



Kantonsrat

Sitzung vom: 15. März 2016, vormittags
Protokoll-Nr. 115

Nr. 115

Postulat Reusser Christina und Mit. über die Erstellung einer vertiefteren Bedarfsanalyse zur Situation von gewaltbetroffenen Frauen im Kanton Luzern (P 14). Ablehnung

Christina Reusser begründet das am 23. Juni 2015 eröffnete Postulat über die Erstellung einer vertiefteren Bedarfsanalyse zur Situation von gewaltbetroffenen Frauen im Kanton Luzern. Entgegen dem Antrag des Regierungsrates halte sie an ihrem Postulat fest.

Im Namen des Regierungsrates lehnt Justiz- und Sicherheitsdirektor Paul Winiker das Postulat ab. Die schriftliche Begründung lautet wie folgt:

„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 ausserkantonale untergebracht werden mussten. Den zuweisenden Stellen wurde zudem die Frage gestellt, wie sie das aktuelle Angebot an Schutzplätzen einschätzen und ob weiter gehende 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 abgeglichen 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 10 Kindern (diese Zahlen beziehen sich auf das Jahr 2014, Daten zu früheren Jahren liegen nicht vor) konnten im Haus Hagar oder einer anderen Unterkunft – zum Beispiel Hotel, Personalzimmer – untergebracht werden,
- 14 Erwachsene mit 16 Kindern mussten an ausserkantonale Institutionen verwiesen werden,
- 7 Mädchen und 2 Buben wurden ausserkantonale platziert (Mädchenhäuser, Schlupfhaus).

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, Zukunftsplanung. Zusätzlich führt das Frauenhaus Luzern eine 24-h-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 Vorschulalter 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 Frauenhandel und Frauenmigration (FIZ) in Zürich. Die FIZ betreut Opfer von Frauenhandel. 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 Schut-

zunterkünften 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 beziehungsweise Sucht sind wiederum nicht oder wenig spezialisiert für die Themen Gewalt und Gefährdung. Eine sofortige Notaufnahme, wie es in Fällen von häuslicher 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 beziehungsweise 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 Ihnen die Ablehnung des Postulats.“

Ylfete Fanaj beantragt im Namen der SP-Fraktion die teilweise Erheblicherklärung. Die Schlussfolgerung auf Seite 5 erkläre, warum man das Postulat auf keinen Fall ablehnen solle. Es werde aufgezeigt, dass Angebotslücken für die Opfer von Mehrfachproblematiken und für gewaltbetroffene Männer vorhanden seien. Das sei für die SP der erste Grund. Der zweite Grund liege darin, dass nach dem Aufenthalt in diesen Schutzrichtungen nicht genügend angemessene Anschlusslösungen vorhanden seien. So fehlten bezahlbare Wohnungen oder betreute Wohnformen für Frauen mit erhöhtem Unterstützungsbedarf, da ja diese Frauen oftmals nicht in ihr gewohntes Wohnumfeld zurückkehren könnten. Der dritte Grund sei nach Meinung der SP der wichtigste: die Frage nach der Finanzierung der Schutzplätze. Es werde festgehalten, dass die Vorgaben immer enger würden. Die Institutionen müssten einen beträchtlichen Teil an Spendengeldern generieren, und das würden sie auch gut machen, aber sie dürften dadurch nicht noch mehr unter Druck geraten. Eine vertiefere Bedarfsanalyse finde die SP deshalb nicht mehr nötig. Es sei zentral, dass man die Angebotslücken schliesse, gute Anschlusslösungen vorhanden seien und die nötige Finanzierung sichergestellt werde.

Christina Reusser hält im Namen der Grünen Fraktion am Postulat fest. Die Grüne Fraktion habe eine vertiefere regionale Bedarfsanalyse gefordert. Die Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und -direktoren (SODK) habe zusammen mit dem Eidgenössischen Büro für die Gleichstellung von Frau und Mann eine "Ist- und Bedarfsanalyse" zu den Frauenhäusern in der Schweiz durchgeführt. Die Analyse zeige auf, dass in der Zentralschweiz in Frauenhäusern am wenigsten Zimmer und Plätze zur Verfügung stehen würden. Die Antwort des Regierungsrates beinhalte nichts Neues. Es seien keine weiteren Abklärungen in Aussicht gestellt worden. Auch seien keine Massnahmen oder Erklärungen zur Behebung des geringen Abdeckungsbedarfs gemacht worden. In Prozenten gerechnet seien immerhin 17 Prozent der erwachsenen Personen und 31 Prozent der Kinder weiterverwiesen worden. Sie sei nicht der Meinung, dass man im Kanton ein Angebot für alles und jeden haben müsse. Der Regierungsrat habe aufgezeigt, dass Angebotslücken vorhanden seien. Er sei aber nicht darauf eingegangen, wie unter dem Druck der Sparmassnahmen ein angemessenes Finanzierungsmodell entwickelt werden solle. Laut Antwort würden im Bereich von psychisch erkrankten gewaltbetroffenen Personen Angebotslücken bestehen. In diesen Fällen komme nur eine Aufnahme in die Psychiatrie infrage. Die Psychiatrie sei weder aus fachlicher Sicht noch hinsichtlich des Schutzes der geeignete Ort, um diese Personen aufzunehmen. Weiter verweise der Regierungsrat bei gewaltbetroffenen Männern auf das Männerhaus im Kanton Aargau. Bereits einige andere Kantone, darunter auch der Kanton Zürich, würden auf dieses Männerhaus verweisen. Man könne sich fragen, ob dort tatsächlich noch genügend Plätze vorhanden seien. Eine weitere Beurteilung wäre notwendig, um abzuklären, was es noch brauche, um gewaltbetroffene Personen zu schützen, und wie die Finanzierung geregelt werden könne.

Marlis Krummenacher lehnt das Postulat im Namen der CVP-Fraktion ab. Der Kanton habe im Zusammenhang mit der Bedarfsanalyse eine Umfrage in den Zentralschweizer Kantonen gemacht. Die Platzverhältnisse für schutzbedürftige Personen in der Zentralschweiz seien knapp. Es handle sich dabei um zirka 80 bis 90 Frauen, 80 bis 85 Kinder und zirka 3 Männer pro Jahr. Dank guter regionaler und interkantonaler Zusammenarbeit könnten die Engpässe in den Frauenhäusern abgeschwächt werden. Deshalb sei die verlangte Bedarfsanalyse nicht notwendig. Eine konkrete Angebotslücke bestehe bei Opfern mit Mehrfachproblematiken, wie zum Beispiel psychischen Beeinträchtigungen oder Alkohol- und Drogenproblemen. Hier sei der Handlungsbedarf ausgewiesen, und das Problem sollte gelöst werden. Dazu brauche es aber keine Analyse, sondern ein menschlich und finanziell qualifiziertes Handeln der zuständigen Behörden.

Markus Baumann unterstützt die teilweise Erheblicherklärung. Der Schutz von gewaltbetroffenen Frauen und ihren Kindern sei in der Schweiz aufgrund von Platzmangel in den Frauenhäusern nicht ausreichend gewährleistet. Im Kanton Luzern müsse fast ein Drittel der Personen, die in Schutzeinrichtungen Hilfe suchten, ausserkantonale Plätze oder abgewiesen werden. Das habe auch mit dem schweizweit tiefsten Abdeckungsgrad an Plätzen in der Zentralschweiz zu tun. Dank der guten Zusammenarbeit mit ähnlichen Institutionen in der Region könnten die Spitzen zum grössten Teil aufgefangen werden. Die Angebotslücke im Bereich der Mehrfachproblematik für Drogen- und Alkoholabhängige sowie für psychisch kranke, von häuslicher Gewalt betroffene Frauen, sei bekannt. Die Situation von gewaltbetroffenen Männern müsse weiterhin beobachtet und es müsse bei Bedarf entsprechend reagiert werden. Leider sei davon auszugehen, dass sich der Bedarf an stationären Plätzen für schutzbedürftige Menschen nicht wesentlich verändern werde. Die Antwort des Regierungsrates sei ausführlich, halte die Situation der von Gewalt betroffenen Frauen im Kanton Luzern gut fest, und der Handlungsbedarf sei erkannt. Nun sollten die entsprechenden Massnahmen getroffen werden, um die Situation vor allem im Bereich der Mehrfachbelastungen verbessern zu können. Eine vertiefte Bedarfsanalyse lehne die GLP ab. Wie von der Postulantin gefordert, solle die Datengrundlage zu den Angeboten vollständig erfasst werden. Basierend auf den erhobenen Daten könnten neue Finanzierungsmodelle entwickelt und allfällige weitere Lücken erkannt werden.

Johanna Dalla Bona lehnt das Postulat im Namen der FDP-Fraktion ab. Seit Ende der 70-er Jahre würden Frauenhäuser Frauen und deren Kindern, meist aufgrund einer akuten Gewaltsituation, eine sofortige Unterkunft, Beratung und Unterstützung bieten. Solche Einrichtungen seien wichtig, damit den Opfern für eine befristete Zeit Schutz und Hilfe geboten werden könne. Der 2015 veröffentlichte Grundlagenbericht „Ist- und Bedarfsanalyse Frauenhäuser Schweiz“ der kantonalen Sozialdirektorinnen und -direktoren (SODK) empfehle den Kantonen eine Bestandesaufnahme sowie eine Überprüfung der Finanzierungsmodelle der Frauenhäuser. Die Stellungnahme der Regierung zum vorliegenden Postulat zeige auf, dass diese Erhebungen im Kanton Luzern gemacht worden seien. Das Resultat sei erfreulich. Das aktuelle Schutzplatzangebot entspreche nicht zuletzt dank guter regionaler und interkantonaler Zusammenarbeit grossmehrheitlich den Bedürfnissen. Das gegenwärtige Finanzierungsmodell sei angemessen und zweckdienlich. Die Regierung sehe einen Handlungsbedarf beim Angebot von Plätzen bei Opfern von Mehrfachproblematiken, doch diese Situation sei erkannt. Die zusätzlich geforderte Analyse der Postulantin erübrige sich demnach. Nach Ansicht der FDP bestehe ein Handlungsbedarf, was die lange durchschnittliche Aufenthaltsdauer der Betroffenen im Frauenhaus angehe. Zudem würden sich auch Frauen im Frauenhaus aufhalten, die grundsätzlich keinen Schutz mehr benötigten. Es dürfe nicht sein, dass deshalb Frauen in akuten Notlagen abgewiesen werden müssten.

Christian Graber lehnt das Postulat im Namen der SVP-Fraktion ab. Das Postulat verlange die Bedarfsanalyse eines Problems, das im Kanton Luzern nicht existiere. Deshalb sei keine Notwendigkeit gegeben, das Postulat zu überweisen.

Im Namen des Regierungsrates lehnt Justiz- und Sicherheitsdirektor Paul Winiker das Postulat ab. Die Regierung habe das Postulat zum Anlass genommen, um eine Umfrage bei den betroffenen und zuweisenden Stellen durchzuführen. Mit diesen Antworten seien die Forderungen des Postulats praktisch schon erfüllt. Man habe damit aber auch aufzeigen wollen, dass man immer eine Lösung finde. Die Postulantin habe selber anerkannt, dass der Kanton Luzern nicht für alles und jedes über ein eigenes Angebot, auch in der Zentralschweiz, verfügen müsse. Man müsse aber Plätze finden. Bis jetzt sei immer eine Lösung gefunden worden, auch wenn es sich schlussendlich um eine ausserkantonale Unterbringung gehandelt habe. Im Moment bestehe also auch keine wirkliche Angebotslücke. Die Regierung wolle auch keine Angebote auf Vorrat schaffen, nicht zuletzt aufgrund der Kosten. Nach Ansicht der Regierung sei die Finanzierung der Angebote zweckmässig und sachgemäss erfüllt.

In einer Eventualabstimmung zieht der Rat die teilweise Erheblicherklärung der Erheblicherklärung mit 97 zu 11 Stimmen vor.

In der definitiven Abstimmung lehnt der Rat das Postulat mit 86 zu 23 Stimmen ab.