

## Parlamentarischer Vorstoss. Antwort des Regierungsrates

Vorstoss-Nr.: 163-2016  
Vorstossart: Motion  
Richtlinienmotion:   
Geschäftsnummer: 2016.RRGR.849

Eingereicht am: 05.09.2016

Fraktionsvorstoss: Nein  
Kommissionsvorstoss: Nein  
Eingereicht von: Geissbühler-Strupler (Herrenschwanden, SVP) (Sprecher/in)  
von Känel (Lenk i.S., SVP)  
Fuchs (Bern, SVP)  
Knutti (Weissenburg, SVP)

Weitere Unterschriften: 0

Dringlichkeit verlangt: Ja  
Dringlichkeit gewährt: Nein 08.06.2016

RRB-Nr.: 1435/20161435/2016vom 21. Dezember 201621.12.2016  
Direktion: Polizei- und Militärdirektion  
Klassifizierung: Nicht klassifiziert  
Antrag Regierungsrat: **Annahme als Postulat**



### Bewährungshilfe - Reduktion auf das Wesentliche, insbesondere im Bereich der Wohnintegration

Der Regierungsrat wird beauftragt, die gesetzlichen Grundlagen betreffend Bewährungshilfe, insbesondere das Angebot im Bereich der Wohnintegration, so anzupassen, dass sich diese auf die Gesetzesbestimmungen des Strafgesetzbuches und die Bewährungshilfeangebote der anderen Kantone beschränken.

#### Begründung:

Seit einigen Jahren wird der Strafvollzug sehr individuell den Bedürfnissen der Klientel angepasst. In Stufen wird der Zeitpunkt der Entlassung vorbereitet. Diese Integrationsmassnahmen sind im Kanton Bern sehr umfassend. Fakt ist, dass trotz teuren Integrationsangeboten und professioneller Betreuung in unseren Gefängnissen 35,8 Prozent der Insassen im ersten Jahr nach der Entlassung aus dem Strafvollzug rückfällig werden. Gründe für diese hohe Rückfälligkeit sind, wie im Vortrag des Regierungsrates aufgezeigt, bei den psychischen Beeinträchtigungen und Suchtmittelabhängigkeiten der Entlassenen zu suchen. Also müssten diese Probleme, die zu einer Straftat führten, behoben werden. Diese Straftäter würden weiterhin eine stationäre Behandlung brauchen. Gesunde Straftäter müssten ihr Leben hingegen ohne weitere Angebote der

Bewährungshilfe meistern können. Das Angebot des Kantons Bern in Bezug auf die Bewährungshilfe geht deutlich über dasjenige in anderen Kantonen hinaus und ist mit Kosten von rund einer Million Franken zu hoch. Die eidgenössische Gesetzgebung (StGB) gibt den Kantonen einen grossen Handlungsspielraum bezüglich der Ausgestaltung der Bewährungshilfe, und viele Kantone nutzen dies richtigerweise, um ihr Angebot auf das absolut Notwendige zu beschränken. Der Kanton Bern hingegen bietet umfassende Unterstützungsleistungen an, mit den entsprechenden Kostenfolgen. Die bernische Gesetzgebung hält sogar fest, dass Unterkünfte bereitgestellt werden müssen, während andere Kantone gar keine rechtliche Grundlage für die Wohnintegration haben oder höchstens festschreiben, dass auf Ersuchen hin Unterstützung bei der Wohnungssuche geleistet wird.

In unserem kantonalen Gesetz steht in Artikel 93 Absatz 1 Folgendes: Mit der Bewährungshilfe sollen die betreuten Personen vor Rückfälligkeit bewahrt und sozial integriert werden. Die für die Bewährungshilfe zuständige Behörde leistet und vermittelt die hierfür erforderliche Sozial- und Fachhilfe. Deshalb hat der Kanton Bern das Gesetz über den Straf- und Massnahmenvollzug erlassen. Dieses regelt die Bewährungshilfe im Gegensatz zu den allgemein gehaltenen Ausführungen des StGB wie folgt:

#### Art. 71 *Durchgehende Betreuung und Zusammenarbeit*

<sup>1</sup> Die zuständige Stelle der Polizei- und Militärdirektion führt die Bewährungshilfe als durchgehende Betreuung nach den Methoden der Sozialarbeit und nach den bundesrechtlichen Vorgaben durch.

<sup>2</sup> Zur Eingliederung von Eingewiesenen arbeitet sie mit den Strafverfolgungs-, Gerichts- und Vollzugsbehörden, den Betreuungs- und Sozialdiensten der Vollzugseinrichtungen sowie mit privaten und öffentlichen Sozial- und Fachdiensten zusammen.

#### Art. 72 *Aufgaben*

<sup>1</sup> Die zuständige Stelle der Polizei- und Militärdirektion betreut und unterstützt Eingewiesene und Entlassene unter Einbezug von ihnen nahestehenden Personen nach den Methoden der Sozialarbeit, um die soziale Eingliederung zu fördern.

<sup>2</sup> Sie fördert die Sanierung der finanziellen Verhältnisse der von ihr betreuten Personen. Sie kann Darlehen gewähren und finanzielle Unterstützungen ausrichten.

<sup>3</sup> Sie beschafft soweit notwendig geeignete Unterkünfte und Arbeitsplätze.

In einem Rechtsvergleich mit verschiedenen deutschsprachigen Kantonen betreffend die Regelung der Bewährungshilfe zeigt sich, dass die derzeitige Form der Integration und insbesondere die Wohnintegration kein Muss ist. Die Bewährungshilfe im Kanton Bern ist also sehr gut ausgebaut, wenn der Kanton sogar möblierte Unterkünfte zur Verfügung stellt. Die Gesetzgebung der untersuchten deutschsprachigen Nachbarkantone zeigt folgendes Bild:

Im Kanton Zürich ist die Unterstützung bei der Wohnungssuche nicht geregelt.

Im Kanton Wallis findet man in der Verordnung über die Rechte und Pflichten von Gefangenen folgende Aussagen betreffend Unterstützung bei der Wohnungssuche:

Hilfsmassnahmen Art. 30.2: Auf Ersuchen hin wird der Gefangene vor seinem Austritt bei der Wohnungs- und Arbeitssuche unterstützt.

Der Kanton Luzern hat keine Regelung betreffend Wohnungsbeschaffung.

Im Kanton Freiburg sagt die entsprechende Verordnung über das Amt für Bewährungshilfe nichts über die Unterstützung bei der Wohnungssuche.

Der Kanton Solothurn regelt die Bewährungshilfe nur auf Verordnungsstufe (Art. 7 der Verordnung über den Justizvollzug) in rudimentärer Form und sagt zudem nichts betreffend Unterstützung bei der Wohnungssuche.

Der Kanton Aargau regelt die Bewährungshilfe ebenfalls nur auf Verordnungsstufe (Art. 78 ff. der Verordnung über den Vollzug von Strafen und Massnahmen) und erwähnt die Unterstützung bei der Wohnungssuche ebenfalls nicht.

Auch im Kanton Obwalden ist die Bewährungshilfe auf Verordnungsstufe (Verordnung über den Straf- und Massnahmenvollzug sowie die Bewährungshilfe) festgehalten, konkret geregelt wird die Organisation und die Ausübung der Bewährungshilfe gemäss Art. 27 in Ausführungsbestimmungen. Auch diese enthalten nichts betreffend Unterstützung bei der Wohnungssuche.

Noch rudimentärer ist die Regelung der Bewährungshilfe im Kanton Nidwalden, wo per Gesetz nur bestimmt wird, dass die Gesundheits- und Sozialdirektion, d. h. das Sozialamt, zuständig ist.

Der Kanton Uri verfährt ähnlich und legt in der Verordnung ebenfalls nur die Zuständigkeit fest.

Der Kanton Aargau verzichtet gänzlich auf die Unterstützung der Wohnungssuche und Wohnungsbereitstellung.

Die heutige Gesetzgebung und Praxis ist zu hinterfragen. Der Kanton Bern hat sich dabei an den anderen Kantonen zu orientieren und sowohl das Bewährungshilfe-Angebot als auch die gesetzlichen Grundlagen entsprechend anzupassen und die Kosten von rund 1 Mio. Franken zu senken.

Begründung der Dringlichkeit: Da die Finanzlage des Kantons Bern es nicht zulässt, Luxuslösungen bei Straftlassenen anzubieten, muss die Motion dringlich behandelt werden.

### **Antwort des Regierungsrates**

Gemäss Art. 93 Abs. 1 des Schweizerischen Strafgesetzbuchs vom 21. Dezember 1937 (StGB; SR 311.0) sollen mit der Bewährungshilfe die betreuten Personen vor Rückfälligkeit bewahrt und sozial integriert werden. Die für die Bewährungshilfe zuständige Behörde leistet und vermittelt die hierfür erforderliche Sozial- und Fachhilfe.

Ein professionelles Übergangsmanagement mit Begleitung durch die Bewährungshilfe nach der (bedingten) Entlassung wird in der Straf- und Massnahmenvollzugspraxis wie auch in der Wissenschaft als ein sehr wichtiger Pfeiler zur Vermeidung eines Rückfalls beurteilt.

Dabei gilt es zu beachten, dass die Bewährungshilfe, um ein entsprechendes Rückfallrisiko zu senken, zwingend der individuellen Situation der ehemals inhaftierten Personen angepasst werden muss. So sind die Vorgaben im Schweizerischen Strafgesetzbuch betreffend der Ausgestaltung der Bewährungshilfe bewusst offen formuliert. Um dennoch eine effiziente und kostengünstige Lösung für diese komplexen und kostenintensiven Aufgaben zu gewährleisten, haben sich in der Schweiz drei Strafvollzugskonkordate gebildet. Am 24. April 2015 wurden entsprechende

Standards für die Bewährungsdienste im Konkordat Nordwest- und Innerschweiz verabschiedet (Standard-Nr. 06.5; <https://www.konkordate.ch/konkordatliche-erlasse>), dem der Kanton Bern bekanntlich angehört.

Für die Rückfallprävention von ehemals eingewiesenen Personen ist es wichtig, dass nach dem stationären Straf- und Massnahmenvollzug eine Progressionsstufe erfolgen kann, während der die (bedingt) entlassenen Personen noch unter Aufsicht und Betreuung der Bewährungshilfe stehen. Für die gesetzlich vorgesehenen Wohn- und Arbeitsexternate ist das AJV auf Wohnungen für seine Klientel angewiesen. Wegen ihres Straf- und Betreibungsregisterauszugs und des zunehmend raren Wohnungsmarktes fällt es den ehemals inhaftierten Personen jedoch schwer, auf dem freien Wohnungsmarkt eine Unterkunft zu finden.

Am 1. Juni 2016 hat der Grosse Rat einen Verpflichtungskredit für fünf Jahre (2017 bis 2021) von maximal CHF 900'000 pro Jahr bewilligt für den Einkauf von Dienstleistungen für straffällige Personen im Zusammenhang mit

- dem **Vollzug von gemeinnütziger Arbeit (GA)**:  
Maximal CHF 537'000 für total 29'000 Einsatzstunden,
- **Integrationsdienstleistungen** im Bereich **Arbeit**:  
Maximal CHF 85'000 pro Jahr für drei niederschwellige Arbeitsplätze,
- **Integrationsdienstleistungen** im Bereich **Wohnen**:  
Maximal CHF 230'000 pro Jahr für die Bereitstellung von maximal 50 Wohnungen (frühestens ab 1. Januar 2019) und
- Maximal CHF 48'000 für den Ausgleich von jährlichen Schwankungen.

Der Löwenanteil dieser jährlichen Kreditrate, CHF 537'000, betrifft somit den Vollzug von Gemeinnütziger Arbeit (GA), welche anstelle einer Freiheitsstrafe von weniger als sechs Monaten oder einer Geldstrafe bis zu 180 Tagessätzen vom Strafgericht angeordnet werden kann (Art. 37 StGB). Die Kantone sind durch den Bund verpflichtet, die GA zu vollziehen.

2015 wurden 85 Personen die Wohnintegration als Dienstleistung von der Berner „Felber-Stiftung für soziale Eingliederung“ ([www.felber-stiftung.ch](http://www.felber-stiftung.ch)) zur Verfügung gestellt.

Der Auftrag des AJV an die Felber-Stiftung umfasst folgende Dienstleistungen für straffällig gewordene Personen (Klientinnen/Klienten der bernischen Bewährungshilfe):

- a. **Wohnkostenbeitrag**: Bereitstellung von möbliertem Wohnraum zur befristeten Vermietung, wobei die Miet- und Nebenkosten durch die Mieter getragen werden;
- b. **Subsidiäre Wohnbegleitung** der Klienten in den Wohnungen der Leistungserbringern und in eigenen Wohnungen der Klienten bei Bedarf.

Gemäss Vertrag vergütet das AJV der Berner Felber-Stiftung im Bezugsjahr 2017 für diese Dienstleistung zur Wohnintegration pro zugewiesene Klientin / pro zugewiesenen Klienten einen Wohnkostenbeitrag in der Höhe von

- CHF 8.55 je Belegungstag,
- CHF 260.00 je Belegungsmonat,
- CHF 3'120.00 je Belegungsjahr (selten nutzt eine Klientin / ein Klient diese Übergangslösung ein ganzes Jahr lang).

Die beantragten Wohnkosten-Pauschalen dienen zur Entschädigung der Felber-Stiftung für Zusatzkosten, die bei solchen Vermietungen anfallen (mehr Mieterwechsel, mehr Abnutzung etc.). Bei ausgewiesenem Bedarf übernimmt die Felber-Stiftung eine Wohnbegleitung und holt eventuell notwendige Kostengutsprachen bei den Sozialdiensten ein.

Das von der Felber-Stiftung seit 1989 bezogene Angebot, insbesondere zur Wohnintegration, ist somit vertraglich und mit dem vom Grossen Rat festgelegten Budgetdach auf das Notwendige beschränkt und einem detaillierten Controlling unterworfen.

Der Straf- und Massnahmenvollzug ist in den Kantonen auf Stufe Gesetz (AR, BL, BS, GR, LU, NE, SG, SO, VD, ZH) oder zumindest in einer Verordnung (AG, OW, TG, UR) geregelt. Eine Benchmark-Umfrage bei verschiedenen Vergleichskantonen ergab das folgende Ergebnis:

Kanton	Unterstützung bedingt Entlassener bei der Wohnintegration
Aargau	Der Kanton AG kennt die Unterstützung zur Wohnintegration nur über die Sozialhilfebehörden der Gemeinden.
Basel-Stadt	Die Bewährungshilfe BS nutzt zusammen mit der kantonalen Sozialhilfe die Dienstleistungen der IG Wohnen und der Stiftung Wohnhilfe. Der Wohnungsmarkt ist in Basel sehr kompetitiv, so ist es fast unmöglich, dass aus dem Straf- und Massnahmenvollzug entlassene Personen in Basel eine Wohnung finden. Um dieses Manko zu decken, ist eine Unterstützung zur Wohnintegration mit dem Verein «Neustart» angedacht.
Basel-Landschaft	Die Bewährungshilfe BL begleitet ihre Klientel bei der Wohnungssuche (PC-Zugang, Hinweis auf Internet-Foren und Institutionen). Früher bestand eine Unterstützung zur Wohnintegration zusammen mit dem Kanton Basel-Stadt. Die entsprechenden Ressourcen wurden aber von der Politik gestrichen. Der Kanton BL hat sich so aus der Verantwortung genommen und den eigenen Gemeinden die Kosten überbürdet. Nach der Erfahrung der Bewährungshilfe BL kostete dieser Weg mehr.
Bern	Das AJV, in Zusammenarbeit mit der Felber-Stiftung, arbeiten hierzu vernetzt mit verschiedenen staatlichen und privaten Institutionen zusammen. Sie entlasten mit der Unterstützung zur Wohnintegration insbesondere die Berner Gemeinden.
Freiburg	Das Amt für Bewährungshilfe FR (BHA) verfügt über zehn Wohnungen, welche an Personen untervermietet werden, die aus dem Gefängnis entlassen werden. Vielmals ist dies für sie der erste Schritt in die Resozialisierung. Zudem besitzt das BHA ein Möbellager, damit Inhaftierte ihre persönlichen Habe zwischenlagern können.
Luzern	Im Kanton LU wird für die Bewilligung der bedingten Entlassung eine geregelte Wohnsituation vorausgesetzt. Zu entlassende Personen werden vom Bewährungsdienst bei der Wohnungssuche unterstützt. Das Wohnheim Lindenfeld verfügt über einen Bereich „Justiz“ und hat eine Leistungsvereinbarung mit dem Kanton LU.
Solothurn	Die Bewährungshilfe SO bedauert, dass sie die ihr früher zur Verfügung stehenden Wohnungen für bedingt entlassene Personen aus Spargründen nicht mehr benutzen können. Bedingt entlassene Personen werden bei der Wohnungssuche unterstützt. Die Bewährungshilfe hilft zusammen mit dem Sozialamt, um Notschlafstellen oder Unterkünfte für betreutes Wohnen zu finden.
Waadt	Im Kanton VD ist die Bewährungshilfe privatisiert. Bedingt entlassene Personen werden bei der Wohnungssuche unterstützt.
Zürich	Die Bewährungshilfe des Amtes für Justizvollzug ZH betreibt Rückfallprävention durch die Förderung der sozialen Integration von (bedingt) entlassenen Personen, namentlich bei der Arbeits- und Wohnungssuche sowie auch hinsichtlich der Teilhabe am gesellschaftlichen und kulturellen Leben. Die Hilfe zur Selbsthilfe steht dabei im Vordergrund. Der Kanton ZH setzt für die Wohnintegrationsunterstützung von (bedingt) entlassenen Personen jährlich CHF 373'000 ein (Dienstleistungsvereinbarung zwischen der Bewährungshilfe des Amtes für Justizvollzug und der extern Institution «Team 72»).
	Im Jahr 2015 haben 29 (bedingt) entlassene Personen die Wohnintegration genutzt.

Gerade der Vergleich mit dem Kanton Zürich zeigt, dass die Wohnunterstützung im Kanton Bern kosteneffizient ist. So erhielten im Kanton Zürich 29 Personen das Angebot zur Wohnintegration

für den Gesamtbetrag von CHF 373'000. Im Kanton Bern hingegen konnten mit CHF 230'000 85 Personen unterstützt werden.

Der Regierungsrat sieht somit keine Veranlassung, die sich in der Praxis bewährte und sinnvolle Beschaffung notwendiger und geeigneter Unterkünfte für (bedingt) aus dem Straf- und Massnahmenvollzug entlassener Personen (Art. 72 Abs. 3 SMVG) massiv zu beschränken oder gar abzuschaffen. Dies wäre nicht bloss zum Nachteil der Wiedereingliederung der straffälligen Personen, sondern auch der Gemeinden im Kanton Bern. Der Regierungsrat ist dennoch bereit, den Vorstoss als Postulat entgegen zu nehmen und die gesetzliche Ausgestaltung der Bewährungshilfe im Rahmen der derzeitigen Totalrevision des Straf- und Massnahmenvollzugsgesetzes (SMVG) und der entsprechenden Verordnung (SMVV) (neu: Justizvollzugsgesetz – JVG; Justizvollzugsverordnung - JVV) nochmals einer Prüfung zu unterziehen.

#### Verteiler

- Grosser Rat