

Luzern, 16. Februar 2016

STELLUNGNAHME ZU POSTULAT

P 14

Nummer:	P 14
Eröffnet:	23.06.2015 / Justiz- und Sicherheitsdepartement i.V. mit Gesundheits- und Sozialdepartement
Antrag Regierungsrat:	Ablehnung
Protokoll-Nr.:	142

Postulat Reusser Christina und Mit. über die Erstellung einer vertiefteren Bedarfsanalyse zur Situation von gewaltbetroffenen Frauen im Kanton Luzern

A. Wortlaut des Postulats

Die Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und Sozialdirektoren (SODK) hat zusammen mit dem Eidgenössischen Büro für die Gleichstellung von Frau und Mann eine «Ist- und Bedarfsanalyse» zu den Frauenhäusern in der Schweiz durchgeführt. Diese Grundlagenstudie wurde Anfang Juni 2015 veröffentlicht.

Sie zeigt auf, dass der Schutz von gewaltbetroffenen Frauen (und ihren Kindern) in der Schweiz nicht ausreichend gewährleistet ist. Aufgrund von Platzmangel in den Frauenhäusern mussten 2013 über 300 gewaltbetroffene Frauen (und Kinder) abgewiesen werden.

Mit ihrem aktuellen Schutzplatzangebot liegt die Schweiz weit unter den Empfehlungen des Europarates und der Istanbul-Konvention. Die Situation präsentiert sich in den Kantonen sehr unterschiedlich. Die SODK beabsichtigt deshalb, zusammen mit den Kantonen die Situation zu verbessern.

Abdeckungsgrad mit Frauenhauszimmern und -betten nach Region

Kantone	Anzahl Einwohnerinnen und Einwohner	Unterbringungszimmer pro 10 000 Einwohnerinnen und Einwohner	Betten pro 10 000 Einwohnerinnen und Einwohner (exkl. Notbetten)
Ostschweiz plus Zürich	2,6 Mio. (31%)	0,15	0,32
ZH, SH, TG	1 764 599	0,15	0,32
SG, AI, AR	561 168	0,16	0,36
GL	39 593	—	—
GR	194 959	0,15	0,36

<i>Nordwestschweiz</i>	2,4 Mio. (29%)	0,17	0,37
BE	1 001 281	0,19	0,41
AG, SO	897 799	0,13	0,32
BS, BL	467 991	0,21	0,36
<i>Zentralschweiz</i>	0,8 Mio. (10%)	0,09	0,25
LU, NW, OW, SZ, UR, ZG			
<i>Lateinische Schweiz</i>	2,4 Mio. (30%)	0,17	0,37
JU	71 738	—	—
FR	297 622	0,20	0,47
NE	176 402	0,23	0,45
VD	749 373	0,24	0,48
GE	469 433	0,11	0,26
VS	327 011	0,06	0,09
TI	346 539	0,09	0,17
<i>Schweiz total</i>	8,1 Mio.	0,16	0,34

Quellen: BFS Einwohnerstatistik, ständige Wohnbevölkerung 31.12.2013; DAO-Statistik der Frauenhäuser 2013.

Schweizweit kamen 2013 auf 10 000 Einwohner und Einwohnerinnen 0,34 Betten beziehungsweise 0,16 Zimmer in einem Frauenhaus. Damit liegt die Schweiz weit unter der rechtlich nicht verbindlichen Orientierungsgrösse des Europarates, die einen Familienplatz (d. h. ein Zimmer) pro 10 000 Einwohnerinnen und Einwohner vorsieht. Der Europarat weist aber auch darauf hin, dass die Anzahl der Schutzunterkünfte sich nach dem tatsächlichen innerstaatlichen Bedarf richten soll. Wie die vorangehende Übersicht zeigt, stehen relativ zur Anzahl der Einwohnerinnen und Einwohner in der Zentralschweiz am wenigsten Plätze in Frauenhäusern zur Verfügung (0,09 Zimmer/0,25 Betten pro 10 000 Einwohnerinnen und Einwohner).

2013 wurden im Frauenhaus Luzern 8 Prozent aller schweizweiten Fälle betreut. Die Region Zentralschweiz hat wie vorangehend ausgeführt den tiefsten Abdeckungsgrad, und es müssen aufgrund von Platzmangel in den Frauenhäusern gewaltbetroffene Frauen (und Kinder) abgewiesen werden. In der Zentralschweiz erfolgten 11 Prozent aller Weiterweisungen bei Vollbelegung. Die hohe Auslastung lässt sich mit den wenigen alternativen Angeboten erklären (Herberge für Frauen in Zug, Notwohnungen in den Gemeinden, Haus Hagar). Eine Herausforderung stellt in Luzern (und auch in Zug) die Wohnungsmarktsituation dar, durch welche die Frauen länger im Frauenhaus bleiben müssen, obwohl eigentlich kein Schutz mehr notwendig wäre.

Der Regierungsrat wird beauftragt, auf der Grundlage des Berichtes eine vertieftere regionale Bedarfsanalyse zum vorhandenen Angebot für gewaltbetroffene Frauen und ihre Kinder (Frauenhaus und weitere Schutzunterkünfte sowie Anschlusslösungen) vorzunehmen und Vorschläge zur Verbesserung der Situation vorzulegen. Dazu gehört auch, dass die Kosten und das Finanzierungsmodell des Frauenhauses vertieft untersucht und darauf aufbauend ein angemessenes Finanzierungsmodell entwickelt wird.

Reusser Christina
Töngi Michael
Meile Katharina
Hofer Andreas

Stutz Hans
Bucher Michèle
Frey Monique

B. Begründung Antrag Regierungsrat

Im Zusammenhang mit dem erwähnten Grundlagenbericht "Ist- und Bedarfsanalyse Frauenhäuser Schweiz" haben wir bei den betroffenen Stellen im Kanton Luzern eine Umfrage durchgeführt und uns mit den zuständigen Stellen bei den Zentralschweizer Kantonen ausgetauscht. Ziel der kantonsinternen Umfrage war es, von den zuweisenden Stellen Luzerner Polizei, Opferberatung sowie Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde zu erfahren, wie viele Personen in den Jahren 2013 und 2014 in eine Schutzeinrichtung eingewiesen werden mussten und für wie viele Personen kein Platz gefunden werden konnte. Dabei interessierte auch, wie viele Personen ausserkantonal untergebracht werden mussten. Den zuweisenden Stellen wurde zudem die Frage gestellt, wie sie das aktuelle Angebot an Schutzplätzen einschätzen und ob weitergehende Angebote notwendig sind, wenn ja welche.

Da zur Frage der Platzierung in Schutzeinrichtungen nicht alle zuweisenden Stellen eine Statistik führen, bleibt die Datenlage unvollständig. Zuverlässige Aussagen lassen sich trotzdem machen, weil bei praktisch allen innerkantonalen Fällen die Opferberatung involviert ist. Deren statistische Angaben liegen vor und können mit denjenigen des Frauenhauses abglichen werden.

1. Zu den Zahlen in Bezug auf schutzbedürftige Personen

Im Kanton Luzern werden pro Jahr durchschnittlich 80 - 90 Erwachsene und 80 - 85 Kinder in Schutzeinrichtungen eingewiesen oder melden sich selber. Sie konnten in den vergangenen zwei Jahren wie folgt untergebracht werden:

- 50 - 55 Frauen und 45 - 50 Kinder sind ins Frauenhaus eingetreten,
- 16 erwachsene Schutzbedürftige mit zehn Kindern (diese Zahlen beziehen sich auf das Jahr 2014, Daten zu früheren Jahren liegen nicht vor) konnten im Haus Hagar oder einer anderen Unterkunft – z.B. Hotel, Personalzimmer – untergebracht werden,
- 14 Erwachsene mit 16 Kindern mussten an ausserkantonale Institutionen verwiesen werden,
- sieben Mädchen und zwei Buben wurden ausserkantonal platziert (Mädchenhäuser, Schlupfhuus).

Die ausserkantonalen Platzierungen erfolgen aus unterschiedlichen Gründen: Zum einen aufgrund der hohen Gefährdung, zum anderen infolge Platzmangels im Frauenhaus oder im Haus Hagar oder weil ein entsprechendes Angebot im Kanton Luzern nicht vorhanden ist (z.B. Mädchenhaus).

2. Zum Angebot an Schutzeinrichtungen im Kanton Luzern und in der Zentralschweiz

a) Frauenhaus Luzern

Das Frauenhaus Luzern bietet sieben Plätze für physisch, psychisch und sexuell misshandelte Frauen ab 18 Jahren, mit oder ohne Kinder an. Das Angebot beinhaltet Schutz, Unterkunft und Beratung für die betroffenen Frauen an nicht öffentlicher Adresse. Die Beratung umfasst die Begleitung in der Krisensituation, die Unterstützung bei der Verarbeitung von Gewalterlebnissen, Rechtsberatung, Vernetzung mit der Opferhilfe und den Sozialdiensten, Zukunftsplanning. Zusätzlich führt das Frauenhaus Luzern eine 24h-Hotline für Gewaltbetroffene, Angehörige und Fachstellen.

Das Frauenhaus Luzern ist die einzige Institution in der Zentralschweiz mit einem spezialisierten Schutz- und Beratungsangebot für gewaltbetroffene Frauen mit und ohne Kinder. Zudem ist das Frauenhaus die einzige Institution, die in der im Postulat erwähnten Statistik der Dachorganisation der Frauenhäuser der Schweiz (DAO) erfasst ist. In der Zentralschweiz betreuen jedoch weitere Einrichtungen gewaltbetroffene Frauen und ihre Kinder. Sie ergänzen somit das Angebot der in der Statistik aufgeführten Frauenhäuser.

b) Haus Hagar, Luzern

Diese Institution bietet ebenfalls sieben Plätze an und richtet sich an Frauen mit oder ohne Kinder, die sich in einer schwierigen Lebenssituation befinden. Sie werden begleitet und beraten in Bezug auf Lebensfragen und vernetzt mit Fachpersonen und Ämtern.

Das Haus Hagar bietet sich als Anschlusslösung für nicht mehr akut gefährdete Frauen aus dem Frauenhaus oder für gewaltbetroffene Frauen ohne akute Gefährdung an.

c) Herberge für Frauen, Zug

Die Herberge für Frauen in Zug ist eine privat geführte, begleitete Wohnmöglichkeit für Frauen, die sich in einer Not- und Übergangssituation befinden. Es handelt sich um eine Schutzunterkunft an nicht öffentlicher Adresse. Sie bietet Aufnahme für acht Frauen und ihre Kinder. Fachfrauen aus dem Sozialbereich informieren, beraten und begleiten die Frauen und ihre Kinder während des Aufenthaltes in der Herberge. Sie sind den Frauen und Kindern in Fragen des alltäglichen Lebens behilflich und vermitteln bei Bedarf Kontakte zu spezialisierten Beratungs- und Fachstellen.

Durch die Platzierung von gewaltbetroffenen Frauen in der Herberge für Frauen in Zug können Engpässe beim Frauenhaus Luzern oder beim Haus Hagar aufgefangen werden.

d) Haus für Mutter und Kind, Hergiswil NW

Das Haus für Mutter und Kind in Hergiswil NW bietet sieben Müttern mit ihren Kindern bis zum Vorschulter eine Unterkunft auf Zeit in einem geschützten Umfeld.

Das Angebot richtet sich nicht an gewaltbetroffene Frauen, kann aber eine Option im Anschluss an den Aufenthalt im Frauenhaus darstellen.

In allen aufgeführten Institutionen werden keine drogen- oder alkoholabhängigen sowie psychisch kranken Frauen, welche von häuslicher Gewalt betroffen sind, aufgenommen.

3. Einschätzung des bestehenden Angebots an Schutzplätzen

Die angefragten, zuweisenden Stellen (Luzerner Polizei, Opferberatung, KESB) bestätigen übereinstimmend, dass zwar Weiterweisungen in ausserkantonale Einrichtungen aufgrund von Platzmangel vorkommen, dass bis jetzt jedoch für alle Personen jeweils eine adäquate Alternative gefunden werden konnte.

Die ausserkantonalen Weiterweisungen von gefährdeten oder hoch gefährdeten Frauen erfolgen in andere Frauenhäuser oder in spezialisierte Einrichtungen wie die Fachstelle Frauenschand und Frauenmigration (FIZ) in Zürich. Die FIZ betreut Opfer von Frauenschand. Für gewaltbetroffene Männer und ihre Kinder steht die Schutzunterkunft "Zwüschehalt" im Kanton Aargau zur Verfügung. Minderjährige Schutzbedürftige werden je nach Ausmass oder Form der Gefährdung in der Notaufnahme Utenberg (NAU) oder in ausserkantonalen Schutzunterkünften wie dem Mädchenhaus in Zürich oder dem Schlupfhuus in Zürich (Jugendliche in Krisensituationen) untergebracht.

Insgesamt wird das bestehende Platzangebot im Frauenhaus Luzern als ausreichend erachtet (die Auslastung liegt in den letzten Jahren durchschnittlich bei rund 90 Prozent). Das Angebot im Haus Hagar bietet eine gute Lösung im Anschluss an den Aufenthalt im Frauenhaus an, wenn die Gefährdung nicht mehr als akut eingestuft wird, jedoch trotzdem eine Unterstützung notwendig ist. Das Platzangebot im Haus Hagar wird gemäss Umfrage bei den zuweisenden Stellen ebenfalls als ausreichend bezeichnet.

Die Herberge für Frauen in Zug stellt ein wichtiges Angebot als Ergänzung zum Frauenhaus Luzern und zum Haus Hagar dar. Sie ermöglicht die notwendige Flexibilität, wenn die Kapazität der Einrichtungen im Kanton Luzern nicht mehr ausreichend ist.

4. Angebotslücken

Lücken im Angebot von Schutzplätzen orten die zuweisenden Stellen, insbesondere die Opferberatung, in den folgenden Bereichen:

- Opfer von Mehrfachproblematiken wie starke psychische Beeinträchtigung oder Traumatisierungen sowie Suchtkrankheiten in den Bereichen Alkohol oder Drogen: Die bestehenden Schutzeinrichtungen können diese Personen wie oben erwähnt nicht aufnehmen. Die für diese Problematiken zuständigen Institutionen im Bereich psychisch erkrankter Personen resp. Sucht sind wiederum nicht oder wenig spezialisiert für die Themen Gewalt und Gefährdung. Eine sofortige Notaufnahme, wie es in Fällen von häusliche Gewalt zum Teil notwendig ist, ist somit weder in den bestehenden Wohnheimen für psychisch Kranke oder Suchtkranke möglich, noch in einer der Schutzeinrichtungen. So bleibt häufig nur die Aufnahme in die Luzerner Psychiatrie. In diesem Bereich besteht ein Handlungsbedarf.
- Gewaltbetroffene Männer: In Luzern oder der Zentralschweiz gibt es keine Schutzeinrichtung für stark gefährdete Männer. Diese müssen sich aktuell in den Kanton Aargau begeben. Angesichts der geringen Fallzahlen (zwei bis drei pro Jahr), erscheint die Einrichtung einer Notunterkunft im Kanton Luzern zurzeit nicht notwendig.

5. Zur Finanzierung der Schutzplätze im Kanton Luzern

Die Finanzierung des Aufenthalts in den Schutzeinrichtungen erfolgt in der Regel via Subjektfinanzierung über die Opferhilfe oder über Kostengutsprachen der Wohnsitzgemeinden. Das Frauenhaus verfügt über eine Leistungsvereinbarung mit der DISG, Dienststelle Soziales und Gesellschaft, sowie mit dem ZISG, Zweckverband für institutionelle Sozialhilfe und Gesundheit. Darin sind die Kostgelder für die Zuweisung von Schutzbedürftigen durch die kantonalen Stellen festgelegt. Zudem ist die Auflage enthalten, dass das Frauenhaus Luzern jährlich 100'000 Franken an Spendengeldern erbringen muss.

Das Haus Hagar finanziert seine Leistungen über Kostgelder, ergänzt durch Spenden.

Bei ausserkantonalen Platzierungen müssen die Vollkosten bezahlt werden, die von der jeweiligen Institution resp. dem zuständigen Kanton festgelegt werden.

Durch die Sparmassnahmen der öffentlichen Hand werden die Vorgaben immer enger, was für die Institutionen eine Herausforderung darstellt. Diese Entwicklung sollte sich nicht fortsetzen, da die Institutionen sonst unter einen zu grossen Druck geraten und ihre Aufgaben nicht mehr wirkungsvoll erfüllen können. In dieser Hinsicht ist ein sorgfältiges Vorgehen seitens der Behörden und der Politik notwendig.

6. Schlussfolgerung

Zusammenfassend halten wir fest, dass eine vertiefte regionale Bedarfsanalyse zum vorhandenen Angebot an Schutzunterkünften für gewaltbetroffene Frauen und ihre Kinder nicht notwendig ist. Der Bedarf an Schutzplätzen kann dank guter regionaler und interkantonaler Zusammenarbeit mit Ausnahme der unter Ziffer 4 festgestellten beiden Angebotslücken gedeckt werden. Es kann jeweils zu Engpässen kommen, diese bewegen sich jedoch nicht in einem Ausmass, welches die Errichtung von neuen Angeboten verlangen würde. Zudem kann die Auslastung der bestehenden Institutionen als günstig bezeichnet werden. Mit der Schaffung von zusätzlichen Angeboten besteht das Risiko, dass die Belegungen für die einzelnen Institutionen sinken, was ungünstige wirtschaftliche Folgen nach sich ziehen würde. Das gegenwärtige Finanzierungsmodell für das Frauenhaus erachten wir als angemessen und zweckdienlich.

Gestützt auf diese Ausführungen beantragen wir die Ablehnung des Postulats.