



Regierungsrat

Luzern, 28. Mai 2019

ANTWORT AUF ANFRAGE

A 664

Nummer: A 664
Protokoll-Nr.: 569
Eröffnet: 04.12.2018 / Justiz- und Sicherheitsdepartement i.V. mit Gesundheits- und Sozialdepartement

Anfrage Fanaj Ylfete und Mit. über die Umsetzung der Istanbul-Konvention im Kanton Luzern

Vorbemerkungen

Das Übereinkommen des Europarates zur Verhütung und Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt (Istanbul-Konvention) wurde von der Schweiz am 14. Dezember 2017 ratifiziert und ist seit 1. April 2018 in Kraft. Es ist das umfassendste internationale Abkommen, welches sich die Bekämpfung dieser Art von Menschenrechtsverletzungen zum Ziel setzt. Der Handlungsansatz der Istanbul-Konvention beruht auf den folgenden vier Handlungsfeldern: Gewaltprävention, Gewaltschutz, Strafverfolgung sowie einem umfassenden, koordinierten Vorgehen.

Die Umsetzung der Istanbul-Konvention ist eine Querschnitts- und Verbundaufgabe, die in unterschiedlichen Politikfeldern, auf unterschiedlichen föderalen Ebenen und unter Einbezug der Zivilgesellschaft erfolgt. Das Umsetzungskonzept wurde deshalb seitens Bund in Absprache mit der Konferenz der kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren (KKJPD) und der Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und Sozialdirektoren (SODK) verfasst. Die Umsetzung von Massnahmen der Istanbul-Konvention fällt in weiten Teilen in den Zuständigkeitsbereich der Kantone. Eine Übersicht über den Massnahmenkatalog findet sich in der [Botschaft des Bundesrates](#) vom 2. Dezember 2016 sowie auf der Webseite des [Netzwerk Istanbul-Konvention](#).

Zu Frage 1: Welche Stellen sind innerhalb der Verwaltung für das Thema «Gewalt gegen Frauen und Opfer von häuslicher Gewalt» zuständig? Wo sind diese Stellen angesiedelt, was sind ihre Aufgaben, und wie viele Ressourcen stehen zur Verfügung (personell und finanziell)? Wie haben sich diese Ressourcen in den letzten fünf Jahren verändert?

Innerhalb der Verwaltung nehmen die nachfolgenden Stellen Aufgaben im Bereich Gewalt gegen Frauen und Häusliche Gewalt wahr.

Kantonales Bedrohungsmanagement, KBM: Gewalt gegen Frauen und Häusliche Gewalt sind häufig Themen beim Kantonalen Bedrohungsmanagement (KBM). Es besteht aus der kantonalen Anlaufstelle Bedrohungsmanagement im Departementssekretariat des JSD und der Fachgruppe Gewaltschutz bei der Luzerner Polizei. Die Hauptaufgaben der Anlaufstelle sind die Fallbearbeitung gemäss den Grundsätzen «Erkennen-Einschätzen-Entschärfen», das Netzwerkmanagement sowie Information, Schulung und Beratung. Den koordinativen

Tätigkeiten kommt dabei eine hohe Bedeutung zu, im Bedarfsfall werden interdisziplinäre Fallkonferenzen einberufen. Mit dem Aufbau der Anlaufstelle wurde im Jahr 2015 gestartet, seit dem 1. September 2018 stehen zwei Personen mit gesamthaft 110 Stellenprozenten zur Verfügung sowie Sachaufwand in der Höhe von 30'000 Franken.

Koordination Gewaltprävention im Justiz- und Sicherheitsdepartement (JSD): Sie beschäftigt sich mit der Koordination, Vernetzung und der Pflege des interdisziplinären Netzwerkes, das sowohl aus verwaltungsinternen wie zivilgesellschaftlichen Akteuren besteht. Zudem erstellt sie Informationsmaterialien und organisiert jährlich eine Weiterbildung für Polizistinnen und Polizisten im Bereich der Häuslichen Gewalt. Sie stellt zudem die interkantonale Zusammenarbeit sicher.

Für diese Aufgaben stehen seit April 2017 personelle Ressourcen im Umfang von zehn Stellenprozenten sowie ein Sachaufwand in der Höhe von 4000 Franken zur Verfügung.

Im Rahmen des Konsolidierungsprogramms 2017 wurden die personellen Ressourcen um 40 Prozent, der Sachaufwand um 27'000 Franken reduziert.

Die Fachgruppe Gewaltschutz der Luzerner Polizei wurde ab 2015 parallel zur Anlaufstelle KBM aufgebaut. Sie führt Bedrohungsanalysen durch, sie ermittelt und nimmt Gefährdungsansprachen vor. Bei Bedarf leitet sie spezifische Schutzmassnahmen ein. Weiter unterhält die Fachgruppe einen 24-Stunden-Fachpikettdienst und stellt ein Monitoring bei besonders gefährlichen Personen sicher. Wie viel diese Aufgaben an Stellenprozenten in Anspruch nimmt, wird statistisch nicht erhoben. Die sechs Mitglieder der Fachgruppe übernehmen auch noch andere allgemeine Arbeiten der Kriminalpolizei.

Luzerner Polizei: Die Luzerner Polizei übt eine zentrale Funktion in der Arbeit gegen Häusliche Gewalt aus. Sie interveniert vor Ort, beurteilt die Gefährdungslage und leitet Massnahmen ein. Je nach Situation kann dies eine vorläufige Festnahme sein oder es wird eine Wegweisung der Tatperson aus der Wohnung ausgesprochen, in Verbindung mit einem Betretungsverbot. Im Jahr 2018 hat die Luzerner Polizei beispielsweise 442 Interventionen durchgeführt und dabei 49 Wegweisungen ausgesprochen. Im Jahr davor waren es 411 Interventionen bei 62 Wegweisungen.

Staatsanwaltschaft: Der Staatsanwaltschaft kommt im Bereich Häusliche Gewalt als Untersuchungsbehörde neben der Polizei eine wichtige Rolle zu. Sie eröffnet je nach Situation ein Strafverfahren, kann Zwangsmassnahmen wie etwa Untersuchungshaft, Hausdurchsuchung oder Beschlagnahmung von Waffen beantragen oder ordnet eine Pflichtberatung an, insbesondere im Falle einer Wegweisung der Tatperson aus der gemeinsamen Wohnung. Parallel dazu kann sie eine Gefährdungsmeldung an die Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde (KESB) erstatten, wenn Kinder involviert sind.

Opferberatungsstelle: Im Gesundheits- und Sozialdepartement bietet die Abteilung Opferberatungsstelle der Dienststelle für Soziales und Gesellschaft (DISG) Personen Unterstützung an, welche durch eine Straftat in ihrer körperlichen, psychischen oder sexuellen Integrität beeinträchtigt worden sind. Nebst Information, Beratung und Begleitung finanziert die Beratungsstelle im Rahmen der Soforthilfe nach Opferhilfegesetz (OHG) bei Bedarf Notunterkünfte, Übersetzungskosten, juristische, psychologische sowie weitere Hilfe Dritter. Die Abteilung Rechtsdienst der DISG richtet als Entschädigungsbehörde nach OHG auf Gesuch zu Gunsten von Opfern von Straftaten Kostenbeiträge an längerfristige Hilfe Dritter aus.

Gegenstand der Istanbul-Konvention ist die Verhütung und Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen sowie häuslicher Gewalt. Bei der Opferberatungsstelle betrifft dies primär die Fallkategorien «Häusliche Gewalt», «Sexuelle Gewalt» und «Gewalt im öffentlichen Raum». Daneben ist sie in den Fallkategorien «Gewalt im öffentlichen Raum» und «Haftpflcht/Strassenverkehr» tätig.

Die folgenden Zahlen geben einen Überblick über die Beratungsleistungen der vergangenen fünf Jahre:

| | | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 |
|---|-------------------------|------------|------------|------------|------------|------------|
| Häusliche Gewalt | Frauen (ab 18 J.) | 352 | 351 | 330 | 344 | 372 |
| | Männer (ab 18 J.) | 35 | 38 | 30 | 35 | 45 |
| | Kinder (w/m, bis 17 J.) | 106 | 95 | 77 | 83 | 107 |
| Total häusliche Gewalt | | 493 | 484 | 437 | 462 | 524 |
| Sexuelle Gewalt | Frauen (ab 18) | 155 | 107 | 94 | 110 | 123 |
| Übrige Gewalt | Frauen (ab 18) | 80 | 87 | 79 | 78 | 82 |
| Total Häusliche Gewalt und Gewalt gegen Frauen | | 728 | 678 | 610 | 650 | 729 |

Die Opferberatungsstelle war über diesen Zeitraum mit 830 Stellenprozenten dotiert. Die Mitarbeitenden beraten Opfer aller Deliktarten, so dass keine Quantifizierung des Aufwandes für die Beratung von Opfern von häuslicher Gewalt möglich ist. Die durch die Abteilungen Opferberatungsstelle und Rechtsdienst der DISG geleisteten finanziellen Hilfen nach OHG stellen gebundene Kosten dar, welche sich entlang des ausgewiesenen Bedarfes entwickeln und daher von Anzahl und Art der bearbeiteten Fälle abhängig sind. Die Nettobelastung belief sich in den Jahren 2014 bis 2018 auf durchschnittlich 398 Franken. Bei Fällen von Häuslicher Gewalt sind die Durchschnittskosten der Soforthilfe im Falle notwendiger Notunterkunft in der Tendenz höher als jede der restlichen Kategorien.

Zu Frage 2: Die detaillierte Konvention beinhaltet eine Reihe von sehr konkreten Massnahmen wie beispielsweise die Koordination der interdisziplinären Zusammenarbeit zwischen staatlichen und zivilgesellschaftlichen Stellen, die Bereitstellung von genügend Zufluchtsorten, Schutzunterkünften für von Gewalt betroffene Frauen, Angebote für von Gewalt betroffene Flüchtlingsfrauen oder Beratungsstellen für Kinder, die Zeugen von häuslicher Gewalt geworden sind. Wie werden diese Vorgaben im Kanton Luzern umgesetzt, und wo besteht noch Handlungsbedarf?

Zusammenfassend und mit Hinweis auf die Ausführungen zu Frage 1 kann festgehalten werden, dass die Anforderungen der Istanbul-Konvention im Kanton Luzern insgesamt erfüllt werden. Ergänzend zu den Aufgaben der erwähnten Stellen bestehen Leistungsvereinbarungen mit den folgenden, spezialisierten Institutionen:

- Das JSD hat zusammen mit den Zentralschweizer Kantonen eine Leistungsvereinbarung mit der Beratungsstelle Agredis für den Betrieb einer Gewalthotline sowie die Beratung von Gewalt ausübenden Personen abgeschlossen.
- Die Dienststelle Soziales und Gesellschaft DISG unterhält mit dem Frauenhaus Luzern, einer spezialisierten Notunterkunft für akut gewaltbetroffene oder gewaltbedrohte Frauen mit oder ohne Kinder, eine Leistungsvereinbarung.
- Zudem steht mit dem Haus Hagar in Luzern ein Angebot für Frauen in Not- und Übergangssituationen zur Verfügung.

Im Bericht zum Angebot der Schutzunterkünfte in der Schweiz, der von der SODK in Auftrag gegeben wurde, heisst es im Fazit, dass dieses tendenziell als angemessen erachtet wird. Dabei spielt für den Kanton Luzern eine Rolle, dass in der Zentralschweiz auch interkantonale Unterbringungen üblich sind. So können Frauen in Not- oder Übergangssituationen auch in der Herberge für Frauen im Kanton Zug untergebracht werden. In der Stellungnahme zu [Postulat P 14](#) (Christina Reusser und Mit.) über die Erstellung einer vertieften Bedarfsanalyse zur Situation von gewaltbetroffenen Frauen im Kanton Luzern, wurde im Februar 2016 festgehalten, dass der Bedarf an Schutzplätzen dank guter regionaler und interkantonalen Zusammenarbeit gedeckt werden kann.

Von Gewalt betroffene Flüchtlingsfrauen werden durch die Opferberatungsstelle beraten, sofern sich die Straftaten in der Schweiz ereignet haben. Die Gespräche und Hilfeleistungen werden bei Bedarf mit Unterstützung von Dolmetscherinnen und Dolmetschern erbracht. Das Angebot der Opferberatungsstelle umfasst auch die Beratung von durch häusliche Gewalt mitbetroffene Kinder. Sie vermittelt und finanziert in diesem Zusammenhang auch Aufenthalte in Notunterkünften sowie geeignete Therapieangebote. Die Beratung von Kindern und Jugendlichen erfordert entsprechendes Fachwissen und die Berücksichtigung unterschiedlichster Faktoren.

Zu Frage 3: Sind Massnahmen im Hinblick auf die Umsetzung der Konvention vorgesehen? Wenn ja, welche? Wenn nein, warum nicht, und wie lässt sich dies mit der Verpflichtung zur Umsetzung der Konvention vereinbaren?

Grundsätzlich erscheint es aufgrund der bisherigen Ausführungen nicht notwendig, im Kanton Luzern besondere Massnahmen zur Umsetzung der Istanbul-Konvention zu ergreifen. Wie eingangs erwähnt, befassen sich die Fachdirektorenkonferenzen KKJPD und SODK mit dem Umsetzungskonzept. Sie haben Anfang 2018 die Schweizerische Konferenz gegen Häusliche Gewalt (SKHG) mit der Koordination der Umsetzung der Istanbul-Konvention auf der Ebene Kantone beauftragt. Diese hat eine [Bestandesaufnahme](#) zu den in der Istanbul-Konvention geregelten Themen auf Ebene Kantone vorgenommen. In ihrem Fazit kann die SKHG bestätigen, dass die Kantone die Anforderungen der Istanbul-Konvention insgesamt erfüllen. In der Bestandesaufnahme werden sieben prioritäre Themenbereiche definiert, die vertieft geprüft werden sollen. Im Rahmen dieser Überprüfung wird sich zeigen, ob beispielsweise im Kanton Luzern in einzelnen Bereichen noch Verbesserungen anzustreben sind.

Zu Frage 4: Wurden oder werden jene Stellen, die mit Opfern von häuslicher Gewalt oder mit von Gewalt betroffenen Frauen zu tun haben (Opferberatung, Polizei, Staatsanwaltschaft, soziale Dienste, KESB usw.) zum Thema Istanbul-Konvention geschult und ausgebildet? Wenn nein, ist dies noch geplant?

Im Umgang mit häuslicher Gewalt sowie mit Gewalt an Frauen zeigen involvierte Akteure eine hohe spezifische Fachkompetenz sowie eine qualifizierte Zusammenarbeit im Kanton Luzern. Mitarbeitende der verschiedenen Stellen nutzen spezifische Weiterbildungsangebote. Die Istanbul-Konvention wird wie bereits erwähnt in der interdisziplinären Arbeitsgruppe Gewaltprävention und Bedrohungsmanagement thematisiert.

Zu Frage 5: In der Luzerner Polizeistatistik sind im Jahr 2016 350 Fälle und im Jahr 2017 410 Fälle häuslicher Gewalt aufgeführt. Die Dunkelziffer ist jedoch hoch, da Fälle auf Druck der Familie und/oder der Partnerin beziehungsweise des Partners nicht angezeigt werden oder Anzeigen zurückgezogen werden. Wie viele Verfahren im Bereich häuslicher Gewalt wurden in den Jahren 2015–2017 über Einstellungsverfügungen eingestellt?

Verfahren und Einstellungsverfügungen der Staatsanwaltschaft im Bereich Häusliche Gewalt in den Jahren 2015-2018 präsentieren sich wie folgt:

| Jahr | Verfahren | davon Einstellungsverfügung |
|------|-----------|-----------------------------|
| 2015 | 252 | 151 (60 %) |
| 2016 | 199 | 99 (50 %) |
| 2017 | 254 | 128 (50 %) |
| 2018 | 263 | 147 (56 %) |