesondere von gefährdeten Kindern aus verhaltensauffälligen Familien, ist fortzusetzen und zu stärken. Neuste Erkenntnisse, wie zum Beispiel aus den jüngst veröffentlichten Ergebnissen des Berichtes nationales Programm Alkohol, werden berücksichtigt. Der Bericht kommt zum Schluss, dass ein hoher Zusammenhang zwischen Alkoholkonsum bzw. -missbrauch und häuslicher Gewalt besteht. In diesem Fall ist die Alkoholprävention als Schlüssel zur Prävention gegen häusliche Gewalt zu verstärken. Ein Alkoholpräventionsprogramm besteht und wird schrittweise umgesetzt. Einzig eine geeignete Anlaufstelle gegen häusliche Gewalt wird noch zu schaffen, mit Dritten zu betreiben oder zu bezeichnen sein.

Zudem stellt die Erhöhung des Opferschutzes einen zentralen Punkt der Vorlage „Änderungen des Gesetzes über die Kantonspolizei und weiterer Erlasse“ dar. Im Zusammenhang mit häuslicher Gewalt beantragen wir in Botschaft und Entwurf an den Kantonsrat vier Änderungen: Erstens soll die maximal zulässige Dauer der polizeilich verfügten Rückkehrverbote von 10 auf 14 Tage erhöht werden. Zweitens kommt es zu einer Verlängerung des polizeilich verfügten Rückkehrverbots, wenn das Opfer beim Zivilrichter um Anordnung von Schutzmassnahmen ersucht hat. Drittens soll die Polizei ein Rückkehrverbot nötigenfalls im Amtsblatt publizieren können, so dass es auch in Kraft tritt, wenn eine persönliche Aushändigung an den Betroffenen nicht möglich ist. Vorliegend ist insbesondere die vierte vorgeschlagene Gesetzesänderung von Interesse. Ausgehend von den guten Erfahrungen in anderen Kantonen soll die Polizei ihre Rück

kehrverbote der Bewährungshilfe neu von Amtes wegen zustellen. Diese ist dadurch in der Lage, proaktiv das Gespräch mit den Betroffenen zu suchen und sie zur Teilnahme an den bestehenden Angeboten zu motivieren.



Andreas Eng
Staatsschreiber

Verteiler

Departement des Innern, Departementssekretariat
Amt für soziale Sicherheit (4); CHA, BRU, BOR, Ablage
Gerichtskonferenz
Staatsanwaltschaft
Kantonspolizei
Parlamentsdienste
Traktandenliste Kantonsrat